

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS
DE GOVERNO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE
SANTA MARIA**

TRABALHO DE CONCLUSÃO

**Alex de Souza
Heron Scremin**

Santa Maria, RS Brasil

2014

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

**Alex de Souza
Heron Scremin**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Contábeis, do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Contábeis**.

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

A comissão examinadora, abaixo assinada, aprova o Trabalho de
Conclusão

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO
NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA**

elaborado por
**Alex de Souza
Heron Scremin**

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis

COMISSÃO EXAMINADORA:

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

José Alexandre Magrini Pigatto, Dr. (UFSM)
(membro)

Raíssa Silveira de Farias. (UFSM)
(membro)

Santa Maria, 10 de julho de 2014

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer primeiramente aos nossos pais e demais familiares pelo apoio recebido e pelo carinho dedicado a nós.

Também aos professores do Curso de Ciências Contábeis pelo conhecimento transmitido.

Ao orientador Prof. Dr. Fernando Nascimento Lock, pela atenção e presteza nas orientações.

Aos servidores do Município de Santa Maria que colaboraram na obtenção dos dados necessários para efetivação da pesquisa.

E a todos que de alguma forma contribuíram para que nosso trabalho fosse realizado, nossos sinceros agradecimentos.

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso
Graduação em Ciências Contábeis
Universidade Federal de Santa Maria

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

AUTORES: ALEX DE SOUZA E HERON SCREMIN

ORIENTADOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 10 de julho de 2014

Este trabalho procurou levantar a maneira que o Município de Santa Maria pretende realizar a avaliação de desempenho anual do Plano Plurianual 2014-2017, para verificar se ela está adequada às sugestões e orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão juntamente com demais órgãos federais concernentes ao tema. Para isso, foi utilizado o procedimento técnico estudo de caso, para explicitar o método de avaliação do Plano Plurianual do Município de Santa Maria, e pesquisa bibliográfica e documental para demonstrar a maneira que a União efetua essa avaliação sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O período utilizado como referência para o relatório da União foi o ano base 2012, uma vez que o referente à 2013 não havia sido concluído quando da realização deste trabalho, e o período em Santa Maria foi dos Programas postos em execução no Município em 2014. A diferença temporal deu-se em devido a defasagem entre os Planos Plurianuais em vigor da União (2012-2015) e do Município (2014-2017). Utilizou-se a lógica de adequação ao padrão para verificar as semelhanças e diferenças entre as duas formas de avaliar Programas de Governo. O padrão utilizado foi o relatório da União. Das nove variáveis que foram encontradas como influenciáveis na forma de avaliação, a maneira que o Município de Santa Maria pretende avaliar seus Programas adequou-se a sete delas, o que indicou, segundo a escala proposta que o Relatório de Avaliação a ser disponibilizado pelo Poder Executivo Municipal está adequado, mas não plenamente, às sugestões e recomendações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. Relatório de avaliação anual. Plano Plurianual. Programas de Governo.

ABSTRACT

Course Conclusion Work
Course of Accounting Science
Universidade Federal de Santa Maria

THE PERFORMANCE EVALUATION OF PPA 2014-2017 GOVERNMENT PROGRAMS IN SANTA MARIA MUNICIPALITY

AUTHORS: ALEX DE SOUZA E HERON SCREMIN

ADVISOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK

Date and Place of the Defense: Santa Maria, July 10th, 2014

This study pursued to find out the way that Santa Maria Municipality intends to accomplish the yearly performance evaluation of Quadrennial Plan for 2014-2017, to check if it is adequate to the matter suggestions and orientations that come from Ministry of Planning, Budgeting and Management and other federal organizations. For this, it was used the technical procedure case study, to discover and delineate the way of Santa Maria Municipality evaluation, and bibliographical research and documentation to find out the way that the Federal Government makes its evaluation under MP coordination. The reference for Federal Government was the base year 2012, once the one that concerned to 2013 was not available yet at the time that the paperwork was being completed, and the period used in Santa Maria was the Programs proposed to be executed in 2014. The time difference came in due to the lag between the Union Quadriennial Plan (2012-2015) and the Municipality (2014-2017) being executed. It was used the standard adequacy logical to check the similarity and differences between the two ways of Government Programs evaluation. The standard considered in this study was the Federal Government report. Among nine variables found as evaluation influenciabile, the way of Santa Maria Municipality intends to evaluate its Programs was adequate to seven of them, what indicated, according to the researchers proposed scale, that the Evaluation Report to be offered by the City Government is much adequate to the suggestions and orientations from Ministry of Planning, but not entirely adequate.

Key-words: Yearly Evaluation Report. Quadrennial Plan. Government Programs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 – Períodos de elaboração, vigência e avaliação do PPA.....	16
Figura 1 – Exemplo de programa e indicadores.....	17
Figura 2 – Objetivo, metas e iniciativas de um programa.....	17
Figura 3 – Componentes de um PPA.....	18
Quadro 1 – Requisitos de um bom indicador.....	23
Quadro 2 – Questionário para validar indicadores.....	24
Figura 4 – Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas.....	28
Quadro 3 – Variações possíveis das variáveis adotadas.....	34
Quadro 4 – Operacionalização das variáveis.....	34
Quadro 5 – Relação dos objetivos específicos com as ações.....	37
Esquema 2 – Roteiro da entrevista.....	38
Quadro 6 – Variações apresentadas no caso concreto.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CDs – Compact Discs

CF/88 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LM – Lei Municipal

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

n. – número

PMSM – Prefeitura Municipal de Santa Maria

PPA – Plano Plurianual

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SIOF – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta do Brasil

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Avaliação Anual de Programa da União em 2012.....	54
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	15
2.1 Plano plurianual.....	15
2.2 Programa.....	19
2.3 Avaliação de programas.....	20
2.4 Indicadores.....	21
2.5 Indicadores de avaliação de desempenho.....	24
2.6 A maneira de avaliação da União.....	28
3 METODOLOGIA	31
3.1 Classificação da pesquisa.....	31
3.2 Unidade de análise.....	32
3.3 Operacionalização das principais variáveis.....	32
3.4 Coleta e sistematização dos dados.....	35
3.5 Técnica de análise dos dados.....	36
4 DISCUSSÃO E RESULTADOS	39
4.1 Razões para o Município de Santa Maria elaborar avaliação do PPA.....	39
4.2 A maneira de avaliação do Município de Santa Maria - RS.....	42
4.3 Análise de adequação ao padrão.....	47
5 CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por tema o método de avaliação de desempenho dos programas de governo utilizado pelo Poder Executivo Municipal de Santa Maria. O trabalho aborda o período referente ao exercício fiscal de 2014, no que tange aos programas contemplados e postos em execução constantes do Plano Plurianual 2014-2017, no Município de Santa Maria.

Nos últimos anos a população brasileira tem experimentado uma difusão do acesso à informação através de mídias que se tornaram de popular utilização da sociedade, como TV, rádio e, principalmente, a *internet*. Com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, o Poder Legislativo pôde formalizar, perante o cidadão, como vivenciar o seu direito preconizado no art. 5º inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Com a regulamentação da Lei 12.527/11, os gastos dos entes públicos de todas as ordens passaram a ocupar espaço em todos os tipos de mídia (televisão, jornais, portais na internet, informativos, etc). Desde diárias e gastos com aluguéis, até as viagens em jatos e aeronaves oficiais da Força Aérea Brasileira, passando por aditivos a contratos de construção de estádios de futebol a serem utilizados na Copa do Mundo de 2014 sediada pelo país.

Esses gastos são divulgados pela imprensa, com o intuito de tornar público à grande parte da população como são empregados os recursos oriundos de contribuições na forma de tributos. Por vezes a má utilização dessa verba causa a indignação dos cidadãos, conforme aponta pesquisa realizada pelo Ibope juntamente com a Confederação Nacional da Indústria (2011), a qual divulgou que para os brasileiros a qualidade dos serviços públicos não é condizente com a carga tributária, e que, na opinião dos entrevistados, não é necessário aumentar impostos para se melhorar a qualidade dos serviços e por fim, entre outras constatações, que os brasileiros associam a má qualidade dos serviços públicos de saúde à má gestão dos recursos públicos. Porém, recursos públicos gastos com programas de governo

de médio prazo muitas vezes passam despercebidos inclusive pelos olhos dos mais atentos.

Ainda a partir da disseminação do dever de prestar contas, diversos órgãos públicos passaram a divulgar em seus sítios na *internet* diversas informações que deveriam, em tese, proporcionar certo grau de utilidade aos cidadãos que têm interesse na maneira como são gerenciados e aplicados os recursos provenientes dos tributos prestados por eles, como arrecadação de receitas, fixação de despesas, gastos com folha de pagamento e relatórios de execução orçamentária. No entanto, informações dispostas em linguagem de difícil entendimento podem se tornar informação desprovida de utilidade, resultando em um empecilho para o controle social, conforme afirma Lock (2012, p. 175):

[...] a reflexão teórica, conceitual e técnica, sobre as informações geradas pelo processo orçamentário governamental, permite concluir que o planejamento governamental, os resultados apresentados pela Contabilidade Orçamentária Governamental, a classificação das despesas governamentais e os demonstrativos orçamentários governamentais, de uma maneira geral, não possuem os requisitos necessários para servir de fonte de informação para a sociedade.

Um dos requisitos necessários dentre outros necessários, mas ausentes nos demonstrativos, é uma linguagem menos técnica e confusa. Pode derivar daí o fato de nem mesmo aqueles interessados que não estejam ao menos parcialmente inteirados de conhecimentos específicos conseguirem compreender as informações constantes desses relatórios. Em grande parte, o desconhecimento passa pela falta de divulgação de relatórios que consigam mensurar a eficiência ou não desses programas. De acordo com Lock (2012, p. 181):

não há entendimento dos dados orçamentários por parte dos atores do desenvolvimento, os quais têm interesse e necessidade em receber informações sobre a execução orçamentária, porém, a linguagem técnica e formato utilizados nos demonstrativos causa desinteresse e não entendimento dos dados gerados pela Contabilidade Orçamentária Governamental do Município de Santa Maria – RS.

No trabalho referido, o autor tratava dos atores envolvidos no Conselho Municipal de Educação de Santa Maria, que por ter como tarefa acompanhar e fiscalizar as aplicações de recursos destinados à função de governo - Educação no Município deveriam ter algum entendimento das informações disponibilizadas pela

Contabilidade Governamental. Também participaram da pesquisa um Secretário Municipal e dois Vereadores, porém a conclusão não foi alterada. Ora, se os atores diretamente imersos nesse processo apresentam dificuldades na interpretação das informações contábeis decorrentes da execução orçamentária, parece óbvio inferir que se faz necessário formatos de demonstrativos elaborados de maneira que o leigo possa compreender como os governantes estão empregando os recursos que são postos a sua disposição para trabalhar em prol do bem-comum.

Se esse fato já não significasse, por si só, uma barreira para a compreensão e fiscalização da gestão pública por parte da sociedade, agrava-se pela razão de que algumas entidades deixam a desejar quando da prestação destas informações. A União já disponibiliza em seu sítio virtual um demonstrativo chamado de Relatório Anual de Avaliação, que informa a qualquer interessado com acesso à internet, o acompanhamento e monitoramento executado por esse ente, dos programas constantes do seu PPA, ano a ano. Todavia, percebe-se que em alguns casos, como o do Município de Santa Maria, não é possível encontrar algum tipo de informativo que demonstre se as metas planejadas para aquele ano foram atingidas, se o dinheiro foi gasto de forma eficaz, o que deve ser mantido, o que pode ser eliminado e o que pode ser melhorado, informações de cunho indispensável para o gestor de qualquer entidade.

Com a presente pesquisa buscou-se responder a seguinte questão: a maneira como o Município de Santa Maria pretende avaliar o desempenho dos seus programas de governo contemplados no PPA 2014-2017 está adequada às sugestões e orientações do Ministério do Planejamento?

