

Flávia Silveira Morais de Andrade

INDICADORES DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS PÚBLICOS
ESTUDO DOS PROGRAMAS ESTRUTURADORES
DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte
2009

Flávia Silveira Morais de Andrade

**INDICADORES DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS PÚBLICOS
ESTUDO DOS PROGRAMAS ESTRUTURADORES
DO GOVERNO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão da Informação

Orientadora: Professora Dr.^a Elisa Maria Pinto Rocha

Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte
2009

A553i

Andrade, Flávia Silveira Morais de

Indicadores de desempenho de programas públicos: estudo dos programas estruturadores do governo de Minas Gerais / Flávia Silveira Morais de Andrade. – Belo Horizonte, 2009.
117f.

Orientadora: Profª Elisa Maria Pinto Rocha

Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro / Escola de Governo Profº Paulo Neves de Carvalho / Mestrado em Administração Pública

1. Administração Pública - Minas Gerais. 2. Programa Público - Indicador de desempenho - Minas Gerais. 3. Governo Estadual - Minas Gerais. 3. Informação Pública - Minas Gerais. I. Rocha, Elisa Maria Pinto. II. Título. I Título.

CDU: 353 (815.1)

AGRADECIMENTOS

A Deus;

Aos meus pais e irmãos;

Ao meu querido Midervilson de Andrade;

À orientadora Elisa Maria Pinto Rocha, pelo apoio e paciência;

Aos gestores dos programas estruturadores;

Aos colegas e professores do Mestrado.

RESUMO

Esta dissertação caracteriza o conteúdo informativo e as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas estruturadores do Governo de Minas Gerais. A caracterização sobre o conteúdo informativo dos programas estruturadores foi baseada em levantamento documental, e discussão sobre as propriedades desejáveis desses indicadores, envolveu pesquisa de campo com os gestores públicos, usuários dos indicadores. Partiu-se do pressuposto que os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais no período de 2004 a 2007 não apresentavam conteúdo informativo completo capaz de caracterizá-lo como produto de informação e não atendiam plenamente às propriedades desejáveis apontadas pela literatura. Considera-se que o objetivo proposto foi alcançado ao se concluir que os indicadores de desempenho dos programas revelaram pouco significado informacional para os gestores públicos em termos de ferramenta gerencial para a tomada de decisões e que os indicadores não atenderam plenamente às propriedades desejáveis para um indicador de programa público, conforme apontado pela literatura: relevância, validade, confiabilidade, viabilidade, simplicidade, comparabilidade e cobertura.

Palavras-chave: Indicadores de desempenho. Programas públicos. Produto de informação.
Minas Gerais

ABSTRACT

This dissertation characterizes the informative content and desired properties of the performance indicators of structuring programs from the Government of the State of Minas Gerais. The discussion on the informative content of the structuring programs was based on a documentation survey, whereas the discussion on the desired properties involved a field survey in conjunction with public managers, the real users of these indicators. This work presupposes that the performance indicators from the structuring programs of the Government of the State of Minas Gerais, from 2004 to 2007, did not present a complete informative content capable of characterizing it as information product, nor did it clearly meet the desired properties specified in the literature. It can be concluded that the proposed objective of this work was met as the program performance indicators revealed little relevant information for public managers in terms of a management tool for decision-making. Moreover, the indicators did not clearly meet the desired properties necessary for a public program, according to that stipulated in the literature: relevance, validity, reliability, feasibility, simplicity, comparability, and coverage.

Key-words: Performance indicators. Public programs. Information Product. Minas Gerais

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para o Desarrollo

DPOF - Decreto de Programação Orçamentária e Financeira

GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

IDP - Índice de Desenvolvimento do Planejamento

JPOF - Junta de Programação Orçamentária e Financeira

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEPCP - Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos

PMBOK - Project Management Body of Knowledge

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PPA - Plano Plurianual de Ação

PSO - Public Service Orientation

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEF - Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão

SIGPLAN - Sistema Integrado de Planejamento

SPLOR - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SUCEP - Superintendência Central de Planejamento

UAGP - Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Metodologia de construção do planejamento estratégico do Governo de Minas Gerais.....	30
Figura 2 – Estrutura matricial de gerenciamento de projetos do Governo de Minas Gerais	34
Figura 3 – Equipe de gerentes dos programas do Governo de Minas Gerais	36
Figura 4 – Dinâmica de acompanhamento dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais	37
Figura 5 – Fluxo da informação nas organizações	44

Gráficos

Gráfico 1 – Percentual de indicadores com conteúdo informativo completo, segundo o grupo de programas: 2004-2007 (%)	71
Gráfico 2 – Percepção dos gestores públicos sobre as propriedades dos indicadores dos programas estruturadores em geral	75
Gráfico 3 – Percepção dos gestores públicos sobre as propriedades dos indicadores dos programas da área social	81
Gráfico 4 – Percepção dos gestores públicos sobre as propriedades dos indicadores dos programas da área de infraestrutura econômica	83

Quadros

Quadro 1 – Relação dos programas estruturadores PPAG 2004-2007	32
Quadro 2 – Síntese das propriedades desejáveis dos indicadores, segundo autores consultados na literatura	55
Quadro 3 – Propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos	60
Quadro 4 – Conteúdo de informação dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores selecionados para análise. Estado de MG: PPAG 2004-2007	68
Quadro 5 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007	73

Quadro 6 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007	74
Quadro 7 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social e da área de infra-estrutura econômica no período de 2004 a 2007	78
Quadro 8 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007	79
Quadro 9 – Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais (2004- 2007) voltados para a área social	96
Quadro 10 – Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais voltados para a área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico	97
Quadro 11 – Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais voltados para a área de infraestrutura de apoio ao desenvolvimento econômico	98
Quadro 12 – Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais voltados para a área de políticas sociais	99
Quadro 13 – Valores financeiros dos programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais em 2007 selecionados para análise desta dissertação	100
Quadro 14 – Programa Estruturador Regionalização de Assistência à Saúde – Área Social	101
Quadro 15 – Programa Estruturador Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos – Área Social	102
Quadro 16 – Programa Estruturador Melhoria do Ensino Fundamental – Área Social.....	104
Quadro 17 – Programa Estruturador Infraestrutura de transportes da região metropolitana de Belo Horizonte – Área de Infraestrutura Econômica	106
Quadro18 – Programa Estruturador Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios - Área de Infraestrutura Econômica.....	108

Quadro 19 – Programa Estrutrador 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais - Área de Infraestrutura Econômica	110
Quadro 20 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007 ...	111
Quadro 21 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007	111
Quadro 22 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004 a 2007	112
Quadro 23 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área de infraestrutura e econômica no período de 2004 a 2007	112
Quadro 24 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004 a 2007	113
Quadro 25 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007	113

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	15
1.1.1 Objetivo geral	15
1.1.2 Objetivos específicos	15
1.2 Estrutura do trabalho	15
2 REFORMA DO ESTADO, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS, INFORMAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS PÚBLICOS	17
2.1 Movimento de reforma do Estado no Brasil e a introdução das bases da Administração Pública Gerencial	17
2.2 A recente experiência do planejamento governamental no Estado de Minas Gerais e a institucionalização da Avaliação Gerencial dos Programas Públicos	25
2.2.1 Programas estruturadores do Governo de Minas Gerais e arranjo institucional que suporta o processo de gerenciamento dos Programas Públicos	26
2.2.2 Mecanismos de monitoramento e avaliação gerencial dos programas integrantes do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2004 – 2007)	38
2.3 Informação e indicadores de programas públicos	41
2.3.1 Gerenciamento da informação e propriedades da informação	41
2.3.2 Indicadores: conceitos e classificações	45
2.3.3 Propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos	51
3 METODOLOGIA	61
3.1 Bases do levantamento documental	62
3.2 Levantamento de campo	64
3.2.1 Instrumento de coleta do levantamento de campo	64
3.2.2 Seleção dos programas estruturadores objeto do levantamento documental e do levantamento de campo	66

4 ANÁLISE DO CONTEÚDO INFORMATIVO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS ESTRUTURADORES E DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS	67
4.1 Análise do conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores selecionados	67
4.2 Análise da percepção dos gestores públicos sobre as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores	72
4.2.1 Análise dos resultados gerais	72
4.2.2 Análise comparativa dos resultados, segundo a percepção dos gestores dos programas voltados para a área social e para a área de infraestrutura econômica	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	89
ANEXOS	95

1 INTRODUÇÃO

As transformações que vêm ocorrendo no setor público, a partir, sobretudo, de meados da década de 1990, foram motivadas por crises de diversas naturezas. Para superar essas adversidades, iniciativas de reforma administrativa do Estado foram criadas em todo o mundo (ABRÚCIO, 1998).

O modelo de administração pública burocrático até então dominante mostrava-se cada vez mais frágil para responder adequadamente às demandas da sociedade contemporânea, devido, principalmente, às características de excessiva centralização e de falta de agilidade nas decisões. Além disso, a globalização da economia reduziu a autonomia dos Estados para formular e implementar políticas públicas, o que afetou a organização das burocracias públicas. O novo papel do Estado passou a ser o de promotor das condições que permitissem ao país inserir-se favoravelmente na economia internacional, o que passou a requerer da administração pública maior agilidade para o enfrentamento de problemas.

Nesse contexto, o modelo gerencial até então preponderante na iniciativa privada vem gradativamente sendo introduzido também no setor público, trazendo para este ambiente o aperfeiçoamento das ferramentas de gestão, como: mecanismos e práticas de avaliação de desempenho, aperfeiçoamento de controles orçamentários e serviços públicos voltados para os cidadãos. Tal modelo busca maior eficiência no uso dos recursos públicos e qualidade na prestação de serviços, com foco nos resultados.

No Brasil, a partir, sobretudo, de meados dos anos de 1990, a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano Bresser), que corresponde à adoção de mecanismos e práticas do modelo gerencialista na administração pública, teve por objetivos principais: promover a reestruturação e a flexibilização das organizações públicas; elevar o grau de transparência e de responsabilização dos gestores públicos; e ampliar a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Inserido no contexto do movimento de reforma e modernização do aparelho do Estado, o Governo do Estado de Minas Gerais passa a implementar, a partir de 2003, um modelo de gestão pública orientado para resultados, voltado para uma maior transparência e focado no cidadão. Intitulado de “Choque de Gestão”, o modelo mineiro caracterizou-se pela busca de maior eficiência no uso dos recursos públicos e de eficácia das ações governamentais, no sentido de que as metas propostas alcançassem os resultados esperados.

Conforme ressalta Oliveira (2006), o Governo de Minas Gerais adotou metodologias de gerenciamento de projetos para monitorar a carteira de programas estruturadores. Os programas estruturadores correspondem às ações consideradas prioritárias pelo Governo de Minas Gerais. Este grupo de programas é gerenciado de forma intensiva, e os resultados do seu monitoramento e da avaliação gerencial são disponibilizados por meio do *Relatório Anual de Avaliação* do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O PPAG desdobra a estratégia de longo prazo, formulada no âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), em programas com duração de quatro anos. O PPAG e o PMDI constituem-se como ferramentas centrais do processo de planejamento do Governo de Minas Gerais.

Cada programa estruturador possui indicadores para o monitoramento e a avaliação de seu desempenho, os quais são apresentados nos *Relatórios Anuais de Avaliação* do PPAG.

Segundo Spink (2002, p. 297), os indicadores são instrumentos de monitoramento e avaliação, sendo destinados a medir se o objetivo do programa público foi ou não alcançado, disponibilizando-se informações sobre o desempenho dos programas públicos.

Nesta dissertação, considera-se que desde que, possua conteúdo informativo completo e as propriedades desejáveis para a avaliação do desempenho do programa público ao qual se refere, o indicador pode se transformar em informação relevante para o gestor público.

Esta dissertação caracteriza o conteúdo informativo e as propriedades ou características desejáveis dos indicadores de desempenho de programas estruturadores do Governo de Minas Gerais, considerando-se o período de execução do PPAG 2004-2007. Nesse contexto, busca responder a algumas questões de pesquisa, tais como:

- a) Os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais encontram-se munidos de conteúdo informativo, no sentido de se constituírem em produto de informação analítico capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos?
- b) Haveria distinções significativas de conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais, considerando-se o grupo de programas estruturadores voltados para a área social e aqueles voltados para a área de infraestrutura econômica?

- c) Que fatores principais motivam o uso de indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais e que problemas ou desafios se apresentam segundo a percepção dos gestores públicos?
- d) Os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais possuem as propriedades desejáveis apontadas na literatura, segundo a percepção dos gestores públicos? Haveria distinções significativas entre os programas da área social e os da área de infraestrutura econômica?

A caracterização do conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores baseou-se em levantamento documental, enquanto a discussão sobre as propriedades desejáveis envolveu o levantamento de campo com os gestores público usuários dos indicadores.

Esta dissertação parte do pressuposto de que os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais não apresentam conteúdo informativo completo capaz de caracterizá-los como informação útil para o processo de tomada de decisão dos gestores públicos e também não atendem plenamente às propriedades desejáveis apontadas na literatura.

Esta premissa baseia-se no fato de ser ainda recente a prática de acompanhamento e avaliação gerencial de programas públicos por meio de indicadores de desempenho de programas, o que tende a imprimir limitações ao uso dos indicadores de desempenho de programas públicos enquanto produto de informação para a tomada de decisão dos gestores públicos.

A aplicação da metodologia de monitoramento e avaliação anual dos programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) no Governo de Minas Gerais por meio de indicadores de desempenho de programas públicos iniciou-se em 2004. Nesse sentido, acredita-se que seja importante verificar em que medida as informações geradas pelos referidos indicadores mostram-se relevantes para o monitoramento e avaliação do desempenho dos programas estruturadores do Governo mineiro e para a melhoria na gestão das ações.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Caracterizar o conteúdo informativo e as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas governamentais.

1.1.2 Objetivos específicos

a) Analisar a presença de conteúdo informativo nos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais voltados para a área social e para a área de infraestrutura econômica;

b) Investigar, segundo a percepção dos gestores públicos, se os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais voltados para a área social e para a área de infraestrutura econômica possuem propriedades desejáveis apontadas na literatura sobre o tema.

1.2 Estrutura do trabalho

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, incluindo esta Introdução em que se apresentam o tema, os objetivos e a estrutura do trabalho.

No segundo capítulo, aborda-se a revisão da literatura utilizada para a elaboração deste trabalho, buscando levantar os conceitos e a discussão em torno da teoria sobre o contexto histórico do Movimento de Reforma da Administração Pública Gerencial no mundo, no Brasil e em Minas Gerais; evidenciar a recente experiência do Planejamento Governamental no Estado de Minas Gerais e o processo de institucionalização da Avaliação Gerencial dos Programas Públicos; e abordar os conceitos e a teoria sobre a informação e os indicadores de desempenho dos programas públicos, ressaltando o conteúdo informacional e as propriedades desejáveis dos indicadores de programas públicos.

No terceiro capítulo, desenvolve-se a metodologia de análise dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais, e os instrumentos utilizados no desenvolvimento deste trabalho, como a análise documental e a pesquisa de campo.

No quarto capítulo, faz-se a análise do conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores selecionados e da percepção dos gestores públicos sobre as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores.

No quinto capítulo, formulam-se as conclusões sobre o trabalho e as recomendações para novas pesquisas.

2 REFORMA DO ESTADO, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS, INFORMAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção descreve o contexto do movimento da Reforma da Administração Pública Gerencial no mundo, caracterizando a passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial, e aplica tal mudança na gestão pública no Brasil e em Minas Gerais. A segunda seção descreve a recente experiência do Planejamento Governamental no Governo de Minas Gerais e o processo de institucionalização da avaliação gerencial de seus programas públicos. A terceira seção aborda a teoria sobre o processo de gestão da informação e as propriedades dos indicadores utilizados para avaliar o desempenho de programas públicos.

2.1 Movimento de reforma do Estado no Brasil e a introdução das bases da Administração Pública Gerencial

A Reforma Administrativa do Estado teve início em meados da década de 1970 após a “Crise do petróleo”, seguida de uma crise fiscal, momento em que o papel do Estado, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, começava a demandar novas respostas para enfrentar as crises econômica, social e administrativa, todas interligadas, que estavam em toda a parte do mundo. Segundo Pereira (1998), a reforma do estado surgiu como uma resposta ao processo de globalização, que reduziu a autonomia dos Estados para formular e implementar as suas próprias políticas públicas.

A crise do modelo Estatal tem suas raízes, primeiro, na grande crise econômica que se sucedeu aos dois choques do petróleo. Como resultado, políticas recessivas foram postas em prática e os Estados entraram numa era marcada por uma crise fiscal intermitente, uma vez que as receitas diminuíram mas as despesas não se reduziram. Para se financiar, os governos tiveram que se endividar, buscando recursos no mercado financeiro internacional. Em segundo lugar, o Estado perdeu parte de seu poder econômico com as transformações estruturais do sistema produtivo capitalista, especialmente com a ampliação da competição industrial e a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em escala global. (ABRÚCIO, 1998, p. 2).

De acordo com Abrúcio (1998), o papel do Estado antes da crise era caracterizado pelo âmbito da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, etc., visando atender às necessidades básicas da população.

Com relação ao funcionamento interno do Estado, o modelo de gestão era o burocrático weberiano, no qual as decisões eram centralizadas e lentas, devido à hierarquia baseada na unidade de comando e numa estrutura piramidal, cujas rotinas de trabalho eram rígidas e normatizadas. Este modelo visava somente à racionalização do processo de trabalho - ou seja, a busca da maior eficiência na administração pública.

[...] a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas normas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. (PEREIRA, 1998, p. 9).

Para Abrúcio (1998), a crise do Estado afetou a organização das burocracias, em que os governos tinham menos recursos e mais *déficits*, fazendo com que fossem priorizados os cortes nos gastos públicos. A primeira medida tomada naquele momento foi o corte de pessoal. Outra medida foi rever o modelo de gestão weberiano, considerado ineficiente. Para responder às demandas que se faziam, os governos precisavam ser mais ágeis e flexíveis, para adaptar-se, tanto interna como externamente, às mudanças que se faziam necessárias.

Assim, o modelo de administração burocrático weberiano, anteriormente adotado, passou a não responder mais às demandas enfrentadas pelo Estado, devido às características de excessiva centralização e de demora nas decisões, revelando-se ineficiente para responder às demandas da sociedade contemporânea.

A globalização da economia reduziu a autonomia dos Estados para formular e implementar políticas, afetando com isso a organização das burocracias públicas. Tais governos, se possuíam recursos, nesta ocasião, esses se mostraram escassos, o que demandava a redefinição das funções do Estado. O novo papel do Estado passa a ser o de

proporcionar ao país as condições para a participação em uma economia internacionalmente competitiva. E, para tal, a administração pública precisava ser mais ágil e flexível:

[...] o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somando ao aumento do poder das grandes multinacionais resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas. A globalização e as novas tecnologias advindas deste processo transformaram a lógica do setor produtivo afetando também a forma de administração pública – o estado. (ABRÚCIO 1998, p. 9).

Conforme salienta Abrúcio (1998), a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos foram algumas das saídas para vencer a crise, provocada por essas grandes mudanças. Foi num contexto de escassez de recursos públicos, de enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público, visando responder à ineficiência do modelo burocrático de administração.

O modelo gerencial, que neste período era adotado pela iniciativa privada, passa a ser incorporado pelo setor público, visando trazer novas ferramentas para a gestão, tais como: avaliação de desempenho, novos controles orçamentários e serviços públicos voltados para os cidadãos. Tal modelo busca maior eficiência no uso dos recursos públicos e qualidade na prestação de serviços, com foco nos resultados. Além de descentralizar as tarefas rumo aos gestores, há também maior incentivo à criatividade e à inovação. Tal modelo foi adotado por diversos países na modificação de suas estruturas administrativas. Os primeiros modelos gerenciais na administração pública foram introduzidos na Grã-Bretanha, EUA, Austrália e Nova Zelândia. Posteriormente aderiram a Europa ocidental e o Canadá.

Eis as características da Administração Pública Gerencial em vários países (PEREIRA, 1998, p. 9-10):

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5) pressuposto de confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que

possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;

7) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e

8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autoreferida.

Abrúcio (1998) ressalta que há três características básicas no modelo gerencial proposto, em análise da experiência anglo-americana: a) modelo gerencial puro; b) *consumerism*; e c) o *Public Service Orientation* (PSO). A primeira corrente da reforma gerencial na Grã-Bretanha e nos EUA foi o gerencialismo puro. Tal corrente tinha por objetivos principais: reduzir os custos do setor público; e aumentar sua produtividade. Inicialmente, procurou-se cortar custos e pessoal; depois, propôs a separação entre a política e administração pública. O ponto central do gerencialismo puro é a busca da eficiência. Para tal, foram utilizados alguns instrumentos gerenciais, como técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário, visando medir a performance governamental. O governo inglês, no âmbito organizacional, adotou a administração por objetivos, para a qual traçou linhas de ação para as agências que serviriam de parâmetro para a avaliação de desempenho, ao comparar os resultados obtidos com aqueles previamente propostos. Adotou, também, a descentralização administrativa, visando dar maior autonomia às agências e aos departamentos, sendo aquelas controladas pelo poder central.

Abrúcio (1998) afirma que uma das críticas ao gerencialismo puro foi o enfoque apenas na eficiência. Não foi dada a devida atenção à efetividade (entendida como o grau em que se atingiram os objetivos propostos), sendo utilizada somente a avaliação quantitativa dos serviços públicos. Outra crítica ao modelo gerencial puro foi com relação à base de separação entre política e administração, uma vez que na Grã-Bretanha foi o forte apoio político que propiciou o avanço da reforma gerencial.

O segundo modelo gerencial para a administração pública foi o consumerismo. Segundo Abrúcio (1998), o consumerismo deu ênfase à flexibilização da gestão pública, passando-se da lógica de planejamento para a lógica da estratégia, e à busca da qualidade na prestação dos serviços públicos, voltando a atenção para os clientes e consumidores. Visavam-se não só aos programas e às reformas como também ao acompanhamento das reações da sociedade, entendida como sendo o conjunto dos clientes e consumidores.

A principal crítica a este modelo foi com relação ao conceito de consumidor dos serviços públicos, havendo uma diferença entre o consumidor de bens no mercado e o *consumidor* dos serviços públicos, no caso, considerado como o cidadão.

O terceiro modelo gerencial, chamado de *Public Service Oriented* (PSO), surgiu para tentar introduzir os conceitos de *accountability* e equidade na prestação dos serviços públicos. A reflexão dos teóricos utiliza-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões estas não pensadas no modelo gerencial.

Para Abrúcio (1998), no modelo gerencial puro a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no consumerismo o processo de descentralização era saudável, na medida em que aproximava o centro das decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecerem melhor qualidade. O ponto que distingue o *Public Service Orientation* (PSO) das outras correntes é o conceito de cidadão com direitos e deveres, numa conotação coletiva, e não como cliente - no caso, com uma referência individual.

Embora faça críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, o fato é que o PSO não descarta as idéias que aí foram desenvolvidas (ABRÚCIO, 1998). As discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las no contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.

O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte do mundo. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas. (ABRÚCIO 1998 p. 7).

Segundo Marini (2002 p. 32), o Centro Latinoamericano de Administración para o Desarrollo (CLAD, 1998) aprovou documento em que estabelece as bases da reforma gerencial, com vistas a direcionar a estratégia da reforma na América Latina, considerando a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social. Neste documento, ressalta que o objetivo central da reforma gerencial é assegurar o aumento da eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, além de criar condições que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade.

O documento do CLAD (1998) destaca alguns princípios norteadores para a implementação do novo modelo administrativo. (MARINI, 2002, p. 32):

- a profissionalização da alta burocracia, visando ao fortalecimento das capacidades de formulação e à avaliação de políticas públicas;
- a focalização no atendimento das demandas cliente-cidadão;
- a transparência e responsabilização democrática na administração pública;
- a descentralização da execução dos serviços a níveis sub-nacionais;
- a desconcentração organizacional da execução de funções do governo central para agências especializadas;
- a orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão; e
- a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas executadas pelo setor público não estatal).

Segundo Marini (2002), a experiência na América Latina é pouco conclusiva em relação ao que a nova gestão pública propõe - ou seja, orientação para resultados; não permite medidas precisas sobre a efetividade dos programas de reforma gerencial; e as avaliações tendem a produzir mais registros de iniciativas do que avaliação de impactos dos programas.

As mudanças significativas na Administração Pública brasileira, no contexto da América Latina, tiveram seu início na década de 1990, período em que o país apresentava dívida interna e externa de grandes proporções, serviço público ineficiente com uma força de trabalho, no âmbito da administração pública, desqualificada. O desafio na época era implantar uma política econômica que contivesse a inflação, que atingia níveis altíssimos, e promovesse um ajuste fiscal que controlasse os gastos públicos. (MARINI, 2002).

Com o Plano Real, em 1995, o governo conseguiu reduzir a inflação e estabilizar a economia. Em 1996, o Governo lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja estratégia consistia na reestruturação das organizações e na flexibilização, transparência e responsabilização dos gestores públicos. O Plano Diretor disseminou os princípios da Administração Pública Gerencial no País. Era necessário também ampliar a participação dos cidadãos no poder local, para facilitar o processo de modernização da gestão (ABRÚCIO, 1998).

Abrúcio (1998, p. 14) sugere como isto deve ser feito e seus efeitos:

Para evitar que os governos estaduais não entrem no futuro na situação falimentar em que estão agora, e para garantir o controle da qualidade das políticas públicas, é preciso aumentar o espaço de participação dos cidadãos no poder local. Sem isto, a reforma do Estado não mudará a gramática política clientelista que dá origem a todas as disfunções atuais.

Essa mobilização enfatizou a capacitação da média e da alta gerência no sentido de desenvolverem competências para trabalharem com ferramentas de gestão, que, em grande parte advinham da iniciativa privada. Para Nader (2005), a lógica produtivista foi introduzida no Governo Federal quando conceitos e ferramentas de gestão, como planejamento estratégico, gerenciamento de processos de trabalho e de pessoas, gestão por projetos, gestão da comunicação, gestão de mudanças e gestão da informação, foram introduzidos nas organizações públicas.

Segundo Nader (2005), por volta de 1988, no Governo Federal brasileiro, o foco da proposta passa a ser a adoção de uma racionalidade gerencial de governo que tivesse como eixo o controle do gasto público. A idéia central era unificar o planejamento, o orçamento e a gestão das ações governamentais segundo três horizontes de tempo: um estratégico, para oito anos, que indica os eixos de integração e desenvolvimento; um que orienta a elaboração de planos plurianuais (PPA) para quatro anos; e os orçamentos anuais. Neste modelo de reforma gerencial, o *programa* (conjunto de ações relativas a investimentos, despesas correntes e outras) passa a ser o denominador comum entre o que é planejado e o que de fato vai gerar resultados, e os indicadores dos programas têm que retratar o objetivo daquele programa.

