



A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL NO ESTADO DE GOIÁS: UM ESTUDO PROPOSITIVO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA APRIMORAMENTO DO CONTROLE EXTERNO

THE ACTION OF THE COURT OF ACCOUNTS ON GOVERNMENTAL ADMINISTRATION IN THE STATE OF GOIÁS: A PROPOSITIVE STUDY OF PERFORMANCE INDICATORS TO IMPROVE EXTERNAL CONTROL

LA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ESTADO DE GOIÁS: UN ESTUDIO PROPOSITIVO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA MEJORAR EL CONTROL EXTERNO

Fabício Borges dos Santos¹

Leandro Vieira Santana²

Rodrigo Bombonati de Souza Moraes³

RESUMO

De que forma os Tribunais de Contas (TCs) podem avaliar a atuação dos órgãos governamentais em relação a aspectos gerenciais da administração pública? A falta de implementação de indicadores de desempenho padronizados por parte dos órgãos de Estado dificulta a atuação avaliativa e contributiva por parte dos Tribunais de Contas, prejudicando o cumprimento de sua missão institucional. Este estudo objetivou, através de pesquisa exploratória e documental, identificar e propor indicadores de desempenho que pudessem refletir a efetividade de atuação dos órgãos públicos quanto a aspectos gerenciais. Como resultado, foi possível apresentar indicadores de desempenho detalhados, com proposição de modelos gráficos, que poderão auxiliar os órgãos estatais no processo de levantamento, escolha e implementação de indicadores de desempenho, em prol do aprimoramento da gestão pública.

Palavras-chave: Controle Externo. Administração Pública. Indicadores de desempenho.

ABSTRACT

How can the Audit Courts (TCs) assess the performance of government agencies in relation to managerial aspects of public administration? The lack of implementation of

¹ Mestrando do PROFIAP – Mestrado Profissional de Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Gestão de Projetos pela Faculdade Focus. Pós-Graduado em Marketing Empresarial pela Uni-Anhanguera. Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG).

² Graduado em Administração de Empresas pela PUC-Goiás. Pós-Graduado em Gestão de Projetos pela Universidade Católica de Brasília. Mestrando do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Federal de Goiás.

³ Graduado em Ciências Sociais (FFLCH-USP-2005) e Administração (FEA-USP-2001), com mestrado em Administração (FEA-USP-2004) e doutorado em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV-2012). Atuação como professor Adjunto na Universidade Federal de Goiás (UFG). Entre 2008-2009, atuação como editor-adjunto da RAE-FGV (Revista de Administração de Empresas). Coordenador e Docente do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP/UFG. Líder do Grupo de Pesquisa Mutamba - Patrimônio, Políticas Públicas, Tecnologia e Sociedade, cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Atuei como Diretor Adjunto do Parque Tecnológico Samambaia - PTS-UFG de 2021-2022.

standardized performance indicators by state bodies makes it difficult for the Audit Courts to perform assessment and contributions, harming the fulfillment of their institutional mission. This study aimed, through exploratory and documental research, to identify and propose performance indicators that could reflect the effectiveness of public agencies' performance in terms of managerial aspects. As a result, it was possible to present detailed performance indicators, with the proposition of graphic models, which can help state bodies in the process of surveying, choosing and implementing performance indicators, in favor of improving public management.

Keywords: External Control. Public administration .Performance indicator.

RESUMEN

¿Cómo pueden los Tribunales de Cuentas (TC) evaluar el desempeño de los órganos de gobierno en relación con los aspectos gerenciales de la administración pública? La falta de implementación de indicadores de desempeño estandarizados por parte de los órganos del Estado dificulta que los Tribunales de Cuentas evalúen y contribuyan a su trabajo, poniendo en peligro el cumplimiento de su misión institucional. Este estudio tuvo como objetivo, a través de una investigación exploratoria y documental, identificar y proponer indicadores de desempeño que pudieran reflejar la efectividad de las acciones de los órganos públicos en términos de aspectos de gestión. Como resultado, fue posible presentar indicadores de desempeño detallados, proponiendo modelos gráficos, que puedan ayudar a las entidades estatales en el proceso de relevamiento, elección e implementación de indicadores de desempeño, en pro de la mejora de la gestión pública.

Palabras clave: Control externo. Administracion Publica. Indicadores de desempeño.

1. INTRODUÇÃO

Não é possível ficar inerte diante as constantes transformações do mundo atual, especialmente nos campos social, econômico e ambiental. Corroborando as reflexões de Baldissera et al. (2019) e de Carvalho (2020), anos após a implementação da chamada Nova Gestão Pública, a administração governamental parece ter atingido um maior estágio de amadurecimento na aplicação de conceitos gerenciais, alavancados especialmente pelas mudanças: (i) da sociedade, impactada pelas transformações digitais e pela atuação e oferta de serviços do mercado privado, pressionando o Estado a

acompanhar o mesmo ritmo; (ii) do próprio cenário econômico, político e social presente, cuja velocidade de informações e mudanças causam fragilidade e incerteza sobre o plano futuro, demandando um maior esforço de planejamento e organização por parte do Estado.

É nesse contexto que, na visão de Castro e Carvalho (2017), “os Tribunais de Contas (TCs) vêm buscando também se adaptarem em relação ao seu campo de atuação, para além das competências constitucionais previstas”. Os TCs têm assumido como missão aperfeiçoar a Administração Pública em benefício da sociedade, atuando em um papel de indutor e orientador de boas práticas no campo gerencial. Contudo, para potencializar o sucesso no cumprimento dessa missão, é importante que, antes, o Estado esteja minimamente preparado e organizado para cumprimento de seu dever de trabalhar de forma transparente, disponibilizando ativamente dados confiáveis sobre o resultado de sua gestão através de uma prestação de contas responsável, dentro do melhor conceito de accountability, conforme preconizado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009).

Partindo para o cenário regional do Estado de Goiás, o problema da pesquisa surgiu da necessidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), através do seu objetivo estratégico previsto em seu Plano Estratégico vigente, avaliar o desempenho da Administração Pública sobre aspectos gerenciais envolvendo governança, transparência, transformação digital, combate ao excesso de burocracia e gestão de pessoas. Contudo, observou-se, através de dados disponibilizados pelo Sistema de Gestão Integrado (SGI) do TCE-GO, que havia carência de instrumentos padronizados de mensuração desses aspectos, que estivessem implementados e disponibilizados pelos jurisdicionados (entidades da administração pública estadual que estão sobre a jurisdição do TCE-GO), dificultando a realização dessa avaliação por parte do Tribunal, ressaltando-se que, dentre os jurisdicionados, abrem-se algumas exceções, a exemplo das Organizações Sociais (OS), que por meio de contrato de gestão firmado entre estes órgãos e as entidades públicas, são estipuladas metas a serem atingidas e critérios

objetivos de avaliação de desempenho por meio de indicadores de qualidade e produtividade.

O objetivo desse estudo foi identificar e propor indicadores de desempenho capazes de mensurar a atuação dos jurisdicionados em relação aos aspectos gerenciais anteriormente mencionados, sendo aplicada pesquisa exploratória e documental. Como resultado, foram apresentadas sugestões de indicadores, prevendo elementos como fórmula de cálculo, interpretação da polaridade (maior/menor, melhor), fonte de dados, periodicidade de apuração e ainda, modelos de representações gráficas desses indicadores. Os exemplos apresentados poderão embasar outros Tribunais de Contas no processo de definição do método de avaliação de resultados da gestão pública, bem como auxiliar demais órgãos de controle e outros órgãos da Administração Pública a selecionar e adotar modelos de indicadores efetivos para mensuração de sua atuação.

As seções do artigo seguem na seguinte ordem: (i) estabelecimento do contexto de atuação dos Tribunais de Contas; (ii) fundamentação teórica sobre aspectos gerenciais da administração pública voltados à burocracia estatal, transformação digital, governança, transparência, accountability e gestão de pessoas; (iii) caracterização do caso e delimitação do campo de estudo; (iv) apresentação dos procedimentos metodológicos, com detalhamento do processo de seleção dos indicadores; (v) considerações finais, entregando como resultado a proposição dos indicadores de desempenho em atendimento à proposta inicial do estudo.

2. COMPETÊNCIA DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle externo do Poder Executivo, no Brasil, é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Conforme prevê a Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável (BRASIL, 2022).



Em nível estadual, no âmbito do Estado de Goiás, as competências do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) estão previstas nos artigos 25 e 26 da Constituição de Goiás e no art. 1º da Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007 – LOTCE - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (GOIÁS, 2022).

Conforme o inciso IV, artigo 26, da Constituição de Goiás, compete ao TCE-GO:

Realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” e nas demais entidades referidas no inciso II (GOIÁS, 1989).

Ainda sobre a competência do TCE-GO, o parágrafo 1º da Lei nº 16.168 de 2007 prevê que :

no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenção e renúncia de receitas (GOIÁS, 2007).

Contudo, em tempos recentes tem se discutido no Brasil sobre um novo papel dos Tribunais de Contas, para além de suas funções essenciais descritas na Constituição. As demandas da sociedade, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência, exigem um novo pensar e agir do Estado, elemento central para corrigir, impulsionar e direcionar as capacidades do mercado e da sociedade civil, em prol do bem-estar coletivo (ATRICON, 2018).