A hipótese esperada é que a avaliação de desempenho, elaborada pelos órgãos da Prefeitura Municipal de Santa Maria, dos programas contemplados no PPA 2014-2017 não está plenamente adequada às recomendações constantes nos manuais disponibilizados pelo Ministério do Planejamento.

Como objetivo geral o trabalho procurou analisar a maneira que a Administração Pública Municipal de Santa Maria pretende avaliar o desempenho dos programas de governo do PPA 2014-2017, comparando o modelo de avaliação que será utilizado para medir o desempenho dos programas de governo com os modelos sugeridos pelo Ministério do Planejamento.

Como objetivos específicos buscou-se: a) Levantar índices e técnicas aplicáveis a elaboração de uma avaliação de desempenho; b) Levantar junto aos

órgãos competentes de que maneira pretende-se avaliar os programas de governo contemplados no PPA 2014-2017 do Município de Santa Maria; c) Verificar se as bases conceituais, que serão utilizadas para avaliar os programas de governo contemplados no PPA 2014-2017 do Município de Santa Maria estão adequadas ao que é indicado pelo Ministério do Planejamento.

Este estudo se justifica pois pretende proporcionar vantagens para a sociedade e instituições envolvidas, a saber, contribuintes santamarienses e Poder Executivo Municipal. Caso seja constatado que o Município pretende utilizar adequadamente as recomendações constantes nos manuais elaborados pelo Ministério do Planejamento, a utilidade das informações disponibilizadas nesse relatório poderá servir como fator para gestor e contribuinte comprovarem a correta aplicação dos recursos públicos, pois servem para aprimorar a gestão das ações governamentais, o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas (BRASIL, 2012c).

Uma vez que os relatórios do escopo da pesquisa são elaborados por contadores, por vezes com auxílio de outros profissionais, com o objeto sendo o patrimônio público, ou seja, em lato senso, de todos, e os usuários dessa informação sendo a população do país, estado ou município, dependendo da esfera referida, torna-se evidente a justificativa da pesquisa para a sociedade envolvida e para a Ciência: a proposta de atingir os anseios da sociedade como usuária da Contabilidade e de auxiliar a Ciência a cumprir de maneira mais efetiva sua finalidade no ramo em discussão.

O espaço de realização da pesquisa está ligado à facilidade de obtenção dos dados por parte dos pesquisadores junto aos órgãos competentes, e pelo fato de que em levantamento inicial foi descoberto que a Prefeitura Municipal de Santa Maria (PMSM) pretende iniciar a avaliação de desempenho no término do exercício fiscal de 2014, uma vez que os programas contidos no PPA 2014-2017 estão dispostos de maneira a possibilitar essa avaliação (programas divididos por áreas temáticas). Esta inovação na disposição do formato do PPA, segundo a superintendente do setor de contabilidade da PMSM é o que permitirá que os programas passem pela avaliação anual de desempenho, pois sabe-se que, apesar do PPA abordar as metas da administração para 4 anos, os programas constantes dos Planos devem ser avaliados quanto ao cumprimento de metas anualmente.

Por fim, o período a ser analisado na pesquisa foi escolhido em função do dever da administração pública em prestar as informações de caráter público de interesse coletivo, que encerra por corroborar com a implementação da avaliação de desempenho dos programas de governo do PPA 2014-2017 em Santa Maria.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, distribuídos segundo a evolução do mesmo.

O capítulo um, já apresentado, traz uma introdução ao trabalho, apresentando-se o tema e a problematização do mesmo, sua delimitação no tempo e espaço, o objetivo geral, os objetivos específicos, a hipótese e a justificativa para elaboração do trabalho.

No capítulo dois, apresenta uma revisão da literatura, onde consta: a definição de PPA, o conceito de Programa, a definição de avaliação de programa no contexto de programas de governo, bem como o que são indicadores, como são utilizados, quais seus requisitos, uma vez que estão umbilicalmente ligados a avaliação de desempenho de programas de governo, conceitua e cita indicadores utilizados na avaliação de desempenho, desenvolvendo a forma de cálculo deles e, expõe a maneira utilizada pela União para avaliar o desempenho do seu PPA.

O capítulo três apresenta os métodos e técnicas utilizados no desenvolvimento da pesquisa.

O capítulo quatro contempla a apresentação e análise dos resultados, bem como a discussão dos mesmos.

Encerrando o trabalho, o capítulo cinco contém as conclusões deste estudo e sugestões de pesquisas futuras correlatas ao tema desenvolvido.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A avaliação de eficiência, eficácia e economicidade de programas de governo, apresenta acervo bibliográfico e documental numeroso, portanto, nesta parte do trabalho será apresentado brevemente o que foi encontrado sobre PPA, programa, avaliação de programas, indicadores, indicadores de avaliação de desempenho e maneira de avaliação da União.

2.1 Plano plurianual

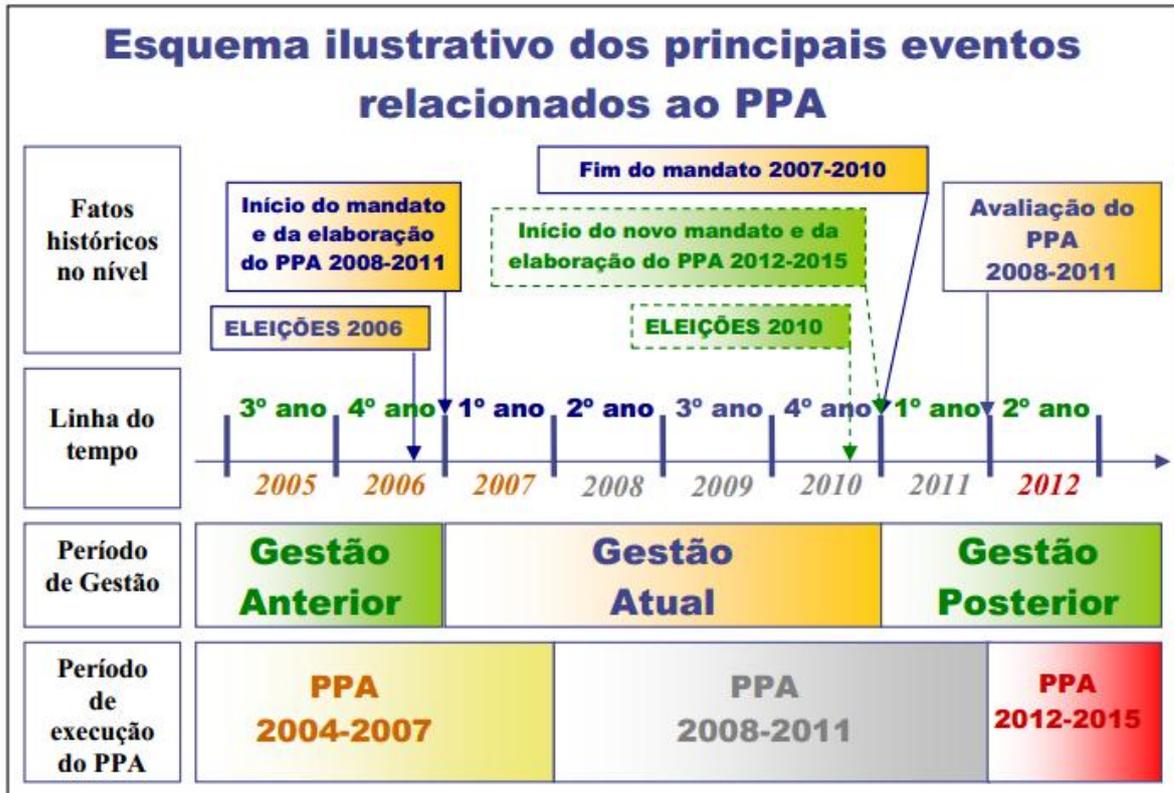
O atual modelo orçamentário utilizado no Brasil foi definido a partir da Constituição Federal de 1988, a qual apresenta três instrumentos, constantes no art. 165, a saber: plano plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamento anual (LOA). O objeto de estudo desta pesquisa, o PPA, é definido no parágrafo primeiro do artigo citado anteriormente:

Art. 165. [...]

§1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Então, PPA é um plano estratégico de médio prazo, onde ficam evidenciadas as diretrizes que nortearão a tomada de decisão da gestão pública, que se transformarão em ações concretas para a população através de programas de governo. O PPA tem vigência de 4 anos, é elaborado pela gestão em seu primeiro ano de mandato, começa a ser executado no início do segundo ano de mandato, e segue em vigência por mais 3 anos, de acordo com o Esquema 1.

De acordo com Kohama (2010, p. 35) através do PPA “procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos”. Portanto, o PPA atua como o meio pelo qual o gestor público, seja ele o Presidente da República, Governador ou Prefeito, planeja as atividades que levará a curso no quadriênio seguinte, sujeito a aprovação do Poder Legislativo em questão (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores).



Esquema 1 – Períodos de elaboração, vigência e avaliação do PPA.

Fonte: Lock (2012)

As equipes setoriais, que podem ser Ministros ou Secretários, dependendo da esfera de governo a qual se referem, elaboram programas, que são constituídos por alguns atributos, como indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Na Figura 1, é apresentado um exemplo de um programa que integra o PPA 2012-2015 do Governo Federal com seus indicadores e na Figura 2, um dos objetivos desse programa, com suas metas e iniciativas.

Sistematizando esses atributos exemplificados, tem-se uma relação conforme a Figura 3. O PPA é composto por uma série de programas, cada programa terá indicadores correlatos ao assunto que aborda e será composto por vários objetivos, cada um desses objetivos, para que seja atingido, será dividido em metas, e a consecução dessas metas irá demandar iniciativas.

PROGRAMA: 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Área de pastagens degradadas recuperadas pelo programa ABC	ha	01/01/2011	0,00
Área plantada com grãos	ha	31/10/2010	47.415.700,00
Disponibilidade de calorias per capita provenientes de produtos agropecuários brasileiros	kcal/hab.dia	31/12/2010	3.148,00
Evolução da área sob utilização de sistemas sustentáveis de produção (Agricultura Orgânica + Plantio Direto)	%	01/01/2011	40,00
Evolução da produção de carnes	%	30/06/2010	2,83
Evolução da produção nacional de grãos	%	31/12/2010	10,45
Participação das exportações agropecuárias brasileiras no comércio internacional	%	31/12/2009	5,04
Percentual de área coberta pelo seguro rural subvencionado	%	31/12/2010	7,83
Produção nacional de grãos	tonelada	31/10/2010	149.254.900,00
Produção total de energia a partir de biomassa agropecuária	milhões de tep	31/12/2009	79,00
Taxa de desfrute de bovinos e bubalinos	%	31/12/2010	13,19
Taxa de produção apoiada pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e por mecanismos de comercialização	%	31/12/2010	11,35
Taxa de variação anual da produção de produtos não alimentares e não energéticos	%	31/12/2010	3,67
Taxa de variação anual das exportações de produtos do setor agropecuário	%	31/12/2010	10,00
Taxa média dos juros reais de financiamento da safra	%	31/12/2010	3,37
Volume de grãos exportados pelos portos do Arco Norte	milhões de toneladas	31/12/2010	9,00

Figura 1 – Exemplo de programa e indicadores

Fonte: Anexo da Lei 12.593/12 (BRASIL, 2012b)

OBJETIVO: 0692 - Ampliar, diversificar e consolidar as exportações de produtos agropecuários brasileiros, visando a geração de divisas, empregos e renda.

