

TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 04/2018
A UTILIZAÇÃO DO IEGE NA ANÁLISE DAS
CONTAS DO GOVERNADOR



Instituto Rui Barbosa

www.irbcontas.org.br

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

CURITIBA, JUNHO DE 2018



TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 04/2018 A UTILIZAÇÃO DO IEGE NA ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR

1. INTRODUÇÃO

1. O Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) é um indicador desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em 2017 e que, atualmente, 14 Tribunais de Contas do Brasil estão o implantando ou têm interesse em implantá-lo. Seu objetivo é aferir o grau de implantação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, em sete serviços públicos: (i) educação, (ii) saúde, (iii) segurança pública, (iv) planejamento, (v) gestão fiscal, (vi) meio ambiente, e (vii) desenvolvimento econômico.

2. Uma das motivações de se construir um indicador como o IEGE é utilizá-lo na análise das contas do governador, para complementar a análise do cumprimento dos indicadores legais, notadamente o cumprimento da aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos em educação e 12% delas na saúde, entre outros. A ideia é verificar não só o cumprimento desses indicadores legais, mas entrar na estrutura do governo e nos resultados: Como essa receita vinculada está sendo gasta? Ela está produzindo os resultados esperados? Esse tipo de análise pode ajudar a reforçar eventuais aprovações ou reprovações das contas de governo.

3. Para essa análise, no entanto, o IEGE sozinho não é suficiente para se ter uma análise da situação dos serviços públicos estaduais. Tal como foi exposto no TD nº. 01/2018¹, é preciso complementar a análise dos indicadores de controles (como é o caso do IEGE) com indicadores de desempenho dos serviços públicos.

4. Assim, para complementar a análise do cumprimento dos indicadores legais, é necessário **construir um painel de indicadores**, onde seja possível visualizar a situação atual e a evolução do resultado do governo em: (i) **indicadores de controle (IEGE)**, que dirão se o governo está se esforçando ou não em implantar adequadamente todos os processos necessários nos serviços públicos que estão sob sua competência; e (ii) **indicadores de desempenho**, que dirão se ações do governo, através dos serviços públicos disponibilizados, estão tendo impacto ou não na sociedade; para então (iii) **contextualizar o cumprimento dos indicadores legais**, reforçando eventuais aprovações ou reprovações das contas e emitindo ressalvas, determinações e recomendações mais adequadas à situação real do governo.

¹ **Sistema de Indicadores de Fiscalização da Gestão Pública**. Disponível em: <<https://redeindicon.wordpress.com/2018/05/14/reuniao-tecnica-07-05-18-textos-de-discussao-apresentacao/>>. Acesso em: 04/06/2018.



5. Deste modo, o presente texto de discussão tem por objetivo discutir o modo mais adequado de se utilizar o IEGE na análise das Contas do Governador, tendo em mente esse modelo de contextualizar o cumprimento dos indicadores legais com o resultado do governo em indicadores de controle e de desempenho. Para isso, ele se divide em três partes além desta introdução: na seção seguinte, desenvolve-se esse modelo genérico de contextualização de indicadores legais em contas de governo; após, constrói-se um modelo de painel de indicadores especificamente para análise das Contas de Governador; por fim, tecem-se algumas considerações.

6. O objetivo deste texto não é esgotar a discussão da utilização do IEGE e de outros indicadores na análise das Contas do Governador, mas apenas colocar um primeiro modelo de análise para avaliação e construção coletiva por parte dos membros da Rede Indicon.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS INDICADORES LEGAIS

7. Na análise das contas de governo, a questão da avaliação de políticas públicas muitas vezes se restringe à verificação do cumprimento ou não dos indicadores legais de vinculação de gastos. Eventualmente, compila-se alguns indicadores de desempenho dos serviços públicos sem, no entanto, contextualiza-los com o cumprimento ou não dos indicadores legais.

8. Essa falta de contextualização é especialmente grave nos casos de aprovação e reprovação automática das contas de governo por conta do cumprimento ou descumprimento dos indicadores legais: uma **aprovação automática decorrente do cumprimento destes pode referendar uma gestão ineficiente** dos recursos públicos (no caso do governo gastar muito além do mínimo, mas não implantar todos os processos necessários e ter resultados precários nos seus serviços públicos); por outro lado, uma **reprovação automática decorrente do descumprimento dos indicadores legais pode punir uma gestão eficiente** dos recursos públicos (no caso do governo gastar menos que o mínimo, mas ainda assim ter implantado todos os processos necessários e ter bons resultados nos seus serviços públicos).