Neste atual cenário, a atuação dos TCs também precisou ser moldada para atendimento aos novos desafios da gestão pública. Cusciano (2010) enxerga que

havia um entendimento de que a crença muito difundida de que os Tribunais de Contas combatem apenas o peculato, atuando no modelo clássico de finanças, fiscalizando tão somente a aplicação técnica da receita e despesa. Pelo contrário, apresentam função ampla, defendendo a competência gerencial dos gestores públicos no trato do erário (CUSCIANO, 2010, p. 339).

Segundo Dallolio (2019), “os Tribunais de Contas (TCs) têm uma importante função pedagógica junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, ofertando oportunidades de qualificação nas mais diversas áreas de atuação da Administração”. Na prática, essa qualificação mencionada por Dallolio (2019) advém das recomendações e determinações

expedidas pelos TCs, que, no campo gerencial, ocorrem em maior medida após a realização de auditorias operacionais. As auditorias operacionais oferecem novas informações, conhecimento ou valor ao:

- proporcionar novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas);
- tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas;
- proporcionar uma visão independente e autorizada ou uma conclusão baseada em evidência de auditoria;
- fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria. (INTOSAI, 2013).

De acordo com Lehnen et al. (2020), “as auditorias operacionais estão, cada vez mais, ganhando papel de destaque nas fiscalizações, pois além de avaliarem os aspectos estipulados na legislação, procedem à avaliação de políticas e programas públicos”.

É neste contexto que os TCs vêm buscando seu enquadramento para exercício do papel de indutor e orientador de uma gestão administrativa pública mais qualificada e preparada para atender os anseios das partes interessadas, em especial, a sociedade.

3. ASPECTOS GERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nessa seção, serão apresentados os conceitos e caracterizações dos temas centrais e secundários que serão utilizados para a pesquisa de indicadores, baseada no Plano Estratégico do TCE-GO, conforme sintetizado no Quadro 2 (seção posterior abaixo).

3.1 Burocracia Estatal e Transformação Digital

O conceito de burocracia, ou de relações burocráticas, em seu sentido danoso, são aquelas relações que se estabelecem entre particulares e a administração pública ou entre entidades e órgãos públicos, cujo atendimento, resolução ou entrega se baseiam em procedimentos lentos, opacos e arbitrários (DE CARVALHO, 2020). A burocracia instalada no contexto dos órgãos estaduais, e o prejuízo no atendimento às demandas sociais advindo do excesso de burocracia, são focos de atuação propostos pelo TCE-GO.

Um antídoto para a redução do excesso de burocracia e a consequente melhoria dos serviços públicos ofertados parece passar pela chamada “digitalização” do Estado. A

GTD – Grupo de Transformação dos Estados e do Distrito Federal (2021), defende que “a Transformação Digital (TD) tem sido discutida em vários níveis em organizações públicas e privadas, representam um tópico atual, variando de inovações incrementais, como a digitalização de serviços, até inovações disruptivas”. Essa demanda parte de “fora para dentro”, ou seja, inicia-se com a própria expectativa da sociedade, gerada pelas soluções tecnológicas ofertadas pelos inúmeros aplicativos disponíveis atualmente. Corroborando com esta análise, Mergel et al. (2019) reforça que “isso ocorre especialmente porque as iniciativas de TD fora do setor público alteram as expectativas das pessoas em relação ao que um serviço precisa oferecer”.

3.2 Papel da Governança na Administração Pública

De acordo com Lynn e Malinowska (2018), “a governança pública é um campo de estudo interdisciplinar centrado nas relações de poder entre as autoridades governamentais, a sociedade civil e o mercado, em um contexto de transformações na capacidade das comunidades políticas legitimamente se governarem e agirem efetivamente”.

A preocupação no contexto desse estudo se direciona justamente à efetividade de atuação do governo em aspectos da Governança voltados à Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Accountability.

Gerenciar riscos é uma das funções essenciais da governança (BRASIL, 2014). Essa premissa é reforçada por Morin e Ramadan (2020), que enfatizam que

[...] um bom processo de gestão exige o ato de analisar habitualmente os riscos inerentes ao negócio. Diante disso, o gerenciamento de riscos torna-se um dos elementos essenciais em uma governança corporativa adequada, estando diretamente relacionada às atividades de rotina da organização, seja ela pública ou privada, visando auxiliar a análise para tomada de decisões a fim de aprimorar o desempenho da instituição. (MORIN & RAMADAN, 2020, p. 65).

De igual forma, a gestão de riscos também está relacionada à efetividade dos controles estabelecidos no âmbito interno das organizações. Segundo a Atricon (2014), o conceito de controle interno é um

[...] processo conduzido pela estrutura de governança e executado pela administração e por todo o corpo funcional da entidade, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e em todos os níveis de órgãos da entidade, e

estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos. (ATRICON, 2014, p.7).

Percebe-se que, conceitualmente, existe um alinhamento acerca do entendimento de que há uma convergência entre o Controle Interno estruturado nas organizações e sua atuação na Gestão de Riscos, ambos sob o bojo da Governança, e com papel preponderante para o aumento da efetividade de atuação da instituição e alcance de seus objetivos estratégicos.

3.3 Transparência e Accountability na Gestão Pública

O conceito de transparência adotado nesse estudo segue o princípio da máxima divulgação, que, conforme Souza et al. (2022) dispõe sobre “a extensão do agir estatal em difundir e do cidadão em buscar e receber informações, pressupondo que toda informação em posse do Estado deve ser acessível ao cidadão, sendo a divulgação a regra e o sigilo a exceção”.

A classificação de transparência, conforme a definição da Controladoria Geral da União (CGU), está entre transparência ativa e passiva, considerando que

a transparência ativa refere-se à publicação de informações públicas na internet, de forma proativa, pelos Estados, municípios e pelo Distrito Federal. Os portais da transparência são exemplos de transparência ativa. Já a transparência passiva se refere aos pedidos de acesso à informação, ou seja, quando o cidadão realiza uma demanda que precisa ser respondida pelo ente federado nos prazos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação. (BRASIL, 2022, s.p.).

No desenvolvimento desse estudo, buscou-se trabalhar a relação entre transparência e accountability conforme preconizado por de Oliveira Santos et al. (2022), que a transparência “é um dos instrumentos para se atingir a accountability”, entendendo o conceito dessa última como “a prestação de contas dos bens e serviços públicos entregues à sociedade, em que o gestor público, de forma responsável, deve apresentar informações tempestivas e fidedignas de suas ações efetivadas em conformidade com o interesse público” (DE OLIVEIRA SANTOS et al., 2022). Assim, foi considerado para essa pesquisa um único indicador para mensurar transparência e accountability, reforçado pelo pressuposto de que uma é condição fundamental para outra (HOLLYER et al., 2014).

3.4 A relevância da capacitação profissional para a efetividade na Gestão de Pessoas

Dentre os aspectos que envolvem a efetividade na Gestão de Pessoas, o que se defende prioritariamente nesse estudo é o aspecto da capacitação de pessoas. A área de gestão de pessoas, no setor público, passou por mudanças significativas com a publicação do Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006), que determinou a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), inserindo a gestão por competências como mecanismo de desenvolvimento contínuo dos servidores públicos. Assim, surge um cenário novo nos órgãos públicos, no que se refere à qualificação permanente dos servidores públicos (DA SILVA, 2018).

Para Camões et al. (2010), o objetivo primordial das capacitações é “o desenvolvimento do quadro de pessoal das instituições, em busca de atender suas metas e seus objetivos, como também o atendimento do planejamento estratégico, além do seu bom desempenho”. O papel de uma política de capacitação, atrelada às necessidades da organização, dá-se pela falta de medidas que visam a formação e a capacitação permanente, e incentivos para o desempenho das funções públicas como um todo (TEIXEIRA FILHO & ALMEIDA, 2014).

3.5 A Nova Gestão Pública (NPM) e o Uso de Indicadores no Setor Público

Para que os TCs possam direcionar seus esforços de fiscalização, de forma seletiva e efetiva, é necessário antes que hajam mecanismos de mensuração da atuação administrativa implementados por parte do Estado. Essa demanda também é percebida por Castro e Carvalho (2017), ao afirmarem que “a necessidade de avaliar e mensurar o desempenho obtido pela administração pública – responsável por executar as atividades de interesse da sociedade – vem atualmente sendo requerida tanto pela população, quanto pelos gestores”. Supõe-se que tal fato está ligado às pressões por um governo mais eficaz, eficiente, efetivo e, sobretudo, transparente aos cidadãos, sendo todos esses, preceitos da Nova Gestão Pública, cuja abordagem trata o cidadão como cliente consumidor (SANTOS E SELIG, 2014). Não obstante ao fato de que a evolução histórica da administração pública perpassa pelas abordagens patrimonialista, burocrática, da NPM e de Governança, reitera-se que, conforme prevê Cavalcante (2019), “ainda que a

característica mais emblemática da administração pública contemporânea seja a prevalência do fenômeno da governança, o que se sucede após a NPM é um processo de continuidade e não de ruptura com o paradigma anterior”.

