

Relatório de Levantamento 00009/2018-5

Processo: 03292/2018-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

Criação: 29/11/2018 19:00

Origem: NPP - Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE

Exercício de Referência: 2017

Vitória, 23 de novembro de 2018

NÚCLEO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROCESSO: TC- 3.292/2018
ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO - LEVANTAMENTO
EXERCÍCIO: 2017
JURISDICIONADOS: ES - Governo do Estado do Espírito Santo
RELATOR: CONS. Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
TERMOS DE DESIGNAÇÕES: 32/2018 – 90/2018

EQUIPE DE AUDITORES:

FATIMA CRISTINA A. MAVIGNO

Auditora de Controle Externo

Mat. 203.044

MARIA DA GLÓRIA D. TURCHETTI

Auditora de Controle Externo

Mat. 028.476

BRUNO FARDIN FAÉ

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.537

SUPERVISOR:

ALEXSANDER BINDA ALVES

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.052

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.1 Deliberação.....	4
1.2 Visão geral do objeto.....	4
1.3 Objetivo e questões	6
1.4 Metodologia utilizada e limitações	7
1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados.....	11
1.6 Benefícios estimados da fiscalização	11
2 RESULTADOS DO IEGE	12
2.1 Processo de Apuração	12
2.2 Análise dos resultados.....	12
3 CONCLUSÃO.....	15
4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	15

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação

Em observância ao Termo de Adesão para integrar a Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2016, firmado em 18 de abril de 2016, pelo Instituto Rui Barbosa e Tribunais de Contas. O referido Acordo de Cooperação Técnica tinha como principal objetivo a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM); composto por dados governamentais, dados de sistemas de auditoria e informações levantadas junto aos municípios. Dada a repercussão positiva da implantação do IEGM, e considerando que é dever do Estado apresentar à sociedade os resultados da aplicação dos recursos públicos, foi realizado o levantamento das informações necessárias à construção do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) junto ao executivo estadual, compreendendo sete dimensões do orçamento público: planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

É importante salientar, que essa fiscalização foi autorizada no Plano Anual de Fiscalização de 2018, conforme a diretriz 4.9.

1.2 Visão geral do objeto

O atual cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, cuja análise das necessidades sociais revela forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos. Os serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos para acompanhar a evolução das necessidades sociais.

É nesse contexto que o Instituto Rui Barbosa (IRB) celebrou com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, objetivando a formação da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), com a finalidade de compartilhar

instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública brasileira, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo.

O principal objetivo da Rede Indicon é implantar os Índices de Efetividades da Gestão Municipal (IEGM) e da Gestão Estadual (IEGE) e a partir da adesão dos Tribunais de Contas do Brasil ampliar o programa por todo o país. Dando continuidade ao cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2016, no II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas realizado pelo Instituto Rui Barbosa-IRB, estabeleceu-se o calendário nacional de trabalho, com ambos os índices, para o ano de 2018.

Em 2017, inspirado no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), em parceria com a Fundação João Pinheiro e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, desenvolveu o **Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE)**. Esse é o primeiro ano de implementação do IEGE, que foi aplicado em alguns estados em 2018 como forma de testar sua metodologia e utilização na análise das contas do governador. Além do TCEES, os tribunais que aplicaram o IEGE em 2018 são: TCDF, TCEMG, TCERN, TCECE, TCEPI e TCERO.

Este instrumento apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:

- Específico - mede características particulares da gestão de forma clara e objetiva;
- Mensurável - permite a quantificação do desempenho ao longo do tempo;
- Acessível - de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização;
- Relevante - como instrumento de controle; e
- Oportuno - elaborado no tempo adequado para utilização pela Fiscalização.