Órgão Responsável: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Metas 2012-2015

- Realizar 10 missões internacionais para promoção do Agronegócio incluindo a participação das cooperativas brasileiras

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Exterior	10,00	unidade

- Realizar 76 ações de promoção do agronegócio no exterior

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Exterior	76,00	unidade

Iniciativas

- 02LV - Missões para negociações agropecuárias internacionais
- 02LW - Promoção e Imagem do Setor Agropecuário Brasileiro no Exterior

Figura 2 – Objetivo, metas e iniciativas de um programa

Fonte: Anexo da Lei 12.593/12 (BRASIL, 2012b)

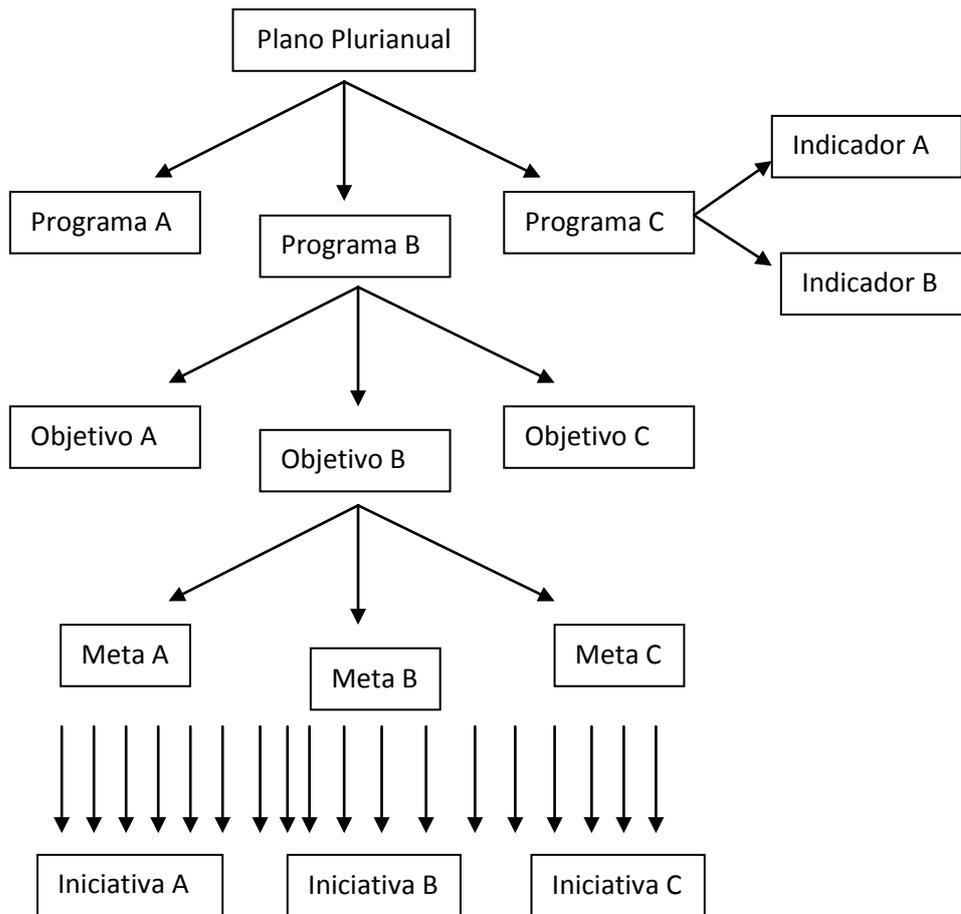


Figura 3 – Componentes de um PPA
 Fonte: Elaborado pelos autores.

Cabe lembrar que os exemplos apresentados nas Figuras 1 e 2 são modelos utilizados pela União, como a própria Constituição Federal de 1988 preconiza no seu artigo 165, parágrafo 9º, inciso I:

§ 9º Cabe a Lei Complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (BRASIL, 1988).

Como a Lei Complementar, a qual se refere o art. 165 da Constituição Federal de 1988, ainda não foi elaborada, legalmente não é correto afirmar que existe um modelo de PPA a ser empregado pelos órgãos executivos, porém, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elabora um manual no período que antecede a elaboração do PPA, com o intuito de padronizar as propostas no âmbito do Governo Federal. A única estipulação legal é quanto aos prazos do PPA, que foram

estabelecidos, até edição da Lei Complementar referida anteriormente, pelo artigo 35, parágrafo 2º, inciso I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988:

§ 2º Até entrada em vigor da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Percebe-se então que, enquanto o Congresso Nacional não elaborar a Lei Complementar que deverá disciplinar a elaboração e a organização do PPA, não será possível obter uma uniformidade entre os entes federativos quanto a forma do Plano, tampouco quanto a maneira de acompanhá-lo, monitorá-lo e avaliá-lo.

2.2 Programa

O Decreto n. 2.829/98, que fixou os princípios de gerenciamento dos programas constantes do PPA 2000-2003, apontou um avanço quanto à prestação de contas, criando a obrigação anual de avaliação de desempenho preconizada em seu artigo 5º: “Será realizada avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício” (BRASIL, 1998, art. 5º). Daí em diante, todos os Decretos que regulamentaram os respectivos PPA seguintes previam a obrigatoriedade do monitoramento e avaliação dos programas.

Cohen e Franco (2011, p. 85) conceituam programa como “um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define a âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados”.

Portanto, depreende-se dessa definição que um programa possui objetivos e metas, e deve, em essência, ser constituído por uma série de projetos que deem suporte ao alcance das metas. Cada projeto possui uma destinação de recurso financeiro alocado, que permitirá a consecução bem sucedida dele, e cada projeto obtendo sucesso ocasionará no alcance dos objetivos.

Sintetizando as características de um programa, Kohama (2010) aponta alguns benefícios da utilização de programas na preparação de orçamentos. Percebe-se que se empregado e elaborado adequadamente, os recursos serão melhor aproveitados, uma vez que foram alocados para resolver problemas existentes. O autor também aponta que um programa adequado fornecerá critérios objetivos de análise e decisão. Ressalta ainda que o programa permite o acompanhamento e controle, para que o atingimento do objetivo se concretize.

2.3 Avaliação de programas

Em algum momento de sua existência, o indivíduo irá deparar-se com problemas a serem resolvidos ou obstáculos a serem trespassados. Não é incoerente afirmar que o consenso geral para resolver esse problema ou superar esse obstáculo será a necessidade de colher informações relativas a situação, informações essas que subsidiarão a tomada de decisões, que nesse momento permitirão superar a questão da melhor maneira até então vislumbrada. Uma vez passada a situação problemática, certamente haverá uma reflexão das consequências da ação tomada para solucionar o problema, se deu certo ou não. Ora, isso nada mais é que uma forma de avaliação de ações que refletirão em decisões futuras. A avaliação de um programa pode ser analogamente comparada a essa situação.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000, apud CUNHA, 2006, p. 4) “a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões.” Programas avaliados corretamente permitirão ao governante utilizar a informação a respeito dos resultados constatados para aplicar melhorias no programa, fundamentar decisões e prestar contas sobre eles aos interessados. Ainda segundo esses autores, melhorar o processo de tomada de decisão, alocar apropriadamente recursos, e responsabilidade para parlamento e cidadãos seriam as metas da avaliação de programas.

Em função do princípio da legalidade, sabe-se que a administração pública nada pode fazer, que não esteja previsto em texto legal. Portanto, buscando-se a definição legal de avaliação oriunda da própria Lei 12.593/2012b, encontrou-se em seu artigo 17: “A avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, fornecendo subsídios para eventuais

ajustes em sua formulação e implementação” (BRASIL, 2012b, art. 17). Percebe-se que em nenhum momento, essa avaliação, pelo menos no quesito explicitamente formal, fala em comparação de indicadores ou alguma outra forma de medição da consecução ou não de objetivos, abrangendo os conceitos explorados anteriormente de medição de resultados através de eficácia e eficiência.

Faz-se necessária então uma definição um tanto mais acessível de avaliação de programa, de uma maneira que torne mais fácil a compreensão do cidadão leigo, que deve ser, por excelência, o principal beneficiário de um programa eficaz, eficiente e econômico. Um conceito que se aproxima dessa ideia é dado por Posavac e Carey (1992, apud CAVALCANTE, 2010, p. 16):

a avaliação de programa é um conjunto de métodos, habilidades e sensibilidades necessárias para determinar se o serviço é necessário e útil, se é suficientemente capaz de atingir o objetivo identificado, se o serviço é ofertado conforme planejado, e se o serviço de verdade ajuda as pessoas que precisam dele num custo razoável sem efeitos colaterais desejáveis.

Partindo-se desse conceito tornam-se evidentes as dificuldades para executar essa avaliação, tamanha a amplitude de um programa e a possível subjetividade dos índices utilizados. Até porque, em função do pouco tempo de utilização desse modelo, que iniciou no PPA 2000-2003, ainda é embrionária a medição de resultados e efetividade dos programas propostos.

Se na União, que dispõe de recursos humanos, físicos e financeiros largamente maiores do que Estados e Municípios, o monitoramento e a avaliação ainda engatinham, paradoxalmente pode-se pensar que em um Município, que muitas vezes sobrevive de repasses e transferências dada a escassez de receitas derivadas próprias, e possuem um corpo técnico menor, eles inexistem? Ou devido a menor complexidade se torna mais fácil efetuar esses processos?

2.4 Indicadores

Na avaliação da gestão pública os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou emissão do Estado (BRASIL, 2012c). O indicador tem a finalidade de tornar mensurável algum aspecto relevante de maneira que seja possível observar, avaliar e comparar com outros indicadores.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado. (FERREIRA et al., 2009, p. 24).

No escopo desta pesquisa, o aspecto observado pela definição acima seriam os programas do PPA. Portanto, partindo do conceito supracitado, os indicadores, para um programa de governo informarão aos interessados e responsáveis a evolução desse programa. Abordando mais profundamente o contexto de políticas públicas, “os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade.” (BRASIL, 2010, p. 21). Dessa forma, relacionando o exposto, percebe-se que os indicadores atuarão como guias para o governo, mostrando onde e como deverá atuar, uma vez que o resultado da intervenção gerado pelo programa, estando devidamente medido e identificado, e tendo registrado sua evolução, poderá balizar o gestor, expressando se está no caminho traçado previamente ou se devem ser promovidas correções de curso para atingir as metas programadas.

Para que o indicador possa cumprir sua tarefa de operacionalizar a avaliação de um programa de governo, ele deve estar alinhado em essência com sua função básica valorativa ou avaliativa, que de acordo com Bonnefoy e Armijo (2005, p. 23) implica em:

[...] agregar informação de juízo de valor à situação em foco, a fim de avaliar a importância relativa de determinado problema, ou verificar a adequação do desempenho de um Programa como, por exemplo, o número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias.

Uma evidência de que o indicador mais verossímil possível para determinada situação foi escolhido, de acordo com a literatura especializada, pode ser comprovado parcialmente ao analisar se ele apresenta algumas propriedades e requisitos específicos, conforme o Quadro 1.

Propriedade	Requisitos
Relevância para a formulação de políticas públicas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensível as mudanças
	Possibilita comparações em nível internacional
	Possui escopo abrangente
	Possui valores de referência
Adequação à análise	Fundamentado cientificamente
	Baseado em padrões internacionais e possui consenso sobre sua validade
	Utilizável em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	Viável em termos de tempo e recursos
	Adequadamente documentado
	Atualizado periodicamente

Quadro 1 – Requisitos de um bom indicador

Fonte: Brasil (2010, p. 25)

No caso de verificação das propriedades e requisitos no indicador selecionado, ainda é possível aplicar uma série de perguntas sugeridas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão através do manual Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas a Gestão Pública (BRASIL, 2012c) que, caso respondidas afirmativamente, corroborarão com a validação dos indicadores selecionados. Este questionário é apresentado no Quadro 2.

No caso das perguntas constantes do Quadro 2, o autor enfatiza que não há necessidade expressa de que sejam aplicadas todas as perguntas, sendo facultada a opção de preenchê-lo parcialmente, e também pode ter outras perguntas adicionadas, de acordo com a necessidade do ente que o utilizar.