Dentre os princípios defendidos pela NPM está a orientação por resultados, com controles baseados em indicadores de desempenho (PACHECO, 2008). A NPM consiste em um fenômeno que prevê um conjunto de conceitos e práticas específicas que inclui a ênfase no desempenho por meio da medição, entre outras, de indicadores de desempenho (POLLITT E BOUCKAERT, 2011).

O uso de indicadores como forma de mensuração da efetividade da gestão pública, no aspecto gerencial, é o sistema proposto neste estudo. Conforme Paladini (2011), “indicadores são medidas de desempenho que expressam resultados em índices numéricos”.

Para Markić (2014), “indicadores podem ser uma ferramenta poderosa para diferentes fins no setor público, como avaliar a efetividade da prestação de serviços”. Corroborando esse pensamento, Pereira et al. (2021) ressaltam que “os indicadores de desempenho são ferramentas úteis para a gestão pública, pois revelam a situação atual da organização e produzem subsídios que permitem a promoção de melhorias”.

Sobre os elementos utilizados para composição dos indicadores de desempenho, a apresentação da fórmula de cálculo constitui uma condição mínima a ser apresentada (BRASIL, 2008). A fórmula descreve como deve ser calculado o indicador, possibilitando clareza com as dimensões a serem avaliadas (BRASIL, 2009). Segundo Oliveira (2007), outro atributo essencial de um indicador é “sua rastreabilidade, que representa a facilidade para identificar a origem dos dados, os registros, as manutenções”. Em outras palavras, trata-se da fonte de dados que alimenta o indicador. Uma vez estabelecidas as fórmulas e as fontes dos dados, segue-se o estabelecimento de metas. A meta é uma expressão numérica que representa o estado futuro de desempenho desejado, sendo que todo indicador de desempenho deve possuir uma meta (BRASIL, 2009). Para Marr (2019), “um modelo de indicador deve ter ainda o atributo da frequência de recolhimento dos dados, ou a periodicidade na qual o indicador deve ser alimentado”.

Ainda sobre os elementos dos indicadores, embora a fórmula de cálculo possa fornecer subsídio para interpretação do resultado do indicador quando este aumentando ou diminuindo, identificar se o indicador é maior- melhor ou menor- melhor é desejável, pois, segundo o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (Brasil, 2009), “trata-se de uma informação integrante que orienta a análise crítica do desempenho do indicador”. Muito útil também é a comparação dos resultados obtidos em um exercício com o resultado de exercícios anteriores, pois, conforme sugere Markić (2014), “indicadores importantes refletem o desempenho ao longo do tempo, descrevendo se o desempenho está melhorando, piorando ou estático, no alcance dos objetivos pré-determinados”. Por último, a apresentação de uma linha de tendência futura baseada nos resultados já apurados pode ser importante ao antecipar um estado futuro de desempenho em relação às metas estabelecidas. Para isso, as metas devem ser fundamentadas em séries históricas e tendências (BRASIL, 2009).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada neste artigo, foi, quanto aos fins, exploratória, visando o aprofundamento técnico sobre a aplicação de indicadores de desempenho relacionados aos temas abordados no Quadro 1, exposto neste artigo em seção posterior. Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental, sendo realizada coleta de dados secundários durante o período de junho a agosto de 2022, das seguintes fontes: (i) Plano Estratégico 2021-2030 do TCE-GO; (ii) Atos Normativos do TCE-GO; (iii) Indicadores Estratégicos de Desempenho do TCE-GO; (iv) Guias Referenciais sobre indicadores de desempenho e governança utilizados por instituições públicas e privadas. Os dados foram coletados através do sítio eletrônico do TCE-GO e da base de dados do Sistema de Gestão e Planejamento (SGP), software utilizado internamente no TCE-GO que serve como repositório documental do Sistema de Gestão Integrado (SGI) implementado no Tribunal, bem como por meio dos portais eletrônicos disponibilizados via web em diversas instituições afetas ao tema da pesquisa, a saber: a Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; o TCU – Tribunal de Contas da União; a ONU – Organização das Nações Unidas; o Banco Mundial; a CGU – Controladoria-Geral da União;

o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; o Ministério da Economia – Governo Federal, através da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC); a FGV – Fundação Getúlio Vargas; a EBC – Empresa Brasil de Comunicação; o GIFE – Indicadores de Governança; a Secretaria de Estado da Economia do Estado de Goiás; a Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás (SEGPLAN); a SEAD – Secretaria de Estado de Administração do Governo do Estado de Goiás; a CGE/GO – Controladoria Geral do Estado de Goiás; a SEAD – Secretaria de Estado de Administração de Goiás; a AGR Goiás – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; a Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso (Sefaz-MT); o Portal G4 Educação; a SINAPSE – Biblioteca Virtual do Investimento Social; a DGP Direito e Gestão Pública Consultoria; e o Instituto Rui Barbosa.

Como estratégia de pesquisa, foi elaborado um esquema (Quadro 1) com os temas centrais e temas correlatos a serem explorados, que foram trabalhados no referencial dessa pesquisa. Buscou-se concentrar os termos de busca nas plataformas digitais conforme delimitação desses temas, conferindo maior efetividade aos processos de localização e de seleção de dados, conforme os objetivos da pesquisa.

Quadro 1 – Temas de pesquisa

Subitem do marcador Administração Governamental	Tema Central	Temas Correlatos
I	Burocracia	(i) Gestão de Processos; (ii) Modernização; (iii) Melhoria de Processos
II	(i) Governança; (ii) Gestão de Riscos; (iii) Controles.	(i) Compliance; (ii) Indicadores de desempenho; (iii) Planejamento



III	Governo Digital	(i) Digitalização de Serviços; (ii) Agilidade dos Serviços; (iii) Acesso digital
IV	Acesso à Informação	(i) Confiabilidade e disponibilidade de dados; (ii) Transparência; (iii) Accountability
V	Gestão de Pessoas	(i) Desenvolvimento profissional; (ii) Profissionalização; (iii) Capacitação

Fonte: Autores, 2022.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

5.1 Planejamento Estratégico do TCE-GO

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), através da Resolução Administrativa nº 10/2020, publicou o seu Plano Estratégico, vigente para o período de 2021 a 2030. Os caminhos estratégicos que o TCE-GO se propõe a percorrer para alcançar sua missão constitucional estão dispostos nesse documento. O esforço de construção dessa peça estratégica levou em consideração a identificação das partes interessadas, sua relação de poder e influência sobre as atividades da organização, a priorização dessas partes e o levantamento de suas necessidades. A elaboração do plano foi seccionada em três etapas principais: (i) análise documental, processo que considerou a verificação de documentos como o Plano Estratégico anterior (período 2014-2020), o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC²), uma pesquisa de percepção junto aos jurisdicionados realizada em 2018, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Organizações das Nações Unidas (ODS-ONU), as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), Normas ISO 9001 e 14001:2015, ocorrências de auditorias internas e

² O Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas é um instrumento de avaliação dos Tribunais de Contas do Brasil, e trata-se de um projeto do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), de responsabilidade da Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), que tem por objetivo o aprimoramento do sistema de controle externo através do entrosamento e coordenação das atividades dos Tribunais de Contas nacionais.

externas realizadas no TCE-GO no biênio anterior, a realização de benchmarking em outros Tribunais de Contas no Brasil, artigos acadêmicos, artigos de mídia e o conteúdo de 13 webinários ligados à atividade e contexto dos Tribunais de Contas; (ii) pesquisa de percepção, que contou com a participação de integrantes do TCE-GO, de segmentos específicos da sociedade e do cidadão em geral; (iii) validação de especialistas, que teve o intuito de incorporar novas sugestões de aprimoramento, contando com a participação de gestores e membros do TCE-GO (TCE-GO, 2022).

Como resultado desse processo, o Plano Estratégico definiu sua missão e visão institucionais, além dos seus objetivos estratégicos. Para esses últimos, fez-se uso de divisão simplificada dos objetivos em duas perspectivas: de controle externo e corporativa, conforme a Figura 1. A primeira remete a um olhar externo de controle sobre a administração pública e as políticas públicas, bem como à criação de valor para o cidadão. Já a segunda objetiva concretizar o princípio da liderança pelo exemplo, constante nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), sendo voltada para os mecanismos de apoio estratégico e suporte ao exercício do controle externo. Como segunda camada de informação associada às duas perspectivas mencionadas e considerando as tendências do ambiente externo e interno elencadas na seção anterior, oito objetivos estratégicos foram estruturados com seus respectivos marcadores operacionais que, de modo coordenado, tem por finalidade apoiar a realização da missão e o alcance da visão de futuro do tribunal.



Figura 1. Mapa Estratégico parcial divulgado no Plano Estratégico 2021-2030 do TCE-GO

Fonte: TCE-GO, 2022.

A estrutura que compõe cada perspectiva, abordando os objetivos estratégicos e seus respectivos descritivos, bem como os marcadores que os traduzem operacionalmente e que, portanto, serão perseguidos ao longo do horizonte estratégico definido, são apresentados de modo detalhado pelo Quadro 2 abaixo.