O índice também inclui na avaliação aspectos convergentes às metas favoráveis ao desenvolvimento sustentável estabelecidas no documento “Transformando Nosso

Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, da Organização das Nações Unidas – ONU.¹

O IEGE é um índice que tem como objetivo avaliar os meios empregados para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual. Na sua concepção, considerou-se que gestão estadual efetiva é aquela que considera, sobretudo, os aspectos do bem-estar social. O IEGE reflete as principais responsabilidades do Estado na repartição de competências dentro da Federação. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

Em uma visão direta e sintética, o IEGE apresenta produtos finais para o pleno do Tribunal (Presidência, Conselheiros e Conselheiros Substitutos), para outros órgãos de controle externo, para as equipes de fiscalização e, principalmente, para que a sociedade possa exercer o controle social.

O IEGE também possibilita a elaboração de relatórios objetivos em áreas sensíveis do planejamento público para as Cortes de Contas brasileiras, oferecendo elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo.

1.3 Objetivo e questões

O presente levantamento tem o objetivo de promover a aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE no governo estadual, visando obter uma avaliação das políticas e atividades públicas do gestor estadual.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

- Q1 - Os questionários do IEGE foram respondidos pelas Secretarias de Estado?
- Q2 - Todas as secretarias responderam aos questionários no prazo estabelecido pelo TCEES?
-

¹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>> Acesso em: 16 de outubro de 2018.

1.4 Metodologia utilizada e limitações

O objetivo do IEGE é aferir o grau de implantação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, em sete serviços públicos (ou sete dimensões temáticas): (i) educação, (ii) saúde, (iii) segurança pública, (iv) planejamento, (v) gestão fiscal, (vi) meio ambiente, e (vii) desenvolvimento econômico.

Todas essas dimensões são consolidadas em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos do ente estadual, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores das secretarias afins. Na escolha das dimensões não se considerou, exclusivamente, a materialidade dos gastos públicos, tendo sido selecionadas, sobretudo, pela importância no contexto de uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

As sete dimensões avaliadas pelo IEGE quanto à qualidade das políticas, ações e gastos públicos são:

- Planejamento: i-PLANEJ – Índice Estadual do Planejamento;
- Gestão Fiscal: i-FISCAL - Índice Estadual da Gestão Fiscal;
- Educação: i-EDUC - Índice Estadual da Educação;
- Saúde: i-SAÚDE - Índice Estadual da Saúde;
- Segurança Pública: i-SEGP - Índice Estadual da Segurança Pública;
- Meio Ambiente: i-AMB - Índice Estadual do Meio Ambiente;
- Desenvolvimento Econômico - i-DES: Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico.

Com base no IEGM, ao todo foram selecionados 294 quesitos de avaliação do IEGE:

IEGM
i – EDUC
i – SAÚDE
i – PLANEJAMENTO
i – FISCAL
i – AMB
i – CIDADE
i – GOV TI

IEGE	Nº de quesitos
i – EDUC	38
i – SAÚDE	50
i – PLANEJ	40
i – FISCAL	40
i – AMB	43
i – SEGP	37
i – DES	46
Total	294

O detalhamento das sete dimensões avaliadas pelo IEGE está apresentado no quadro a seguir:

Descrição	Índice	Quesito	Matéria
Planejamento	i-Planej	40	I. Planejamento e Orçamento; II. Plano Plurianual – PPA; III. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; IV. Lei Orçamentária Anual – LOA; V. Execução Orçamentária; VI. Participação Social; VII. Institucional.
Fiscal	i-Fiscal	40	I. Metas Fiscais; II. Relatório Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal; III. Resultado Fiscal; IV. Execução da Receita; V. Execução da Despesa; VI. Execução de Investimentos; VII. Despesa com Pessoal e Terceiros; VIII. Previdência; IX. Dívida Ativa; X. Dívida Pública; XI. Restos a pagar (Dívida Flutuante); XII. Operações de Crédito; XIII. Precatórios; XIV. Alienação de Bens e Direitos.