Perguntas	Resposta	
As pessoas que definiram os indicadores conhecem a realidade daquela política, em especial as formas de implementação?	Sim	Não
Os indicadores escolhidos estão de acordo com as necessidades dos decisores e as possibilidades dos executores das políticas?	Sim	Não
Os custos de implementação dos indicadores, incluindo o processo de comunicação e busca do comprometimento com todos os envolvidos desde a seleção, produção, coleta e tratamento das informações, apresentação e subsídio às decisões, são compatíveis com os recursos disponíveis?	Sim	Não
Os custos de implementação dos indicadores, incluindo o processo de comunicação e busca do comprometimento com todos os envolvidos desde a seleção, produção, coleta e tratamento das informações, apresentação e subsídio às decisões, são compatíveis com os recursos disponíveis?	Sim	Não
As pessoas que fornecem, coletam, tratam, analisam e utilizam as informações estão cientes de suas missões e comprometidas com a qualidade dos indicadores que constroem?	Sim	Não
Expressam questões transversais, quando existirem?	Sim	Não
As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?	Sim	Não
São estáveis em relação a outras variáveis que não as de interesse?	Sim	Não
Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?	Sim	Não
São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?	Sim	Não
Tem relação direta com os objetivos da política?	Sim	Não
São oriundos de fontes confiáveis?	Sim	Não
São mensuráveis?	Sim	Não
Consideram a dimensão territorial, quando necessária?	Sim	Não

Quadro 2 – Questionário para validar indicadores

Fonte: Adaptado de Indicadores – Orientações básicas aplicadas a gestão pública (BRASIL, 2012c)

2.5 Indicadores de avaliação de desempenho

Verificando o texto da Lei Municipal 5.212/09, que dispõe sobre o PPA no Município de Santa Maria para o período de 2010 a 2013, encontra-se o seguinte, no que diz respeito a avaliação de programas, no seu artigo 6º: “A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá a forma de avaliação dos resultados dos programas de

governo [...]”. Passando ao texto da Lei Municipal 5.495/11, que dispõe sobre as Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2012, em seu artigo 19 parágrafo 2º, preconiza:

§ 2º Anualmente, em audiência pública promovida para fins de propiciar a transparência e a participação popular na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo avaliará, perante à sociedade, a eficácia e a eficiência da gestão, demonstrando o planejamento em comparação com a execução, no que se refere aos indicadores de desempenho, aos valores gastos e às metas físicas relacionadas com os produtos das ações.

O trecho citado da LDO de 2012 do Município de Santa Maria mostra que o Governo Municipal deve avaliar a eficácia e a eficiência da gestão pública. Esses dois indicadores de avaliação de desempenho de programas, são extremamente explorados por Cohen e Franco (2011), que deixam claro que é possível calcular um índice que expresse o desempenho dos programas inseridos no PPA. Este índice será tratado mais adiante.

A eficiência de programas públicos tem duas perspectivas, mas ambas voltadas para produtividade, assim, “a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos”. (BRASIL, 2012c, p. 22). Cohen e Franco (2011, p. 104) completam:

O conceito de eficiência é utilizado predominantemente na análise financeira e está associada à noção de ótimo. Este se refere às quantidades físicas mínimas de recursos requeridos para gerar uma certa quantidade de produto, assumindo uma tecnologia constante. Quando é introduzido o custo dos insumos, se homogeneiza esta dimensão e se passa à consideração da eficiência.

Então, ao se falar em eficiência no contexto de políticas públicas, serão relacionadas, dada a congruência dos dois conceitos, produtos versus recursos aplicados.

Já a eficácia, segundo conceito do próprio Ministério do Planejamento (2012c, p. 22):

aponta o grau com que um programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utiliza-se indicadores de resultado para avaliar se estas foram atingidas ou superadas.

O objetivo dessa avaliação de desempenho, afirmam Cohen e Franco (2011, p. 77), é “maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. Nesse contexto, os autores conceituam eficácia como “o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos aplicados”. Já a eficiência, para eles, trata-se de uma relação entre custo e resultado, sendo analisado por dois vieses. Caso a quantidade de produto esteja predeterminada, um programa eficiente será obtido a partir da minimização do custo total para a mesma quantidade de produto. No entanto, quando ocorrer a prefixação do montante de recursos a ser aplicado, a eficiência virá da maximização da quantidade de produto obtida a partir daqueles recursos. Se o programa for eficaz na obtenção de seus fins, a avaliação dele permitirá obter respostas da medida de alcance dos objetivos propostos quando da formulação, na implementação. É possível relacionar as variáveis metas versus tempo na relação de eficácia, e custo versus quantidade de produto, na relação de eficiência, segundo Orozco (1986, apud COHEN; FRANCO, 2011, p. 102), nas seguintes equações:

Equação de eficácia:

$$A = (L \times T_P) / (M \times T_R),$$

Onde: A = eficácia.
L = unidades de metas obtidas.
M = unidade de metas programadas.
T_P = tempo planejado para alcançar a meta total.
T_R = tempo real para chegar ao resultado obtido.

Equação de eficiência:

$$B = A \times (C_P / C_R),$$

Onde: B = eficiência.
A = eficácia.
C_P = custo planejado para cumprir as metas.
C_R = custo real para atingir as metas.

Partindo da possibilidade de cálculo desses dois indicadores, os autores afirmam que em ambos, um índice obtido maior que a unidade significará um programa mais que eficaz e/ou eficiente. Para um índice igual a unidade, significa que o programa é eficiente e/ou eficaz. Por fim, caso o índice obtido seja menor que a unidade, o projeto é ineficiente e/ou ineficaz.

No entanto, essas relações algébricas, de acordo com Cohen e Franco (2011), possuem algumas limitações, entre elas a consequência de que os resultados que derivam da expressão são tão válidos quanto a programação que foi parametrizada. Portanto, as conclusões em termos de eficiência e eficácia terão os mesmos alcances e restrições que os padrões utilizados.

Os autores concluem que apesar das restrições, as noções de eficácia e eficiência são muito importantes uma vez que servem como ferramentas úteis quando se quer determinar o grau de racionalidade dos recursos alocados em atividades de projetos sociais.

Ainda se pode citar efetividade e economicidade como indicadores de avaliação de desempenho. A efetividade, conforme López (1985, apud COHEN; FRANCO, 2011, p. 107) “é um termo que se usa frequentemente para expressar o resultado concreto – ou as ações conduzentes a esse resultado concreto – dos fins, objetivos e metas desejadas”. Ainda a respeito desse indicador, afirma-se que ele “aponta se houveram mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa” (BRASIL, 2012c, p. 22). Esse indicador constitui a relação entre resultado e objetivo.

Essa relação entre resultado e objetivo, resultante na efetividade, segundo Cohen e Franco (2011) pode ser analisada por dois prismas, em função do fim perseguido. Pode-se estar medindo o impacto ou o grau de alcance dos objetivos.

Ainda segundo os autores, a efetividade pode ser expressa pela seguinte relação:

$$E = R/O$$

Onde: E = Efetividade.
R = Resultados.
O = Objetivos.

A economicidade indica se os gastos envolvidos na obtenção de insumos necessários às ações produzirão os resultados esperados sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos. (BRASIL, 2012c).

A Figura 4 exemplifica um fluxograma onde nota-se em qual parte do processo se encaixa cada indicador de desempenho.

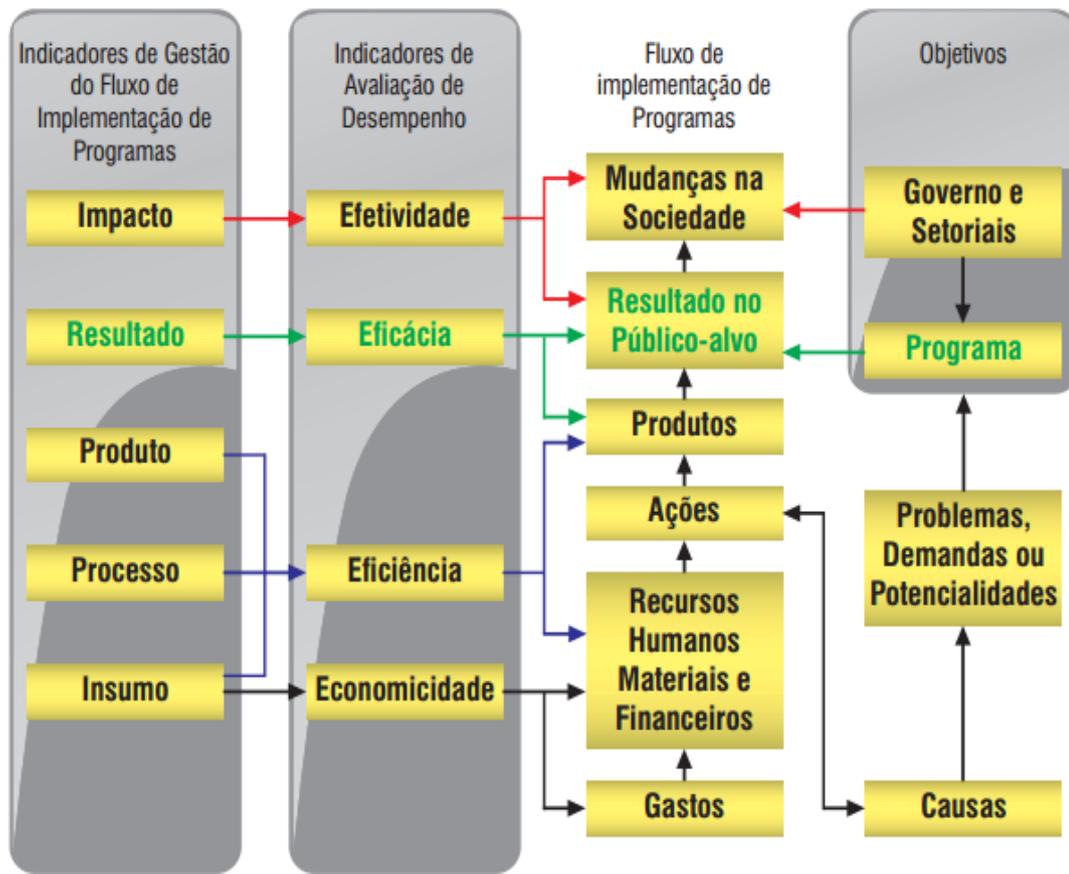


Figura 4 – Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de Programas

Fonte: Ministério do Planejamento (2010)

2.6 A maneira de avaliação da União

A partir da pesquisa, foi possível descobrir que o órgão responsável por coordenar a avaliação do PPA 2012-2015 da União é o MP, como se pode perceber no art. 2º do Decreto 7.866/2012d, que regulamenta a Lei 12.593/2012b, Lei que institui o PPA 2012-2015:

Art. 2º Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para sua gestão.

O MP, para exercer essa competência, elaborou um Manual que contém a maneira como devem ser feitos monitoramento e avaliação do PPA, intitulado Guia de monitoramento PPA 2012-2015: módulo de monitoramento temático (BRASIL,

2012a). Para auxiliar na compilação das informações necessárias a avaliação e monitoramento, foi desenvolvido um *software* chamado Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O SIOP disponibiliza os Programas Temáticos que constam no PPA 2012-2015, seus indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Através do SIOP os órgãos responsáveis por cada objetivo dos diversos Programas inserem as informações relativas a avaliação, que subsidiarão, entre outras coisas, a elaboração do Relatório de Avaliação Anual do PPA 2012-2015.

Além do Guia referido anteriormente, e do *software* de apoio, a pesquisa levantou que foram ministrados cursos e oficinas aos servidores federais envolvidos no processo, através da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Um desses cursos foi o Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário¹, que tratou do monitoramento e avaliação do PPA e do acompanhamento do orçamento.

A partir da leitura desse Guia e do material disponível do curso, ambos citados no parágrafo anterior, foi possível concluir que a avaliação do PPA baseia-se nos seguintes atributos:

- Os programas passíveis de avaliação são os Programas Temáticos (serão melhor tratados na seção 3.3 deste trabalho), uma vez que os de gestão são avaliados meramente quanto a execução orçamentária.
- Os indicadores são acompanhados e atualizados centralizadamente por um órgão, a Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI), subordinada ao MP.
- Objetivo: é avaliado pelo órgão responsável pela consecução daquele objetivo (descentralização), quanto a sua análise situacional.
- Meta: mesma situação do objetivo quanto ao responsável, porém, além da análise situacional, quando a meta for quantificável, deverá ser informada pelo analista, com a quantidade e a data daquela aferição.
- Iniciativa: Valor executado.