Segundo Nader (2005), a implantação da metodologia de gestão dos planos plurianuais (PPA), introduziu na Administração Pública Brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo de gestão que inclui as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas e do Plano Plurianual. O *Relatório Anual de Avaliação* do PPA é o documento oficial que contém a avaliação anual dos Programas e do Plano e que tem como expectativa subsidiar a apreciação, pelo Congresso, das propostas de revisão do PPA e do orçamento para o exercício seguinte. A avaliação do PPA é realizada em três etapas, pelas três instâncias de implementação do PPA: gerente de programas, Ministério Setorial e Ministério do Planejamento.

A metodologia de gestão do PPA desenvolvida no Brasil seguiu os moldes da metodologia do governo canadense. O primeiro PPA foi elaborado para o período de 1991 a 1995, no sentido de, principalmente, atender a uma exigência constitucional. Os PPA seguintes (1996-1999 e 2000-2003) já incorporaram alguns aperfeiçoamentos em relação ao de 1991-1995. Em 2004, foi instituído o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual e estabelecida a Avaliação Anual dos Programas e do Plano Plurianual no âmbito do Governo

Federal. Para tal, estabeleceu-se a obrigatoriedade de definição de indicadores para os programas. (NADER, 2005).

Conforme o *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA)* do Governo Federal Brasileiro, ano base 2006 (BRASIL, 2007), existiam alguns desafios a serem vencidos em relação ao uso de indicadores na avaliação dos programas. Uma das principais causas para a inadequação do uso do indicador foi a falta de definição de indicadores que sejam adequados ao desenho dos Programas. Outra causa apontada para a inadequação foi a impropriedade do indicador em relação ao objetivo do programa. A causa mais frequente para a inadequação da concepção dos programas foi a percepção de que as ações programáticas não eram suficientes para atingir os objetivos.

Outras dificuldades associadas à inadequação no uso de indicadores descritos no *Relatório de Avaliação da Gestão do PPA 2006* (BRASIL, 2006, p. 47-81), foram:

- impossibilidade de avaliar as metas, em virtude da não apuração dos dados;
- dificuldades associadas à subestimativa de meta anual ou final do PPA;
- dificuldades associadas a superestimativa das metas anuais ou do final do PPA;
- abandono ou mudança do indicador;
- falta de índice de referência;
- falta de índice previsto ao final do PPA;
- indicador criado somente muito depois do início do PPA;
- não retrata adequadamente o objetivo do programa;
- não retrata adequadamente as características e o tamanho do público-alvo do programa;
- não retrata adequadamente a regionalização;
- pouca pertinência do indicador relativamente ao conjunto das ações que são efetivamente implementadas no programa;
- indicadores do programa são insuficientes para retratar o conjunto das ações previstas para a execução do programa;
- o indicador é insuficiente para retratar as metas físicas;
- falta de tempo para discussão/definição dos indicadores; e
- dificuldades associadas à disponibilidade de dados e informações pelas fontes de dados que serão usadas no cálculo do indicador.

Segundo Nader (2005), a lógica da gestão por resultados introduzida com o PPA baseia-se na compreensão da avaliação de políticas e programas com um objetivo nitidamente gerencial: aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público. A metodologia de gestão por resultados tem contribuído favoravelmente para a institucionalização da sistemática de avaliação na administração pública, influenciando positivamente a transparência e a disponibilização de informações sobre o uso de recursos públicos.

Entretanto, observa-se no *Relatório Anual de Avaliação do PPA* (BRASIL, 2006) que, embora obrigatório, nem todos os programas do Governo Federal possuem indicadores e que não há indicação de sua fórmula de cálculo e, muitas vezes, eles não foram revisados em tempo hábil. Isso pode ser explicado, talvez, pelo pouco tempo existente de prática deste processo de avaliação com o uso de indicadores, porém a iniciativa do governo ao adotar novas metodologias de avaliação é algo inovador.

2.2 A recente experiência do planejamento governamental no Estado de Minas

Gerais e a institucionalização da avaliação gerencial dos programas públicos

O governo mineiro, inserido no contexto brasileiro, vivenciou uma situação gravíssima tanto do ponto de vista fiscal quanto em relação ao grande *déficit* orçamentário, que persistia, desde 1996. Faltavam recursos para a liquidação das despesas e a infraestrutura era precária, o que gerava descrédito internacional e provocava a fuga de investimentos vindos do setor privado. O governo mineiro necessitava de um modelo de gestão capaz de responder mais rapidamente às demandas que se faziam necessárias. Tal situação determinou uma ampla reforma administrativa (VILHENA *et al.*, 2006).

O governo mineiro procurou implementar um modelo de gestão flexível e transparente, com foco no cidadão e orientado para os resultados. Foi nesse contexto que em 2003, um modelo similar ao do Governo Federal, foi formulado por uma equipe de gestores públicos com a proposta de modernização administrativa para o Estado de Minas Gerais, intitulada de “Choque de Gestão” (VILHENA *et al.*, 2006).

O Choque de Gestão é um conjunto integrado de políticas de gestão pública, compreendendo medidas de rápido impacto (curto prazo) e medidas de médio e de longo prazos, sendo operacionalizado por meio de métodos inovadores de gestão na Administração Pública. Buscou-se com o Choque de Gestão a eficiência do uso dos recursos públicos e a eficácia das ações propostas pelo governo - ou seja, que as metas

propostas atinjam os resultados, gerando efetividade das ações de gestão do governo mineiro (VILHENA *et al.*, 2006).

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo mineiro com o “Choque de Gestão” foi reformular a estrutura administrativa do Poder Executivo, com vistas a colaborar para a redução dos custos, visando integrar gerencialmente as atividades de planejamento, orçamento e gestão em um órgão central de planejamento. Surgiu assim a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG). A SEPLAG/MG é o órgão responsável pela condução do projeto Choque de Gestão (ANASTASIA, 2006).

As ações que integram o projeto Choque de Gestão dizem respeito a: orçamento anual e plurianual, planificação de médio e de longo prazo, coordenação geral das ações governamentais e instrumentos vinculados à gestão (recursos humanos, governança eletrônica e logística). Com a reformulação administrativa do Governo de Minas Gerais, este conjunto de ações passa a ser vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG) (ANASTASIA, p. 13, 2006).

2.2.1 Programas estruturadores do Governo de Minas Gerais e arranjo institucional que suporta o processo de gerenciamento dos Programas Públicos

O planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais está previsto na Constituição Estadual de 1989 (MINAS GERAIS, 1989). A Constituição Estadual estabeleceu a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos processos de formulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que estabelece as diretrizes para a elaboração dos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG).

O Sistema de Planejamento do Governo de Minas Gerais possui os seguintes instrumentos (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006, p. 43):

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI: equivale ao plano estratégico do governo, responsável pelas estratégias de longo prazo sendo previsto na constituição Estadual.
- Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG é o detalhamento do PMDI (programas e ações do governo) para um período de quatro anos, contendo as previsões financeiras e realização física.
- Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) – cujo objetivo é assegurar a presença do foco estratégico principal do Governo – os projetos estruturadores – em todos os instrumentos de planejamento e

orçamento, e desenvolver uma metodologia diferenciada para o gerenciamento dos mesmos.

- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabelece as orientações para a elaboração dos orçamentos anuais.
- Lei Orçamentária Anual – LOA, estabelece o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício.
- Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF, constitui um fórum composto por representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, delibera sobre alocação e ou retenção de recursos.
- Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF, estabelece os limites orçamentários e financeiros para os programas e/ou unidades orçamentárias.

Os instrumentos que compõem o planejamento estratégico de longo e de médio prazo são: PMDI e PPAG. Os outros instrumentos são de curto prazo e considerados fundamentais para o alcance dos objetivos futuros do governo.

O PMDI (MINAS GERAIS, 2003, p. 5) refere-se ao planejamento estratégico do Estado de Minas Gerais para um período de longo prazo (2003-2020). Tem como objetivos principais:

- antecipar e sinalizar oportunidades e riscos para o desenvolvimento de Minas Gerais, contribuindo para a superação dos obstáculos existentes e para a atração de investimentos para o Estado;
- estimular a convergência e a integração de iniciativas, esforços e recursos de governos e de instituições públicas e privadas em oportunidades e segmentos de maior potencial de geração de benefícios sociais e econômicos;
- fornecer orientações e indicações para a concepção, seleção e priorização de projetos estruturadores; e
- subsidiar a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007.

Segundo documento do PMDI 2003-2020 (MINAS GERAIS, 2003), as estratégias do governo são traçadas com base nas respostas às seguintes questões:

a) Onde o Estado está? - Foi elaborado um diagnóstico da situação atual do governo utilizando-se o documento *Minas Gerais do Século XXI*, elaborado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG, 2002), que contém um amplo diagnóstico da realidade sócioeconômica de Minas Gerais, servindo de base para a elaboração do PMDI.

b) Onde o Estado quer chegar? - Foram construídos quatro “cenários exploratórios”, que representam as imagens de futuro possíveis para Minas Gerais em 2020. Esses cenários possibilitam o conhecimento de um espaço de oportunidades e riscos dentro do qual foram

desenhadas quatro imagens de futuro possíveis para Minas Gerais. Para tal, foram consultados membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que redigiram os documentos denominados “Cartas do futuro”, descrevendo uma possível Minas Gerais em 2020 e configurando uma imagem desejável do futuro do estado nas dimensões econômica, social, ambiental e de informação e conhecimento regional.

c) Como chegar lá – Foram identificadas três estratégias, cujo detalhamento resultou em dez programas prioritários. O PMDI (2003) apresenta três opções estratégicas e uma agenda com dez objetivos prioritários, que norteiam o processo de planejamento do Estado.

As opções estratégicas que embasaram o processo de planejamento do Governo de Minas Gerais são (Minas Gerais / PMDI, 2003):

- promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis;
- reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e
- revigorar o vigor político de Minas

E os objetivos prioritários do Governo de Minas Gerais são (PMDI, 2003):

1. melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região metropolitana de Belo Horizonte;
2. prover a infraestrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico;
3. melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação;
4. intensificar a atuação do Governo na Gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado;
5. contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho;
6. fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais;
7. reduzir as desigualdades regionais com prioridades para melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri;
8. estabelecer um novo modo de operação do Estado, sanando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo “Choque de Gestão”;
9. viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público - privadas;
- 10 consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional. (MINAS GERAIS/ PPAG 2004, 2003, p. 9).

Esses dez objetivos prioritários subsidiaram a elaboração dos programas de governo, que constam no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004 a 2007 (MINAS GERAIS, 2004).

O PPAG é o desdobramento do PMDI. Descreve como serão implementadas as estratégias do governo contidas no PMDI para um período de quatro anos. Após essa dinâmica, segue-se com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), seguindo as estratégias e táticas contidas no PMDI e no PPAG.

O PPAG compreende: orientações estratégicas extraídas do PMDI; consolidação de todos os programas prioritários do governo com indicadores e metas; destaque para os projetos da carteira do GERAES; e estimativas de receita e despesa (VILHENA *et al.*, 2006 p. 62).

Após a construção da estratégia de longo prazo do governo mineiro descrita no PMDI, os dirigentes das organizações do governo, tais como secretários de Estado, secretários adjuntos, subsecretários e dirigentes das principais empresas, autarquias e fundações, definiram aproximadamente 130 projetos estratégicos. Esses projetos apresentavam a definição do resultado esperado, juntamente com uma estimativa inicial de custos. O governador escolheu dentre este conjunto de projetos apresentados 30 que seriam considerados os projetos estruturadores que comporiam o portfólio de projetos submetidos à Gestão Estratégica de Recursos e Ações (MINAS GERAIS, 2007).

Conforme descrito no site do GERAES¹: “O Geraes é a carteira de projetos estruturadores” [...] O Geraes é a forma como o Estado pretende alcançar a sua expectativa criada em sua visa de futuro, “como chegar lá” [...] (MINAS GERAIS, 2008)

O processo de institucionalização do GERAES teve prosseguimento no PPAG, que detalhou os estruturadores, dando-lhe tratamento especial, e construiu, a partir das iniciativas de estratégia do PMDI, os demais programas do Governo. (VILHENA *et al.*, 2006 p. 62).

O PPAG tem como elemento organizativo central o “Programa”, entendido como um conjunto articulado de ações dos órgãos e entidades estaduais que visam a um objetivo comum, expresso na evolução de indicadores. Os programas do PPAG estão distribuídos entre os Programas Estruturadores e demais Programas do governo. O que diferencia os programas estruturadores dos demais programas são a prioridade orçamentária e o

¹ <http://www.geraes.Minas.Gerais.gov.br/sistema/index.asp>

acompanhamento intensivo deles pela Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (MINAS GERAIS / PPAG 2004-2007, p. 10).

A integração entre o PMDI e PPAG expressa na metodologia de elaboração dos programas, considerou os Objetivos Prioritários e as Iniciativas Estratégicas, componentes do PMDI, como os pontos de partida para criação dos mesmos. Portanto, além de considerar as novas demandas sociais, a definição de programas estava orientada pelas estratégias estabelecidas no instrumento de planejamento de longo prazo. No caso dos Programas Estruturadores essa integração é mais sólida e evidente, visto que esse conjunto sai direto do processo de elaboração do PMDI para compor, com destaque e tratamento diferenciado, o documento do PPAG. (VILHENA *et al.* 2006, p. 62).

A Figura 1 descreve o processo de planejamento estratégico do Governo de Minas Gerais.

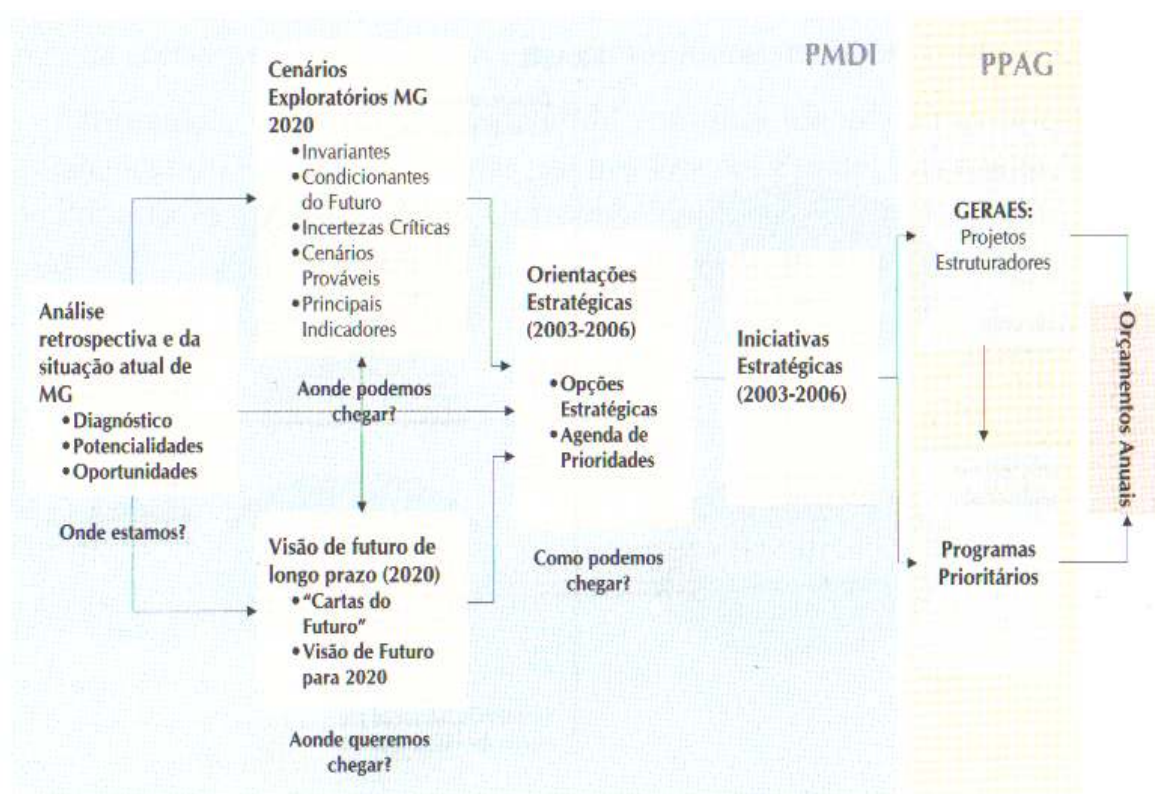


Figura 1 – Metodologia de construção do planejamento estratégico do Governo de Minas Gerais

Fonte: Vilhena (2006).

Conforme descrito no PPAG 2004-2007, o Programa Estruturador deve ser compreendido como uma iniciativa que:

1. transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada.
2. Tem efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social, em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas.
3. Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria.
4. Produz a percepção da sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída, mediante ações concretas.
5. Que se organiza como um projeto, ou seja: objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, elementos que permitem um gerenciamento intensivo. (MINAS GERAIS - PPAG, 2004, p. 30).

Os Programas Estruturadores são um conjunto de projetos que abrangem modernização da gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, dentre outras áreas.

Os projetos estruturadores são concebidos para transformar em realidade a Visão de Futuro, consubstanciada na Orientação Estratégica do Governo presente no PMDI, por meio de ações concretas e resultados efetivos, visíveis e quantificáveis. [...] Os projetos estruturadores não correspondem a tudo que o Governo fará, mas devem imprimir, de maneira inequívoca, a marca de suas realizações. A carteira de projetos estruturadores deve ter “poder de arraste” de outras iniciativas públicas e privadas, capazes de multiplicar seus efeitos, bem como de mobilizar a sociedade para a construção compartilhada do futuro desejado. [...] Por seu caráter estratégico e função de “alavancagem” de um conjunto de iniciativas, o projeto estruturador deve ser submetido a um processo de gerenciamento intensivo e diferenciado das demais atividades. Do seu sucesso dependem a viabilização de diversos outros projetos, a concretização da Visão de Futuro do Governo e a capacidade de mobilização de recursos públicos e privados alocados em atividades estruturantes, geradoras de desenvolvimento. (MINAS GERAIS, Relatório PPAG 2004, p. 30).

Os Programas Estruturadores são considerados o foco estratégico do PPAG. Referem-se ao detalhamento gerencial das ações que conduzirão o estado à visão de futuro e se constituem nas principais prioridades do governo mineiro. Portanto, o PMDI descreve a estratégia de longo prazo para o Estado de Minas Gerais e o PPAG é a forma como o estado pretende alcançar sua visão de futuro.

Os Estruturadores são gerenciados com rigor, pois possuem recursos orçamentários e financeiros garantidos. Além de definir o foco de atuação do Governo, o advento dos projetos estruturadores permite que se avalie a aderência dos instrumentos de planejamento à estratégia (ALMEIDA; GUIMARÃES; OLIVEIRA, 2006 p.71).

O quadro 1 apresenta a relação dos Programas Estruturadores PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2004).

Quadro 1 - Relação dos programas estruturadores do PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2004)

UNIDADE RESPONSÁVEL	PROGRAMA ESTRUTURADOR
Sec. Est. De Agricultura, Pecuária e Abastecimento	01 - Agrominas: Agregação de valor e diversificação de café
Sec. Est. De Ciência e Tecnologia	02 - Inclusão Digital
Sec. Estado de Cultura	03 - Corredor Cultural da Praça da Liberdade – Casa do Conde
Sec. Est. Defesa Social	04 - Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais
Cia Energética de Minas Gerais	05 - 100% de Eletrificação em Minas Gerais 06 - Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro
Sec. Est. Desenvolvimento Econômico	07 - Unidade Parceria Público-Privada Minas Gerais 08 - Oferta de Gás Natural 09 - Plataforma Logística da RMBH 10 - Empresa Mineira Competitiva 11 - Arranjos Produtivos Locais
Sec. Est. De Desenvolvimento Regional e Política Urbana	12 - Lares Gerais
Fundo Estadual de Assistência Social	13 - Programa Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas
Sec. Est. Desenvolvimento Social e Esportes	14 - Centros Públicos de Promoção do Trabalho – Uma Estratégia Para o Primeiro Emprego 15 - Minas Sem Fome
Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais	16 - Projeto Jaíba
Sec. Est. Educação	17 - Universalização e Melhoria do Ensino Médio 18 - Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental
Sec. Est. Fazenda	19 - Modernização da Receita Estadual 20 - Reestruturação e Modernização da SEF – PNAFE/BID/ESTADO DE MINAS GERAIS
Sec. Est. Meio Ambiente Desenvolvimento Sustentável	21 - Gestão Ambiental Minas Gerais Sec. XXI 22 - Programa de Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
Sec. Est. Planejamento e Gestão	23 - Centro Administrativo do Governo de Minas Gerais 24 - Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública
Fundo Estadual de Saúde	25 - Regionalização da Assistência à Saúde 26 - Saneamento Básico: Mais Saúde Para Todos 27 - Saúde em Casa
Sec. Est. Transportes e Obras Públicas	28 - Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento 29 - Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios 30 - Potencialização da Logística do Triângulo – Alto Paranaíba 31 - Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da Região Metropolitana de BH
Sec. Est. Turismo	32 - Estrada Real

Fonte: MINAS GERAIS (2004).

Definidas as estratégias contidas no PMDI, PPAG e orçamentos, e da alocação e garantia de recursos (orçamentos anuais e gestão orçamentária), o Governo do Estado de Minas Gerais adotou, para o gerenciamento dos programas estruturadores uma metodologia

de gerenciamento de projetos intitulada de Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos (MEPCP).

O gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos. O gerenciamento de projetos é realizado através da aplicação e da integração dos seguintes processos de gerenciamento de projetos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento. (OLIVEIRA *apud* PMBOK, 2004, p.8).

Segundo Vilhena (2006, p. 77), o objetivo do Governo de Minas Gerais era adotar uma metodologia de gerenciamento de projetos que permitisse:

- estabelecer planos de projeto, atribuindo metas e responsáveis a cada atividade dos projetos;
- disseminar entre todos os envolvidos a informação sobre metas estabelecidas, as responsabilidades e prazos;
- acompanhar sistematicamente o desempenho dos projetos em relação ao planejado, gerando informação em todos os níveis – operacional, tático e estratégico – para melhorar a coordenação e servir de insumo à tomada de decisão; e
- gerar informação para o estabelecimento de mecanismos de incentivo para as organizações internalizarem a estratégia principal do Governo e para a criação de uma base de dados que atenuem o risco de imprecisão de metas.

Conforme ressalta Timóteo (2005), a MEPCP baseia-se nos conceitos do Guia do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK, 2004), elaborado pelo *Project Management Institute* (PMI), instituição sem fins lucrativos que busca estabelecer padrões para o processo de gerenciamento de projetos.

A MEPCP tem como pontos fundamentais o estabelecimento das metas do projeto, a definição das tarefas necessárias para o atingimento das metas, o acompanhamento da execução das tarefas, o monitoramento dos resultados obtidos, a análise dos desvios encontrados e o estabelecimento de ações corretivas necessárias. (TIMÓTEO, 2005 p. 56).

A estrutura organizacional criada para o gerenciamento dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais foi uma estrutura matricial caracterizada por uma igualdade de poder entre o gerente do projeto e as unidades funcionais ou setoriais participantes da execução.

Essa visão matricial é mais uma visão importada do gerenciamento de projetos que surgiu nas empresas privadas e permite quebrar a lógica de ação segmentada, por secretaria de governo, para incluir uma nova ótica de estrutura matricial, que permite a inclusão de responsabilidades de

vários agentes públicos nos projetos, promovendo integração para atingir resultados esperados. Os gerentes dos projetos estruturadores são nomeados independente da sua alocação hierárquica no governo e se tornam os principais responsáveis pelo gerenciamento das ações e do orçamento dos projetos estruturadores. (MINAS GERAIS, 2007²).

A Figura 2 mostra a estrutura matricial de gerenciamento de projetos estruturadores utilizada pelo Governo de Minas Gerais por intermédio da Secretaria de Planejamento e Gestão.

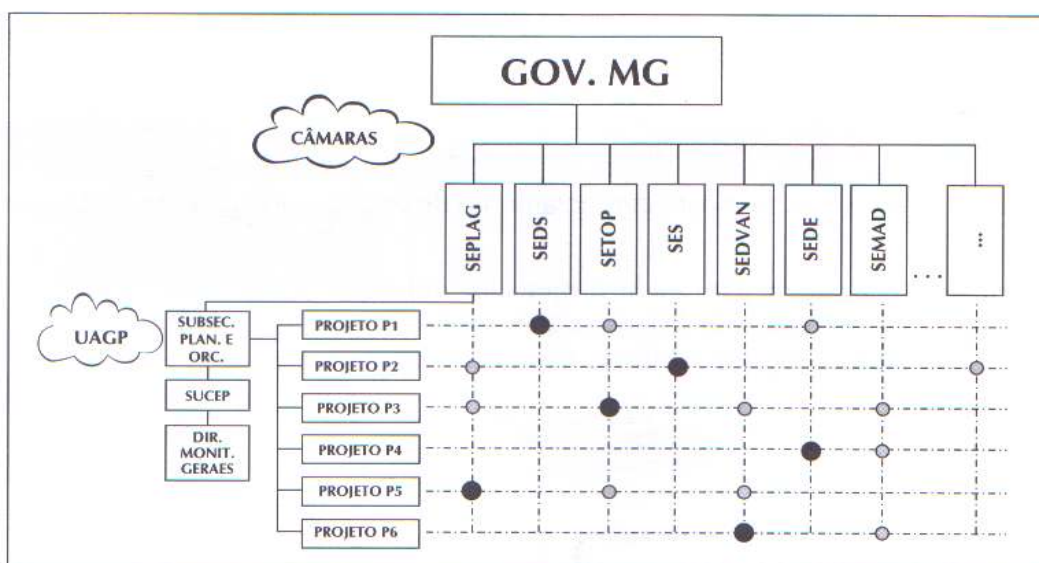


Figura 2 – Estrutura matricial de gerenciamento de projetos do Governo de Minas Gerais

Fonte: Vilhena (2006)

Segundo Vilhena (2006), a metodologia de gerenciamento de projetos implantada no Governo de Minas Gerais contemplou a criação de uma unidade organizacional e a implantação de processos para a fase de planejamento (plano do projeto) e acompanhamento dos Projetos Estruturadores.