Educação	i-Educ	38	I. Organização Escolar; II. Infraestrutura Escolar; III. Alimentação Escolar; IV. Transporte Escolar; V. Corpo Docente; VI. Políticas Educacionais; VII. Conselhos e Colegiados Escolares; VIII. Indicadores Educacionais; IX. Índice Constitucional/Legal; X. Governança.
Saúde	i-Saúde	50	I. Promoção e Vigilância em Saúde; II. Saúde Materna e Infantil; III. Atenção Primária; IV. Assistência Ambulatorial e Hospitalar; V. Média e Alta Complexidade; VI. Urgência e Emergência; VII. Assistência Farmacêutica; VIII. Transplante de Órgãos; IX. Banco de Sangue e Células-Tronco; X. Controle Social; XI. Conselho Estadual de Saúde; XII. Índice Constitucional; XIII. Gestão/Governança
Segurança Pública	i-Segp	37	I. Políticas de Segurança Pública; II. Sistema Prisional; III. Sistema Socioeducativo; IV. Sistema de Informação de Segurança Pública; V. Controle Social; VI. Guarda Municipal; VII. Defesa Civil; VIII. Institucional; IX. Governança.
Meio Ambiente	i-Amb	43	I. Água; II. Solo; III. Ar; IV. Biodiversidade; V. Saneamento e Resíduos; VI. Mudanças Climáticas; VII. Educação Ambiental; VIII. Institucional; IX. Governança.
Desenvolvimento Econômico	i-Des	46	I. Desenvolvimento Econômico; II. Desenvolvimento Econômico Regionalizado; III. Parcerias Estratégicas; IV. Trabalho e Renda; V. Turismo; VI. Inovação; VII. Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); VIII. Atração de Investimentos Privados; IX. Economia Criativa; X. Economia Solidária; XI. Arranjos Produtivos Locais (APL); XII. Tratamento diferenciado e favorecido às EPPs, MEs e MEI; XIII. Empreendedorismo; XIV. Institucional.
TOTAL		294	

Fonte: TCEES - Automação dos Resultados do IEGE - Excel

NPP – Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas

O IEGE possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 7 (sete) índices temáticos:

Tabela - Notas e Caracterização do IEGE

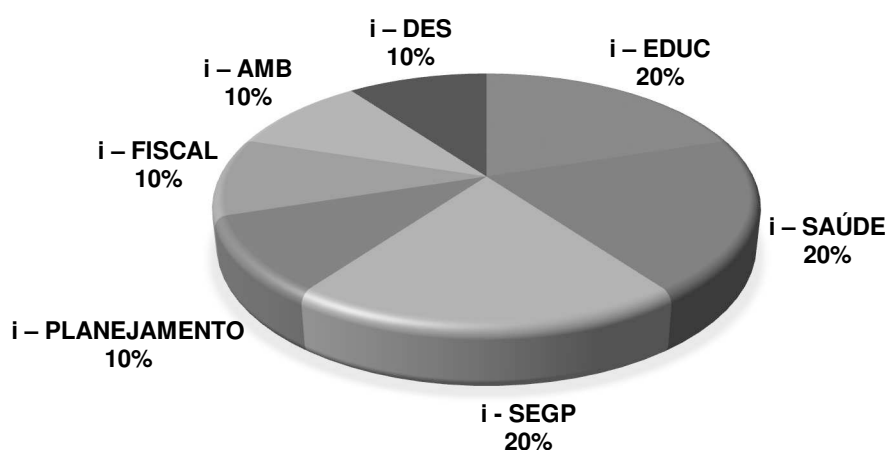
Notas	Critérios	Caracterização
A	IEGE \geq 90 e ao menos 4 (quatro) índices componentes com nota A, incluindo os índices i-SAÚDE e i-EDUC.	Altamente efetiva
B+	75 \leq IEGE < 90	Muito efetiva
B	60 \leq IEGE < 75	Efetiva
C+	50 \leq IEGE < 60	Em fase de adequação
C	IEGE < 50	Baixo nível de adequação

Fonte: TCEES - Automatização dos Resultados do IEGE - Excel

Aos quesitos informativos não foram atribuídos pontos, ressaltando que os dados e informações de cada dimensão alimentarão banco de dados com vista a subsidiar tanto as ações de controle externo quanto as ações do gestor para melhoria da administração estadual.