A análise situacional do objetivo compreende:

- Principais realizações do período;
- Fatores que contribuíram ou dificultaram a execução;

¹ Autores, resumo, assunto, data, descrição física e arquivos do curso disponíveis em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/822>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

- Previsão de realização para o próximo período;
- Arranjos de gestão e pactuação mais relevantes;
- Conjunto de iniciativas vinculadas;
- Público beneficiado;
- Conexão com outras políticas;
- Distribuição territorial;
- Resultado, entregas, e;
- Outras informações julgadas relevantes pelo órgão que presta a informação.

A análise situacional das metas compreende:

- Avaliação do cumprimento da meta;
- Descrição das principais realizações;
- Expectativas para o próximo período;
- Desafios de implementação;
- Outras informações julgadas relevantes pelo órgão que presta a informação.

Então o padrão ao qual a unidade de análise deveria se adequar foi: Um PPA composto por programas temáticos monitorados através de indicadores. Devem constar no relatório de avaliação os objetivos dos programas e a avaliação situacional dos objetivos. Estes devem possuir metas, as quais também devem constar no relatório, com sua avaliação quanto a situação e a quantidade (quando forem quantificáveis). Por fim, devem constar no relatório as iniciativas e sua execução orçamentária.

Quanto aos indicadores especificamente, dada sua importância já discutida em partes anteriores do trabalho, foi considerado para fins de construção do padrão que os indicadores devem possuir alguns requisitos que o qualifiquem como um bom indicador, bem como devem responder algumas perguntas específicas (vide Quadro 1 e Quadro 2). Isto foi feito levando em consideração a relevância dos indicadores para a formulação e avaliação de políticas públicas, conforme constatado por Januzzi (2002), Januzzi (2009), Brasil (2010) e Brasil (2012c), entre outros.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a classificação da pesquisa, a unidade de análise explicando o nível geral do fenômeno estudado, a coleta e sistematização dos dados utilizados na pesquisa e a técnica utilizada para análise dos dados, que se propôs a responder se a maneira que o Município de Santa Maria pretende avaliar os Programas de Governo constantes no PPA 2014-2017 está adequada com as sugestões e orientações do Ministério do Planejamento para consecução dessa avaliação.

3.1 Classificação da pesquisa

O tipo de pesquisa utilizada no trabalho foi a descritiva, pois tem por intenção envidar esforços para conseguir descrever as características da elaboração dos relatórios de avaliação de desempenho dos programas de governo constantes do PPA 2014-2017 do Município de Santa Maria, para que possam ser estabelecidas relações entre os índices neles utilizados com as formas previstas nas normas e recomendações vigentes. De acordo com Cervo e Bervian (2002 p. 66) a pesquisa descritiva é aquela que “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los”. Os autores referem ainda que o intento dessa pesquisa é de descobrir com precisão a frequência de ocorrência do fenômeno, sua relação com outros, natureza, características, etc.

Quanto a forma de abordagem do problema de pesquisa, será do tipo qualitativa, uma vez que a busca é aprofundar o entendimento das características situacionais do espaço delimitado, não sendo possível traduzi-las em números. Esta é a forma de abordagem que não está ligada a representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, organização, etc. A pesquisa qualitativa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados (UAB, 2009). Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

O procedimento técnico empregado foi o estudo de caso. Dada a natureza do problema e a proposta de delimitação do tema, essa estratégia enquadra-se como a mais efetiva para responder a perguntas do tipo “como”, que para Yin (2001, p. 28) apresenta vantagem específica quando “faz-se uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle.”. Para Gil (2010) essa é uma estratégia largamente utilizada nas ciências sociais, consistindo no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir seu amplo e detalhado conhecimento. É utilizado para as seguintes intenções: explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; preservar o caráter unitário do objeto estudado; descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; formular hipóteses ou desenvolver teorias; e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

3.2 Unidade de análise

Para responder a pergunta que motivou este estudo, as unidades de análise do trabalho foram os Programas de Governo do PPA 2014-2017 do Município de Santa Maria. Tendo em vista que o PPA, conforme pormenorizado no capítulo anterior, contém o planejamento de governo para quatro anos, e a avaliação realizada pelo MP do desempenho dos Programas de Governo da União (utilizado como padrão neste estudo) é anual, não é viável analisar os Programas como um todo, ao longo dos quatro anos, uma vez que essa avaliação só será possível de ser feita ao término da validade desse PPA, que se dará em 31 de dezembro de 2017.

3.3 Operacionalização das principais variáveis

De acordo com Gil (2008, p. 79), “quando se pretende que uma proposição atinja o *status* de hipótese científica, é condição básica que seja passível de refutação empírica. Para tanto, suas variáveis devem ser operacionalizadas, ou seja, traduzidas em conceitos mensuráveis.” Então, fez-se presente a necessidade de identificar as variáveis presentes na pesquisa para em seguida operacionalizá-las,

conforme recomenda o autor para a validade científica de qualquer trabalho no âmbito das pesquisas sociais.

Para responder a pergunta de pesquisa, foi necessário um minucioso detalhamento da maneira como a União avalia o desempenho do seu PPA. A avaliação de um dos programas (o PPA 2012-2015 da União possui 65 Programas Temáticos) pode ser encontrada no Anexo A. Partindo-se desse detalhamento, o Relatório Anual de Avaliação do PPA do Governo Federal para o período 2012-2015, ano base 2012 apresentou-se da seguinte forma:

- Programas Temáticos (estruturados em função de temas) e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (manutenção da máquina pública)
- Indicadores
- Objetivo
- Avaliação situacional do objetivo
- Metas
- Avaliação das metas (análise situacional + quantidade planejada x quantidade realizada)
- Execução orçamentária do programa (iniciativas – ação orçamentária)

Adicionalmente, foi considerado para fins da pesquisa se os indicadores escolhidos possuem os atributos que o qualificam como um indicador aceitável, conforme apresentado no Quadro 1, e se eles respondem afirmativamente as questões que os validam, conforme apresentado no Quadro 2. Essas considerações se justificam por ser consenso entre autores e órgãos presentes na revisão bibliográfica deste trabalho a importância dos indicadores para a avaliação de desempenho de políticas públicas.

Os itens citados acima foram as variáveis consideradas neste estudo, que podem assumir os valores representados no Quadro 3.

Portanto, cada variável pôde assumir dois valores, zero (para não) e um (para sim), os quais, após somados apresentariam resultados numa escala entre 0 (zero) e 9 (nove), a qual foi operacionalizada conforme o Quadro 4:

Variável	Variação possível
Programas temáticos	Sim/não
Indicadores	Sim/não
	Caso sim: atende o Quadro 1 – sim/não
	Caso sim: atende o Quadro 2 – sim/não
Objetivo	Sim/não
Avaliação situacional do objetivo	Sim/não
Metas	Sim/não
Avaliação das metas	Sim/não
Execução orçamentária	Sim/não

Quadro 3 – Variações possíveis das variáveis adotadas

Fonte: Elaborado pelos autores

Resultado numérico	Grau de adequação
0	Não está adequado
1 a 4	Pouco adequado
5 a 8	Muito adequado
9	Plenamente adequado

Quadro 4 – Operacionalização das variáveis

Fonte: Elaborado pelos autores

Segundo recomenda Gil (2008), uma escala adequada para mensurar variáveis apresenta como requisitos principais a validade e a fidedignidade. Para o autor, a validade está ligada a possibilidade daquela medida utilizada proporcionar os resultados esperados, ou seja, se ela mede o que se propõe a medir. Já a fidedignidade se relaciona com a estabilidade de uma medida. Partindo das elucidações do autor sobre esses dois requisitos extremamente relevantes para se mensurar variáveis, pode-se concluir que a escala proposta no trabalho apresenta ambos, uma vez que se for aplicada em qualquer avaliação de ente federado, para avaliações feitas de mesma forma apresentará o mesmo resultado (fidedignidade), e por medir se uma avaliação se adéqua ou não à maneira de avaliação sugerida pelo MP (validade).

3.4 Coleta e sistematização dos dados

A coleta de dados para realização do trabalho se dividiu em duas finalidades, que apesar de distintas, estiveram intimamente ligadas para a consecução da pesquisa: primeiramente, foram coletados dados para a construção da forma de avaliação de desempenho de Programas de Governo padrão. A segunda etapa consistiu em coleta de dados para descobrir a maneira como o Município de Santa Maria pretende avaliar o desempenho dos Programas de Governo aprovados pelo Poder Executivo Municipal.

Para a primeira etapa, foi utilizada a técnica de coleta de dados conhecida como pesquisa bibliográfica, pois reuniu métodos e índices utilizados com sucesso em outros casos a partir da literatura disponível sobre o tema. Gil (2010) define a pesquisa bibliográfica como a que é elaborada com base em material já publicado, incluindo livros e revistas, passando por CDs e até material disponibilizado na Internet. Trujillo Ferrari (1982, p. 209) afirma que sua finalidade é “conhecer as contribuições científicas que se efetuaram sobre determinado assunto.” O último ainda diz que esta pesquisa permitirá ao pesquisador comprovar se outros investigadores já estudaram a hipótese em questão. Ainda sobre o tema, Marconi e Lakatos (2010a, p. 57) opinam que a pesquisa bibliográfica não é “mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre determinado assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem”.

Também foi utilizada a técnica de pesquisa documental, uma vez que foram analisadas as legislações que abordam o tema e os acervos documentais disponibilizados por órgãos ligados ao tema. A pesquisa documental, segundo Gil (2010), é utilizada em praticamente todas as ciências sociais, é semelhante a pesquisa bibliográfica mas a diferença fundamental está na procedência das fontes. Enquanto o material utilizado em pesquisa bibliográfica é constituído com a finalidade de ser lido por público específico, o material documental é elaborado com finalidades diversas, como documentos institucionais, documentos pessoais, documentos jurídicos, etc...

Essas duas técnicas de coleta de dados foram as que basicamente subsidiaram a obtenção do padrão de avaliação sugerido pelo MP.

Para a segunda etapa de coleta de dados foi utilizada a técnica de entrevista focal com a superintendente de gestão orçamentária e financeira do Município de

Santa Maria, com a finalidade de lograr êxito no levantamento da maneira como a PMSM pretende realizar a avaliação de desempenho dos programas de governo em análise. Para Yin (2001), nesse tipo de entrevista o respondente é entrevistado por um curto período de tempo e a entrevista é espontânea, porém, o entrevistador segue um conjunto de perguntas que se originam do protocolo de estudo de caso.

Foi elaborado um plano de entrevista conforme ilustrado no Esquema 2, para ser utilizado como guia durante o desenvolvimento da entrevista. As perguntas foram montadas de maneira a possibilitar a obtenção do máximo de dados relevantes para a construção da forma de avaliação dos Programas do PPA em questão. A entrevista foi gravada em arquivo digital com a ciência e consentimento do entrevistado, para que pudesse ser analisada e transcrita a posteriori, evitando a excessiva tomada de notas que poderia prejudicar a coleta de dados. Isto também possibilitou que durante o desenvolvimento da entrevista os pesquisadores pudessem observar as reações não-verbais do entrevistado.

Não foi possível aumentar a confiabilidade dos dados coletados na entrevista a partir de fontes de dados como documentos disponíveis bem como registros em arquivo, uma vez que o responsável pelo local onde foi realizada a pesquisa informou que tais dados não existiam em virtude do grupo de estudos para elaboração do relatório de avaliação anual do PPA não ter iniciado seus trabalhos ainda. A pormenorização do entrevistado em conjunto com sua relevância para a coleta dos dados necessários para efetivação da pesquisa estão descritos no capítulo 4 do presente trabalho.