Quadro 2. Objetivos Estratégicos divulgados no Plano Estratégico 2021-2030 do TCE-GO

Perspectiva	Objetivo Estratégico	Descritivo	Marcador	Descritivo

<p>Controle externo, administração pública e políticas públicas</p>	<p>Ampliar a influência do controle externo nos resultados da administração pública e no desempenho de políticas públicas específicas.</p>	<p>Saúde</p>	<p>Aprimorar o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à saúde, com foco em: (i) contribuir para uma atuação da Secretaria de Estado da Saúde (SES-GO) alinhada com os objetivos e metas do Plano Estadual de Saúde; (ii) fomentar o aperfeiçoamento da gestão de órgãos e entidades da área da saúde com foco na melhoria dos serviços prestados; (iii) fomentar a melhoria da qualidade dos dados e informações disponíveis na área da saúde.</p>
		<p>Educação</p>	<p>Aprimorar o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à educação, com foco em: (i) contribuir para uma atuação da Secretaria de Estado de Educação (SES-GO) alinhada com os objetivos e metas do Plano Estadual de Educação (PEE); (ii) fomentar o aperfeiçoamento da gestão de órgãos e entidades da área da educação com foco na melhoria dos serviços prestados; (iii) fomentar a melhoria da qualidade dos dados e informações disponíveis na área da educação.</p>
		<p>Segurança Pública</p>	<p>Aprimorar o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à segurança pública, com foco em: (i) contribuir para uma atuação da Secretaria de Estado de Segurança Pública integrada com as demais esferas da federação; (ii) fomentar o aperfeiçoamento da</p>

			gestão de órgãos e entidades da área da segurança pública com foco na melhoria dos serviços prestados; (iii) fomentar a melhoria da qualidade dos dados e informações disponíveis na área de segurança pública.
		Meio Ambiente	Aprimorar o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados ao meio ambiente, com foco em: (i) contribuir para a preservação e conservação dos recursos naturais; (ii) contribuir para a utilização racional e sustentável dos recursos naturais e para a redução dos impactos ou danos ambientais.
		Economia	Aprimorar o controle externo sobre o desenvolvimento econômico, com foco em: (i) contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade do Estado de Goiás; (ii) contribuir para o aperfeiçoamento da ação pública de fomento à inovação e ao empreendedorismo; (iii) contribuir para a efetividade das políticas de redução das desigualdades em Goiás.
		Administração Governamental	Aprimorar o controle externo sobre a administração governamental, com foco em: (i) contribuir para a redução do excesso de burocracia estatal; (ii) induzir o aperfeiçoamento de mecanismos de governança, gestão de riscos e controles

			internos na administração pública estadual; (iii) contribuir para a transformação digital do Estado de Goiás; (iv) induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública Estadual e; (v) induzir a profissionalização da gestão de pessoas no Estado de Goiás.
		Finanças Públicas e Proteção Social	Aprimorar o controle externo das finanças públicas e previdência, com foco em: (i) atuar pela sustentabilidade fiscal do Estado de Goiás; (ii) induzir a elevação da eficiência alocativa por meio de planos, orçamentos e renúncias fiscais; (iii) assegurar a qualidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários do Estado de Goiás; (iv) induzir o aperfeiçoamento do planejamento e orçamento governamental; (v) contribuir para uma Previdência Estadual sustentável, confiável e eficiente.
		Transparência Pública e Controle Social	Aprimorar o controle externo da transparência pública em nível estadual, com foco em: (i) induzir a melhoria da transparência no Estado de Goiás e (ii) fomentar o exercício do controle social.
Legitimidade e	Melhorar a imagem do TCE-GO junto às partes	Benefícios das ações	Aprimorar os mecanismos de cumprimento da missão do TCE-GO por meio, não só do cumprimento de suas determinações e recomendações, mas também da mensuração



	valor social	interessadas, de modo que a instituição seja vista como órgão legítimo e capaz de cumprir sua missão institucional.	de controle externo	dos benefícios decorrentes de suas decisões no âmbito da Administração Pública Estadual.
Perspectiva Corporativa	Métodos e Técnicas	Modernizar os métodos e processos de controle de modo a garantir a seletividade, tempestividade, qualidade e efetividade das fiscalizações do TCE-GO.	Seletividade e	Aprimorar o estabelecimento de mecanismos de seleção e priorização dos trabalhos de fiscalização, com foco em atuação mais precisa e com melhores resultados à população.
			Tempestividade	Reduzir o tempo do trâmite processual das ações de fiscalização com foco na efetividade da atuação do TCE-GO, considerando: (i) a definição de prazos e o estabelecimento de metas para análise e deliberação de processos; (ii) a eliminação do estoque, com agenda de deliberação do passivo e; (iii) a instituição de sistemática de monitoramento e gerenciamento de prazos.
			Qualidade	Garantir o alinhamento da atividade de fiscalização do TCE-GO às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).
			Efetividade	Aprimorar os mecanismos de garantia do monitoramento e do cumprimento das decisões do TCE-GO.



Relaciona-mento Institucional	Aprimorar a comunicação e o relacionamento do TCE-GO com o público interno e externo, fomentando o controle social.	Partes interessadas	Aprimorar o relacionamento do TCE-GO com atores e instituições relevantes, em especial a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO).
		Comunicação Integrada	Aprimorar o processo de comunicação da atuação do TCE-GO por meio de canais que favoreçam o alcance tempestivo e a compreensão por parte dos públicos-alvo.
Tecnologia da Informação	Desenvolver capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos.	Suporte Digital	Ampliar o desenvolvimento de plataformas e ambientes de trabalho digitais que impulsionem a atuação do TCE-GO.
		Inteligência Artificial	Intensificar o uso da inteligência artificial como instrumento de suporte ao controle externo e às atividades administrativas.
		Governança de dados	Aprimorar a governança de informações e ampliar as ações de controle baseadas na análise de grandes bases de dados.
Governança e Gestão	Aprimorar a governança e a gestão institucional visando à excelência.	Automação de processos de trabalho	Ampliar aspectos de eficiência e efetividade dos processos de trabalho do TCE-GO por meio de mecanismos de automação.
		Melhoria contínua	Garantir a implementação do ciclo de melhoria contínua da gestão organizacional ligado ao Sistema de Gestão Integrado do TCE-GO (SGI-TCE/GO).



Gestão de Pessoas	Promover a gestão estratégica de pessoas, com foco no constante aprimoramento dos processos de planejamento, seleção, alocação, avaliação, desenvolvimento e retenção de força de trabalho.	Planejamento, seleção e alocação	Garantir o tempestivo e adequado recrutamento de força de trabalho, de modo a considerar a alocação adequada e a natureza multidisciplinar de atuação das organizações de controle.
		Avaliação e desenvolvimento	Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores e gestores do TCE-GO necessários ao alcance das prioridades institucionais.
Logística e Sustentabilidade	Assegurar suporte de bens e serviços sustentáveis e adequados às necessidades institucionais.	Logística	Garantir que bens e serviços estejam disponíveis e adequados às necessidades do TCE-GO.
		Sustentabilidade	Garantir que bens e serviços disponibilizados pelo TCE-GO sejam sustentáveis.

Fonte: TCE-GO, 2022.

Como pode ser observado, no contexto da perspectiva de Controle Externo, o objetivo estratégico “Controle Externo, Administração Pública e Políticas Públicas” tem como descritivo “Ampliar a influência do controle externo nos resultados da administração pública e no desempenho de políticas públicas específicas”. Especificamente para o

marcador “Administração Governamental”, objeto desse estudo, o descritivo de atuação do tribunal é “Aprimorar o controle externo sobre a administração governamental, com foco em: (i) contribuir para a redução do excesso de burocracia estatal; (ii) induzir o aperfeiçoamento de mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos na administração pública estadual; (iii) contribuir para a transformação digital do Estado de Goiás; (iv) induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública Estadual e; (v) induzir a profissionalização da gestão de pessoas no Estado de Goiás”.

A problemática se instaura a medida que, para que o Tribunal possa contribuir ou induzir uma melhoria da administração gerencial pública em relação aos critérios mencionados, é preciso antes que hajam mecanismos de mensuração da efetividade dos órgãos de Estado quanto a esses critérios. As etapas para esse caminho, conforme sugeridas por esse estudo, estariam compreendidas em: (i) definir indicadores de desempenho para mensuração da efetividade dos órgãos de Estado em relação à administração governamental; (ii) validar a escolha e aplicação dos indicadores junto aos jurisdicionados; (iii) avaliar o resultado alcançado pelos órgãos de acordo com a periodicidade de apuração definida para cada indicador; (iv) atuar junto ao jurisdicionado em relação aos desvios encontrados; (v) realizar nova rodada de avaliação dos resultados dos indicadores; (vi) mensurar se houve evolução em função da atuação do Tribunal (efetividade de atuação). A Figura 2 ilustra essas etapas de forma resumida.



Figura 2. Etapas para avaliação da atuação do Tribunal de Contas a partir da definição de indicadores de desempenho
Fonte: Autores, 2022.