9. A análise qualificada do cumprimento dos indicadores legais passa por uma conjugação com os indicadores de controle e resultado, como exposto no item 4 do presente texto. Nessa seção propõe-se o seguinte modelo de análise:

Indicador	Resultado	Descrição
Controle	Positivo	*Aquele em que o Governo implantou todos (ou a maior parte) dos processos e controles aferidos pelo indicador de controle (no caso, o IEGE) que têm ligação com o indicador legal analisado, com validação do Tribunal de Contas.



Indicador	Resultado	Descrição
		<p>*Espera-se, ainda, que haja uma tendência de melhoria (ou manutenção em nível elevado) do resultado do indicador de controle, ao longo de um período de tempo.</p> <p>*Com este resultado positivo, pode-se dizer, para simplificar, que “o Governo está fazendo tudo o que deve”</p>
	Negativo	<p>*Aquele em que o Governo não implantou todos os processos e controles aferidos pelo indicador de controle (no caso, o IEGE) que têm ligação com o indicador legal analisado, com validação do Tribunal de Contas.</p> <p>*Espera-se, ainda, que haja uma tendência de queda (ou manutenção em nível baixo) do resultado do indicador de controle, ao longo de um período de tempo.</p> <p>*Com este resultado negativo, pode-se dizer, para simplificar, que “o Governo não está fazendo tudo o que deve”.</p>
Desempenho	Positivo	<p>*Aquele em que os indicadores de desempenho ligados aos indicadores legais analisados apresentam alta performance (por exemplo: cumprem as metas estabelecidas e/ou têm resultados melhores que governos com situação socioeconômica parecida).</p> <p>*Espera-se, ainda, que haja uma tendência de melhoria (ou manutenção em nível elevado) do resultado dos indicadores de resultado, ao longo do tempo.</p> <p>*Com este resultado positivo, pode-se dizer, para simplificar, que “o impacto social das ações do governo é bom (ou está melhorando)”.</p>
	Negativo	<p>*Aquele em que os indicadores de desempenho ligados aos indicadores legais analisados apresentam baixa performance (por exemplo: não cumprem as metas estabelecidas e/ou têm resultados piores que governos com situação socioeconômica parecida).</p> <p>*Espera-se, ainda, que haja uma tendência de queda (ou manutenção em nível baixo) do resultado dos indicadores de resultado, ao longo do tempo.</p> <p>*Com este resultado positivo, pode-se dizer, para simplificar, que “o impacto social das ações do governo é deficiente (ou está piorando)”.</p>

9.1. Nos indicadores de controle, é de **fundamental importância que os processos e controles utilizados para avaliar as contas de governo sejam validados pelo Tribunal de Contas**, de modo a: (i) ter a garantia da qualidade da informação prestada pelo jurisdicionados; e (ii) ajudar a expedir recomendações e determinações adequadas à realidade do governo no parecer prévio das contas.

9.2. A discussão dos critérios objetivos para se determinar o que seria um resultado positivo e negativo nos indicadores de controle e de desempenho deverá ser realizada e, posteriormente, descrita em cada caso concreto. O



objetivo nesta seção é apenas traçar o modelo teórico de utilização desses indicadores na análise das Contas do Governador.

10. Assim, confrontando-se os resultados dos indicadores de controle e de desempenho dos serviços públicos com seus respectivos indicadores legais de vinculação de gastos, tem-se o seguinte quadro:

INDICADOR (RESULTADO)	CONTROLE (POSITIVO)		CONTROLE (NEGATIVO)	
	DESEMPENHO (POSITIVO)	DESEMPENHO (NEGATIVO)	DESEMPENHO (POSITIVO)	DESEMPENHO (NEGATIVO)
LEGAL (CUMPRIU)	1	3	5	7
LEGAL (NÃO CUMPRIU)	2	4	6	8

11. Nesse confronto das três classes de indicadores, percebemos 4 níveis de criticidade: (i) verde, todas as classes de indicadores têm bom resultado (situação 1); (ii) amarelo, uma classe de indicadores tem mau resultado (situações 2, 3 e 5); (iii) laranja, duas classes de indicadores têm mau resultado (situações 4, 6 e 7); e (iv) vermelho, as três classes de indicadores têm mau resultado (situação 8). Percebe-se que entre a evidente necessidade de aprovar as contas de um governo (situação 1) e a evidente necessidade de reprova-las (situação 8); há 6 situações diferentes, com pelo menos dois níveis de criticidade de problemas, em que a aprovação ou reprovação automática das contas deveria ser contextualizada com um diagnóstico do serviço público como um todo, sob a perspectiva das três classes de indicadores (legal, controle e desempenho).