Para o gerenciamento dos programas estruturadores, foi criado o escritório de projetos denominado “Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores” (UAGP), que é integrante da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que gerencia estrategicamente o portfólio GERAES, por intermédio da Diretoria de Monitoramento GERAES, tendo como funções principais:

- Padronizar os procedimentos de gerenciamento dos programas;

² <http://www.geraes.Minas.Gerais.gov.br/sistema/index.asp>

- Assessorar os Gerentes de Projetos no planejamento, execução e controle de todos os programas;
- Acompanhar o desempenho do programa, reportando a situação do programa, os riscos e as restrições para os tomadores de decisão adotarem contramedidas;
- Manter a alta administração do Governo de Minas Gerais informada;
- Realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos programas estruturadores;
- Apoiar o gerente do Programa em relação a demandas específicas (VILHENA *et al.*, 2006 p. 79).

Para o monitoramento do GERAES, foi criada, em 2008, a Superintendência Central de Gestão de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES), na estrutura da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. No período 2004-2007, o órgão que monitorava o portfólio do Geraes era a UAGP.

Estabelecia o Decreto 43.554, de 28 de agosto de 2003, art.23 (MINAS GERAIS, 2003, p. 4):

A Diretoria Central de Monitoramento do GERAES tem por finalidade acompanhar a implementação dos Projetos Estruturadores do Governo de Minas Gerais, bem como coordenar a elaboração de relatórios com o objetivo de dar maior transparência às ações do governo, competindo-lhe:

I – definir diretrizes, metodologias e indicadores para acompanhamento e avaliação dos Projetos Estruturadores;

II – proceder ao monitoramento e avaliação físico-financeira da execução dos Projetos Estruturadores do Governo de Minas Gerais por meio dos Sistemas de Informações Gerenciais de Planejamento – SIGPLAN, bem como orientar a execução orçamentária e financeira dos mesmos;

III – identificar os desvios na execução dos Projetos Estruturadores, propor medidas para seu ajustamento ou reformulação e, em articulação com a Superintendência Central de Coordenação Geral – SCCG, encaminhar os assuntos pertinentes às Câmaras Temáticas do Governo Estadual; e

IV – exercer outras atividades correlatas.

Segundo Oliveira (2006), era função da UAGP, considerada o escritório de projetos, acompanhar a implementação dos projetos estruturadores, bem como coordenar a elaboração de relatórios gerenciais, visando dar maior transparência às ações de governo.

No período de 2004 a 2007 a UAGP, por intermédio da Diretoria de Monitoramento do GERAES, acompanhou o processo de execução dos programas estruturadores, bem como coordenou a elaboração de relatórios gerenciais. Para tal, utilizou as ferramentas de Gestão de Projetos (Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos – MEPCP) para garantir os resultados pactuados.

Também fazem parte da estrutura para o gerenciamento de programas no Governo de Minas Gerais, o gerente executivo, o gerente adjunto e o responsável pela ação específica (Fig. 3).



Figura 3 – Equipe de gerentes dos programas do Governo de Minas Gerais
Fonte: Vilhena (2006)

O gerente executivo do Programa é o principal responsável pelo atingimento das metas do projeto. Conforme o art. 2º do Decreto 43378/2003, o gerente executivo tem as seguintes atribuições:

- I – executar as decisões emanadas pela coordenação do Projeto;
- II – atuar, em nome do Estado de Minas Gerais, junto aos órgãos e entidades envolvidos em sua execução;
- III – coordenar as ações a serem executadas no âmbito do Projeto;
- IV – responsabilizar-se por atingir as metas contratadas;
- V – prestar contas, periodicamente ou sempre que for solicitado, do estágio em que se encontra o Projeto, à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, e
- VI – fazer correções de estratégia, quando necessário. (MINAS GERAIS, 2003).

O gerente adjunto do Programa é responsável por auxiliar o trabalho do gerente executivo, que ocupa funções estratégicas no Governo. Para um melhor gerenciamento do programa, é importante que haja um responsável para cada ação, o qual deve assumir a postura de gerente de Programa para sua ação específica, sendo coordenado pelo gerente executivo do Programa Estruturador.

Após a criação da estrutura matricial para o gerenciamento, os projetos estruturadores do Governo de Minas Gerais foram submetidos ao detalhamento de escopo, para que pudessem ser posteriormente acompanhados (FIG. 4).

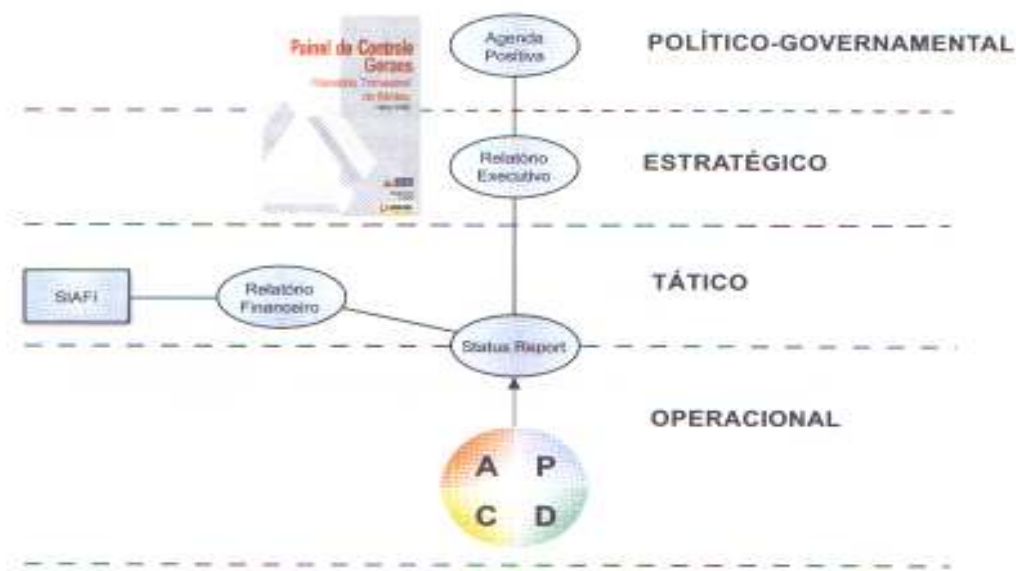


Figura 4 – Dinâmica de acompanhamento dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais

Fonte: Vilhena (2006)

Aos gestores da Unidade de Apoio Gerencial aos Programas Estruturadores (UAGP) competia acompanhar mensalmente a equipe de cada projeto e realizar as seguintes ações:

- Obtenção dos dados do andamento do programa
- Verificação do desempenho do programa
- Identificação de dificuldades e riscos dos programas
- Consolidação das solicitações orçamentárias (cotas e remanejamentos)
- Revisão do planejamento do programa (VILHENA, 2006, p. 82)

As informações advindas dessas reuniões mensais compõem o relatório de situação “*status report*”, considerado uma das principais ferramentas gerenciais da UAGP, a partir da qual outros instrumentos de acompanhamento dos projetos são elaborados: Plano de Ação, Painel de Controle e Agenda Positiva.

Conforme Oliveira (2006, p. 29),

O Plano de Ação caracteriza-se por apontar as dificuldades ou riscos identificados em cada projeto, a ação necessária para a superação destas dificuldades, o responsável pela realização desta ação e o prazo para o alcance da mesma. Mensalmente é realizado um balanço das ações contidas no plano de ação, com o objetivo de buscar soluções para os problemas apresentados [...] O Painel de Controle, constitui-se em instrumento de elaboração trimestral, que contém o objetivo de cada projeto, conforme definição no PPAG, o resultado apresentado por cada projeto no exercício anterior, as metas e marcos do ano corrente, pactuadas na fase de planejamento, bem como o fluxo orçamentário. Este

documento é apresentado ao primeiro escalão do Governo, no intuito de fornecer informações relevantes quanto a situação de cada projeto estruturador, de maneira consolidada, subsidiando, assim as decisões estratégicas do governo. [...] O último produto gerado pela UAGP através do acompanhamento dos projetos é a Agenda Positiva, que relaciona os eventos mais relevantes concluídos ou com previsão de conclusão confirmada, apresentando os resultados alcançados desde o início da execução de cada projeto estruturador e também a projeção de resultados futuros...[...]. (OLIVEIRA, 2006, p. 29).

2.2.2 Mecanismos de monitoramento e avaliação gerencial dos programas integrantes do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2004 – 2007)

No que se refere mais especificamente à avaliação dos programas públicos, o Governo de Minas Gerais em atendimento aos aspectos jurídicos e legais, tem a responsabilidade de avaliar esses programas, o que é feito no *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental* (PPAG), elaborado pela SEPLAG/MG, que contém os dados e informações sobre os resultados e ações dos programas do exercício anterior, que serão apresentados à Assembléia Legislativa e à sociedade.

Cada programa do Governo de Minas Gerais é constituído por um conjunto articulado de ações, associadas a um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos dela. Cada programa está associado a um ou mais indicadores previamente estabelecidos pelas unidades responsáveis por sua elaboração e implementação dos diferentes programas.

Conforme o art. 8º da Lei 15.033 (MINAS GERAIS, 2004), o PPAG e seus programas serão anualmente avaliados. O Poder Executivo instituiu o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão com o apoio técnico da Fundação João Pinheiro. O Poder Executivo teria o prazo até 15 de junho dos exercícios de 2005, 2006 e 2007 para enviar ao Legislativo, o *Relatório Anual de Avaliação do PPAG* contendo:

- Demonstrativo, por programa e ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e da execução acumulada, discriminando as fontes de recursos oriundas: a) do orçamento fiscal; b) do orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maior parte do capital social com direito a voto; c) de fontes diversas das mencionadas.
- Avaliação, por programa, da possibilidade de se alcançar o índice final previsto para cada indicador e de se cumprirem as metas físicas, relacionando, se necessário, as medidas corretivas necessárias.

- Os indicadores dos programas, seus índices e as previsões para o período 2004-2007, para fins de avaliação, serão elaborados e publicados pelo Poder Executivo, no prazo de até sessenta dias contados da data da aprovação do PPAG e constituirão referência para o estabelecimento do Acordo de Resultados previsto na Lei 14.694, de 30 de julho de 2003 (MINAS GERAIS, 2004).

A avaliação do PPAG é um processo implementado por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), alimentado pelas informações fornecidas pelas unidades setoriais responsáveis pela execução dos programas, de acordo com as seguintes etapas (*Relatório Anual de Avaliação do PPAG/exercício 2007*, p. 13).

- avaliação dos programas finalísticos constantes do Plano Plurianual abrangendo aspectos relativos aos resultados alcançados;
- evolução dos indicadores dos programas indicando o progresso em direção ao resultado a ser alcançado;
- demonstrativo físico-financeiro dos valores programados e executados, gerando o índice de eficiência por ação;
- relatório de programas padronizados (programa-meio de toda a Administração Pública);
- demonstrativo da execução física das ações por região de planejamento;
- distribuição das fontes de financiamento 2004, 2005, 2006 e 2007;
- programas dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

A avaliação do PPAG compreende as atividades de aferição e análise dos resultados alcançados referentes à aplicação dos recursos públicos. Os resultados da Avaliação Anual do PPAG referentes a cada exercício irão subsidiar a elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte.

Os resultados obtidos auxiliam a tomada de decisão, fornecendo informações úteis relativas à ação governamental, ampliando os conhecimentos sobre os programas e a oportunidade de reflexão dos envolvidos em sua implementação, buscando sempre a construção coletiva de soluções para a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos Orçamentos anuais (*Relatório Anual de Avaliação do PPAG*, 2007, p. 13).

Considerando o modelo de planejamento adotado pelo Governo de Minas Gerais, na formulação dos programas do PPAG, a aferição dos resultados dos programas é realizada mediante o uso de indicadores que medem a evolução do problema que originou o Programa e o alcance do objetivo estabelecido.

Em um contexto de avaliação, os indicadores são parâmetros elaborados que servem para detalhar se os objetivos de um programa estão sendo adequadamente conduzidos (avaliação de processo) e/ou foram alcançados (de resultados). (*Relatório Anual de Avaliação do PPAG*, exercício 2005, p. 12)

Os valores dos indicadores são uma espécie de sinalizadores que buscam expressar sinteticamente um aspecto da realidade. No entanto, quase nunca dão conta da totalidade do real. Por isso, mesmo quando são bem elaborados, eles assinalam determinadas tendências, mas não trazem certeza absoluta quanto aos resultados de uma ação ou de um processo. No entanto, entre as vantagens em utilizar indicadores tem-se a possibilidade do desenvolvimento de meios de verificação e dos rumos das mudanças que se quer produzir (*Relatório Anual de Avaliação do PPAG*, exercício 2005, p. 12)

Para o PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2004), encontram-se disponíveis os *Relatórios Anuais de Avaliação* correspondentes aos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007. (MINAS GERAIS, 2005, 2006, 2007, 2008). Verifica-se que o principal objetivo da avaliação do PPAG foi apresentar os resultados dos programas, bem como o alcance das metas físicas e financeiras, a partir dos responsáveis pela sua implementação.

Na visão de Oliveira (2006), uma das especificidades relacionadas à metodologia de gestão de projetos públicos refere-se à ausência de bons indicadores que retratem com fidedignidade o que se pretende mensurar, permitindo ajustes ou melhorias em seu gerenciamento. Outra é que os indicadores de desempenho dos programas públicos são voltados aos processos, desconsiderando os resultados alcançados pelos mesmos.

O grande desafio para a disseminação da prática de avaliação de projetos no setor público é encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e de fornecer ao responsável pela gestão dos programas informações úteis para a avaliação dos efeitos de tais programas, as necessidades de correção e, até mesmo, dados que possam conduzir à conclusão sobre a inviabilidade do programa. As dificuldades metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que se aplicam, predominantemente, aos aspectos da produção dos programas (alcance das metas ou objetivos). Essa dificuldade pode levar os gestores de programas públicos a caírem na armadilha de considerar os processos de aferição, especialmente os de produção, como um fim em si mesmo. Mas não se pode perder de vista que o objetivo básico do processo não é produzir números, e sim melhorar os resultados. Deve-se ter em mente que a inovação administrativa importante é praticar a “Administração por desempenho”, e não a “aferição do desempenho” (GUIMARÃES, 2006 p. 295).

A metodologia de gestão por resultado tem contribuído favoravelmente para a institucionalização da sistemática de avaliação na administração pública, influenciando positivamente a transparência e a disponibilização de informações sobre o uso de recursos públicos. Entretanto, a avaliação por resultado, como atualmente realizada na esfera federal e de várias administrações estaduais, sofre muitas críticas que se apresentam como desafios à melhoria da qualidade da gestão e do controle do gasto público dentre as quais: limitações decorrentes da característica interna da avaliação; baixa qualidade das informações apresentadas pelas gerências

dos programas; continuidade da lógica da justificativa ou da omissão dos fatos; ou da crítica ao governo e ao contexto de operação do programa; e dificuldades de obtenção de informações sobre a execução descentralizada, entre outras (ROCHA, 2007).

Em um processo de avaliação de programas públicos, espera-se mensurar o desempenho por meio de indicadores, de modo a proporcionar ao gestor público responsável pela gestão do programa, informações relevantes para a tomada de decisões sobre ele, contribuindo para a melhoria da gestão. A próxima seção abordará o processo de gerenciamento da informação e as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos apontadas na literatura.

2.3 Informação e indicadores de Programas Públicos

2.3.1 Gerenciamento da informação e propriedades da informação

Poucas organizações têm o controle das informações que já possuem e daquelas de que precisam. Percebem-se os gestores às voltas com questões mal definidas, a respeito das quais existem informações múltiplas e conflitantes. Nesses casos, a própria definição do problema é complexa, e os gestores são forçados a encontrar formas de obter consenso a respeito do problema e a inventar soluções para eles. Uma dessas formas consiste em definir como a informação é gerenciada no ambiente organizacional.

É preciso, inicialmente, definir o que é informação:

Informação é uma abstração informal que representa algo significativo para alguém através de textos, imagens, sons ou animação. A representação da informação pode eventualmente ser feita por meio de dados, neste caso podendo ser armazenada em um computador. Porém o que é armazenado na máquina não é a informação, mas a sua representação em forma de dados. O seu significado depende de quem está entrando em contato com a informação que dará significado e entendimento a este dado, gerando assim a informação. (SETZER, 1999, p. 2).

Segundo Cohen (2002 p. 26-36), “[...] a informação são dados estruturados cuja forma e conteúdo são apropriados para um uso em particular, possuindo significado contextual, de utilidade, proporcionando incremento ao conhecimento estabelecido”.

Para Angeloni (2003, p.17-22), “[...] dado, informação e conhecimento são elementos relevantes para a tomada de decisão nas organizações, mas seus significados não

são tão evidentes. O que é dado para um indivíduo pode ser informação e/ou conhecimento para outro”.

Davenport (1998) não faz a distinção entre dado, informação e conhecimento, por considerá-los imprecisos. Os dados são, segundo Davenport (1998, p.19), “observações sobre o estado do mundo”. São símbolos e imagens que não dissipam nossas incertezas. Eles constituem a matéria-prima da informação. Dados sem qualidade levam a informações e decisões também sem qualidade. O “conhecimento é a informação mais valiosa [...] é valiosa precisamente porque alguém deu à informação um contexto, um significado, uma interpretação [...]. o conhecimento pode então ser considerado como a informação processada pelos indivíduos” (DAVENPORT, 1998, p. 19).

Segundo Choo (2003, p. 27),

[...] a informação é um componente intrínseco de quase tudo que uma organização faz. Sem uma clara compreensão dos processos organizacionais e humanos pelos quais a informação se transforma em percepção, conhecimento e ação, as empresas não são capazes de perceber a importância de suas fontes e tecnologias da informação.

Para esse autor, as necessidades de informação surgem quando o homem percebe lacunas em seu conhecimento e se torna consciente da sua inabilidade para dar sentido a uma experiência atual.

McGee e Prusak (1994) consideram a informação como dados coletados, organizados e ordenados aos quais são atribuídos significados e contexto, e é determinado pelo seu usuário.

Para Nonaka e Takeuchi (1997), a informação proporciona a interpretação de eventos ou objetos que torna visíveis os significados, sendo um meio necessário para se construir conhecimento.

Choo (2003) ressalta que existem três arenas de uso da informação, ou seja, situações que justificam o uso da informação. Primeiro, a organização usa a informação para dar sentido a mudanças do ambiente externo. A segunda arena é aquela em que a organização cria, organiza e processa a informação de modo a gerar novos conhecimentos por meio do aprendizado. A terceira arena, de uso estratégico da informação, é aquela em que as organizações buscam e avaliam informações de modo a tomar decisões importantes.

Criar significado, construir conhecimento e tomar decisões são processos interligados, de modo que, analisando como essas três atividades se alimentam mutuamente tem-se uma visão holística do uso da informação.

No caso dos indicadores de desempenho de programas públicos, seu uso justifica dizer que o indicador realmente produz informação relevante para que o gestor tome decisões que contribuam para a efetividade de suas metas.

O modelo que se segue ressalta importantes propriedades informacionais: (SIMPSON,1994 *apud* DAVENPORT, 1998, p. 61):

- verdade – confiança do usuário da informação;
- orientação – quando a informação aponta o caminho na direção de ações que precisam ser realizadas;
- escassez – quando a informação é nova ou não está disponível para os concorrentes;
- acessibilidade – como disponibilizar a informação de modo a que os usuários possam utilizá-la e compreendê-la;
- peso – os traços que dão consistência à informação, tornando-a convincente e de uso provável (um atributo que chamo de engajamento).

Davenport (1998, p. 173) explica o que entende por gerenciamento de informação “[...] trata-se de um conjunto estruturado de atividades que incluem o modo como as organizações determinam suas exigências de informação, a forma como obtêm, distribuem e usam a informação”, indicando como se deve tratar o processo informacional no sentido de se orientar para as mudanças:

Identificar todos os passos de um processo informacional – todas as fontes envolvidas, todas as pessoas que afetam cada passo, todos os problemas que surgem – pode indicar o caminho para mudanças que realmente fazem diferença. Esses elementos propiciam uma harmonia do processo de gerenciamento da informação com as abordagens ecológicas de gestão, possibilitando uma maior previsibilidade dos ambientes nos quais os gestores tomam decisões (DAVENPORT, 1998, p. 173).

O autor completa chamando a atenção para a importância da utilização da informação: “[...] a informação de nada servirá até que seja utilizada.” (DAVENPORT, 1998, p. 194)

Conforme Silveira (2003 p. 111),

[...] pode-se afirmar que é a utilidade da informação que indicará seu valor, que dependerá do contexto em que é utilizada. A utilidade pode ser percebida, entre outros fatores, pela melhoria na produtividade (eficiência), melhoria da qualidade na tomada de decisão, aumento no desempenho das tarefas (eficácia) e aumento na curva de aprendizagem organizacional.

Segundo Beal (2004), a atividade de identificação de necessidades e requisitos de informação apresenta-se como elemento acionador do processo, que pode estabelecer um

ciclo contínuo de coleta, tratamento, distribuição, armazenamento e uso da informação para alimentar os processos decisórios e/ou operacionais da organização.

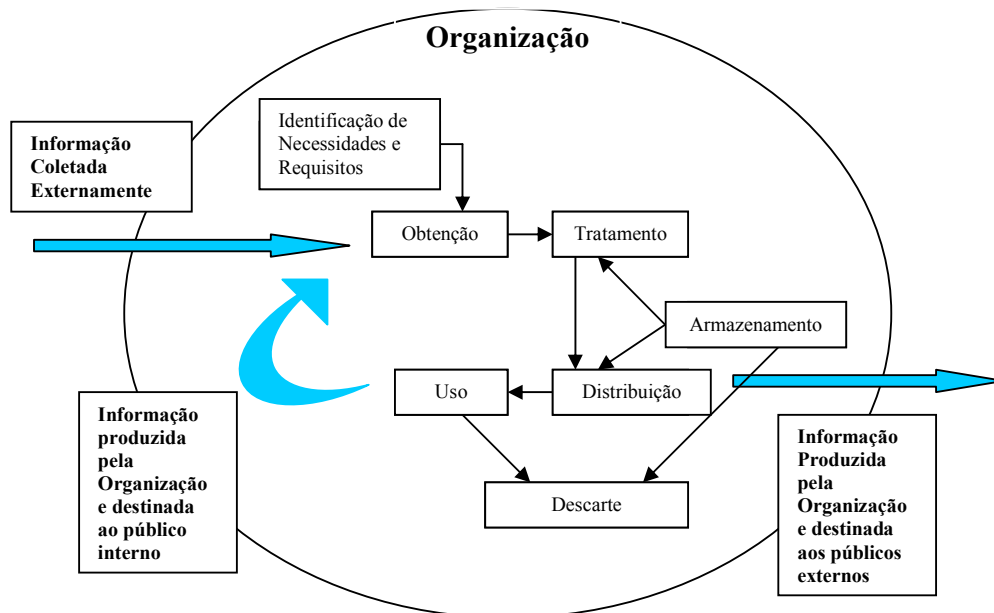


Figura 5 - Fluxo da informação nas organizações

Fonte: Beal (2004, p. 29).

- Identificação de necessidades e requisitos - Identificar as necessidades de informação dos grupos e indivíduos que integram a organização e de seus públicos externos.
- Obtenção - Nesta etapa são desenvolvidas as atividades de criação, recepção ou captura de informação, provenientes de fonte externa ou interna, em qualquer mídia ou formato.
- Tratamento - A informação precisa passar por processos de organização, formatação, estruturação, classificação, análise, síntese e apresentação, com o propósito de torná-la mais acessível e fácil de localizar pelos usuários.
- Distribuição - Esta etapa permite levar a informação necessária a quem precisa dela, tanto interna quanto externamente.
- Uso - O uso é a etapa mais importante de todo o processo de gestão da informação, embora seja frequentemente ignorado pelas organizações. É o uso que garante melhores resultados para a organização, pois ele possibilita a combinação de informações e o surgimento de novos conhecimentos.
- Armazenamento - Etapa necessária para assegurar a conservação dos dados e informações, permitindo seu uso e reúso.
- Descarte - Quando uma informação se torna obsoleta ou perde a utilidade, ela deve ser descartada, obedecendo a normas legais, políticas operacionais e exigências internas (BEAL, 2004, p. 30).

O modelo de gerenciamento da informação, segundo MGee e Prusak (1994, p. 107 cap. 4), “[...] deve ser genérico porque a informação recebe ênfases diferentes em cada segmento econômico e em cada organização; as diferentes tarefas dentro do modelo assumem diferentes níveis de importância e valor entre as organizações”.

2.3.2 Indicadores: conceitos e classificações

Segundo Jannuzzi (2001), existem algumas definições sobre o que são indicadores, em que os autores partem das seguintes orientações:

[...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANUZZI 2001, p. 15).

Mais especificamente, distinguindo o uso do termo na pesquisa acadêmica, o que ele chama “perspectiva programática” é o que nos interessa agora:

Para a pesquisa acadêmica, o indicador Social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (JANUZZI 2001, p. 15).

Carneiro (2006) define indicadores de outra perspectiva:

No uso dos indicadores usados como instrumento tanto para fazer pesquisa teórica como para planejar e avaliar intervenções públicas, parte-se do mesmo ponto: a discussão dos critérios por meio dos quais os fenômenos e processos sociais podem ser medidos. Os indicadores devem ser pensados como padrões de medidas definidas para captar mudanças na realidade, as alterações nas condições de vida das pessoas e lugares. Nem sempre eles estão prontos. É necessário construí-los sob medida para o que queremos observar. O processo de construção dos indicadores parte sempre de uma certa concepção sobre como a realidade deve ser capturada. Para cada concepção são apontadas dimensões, que se traduzem em variáveis, que, por sua vez, materializam-se em indicadores que buscam expressar essa realidade (CARNEIRO, 2004, p. 81).

Explicita Buvnich (1999 p. 31):

Um indicador é uma medida que é utilizada para mostrar a mudança numa condição ou situação específica num determinado período de tempo. Os indicadores nos permitem verificar o grau de alcance ou progresso de um programa. Por esta razão eles são instrumentos essenciais para o monitoramento e avaliação. [...] Os indicadores podem ser medidas quantitativas e qualitativas, [...] devem especificar: o grupo alvo (para quem), quantidade (quanto), qualidade (se está bem), tempo (dentro de que período) e área geográfica (onde).

Conforme argumenta Rocha (2003), o indicador pode ser entendido como uma informação em potencial. Desde que adequadamente interpretado e contextualizado, tende a constituir-se em informação relevante para o processo de tomada de decisão. Tendo em vista os indicadores discutidos nesta dissertação – ou seja, os indicadores de desempenho de programas e projetos públicos –, considera-se que seu propósito é mensurar o progresso do programa (ou projeto) público em direção à meta programada.