A proposta desse artigo visa explorar as possibilidades apenas da etapa 1- (i) definir indicadores de desempenho para mensuração da efetividade dos órgãos de estado

em relação a administração governamental - com base em pesquisa documental e bibliográfica.

5.2 Resultado das pesquisas

Como resultado das pesquisas, foram identificados diversos documentos publicados pelos órgãos consultados, dispendo de orientações e modelos de indicadores de desempenho diretamente atrelados aos temas centrais da pesquisa. O Quadro 3 abaixo relaciona os órgãos selecionados e os documentos levantados nesses órgãos, que compuseram a base dos achados da pesquisa.

Quadro 3 – documentos referenciais da pesquisa por órgão público

Órgão	Documento de Referência
CGU	Escala Brasil Transparente
Ministério da Economia / Secretaria de Governo Digital	Questionário iGovPessoas (Rede Gov.Br)
Ministério do Planejamento	Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores
	Transformação Digital: Cidadania e Governo
TCU	Plano Estratégico do TCU 2019-2025
	Referencial Básico de Governança Pública Organizacional

Fonte: Autores, 2022.

5.3 Definição dos Indicadores de Desempenho

Para composição desse estudo, as figuras com indicadores abaixo apresentados, de autoria própria, buscaram refletir os elementos considerados essenciais na construção de indicadores de desempenho efetivos, conforme preconizado pelos autores Oliveira (2007), Markić (2014), Marr (2019), pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2008) e pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2009), explicitados através da pesquisa

bibliográfica e documental registrada em seção anterior. Ressalta-se que os dados numéricos apresentados nos gráficos a seguir são apenas ilustrativos (índices, metas, resultados e linha de tendência), de forma a possibilitar uma melhor compreensão e visualização dos elementos gráficos propostos.

5.3.1 Eixos de ação “Redução do excesso de burocracia estatal” e “Transformação digital do Estado de Goiás”

Partindo do entendimento proposto pelo Grupo de Transformação Digital dos Estados e Distrito Federal (GTD, 2021) e Mergel et al. (2019), de que esses dois eixos de ação englobam linhas de atuação congruentes por parte do Estado, e considerando que a transformação digital representa um dos pilares para redução da burocracia estatal, foi adotado neste trabalho a junção destes dois eixos como uma frente única para a proposição de indicadores.

Dentro dos achados de pesquisa para este eixo de ação, destacou-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública – que surgiu em 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, com o propósito de melhorar a gestão das organizações públicas, tornando-as mais eficientes na administração dos recursos públicos, e mais voltadas para o atendimento às demandas da sociedade do que para os seus processos burocráticos internos. O Programa foi passando por algumas transformações quanto ao seu nome e foco, e através de Decreto Federal nº 5.378 de 23/fevereiro de 2005, ocorreu a junção dos Programas PQSP e Desburocratização, passando a se chamar Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, cuja finalidade foi de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país (MATO GROSSO, s.d.). Foi coordenado nacionalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que a partir da Medida Provisória nº 870 de 1º de Janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019, passou por uma fusão junto com os Ministérios da Fazenda, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério do Trabalho, passando a se designar como o novo Ministério da Economia (SANTANNA, 2020).

Em dezembro de 2009, o então denominado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou o documento “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores”, com o objetivo de promover a melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados.

Nesse documento, através do seu Anexo 2 – Dicionário de indicadores das áreas de Gestão de Suporte – foi apresentado o indicador “Índice de acessibilidade e satisfação dos usuários com os sítios eletrônicos”, conforme Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Dados complementares do indicador de acessibilidade e satisfação dos usuários com sítios eletrônicos

Indicador:	Índice de acessibilidade e satisfação dos usuários com os sítios eletrônicos
Fórmula:	Grau de satisfação dos usuários com os sítios eletrônicos
Interpretação:	Maior-melhor
Fonte:	Pesquisa de satisfação
Periodicidade:	Anual

Fonte: Autores, 2022.

O entendimento de acessibilidade nesse documento é a capacidade de captar bens e serviços equitativamente e fornecê-los de forma equânime, atendendo igualmente as necessidades dos beneficiários e a sociedade (BRASIL, 2009). Quanto à satisfação, a proposição foi captar, através de pesquisa de satisfação, o percentual de satisfeitos e muito satisfeitos, utilizando a escala Likert, que vai de 1-muito insatisfeito até 5- muito satisfeito.

Outro destaque da pesquisa realizada neste estudo foi a Estratégia de Governança Digital (EGD), elaborada em 2015 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), abrangendo o período de 2016 a 2019. O instrumento foi regulamentado pela Portaria nº 68/2016, a qual vincula-se ao Decreto nº 8.638/2016, que instituiu a

Política de Governança Digital. O propósito da EGD é orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social. Através do documento “Transformação Digital: Cidadania e Governo” (BRASIL, 2018), foi proposto o indicador “Quantidade de serviços digitais cadastrados no Portal de Serviços”, conforme Quadro 5 abaixo:

Quadro 5 – Descrição detalhada do indicador Quantidade de serviços digitais cadastrados no portal de Serviços

Indicador:	Quantidade de serviços digitais cadastrados no portal de Serviços
Fórmula:	Somatório das categorias da pesquisa de serviços digitais (parcial, digital e autosserviço) cadastrados no Portal de Serviços
Interpretação:	Maior-melhor
Fonte:	Portal de Serviços
Periodicidade:	Anual

Fonte: BRASIL, 2018.

Como proposta de mensuração da atuação para diminuição do excesso de burocracia no Estado, propõe-se, com base nos indicadores acima observados e no referencial teórico aplicado, os seguintes indicadores, ilustrados pelas Figuras 3 e 4.

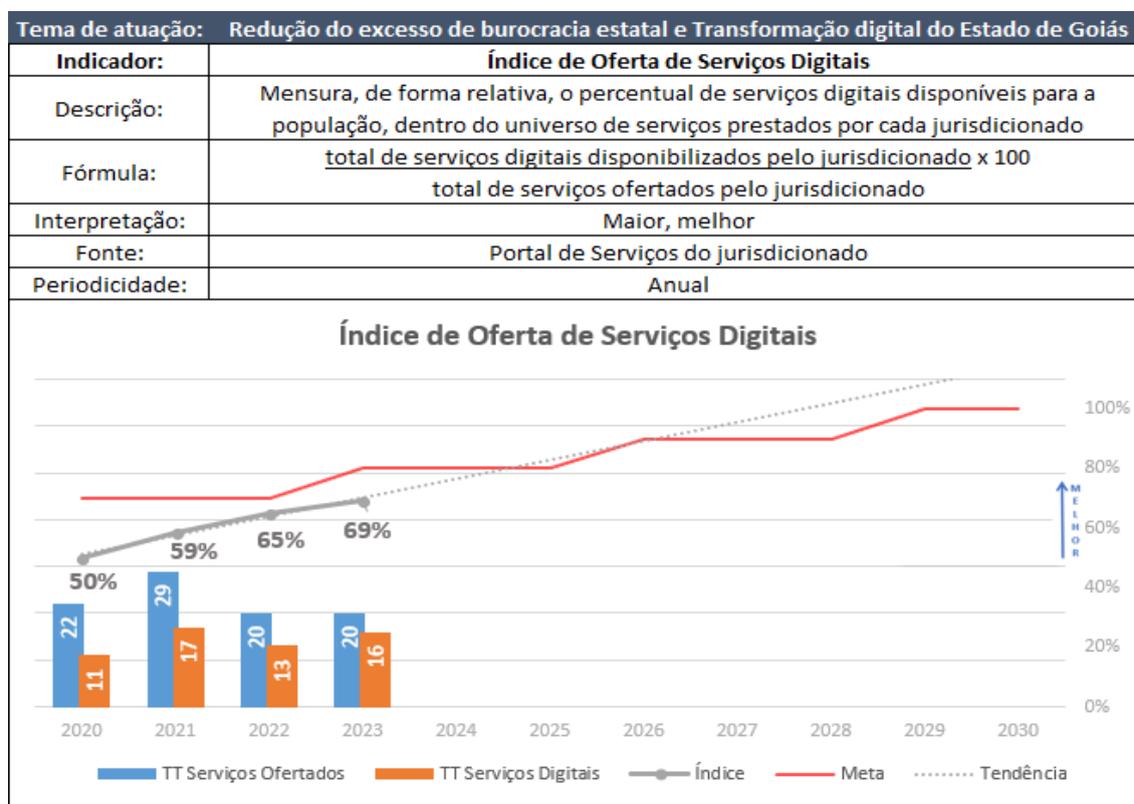


Figura 3 - Simulação gráfica do indicador
Fonte: Autores, 2022.

Para esse indicador (Figura 3), propôs-se um tipo de gráfico combinado, de forma a possibilitar a visualização não apenas do índice final em si, mas do quantitativo absoluto do total de serviços ofertados e o total de serviços digitais oferecidos. Assim, é possível acompanhar, por exemplo, se o aumento do índice final não foi influenciado pela redução do número total de serviços ofertados, ao invés do aumento do número de serviços digitais.