12. Passemos à descrição e análise de cada uma das 8 situações:

SITUAÇÃO 1: Indicadores de controle e de desempenho com resultados positivos e cumprimento dos indicadores legais. Ou seja: *“O governo está fazendo tudo o que deve, o impacto social de suas ações é bom (ou está melhorando) e cumpriu os gastos mínimos previstos em lei”.*

*Trata-se da melhor situação possível. Neste caso, o parecer pela aprovação de suas contas reforça/referenda as ações de um bom governo.

SITUAÇÃO 2: Indicadores de controle e de desempenho com resultados positivos, mas com descumprimento dos indicadores legais. Ou seja: *“O governo está fazendo tudo o que deve e o impacto social de suas ações é bom (ou está melhorando), no entanto, descumpriu os gastos mínimos previstos em lei”.*

*Nesse caso específico, o descumprimento dos indicadores legais de vinculação de gastos, por si, deveria redundar na reprovação automática das contas de



governo? Eventualmente, uma reprovação automática pode punir um governo com gerenciamento eficiente de seus recursos.

*Por outro lado, uma eventual aprovação das contas com ressalvas deveria conter um plano de ação ou termo de ajustamento de gestão que defina um aumento gradativo dos gastos públicos nos anos seguintes, com foco no atingimento de resultados ainda melhores no desempenho dos serviços públicos.

SITUAÇÃO 3: Indicadores de controle com resultado positivo, no entanto os indicadores de desempenho estão com resultado negativo, apesar do cumprimento dos indicadores legais. Ou seja: *“Apesar do governo estar cumprindo os gastos mínimos previstos em lei e fazendo tudo o que deve, o impacto social de suas ações é deficiente (ou está piorando)”*.

*Aparentemente, trata-se de uma situação de gestão ineficiente dos recursos públicos: apesar do município ter implantado os processos e esteja gastando mais que o mínimo exigido, isso não está se transformando em melhor desempenho nos serviços públicos municipais.

*Possíveis causas: (i) os processos analisados pelo indicador de controle não interferem no desempenho dos serviços públicos; e/ou (ii) por mais que o governo esteja se esforçando para entregar bons serviços públicos, há outros fatores externos que puxam o desempenho dos serviços públicos para baixo independente da ação do governo (como condições socioeconômicas adversas a tal ponto que a intervenção do governo não é suficiente para melhorá-lo).

*Neste caso, a aprovação automática das contas de governo encobre os maus resultados no desempenho dos serviços públicos por ele prestados. Por mais que a tendência nessa situação seja a de aprovar as contas de governo, esses resultados devem ser explicitados no parecer. As recomendações para melhoria desses indicadores de desempenho passam por uma investigação das causas desse mau resultado para além da implantação dos processos avaliados pelos indicadores de controle.

SITUAÇÃO 4: Indicadores de controle com resultado positivo, no entanto os indicadores de desempenho estão com resultado negativo e há descumprimento de indicadores legais. Ou seja: *“O governo está fazendo tudo o que deve, no entanto, o impacto social das suas ações é deficiente (ou está piorando) e não está cumprindo os gastos mínimos previstos em lei”*.

*Possíveis causas: (i) os processos analisados pelo indicador de controle não interferem no desempenho dos serviços públicos; e/ou (ii) apesar dos processos analisados pelo indicador de controle interferirem no resultado do desempenho



dos serviços públicos, o subfinanciamento do serviço público (expresso no indicador legal) impede que se alcance melhores resultados no desempenho.

*Nesse caso, há necessidade de o governo gastar mais para prestar seus serviços públicos, implantando processos que sejam adequados à sua realidade.