Para o cálculo geral do IEGE, foram atribuídos pesos de 20% às dimensões i-EDUC, i-SAÚDE e i-SEGP; e 10% para o i-AMB, i-DES, i-PLANJ e i-FISCAL, considerando-se a relevância das mesmas, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

ATRIBUIÇÃO DE PESOS ÀS DIMENSÕES



Fonte: TCEES - Automatização dos Resultados do IEGE - Excel

A apuração do IEGE é realizada anualmente por meio da aplicação de questionários eletrônicos (Sistema LimeSurvey) abrangendo as dimensões avaliadas, formulados no âmbito da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon, sob coordenação do Instituto Rui Barbosa - IRB.

Nessa esteira, o levantamento será desenvolvido conforme as etapas abaixo:

- Fase 1: Elaboração do planejamento. Revisão dos questionários e proposição de alterações visando a adequá-los à realidade estadual. Envio dos ofícios com código de acesso aos jurisdicionados.
- Fase 2: Atendimento aos jurisdicionados visando solucionar dúvidas quanto ao preenchimento dos questionários (Secretarias Estaduais) e cobrança do envio das respostas dentro do prazo estipulado.
- Fase 3: Consolidação dos dados enviados pelos jurisdicionados.
- Fase 4.: Divulgação do resultado do IEGE e elaboração do Relatório.

É importante destacar que a classificação, objeto deste Relatório, é baseada em informações declaradas pelas Secretarias que compõem o Executivo Estadual. Portanto, as variáveis captadas somente poderão ser consideradas definitivas se forem validadas em fiscalizações e após o trânsito em julgado da Decisão do TCEES sobre as respectivas contas.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

O foco desta fiscalização é promover a aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual - IEGE no governo capixaba. Não cabe estimar o volume de recursos, pois não estão sendo fiscalizados os recursos dispensados para a disponibilização das informações solicitadas nos questionários que fazem parte do IEGE.

1.6 Benefícios estimados da fiscalização

Verificar a performance do município e identificar as melhores práticas, contribuindo para a melhoria do desempenho da Administração Pública.

2 RESULTADOS DO IEGE

No âmbito deste Tribunal, cumprindo o cronograma de fiscalização aprovado no projeto de levantamento, foram avaliados os dados relativos ao IEGE, com total adesão do Poder Executivo Estadual, cujos processo de apuração e análise de resultados seguem abaixo.