Para o segundo indicador proposto (Figura 4), espera-se, com a utilização da escala Likert de cinco níveis aplicada após a utilização do serviço pelo usuário dentro do próprio portal do jurisdicionado, apurar os dados de alimentação deste indicador. Propõe-se, em uma escala de 1 a 5, a seguinte avaliação: (1) muito insatisfeito; (2) insatisfeito; (3) nem insatisfeito e nem satisfeito; (4) satisfeito; e (5) muito satisfeito.

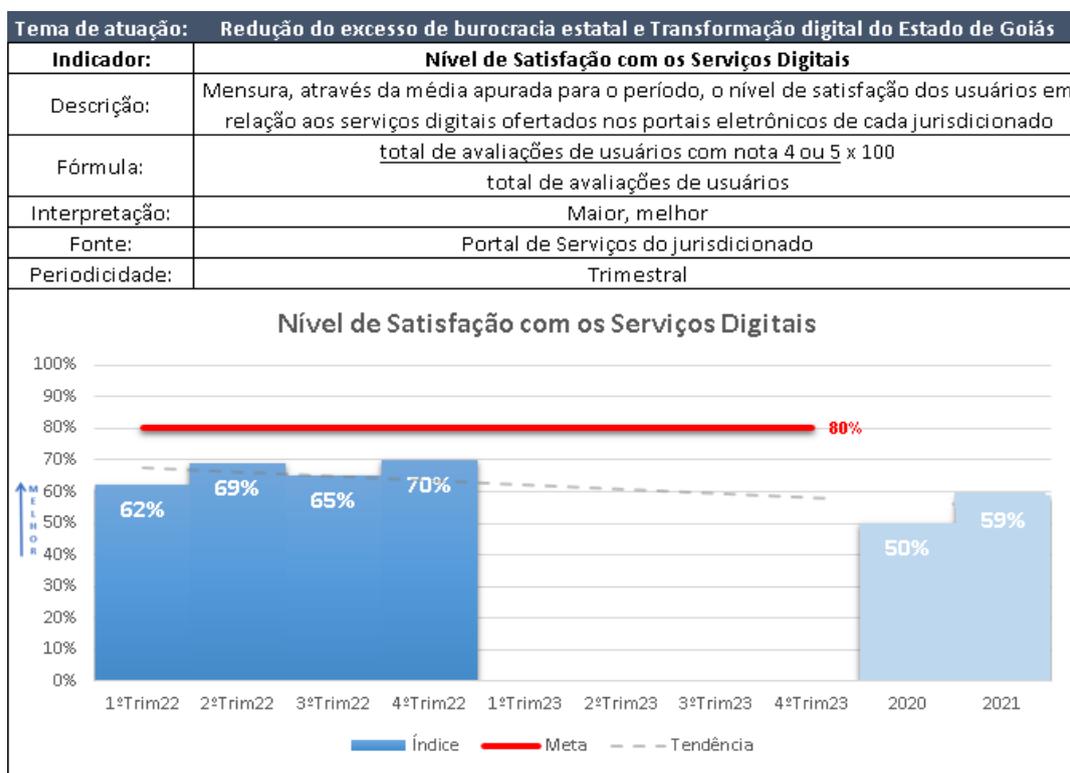


Figura 4 - Simulação gráfica do indicador

Fonte: Autores, 2022.

5.3.2 Eixo de ação “Aperfeiçoamento de mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos na administração pública estadual”

Para o eixo de ação “Aperfeiçoamento de mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos na administração pública estadual”, optou-se neste trabalho em considerar, de forma integrativa, apenas o termo “governança”, com o entendimento de que gestão de riscos e controles internos são elementos constituintes da boa governança, conforme explicitado no referencial teórico.

Na pesquisa realizada, foi identificado que o TCU realiza periodicamente, desde 2017, o levantamento do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas, de forma a receber e sistematizar informações de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal. Este levantamento é realizado via questionário, encaminhado às lideranças dos órgãos participantes, cuja autoavaliação busca incentivar a reflexão das organizações sobre as boas práticas de governança e gestão.

A proposta para avaliação da governança nos órgãos jurisdicionados do TCE-GO seria a replicação da metodologia proposta pelo TCU, ou seja, considerando a aplicação de um questionário auto avaliativo, que contemple minimamente o nível de implementação, dentro da organização, das seguintes práticas: Gestão de Riscos; Identificação, priorização e monitoramento de Partes Interessadas; Planejamento Estratégico; Indicadores de monitoramento de execução da estratégia; Mecanismos de mensuração do atendimento das necessidades das Partes Interessadas; Integridade e ética; Transparência; Accountability; Inovação; Desenvolvimento e Melhoria de Processos; Sistemática de edição e revisão de atos normativos; Balanceamento de poder e segregação de funções em tomada de decisões; Desenvolvimento da Lideranças; Promoção do Conhecimento; Avaliação de Desempenho de Pessoas; Uso de tecnologia e segurança da informação; Equilíbrio orçamentário; Controles Internos; Cronograma de planejamento e execução de auditorias internas. Sugere-se que cada jurisdicionado possa acompanhar a evolução do seu desempenho a partir de um indicador representado graficamente, conforme proposição representada pela Figura 5:

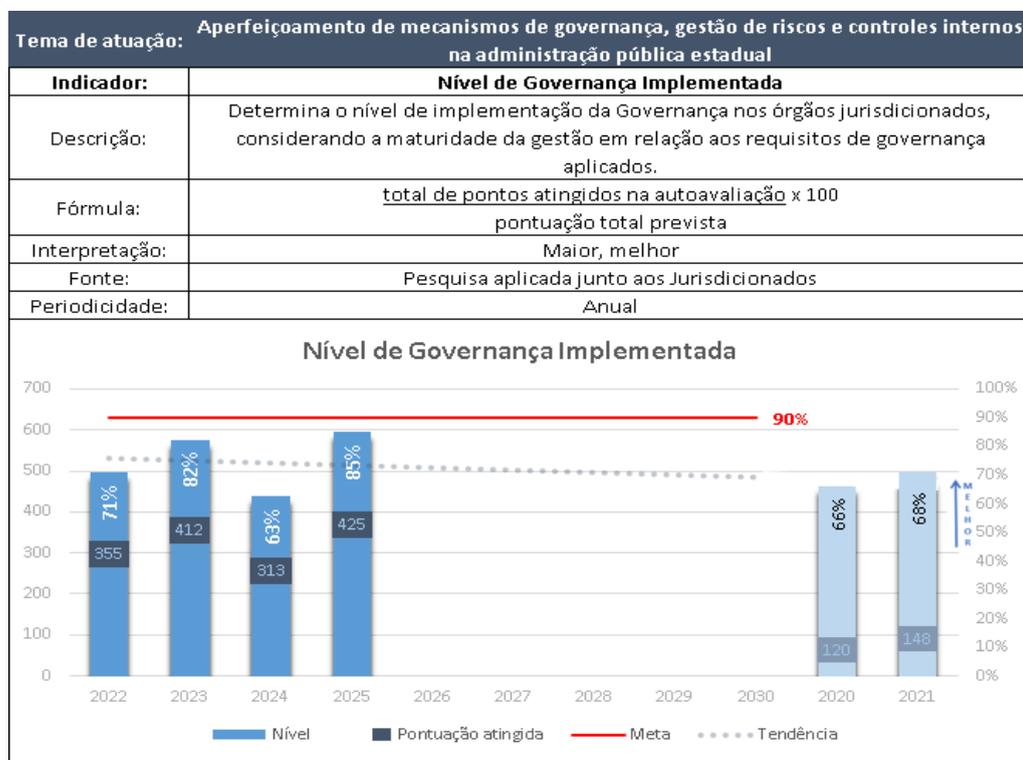


Figura 5 - Simulação gráfica do indicador

Fonte: Autores, 2022.

Neste gráfico combinado, é possível que o jurisdicionado acompanhe tanto a evolução percentual, como a pontuação absoluta atingida na avaliação, além de poder fazer um comparativo com anos anteriores e de visualizar uma linha de tendência, que permite subsidiar ações de médio e longo prazo a partir da projeção de resultados futuros.

5.3.3 Eixo de ação “Disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública Estadual”

Para o eixo de ação ‘Disponibilidade e confiabilidade de informações na Administração Pública Estadual’, a proposta é que seja utilizado como mecanismo de medição a Escala Brasil Transparente (EBT) – metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU, conforme resultado das pesquisas deste estudo informadas através do Quadro 3. Na EBT é contemplada não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet), o que motivou a escolha dessa metodologia em função da completude de avaliação do aspecto “transparência”. Nessa avaliação são incorporados aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas e outras. No âmbito da transparência passiva, são verificados se há uma divulgação do ponto de atendimento presencial à população, a existência de ferramenta eletrônica para acompanhamento de pedidos, se existe a possibilidade de acompanhamento de pedidos, se os pedidos são respondidos dentro do prazo legal e se estão em conformidade com o que foi solicitado, bem como a indicação da possibilidade de recurso. O objetivo é aprofundar o monitoramento da transparência pública e possibilitar o acompanhamento das ações implementadas por estados e municípios na promoção do acesso à informação (BRASIL, 2022).