3.5 Técnica de análise dos dados

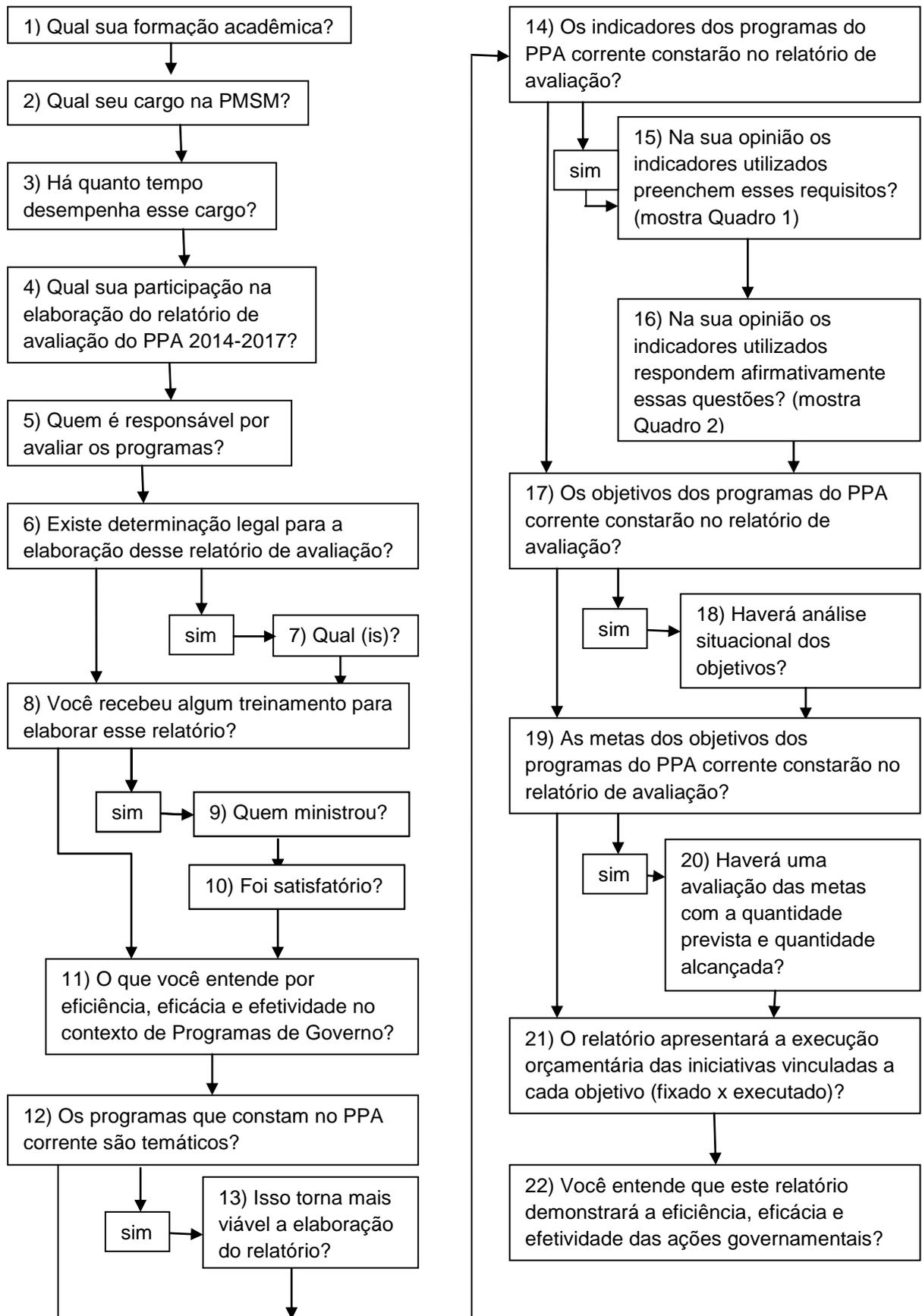
De posse dos dados coletados a partir das técnicas de pesquisa explicadas no tópico anterior, a comparação dos dados foi efetuada segundo a lógica de adequação ao padrão, que Yin (2001) considera como uma das estratégias mais desejáveis na análise do estudo de caso. Essa lógica compara um padrão fundamentalmente empírico com outro de base prognóstica, onde se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna. Ainda segundo o autor, a adequação ao padrão é relevante para estudos descritivos já que o padrão previsto de variáveis específicas é definido antes da coleta de dados.

Essas foram as ações realizadas para atingir os objetivos específicos, conforme demonstra o Quadro 5:

OBJETIVO ESPECÍFICO	AÇÃO
Executar pesquisa bibliográfica e documental para selecionar índices e técnicas aplicáveis para a elaboração de uma avaliação adequada de desempenho.	Pesquisa documental da legislação Federal e Municipal, corroborada a pesquisa bibliográfica a partir de sugestões fornecidas pelo MP e TCU disponíveis em manuais e cartilhas oficiais.
Levantar junto aos órgãos competentes qual será a maneira utilizada para avaliar os programas de governo contemplados no PPA 2014-2017 do Município de Santa Maria e executados no exercício de 2014.	Obtenção de evidências a partir de coleta de dados através de entrevista com os envolvidos no processo de avaliação, na Superintendência de Orçamento e Finanças da PMSM.
Comparar os dados obtidos na pesquisa bibliográfica e documental, com as bases utilizadas para avaliar os programas de governo contemplados no PPA 2014-2017 do Município de Santa Maria e executados no exercício de 2014.	Utilização de escala qualitativa para exame dos dados obtidos em campo comparando-os com as sugestões do MP e demais órgãos competentes através do método de análise de adequação ao padrão.
Concluir sobre a efetividade do modelo utilizado em Santa Maria com base na comparação realizada.	Discussão do resultado fornecido pela análise de adequação ao padrão.

Quadro 5 – Relação dos objetivos específicos com as ações.

Fonte: Elaborado pelos autores



Esquema 2 – Roteiro da entrevista

4 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Neste capítulo, são mostrados os dados relativos ao estudo de caso de Santa Maria, coletados através de entrevista, corroborados pela legislação disponível e vigente, quando aplicável. Após, será aplicada a estratégia de adequação ao padrão, conforme demonstrado no capítulo anterior, para verificar o quão adequado está a maneira com que o Município de Santa Maria pretende avaliar seu PPA em relação a maneira que a União o faz, seguindo as orientações do MP e demais órgãos competentes.

4.1 Razões para o Município de Santa Maria elaborar relatório de avaliação do PPA

Para situar o leitor, cabe reiterar que os entes federativos possuem autonomia quanto a gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, conforme preceitua a CF/88. No entanto, algumas Leis Federais acabam ganhando o *status* de Lei Nacional, por se aplicar a todos os entes federativos, sem qualquer afronta aos princípios constitucionais. É o caso da Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Esta LC obriga à União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a uma série de exigências de caráter orçamentário. Nesse contexto, é relevante para o tema dessa pesquisa o que preconiza o art. 4º, inciso I, alínea e da LRF:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto [...] e:

I – Disporá também sobre:

[...]

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

Portanto, a LRF, até então, obriga que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos municípios preveja normas quanto a avaliação dos resultados dos programas. Observou-se que o Município de Santa Maria cumpre essa obrigação, através da pesquisa das últimas LDOs aprovadas pelo Poder Legislativo, como se percebe explicitado na LDO de 2012, por exemplo, Lei Municipal 5495/11 em seu artigo 19 e parágrafos subsequentes:

Art. 19. A avaliação dos resultados dos programas de governo, se fará de forma contínua, pelos órgãos, secretarias do Poder Executivo e pelo Sistema de Controle Interno.

§ 1º. A avaliação dos resultados dos programas de governo, consistirá em análise sobre o desempenho da gestão governamental, através da movimentação dos indicadores de desempenho, conjugando-os com o custo das ações que integram os programas e a sua evolução, em termos de realização dos produtos das ações e o atingimento de suas metas físicas, de forma que permita à administração e à fiscalização externa, concluir sobre a eficiência das ações governamentais e a qualidade do gasto público.

§ 2º Anualmente, em audiência pública promovida para fins de propiciar a transparência e a participação popular na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo avaliará, perante à sociedade, a eficácia e a eficiência da gestão, demonstrando o planejamento em comparação com a execução, no que se refere aos indicadores de desempenho, aos valores gastos e às metas físicas relacionadas com os produtos das ações.

Dado o exposto, constatou-se que a LDO do município de fato normatiza a avaliação dos resultados dos programas de governo. Porém, em investigação realizada, não foi possível encontrar sequer um relatório de avaliação ou um manual que indique como essa avaliação seria realizada, indicando que se existiam critérios, esses estavam ocultos, ou pelo menos divulgados para um grupo restrito de pessoas, contrariando os princípios de publicidade e transparência. Em contrapartida, a União disponibiliza os relatórios de avaliação e a forma como ela é realizada através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para qualquer cidadão com acesso à internet. Os pesquisadores também constataram, através de visita ao acervo da Câmara de Vereadores de Santa Maria, corroborado por entrevista ao assistente técnico economista da Casa dos Edis, que até a data da visita (26 de março de 2014) não houve audiências públicas para a finalidade prevista no art. 19 da LDO. Tampouco foi avaliada a eficiência, eficácia ou demonstrado o planejamento versus a execução no que concerne aos programas de governo.

No entanto, a partir da regulamentação da Lei Federal nº 12.527/11, lei que possui *status* de Lei Nacional, que aconteceu com a publicação do Decreto 7.724/12, passou a ser obrigatória não só a avaliação dos programas, mas sua disponibilização através de portais na internet, dentre outras formas de publicização, conforme texto do seu art. 7º, inciso VII, alínea a:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VII – informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

Com essa modificação de cenário, o Município de Santa Maria não estava apenas obrigado a avaliar os resultados de seus programas como também a publicar esse resultado. Partiu daí a intenção de passar a elaborar um relatório de avaliação anual do PPA, e disponibilizar esse relatório no sítio virtual da PMSM, segundo relatou o servidor entrevistado, superintendente de gestão orçamentária e financeira, bacharel em Ciências Contábeis, que atua no cargo desde 2000, quando questionado sobre a existência de determinação legal exigindo que fosse elaborada e divulgada a avaliação dos programas de governo, que se tratavam das perguntas 5, quem é o responsável por avaliar os programas, e pergunta 6 se existe determinação legal para elaboração do relatório de avaliação (Esquema 2):

Essa parte da avaliação dos programas está na Lei da Transparência, [...], então a partir daquilo ali é que nós vamos ter que começar a avaliar os programas de governo, pra poder disponibilizar na transparência. E cumprir a legislação aquela [...]. Claro que já vinha essa questão da avaliação de programas desde a 4320² [...], depois a 101, ela reforçou isso de novo, [...] mas aí quando ela colocou que era obrigado a colocar no site da transparência, [...] o Tribunal de Contas, quando ele vem, ele vai lá e vê, ele tem tipo um checklist e vê o que está cumprindo a Lei da Transparência. Aí aquele lá vai ter que contar. [...] Na verdade [...] uma legislação em cima da outra vão fazendo com que os municípios se organizem pra fazer a avaliação dos programas de governo.

Além das obrigatoriedades legais já mencionadas, cabe ainda ressaltar que a lei que instituiu o PPA 2014-2017 para o Município de Santa Maria, bem como a LDO de 2014 também mencionam a avaliação dos programas. Essas são as leis em vigor quando da elaboração e conclusão dessa pesquisa.

A Lei Municipal 5.777/2013a, a lei que instituiu o PPA 2014-2017, prevê, como no PPA anterior, que a LDO irá definir a forma de avaliação anual dos programas de governo, em consonância com a LRF, em seu art. 12: “A lei de diretrizes orçamentárias definirá anualmente e para cada exercício a forma de avaliação dos resultados dos programas de governo [...]”.