Considerando que indicador é uma informação em potencial – um produto e resultado de informação –, se ele for contextualizado será essencial para a avaliação do desempenho de projetos, pois permite mensurar o desempenho do projeto, indicando algo importante sobre o alcance das metas.

[...] um projeto não vale por suas boas intenções e argumentos, mas principalmente pelas evidências que é capaz de apontar sobre seu êxito. Esse pode ser medido em termos de eficiência (diz respeito à produção dos componentes) e de eficácia/efetividade (refere-se ao alcance dos objetivos propostos). O ponto central é que aumenta a objetividade e a credibilidade da proposta sempre que estabelecem-se indicadores e, com isso, estipula-se como o projeto será medido e avaliado. Isso facilita o estabelecimento de acordos e consensos entre os diversos atores sobre o que esperar, para onde olhar, o que monitorar durante a execução (CARNEIRO, 2004, p. 82).

Os indicadores de desempenho de programas públicos são instrumentos de monitoramento e avaliação, sendo destinados a medir se o objetivo deles foi ou não alcançado. Segundo Spink (2001, p. 297),

[...] quando criados com a finalidade de avaliar desempenho e legitimar políticas públicas, os indicadores são importantes instrumentos para disponibilizar informação básica para a construção de diagnósticos sobre a realidade do programa, e portanto, são criados não apenas para avaliar, mas antes, para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas e programas públicos.

Os indicadores de desempenho de programas públicos servem para medir o andamento e o resultado das ações definidas e implementadas por meio deles. Os indicadores podem mensurar o andamento do projeto verificando se está de acordo com o esperado, com vistas a garantir a eficiência do programa; podem, também, contribuir para mensurar os resultados finais dos programas visando garantir sua eficácia.

Spink (2001, p. 291) adverte quanto ao uso dos indicadores, sugerindo que se tenha cautela quanto à sua clareza e utilidade:

[...] os motivos e finalidades da formulação e construção de indicadores são bem variados, sendo necessária, portanto, certa cautela em termos de clareza da função e da utilidade dos indicadores, sob o risco de produzir informações inadequadas sobre a realidade na qual se pretende intervir. Em outras palavras, dado que os indicadores servem a vários senhores, é preciso cautela tanto na sua construção quanto na sua interpretação.

Neste trabalho, considera-se que, desde que o indicador de desempenho de programas públicos possua conteúdo informativo e as propriedades desejáveis para a avaliação do desempenho do programa ao qual se refere, ele pode se transformar em informação relevante para o gestor público.

De acordo com o *Relatório Anual de Avaliação* do Plano Plurianual do Governo Federal brasileiro, ano base 2006 (BRASIL, 2006), o motivo mais frequentemente apontado para a inadequação do desenho dos programas é a definição dos indicadores. Uma das causas indicadas para a inadequação foi a impropriedade dos indicadores em relação objetivo do programa e as dificuldades de sua apuração. Outra causa mais frequente apontada para a inadequação da concepção dos programas foi a percepção de que as ações programáticas não são suficientes para o alcance dos objetivos. Ou seja, as ações previstas na modelagem não contemplam o enfrentamento de todas as causas do problema que originou o programa.

Ressalta Rodrigues (2008, p. 57):

A escolha dos indicadores adequados envolve uma fundamentação nos reais objetivos e interesses daquilo que se pretende medir. E para manipulá-los é necessário que se possua conhecimento suficiente para interpretar os dados obtidos e transformá-los em informações importantes.

Em recente e interessante estudo em que propõe e aplica o índice de desenvolvimento do planejamento (IDP), Araújo Jr. (2008) argumenta que a realização das

metas físicas e o alcance dos resultados pretendidos no âmbito dos programas e ações inseridos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) representam a razão de ser do sistema de planejamento e orçamento na área pública. Entretanto, segundo o autor, enquanto a execução da despesa pública é acompanhada e controlada de forma minuciosa, por meio da rotina institucionalizada e do acompanhamento dos diversos grupos, elementos e fontes de despesa, as metas físicas e os resultados programados são monitorados de forma bastante incipiente.

O índice proposto por Araújo Jr. (2008) informa se as metas e os resultados programados no PPAG 2004-2007 do Governo de Minas Gerais foram efetivamente quantificados e alcançados. O IDP demonstra, de modo geral, qual a parte do Plano Plurianual que obteve níveis satisfatórios de concretização e permite a desagregação, segundo os órgãos públicos responsáveis pelos Programas, das modalidades de programas públicos, e segundo os objetivos prioritários do PPAG 2004-2007, além da desagregação segundo a unidade orçamentária (Administração Direta e Administração Indireta de todos os poderes do Governo do Estado de Minas Gerais no período de 2004-2007).

Ao referir-se aos indicadores de desempenho dos programas inscritos no PPAG, o autor argumenta que:

[...] são indicadores válidos aqueles que efetivamente operacionalizam o planejamento e a avaliação dos programas governamentais. Quantificam-se, pois, como uma relação entre grandezas relevantes para a compreensão do comportamento da situação-problema, mediante a demonstração de quaisquer de seus elementos [...] (ARAÚJO Jr., 2008, p. 23).

Para o autor, geralmente, os indicadores de programas governamentais apresentam-se sob a forma de quociente, assumindo as modalidades de índices, coeficientes, taxas, percentuais e médias. Araújo Jr. (2008) argumenta que os indicadores não devem ser confundidos com metas físicas ou números absolutos e que para serem válidos, precisam estar munidos de elementos indispensáveis à avaliação do desempenho do programa, tais como:

- a) Título do indicador: que deve guardar coerência com a situação-problema ou objetivo do programa.
- b) Índice de referência ou linha de base do programa: elemento numérico a partir do qual se torna possível vislumbrar o diagnóstico da situação-problema em momento anterior à execução do programa desenhado para enfrentá-la. Revela o conteúdo

informativa sobre a capacidade de o indicador diagnosticar e dimensionar a situação-problema.

- c) Índice projetado: elemento numérico que deseja-se alcançar no programa ou em dado momento do tempo futuro (geralmente no final do período de execução do programa). Revela conteúdo informativo sobre a capacidade de projeção e alcance dos resultados do programa.
- d) Índice apurado: elemento numérico efetivamente mensurado por ocasião da avaliação, sem o qual não é possível, a rigor, realizar a avaliação do desempenho do Programa. Revela conteúdo informativo sobre a efetiva capacidade de mensuração da situação-problema no tempo.

Ao analisar o IDP, Araújo Jr. (2008) conclui que menos de 25% dos programas constantes do PPAG 2004-2007 do Governo de Minas Gerais apresentam indicadores válidos. Portanto em sua visão os indicadores de desempenho dos programas governamentais constantes dos documentos oficiais – tais como: *Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG 2004-2007* (MINAS GERAIS, 2004) e *Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa*³ – possuem baixa validade, sendo frágeis no que tange, especialmente, à capacidade de projeção e alcance dos resultados.

Para o autor, embora o emprego de indicadores seja uma prática crescente na avaliação de programas públicos, o que se observa durante o período de execução do PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2004) é que a função controle financeiro ainda é o ponto preponderante do atual Sistema de Planejamento e Orçamento no Governo de Minas Gerais. Ou seja, a adoção de indicadores de desempenho de programas públicos e sua disponibilização por meio de documentos e relatórios exigidos pela legislação, embora possam contribuir para o aumento da transparência das ações governamentais, significam pouco em termos de real institucionalização e consolidação de efetivos mecanismos de avaliação de políticas públicas e de apoio ao processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

É importante ressaltar que a existência e adequação dos elementos indispensáveis ao indicador de desempenho de programas governamentais revela o conteúdo informativo do indicador. Nesse sentido, o indicador necessita estar municiado de elementos como índice de referência e índice projetado, além do índice efetivamente apurado. Ou seja, deve estar

³ http://www.planejamento.Minas.Gerais.gov.br/governo/publicacoes/mens_governador_ass_legislativa.asp

munido de seus elementos essenciais para que possa ser interpretado como uma informação relevante para o processo de planejamento e avaliação de programas e projetos públicos.

A inexistência ou inadequação de um desses elementos essenciais comprometem o conteúdo informativo do indicador de desempenho do programa público. Assim é que, considerando-se o período de execução de determinado programa inscrito no Plano (PPAG 2004-2007, no caso), o indicador de seu desempenho (ou os indicadores de desempenho, no caso de o programa possuir mais de um indicador) somente possuirá conteúdo informativo, diante da existência de seus elementos essenciais: valor de referência (linha de base), valor projetado (índice esperado ao término do período de execução do programa) e valor efetivamente apurado.

A inexistência de um ou mais desses elementos restringe ou elimina o conteúdo de informação que o indicador de desempenho do programa necessita revelar para que o indicador migre da condição de informação potencial (conjunto de dados com um propósito) para a de produto de informação relevante para o planejamento e avaliação de programas governamentais.

Autores como Almeida (2008) e Assis (2006) discutem a natureza e as características dos produtos de informação. Explica Choo (2003),

Os produtos de informação são desenvolvidos como qualidades que agregam valor à informação que está sendo processado, com o objetivo de ajudar o usuário a tomar melhores decisões, a perceber melhor as situações e, em última instância, empreender ações mais eficazes (CHOO, 2003, p. 412).

Os produtos de informação devem ser concebidos de acordo com as necessidades de seu público usuário, e estas, por sua vez, nascem de problemas, incertezas e ambiguidades (Choo, 2003).

Ao discutir a elaboração de produtos de informação nas organizações, Assis (2006) argumenta que os produtos de informação podem ser agrupados em quatro tipos, tendo em vista as características e objetivos dos usuários: referencial, analítico, noticioso e estatístico.

O produto de informação referencial tem o propósito de comunicar a informação de forma clara e objetiva. De modo geral, os produtos de informação referencial são os primeiros a serem elaborados pela organização, pois contêm informações simples e originais (como dados primários).

O produto de informação analítico é aquele cuja elaboração volta-se para subsidiar análises e empreendimentos dos gestores, possibilitando-lhes maior conhecimento sobre o

assunto ou tema. Servem de apoio à tomada de decisão, uma vez que retrata conteúdo informativo importante para os gestores.

Classifica-se como noticioso o produto de informação que reúne informações diárias de interesse do usuário. Sua função nas organizações é contribuir para a disseminação de informações técnicas no ambiente corporativo (ASSIS, 2006).

Os produtos de informação estatística, segundo o autor, voltam-se para a seleção de dados, indicadores e índices utilizados nas áreas técnicas da organização. Reúnem várias fontes de informação. Sua utilização pelo usuário exige certo conhecimento. Assim como os produtos de informação referencial, os produtos de informação estatística também podem potencializar o processo de tomada de decisão, uma vez que subsidiam a atividade gerencial.

Sob o ponto de vista do planejamento e avaliação de políticas e programas públicos e considerando-se o significado atribuído aos produtos de informação por Choo (2003), bem como a classificação de Assis (2006), parte-se da premissa que os indicadores de desempenho de programas públicos podem constituir-se em produtos de informação analíticos, que subsidiam as atividades gerenciais no ambiente público, potencializando os acertos na tomada de decisão sobre políticas, programas e projetos públicos.

Mais do que propriamente avaliar os programas públicos, os indicadores de desempenho de programas públicos, assim compreendidos, servem ao propósito de monitorar ou acompanhar o progresso do programa em relação à meta programada pelos gestores públicos.

A esse respeito, é importante destacar que, embora, muitas vezes, utilizados como sinônimos, os termos *meta* e *objetivo*, possuem significados distintos no contexto do indicador de desempenho de programa público. Os objetivos do programa são amplos, geralmente qualitativos, e se referem a uma direção mais do que um estado (situação-problema) específico. As metas, por sua vez, representam uma intenção, valores específicos ou grandezas passíveis de mensuração (BELLEN, 2006).

2.3.3 Propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos

Conforme Dumont (2006 p. 57), “[...] o processo de monitoramento e avaliação de programas, necessariamente, deverá abranger indicadores de eficácia, eficiência e efetividade.” Eficácia é atingir o objetivo perseguido; cumprir, executar; é o poder de

causar determinada tarefa ou função, produzindo o resultado pretendido. Eficiência é a qualidade de fazer com excelência, sem perdas ou desperdícios. Eficiente é aquilo ou aquele que chega a um resultado com qualidade, com competência e assertividade, sem nenhum erro ou com um mínimo de erros. Medir a efetividade é avaliar a relação entre os resultados alcançados e os objetivos esperados.

Na visão de Dumont (2006, p. 54-64), “[...] as propriedades relevantes, de um indicador são:

- Simplicidade – o indicador deve ser ferramenta de simples manuseio e compreensão que permita visualizar as informações que representa.
- Baixo custo de obtenção – o grande problema nas organizações públicas é a grande quantidade de dados disponíveis e não tratados. A identificação dos melhores indicadores devem ser aqueles que são mais facilmente encontrados e cujo tratamento não requeira altos custos.
- Estabilidade – o processo de avaliação nas organizações deve ter a função de um fusível, que interrompe a corrente elétrica à medida que ela se torna muito alta, ou seja, deve ser integrante do sistema e permitir feedback ao gestor.
- Confiabilidade – as decisões em alto nível gerencial demandam alta responsabilidade e pouco tempo para serem formuladas. Um bom indicador, neste sentido, deve estar embasado em informações confiáveis e coerentes, sem as quais, as decisões invariavelmente redundarão em fracasso.
- Comparabilidade – ter em vista a possibilidade de praticar o *benchmark* com organizações similares visando alcançar ganhos de qualidade.
- Forma de apresentação – a escolha do formato de apresentação dos indicadores mais adequado a cada aspecto que se pretende medir é de fundamental importância para facilitar o entendimento.

Para Spink (2001, p. 295), “[...] os indicadores podem ser simples e compostos. Os indicadores simples normalmente são autoexplicativos: descrevem imediatamente um determinado aspecto da realidade. [...]”. São excelentes para realizar avaliações setoriais e para a avaliação de cumprimento de pontos do programa de governo, permitindo conclusões rápidas e objetivas. Indicadores compostos, por sua vez, apresentam de forma sintética um conjunto de aspecto da realidade, ou seja, vários indicadores simples estabelecendo algum tipo de média entre eles.

Uma das características fundamentais dos indicadores é que, necessariamente, estabelecem um certo padrão normativo a partir do qual avalia-se o estado social da realidade em que se quer intervir, construindo um diagnóstico que alimente o processo de definição de estratégias e prioridades, ou; avalia-se o desempenho das políticas e programas, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto) (SPINK 2001, p. 296).

Características importantes de um indicador, segundo Spink (2001, p. 297):

- Simplicidade, ou seja, facilidade em serem compreendidos
- Validade/Estabilidade – relação entre conceito e medida
- Seletividade/Sensibilidade/Especificidade – expressar características essenciais e mudanças esperadas
- Cobertura – amplitude e diversidade
- Independentes – não condicionados por fatores externos (exógenos)
- Confiabilidade – qualidade dos dados (da coleta, sistematização e padronização dos dados)
- Baixo custo/Fácil obtenção/Periodicidade/Desagregação – produção, manutenção e factibilidade dos dados.

Jannuzzi (2005), explica que o processo de construção de um indicador inicia-se com a explicitação da demanda de interesse programático. A partir da definição do objetivo do programa ou projeto, busca-se delinear as dimensões do indicador, ou seja, os componentes, as ações operacionais vinculadas ao objetivo do programa. A fase seguinte corresponde à exploração dos dados e informações necessários ao cálculo do indicador. As fontes de dados podem ser: registros administrativos realizados no âmbito do programa ou projeto público; ou estatísticas públicas produzidas por órgãos e agências oficiais de estatísticas e informações (a exemplo do IBGE, FJP e Fundação SEADE). Depois, os dados são tratados e processados, transformando-se em indicadores (que são expressos por meio de quocientes, razões, taxas, etc.). “Os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis” (JANNUZZI, 2005, p. 139).

Jannuzzi (2005) aponta que a escolha de indicadores para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela aderência dos indicadores a determinadas propriedades e pela lógica estruturante de aplicação, que são elementos que deverão auxiliar a definição da tipologia de indicadores mais adequada à situação ou problema específico que o programa ou projeto pretende enfrentar.

Argumenta Jannuzzi (2005), ainda, que as propriedades apontadas para o uso do indicador no processo de formulação e avaliação de políticas públicas são: relevância para a agenda política, validade, confiabilidade, cobertura populacional, sensibilidade às ações previstas, especificidade ao programa, transparência metodológica na sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua obtenção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade populacional e territorial, e comparabilidade da série histórica (JANNUZZI, 2005, p. 140).

A relevância é uma das propriedades fundamentais para que o indicador seja pertinente no acompanhamento dos programas públicos. A validade é outro critério

fundamental, pois é necessário que se disponha de medidas o mais próximo possível da demanda política que lhe deu origem. É necessário também que haja confiabilidade da medida para legitimar o uso do indicador. Deve-se procurar empregar indicadores de boa cobertura populacional que sejam representativos da realidade em análise. É importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos de determinada intervenção. A transparência metodológica é fundamental para legitimar a política pública, no sentido de as decisões serem explicitadas de forma objetiva. A comunicabilidade tem por finalidade garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população. A periodicidade com que um indicador pode ser atualizado e a factibilidade de sua obtenção a custos módicos são aspectos cruciais para a construção de indicadores, para que se possa avaliar o efeito dos programas públicos implementados e corrigir eventuais distorções de implementação. Com relação à desagregabilidade, é preciso que o indicador se refira à população alvo do programa. A comparabilidade da série histórica é outra característica desejável, de modo a permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programas implementados (JANUZZI, 2005).

Para Buvinich (1999, p. 31), um bom indicador deve apresentar as seguintes características:

- Válido: que meça o que se supõe deve ser medido;
- Confiável: que seja verificável;
- Relevante: aos objetivos do programa/projeto;
- Sensitivo: às mudanças da situação que é observada;
- Aceitável: pela população em estudo e pelos que coletam a informação;
- Específico: adaptado aos objetivos do programa/projeto;
- Oportuno: que possa ser constituído e reportado em tempo hábil;
- Tecnicamente viável: que os dados requeridos possam ser coletados e mensuráveis (*i.e.*, fácil de coletar através de amostragem, disponibilidade de pessoal especializado, disponibilidade de transporte do equipamento necessário, etc)
- Custo-efetivo: que os dados requeridos possam ser coletados a um custo razoável (*i.e.*, custos de capital, pessoal, operacionais).

Segundo Mokate (2002, p. 26), em se tratando de avaliação, um bom indicador se caracteriza pelas seguintes características:

- Precisão – o indicador deve ser claramente interpretável e inteligível;
- Relevância para o usuário da informação – o indicador deve refletir elementos ou fenômenos que fazem parte do que se procura entender;

Apropriação pelos usuários da informação - Os usuários do indicador devem se identificar com o mesmo e crerem que reflete fielmente informação relevante;
Praticidade – o indicador deve apresentar um custo razoável para compilar dados e produzir informações.

O Quadro 2 apresenta uma síntese das propriedades desejáveis ou dos atributos que os indicadores devem possuir para que possam, de fato, corresponder a informações importantes no sentido de subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

Quadro 2 - Síntese das propriedades desejáveis dos indicadores, segundo autores consultados na literatura

(continua)

Autor	Propriedades desejáveis	Especificação
Jannuzzi (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Relevância • Validade • Confiabilidade • Cobertura • Sensibilidade • Especificidade • Inteligibilidade • Comunicabilidade • Factibilidade 	<p>A relevância social do indicador – e, portanto, a pertinência de sua produção e uso – é historicamente determinada, resultante da agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória.</p> <p>A validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que se propõe “substituir” ou “operacionalizar”.</p> <p>A confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo.</p> <p>Os indicadores devem apresentar adequada cobertura populacional para que sejam representativos da realidade empírica em análise.</p> <p>A sensibilidade de um indicador diz respeito a sua capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão referida se alteram.</p> <p>Especificidade do indicador corresponde a sua propriedade em refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão de interesse.</p> <p>Inteligibilidade diz respeito à transparência da metodologia de construção do indicador.</p> <p>Um bom indicador deveria ser facilmente comunicável, compreensível aos demais envolvidos.</p> <p>É necessário que a obtenção de um indicador seja factível para os propósitos previstos. Além disso, o custo e o tempo para obtenção do indicador têm que ser compatíveis com as necessidades e usos que dele se faz.</p>

Jannuzzi (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidade • Desagregabilidade populacional e territorial • Comparabilidade 	<p>A periodicidade refere-se à produção com certa regularidade das estatísticas que constituem os indicadores. Para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados e corrigir eventuais distorções de implementação, é necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade.</p> <p>É preciso que os indicadores se refiram à população-alvo dos programas.</p> <p>Historicidade de um indicador é a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis dele, de modo a poder cotejar o valor presente com situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas sociais implementadas. É uma característica desejável, de modo a permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programas implementados.</p>
Dumont <i>et al.</i> (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Simplicidade • Baixo custo de obtenção • Estabilidade • Confiabilidade • Comparabilidade • Forma de apresentação 	<p>O indicador deve ser ferramenta de simples manuseio e compreensão que permita visualizar as informações que representa.</p> <p>O grande problema nas organizações públicas é a grande quantidade de dados disponíveis e não tratados. Os melhores indicadores devem ser aqueles que são mais facilmente encontrados e cujo tratamento não requeira altos custos.</p> <p>O processo de avaliação nas organizações deve ter a função de um fusível, que interrompe a corrente elétrica à medida que ela se torna muito alta; ou seja, deve ser integrante do sistema e permitir <i>feedback</i> ao gestor.</p> <p>As decisões em alto nível gerencial demandam alta responsabilidade e pouco tempo para serem formuladas. Um bom indicador, neste sentido, deve estar embasado em informações confiáveis e coerentes, sem as quais as decisões invariavelmente redundarão em fracasso.</p> <p>Ter em vista a possibilidade de praticar o <i>benchmark</i> com organizações similares, visando alcançar ganhos de qualidade.</p> <p>A escolha do formato de apresentação dos indicadores mais adequado a cada aspecto que se pretende medir é de fundamental importância para facilitar o entendimento.</p>
Buvnich (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Válido • Confiável • Relevante • Sensitivo • Aceitável • Específico • Oportuno 	<p>Válido: que meça o que se supõe deve ser medido.</p> <p>Confiável: que seja verificável.</p> <p>Relevante: aos objetivos do programa/projeto.</p> <p>Sensitivo: às mudanças da situação que é observada.</p> <p>Aceitável: pela população em estudo e pelos que coletam a informação.</p> <p>Específico: adaptado aos objetivos do programa/projeto.</p> <p>Oportuno: que possa ser constituído e reportado em tempo hábil.</p>

Buvnich (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnicamente viável • Custo-efetivo: 	<p>Tecnicamente viável: que os dados requeridos possam ser coletados e mensuráveis (isto é, fácil de coletar através de amostragem, disponibilidade de pessoal especializado, disponibilidade de transporte do equipamento necessário, etc).</p> <p>Custo-efetivo: que os dados requeridos possam ser coletados a um custo razoável (isto é, custos de capital, pessoal, operacionais).</p>
Davenport (Chester Simpson 1994 <i>apud</i> Davenport 1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Verdade • Orientação • Escassez • Acessibilidade • Peso 	<p>Confiança do usuário da informação.</p> <p>Quando a informação aponta o caminho na direção de ações que precisam ser realizadas.</p> <p>Quando a informação é nova ou não está disponível para os Concorrentes.</p> <p>Como disponibilizar a informação de modo a que os usuários possam utilizá-la e compreendê-la.</p> <p>Os traços que dão consistência à informação, tornando-a convincente e de uso provável (um atributo que chamo de “engajamento”).</p>
Spink <i>et al.</i> (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Simplicidade • Validade/Estabilidade • Seletividade/Sensibilidade/Especificidade • Cobertura • Independente • Confiabilidade • Baixocusto/Fácil obtenção/Periodicidade/Desagregação 	<p>Facilidade em serem compreendidos.</p> <p>Relação entre conceito e medida.</p> <p>Expressar características essenciais e mudanças esperadas.</p> <p>Amplitude e diversidade.</p> <p>Não condicionados por fatores externos (exógenos).</p> <p>Qualidade dos dados (da coleta, sistematização e padronização dos dados).</p> <p>Produção, manutenção e factibilidade dos dados.</p>
Manual do PPAG 2008-2011 SEPLAG/MG	<ul style="list-style-type: none"> • Validade • Relevância • Confiabilidade • Viabilidade • Simplicidade • Tempestividade 	<p>O indicador deve ser representativo do fenômeno ou realidade que se quer demonstrar.</p> <p>Deve ser útil no sentido de possibilitar a avaliação da estratégia articulada pelo programa para solucionar o problema atacado, sendo, por isso, coerente com o objetivo do programa e sensível às suas ações.</p> <p>O indicador deve ser apurado de tal forma a inspirar segurança acerca da metodologia de coleta de dados.</p> <p>Os indicadores devem ser passíveis de mensuração e serem efetivamente mensurados, pois representam um mecanismo efetivo de controle do programa.</p> <p>A informação disponibilizada pelo indicador deve ser facilmente compreensível pelos gestores do programa e pelos seus beneficiários.</p> <p>Os indicadores devem ser apuráveis em tempo oportuno. Nada adiantaria a elaboração de um excelente indicador se apenas pudesse ser apurado a cada pesquisa censitária.</p>

Acordo de Resultados 2004 SEPLAG/MG	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptabilidade • Representatividade de • Simplicidade • Rastreabilidade • Disponibilidade • Economia • Praticidade • Estabilidade 	<p>Capacidade de resposta às mudanças de comportamento e exigências dos clientes. Os indicadores podem tornar-se desnecessários ao longo do tempo e devem ser imediatamente eliminados ou substituídos por outros de maior utilidade.</p> <p>Captação das etapas mais importantes e críticas dos processos, no local certo, para que seja suficientemente representativo e abrangente. Dados desnecessários ou inexistentes não devem ser coletados. Em contrapartida, dados importantes devem ser precisos, atender aos objetivos e ser buscados na fonte correta. Este atributo merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos. Deve, portanto, haver um certo equilíbrio entre a representatividade e a disponibilidade para coleta.</p> <p>Facilidade de ser compreendido e aplicado tanto pelos executores quanto – e principalmente – pelos que receberão seus resultados. Os nomes e expressões devem ser conhecidos e entendidos por todos os envolvidos de forma homogênea, garantindo ampla validade por toda a organização.</p> <p>Facilidade para identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção. Sempre que possível, deve-se transformar os resultados em gráficos para um acompanhamento mais preciso, o que permite a comparação com desempenhos anteriores.</p> <p>Facilidade de acesso para coleta, estando disponível a tempo para as pessoas certas e sem distorções, servindo de base para que decisões sejam tomadas. De nada adiantaria informações atrasadas e desatualizadas, embora corretas, ou informações atuais e corretas, mas para a pessoa errada.</p> <p>Não deve ser gasto tempo demais procurando dados, muito menos pesquisando ou aguardando novos métodos de coleta. Os benefícios trazidos com os indicadores devem ser maiores que os custos incorridos na medição. Caso contrário, em pouco tempo a organização estará medindo sua própria falência.</p> <p>Garantia de que realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para isso, deve ser testado no campo e, se necessário, modificado ou excluído.</p> <p>Garantia de que é gerado em rotinas de processos e permanece ao longo do tempo, permitindo a formação de série histórica.</p>
Mokate (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Precisão • Relevância • Apropriação • Praticidade 	<p>Claramente interpretável e inteligível.</p> <p>Reflete elementos ou fenômenos que fazem parte do que se procura entender, ou seja, relevante para o usuário da informação.</p> <p>Os usuários se identificam com o indicador e creem que reflete fielmente informação relevante.</p> <p>O custo razoável para compilar dados e produzir informações.</p>

Fonte: adaptado de Jannuzzi (2005), Dumont *et al.* (2006), Buvnich (1999), Davenport (1998), Mokate (2000), Spink (2001), Acordo de Resultados (2004) Manual do PPAG/SEPLAG/MG (2008-2011).