*Nessa situação, a simples desaprovação das contas pode punir um governo eventualmente esforçado (pelo que foi medido pelo indicador de controle). Mesmo que se reprove as contas, o parecer deve conter, além da determinação do cumprimento dos indicadores legais nos próximos exercícios, recomendações construídas a partir da investigação das causas desse mau resultado no desempenho dos serviços públicos para além da implantação dos processos já avaliados pelos indicadores de controle.

SITUAÇÃO 5: Indicadores de controle com resultado negativo, no entanto os indicadores de desempenho estão com resultado positivo e os indicadores legais estão sendo cumpridos. Ou seja: *“O governo não está fazendo tudo o que deve, no entanto, o impacto social de suas ações é bom (ou está melhorando) e cumpriu os gastos mínimos previstos em lei”*.

*Uma possível causa é que os processos analisados pelo indicador de controle não interferem no desempenho dos serviços públicos, seja porque o bom desempenho não dependa das ações do governo, seja porque os processos implantados são tão adaptados à realidade local que não são captados pelo indicador de controle.

*Nesse caso, há uma tendência à aprovação das contas do governo. Para diminuir a probabilidade de se referendar um governo inepto nas suas ações (pelo que foi medido pelo indicador de controle), o parecer deveria vir acompanhado de recomendações para o município implantar os processos vistos como deficientes pelo indicador de controle (se possível, com o subsídio de uma análise de custo-benefício da implantação desses processos).

SITUAÇÃO 6: Indicadores de controle com resultado negativo e descumprimento dos indicadores legais, no entanto, os indicadores de desempenho estão com resultado positivo. Ou seja: *“Ainda que o governo esteja descumprindo os gastos mínimos previstos em lei e não fazendo tudo o que deve, o impacto social de suas ações é bom (ou está melhorando)”*.

*Trata-se de um caso oposto à situação 3: Embora o governo se esforce em fazer tudo errado, descumprindo os indicadores legais e não implantando adequadamente todos os processos que deveria, o desempenho de seus serviços públicos é bom. Provavelmente, isso se explica pela existência de fatores externos que puxam o desempenho dos serviços públicos para cima, independente da ação do governo (como condições socioeconômicas favoráveis



a tal ponto que as deficiências da intervenção do governo não são suficientes para piorá-lo).

*Nesse caso, há uma tendência à desaprovação das contas do governo, e é possível que isso puna um governo inepto nas suas ações (pelo que foi medido pelo indicador de controle). No entanto, deve-se registrar que o governo entrega serviços públicos com bom desempenho. O parecer deveria vir com a determinação para cumprir os indicadores legais nos próximos exercícios e recomendações para implantar processos com foco no atingimento de resultados ainda melhores no desempenho dos serviços públicos.

SITUAÇÃO 7: Indicadores de controle e de desempenho com resultados negativos, porém com cumprimento dos indicadores legais. Ou seja: *“O governo não está fazendo tudo o que deve e o impacto social de suas ações é deficiente (ou está piorando), apesar do cumprimento dos gastos mínimos previstos em lei”.*

*Trata-se de um caso oposto à situação 2: Neste caso, o cumprimento dos indicadores legais deveria redundar na aprovação automática das contas de governo? Uma aprovação automática pode punir um governo com gestão ineficiente dos seus recursos.

*A reprovação das contas poderia ser o caminho no caso de persistência dessa situação ao longo do tempo. Uma aprovação com ressalvas deve necessariamente contar recomendações para implantar pelo menos os processos avaliados pelo indicador de controle, além de ações para melhorar o resultado do desempenho dos serviços públicos.

SITUAÇÃO 8: Indicadores de controle e de desempenho com resultados negativos e descumprimento dos indicadores legais. Ou seja: *“O governo não está fazendo tudo o que deve e o impacto social de suas ações é deficiente (ou está piorando), além de não cumprir os gastos mínimos previstos em lei”.*

*Trata-se da pior situação possível, caso clássico de reprovação das contas de governo.

*O parecer das contas pela reprovação deveria conter, além da determinação para cumprir os indicadores legais nos próximos exercícios, recomendações para implantar pelo menos os processos avaliados pelo indicador de controle, além de ações para melhorar o resultado do desempenho dos serviços públicos.



3. CONSTRUINDO UM PAINEL DE INDICADORES

4. CONSIDERAÇÕES

Texto em elaboração

Responsável: Nelson Nei Granato Neto (TCE-PR)
Curitiba, 05 de junho de 2018.