A Lei Municipal 5.802/2013b, a LDO de 2014, cumprindo seu papel legal, formalizou a forma de avaliação, no seu artigo 18 e parágrafos:

² Lei Federal 4.320/64, Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 18. A avaliação dos resultados dos programas de governo, se fará de forma contínua, pelos órgãos e secretarias do Poder Executivo.

§ 1º A avaliação dos resultados dos programas de governo, consistirá em análise da realização das metas, de forma que permita à administração e à fiscalização externa, concluir sobre a eficiência das ações governamentais e a qualidade do gasto público.

§ 2º Anualmente, o Poder Executivo através das secretarias e órgãos avaliará, as metas estabelecidas no PPA, demonstrando o planejamento em comparação com a execução.

§ 3º As secretarias e órgãos encaminharão para a Superintendência de Gestão Orçamentária e Financeira, da Secretaria de Município de Finanças, a avaliação dos Programas Temáticos, até 31/01 do ano seguinte à sua realização, para serem publicados no site da Prefeitura Municipal de Santa Maria, em atendimento a Lei Federal nº 12.527, de 2011, regulamentada através do Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Dessa maneira, entende-se estarem devidamente expostas as razões legais para o Município de Santa Maria avaliar e disponibilizar o desempenho dos seus programas de governo.

4.2 A maneira de avaliação do Município de Santa Maria – RS

No exercício de 2014, Santa Maria passará pela primeira avaliação anual dos programas de governo que constam no PPA 2014-2017 e que foram contemplados como prioridades na LDO 2014, que constituem a unidade de análise deste estudo.

Os pesquisadores descobriram a maneira que o Poder Executivo pretende realizar essa avaliação através de entrevista com o superintendente de gestão orçamentária e financeira, realizada no dia 13 de maio de 2014.

O roteiro da entrevista prosseguiu conforme o Esquema 2, porém não se ateve estritamente preso a ele, para que novas perguntas pudessem ser formuladas de acordo com as respostas do entrevistado. As três primeiras perguntas pretendiam descobrir a área de formação do servidor, bem como sua experiência no cargo de atuação, já informadas anteriormente neste trabalho. A relevância do porquê entrevistar justamente esse servidor foi atestada na pergunta 4, que indaga o entrevistado quanto a sua participação na elaboração do relatório de avaliação do PPA 2014-2017 que foi respondida conforme segue:

Vai ser de orientar [...] porque essas avaliações vão ser feitas pelas Secretarias. [...] o responsável por isso, que ficou no PPA, é o Secretário da pasta. [...] ele junto com a sua equipe fará a avaliação dos objetivos de cada Programa que ele ficou encarregado. Faz a avaliação em função dos índices que ficaram no PPA e envia para nós compilarmos e publicarmos.

Dessa resposta pode-se depreender que, analogamente a União, onde o MP era encarregado das ações referentes a coordenação, monitoramento e avaliação do PPA, no Município de Santa Maria, quem ficou responsável por parte dessas tarefas foi a Superintendência de Orçamento e Finanças. O setor conta com um efetivo de cerca de 15 pessoas, entre servidores estatutários e estagiários.

Apesar de ter esta enorme responsabilidade, a resposta dada à pergunta 8, indagando o entrevistado se foi recebido algum tipo de treinamento para elaboração do relatório de avaliação, demonstra que parece haver um certo despreparo da equipe de profissionais ao realizar essa tarefa: “Não. [...] todos os treinamentos que a gente faz são em termos de elaboração de PPA, LDO e LOA, em termos de avaliação ainda é muito novo. [...] acredito que não vai ter um treinamento específico para avaliação dos programas.” Foi mencionado ainda pelo entrevistado que a PMSM recebe assessoria técnica de empresas privadas especializadas em informação para gestores, parlamentares e técnicos da administração pública, porém quanto a avaliação de programas ainda não houve nenhum curso, apesar dessas empresas ministrarem cursos de todas as áreas do município para prefeituras.

Na resposta referente à pergunta 11, o entrevistado demonstrou conhecer os significados de eficiência, eficácia e efetividade, que são 3 indicadores de desempenho:

“nós temos que atingir 100% do indicador³ que colocou lá, da melhor forma possível⁴. [...] quando se faz um PPA, geralmente é o sonho do prefeito, mas depois isso se torna um pouco difícil para a execução pois aquele sonho custa muito dinheiro, então nem sempre se consegue atingir 100% do indicador⁵.”

Provavelmente por conhecer o significado desses indicadores de desempenho, o entrevistado, sem interferência ou indução do pesquisador, seguiu sua resposta reconhecendo a dificuldade que haverá para conseguir mensurá-los:

“[...] outra questão que é difícil para apurar a eficiência e a eficácia é que como nós como todos os outros municípios estamos começando na questão dos indicadores, pode acontecer que tenha um indicador distorcido no PPA, a gente só vai conseguir uma avaliação mais exata quando chegar no segundo ou terceiro ano de avaliação do PPA. [...] foram colocados indicadores que tinham nas Secretarias [...] então ainda é muito carente a

³eficácia = atingir os objetivos.

⁴eficiência = melhor emprego dos meios para chegar ao objetivo.

⁵efetividade = resultados/objetivos

questão dos indicadores nos Programas de Governo, então isso nós vamos ter que levar em conta na hora de avaliar, pra ver se aquele indicador é que não estava distorcido em vez de a gente não atingir aquilo que buscava.”

Percebeu-se que é a intenção do Município de Santa Maria efetuar a avaliação de desempenho dos programas quanto a eficácia, eficiência e efetividade, porém o servidor admitiu a possibilidade do surgimento de dificuldades no início, em função da complexidade que um indicador equivocado pode gerar em todo processo de avaliação, podendo por vezes até comprometer todo o conjunto da avaliação daquele programa específico.

Quando foi questionado o entrevistado se os Programas seriam temáticos (pergunta 12) foi respondida afirmativamente, o que foi possível constatar com a análise do PPA 2014-2017. Ele apresenta 8 Programas Temáticos e 27 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Pela definição da própria LM 5.777/2013a, no seu artigo 4º, inciso I, um Programa Temático é “aquele que expressa a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.”. Já o Programa de Gestão, segundo o mesmo artigo do referido texto legal, inciso II, é “aquele que reúne um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.”

O entrevistado confirmou que os Programas que passarão por avaliação serão os temáticos, uma vez que os de gestão não oferecem um serviço específico aos cidadãos. Este formato de PPA, dividido em duas espécies de programas é o primeiro em Santa Maria. No ponto de vista do entrevistado, esse formato é mais desejável, pois condiz com a realidade de implementação de um Programa de Governo, uma vez que tem dimensão macro, diferente dos PPAs de administrações anteriores, que apresentavam programas finalísticos que iam até o nível de iniciativa, de modo aberto, o que impedia sua realização conforme planejado por uma série de motivos. Em contrapartida o servidor afirmou não ter condições de dizer se o formato novo tornaria mais viável a construção do relatório de avaliação do PPA (pergunta 13) por dois motivos: pelo relatório não ter sido feito nos PPAs anteriores, o que causa ausência de fator comparativo e pela resistência a novidade apresentada no setor público bem como em qualquer entidade, o que pode causar incerteza quanto a plena aceitação das responsabilidades delegadas aos Secretários de executar a avaliação dos objetivos sob monitoramento de sua pasta.

O próximo ponto da entrevista mencionava os indicadores e seus requisitos. Quanto a presença dos indicadores no relatório de avaliação, o servidor já havia confirmado em respostas anteriores. Porém quanto ao preenchimento dos requisitos presentes no Quadro 1, o servidor afirmou não ter condições de responder pois não participou da escolha dos indicadores, que ficou a cargo das Secretarias responsáveis pelos objetivos de cada Programa. Quanto as respostas oriundas das questões do Quadro 2, o entrevistado confirmou que algumas delas são respondidas afirmativamente:

“eu acredito que as pessoas que fizeram os indicadores conheciam grande parte disso aqui sim. Não dá pra afirmar que conheciam tudo. É uma área deles. Vamos pegar obras. Eles fizeram os indicadores em função da pavimentação das ruas. Os indicadores disponíveis atendem as necessidades de execução. [...] eles conhecem a realidade da Secretaria pra fazer o indicador.”

Para a questão que tratava dos objetivos, foi relatado que todos os objetivos presentes nos programas apontados como diretrizes na LDO, constarão na avaliação: “Vão constar os que estiverem na LDO e no orçamento, os que estiverem na execução naquele ano vão constar.” No entanto, não está previsto, ou ao menos não se sabe se haverá uma avaliação quanto à situação daquele objetivo anualmente, de acordo com a resposta da pergunta 18: “[...] a gente não tem bem definido o que a gente vai fazer [...] porque a gente só vai fazer isso ano que vem.”

Quanto às metas, o servidor confirmou que estas pertencem a Programas postos em execução, ou seja, que entraram no orçamento e constarão na avaliação.

Na próxima questão, que tratava da avaliação do cumprimento de metas, o servidor afirmou que haverá, porém resta incerteza na relação entre metas e indicadores, conforme se pode perceber com a transcrição de sua resposta a pergunta 20:

“como são várias metas para um indicador, a gente não vai conseguir fazer a comparação com o indicador e sim avaliar se aquela meta foi feita ou não, [...], porque pra ter uma avaliação do Programa só depois dos 4 anos. [...] eu não tenho lá no PPA quanto daquela meta representa no indicador do Programa.”

Percebendo que o entrevistado pudesse não ter compreendido a pergunta corretamente, uma vez que a intenção do pesquisador era apenas saber se a avaliação das metas quantitativas seria apresentada na avaliação, em forma de

confronto entre o que era previsto e o que foi atingido, o entrevistado foi melhor esclarecido sobre a pergunta, a partir de um exemplo dado pelo pesquisador, mencionando que se uma meta qualquer fosse de diminuir de 1000 atendimentos por ano para 800, se esse dado constaria no relatório, com a informação do que era pretendido pela administração e do que foi atingido. O servidor aparentou ter entendido a pergunta, e respondeu que isso iria aparecer no relatório, mas não saberia dizer que relação isso teria com o indicador.

Nesse ponto percebeu-se que o entrevistado fez uma certa confusão com os atributos do PPA. As metas são definidas, segundo a LM 5.777/2013a, que instituiu o PPA 2014-2017 no Município, em seu art. 5º, § 1º, inciso II, como “uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.”, enquanto o indicador é definido no mesmo art. dessa LM, §2º, como “um instrumento que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação”. Daí pode-se inferir que o entrevistado se equivocou, uma vez que as metas relacionam-se diretamente com os objetivos, e não com os indicadores. Os indicadores relacionam-se diretamente com os Programas. Mas, para fins de levantamento da maneira como o Município pretende avaliar os Programas, a informação que de fato importava era se haveria ou não uma confrontação das metas previstas e realizadas, o que foi confirmado pelo servidor.

Para concluir o levantamento da maneira que o Município pretende avaliar os Programas do PPA, o segmento final da entrevista tratou sobre as iniciativas. Primeiramente, o entrevistado foi interrogado se elas teriam relação direta com ações orçamentárias, uma vez que a intenção final era descobrir se haveria, no relatório, a presença do que foi previsto na LOA para cada iniciativa, e o que foi executado ao término do exercício financeiro. Sobre a natureza orçamentária ou não das iniciativas, foi respondido o seguinte:

“[...] cada iniciativa pode virar uma ação no orçamento, com isso vamos ter condição de avaliar se ela foi cumprida ou não. Não quer dizer que cada uma das iniciativas vai virar uma ação, podem ser várias iniciativas virando uma única ação no orçamento [...]. Também tem no PPA iniciativas que não vão para o orçamento, que são aquelas qualitativas, que não vai despende de um valor ‘x’. Então essas podem ser cumpridas sem a necessidade de uma ação orçamentária.”