2.1 Processo de Apuração

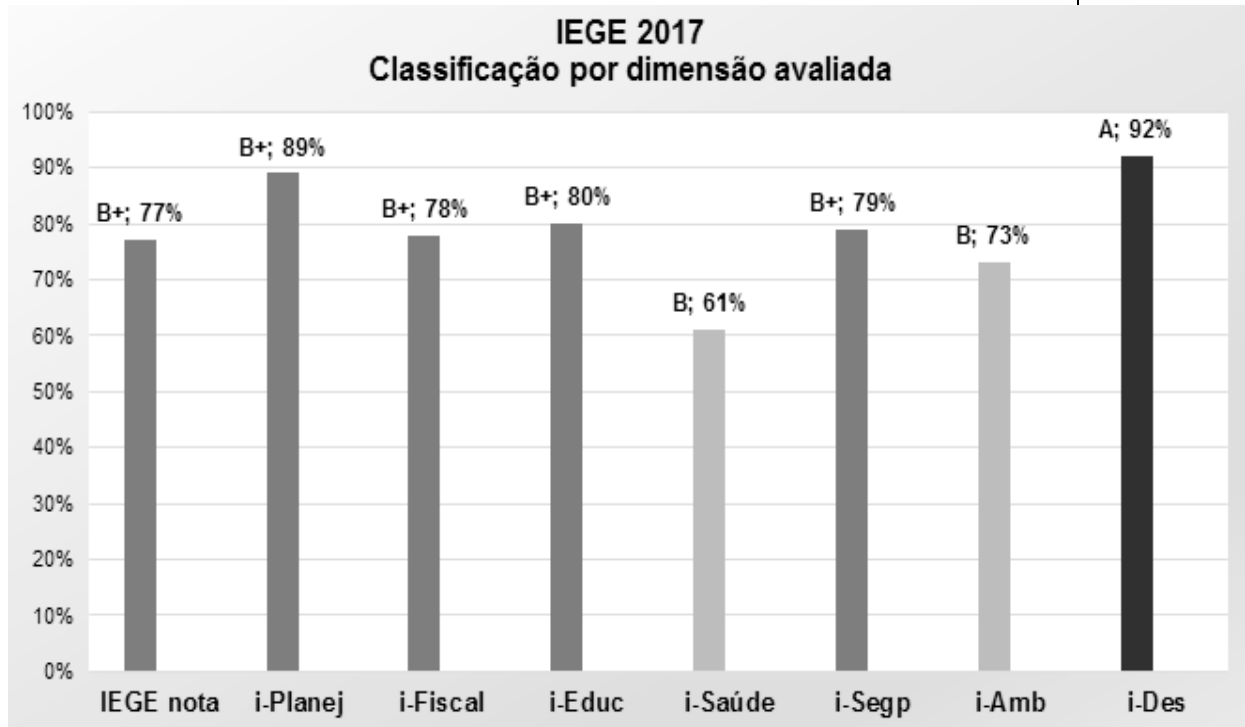
O levantamento foi realizado por meio do encaminhamento à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), via e-mail, dos sete questionários referentes a cada uma das dimensões do IEGE: Planejamento, Gestão fiscal, Educação, Saúde, Segurança Pública, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. A própria SECONT distribuiu os questionários eletrônicos aos gestores das secretarias participantes e todos os questionários foram devidamente respondidos dentro do prazo estipulado pelo TCEES.

Após o levantamento de dados, eles foram consolidados em planilha Excel, criada especificamente para a automatização dos resultados do IEGE. A planilha de cálculo foi fornecida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), a instituição responsável pela elaboração do IEGE.

É importante destacar que as apurações e análises realizadas estão baseadas nas respostas declaradas pelas Secretarias de Estado, responsáveis pelas informações contidas no IEGE, por meio dos questionários de cada dimensão apurada no índice.

2.2 Análise dos resultados

O Estado do Espírito Santo obteve a nota **B+** no IEGE, caracterizando sua administração como **Muito Efetiva**, conforme descrito na Tabela - Notas e Caracterização do IEGE.



Fonte: TCEES - Automatização dos Resultados do IEGE - Excel

A partir do gráfico anterior, inferimos as seguintes análises:

- Dimensão i-Planej - índice do Planejamento. Nessa dimensão são visualizados aspectos quantitativos e qualitativos dos instrumentos de planejamento do Estado, para uma ampla compreensão do seu processo. Nesse quesito, o Estado do Espírito Santo foi bem avaliado, alcançando a faixa **B+ (Muito Efetiva)**.
- Dimensão i-Fiscal - índice da Gestão Fiscal. Nessa dimensão são visualizados aspectos da execução orçamentária, financeira e patrimonial, da receita e da despesa, com destaque para as medidas adotadas para a melhoria da arrecadação, o cumprimento de metas e dos limites constitucionais e legais estabelecidos, dentre os quais o nível de endividamento do Estado, os gastos com pessoal e a conformidade legal dos atos. Enfim, avalia se a gestão pública é conduzida de forma adequada e responsável, tendo em vista o equilíbrio fiscal e a melhor prestação de serviços públicos à população. Esse quesito também foi bem pontuada, alcançando a nota **B+ (Muito Efetiva)**.