Um sistema de avaliação pode se tornar relevante quando for capaz de produzir informações que contribuam para a eficiência no uso dos recursos públicos e eficácia no alcance dos objetivos propostos. Para tal, é necessário que haja indicadores que sejam aderentes ao conjunto de propriedades desejáveis, que definirão qual é o indicador mais adequado para a avaliação dos programas. Para que os indicadores sejam aderentes às propriedades, conforme descrito por Januzzi (2005), as informações usadas em sua confecção precisam ser gerenciadas.

Na visão de Nader (2005), a avaliação por resultados, ou gerencial, como atualmente é realizada na esfera federal e em várias administrações estaduais, sofre muitas críticas, tais como: limitações decorrentes da característica interna da avaliação; baixa qualidade das informações apresentadas pelas gerências dos programas; continuidade da lógica da justificativa, ou da omissão dos fatos, ou da crítica ao governo e ao contexto de operação do programa; e dificuldades de obtenção de informações sobre a execução descentralizada. Essas se apresentam como desafios à efetiva melhoria da qualidade de gestão e do gasto público.

Segundo Ospina (2002), a existência de um sistema de medição por si só não garante o aperfeiçoamento da gestão pública. Para a autora, o uso de indicadores para o monitoramento e a avaliação de programas e projetos públicos somente poderá contribuir para a melhoria na gestão pública se os gestores públicos de fato utilizarem as informações e indicadores para tomarem decisões sobre o programa ou projeto público.

A partir da consideração dos diversos autores sobre as propriedades desejáveis ou os atributos dos indicadores, elaborou-se o Quadro 3, a ser usado na confecção do questionário aplicado no levantamento de campo, o qual apresenta o escopo das propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos e os respectivos significados e constitui a base para a elaboração do formulário a ser aplicado para verificar a percepção dos gestores públicos sobre as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos por eles utilizados para efeito de monitoramento e avaliação dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais.

Quadro 3 – Propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos

Propriedades desejáveis	Especificação
1. Relevância	O indicador possui importância para a agenda político-social, permitindo o acompanhamento do programa. Ou seja, é útil no sentido de possibilitar a avaliação das prioridades governamentais. É capaz de medir a evolução do programa e útil na análise e tomada de decisão.
2. Validade	O indicador retrata o mais próximo possível os objetivos e ações do programa e a demanda política que lhe deu origem, Ou seja, é representativo do conceito abstrato, fenômeno ou realidade a que se refere; é específico e sensível às ações do programa.
3. Confiabilidade	A forma de construção do indicador apóia-se em informações obtidas de fontes confiáveis e é apurado de forma transparente. Portanto, inspira segurança acerca da metodologia de coleta de dados. A confiança na medida e nos dados a ela correspondentes, bem como nas fonte de dados usadas em seu cálculo, e a transparência metodológica contribuem para legitimar o uso do indicador.
4. Viabilidade	O indicador é passível de ser obtido. Ou seja, os custos envolvidos na coleta e tratamento dos dados que compõem o indicador (custos operacionais, de pessoal, equipamento, etc) são razoáveis (custos menores do que os benefícios de informação trazidos pelo indicador). Os dados e informações necessários à obtenção do indicador são tecnicamente viáveis de serem coletados e processados. Factibilidade operacional de apuração do indicador.
5. Periodicidade	O indicador é apurável em tempo oportuno. Os dados e informações necessários à obtenção do indicador são disponibilizados, sistemática e periodicamente, e em tempo hábil, de forma a permitir o acompanhamento e avaliação do programa.
6. Simplicidade	A informação representada por meio do indicador é facilmente compreensível pelos gestores, beneficiários dos programas e demais envolvidos. Ou seja, o indicador deve ser inteligível, facilmente comunicável e aceitável para todos os envolvidos com o programa (gestores, público-alvo, beneficiários).
7. Comparabilidade	O indicador deve ser apurado de modo a possibilitar a geração de séries históricas comparáveis no tempo. Ou seja, parte de um valor de referência (valor de base). Apresenta o valor previsto para ser alcançado pelo indicador ao final do programa e os valores apurados durante a execução do programa. O indicador possibilita coletar o valor atual com a situação existente no ano básico de referência e com valores passados, inferindo-se tendências quanto ao alcance do valor previsto na meta.
8. Cobertura	É necessário que o indicador possua desagregabilidade populacional e territorial compatível com o público-alvo e grupos sociais beneficiários do programa. Ou seja, o indicador deve apresentar uma adequada cobertura do público-alvo objeto do programa.

Fonte: adaptado de Jannuzzi (2005), Dumont *et al.* (2006), Buvnich (1999), Davenport (1998), Mokate (2000), Spink (2001), Acordo de Resultados SEPLA/MG (2004) Manual do PPAG/SEPLA/MG (2008-2011).

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia e os instrumentos utilizados no desenvolvimento deste trabalho.

O que motivou o desenvolvimento deste trabalho foi a seguinte indagação: Em que medida os indicadores inscritos no PPAG 2004-2007, para os efeitos de monitoramento e avaliação de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais, possuem conteúdo informativo e as propriedades desejáveis apontadas na literatura, segundo a percepção dos gestores públicos usuários destes indicadores?

Para responder a esta questão, utilizou-se como procedimento o método indutivo, em que fenômenos são observados e analisados, e as constatações particulares conduzem à elaboração de generalizações (MARCONI e LAKATOS, 1995). Nesse sentido, três caminhos foram trilhados: a) realizou-se uma pesquisa bibliográfica para identificar o conteúdo informativo e as propriedades dos indicadores de desempenho dos programas públicos apontados na literatura; b) procedeu-se à análise documental, ou seja, análise dos *Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG/exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007* para verificar a presença de conteúdo informativo; e c) realizou-se uma pesquisa de campo para levantar dados sobre a percepção dos gestores públicos usuários responsáveis pelo monitoramento e avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004-2007.

Primeiramente, mediante levantamento bibliográfico (livros, artigos, teses, monografias, leis e decretos do Governo Federal e do Governo de Minas Gerais), elaborou-se revisão da literatura, visando contextualizar o modelo gerencial na gestão pública. Em seguida, descreveu-se o recente processo de planejamento no Governo de Minas Gerais e a institucionalização da avaliação gerencial dos programas públicos e dos programas estruturadores, considerados os programas prioritários para execução pelo governo mineiro. Foram, também, sistematizados conceitos e significados sobre o conteúdo informativo e as propriedades desejáveis que um indicador de desempenho de programas públicos deve possuir.

Para tal propósito, autores como Januzzi (2005), Dumont (2006), Davenport (1998), Buvinich (1999), Mokate (2002), Spink (2002), Rocha (2003) e Araújo Jr.(2008) foram referências fundamentais.

Após a revisão da literatura, foram mapeadas as características dos indicadores dos programas estruturadores voltados para a área de infraestrutura econômica e a área social,

elencando aspectos como: nome do indicador e fonte de dados, data da apuração do índice de referência, valor do índice de referência, índice esperado em 2007 (valor projetado para o final do ciclo 2004-2007) e índice apurado anualmente. Esse mapeamento foi elaborado por meio do levantamento realizado no documento institucional da SEPLAG-MG, *Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007*, relativo aos exercícios dos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007.

No terceiro momento, definiram-se os elementos indispensáveis dos quais os indicadores deveriam estar munidos no sentido de identificar, por meio do levantamento documental, o conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores. Com apoio no levantamento bibliográfico, definiu-se, também, neste terceiro momento o escopo das propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho de programas públicos.

Na quarta etapa, realizou-se a análise dos *Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG* relativos aos exercícios dos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007, com vistas a levantar o conteúdo informativo dos indicadores dos programas selecionados. Na fase seguinte, procedeu-se ao levantamento de campo com os gerentes executivos dos programas estruturadores vinculados às secretarias de estado de Minas Gerais, e com os técnicos da SEPLAG/MG responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos referidos programas selecionados, no sentido de investigar se na percepção dos gestores públicos os indicadores de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007 possuíam as propriedades desejáveis apontadas na literatura.

Os sujeitos da pesquisa foram os Gerentes Executivos e os Técnicos da SEPLAG, gestores responsáveis pelos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura, selecionados para este trabalho, totalizando dez respondentes.

3.1 Bases do levantamento documental

Uma vez identificados os programas estruturadores objeto desta dissertação, realizou-se o levantamento documental no *Relatório Anual de Avaliação do PPAG* relativo aos exercícios dos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007 (portanto, quatro relatórios), documentos institucionais produzidos pela SEPLAG/MG, os quais se encontram disponíveis em seu site⁴.

⁴ <http://www.planejamento.Minas.Gerais.gov.br/>

O *Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007* apresenta para cada programa governamental (incluindo-se aí os programas estruturadores) o(s) indicador(es) do programa e os seus elementos indispensáveis: valor para o índice de referência, índice esperado para 2007 (ano final do ciclo de execução do PPAG 2004-2007), índice efetivamente apurado no ano e nome e fonte de dados.

Para efeitos desta dissertação e tendo em vista, principalmente, Rocha (2003) e Araújo Júnior (2008), o levantamento documental consistiu em identificar a presença ou não dos elementos que imprimem ao indicador o seu conteúdo informativo. Conforme discutidos na subseção **2.3.2**, é a presença dos elementos indispensáveis à interpretação do indicador (enquanto produto de informação útil aos propósitos do planejamento e avaliação de programas públicos) o fator a revelar o potencial informativo do indicador de desempenho do programa.

Nesse sentido, e considerando-se que um dos objetivos específicos desta dissertação é investigar em que medida os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do governo mineiro revelam potencial informativo, admitem-se as seguintes premissas:

- 1^a) O indicador apresenta conteúdo informativo completo. Ou seja, ele possui potencial informativo para os efeitos de tomada de decisão dos gestores públicos se ele estiver munido dos seguintes elementos informativos indispensáveis: expressão numérica para o índice de referência e para o índice de projeção e se ele tiver sido realmente apurado em tempo oportuno (expressão numérica para o índice apurado).
- 2^a) O indicador apresenta conteúdo informativo incompleto se ele não estiver munido de um ou mais de seus elementos informativos indispensáveis.

Conforme discutido na subseção **2.3.2**, o conteúdo informativo do indicador de desempenho de programas públicos está associado à sua condição de sinalizar aspectos importantes sobre: estado inicial ou diagnóstico da situação-problema antes da execução do programa (índice de referência); resultado esperado do programa ao final de sua execução (índice projetado para 2007); e resultado realmente alcançado (índice apurado). Nesse sentido, o indicador de desempenho pode ser interpretado sob a perspectiva de produto de informação.

O levantamento documental dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores inscritos no PPAG 2004-2007 encontra-se nos quadros 14, 15, 16, 17, 18 e 19 do Anexo I.

3.2 Levantamento de campo

O universo da pesquisa de campo é constituído pelos gestores públicos que compõem a equipe gerencial dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais na SEPLAG/MG.

A amostra do levantamento de campo divide-se em dois grupos de respondentes: a) gestores responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos programas estruturadores da área social; e b) gestores responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos programas estruturadores da área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico.

O primeiro grupo é integrado pela equipe de gerentes executivos e de gerentes (técnicos) lotados na Diretoria Central de Monitoramento do GERAES que respondem pelos programas ao órgão central de planejamento do Governo de Minas Gerais, na SEPLAG/MG, totalizando 5 gestores dos programas estruturadores da área social, em que 2 seriam os gerentes executivos e 3 seriam técnicos do GERAES, responsáveis pela gestão dos seguintes programas estruturadores da área social: Regionalização da Assistência à Saúde, Saneamento Básico - Mais Saúde para Todos, Melhoria do Ensino Fundamental.

O segundo grupo de respondentes é integrado pela equipe de gerentes executivos e gerentes (técnicos) lotados na Diretoria Central de Monitoramento do GERAES que respondem pelos programas ao órgão central de planejamento do Governo de Minas Gerais, na SEPLAG/MG, totalizando 5 gestores dos programas da área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico, sendo 2 gerentes executivos e 3 técnicos do GERAES, responsáveis pela gestão dos seguintes programas estruturadores da área de infraestrutura: Infraestrutura de Transportes da RMBH – Linha Verde, Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios e 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais.

Resumidamente, os sujeitos da pesquisa foram: 5 gestores da área social (2 gerentes executivos e 3 técnicos do GERAES), e 5 gestores da área de infraestrutura econômica (2 gerentes executivos e 3 técnicos do GERAES), totalizando 10 respondentes.

3.2.1 Instrumento de coleta do levantamento de campo

Para a apuração da percepção dos gestores públicos em relação às propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores, foi necessário construir o instrumento de coleta de dados para suportar o levantamento de campo.

O formulário elaborado, composto de dois blocos, foi enviado, por e-mail, aos respondentes, que, após respondê-lo, o reenviaram para a pesquisadora. O primeiro bloco do formulário é composto por questões fechadas referentes à identificação, ou seja, ao perfil dos respondentes.

O segundo bloco é composto de 10 questões, sendo que as duas primeiras relacionam-se a afirmativas sobre a gestão dos programas estruturadores, de forma a identificar as principais razões que motivaram o uso de indicadores de desempenho de programas públicos, bem como as dificuldades ou desafios que se apresentaram no uso dos indicadores. Utilizou-se a escala Likert (MALHOTRA, 2001) para as seguintes chaves de resposta: 1 para a razão mais significativa,... e 4 para a razão menos significativa; e 1 para o maior grau de dificuldade,... e 4 para o menor grau de dificuldade (ver Anexo).

As questões de 3 a 10 correspondem a afirmativas que procuravam retratar as propriedades desejáveis de indicadores de desempenho dos programas estruturadores: *relevância, validade, confiabilidade, viabilidade, periodicidade, simplicidade, comparabilidade e cobertura*, conforme descrição do Quadro 3 (seção 2.3.3). Para tal, foi solicitado aos respondentes que indicassem seu grau de concordância com as afirmativas a eles apresentadas, utilizando-se a escala de Likert adaptada para as seguintes chaves de resposta: discordância, baixa concordância, moderada concordância e elevada concordância, sendo atribuídos pesos de 1 a 4 para cada possibilidade.

Os questionários foram aplicados no período de 27 de dezembro a 27 de fevereiro de 2009. O acesso aos gestores não foi difícil, porém neste período alguns deles estavam de férias e outros com a agenda cheia de compromissos, o que justificou a demora do retorno do formulário respondido à pesquisadora. Não houve recusa em participar da pesquisa por parte de nenhum dos gestores públicos. Somente dois gerentes executivos não foram localizados, por não fazerem mais parte da atual equipe de gestores dos programas estruturadores do Governo Minas Gerais: o gerente executivo do Programa Estruturador Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos (área social) e o gerente executivo do Programa Estruturador Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios (área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico).

3.2.2 Seleção dos programas estruturadores objeto do levantamento documental e do levantamento de campo

Segundo Timóteo (2005, p. 60), os projetos estruturadores da área social são caracterizados pela prestação de serviços essenciais do governo à população. No Quadro 9 do Anexo I são mostrados os programas estruturadores voltados para a área social, considerados assim por esta autora, com o respectivo órgão responsável.

De acordo com Oliveira (2006, p. 54-55), a área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico é de suma importância para o progresso de determinada região, e os programas estruturadores voltados para esta área são estratégicos por produzirem grande parte dos bens e serviços de uma economia. No Quadro 10 do Anexo I são mostrados os programas estruturadores voltados para essa área, considerados por Oliveira (2006), com o respectivo órgão responsável.

Com base nas classificações utilizadas por Timóteo (2005) e Oliveira (2006), mostradas nos Quadros 9 e 10 do Anexo I, sobre os projetos estruturadores voltados para a área social e a de infraestrutura de apoio ao desenvolvimento econômico, tendo em vista, também, o valor financeiro dos programas e os percentuais de execução financeira em 2007 (correspondente ao último ano de execução do PPAG 2004-2007), conforme os Quadros 11 e 12 do Anexo I, selecionaram-se para os efeitos desta dissertação seis programas estruturadores, conforme mostrado no Quadro 13 do Anexo I: Regionalização da Assistência à Saúde, Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos, Melhoria do Ensino Fundamental, Infraestrutura de Transportes da RMBH – Linha Verde, Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios, 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais.

Correspondentemente, foram selecionados para análise os gestores usuários dos indicadores de desempenho dos referidos programas estruturadores, considerados os principais programas governamentais em termos do volume de recursos financeiros envolvidos e cuja execução financeira apresentou percentual acima de 50% em 2007, conforme mostrado no Quadro 13 do Anexo I.

4 ANÁLISE DO CONTEÚDO INFORMATIVO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS ESTRUTURADORES E DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

Nesta seção, são apresentados os principais resultados do trabalho. Primeiro procedeu-se à análise do conteúdo informativo dos indicadores dos programas selecionados – ou seja, se eles possuem os elementos essenciais dos quais o indicador deve estar municiado para que possa constituir-se em informação útil no sentido de subsidiar os gestores públicos (índice de referência, índice projetado e índice apurado). Segundo, elaborou-se a análise dos resultados relativos ao levantamento de campo feito com os gerentes executivos dos programas estruturadores lotados nas secretarias de estado de Minas Gerais e com os gerentes da SEPLAG responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos referidos programas selecionados, no sentido de investigar se na percepção dos gestores públicos os indicadores de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007 possuem as propriedades desejáveis apontadas na literatura: *relevância, validade, confiabilidade, viabilidade, periodicidade, simplicidade, comparabilidade e cobertura*.

4.1 Análise do conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores selecionados

Nos Quadros 14, 15, 16, 17, 18 e 19 do Anexo I foram mapeados os elementos informativos dos indicadores dos programas estruturadores voltados para a área de infraestrutura econômica e a área social, tais como: nome do indicador e fonte de dados para seu cálculo, data da apuração e valor do índice de referência, valor do índice esperado em 2007 (ano final de execução do PPAG 2004-2007) e valor índice apurado no ano de referência.

Esse mapeamento foi elaborado mediante o levantamento realizado nos *Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG* relativos aos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007 (MINAS GERAS, 2008)⁵, que são os documentos institucionais da SEPLAG/MG cujo

⁵ <http://www.planejamento.Minas.Gerais.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>

propósito é disseminar dados e informações para apoiar o monitoramento e a avaliação de desempenho dos programas governamentais inscritos no PPAG. No Quadro 4, são sintetizados os resultados do mapeamento dos indicadores de desempenho dos programas selecionados.

Quadro 4 – Conteúdo de informação dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores selecionados para análise. Estado de MG: PPAG 2004-2007

	2004		2005		2006		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
A. Indicadores Progrs. Sociais								
A.1 N° total de indicadores	5	100,00	5	100,00	5	100,00	5	100,00
A.2 N° indicadores com conteúdo informativo completo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
A.3 N° indicadores com conteúdo informativo incompleto	5	100,00	5	100,00	5	100,00	5	100,00
A.3.1 Ausência de Índice de Referência	1	16,67	0	0,00	0	0,00	0	0,00
A.3.2 Ausência de Índice Projetado	0	0,00	1	20,00	1	20,00	1	20,00
A.3.3 Ausência de Índice Apurado	5	83,33	4	80,00	4	80,00	4	80,00
B. Indicadores Progrs. Infraestrutura Econômica								
B.1 N° total de indicadores	6	100,00	6	100,00	6	100,00	6	100,00
B.2 N° indicadores com conteúdo informativo completo	0	0,00	1	16,67	0	0,00	3	50,00
B.3 N° indicadores com conteúdo informativo incompleto	6	100,00	5	83,33	6	100,00	3	50,00
B.3.1 Ausência de Índice de Referência	2	33,33	2	33,33	2	33,33	2	33,33
B.3.2 Ausência de Índice Projetado	2	33,33	1	16,67	1	16,67	1	16,67
B.3.3 Ausência de Índice Apurado	2	33,33	2	33,33	3	50,00	0	0,00
C. Indicadores Progrs. Sociais e de Infraestrutura Econômica								
C.1 N° total de indicadores	11	100,00	11	100,00	11	100,00	11	100,00
C.2 N° indicadores com conteúdo informativo completo	0	0,00	1	9,09	0	0,00	3	27,27
C.3 N° indicadores com conteúdo informativo incompleto	11	100,00	10	90,91	11	100,00	8	72,73
C.3.1 Ausência de Índice de Referência	3	25,00	2	18,18	2	18,18	2	18,18
C.3.2 Ausência de Índice Projetado	2	16,67	2	18,18	2	18,18	2	18,18
C.3.3 Ausência de Índice Apurado	7	58,33	6	54,55	7	63,64	4	36,36

Fonte: Elaborado a partir de levantamento realizado nos *Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG* Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007

A análise dos resultados do levantamento documental revela aspectos interessantes. Primeiramente, no que diz respeito ao conjunto formado pelos dois grupos de indicadores de desempenho sob consideração, os resultados apontam que a maioria dos indicadores utilizados para mensurar o desempenho dos programas possui conteúdo informativo incompleto; ou seja, faltam à maioria dos indicadores os elementos essenciais (valores numéricos correspondentes ao índice de referência, índice projetado para 2007 e índice apurado) capazes de informar aos gestores sobre o efetivo desempenho do programa. Em 2007 (último ano do ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2004-2007), 72,7% dos indicadores possuíam conteúdo informativo incompleto e apenas 27,3% dos 11 indicadores apresentavam conteúdo completo (Quadro 4).

No período de execução do PPAG 2004-2007, observa-se, entretanto, uma evolução positiva no sentido da ampliação do número de indicadores munidos de conteúdo informativo completo: no primeiro ano (2004), que corresponde à fase inicial de implantação do “Choque de Gestão” no Governo do Estado de Minas Gerais, a totalidade dos indicadores apresentou conteúdo informativo incompleto, enquanto que no último ano do ciclo de planejamento do período de 2004-2007 este percentual caiu para 72,7%, sendo que de 27,3% dos indicadores já possuíam conteúdo informativo completo.

Dentre os elementos essenciais dos quais o indicador deve estar munido para, de fato constituir-se em informação potencialmente útil (índice de referência, índice projetado e índice apurado), aquele que mais compromete o indicador diz respeito à sua apuração por ocasião da avaliação do programa. Conforme mostra o Quadro 4, mesmo depois de quatro anos após a introdução da sistemática de avaliação de resultados dos programas por meio de indicadores, mais de um terço dos indicadores dos programas estruturadores relacionados para análise não se encontrava apurado (36,4% em 2007). Sem dúvida, se o propósito do indicador é, fundamentalmente, informar os gestores sobre o alcance, ou não, dos resultados do programa, ele nada significa se não for calculado em momento oportuno.

Embora tenha ocorrido evolução positiva no sentido de, efetivamente, apurar-se o valor do indicador durante o ciclo avaliativo abrangido pelo PPAG 2004-2007 – uma vez que nos anos iniciais da série o percentual de indicadores sem apuração mostrava-se ainda maior (58,3%, 54,5 % em 2004 e 2005, respectivamente) –, é preocupante o fato de em 2007 36% deles não terem sido realmente apurados. Mesmo diante de justificativas legítimas sobre a não apuração do indicador (“em apuração” ou “em revisão”, conforme se aprende dos Quadros 14, 15, 16, 17, 18 e 19 do Anexo I), é importante enfatizar que a ausência de valor numérico do índice apurado revela restrições quanto às propriedades de

periodicidade e viabilidade do indicador. Isto é, embora o indicador integre a sistemática de avaliação, ele não é passível de efetiva apuração.

O terceiro aspecto que merece ser destacado na análise documental diz respeito aos conteúdos informativos associados à condição de diagnóstico e de projeção do conjunto de indicadores de desempenho sob consideração, que são relativamente mais favoráveis do que a condição da efetiva apuração. Em 2007, por exemplo, constatou-se ausência desses elementos em 18,2% do conjunto de indicadores (igual percentual de ausência para o índice de referência e o índice projetado), percentual bem mais favorável do que os 36,4% de ausência de índice apurado, conforme se depreende do Quadro 4.