Para o indicador proposto neste eixo de ação, o percentual de 50% corresponde ao resultado máximo possível de ser alcançado na avaliação tanto da transparência ativa, como da transparência passiva, sendo que o resultado final será o somatório dos percentuais atingidos, chegando a um total máximo de 100%. No aspecto de inovação

em relação à metodologia implementada pela CGU, a proposta é representar graficamente em um único indicador, mas de forma individualizada, o desempenho em relação à transparência ativa e passiva, possibilitando aos jurisdicionados um acompanhamento mais efetivo e um melhor direcionamento das ações de melhoria a serem implementadas. O indicador e sua representação gráfica para o acompanhamento sugerido é ilustrado pela Figura 6:

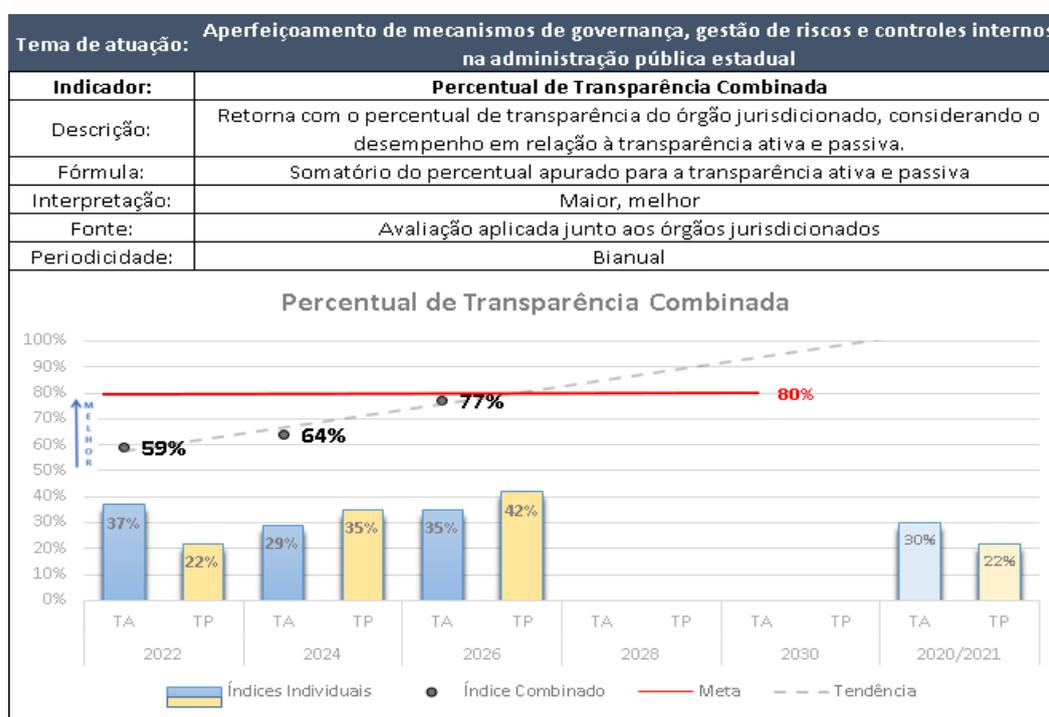


Figura 6 - Simulação gráfica do indicador

Fonte: Autores, 2022.

5.3.4 Eixo de ação "Profissionalização da gestão de pessoas no Estado de Goiás"

A profissionalização da gestão de pessoas no âmbito público estadual em Goiás parte do entendimento de que as organizações públicas precisam avançar em termos de flexibilidade, inovação e apresentação de resultados, desenvolvendo uma cultura apropriada com o propósito da organização e melhorando o desempenho organizacional.

No processo de pesquisa, foi encontrado o IGovPessoas, instrumento que mede o nível de governança em gestão de pessoas, sendo um dos eixos de avaliação do IGG (Índice de Governança e Gestão) implementado pelo TCU. Nesse indicador são contemplados diversos aspectos voltados à Gestão de Pessoas, como por exemplo: a

realização de planejamento da gestão de pessoas; a definição, em termos qualitativos e quantitativos, da demanda por colaboradores e gestores; a asseguarção do provimento das vagas existentes; a asseguarção da disponibilidade de sucessores qualificados; o desenvolvimento e manutenção do ambiente de trabalho positivo para o desempenho; entre outros fatores.

Contudo, de forma complementar e afirmativa em relação às questões avaliadas pelo IGovPessoas, sugere-se neste estudo, a implementação de uma avaliação focada na capacitação profissional, visando reforçar esse eixo de ação. Parte-se do entendimento que, sem a garantia de um alto nível de atuação profissional baseada em conhecimento e desenvolvimento de habilidades e atitudes, os resultados poderão ser comprometidos ou não terem o nível de qualidade esperado. Para mensuração da efetividade das ações de capacitação implementadas pelos jurisdicionados, propôs-se a adoção do indicador “Índice de Efetividade em Capacitação”, representado pela média dos percentuais obtidos a partir do resultado de indicadores primários, conforme dados do Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Detalhamento da composição do indicador “Índice de Efetividade em Capacitação”

Indicador primário	Descrição	Forma de Cálculo
Índice de Aproveitamento dos Treinamentos	Mede, a partir da aplicação de avaliação dos colaboradores treinados, o percentual de colaboradores aprovados em relação ao entendimento do conteúdo aplicado	$\frac{\text{total de colaboradores aprovados}}{\text{total de colaboradores treinados}} \times 100$
Índice de Participação em Treinamentos	Mensura o percentual de colaboradores que participaram de	$\frac{\text{total de colaboradores treinados}}{\text{total geral de colaboradores}} \times 100$

	treinamentos dentro do período de apuração	
Índice de Execução de Horas em Treinamento	Retorna com a representação percentual do número de horas de treinamento executadas em relação ao número de horas de treinamento planejadas	$\frac{\text{total de horas treinadas}}{\text{total de horas planejadas}} \times 100$
Índice de Execução Orçamentária em Treinamentos	Mede o percentual investido em treinamento considerando a relação entre o valor investido e o valor orçado	$\frac{\text{valor total investido em treinamento}}{\text{valor total previsto em orçamento}} \times 100$

Fonte: Autores, 2022.

A proposição do indicador, a partir de uma simulação do compilado de resultados dos indicadores primários, está representada pela Figura 7:

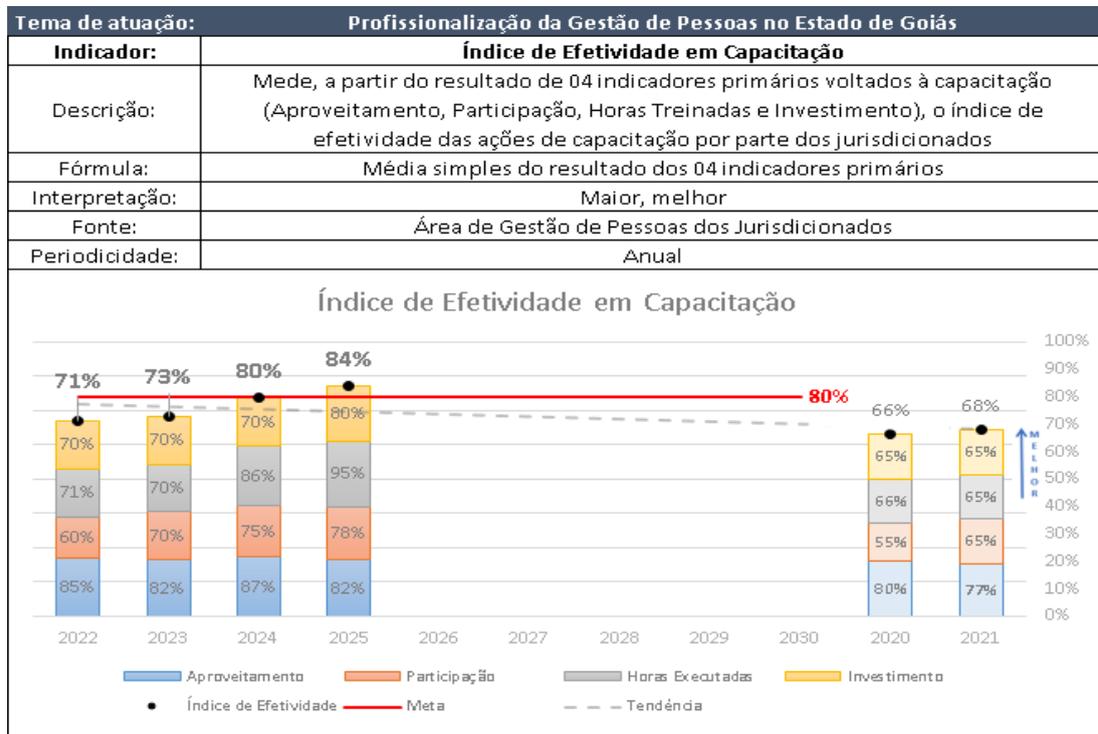


Figura 7 - Simulação gráfica do indicador
Fonte: Autores, 2022.