- Dimensão i-Educ - índice de Educação. Tem como objetivo conhecer melhor a realidade do Estado por meio de indicadores que estabeleçam métricas sobre a qualidade das ações na gestão da Educação Pública, em sua esfera de responsabilidade, que impactem a prestação dos serviços e a vida das pessoas. Essa dimensão também, assim como as anteriores, foi muito bem pontuada com a nota **B+ (Muito Efetiva)**.
- Dimensão i-Saúde – índice de Saúde. Aborda quesitos acerca do melhor acesso aos serviços básicos de saúde, aprimoramento da política de assistência farmacêutica, redução da incidência de doenças crônicas, promoção da captação de órgãos para transplantes e sangue/hemoderivados para transfusão, incentivo à aderência às campanhas de saúde, e melhoria do planejamento das políticas de saúde, entre outras. Essa foi a dimensão com menor pontuação no IEGE, alcançando a nota **B (Efetiva)**. Segundo o que foi declarado no questionário, o Estado precisa aprimorar os seus controles tanto em relação ao registro do quantitativo de casos de algumas doenças (tais como dengue e tuberculose) como no registro e monitoramento na realização de alguns atendimentos (tais como exames e consultas). A nota B, apesar de ser considerada uma nota boa, sinaliza que o gestor responsável por essa dimensão precisa estar atento ao controle e monitoramento, garantindo que todo trabalho desempenhado nessa dimensão seja bem acompanhado e tenha a devida continuidade.
- Dimensão i-Segp – índice de Segurança Pública. Permite o conhecimento mais amplo da qualidade das ações do Estado na gestão da Segurança Pública, ações essas voltadas à prestação dos serviços e à preservação da vida das pessoas, a exemplos da prevenção social da criminalidade e da política pública de acompanhamento de jovens infratores. Em relação a essa dimensão, a pontuação alcançada foi a nota **B+ (Muito Efetiva)**.
- Dimensão i-Amb - índice de Meio Ambiente. Avalia aspectos da qualidade das ações na gestão do Meio Ambiente Estadual, quanto à prestação dos serviços e a consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas, especialmente aquelas relacionadas à água, ao solo, ao ar, à biodiversidade, entre outras. A nota alcançada foi **B (Efetiva)**.

- Dimensão i-Des - índice de Desenvolvimento Econômico. Essa dimensão apresenta indicadores com métricas definidas para facilitar o entendimento das ações que dizem respeito à gestão do Desenvolvimento Econômico Estadual, ressaltando aspectos quanto às ações que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos. Essa foi a dimensão com maior pontuação no IEGE, alcançando a nota **A (Alta Efetividade)**.

3 CONCLUSÃO

Considerando o exposto neste Relatório de Levantamento, observa-se que a nota geral do IEGE para o Estado do Espírito Santo foi B+ (77%), o qual indica um grau de Muita Efetividade na gestão pública.

Segregando o resultado pelas dimensões temáticas, os resultados foram:

- Alta Efetividade (A): i-Des (92%);
- Muito Efetivo (B+): i-Planej (89%); i-Fiscal (78%), i-Educ (80%) e i-Segp (79%);
- Efetivo: i-Saúde: B (61%) e i-Amb (73%).

Ressalta-se que a classificação, objeto deste Relatório, é baseada em informações declaradas pelas Secretarias que compõem o Executivo Estadual. Portanto, as variáveis captadas somente poderão ser consideradas definitivas se forem validadas em fiscalizações e após o trânsito em julgado da Decisão do TCEES sobre as respectivas contas

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto neste Relatório de Levantamento, a equipe técnica propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos:

- a) Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição da matriz de risco prevista no Manual de Auditoria de Conformidade (Resolução TC 287/2015) e no Plano Anual de Fiscalização;

b) Tornar público a divulgação dos resultados desse levantamento por meio de *link* permanente no sítio eletrônico do TCEES;

c) Cientificar, por meio de ofício circular, o Executivo Estadual de que o teor desse relatório e dos índices de efetividade da gestão estadual (IEGE) apurados nesse levantamento estão disponíveis para consulta no sítio eletrônico do TCEES.

Vitória (ES), 29 de novembro de 2018.

FATIMA CRISTINA A. MAVIGNO

Auditora de Controle Externo

Mat. 203.044

MARIA DA GLÓRIA D. TURCHETTI

Auditora de Controle Externo

Mat. 028.476

BRUNO FARDIN FAÉ

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.537

SUPERVISOR:

ALEXSANDER BINDA ALVES

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.052