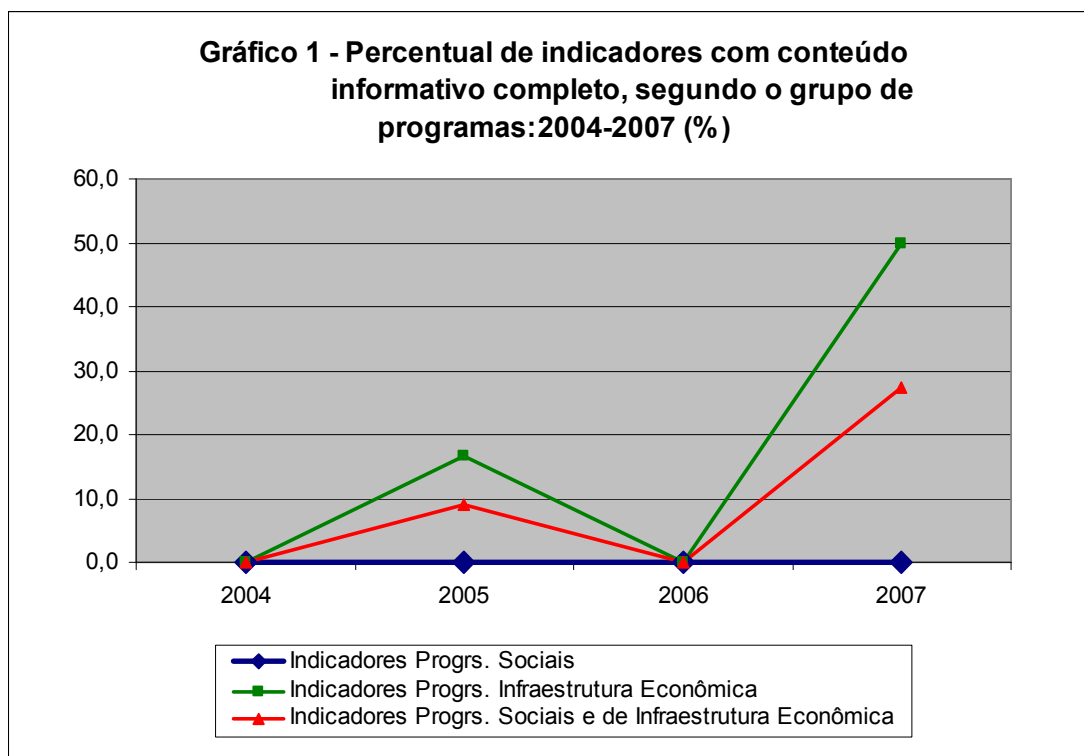
Outro ponto importante que emerge da análise é o frágil resultado obtido para os indicadores de desempenho de programas estruturadores da área social. Ao longo do período de execução do PPAG 2004-2007, a totalidade desses indicadores desta área apresentou conteúdo informativo incompleto (Quadro 4). Ou seja, no caso específico deste grupo de programas governamentais o conjunto de indicadores não se mostra suficiente enquanto produto de informação capaz de gerar informação relevante para os gestores públicos. Este fato pode ser explicado devido à própria natureza dos programas da área social, em que seus resultados são efetivamente mensurados em longo prazo.

Timóteo (2005), em um estudo sobre os programas estruturadores da área social, relata que:

Medidas de desempenho do programa social ficaram restritas a metas quantitativas. Os parâmetros qualitativos no setor público estariam ligados à efetividade das políticas sociais, ao impacto dos programas na vida dos cidadãos afetados (TIMÓTEO, 2005, p. 82).

Conforme ressalta Nogueira (2006), num estudo sobre a busca e obtenção de informações gerenciais realizada pelos gerentes dos programas estruturadores da área de políticas sociais, durante as fases de execução e controle dos programas, as dificuldades apontadas pelos gestores ocorre:

[...] por não haver disponibilidade de sistema informacional ou ferramentas estruturadas, os fornecedores de informação não entregam ou não tem o hábito de registrar a informação e quando são criados mecanismos ou relatórios, as pessoas não utilizam. Além disso, as informações recebidas não estão organizadas ou estruturadas e os responsáveis sentem dificuldades de se reportar a fontes isoladas, não institucionalizadas [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 97).



Fonte: Dados da pesquisa de campo

No caso dos indicadores de desempenho dos programas da área de infraestrutura, percebem-se avanços. Conforme mostrados no Quadro 4 e na Figura 1, no ano inicial de execução do PPAG 2004-2007 nenhum indicador destes grupos de programas possuía conteúdo informativo completo, mas no último ano metade dos indicadores (50%) já apresentou os elementos informativos que caracterizam o indicador de desempenho de programa como um produto de informação (índice de referência, índice projetado e índice apurado).

Em síntese, a análise documental dos indicadores de desempenho dos programas públicos analisados que compõem o PPAG 2004-2007 aponta aspectos preocupantes quanto ao seu conteúdo informativo. Considerando-se os dois grupos de programas (aqueles voltados para a área social e aqueles voltados para a área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico), observa-se que, mesmo passados três anos do início do PPAG 2004-2007 os indicadores de desempenho dos programas públicos que possuem conteúdo informativo completo não alcançam 27,3% do total dos indicadores de desempenho utilizados para o monitoramento e avaliação gerencial de programas públicos.

Portanto, sob o ponto de vista da informação, a maioria dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores que compõem a amostra deste levantamento documental corresponde a dados, não podendo ser interpretados como produtos de informação analítica capazes de emitir sinais relevantes sobre o desempenho do programa. Por outro lado, não se pode desconsiderar que a introdução da prática de medição de resultados por meio de indicadores de programas públicos é ainda relativamente recente e que, certamente, novos esforços de aperfeiçoamento dos indicadores terão de ser realizados no sentido de, realmente, dotar-se os indicadores de desempenho de programas públicos de conteúdo informativo completo.

4.2 Análise da percepção dos gestores públicos sobre as propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores

Em relação ao perfil da amostra de gestores responsáveis pelo monitoramento e avaliação do desempenho dos programas estruturadores, as respostas mostram que 100% deles possuem escolaridade de terceiro grau, dentre os quais 40% são especialistas e 50% são mestres. Em relação ao tempo de gerência do programa estruturador em análise, apenas 20% tinham tempo na gestão do programa estruturador menor que 1 ano; 60% gerenciavam o programa entre 1 e 4 anos; e 20% gerenciavam o programa há mais de 4 anos. Além disso, todos são servidores públicos da Administração Pública Direta ou de empresas públicas.

Portanto, percebe-se que o grupo de gestores entrevistados possui elevada escolaridade e que a maioria (80%) possui mais de um ano de atuação na gestão dos programas estruturadores. Destes, 20% gerenciavam o programa há mais de quatro anos. Nesse sentido, há indícios de que conhecem o contexto da administração pública do Governo de Minas Gerais, fator importante para o sucesso da gestão de programas públicos.

4.2.1 Análise dos Resultados Gerais

Os resultados da pesquisa de campo foram interpretados a partir da percepção dos gestores públicos dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico do Governo de Minas Gerais no período 2004-2007, acerca das propriedades dos indicadores utilizados para o monitoramento e avaliação

de desempenho dos programas. Os gestores públicos apontaram as principais razões que motivaram o uso de indicadores para a avaliação dos programas, bem como os principais desafios encontrados no efetivo uso deles. Apontaram também o grau de concordância dos indicadores utilizados em relação às oito propriedades desejáveis dos indicadores de desempenho dos programas públicos apontados na literatura sobre o assunto: *relevância, validade, confiabilidade, viabilidade, periodicidade, simplicidade, comparabilidade e cobertura*.

O Quadro 5 sintetiza a percepção dos gestores acerca do conjunto formado pelos dois grupos de indicadores de desempenho (da área social e da área de infraestrutura econômica) em relação às principais razões que motivaram o uso de indicadores para o monitoramento e a avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007. Os gestores apontaram as quatro principais razões encontradas, numa escala de 1 a 4, sendo 1 para a razão mais significativa e 4 para a razão menos significativa.

Quadro 5 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007

Razões que motivaram o uso de indicadores	% de respostas
1. Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação	19
2. Atender preceitos constitucionais	1
3. Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas	28
4. Compreender a realidade de operacionalização dos programas	11
5. Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público	25
6. Atender solicitações do órgão de planejamento quanto à transparência	6
7. Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público	10
Total	100

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Dentre as razões mais citadas que motivaram o uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007, numa análise conjunta, tem-se que a principal foi “Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas” referentes às prioridades da política pública do governo, com 28%. A segunda, com 25%, foi “Orientar a alocação de recursos financeiros no

orçamento público”. A terceira, com 19%, foi “Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação”. A quarta com 11%, foi “Compreender a realidade de operacionalização dos programas”.

O Quadro 6 sintetiza a percepção dos gestores acerca do conjunto formado pelos dois grupos de indicadores de desempenho (da área social e da área de infraestrutura econômica) em relação às principais dificuldades ou desafios que se apresentaram ao uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007. Os gestores apontaram os quatro principais desafios encontrados, numa escala de 1 a 4, sendo que 1 seria para o maior grau de dificuldade e 4 para o menor grau de dificuldade.

Quadro 6 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007

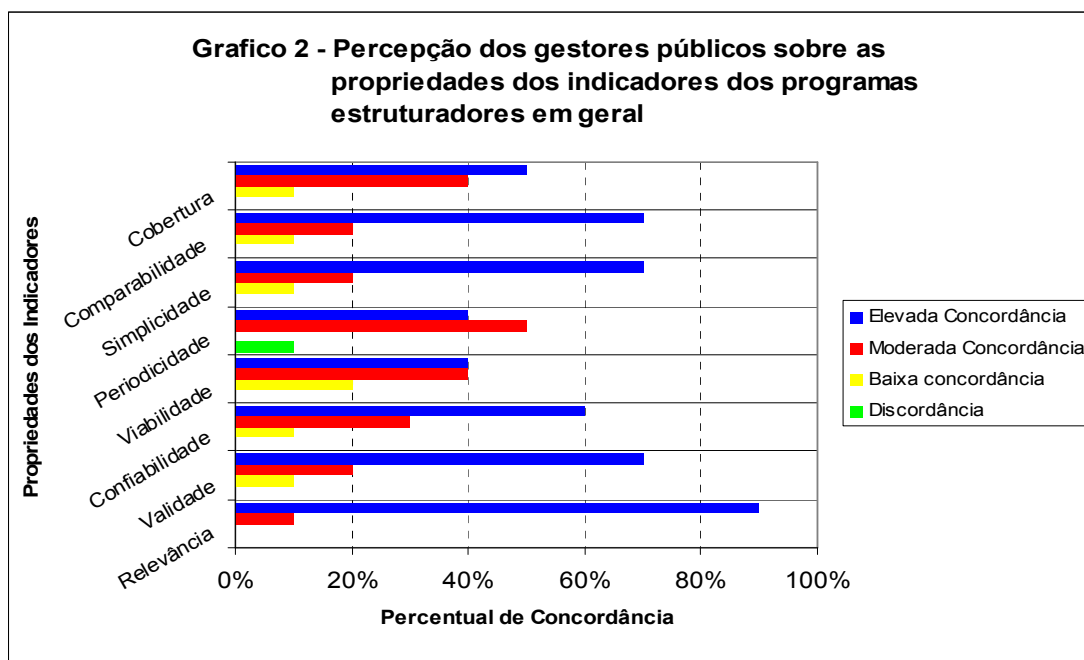
Desafios apontados no uso de indicadores	% de respostas
1. Definição do objetivo do programa em relação ao problema	23
2. Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador	7
3. Subestimativa das metas anuais e ou finais	2
4. Superestimativa das metas anuais e ou finais	8
5. Alto custo de obtenção dos dados que compõem o indicador	13
6. Tempo para a definição dos indicadores	20
7. Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa	11
8. Dimensionamento e caracterização do público-alvo	2
9. Falta do indicador do índice de referência	11
10. Interpretação e compreensão da informação representada pelo indicador	2
Total	100

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Conforme revelam os resultados mostrados no Quadro 6, o desafio com maior frequência de apontamento, com 23% das respostas, foi “Definição dos objetivos do programa em relação ao problema que o originou”. O segundo maior desafio, com 20%, foi “Tempo para a definição dos indicadores”, cuja limitação ocasiona restrições quanto ao seu uso em termos de necessidade de aprofundamento de discussão. Como terceiro desafio com 13%, foi apontado “Alto custo de obtenção e processamento dos dados”, o que torna os indicadores pouco factíveis de serem apurados em tempo hábil. Com 11% aparecem

“Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa”, cujos resultados ultrapassam a periodicidade anual, imprimindo limitações ao uso do indicador, e “Falta do índice de referência” (valor de base) e/ou de séries históricas do indicador, que acarreta problemas de comparabilidade do indicador no tempo, restringindo o seu uso.

O Gráfico 2 apresenta o grau de concordância dos gestores públicos da área social e da área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento econômico, numa análise conjunta dos dois grupos de respondentes em relação às propriedades dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores usados para o monitoramento e avaliação do desempenho dos programas, a saber: *relevância*, *validade*, *confiabilidade*, *viabilidade*, *simplicidade*, *comparabilidade* e *cobertura*, de acordo com as propriedades desejáveis de um indicador de programa público, conforme apontado na literatura. Foi solicitado aos respondentes que indicassem seu grau de concordância com as afirmativas sobre as propriedades dos indicadores adaptadas para às seguintes chaves de resposta: discordância, baixa concordância, moderada concordância e elevada concordância, sendo atribuídos pesos de 1 a 4 para cada possibilidade, respectivamente.



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Conforme mostrado no Gráfico 2, 90% dos gestores entrevistados apresentaram elevado grau de concordância em relação à propriedade *relevância* do indicador, ou

conjunto de indicadores, usado para avaliar o desempenho dos programas estruturadores. Eles consideraram que o indicador, ou conjunto de indicadores, é relevante para a agenda política e para a sociedade, permitindo o acompanhamento das prioridades estabelecidas pelo Governo do Estado de Minas Gerais

Em relação à propriedade *validade* do indicador, apenas 10% dos gestores apresentaram baixa concordância em relação à adequação do indicador(es) utilizado(s); 20%, moderada concordância; e 70%, elevado grau de concordância.

Grande parte dos gestores considerou que o indicador correspondente aos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais dos quais eles são responsáveis é compatível com o objetivo e as ações do programa, sendo válido para retratar a realidade a que se refere. Porém, ao apontarem os maiores desafios para o uso do indicador (Quadro 6), os gestores consideraram que o indicador é insuficiente para retratar adequadamente os objetivos e o conjunto de ações correspondentes ao programa estruturador, o que sugere certa *dubiedade* ou insegurança deles quanto à *validade*.

Para a propriedade *confiabilidade* de um indicador, 10% dos gestores entrevistados apresentaram baixa concordância em relação à adequação do indicador de desempenho dos programas estruturadores a esta propriedade; 30%, concordância moderada; e 60%, concordância elevada. Ou seja, mais da metade dos gestores apresentou elevada concordância em relação à qualidade dos dados e informações utilizados para o cálculo do indicador do programa, o que significa que nem todos os gestores concordaram que as fontes de dados para o cálculo do indicador são totalmente confiáveis e que a metodologia de obtenção do indicador é transparente, o que imprime credibilidade um pouco duvidosa ao indicador.

No que diz respeito à propriedade *viabilidade*, 20% dos gestores apresentaram baixa concordância em relação à adequação do indicador de desempenho dos programas estruturadores; 40% moderada concordância; e 40%, elevada concordância. Isso significa que para a grande parte dos gestores os indicadores de desempenho dos programas estruturadores são pouco passíveis de serem obtidos em tempo hábil, em função de dificuldades associadas aos custos de coleta e processamento operacionais. Este resultado é compatível com aqueles do Quadro 6, em que os gestores apontaram como uma das maiores limitações para o uso do indicador as dificuldades de levantamento de dados e informações decorrentes do elevado custo de obtenção e processamento.

A *periodicidade* do indicador de desempenho dos programas estruturadores é também uma propriedade que merece atenção: 10% dos gestores apresentaram

discordância; 50%, moderada concordância; e 40%, elevada concordância. Assim, segundo percepção dos gestores, nem todos os indicadores são atualizados de forma periódica, o que pode comprometer o monitoramento e a avaliação dos resultados do programa em tempo oportuno.

Uma das maiores dificuldades apontadas pelos gestores, de acordo com o Quadro 6, está associada à impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da própria natureza do programa, cujos resultados ultrapassam a periodicidade anual, imprimindo limitações ao uso do indicador.

A propriedade *simplicidade* do indicador (a informação representada pelo indicador ou o conjunto de indicadores) é compreensível e adequadamente interpretada pelos gestores envolvidos com o programa: 10% apontaram baixa concordância; 20%, moderada concordância; e 70%, elevada concordância.

Quanto à propriedade *comparabilidade* do indicador de desempenho dos programas estruturadores (ou seja, se este indicador permite acompanhar a evolução dos resultados do programa no tempo, a partir do valor de referência, dos valores apurados anualmente e do valor previsto para a meta ao final do período de avaliação), 10% dos gestores apontaram baixa concordância; 20%, moderada concordância; e 70%, elevada concordância.

Em relação à adequação do indicador utilizado para o monitoramento e a avaliação dos programas estruturadores à propriedade *cobertura* (adequada abrangência em termos populacionais e territoriais), os gestores tiveram o seguinte apontamento: 10% apontaram baixa concordância; 40%, moderada concordância; e 50%, elevada concordância. Isso sugere dificuldades quanto a esta propriedade.

Em síntese, de modo geral, a maioria dos gestores apresenta elevado grau de concordância em relação à adequação dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais no período de 2004-2007 às propriedades desejáveis de um indicador de programa público, conforme a literatura. Porém, constata-se discreta discordância por parte dos gestores públicos em relação à adequação dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004-2007 quanto às propriedades *viabilidade* e *periodicidade* (GRÁF. 2). Este fato pode ser explicado pela ausência de conteúdo informativo completo. Ou seja, faltam à maioria dos indicadores os elementos essenciais capazes de informar os gestores sobre o efetivo desempenho do programa, tais como valor do índice de referência, índice esperado em 2007 e índice apurado, comprometendo o uso dos mesmos como ferramentas eficazes para a tomada de decisão.

4.2.2 Análise comparativa dos resultados, segundo a percepção dos gestores dos programas estruturadores voltados para a área social e de infraestrutura econômica

O Quadro 7 retrata os resultados da pesquisa referentes aos principais fatores que motivaram o uso de indicadores de desempenho dos programas estruturadores, comparando-se a percepção dos gestores de programas estruturadores voltados para a área social e de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007.

Quadro 7 – Razões que motivaram o uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007

Razões que motivaram o uso de indicadores	% respostas Área social	% respostas Área Infra-estr.
1. Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação	18	20
2. Atender preceitos constitucionais	0	3
3. Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas	34	17
4. Compreender a realidade de operacionalização dos programas	12	10
5. Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público	16	40
6. Atender solicitações do órgão de planejamento quanto à transparência	10	0
7. Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público	10	10
Total	100	100

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Dentre as principais razões que motivaram o uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004 a 2007, tem-se que as principais foram: “Avaliar o grau de sucesso no alcance da meta”, com 34% das respostas; “Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação”, com 18%; “Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público”, com 16%; e “Compreender a realidade de operacionalização dos programas”, com 12% (QUADRO 7).

Quanto à percepção dos gestores dos programas estruturadores voltados para a área de infraestrutura econômica, os fatores mais apontados como motivadores do uso dos indicadores de desempenho dos programas foram: “Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público”, com 40%; “Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação”, com 20%; “Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas”, com 17%; e

“Compreender a realidade de operacionalização dos programas” e “Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público”, ambas com 10%.

Percebe-se pelo Quadro 7 que os fatores que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores tanto da área social quanto da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007 são os mesmos, mudando somente a ordem de prioridade das respostas. Os principais motivos de uso dos indicadores no processo de monitoramento e avaliação de desempenho dos programas, na opinião dos gestores dos dois grupos, seriam: “Corrigir os rumos e selecionar alternativas de ação do programa”, “Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas”, “Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público”, e “Compreender a realidade de operacionalização do programa”.

O Quadro 8 retrata os resultados da pesquisa referentes aos principais desafios que se apresentam ao uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores apontados pelos gestores dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura econômica.

Quadro 8 – Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para a avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007

Desafios apontados no uso de indicadores	% de respostas da área social	% de respostas da área de infra
1. Definição do objetivo do programa em relação ao problema que lhe deu origem	27	18
2. Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador	2	11
3. Subestimativa das metas anuais e ou finais	0	5
4. Superestimativa das metas anuais e ou finais	0	16
5. Alto custo de obtenção dos dados que compõem o indicador	20	5
6. Tempo para a definição dos indicadores	14	27
7. Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa	23	0
8. Dimensionamento e caracterização do público-alvo	0	5
9. Falta do indicador do índice de referência	14	9
10. Interpretação e compreensão da informação representada pelo indicador	0	5
Total	100	100

Fonte: Dados da pesquisa de campo

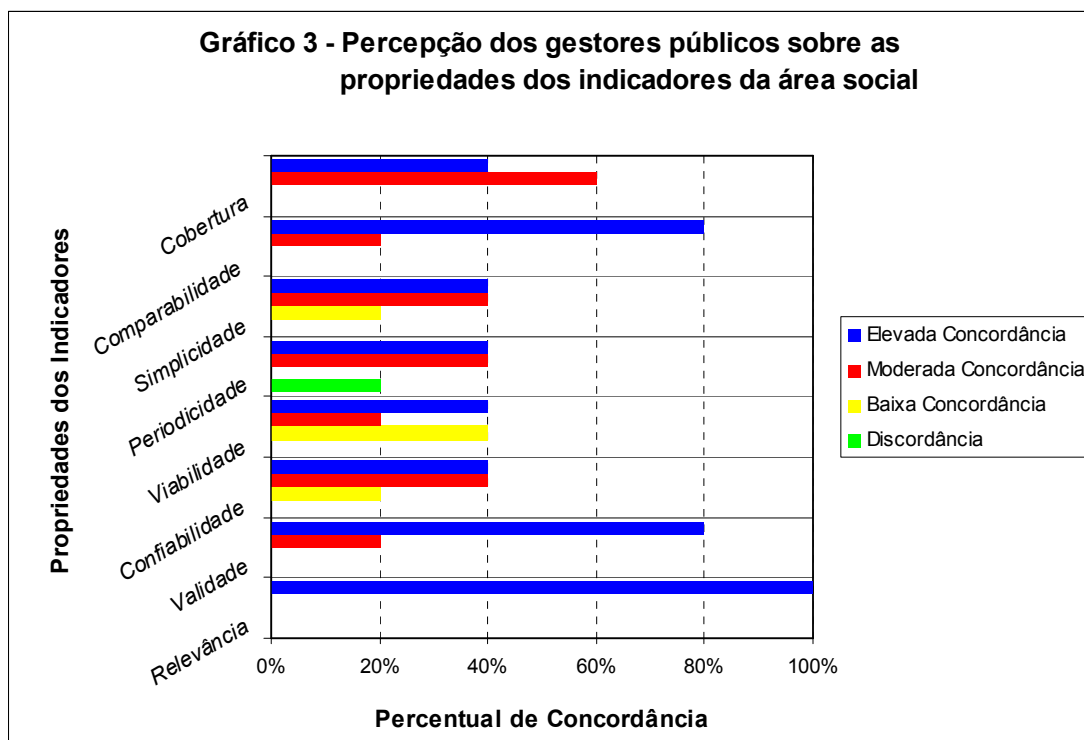
No que diz respeito à percepção dos gestores os principais desafios que se apresentaram no uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004 a 2007 seriam, foram: “Definição do objetivo do programa em relação ao problema que lhe deu origem”, com 27%; “Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa”, com 23%, o que reforça o resultado obtido na subseção 4.2.1 quanto ao grande desafio apontado na análise geral em relação ao atributo *periodicidade* como sendo um dos principais desafios; “Alto custo de obtenção de dados que compõem o indicador”, com 20%; e “Tempo para a definição dos indicadores”, com 14%.

Os principais desafios apontados pelos gestores dos programas estruturadores da área de infraestrutura econômica no período de 2004-2007 em relação ao uso do indicador de desempenho dos programas foram: “Falta de tempo para a definição dos indicadores”, com 27%; “Definição do objetivo do programa em relação ao problema que lhe deu origem”, com 18%; “Superestimativa das metas anuais e ou finais”, com 16%; e “Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador”, relativo à propriedade *confiabilidade*, com 11%.

Percebe-se pelo Quadro 8, dentre os desafios ou dificuldades que se apresentaram no uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores da área social e da área de infraestrutura econômica, que os dois grupos de gestores apontaram dificuldades relativas a “Definição do objetivo do programa em relação ao problema que lhe deu origem”, e “Tempo para a definição dos indicadores”.

Se o objetivo do processo de monitoramento e avaliação dos programas é fornecer ao responsável pela gestão dos programas informações relevantes para a avaliação dos efeitos de tais programas, pergunta-se: Como fazê-lo se os gestores têm como desafio dificuldades na definição dos objetivos do programa e pouco tempo para a elaboração de indicadores efetivos para o processo de monitoramento e avaliação?

Conforme o resultado apresentado no Gráfico 3, percebe-se que 60% dos gestores dos programas estruturadores da área social do Governo de Minas Gerais no período de 2004-2007 apontaram concordância duvidosa em relação às propriedades de *confiabilidade*, *viabilidade*, *periodicidade* e *simplicidade* dos indicadores.



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Em relação à propriedade *confiabilidade* de um indicador, 20% dos gestores apresentam uma baixa concordância e 40%, concordância moderada em relação à qualidade dos dados e informações utilizados para o cálculo do indicador do programa. Ou seja, 60% dos gestores da área social possuem credibilidade duvidosa em relação às fontes de dados para o cálculo do indicador, e à transparência da metodologia de obtenção do indicador, o que de fato impossibilita o seu uso para o processo de monitoramento e avaliação de desempenho dos programas estruturadores.

Analisando a *viabilidade* de um indicador de desempenho de programas estruturadores da área social, os gestores apontaram ser esta propriedade o grande desafio para o uso do indicador, tendo 40% dos gestores indicado baixa concordância em relação à adequação do indicador utilizado para monitorar e avaliar os programas em relação à propriedade de *viabilidade*; e 20% moderada concordância. Isso significa que para a maioria dos gestores os indicadores utilizados para avaliar o desempenho dos programas da área social são pouco passíveis de serem obtidos em tempo oportuno, devido aos custos de coleta e processamento operacionais. Os gestores apontaram como um dos maiores desafios para o uso do indicador “Alto custo de obtenção dos dados que compõem o indicador”, o

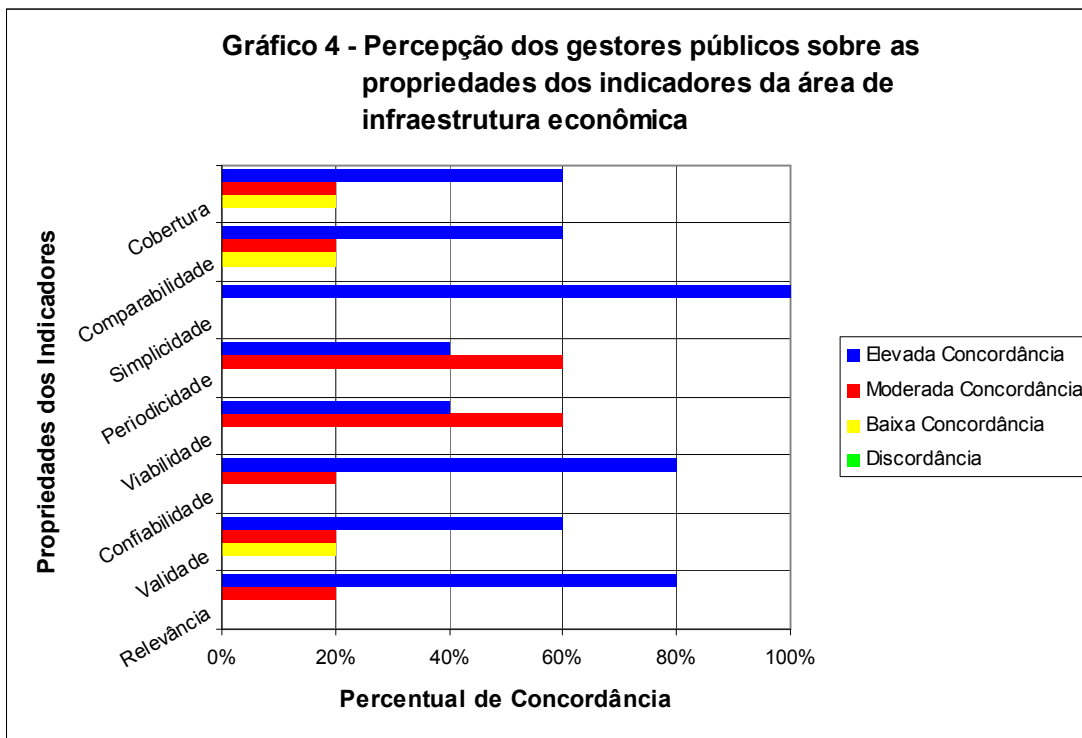
que torna os indicadores pouco úteis para o monitoramento e avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social.