Neste modelo escolhido de gráfico combinado, é possível visualizar não só o índice final de efetividade em capacitação, mas também a performance dos indicadores primários que compõem o índice final, permitindo subsidiar decisões de direcionamento de ações voltadas aos resultados que mais comprometem o índice.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs modelos de indicadores de desempenho para mensurar a atuação dos órgãos jurisdicionados em relação à aspectos gerenciais da administração governamental, como a redução do excesso de burocracia, boas práticas de governança, transparência e gestão de pessoas. A partir da implementação destes indicadores por parte dos jurisdicionados, o TCE-GO poderá obter um importante critério de seletividade no direcionamento de suas ações de fiscalização, adquirindo melhores condições de avaliação do desempenho dos órgãos partir dos resultados divulgados. Dessa forma, o Tribunal estará contribuindo para a melhoria da administração governamental no Estado,

atendendo ao seu objetivo estratégico previsto em seu Plano Estratégico para o período de 2021 a 2030.

A partir da contribuição teórica e dos resultados de pesquisa, pôde-se inferir que há relevância no uso de indicadores de desempenho como um instrumento gerencial de suporte às tomadas de decisões no âmbito da administração pública, e que já existem boas iniciativas em curso, principalmente na esfera federal, que podem servir de base para um processo de identificação e implantação de indicadores voltados a mensuração dos objetivos estratégicos de cada órgão da administração pública, melhorando os aspectos de governança, transparência e gestão de pessoas.

Para além disto, foi possível verificar que, através da metodologia da pesquisa aplicada, não só os Tribunais de Contas, mas também outros órgãos de controle e demais órgãos da administração pública, podem identificar indicadores de desempenho voltados a aspectos gerenciais da Administração Pública, abrangendo ainda, as diretrizes e o foco de atuação de cada instituição, conforme seu planejamento estratégico.

As limitações deste estudo se dão em conta da abordagem voltada a apenas alguns dos aspectos gerenciais que envolvem a avaliação do desempenho da administração governamental, existindo ainda outros temas a serem estudados e orientados de acordo com o foco de atuação de cada órgão. Ainda em relação aos temas apresentados, foram sugeridos indicadores-chave, mas as possibilidades de mensuração dos tópicos trabalhados neste estudo não se limitam a apenas estes, existindo outras vias de atuação e modelos possíveis de indicadores.

Sugere-se ainda como oportunidade de estudos futuros a exploração de novos indicadores tanto na temática sugerida, quanto para demais aspectos de avaliação gerencial da administração pública, estendendo a pesquisa para validar se o uso dos indicadores pôde transformar a realidade do órgão, se concretizando em um instrumento gerencial estratégico.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **Resolução 05/2014**: aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados". Brasília: Atricon, 2014. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/wp->



content/uploads/2015/04/Resolucao-Atricon-05-2014-Diretrizes-3204-SCI-Jurisdicionados.pdf. Acesso em 10 ago. 2022.

ATRICON. **Resolução 12/2018**: aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática "Governança nos Tribunais de Contas". Brasília: Atricon, 2018. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Resolucao-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governanca.pdf>. Acesso em 13 ago. 2022.

BALDISSERA, J. F., WALTER, S. A., FIIRST, C., & ASTA, D. D. A percepção dos observatórios sociais sobre a qualidade, utilidade e suficiência da transparência pública dos municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n.1, p. 113-134, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Mapa Brasil Transparente: Metodologia**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2022. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360edicao2/66>. Acesso em 12 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria 2.238 de 19 de dezembro de 2008**. Brasília, DF: CGU, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/aeb/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/2008/portaria2238_2008.pdf. Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional [PNDB]. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/613/1/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em 01 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital – EGD**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Competências**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-otcu/competencias/>. Acesso em 19 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em:



<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em 11 ago. 2022.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza Organizadora; PANTOJA, Maria Júlia Organizadora; BERGUE, Sandro Trescastro Organizador. *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. 2010.

CASTRO, SH RAMOS; CARVALHO, MG de. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Sistemas, Cibernética e Informática**, v. 14, n. 1, p. 56-60, 2017.

CUSCIANO, Dalton Tria. A Relação entre Fiscalização e Desenvolvimento. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 8, n. 1, p. 335-344, 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Trends in public administration after hegemony of the New Public management. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

DA SILVA, Gilberto Soares; DE CARVALHO SILVA, Andreia. GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO: OS PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS–CAMPUS DE ARAGUAÍNA, EM 2016. **Revista Estudo & Debate**, v. 25, n. 2, 2018.

DALLOLIO, Leandro. AA fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos**, v. 1, n. 3, p. 58-69, 2019.

DE CARVALHO, Lucas Borges. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020.

DE OLIVEIRA SANTOS, Andreia; AMARAL, Hudson Fernandes; SILVA, Wendel Alex Castro. Indicador de Valor público e sua relação com a accountability. **Administração Pública e Gestão Social**, 2022.

GOIÁS. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado de Goiás. Goiânia, GO: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1989. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual. Acesso em 9 ago. 2022.

GOIÁS. Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Superintendência de Legislação: Gabinete Civil da Governadoria**. Goiânia, GO: Governo do Estado de Goiás [2007].

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Competências e atribuições**. Goiânia, GO: Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Goiânia, GO: Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2022. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/competencias>. Acesso em 09 ago. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Plano Estratégico 2021-2030**. Revisão 001 vigente. Goiânia, GO: Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2022. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/governanca-planejamento-e-gestao/planos-institucionais/plano-estrategico>. Acesso em 26 out, 2022.

GTD. Capacidades para a Transformação Digital nos Governos Estaduais e Distrital Relatório do Governo. GTD, 2021. Disponível em: <https://gtdgov.org.br/uploads/publications/Je3zmcx3eI7XK3YuR4QwznopJk1zyDhnY5yutyJ5.pdf>. Acesso em 11 ago. 2022.



- HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. Measuring transparency. **Political analysis**, v. 22, n. 4, p. 413-434, 2014.
- IBGC (Brasil). Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC 4. ed., IBGC, 2009.
- INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **ISSAI 3000: Norma para Auditoria Operacional**. INTOSAI, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15C416B68015C82A294076D0E>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- LEHNEN, Cristiane Vanessa; DE SOUZA, Taciana Lopes; PEREIRA, Ryan Brwnner Lima. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DA AUDITORIA OPERACIONAL. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 38, n. 1, 2020.
- LYNN JR, Laurence E.; MALINOWSKA, Aleksandra. How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It's Complicated. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 20, n. 1, p. 36-55, 2018.
- MARKIC, Danijela. A review on the use of performance indicators in the public sector. **Tem Journal**, v. 3, n. 1, p. 22, 2014.
- MARR, BERNARD & CO. A Sample KPI Template. Marr, 2019. Disponível em: <https://www.bernardmarr.com/default.asp?contentID=975>. Acesso em 12 jun. 2022.
- MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda do Mato Grosso. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública (PQSP)**. Cuiabá, MT: Secretaria de Estado da Fazenda do Mato Grosso, s.d. Disponível em: http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/6440562/1-1_OPROGRAMA.pdf/972be8e3-5ed3-4599-a1c1-f0a383745de8. Acesso em 10 ago. 2022.
- MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government information quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101385, 2019.
- MORIN, Sandi Kelli; RAMADAM, Ismael Mauri Gewehr. Gestão de Riscos como Instrumento de Governança Corporativa em Sociedades de Economia Mista. **Iberoamerican Journal of Corporate Governance**, v. 7, p. e065-e065, 2020.
- OLIVEIRA, Hélio Cincinato de. Auditoria governamental como instrumento de avaliação dos resultados dos programas governamentais: uma análise comparativa SIGPLAN-Relatório de Gestão. 2007.
- PACHECO, S. O. Planejamento estratégico na gestão pública: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. 2008. Monografia (Conclusão de curso)-Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.
- PALADINI, Edson Pacheco. Avaliação Estratégica da Qualidade. revista e revisada. **São Paulo: Editora Atlas**, 2011.
- PEREIRA, Russlana Rocha; PACHECO, Isis Bruna Gomes; DE SÃO PEDRO FILHO, Flávio. Indicadores de desempenho como ferramenta na gestão da qualidade no serviço público Performance indicators as a tool in quality management in public service. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 9, p. 88049-88067, 2021.



POLLITT; Christopher; BOUCKAERT; Geert. Reforma da gestão pública: uma análise comparativa - nova gestão pública, governança e o estado neoweberiano. Oxford University Press, 2011.

SANTANNA, MILENA. Ministério da Economia: qual a sua função?. **Politize!**, Mai. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ministerio-da-economia/>. Acesso em 11 ago. 2022.

SANTOS, Paloma Maria; SELIG, Paulo Maurício. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 19, p. 82-97, 2014.

SOUZA, Joseane de et al. O GRAU DE TRANSPARÊNCIA ATIVA, PASSIVA E GLOBAL NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS/RJ-2021. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 23, n. 1, 2022.

TEIXEIRA FILHO, Antonio Raimundo Cardoso; ALMEIDA, Denise Ribeiro de. Gestão por competências: mapeamento de competências na Universidade Federal da Bahia. 2014.

Submissão: novembro de 2022

Aceite: dezembro de 2022.