A *periodicidade* do indicador de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004-2007 é também uma propriedade que merece atenção: 20% dos gestores apresentaram discordância em relação à propriedade e 40%, moderada concordância. Assim, percebe-se, segundo o apontamento dos gestores, que nem todos os indicadores são atualizados de forma periódica, comprometendo o monitoramento dos resultados do programa. Um dos maiores desafios apontados pelos gestores é “Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da própria natureza do programa”, cujos resultados ultrapassam a periodicidade anual, imprimindo limitações ao uso do indicador.

Em relação à propriedade *simplicidade* do indicador, ou seja, a informação representada pelo indicador, ou conjunto de indicadores, 20% dos gestores dos programas da área social discordam que o indicador é de fácil compreensão e 40% concordam moderadamente que a informação gerada pelo indicador é compreensível e adequadamente interpretada pelos envolvidos com o programa (gestores, beneficiários e outros).

Conforme o resultado apresentado no Gráfico 4, percebe-se que 60% dos gestores dos programas estruturadores da área de infraestrutura econômica do Governo de Minas Gerais no período de 2004-2007 apresentam uma concordância duvidosa em relação às propriedades *viabilidade* e *periodicidade* do indicador. Ou seja, consideram o indicador pouco passível de ser obtido em tempo hábil, pois são relativamente significativos os seus custos de coleta e processamento. Também consideram que o indicador não é atualizado em tempo hábil para o monitoramento e avaliação.

A maioria dos gestores (60% ou mais) da área de infraestrutura econômica apresentou elevado grau de concordância em relação à adequação dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais no período de 2004-2007 em relação às propriedades *relevância*, *validade*, *confiabilidade*, *simplicidade*, *comparabilidade* e *cobertura*, desejáveis a indicadores de programas públicos, conforme a literatura. Esse fato pode ser explicado devido à evolução no período 2004-2007 do desenvolvimento de indicadores com conteúdo informativo completo para os indicadores da área de infraestrutura (QUADRO 4).



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Verifica-se que tanto na área de infraestrutura econômica como na área social a maioria dos gestores (60%) considera que os indicadores de desempenho dos programas estruturadores no período 2004-2007 são pouco adequados às características de *viabilidade* e *periodicidade*. Este resultado, de certa forma, confirma a análise feita na seção 4.1, em que a ausência de valor numérico do índice apurado revela restrições quanto às propriedades de *periodicidade* e *viabilidade* do indicador, o que demonstra que o indicador de desempenho dos programas estruturadores corresponde à reunião de dados com pouco ou nenhum conteúdo informacional; ou seja, não representa informação suficiente para a tomada de decisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a importância que os indicadores de desempenho de programas públicos têm assumido no sentido de produzir informações relevantes para o monitoramento e a avaliação dos programas governamentais, esta dissertação procurou analisar a presença de conteúdo informativo em um conjunto selecionado de indicadores de desempenho de programas estruturadores do Governo de Minas Gerais: aqueles voltados para a área social e para a área de infraestrutura econômica, tendo como base temporal o período de execução do PPAG 2004-2007. Procurou, também, investigar se esses indicadores de desempenho de programas públicos, segundo a percepção dos gestores públicos, possuem as propriedades desejáveis apontadas na literatura sobre o tema.

A primeira conclusão é a de que os indicadores dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais inscritos no PPAG 2004-2007 apresentam fortes restrições quanto ao conteúdo informativo que revelam, o que tende a restringir seu uso para o efetivo monitoramento e avaliação de desempenho dos programas. Ou seja, os resultados desta pesquisa sugerem que, enquanto produto de informação analítico, os indicadores de desempenho dos programas públicos revelam pouco significado informacional para os gestores públicos em termos de ferramenta gerencial para a tomada de decisões, uma vez que faltam à maioria deles, os elementos informativos essenciais – índice de referência, índice projetado e índice apurado – capazes de informar aos gestores públicos sobre o efetivo desempenho do programa.

Considerando o modelo de planejamento adotado pelo Governo de Minas Gerais na formulação dos programas do PPAG, a aferição dos resultados dos programas é realizada, sobretudo, por meio de indicadores que, em atendimento às exigências da legislação, devem medir a evolução do problema que originou o programa, bem como o alcance dos objetivos estabelecidos. O que se percebe em relação aos indicadores de desempenho tomados como amostra nesta pesquisa e disponibilizados nos *Relatórios Anuais de Avaliação* do PPAG 2004-2007 é que eles constituem, ainda, conjuntos de dados e registros sobre o programa que servem principalmente para atender a aspectos jurídicos e legais, mais do que propriamente para informar os gestores sobre os resultados e ações dos programas estruturadores. Desse modo, há indícios de que são pouco úteis para a tomada de decisão sobre os programas.

O grande desafio que se apresenta, em relação aos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais é aperfeiçoá-los, para que possam, de fato, mensurar o desempenho dos programas de modo a proporcionar ao gestor público, responsável pela gestão do programa, informações relevantes para a tomada de decisões. Nesse sentido, torna-se fundamental que a sistemática de avaliação gerencial de programas públicos por meio de indicadores de desempenho de programas seja aperfeiçoada, no sentido de dotá-los de conteúdo informativo completo, o que ainda não ocorreu durante o ciclo do PPAG 2004-2007.

Percebem-se algumas distinções significativas no conteúdo informativo dos indicadores de desempenho dos programas da área social e da área de infraestrutura econômica. Todos os indicadores de desempenho dos programas estruturadores da área social apresentaram durante o período de execução do PPAG 2004-2007 conteúdo informativo incompleto (índice de referência, índice esperado e índice apurado), não se mostrando suficientes, portanto, para fornecer informações relevantes sobre o desempenho dos programas aos gestores públicos responsáveis pela gestão desses programas.

Um dos maiores desafios apontados pelos gestores dos programas da área social é a impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da própria natureza do programa, cujos resultados ultrapassam a periodicidade anual, imprimindo limitações no uso do indicador. A apuração do indicador ultrapassa, muitas vezes, o período de avaliação anual, tornando-o ferramenta frágil para o monitoramento e a avaliação de desempenho dos programas públicos da área social.

Os gestores dos programas estruturadores da área social apontaram também, como maior desafio, dificuldades na definição do objetivo do programa em relação ao problema que lhe deu origem. Os programas da área social são de longo prazo, sendo, portanto, pouco adequado estabelecer somente metas quantitativas para análise de seu desempenho. É de suma importância que os gestores dos programas da área social desenvolvam indicadores de qualidade que garantam um controle adequado para políticas sociais, uma vez que os indicadores quantitativos são pouco adequados para o processo de monitoramento e avaliação de programas públicos na área social.

No caso dos indicadores de desempenho dos programas de infraestrutura, percebem-se avanços. Nenhum dos indicadores de desempenho deste grupo de programas possuía conteúdo informativo completo no primeiro ano do ciclo (2004), porém no último ano metade dos indicadores (50%) apresentava os elementos informativos que caracterizam o

indicador de desempenho como um produto de informação (índice de referência, índice esperado e índice apurado), suficiente, para fornecer aos gestores informações relevantes para a tomada de decisões.

Uma segunda conclusão, considerando o apontamento dos dois grupos de respondentes – ou seja, os gestores dos programas da área social e os gestores dos programas da área de infraestrutura econômica –, é que os principais fatores que motivaram os gestores públicos no uso dos indicadores de desempenho, em análise nesta dissertação, foram: a) para avaliar o grau de sucesso no alcance das metas futuras, referentes às prioridades da política pública do Governo; e b) para orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público.

Concluiu-se, também, que os principais desafios ou dificuldades que se apresentaram aos gestores públicos no uso dos indicadores de desempenho foram: a) que o(s) indicador(es) é (são) insuficiente(s) para retratar adequadamente os objetivos e o conjunto de ações correspondentes ao problema que gerou o programa estruturador; e b) dificuldades associadas à falta de tempo para aprofundar a discussão que antecede o processo de definição dos indicadores, ou seja, dificuldades associadas às propriedades de *viabilidade e periodicidade* do indicador.

A terceira conclusão é que os indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais não atendem plenamente às propriedades desejáveis para um indicador de programa público conforme apontado na literatura: *relevância, validade, confiabilidade, viabilidade, simplicidade, comparabilidade e cobertura*.

Verificou-se um fato interessante no apontamento dos gestores. Quando solicitados a apontar o grau de concordância em relação às propriedades dos indicadores de desempenho dos programas, a maioria revelou elevado grau de concordância em relação à adequação dos indicadores de desempenho às propriedades desejáveis de um indicador de programa público. Portanto, ao apontarem livremente as dificuldades ou desafios que se apresentam no uso dos indicadores de desempenho utilizados para o monitoramento e a avaliação do programa, os gestores apontaram os indicadores dos programas estruturadores no período de 2004-2007 como fonte de informação pouco relevante para a tomada de decisões.

Para a maioria dos gestores, havia desafios relativos a: insuficiência do indicador para retratar adequadamente os objetivos do programa; falta de tempo para aprofundar a discussão sobre a definição dos indicadores; alto custo de obtenção de dados que tornam o

indicador pouco factível de ser apurado em tempo oportuno; e falta do índice de referência, que restringe o uso do indicador.

Para a maioria dos gestores dos programas estruturadores da área social do Governo de Minas Gerais no período de 2004-2007 (mais de 60%) os indicadores utilizados para a avaliação de desempenho são pouco adequados às propriedades *viabilidade*, *simplicidade* e *periodicidade*.

Em relação aos programas da área de infraestrutura econômica, percebe-se que a maioria dos gestores (mais de 60%) considera os indicadores pouco adequados em relação às propriedades *viabilidade* e *periodicidade*.

Os gestores dos programas estruturadores do Governo de Minas Gerais, na análise conjunta dos programas da área social e da área de infraestrutura econômica, apontaram as propriedades *viabilidade* e *periodicidade* com baixa e moderada concordância, respectivamente. Isso significa que para a maioria desses gestores (mais de 60%) os indicadores utilizados para avaliar o desempenho dos programas são pouco passíveis de ser obtidos, devido aos custos de coleta e processamento operacionais e ao fato de que nem todos os indicadores são atualizados de forma periódica (anualmente, conforme *Relatório Anual de Avaliação* do PPAG 2004-2007), o que compromete o monitoramento dos resultados do programa em um tempo oportuno.

É importante enfatizar que a ausência de valor numérico do índice apurado revela restrições quanto às informações a respeito das propriedades de *periodicidade* e *viabilidade* do indicador e, também, que a maioria dos indicadores de desempenho não apresentou o índice apurado. Assim, embora integre a sistemática de avaliação, o indicador não é passível de efetiva apuração, não correspondendo a uma informação útil para a tomada de decisão sobre os programas estruturadores do Governo de Minas Gerais, no período 2004-2007.

Os indicadores de desempenho podem se tornar relevantes para o processo de tomada de decisão sobre programas públicos, desde que correspondam a informações que contribuam efetivamente para o monitoramento e a avaliação dos programas, possibilitando aos gestores informações relevantes para que tomem decisões sobre os programas.

O papel do gestor de programas públicos torna-se fundamental para garantir o cumprimento dos objetivos propostos. Para tal, torna-se imprescindível que o gestor disponha de algumas condições, como: tempo oportuno para o desenvolvimento do programa, uma equipe qualificada para que possa desenvolver programas que possuam

objetivos adequados aos problemas que o originaram e indicadores adequados ao monitoramento e avaliação do desempenho.

A discussão sobre indicadores de desempenho de programas públicos é de suma relevância e constitui um dos grandes desafios para os gestores no processo de avaliação de programas públicos. Este trabalho abre possibilidades para novos estudos, uma vez que o tema é ainda pouco explorado.

Como linha para novas pesquisas acredita-se que seja interessante reaplicar esta pesquisa para o novo ciclo de avaliação do PPAG 2008-2011 –, visando verificar se houve avanços no sentido de os indicadores de desempenho estarem municiados de conteúdo informativo completo, proporcionando ao gestor público responsável pela gestão do programa informações relevantes para a tomada de decisões.

Seria interessante que se desenvolvessem estudos sobre o processo de construção de indicadores de desempenho para os programas públicos da área social, como indicadores qualitativos, imprimindo maior adequação ao indicador para o processo de monitoramento e avaliação.

Outro trabalho de pesquisa a ser feito seria levantar informações a respeito da percepção dos gestores públicos acerca das condições para uso de indicadores de desempenho, tendo em vista a existência de restrições, impostas pela burocracia pública, tais como: aspectos legais, lentidão na tramitação de processos, custos elevados na obtenção de informação, enfim, das condições de trabalho dos gestores públicos diante das inovações do novo modelo gerencial na administração pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro**. Pesquisas. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer. Nº 12, 1999, Introdução e Capítulo I.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração pública. Cadernos ENAP. Nº 10 1997: 1-54. ou texto In: PEREIRA, L. C. Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

ALMEIDA, Helga B. G. **A utilização dos Produtos de Informação na Elaboração de Políticas de Recursos Humanos**: reconhecendo o valor agregado dos registros administrativos dos servidores públicos da Administração Direta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 2008, 107 f. Monografia (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.

ALMEIDA, B. de; GUIMARÃES, T. B.; OLIVEIRA, A. C.A Integração Planejamento-Orçamento. In: VILHENA, R. et al. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 cap. 5, p. 67-75

ALMEIDA, B. de; GUIMARÃES, T. B. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, R. et al. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 cap. 2, p.43-54

ALMEIDA, B. de; GUIMARÃES, T. B. A gestão dos investimentos estratégicos. In: VILHENA, R. et al. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 cap. 5, p. 77-91

ANASTASIA, A. A. J. Exposição de motivos. In: MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de Planejamento.. Belo Horizonte: 2004. 269 p.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v.32, n. 1, p. 17-22, jan/abr. 2003

ARAÚJO Jr., Listx Antônio de. **Índice de Desempenho do Planejamento**: uma proposta de avaliação orçamentária e institucional. Trabalho premiado com menção honrosa no 1º Prêmio SOF de Monografias-2008. Belo Horizonte, 2008.

ASSIS, W. M. de. **Metodologia para construção de produtos de informação nas organizações**, 2006, 251 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – UFMG, ECI, Belo Horizonte, 2006.

BARBOSA, Ricardo Rodrigues. Acesso e necessidade de informação de profissionais brasileiros: um estudo exploratório. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**. V.2 n. 1 jan/jun 1997.

BDMG. **Minas Gerais do Século XXI**. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.10 v.

BDMG. Da Estratégia aos Resultados Concretos: A Experiência do Governo de Minas (2003-2005) In: **Cadernos** nº 12 / abril / 2006.

BEAL, Adriana. **Gestão Estratégica da Informação**: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2004.

BELLEN, Hans M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL, **Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007**: exercício 2007, ano base 2006 (PPA). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de projetos. In: **Caderno de Políticas Sociais**, 10. Brasília: Unicef, 1999.

CARNEIRO, C.B.L Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In CARNEIRO, C.B.; COSTA, B.L.D. (Org.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Cap. 4

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento**. Como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: Editora Senac, 2003.

COHEN, M. f. Alguns aspectos do uso da informação na economia da informação. In: **Ciência da Informação**, vol. 31, No. 3, Set.-Dez., 2002, p. 26 – 36.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da Informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DIEHL, Astor Antônio e TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 47-88, Cap. 4 –

DUMONT, Danilo M.; RIBEIRO, José A.; RODRIGUES, Luiz Alberto. Desempenho Governamental. In: **Inteligência Pública na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Renavan, 2006, p. 54-64.

DUMONT, Danilo, RIBEIRO, José, RODRIGUES, Luiz. **Inteligência Pública na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2006.

FRANÇA, Júnia Lessa et al. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8 edição. Belo Horizonte. UFMG, 2007.

GOMES, Raissa Veloso. **Análise dos Indicadores da Política de Atendimento ao Adolescente e Autor de Ato Infracional de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Curso de Mestrado em Administração Pública. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2006

GUIMARÃES, M. C. M. Auditoria de Gestão. In: VILHENA, R. et al. (Org.) **O choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 cap. 15, p. 284-297.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L.C.Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

MCGEE, J. & PRUSAK, L. **Gerenciamento Estratégico da Informação**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n. 4, out/dez 2002.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de Marketing**. Edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de 1989**. 11. Ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. Decreto 43.378 de 16 de junho de 2003. Institui a função do Gerente Executivo de Projeto e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 17 de junho de 2003, p. 01, col 01.

MINAS GERAIS. Decreto 43.554 de 28 de agosto de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 29 de agosto de 2003. Pag. 4, Col. 2.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental**. PPAG. Lei nº 15.033 de 20 de janeiro de 2004. Belo Horizonte, 2004. Disponível em WWW.planejamento.mg.gov.br .

Minas Gerais. **Geraes: Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado**. Minas Gerais. 2007. Disponível em: <http://www.geraes.mg.gov.br/sistema/index.asp>. Acesso em: 10 Jun 2008.

Minas Gerais. Lei Orçamentária Anual (LOA). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração do Orçamento para 2009. **Assembléia Legislativa de Minas Gerais**. Disponível em: http://www.almg.gov.br/eventos/hot_ldo/index.asp. Acesso em 07 Maio 2009.i

Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Estabelece as diretrizes para a elaboração dos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG). **Assembléia Legislativa de Minas Gerais**. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nphbrs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=3&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITImg&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJmg&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Lei&s2=&s3=&s4=PMDI . Acesso em: 07 Maio 2009.

Minas Gerais. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Planejamento e Gestão.. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008 - 2011** (PPAG). Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/Manual%20de%20elaboracao%20do%20PPAG%202008_2011%20e%20da%20LOA%202008.pdf. Acesso em: 07 Maio 2009.

MINAS GERAIS. **Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa**. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/mens_governador_ass_legislativa.asp. Acesso em: 10 Jun. 2008

MINAS GERAIS. **Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAG**. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>. Acesso 10 Jun. 2008.

MOKATE, K. M. (2002). Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social. **FGV - Revista do Serviço Público**, 8(1), 91-136.

NADER, Rosa M. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do Governo Federal Brasileiro**. Centro Latinoamericano de Administración para o Desarrollo (CLAD), 2005. Documento do CLAD.

NOGUEIRA, Isabella Cristine. **Busca e obtenção de informação no ambiente de gestão de projetos governamentais de políticas sociais**. Dissertação de Mestrado Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Curso de Mestrado em Administração Pública. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2005.

OLIVEIRA, Kamila Pagel. **Gerenciamento dos projetos estruturadores implementados no Estado de Minas Gerais: discussão e análise comparativa, a partir da percepção**

das equipes responsáveis pelo gerenciamento dos projetos voltados para a área de infra-estrutura econômica e para a área social. 2006, 107 f. Monografia (Bacharel em Administração com habilitação em administração pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2006.

OSPINA, Sonia. **Uma Aproximação Sistemática à Avaliação da Gestão Pública**, Centro Latinoamericano de Administración para o Desarrollo (CLAD), 2002. Documento do CLAD.

PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. (Org.). Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In PEREIRA, L. C. B. **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. cap. 2, p.21 a 31; e p.75 a 121; e da 173 a 189.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n. 1, jan/mar 1998.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In Seminário Reforma do Estado na América Latina, 1996, Brasília. **Revista do Serviço Público**. V 47, jan/abr. 1996.

PMBOK. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)** Project Management Institut. 3rd. Edition, Paperback. 2004.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE Minas Gerais. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de trabalhos, científicos, teses, dissertações e monografias**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em www.pucminas.br/biblioteca/normalizacao_monografias.pdf

ROCHA, Elisa M. P. **Indicadores de Inovação: uma proposta a partir da perspectiva da informação e do conhecimento**. 2003. Tese (Doutorado). ECI, UFMG, 2003.

RODRIGUES. Glauciane da Piedade. **Avaliação Ex-post em Projetos de Pesquisa**. Dissertação de Mestrado Fundação Educacional e Cultural DR. Pedro Leopoldo. Curso de Mestrado Profissional em Administração. Pedro Leopoldo, Minas Gerais, 2008.

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2004-2007**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2004-2007/Exercício 2004**. Belo Horizonte, junho de 2005. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2004-2007/Exercício 2005**. Belo Horizonte, junho de 2006. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG 2004-2007/Exercício 2006**. Belo Horizonte, junho de 2007. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG 2004-2007/Exercício 2007**. Belo Horizonte, junho de 2007. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. PMDI 2003-2020**. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br

SEPLAG-MG. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Gestão. **Mensagem a Assembléia Legislativa 2007-2006-2005-2004**. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues. Motivações e fatores críticos de sucesso para o planejamento de sistemas interorganizacionais na sociedade da informação. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n.2, p. 107-124, maio/ago. 2003

SPINK, V.CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.

SETZER,Valdemar W. Dado, Informação, Conhecimento e Competência **Revista datagramazero**. Revista de Ciência da Informação, n. zero dez/99.

TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. **Gerência de Projetos no Setor Público: Adequações e limitações do PMBOK a Projetos Governamentais Sociais**. 2005, 94 f. Monografia (Bacharel em Administração com habilitação em administração pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2005.

VILHENA, Renata. et al. **O Choque de Gestão: política da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANEXOS

Anexo I – Quadros

Quadro 9 - Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais (2004-2007) voltados para a área social

Programa	Órgão Responsável
1. Saúde em Casa	Secretaria de Estado da Saúde
2. Regionalização da Assistência à Saúde	Secretaria de Estado da Saúde
3. Saneamento Básico: Mais Saúde para todos	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
4. Inclusão Digital	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
5. Corredor Cultural da Praça da Liberdade	Secretaria de Estado da Cultura
6. Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental	Secretaria de Estado da Educação
7. Universalização e Melhoria do Ensino Médio	Secretaria de Estado da Educação
8. Lares Geraes	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
9. Programa Primeiro Emprego	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
10. Minas Sem Fome	Secretaria de Estado da Agricultura
11. Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes

Fonte: Timóteo (2005, p. 60)

**Quadro 10 - Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais
voltados para a área de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento
econômico**

Programa	Órgão Responsável
1. Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas.
2. Infraestrutura de Transportes do Triângulo – Alto Paranaíba	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas.
3. Infraestrutura de Transportes da RMBH – Linha Verde	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas.
4. Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas.
5. Pró-MG – Programa de Recuperação	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas.
6. Plataforma Logística de Comércio Exterior da RMBH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
7. Saneamento Básico: mais saúde para todos	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
8. Oferta de Gás Natural	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
9. Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
10. 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Fonte: Oliveira (2006, p. 54-55)

Quadro 11 - Programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais voltados para a área de infraestrutura de apoio ao desenvolvimento econômico

UNIDADE RESPONSÁVEL	PROGRAMA ESTRUTURADOR	VALOR EXECUTADO EM 2007	% EXECUÇÃO EM 2007
Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas	• Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento	6.890.000,00	40,89
	• Infraestrutura de transportes do Triângulo – Alto Paranaíba	39.179.004,64	82,48
	• Infraestrutura de Transportes da RMBH – Linha Verde	132.471.172,20	313,54
	• Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios	289.295.321,98	59,53
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	• Plataforma Logística de Comércio Exterior da RMBH	853.298,53	48,76
	• Oferta de Gás Natural	17.859.604,63	28,17
	• Arranjos Produtivos Locais	11.467.753,92	108,06
	• Empresa Mineira Competitiva	36.690.279,95	112,13
	• Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais	1.479.771,77	6,79
CEMIG Distribuição S/A	• Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro	9.796.000,00	59,24
	• 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais	365.099.000,00	71,32

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Quadro 12 - Programas Estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais voltados para a área de políticas sociais

UNIDADE RESPONSÁVEL	PROGRAMA ESTRUTURADOR	VALOR EXECUTADO EM 2007	% EXECUÇÃO EM 2007
Fundo Estadual de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde em casa • Regionalização da Assistência à Saúde 	136.609.441,12 729.919.808,53	93,68 94,82
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamento Básico: Mais Saúde para todos • Lares Geraes 	784.913.130,68 97.017.260,78	77,79 57,76
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão Digital 	28.880.386,98	77,26
Secretaria de Estado de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Circuito Cultural da Praça da Liberdade 	4.126.152,24	67,53
Secretaria de Estado da Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria do Ensino Fundamental • Universalização e Melhoria do Ensino Médio 	2.437.754.217,67 108.459.189,06	107,32 106,09
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	<ul style="list-style-type: none"> • Minas Sem Fome 	9.250.746,87	62,29
Fundo Estadual de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas 	44.244.581,34	54,19

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Quadro 13 - Valores financeiros dos programas estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais em 2007 selecionados para análise desta dissertação

Programa	Área	Unidade	Valor em Reais 2007	% Execução 2007
Regionalização da Assistência à Saúde	Social	Fundo Estadual de Saúde	729.919.808,53	94,82
Saneamento Básico: Mais Saúde para todos	Social	Sec.Est. Des. Regional e Política Urbana	784.913.130,68	77,79
Melhoria do Ensino Fundamental	Social	Secretaria de Estado da Educação	2.437.754.217,67	107,32
Infraestrutura de Transportes da RMBH – Linha Verde	Infraest. e apoio desenv. econômico	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas	132.471.172,20	313,54
Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios	Infraest. e apoio desenv. econômico	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas	289.295.321,98	59,53
100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais	Infraest. e apoio desenv. econômico	CEMIG Distribuição S/A	365.099.000,00	71,32

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2007

Quadro 14 - Programa Estruturador Regionalização de Assistência à saúde – Área Social

Indicador / Características	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007
1 - Nome do Indicador e Fonte	Percentual de Comissões Intergestores Bipartide – CIB implantadas – Percentual Fonte: Fundo Estadual de Saúde	Percentual de Comissões Intergestores Bipartide – CIB implantadas – Percentual Fonte: Fundo Estadual de Saúde	Percentual de Comissões Intergestores Bipartide – CIB implantadas – Percentual Fonte: Fundo Estadual de Saúde	Percentual de Comissões Intergestores Bipartide – CIB implantadas – Percentual Fonte: Fundo Estadual de Saúde
Data de Apuração do Índice de Referência	-----	-----	-----	Dez/2005
Valor do Índice de Referência	0	0	0	23,080
Índice esperado para o ano de referência	33,000	66,000	100,00	100,00
Índice Esperado 2007	100,000	100,000	100,000	100,000
Índice Apurado	Em apuração	100,00	0,00	100,000

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Objetivo: Adequar a oferta de serviço à demanda de saúde da população, por região assistencial, possibilitando o atendimento ao cidadão o mais próximo de seu município de residência.

Público-alvo: Região assistencial (75 microregiões e 13 macroregiões)

**Quadro 15 - Programa Estruturador Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos –
Área Social**

Indicador / Características	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007
1 - Nome do Indicador e Fonte	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de ESGOTOS nos domicílios urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de ESGOTOS nos domicílios urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de ESGOTOS nos domicílios urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de ESGOTOS nos domicílios urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Data de Apuração do Índice de Referência	Set/02	Set/02	Set/02	Set/02
Valor do Índice de Referência	85,350	85,350	85,350	85,350
Índice esperado para o ano de referência	89,660	91,240	93,12	94,030
Índice Esperado 2007	94,030	94,030	94,030	94,030
Índice Apurado	Em apuração	Em revisão	Em apuração	Em apuração
2 - Nome do Indicador e Fonte	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de LIXO nos domicílios particulares permanentes urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de LIXO nos domicílios particulares permanentes urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de LIXO nos domicílios particulares permanentes urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de coleta de LIXO nos domicílios particulares permanentes urbanos - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Data de Apuração do Índice de Referência	Set/02	Set/02	Set/02	Set/02
Valor do Índice de Referência	91,620	91,620	91,620	91,620
Índice esperado para o ano de referência	93,000	94,000	95,00	96,000
Índice Esperado 2007	96,000	96,000	96,000	96,000
Índice Apurado	Em apuração	Em revisão	Em apuração	Em apuração

3 - Nome do Indicador e Fonte	Taxa de Cobertura dos serviços de abastecimento de ÁGUA por meio de rede geral, com e sem canalização interna - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de abastecimento de ÁGUA por meio de rede geral, com e sem canalização interna - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de abastecimento de ÁGUA por meio de rede geral, com e sem canalização interna - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Taxa de Cobertura dos serviços de abastecimento de ÁGUA por meio de rede geral, com e sem canalização interna - % Fonte: IBGE/PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Data de Apuração do Índice de Referência	Set/02	Set/02	Set/02	Set/02
Valor do Índice de Referência	85,860	85,860	85,860	85,860
Índice esperado para o ano de referência	96,000	92,000	94,00	95,490
Índice Esperado 2007	95,490	95,490	95,490	95,490
Índice Apurado	Em apuração	Em revisão	Em apuração	Em apuração

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Objetivo: Ampliar a cobertura dos sistemas de abastecimento de água, de coleta de esgoto sanitário e de coleta e destinação final de lixo; incrementar o tratamento de esgotos; e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento básico e as condições sanitárias das famílias de baixa renda.

Público-alvo: população residente nas cidades, vilas e povoados de Minas Gerais

Quadro 16 - Programa Estruturador Melhoria do Ensino Fundamental – Área Social

Indicador / Características	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007
1 - Nome do Indicador e Fonte	Taxa de atendimento a crianças de 6 anos de idade inscritos no Cadastro Escolar – Percentual Fonte: Cadastro Escolar e Plano de Atendimento da SEE	.....	.....	.....
Data de Apuração do Índice de Referência	Ago/03	.....	.....	.....
Valor do Índice de Referência	100,00	.....	.....	.....
Índice esperado para o ano de referência	100,00	.....	.....	.....
Índice Esperado 2007	100,00	.....	.....	.....
Índice Apurado	100,00	.....	.....	.....
2 - Nome do Indicador e Fonte	.....	Taxa de proficiência média em PORTUGUÊS da 8ª série do ensino fundamental – Média de desempenho no SAEB (pontos obtidos) Fonte: SAEB/INEP	Taxa de proficiência média em PORTUGUÊS da 8ª série do ensino fundamental – Média de desempenho no SAEB (pontos obtidos) Fonte: SAEB/INEP	Taxa de proficiência média em PORTUGUÊS da 8ª série do ensino fundamental – Média de desempenho no SAEB (pontos obtidos) Fonte: SAEB/INEP
Data de Apuração do Índice de Referência	.....	Nov/01	Nov/01	Nov/01
Valor do Índice de Referência	.....	242,500	242,500	242,500
Índice esperado para o ano de referência	.....	0,000	255,00	0
Índice Esperado 2007	.....	0	0	0
Índice Apurado	.....	Em apuração	Em apuração	Em apuração

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Objetivo para o ano de 2004: Ampliar a duração do Ensino Fundamental para 9 anos de escolaridade, com vistas a elevação dos índices de aprendizagem dos alunos da rede pública, com ênfase na alfabetização e letramento.

Público-alvo : População de 6 anos a ser incluída no processo de escolarização.

Objetivo para o ano de 2005, 2006 e 2007: Elevar os níveis de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental a partir de ações que promovam a aquisição de conhecimentos, habilidades e a formação de atitudes e valores do cidadão.

Público-alvo: Alunos matriculados no Ensino Fundamental na rede pública

**Quadro 17 - Programa Estruturador Infraestrutura de Transportes da Região
Metropolitana de Belo Horizonte – Área de Infraestrutura Econômica**

Indicador / Características	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007
1 - Nome do Indicador e Fonte	Índice de ociosidade do aeroporto de Confins - % Fonte: INFRAERO	Índice de ociosidade do aeroporto de Confins - % Fonte: INFRAERO	Índice de ociosidade do aeroporto de Confins - % Fonte: INFRAERO	Índice de ociosidade do aeroporto de Confins - % Fonte: INFRAERO
Data de Apuração do Índice de Referência	Dez/03	Dez/03	Dez/03	Dez/03
Valor do Índice de Referência	92,730	92,730	92,730	92,730
Índice esperado para o ano de referência	92,730	92,730	92,73	77,870
Índice Esperado 2007	77,870	77,870	77,870	77,870
Índice Apurado	94,23	Em revisão	Em revisão	14,000
2 - Nome do Indicador e Fonte	Participação do aeroporto de Confins na movimentação de passageiros pelo modal aeroviário da RMBH - % Fonte: DER/MG	Participação do aeroporto de Confins na movimentação de passageiros pelo modal aeroviário da RMBH - % Fonte: DER/MG	Participação do aeroporto de Confins na movimentação de passageiros pelo modal aeroviário da RMBH - % Fonte: DER/MG	Participação do aeroporto de Confins na movimentação de passageiros pelo modal aeroviário da RMBH - % Fonte: DER/MG
Data de Apuração do Índice de Referência	Dez/03	Dez/03	Dez/03	Dez/03
Valor do Índice de Referência	11,000	11,000	11,000	11,000
Índice esperado para o ano de referência	11,000	11,000	11,00	33,000
Índice Esperado 2007	33,000	33,000	33,000	33,000
Índice Apurado	10,84	Em revisão	Em revisão	86,000
3 - Nome do Indicador e Fonte	Tempo médio de deslocamento do Centro de BHte até o aeroporto de Confins – MINUTO Fonte: BHTRANS	Tempo médio de deslocamento do Centro de BHte até o aeroporto de Confins – MINUTO Fonte: BHTRANS	Tempo médio de deslocamento do Centro de BHte até o aeroporto de Confins – MINUTO Fonte: BHTRANS	Tempo médio de deslocamento do Centro de BHte até o aeroporto de Confins – MINUTO Fonte: BHTRANS
Data de Apuração do Índice de Referência	Dez/03	Dez/03	Dez/03	Dez/03

Valor do Índice de Referência	60,000	60,000	60,000	60,000
Índice esperado para o ano de referência	60,000	60,000	60,00	40,00
Índice Esperado 2007	40,000	40,000	40,000	40,000
Índice Apurado	Em apuração	70,00	Em revisão	40,00

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Nos anos de 2004 e 2005, o nome deste programa era Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Objetivo: Melhorar as condições sociais de transporte e a racionalização da movimentação de bens no interior do tecido urbano na RMBH e nas interfaces com os corredores radiais de tráfego, fortalecendo a competitividade e o desempenho das empresas mineiras, por meio da adequação e ampliação da infraestrutura/serviços de transportes.

Público-alvo: Diretamente toda a população da RMBH, ceca de 4,5 milhões de habitantes, bem como agentes movimentadores de cargas.

Quadro 18 - Programa Estruturador Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios - Área de Infraestrutura Econômica

Indicador / Características	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007
1 - Nome do Indicador e Fonte	Número de municípios cujas sedes não possuem ligação pavimentada à rede rodoviária estadual – municípios Fonte: DER – MG	Número de municípios cujas sedes não possuem ligação pavimentada à rede rodoviária estadual – municípios Fonte: DER - MG	Número de municípios cujas sedes não possuem ligação pavimentada à rede rodoviária estadual – municípios Fonte: DER - MG	Número de municípios cujas sedes não possuem ligação pavimentada à rede rodoviária estadual – municípios Fonte: DER - MG
Data de Apuração do Índice de Referência	----	----	----	----
Valor do Índice de Referência	0	0	0	0
Índice esperado para o ano de referência	0	182,000	138,00	105,000
Índice Esperado 2007	0	105,000	105,000	105,000
Índice Apurado	221,00	205,00	171,00	145,000
2 - Nome do Indicador e Fonte	Percentual dos municípios mineiros cujos acessos à rede rodoviária estadual não estão pavimentados - % Fonte: DER - MG	Percentual dos municípios mineiros cujos acessos à rede rodoviária estadual não estão pavimentados - % Fonte: DER - MG	Percentual dos municípios mineiros cujos acessos à rede rodoviária estadual não estão pavimentados - % Fonte: DER - MG	Percentual dos municípios mineiros cujos acessos à rede rodoviária estadual não estão pavimentados - % Fonte: DER - MG
Data de Apuração do Índice de Referência	----	----	----	----
Valor do Índice de Referência	0	0	0	0
Índice esperado para o ano de referência	0	0,000	0,00	0
Índice Esperado 2007	0	0	0	0
Índice Apurado	25,90	23,90	20,04	17,000

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Objetivo: Aumentar a acessibilidade da população de 224 municípios de pequeno porte aos mercados e aos serviços sociais básicos, por meio de obras de melhoria e pavimentação dos acessos rodoviários às sedes municipais, totalizando cerca de 6,1 mil quilômetros de extensão, sendo 3,8 mil quilômetros nos quatro primeiros anos do programa.

Público-alvo: Cerca de 1,4 milhão de pessoas que habitam os 224 municípios sem acesso pavimentado à rede rodoviária principal. Estes se distribuem entre quatro grupos de tamanho populacional:

- municípios com até 5.000 habitantes = 109 (48,7%)
- municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes = 88 (39,3%)
- municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes = 23 (10,3%)
- municípios entre 20.001 e 31.000 habitantes = 4 (1,7%)

O IDH de 97% desses 224 municípios é inferior ao IDH do Estado. Prevê-se uma forte concentração dos investimentos nas regiões norte de Minas, Jequitinhonha - Mucuri, Noroeste de Minas e Rio Doce, que abarcam cerca de 60% dos municípios sem acesso pavimentado

Quadro 19 - Programa Estruturador 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais - Área de Infraestrutura Econômica

Indicador / Características	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007
1 - Nome do Indicador e Fonte	Taxa de atendimento rural - TAR - % Fonte: Diretoria de Distribuição e Comercialização – DDC (CEMIG)	Taxa de atendimento rural – TAR - % Fonte: Diretoria de Distribuição e Comercialização – DDC (CEMIG)	Taxa de atendimento rural – TAR - % Fonte: Diretoria de Distribuição e Comercialização – DDC (CEMIG)	Taxa de atendimento rural – TAR - % Fonte: Diretoria de Distribuição e Comercialização – DDC (CEMIG)
Data de Apuração do Índice de Referência	Dez/03	Dez/03	Dez/03	Dez/03
Valor do Índice de Referência	84,000	85,000	85,000	85,000
Índice esperado para o ano de referência	86,000	95,000	100,00	100,00
Índice Esperado 2007	100,00	100,00	100,00	100,00
Índice Apurado	Em revisão	80,03	93,38	89,800

Fonte: Relatório Anual do PPAG 2004, 2005, 2006 e 2007

Objetivo: atender a cerca de 115.324 domicílios rurais ainda não servidos com energia elétrica no período de 2004-2006.

Público-alvo: População rural do Estado de Minas Gerais da área de concessão da CEMIG.

Quadro 20 - Razões que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007

Razões que motivaram o uso de indicadores	%	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10
1. Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação	19	3	2	3	3		3	3	x	3	x
2. Atender preceitos constitucionais	1						4				
3. Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas	28	1	1	1	1	4	2	4	x	4	x
4. Compreender a realidade de operacionalização dos programas	11	2		2					x	2	x
5. Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público	25		3		2	2	1	1	x	1	
6. Atender solicitações do órgão de Planejamento quanto à transparência	6	4		4	4	3					x
7. Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público	10		4			1		2			
Total	100										

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quadro 21 - Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores no período de 2004 a 2007

Desafios apontados no uso de indicadores	%	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10
1. Definição do objetivo do programa em relação ao problema	23	3	3	3	3	1	1	1			
2. Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador	7		4				2			3	
3. Subestimativa das metas anuais e ou finais	2							3			
4. Superestimativa das metas anuais e ou finais	8								1		2
5. Alto custo de obtenção dos dados que compõem o indicador	13	1		1	4		4			4	
6. Tempo para a definição dos indicadores	20	2		2			3	2		2	1
7. Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa	11	4	1	4	1						
8. Dimensionamento e caracterização do público-alvo	2										3
9. Falta do indicador do índice de referência	11		2		2					1	
10. Interpretação e compreensão da informação representada pelo indicador	2							4			4
Total	100										

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quadro 22 - Razões que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004 a 2007

Razões que motivaram o uso de indicadores	%	G1	G2	G3	G4	G5
1. Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação	18	3	2	3	3	
2. Atender preceitos constitucionais	0					
3. Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas	34	1	1	1	1	4
4. Compreender a realidade de operacionalização dos programas	12	2		2		
5. Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público	16		3		2	2
6. Atender solicitações do órgão de Planejamento quanto à transparência	10	4		4	4	3
7. Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público	10		4			1
Total	100					

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quadro 23 - Razões que motivaram o uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007

Razões que motivaram o uso de indicadores	%	G6	G7	G8	G9	G10
1. Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação	20	3	3	x	3	x
2. Atender preceitos constitucionais	3	4				
3. Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas	17	2	4	x	4	x
4. Compreender a realidade de operacionalização dos programas	10			x	2	x
5. Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público	40	1	1	x	1	
6. Atender solicitações do órgão de Planejamento quanto à transparência	0					x
7. Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público	10		2			
Total	100					

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quadro 24 - Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área social no período de 2004 a 2007

Desafios apontados no uso de indicadores	%	G1	G2	G3	G4	G5
1. Definição do objetivo do programa em relação ao problema	27	3	3	3	3	1
2. Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador	2		4			
3. Subestimativa das metas anuais e ou finais	0					
4. Superestimativa das metas anuais e ou finais	0					
5. Alto custo de obtenção dos dados que compõem o indicador	20	1		1	4	
6. Tempo para a definição dos indicadores	14	2		2		
7. Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa	23	4	1	4	1	
8. Dimensionamento e caracterização do público-alvo	0					
9. Falta do indicador do índice de referência	14		2		2	
10. Interpretação e compreensão da informação representada pelo indicador	0					
Total	100					

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quadro 25 - Desafios que se apresentaram no uso dos indicadores para avaliação de desempenho dos programas estruturadores da área de infraestrutura econômica no período de 2004 a 2007

Desafios apontados no uso de indicadores	%	G6	G7	G8	G9	G10
1. Definição do objetivo do programa em relação ao problema	18	1	1			
2. Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador	11	2			3	
3. Subestimativa das metas anuais e ou finais	5		3			
4. Superestimativa das metas anuais e ou finais	16			1		2
5. Alto custo de obtenção dos dados que compõem o indicador	5	4			4	
6. Tempo para a definição dos indicadores	27	3	2		2	1
7. Impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da natureza do programa	0					
8. Dimensionamento e caracterização do público-alvo	5					3
9. Falta do indicador do índice de referência	9				1	
10. Interpretação e compreensão da informação representada pelo indicador	5		4			4
Total	100					

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Anexo II

FORMULÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

INSTRUÇÕES GERAIS

Este levantamento é parte de uma dissertação do Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro.

A sua participação é de grande importância. Não há respostas certas ou erradas, uma vez que o que se pretende identificar é a sua percepção enquanto usuário das informações representadas pelos indicadores de desempenho dos programas estruturadores do Estado de Minas Gerais.

As respostas correspondentes a este levantamento, sob nenhuma hipótese, serão tratadas individualmente, mas, sim, subsidiarão uma análise agregada dos dados e informações.

BLOCO 1 - IDENTIFICAÇÃO

Programa Estruturador Gerenciado no período de 2004-2007	<input type="checkbox"/> Programa Estruturador - Regionalização de Assistência à saúde <input type="checkbox"/> Programa Estruturador – Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos <input type="checkbox"/> Programa Estruturador – Melhoria do Ensino Fundamental <input type="checkbox"/> Programa Estruturador – Infra-estrutura de transportes da RMBH <input type="checkbox"/> Programa Estruturador – Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios <input type="checkbox"/> Programa Estruturador: 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais
Respondente	<input type="checkbox"/> Gerente Executivo <input type="checkbox"/> Gerente Adjunto <input type="checkbox"/> Técnico - GERAES
Formação	<input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Especialização <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado
Tempo de Gerencia do Programa Estruturador	<input type="checkbox"/> Menos de 1 ano <input type="checkbox"/> Entre 1 e 4 anos <input type="checkbox"/> Acima de 4 anos

BLOCO 2 - LEVANTAMENTO

Questão 1 – Como gestor público, aponte as quatro (4) principais razões que motivam o uso de indicadores de desempenho dos programas estruturadores (1 para a razão mais significativa... e 4 para a razão menos significativa):

- () Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação mais coerentes com as metas estabelecidas;
- () Atender preceitos constitucionais que estabelecem os instrumentos de monitoramento e avaliação de programas públicos;
- () Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas futuras referentes às prioridades da política pública do Governo;
- () Compreender melhor a realidade de operacionalização dos programas, identificando-se tendências-chave que caracterizam o processo de execução de programas no ambiente público;
- () Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público;
- () Atender solicitações do órgão central de planejamento no que diz respeito à publicização e transparência na administração pública;
- () Mobilizar os diferentes atores envolvidos com o programa público (gestores, público beneficiário e sociedade civil), no sentido de ampliar os níveis de participação e controle social;

Questão 2 – Aponte os quatro (4) principais dificuldades ou desafios que se apresentam no uso dos indicadores de desempenho utilizados para o monitoramento e avaliação do programa estruturador no período de 2004-2007.

- Para tal, peço-lhe numerar de 1 a 4 as afirmativas abaixo que melhor representem as dificuldades por Vc. encontradas no efetivo uso dos indicadores de desempenho dos programas estruturadores (1 para o maior grau de dificuldade... e 4 para o menor grau de dificuldade).
- () O(s) indicador(es) é insuficiente para retratar adequadamente os objetivos e o conjunto de ações correspondentes ao programa estruturador.
- () Dificuldades relacionadas à qualidade dos dados e informações e às suas fontes, bem como problemas associados ao cálculo do indicador imprimem baixa transparência metodológica limitando o seu uso.
- () Dificuldades associadas à subestimativa das metas anuais e/ou meta final do indicador relativas ao PPAG 2004-2007 ocasionam restrições ao seu uso.
- () Dificuldades associadas à superestimativa das metas anuais e/ou meta final do indicador relativas ao PPAG 2004-2007 ocasionam restrições ao seu uso.
- () Dificuldades de levantamento de dados e informações decorrentes do elevado custo de obtenção e processamento tornam os indicadores pouco factíveis de serem apurados em tempo hábil.
- () Dificuldades associadas à falta de tempo para aprofundar a discussão que antecede o processo de definição dos indicadores ocasionam restrições ao seu uso.
- () Dificuldades associadas à impossibilidade de mensuração anual do indicador em função da própria natureza do programa, cujos resultados ultrapassam a periodicidade anual, imprimem limitações ao uso do indicador.
- () Dificuldades de identificação e adequado dimensionamento do público-alvo do programa estruturador ocasionam restrições ao uso do indicador.
- () A falta de índice de referência (valor de base) e/ou de séries históricas do indicador acarretam problemas de comparabilidade do indicador no tempo restringindo o seu uso.
- () Dificuldades de interpretação e compreensão da informação representada pelo indicador limitam o seu uso.

Questão 3 - A Relevância de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à sua importância para a agenda político-social e para o processo de tomada de decisão. Ou seja, o indicador é importante tanto para o público de modo geral, quanto para os gestores públicos, uma vez que permite o acompanhamento das prioridades governamentais.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “O(s) indicador(s) correspondente(s) a este programa estruturador é relevante para a agenda política e para a sociedade, em geral, pois permite o acompanhamento das prioridades do Governo do Estado de Minas Gerais.”

- 1 – () Discordância
- 2 – () Baixa concordância
- 3 – () Moderada concordância
- 4 – () Elevada concordância

Questão 4 - A Validade de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à sua coerência com os objetivos e as ações do programa estruturador, bem como com a demanda política que lhe deu origem. A Validade significa que o indicador de desempenho retrata o mais próximo possível a realidade que ele objetiva enfrentar ou o conceito abstrato que pretende expressar.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “O(s) indicador(es) correspondente(s) a este programa estruturador do Governo de Minas Gerais é compatível com o objetivo e as ações do programa, sendo válido para retratar a realidade a que se refere”.

- 1 – () Discordância
- 2 – () Baixa concordância
- 3 – () Moderada concordância
- 4 – () Elevada concordância

Questão 5 - A Confiabilidade de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à qualidade dos dados e informações necessárias à construção do indicador, à confiabilidade das fontes de informação e à transparência da sua metodologia de cálculo, inspirando segurança ao processo de levantamento e processamento.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “São de qualidade os dados e informações necessários ao cálculo do indicador deste programa estruturador do Governo de Minas Gerais; as fontes destes dados são confiáveis, e a metodologia de obtenção do indicador é transparente, o que imprime credibilidade ao indicador”.

- 1 – () Discordância
- 2 – () Baixa concordância
- 3 – () Moderada concordância
- 4 – () Elevada concordância

Questão 6 - A Viabilidade de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à facilidade de obtenção dos dados e informações necessários à sua elaboração. Ou seja, os dados e informações requeridos para cálculo do indicador possuem custos razoáveis (custos operacionais, de pessoal, equipamento, etc) de coleta e processamento.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “O(s) indicador(es) correspondente(s) a este programa estruturador do Governo de Minas Gerais é passível de ser obtido em tempo hábil, pois são razoáveis os seus custos de coleta e processamento”.

- 1 – () Discordância
- 2 – () Baixa concordância
- 3 – () Moderada concordância
- 4 – () Elevada concordância

Questão 7 - A Periodicidade de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à sua sistemática de atualização no tempo, de forma a permitir o efetivo acompanhamento do programa ao longo do tempo. Ou seja, significa que o indicador é apurado tempestivamente (em tempo hábil).

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “O(s) indicador(es) correspondente(s) a este programa estruturador do Governo de Minas Gerais é atualizado de forma periódica, permitindo que o monitoramento dos resultados do programa seja realizado em tempo hábil”.

- 1 – () Discordância
2 – () Baixa concordância
3 – () Moderada concordância
4 – () Elevada concordância

Questão 8 - A Simplicidade de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à facilidade de comunicação da informação representada por meio do indicador, possibilitando que ela seja adequadamente compreendida e interpretada pelos gestores públicos, pelos beneficiários e demais envolvidos com o programa estruturador.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “A informação representada pelo indicador ou conjunto de indicadores de desempenho deste programa estruturador do Governo de Minas Gerais é facilmente comunicável, ou seja, é compreensível e adequadamente interpretada pelos envolvidos com o programa (gestores, beneficiários e outros)”.

- 1 – () Discordância
2 – () Baixa concordância
3 – () Moderada concordância
4 – () Elevada concordância

Questão 9 - A Comparabilidade de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à possibilidade do mesmo gerar séries históricas comparáveis no tempo. Ou seja, o indicador possui valor de referência (valor de base), possui o valor previsto para a meta a ser alcançada ao final do período de avaliação e também, os valores anuais apurados ao longo do tempo de execução do programa.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “O(s) indicador(es) correspondente(s) a este programa estruturador do Governo de Minas Gerais permite acompanhar a evolução dos resultados do programa no tempo, a partir do valor de referência, dos valores apurados anualmente e do valor previsto para a meta ao final do período de avaliação. Ou seja, é possível inferir-se tendências acerca da execução do programa”.

- 1 – () Discordância
2 – () Baixa concordância
3 – () Moderada concordância
4 – () Elevada concordância

Questão 10 - A Cobertura de um indicador de desempenho de programas públicos diz respeito à adequada abrangência do indicador em termos populacionais e territoriais: público-alvo ou beneficiários do programa e localização geográfica deste público-alvo, o que o torna representativo da realidade empírica a ser enfrentada pelo programa.

- Aponte seu nível de concordância com a seguinte afirmativa: “O(s) indicador(es) correspondente(s) a este programa estruturador do Governo de Minas Gerais apresenta uma adequada cobertura populacional e territorial sendo representativo do público-alvo beneficiário do programa”.

- 1 – () Discordância
2 – () Baixa concordância
3 – () Moderada concordância
4 – () Elevada concordância