Dessa resposta concluiu-se que algumas iniciativas constantes do PPA são passíveis de sofrer avaliação quanto a sua execução, uma vez que motivam ações orçamentárias. Porém, para descobrir se essa informação constaria na avaliação dos Programas do PPA, o pesquisador procedeu a pergunta 21, questionando se o relatório apresentará a execução orçamentária das iniciativas vinculadas a cada objetivo, o servidor respondeu como segue:

“[...] eu acredito que sim porque vai ser um meio da gente ver o que está executando de cada iniciativa. Vai ter em termos de valores, e isso nós podemos buscar no orçamento. Então não vai fugir da gente ter que colocar na avaliação o que estava previsto com o que foi executado de cada ano [...]”

Finalizando a entrevista, o pesquisador perguntou ao entrevistado, se o relatório demonstrará a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, o entrevistado respondeu que entende que o relatório de avaliação anual do PPA elaborado pelo Poder Executivo será capaz de demonstrar a eficiência, eficácia e efetividade dos Programas de Governo, porém isso só virá nos próximos anos. O servidor entende que no início, ou seja, nos primeiros relatórios, faltarão dados e informações, que poderão comprometer parcialmente a avaliação de desempenho.

4.3 Análise de adequação ao padrão

Nesta parte será demonstrado o resultado da análise de adequação ao padrão, que foi aplicada considerando-se como padrão o modo proposto e utilizado pelo MP para avaliar os Programas de Governo da União, e comparando-o com o modo pretendido pelo Município de Santa Maria, RS. Para levantamento do último, foram utilizados como fonte de dados os documentos relativos ao tema, a saber, o PPA 2014-2017 e a LDO 2014, ambos de Santa Maria e entrevista com o superintendente de gestão orçamentária e financeira do Município, órgão responsável pela coordenação e compilação do relatório anual de avaliação de desempenho do PPA 2014-2017.

Os dados coletados permitiram concluir o seguinte, no que tange a presença ou ausência das variáveis consideradas no estudo:

Variável	Variação apresentada	Valor
Programas temáticos	Sim	1
Indicadores	Sim	1
	Não atende o Quadro 1	0
	Atende o Quadro 2 ⁶	1
Objetivo	Sim	1
Avaliação situacional do objetivo	Não	0
Metas	Sim	1
Avaliação das metas	Sim	1
Execução orçamentária	Sim	1

Quadro 6 – Variações apresentadas no caso concreto

Fonte: Elaborado pelos autores

Somando os dados da terceira coluna do quadro, o valor total é 7, que de acordo com o Quadro 4, equivale ao conceito de muito adequado ao padrão considerado, uma vez que desviou-se do padrão em apenas duas variáveis de um total de nove possíveis.

⁶ Na coleta de dados descobriu-se que os indicadores atendem parcialmente o Quadro 2, porém conforme o próprio autor do quadro, não é necessário que sejam preenchidos afirmativamente todas as questões para que o indicador seja validado.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a maneira que a Administração Pública Municipal de Santa Maria pretende avaliar o desempenho dos programas de governo do PPA 2014-2017 postos em execução no ano de 2014, comparando o modelo de avaliação que será utilizado para medir o desempenho dos programas de governo com os modelos sugeridos pelo Ministério do Planejamento e demais órgãos correlatos.

Inicialmente foi levantada a maneira como a União avalia os Programas sob sua gestão, a partir do modelo proposto e coordenado pelo MP, juntamente com recomendações de autores que tratam do tema. Também foi levantada a forma como o Município de Santa Maria pretende avaliar o desempenho de seu PPA, através de entrevista com o servidor encarregado da coordenação das ações para montagem do relatório municipal.

Após este levantamento, foi utilizada a técnica de adequação ao padrão para verificar se o modo pretendido pelo Município se adéqua ao modelo sugerido pelo MP. A aplicação dessa técnica, apontou que o relatório anual de avaliação de desempenho a ser utilizado por Santa Maria, conforme escala adotada, está muito adequado ao padrão do MP, visto que atende a sete requisitos, apontados no Quadro 6.

Entretanto, apresenta afastamento em dois quesitos dos nove apontados como relevantes para prestação de informação concernente ao desempenho do Programa, sendo que não atende ao Quadro 1 (requisitos de um bom indicador) e que não ocorrerá a análise situacional dos objetivos dos programas. Portanto, restou comprovada a hipótese de que a avaliação de desempenho elaborada pela PMSM não está plenamente adequada as recomendações constantes dos manuais disponibilizadas pelo MP.

As semelhanças na maneira de avaliação se dão, principalmente devido ao Município de Santa Maria utilizar um formato de Programas semelhante ao utilizado pela União, com Programas Temáticos e Programas de Gestão. Dessa forma, como os programas possuem atributos semelhantes, a avaliação acabará por ser igualmente semelhante.

Como diferença, é apontada principalmente a falta de estrutura, pois enquanto na União, os servidores ligados ao processo de avaliação recebem treinamentos e tem a sua disposição um *software* específico para a compilação das informações relativas ao relatório, no Município, não houve treinamento ou curso de aperfeiçoamento sobre o assunto, tampouco a perspectiva de que haja num horizonte próximo, trazendo a tona o despreparo dos servidores envolvidos com esse processo, dando a entender que o aprendizado se dará na prática, podendo comprometer parcialmente os primeiros relatórios de avaliação de desempenho disponibilizados pelo Município.

Sugere-se para trabalhos futuros correlatos a este tema uma análise do relatório elaborado pelo Poder Executivo Municipal, para verificar se ele de fato possui a capacidade que se propõe na teoria de evidenciar eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, mensurar o desempenho das ações governamentais. Poderia ser feito também um trabalho propondo mudanças nessa forma de avaliação com vias de aprimorar o modelo proposto pelo MP.

REFERÊNCIAS

BONNEFOY, C.; ARMIJO, M.; **Indicadores de desempenho en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005.

BRASIL. Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mai. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#veto>. Acesso em: 15 mai. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Decreto n. 2.829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 07 nov. 2013.

_____. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 mai. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de Programas**: guia metodológico. 1. ed. Brasília: 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de monitoramento do PPA 2012-2015**: módulo de monitoramento temático. 1. ed. Brasília: 2012a.

_____. Lei n. 12.593 de 18 de janeiro de 2012b. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jan. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 07 nov. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. 1. ed. Brasília: 2012c.

_____. Decreto n. 7.866 de 19 de dezembro de 2012d. Regulamenta a Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2012. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7866.htm>. Acesso em: 15 mai. 2014.

CAVALCANTE, P. L.. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v.17, n. 1, p. 13-15, jan. a mar. 2010.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

CNI; **Retratos da sociedade brasileira: Qualidade dos serviços públicos e tributação**. Brasília, 2011.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Washington DC, EUA, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALES, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

FREITAS, E. C; PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da contabilidade**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

JANUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, o mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan a fev. 2002.

_____. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 4. ed. Campinas: Alínea, 2009

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOCK, F. N. Estrutura e uso de informações orçamentárias e governamentais: o caso do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – RS. Santa Cruz do Sul, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

_____. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MINAYO, M. C. S.(Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTA MARIA. Lei n. 5.212 de 31 de julho de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual no Município de Santa Maria para o período de 2010 a 2013. **Diário Oficial**, Santa Maria, RS, 01 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/2009/5212.zip>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

_____. Lei n. 5.495 de 25 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2012. **Diário Oficial**, Santa Maria, RS, 26 jul. 2011. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/2011/LM_5495_11_LDO_2012.rar>. Acesso em: 07 nov. 2013.

_____. Lei n. 5.777 de 25 de julho de 2013a. Institui o Plano Plurianual do Município de Santa Maria para o período de 2014 a 2017. **Diário Oficial**, Santa Maria, RS, 25 jul. 2013. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/2013/LM_5777___PPA_2014_2017.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2014.

_____. Lei n. 5.802 de 04 de outubro de 2013b. Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014. **Diário Oficial**, Santa Maria, RS, 04 out. 2013. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LM/2013/LM_5802___LDO_2014.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (coord.), GERHARDT, T. E., SILVEIRA, D. T. (org.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre, 2009. 120 p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. 2. ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Anexo A – Avaliação Anual de Programa da União em 2012

PROGRAMA 2061 – Previdência Social Indicadores

Indicador	Unid. Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Equilíbrio atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios Previdência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	17,34	31/12/2012	30,78
Índice de Resolutividade (IRES)	%	31/01/2011	52,26	10/01/2013	57,87
Índice de solvência das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	%	31/12/2010	1,21	31/12/2012	1,19
Necessidade de financiamento do Regime Geral, em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	1,17	31/12/2012	0,9
Necessidade de financiamento do Regime Próprio de Previdência da União, em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	1,39	31/12/2012	1,37
Necessidade de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência nos Estados, Municípios e Distrito Federal, em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	0,0212	31/12/2012	0,96
Taxa de ativos totais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	16,35	31/12/2012	14,93
Taxa de ativos totais dos Fundos dos Regimes Próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	1,4	31/12/2012	3,17
Taxa de cobertura previdenciária	%	31/12/2009	67	30/09/2011	70,7
Taxa de crescimento de participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	%	31/12/2010	3,23	31/12/2012	0,63
Tempo Médio de Concessão (TMC)	Dia	31/01/2011	26	10/01/2013	30
Tempo Médio de Espera da Perícia Médica Agendada (TMEA-PM)	Dia	31/01/2011	19	10/01/2013	35
Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado (TMEA)	Dia	31/01/2011	19	10/01/2013	20

OBJETIVO: 0250 - Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.

Órgão Responsável: Ministério da Previdência Social

Análise Situacional do Objetivo

No campo da ampliação da proteção previdenciária, o foco de atuação tem sido setores da sociedade que apresentam um histórico de fragilidade, como os pequenos empreendedores (Plano Simplificado e Micro Empreendedor Individual), trabalhadores domésticos (dedução do IR), trabalhador facultativo de baixa renda que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência (redução de alíquota) e trabalhadores do campo (contratação simplificada de trabalhadores rurais para pequenas atividades).

Importantes alterações na legislação foram realizadas, como a Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, que, dentre outras medidas, reduziu de 11% para 5% do salário mínimo a alíquota de contribuição do Microempreendedor Individual – MEI e do segurado facultativo de família de baixa renda que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, no qual se inserem as “Donas de Casa de Família de Baixa Renda”. Importante alteração legislativa, com vigência a partir de 2012, refere-se à ampliação do limite de faturamento do MEI, de R\$ 36 mil para R\$ 60 mil anual.

Em relação ao MEI, o programa conta atualmente com 2,665 milhões de trabalhadores inscritos, conforme dados de dezembro de 2012. Já em relação às donas de casa, que puderam contribuir com a alíquota de 5% desde meados de 2011, espera-se atingir um milhão de contribuintes até o final de 2015. No mês de dezembro de 2012, 372 mil segurados realizaram essa contribuição simplificada de 5% do salário mínimo.

Com a realização de ações voltada à inclusão e permanência no sistema previdenciário, espera-se uma elevação do número de contribuintes da Previdência Social, que também está relacionada à confiança que se tem no sistema previdenciário. Por isso algumas ações importantes foram implementadas, e se consolidarão em um futuro próximo, no sentido de melhorar a imagem da instituição, tais como: agilidade no reconhecimento de direitos, maior transparência na divulgação das contas da Previdência Social, investimento na qualificação de servidores, expansão da rede de atendimento e aperfeiçoamento e ampliação de programas de combate às fraudes previdenciárias.

Com relação ao Regime de Previdência Complementar - RPC, a instituição desse regime aos novos servidores que ingressam no serviço público federal, com a aplicação do limite do Regime Geral de Previdência Social - RGPS aos benefícios a serem pagos a esses servidores, o Ministério da Previdência Social - MPS atuou no sentido de prestar informação, orientação, esclarecimento sobre a nova situação, com a participação em fóruns de debates, seminários, workshops sobre o tema junto à entidades de classe, universidades e outros entes da sociedade.

O RPC além de constituir-se em um importante instrumento de proteção adicional ao trabalhador e sua família, é um mecanismo de formação de poupança interna e de longo prazo, ampliando a capacidade de investimento do país e contribuindo para o crescimento econômico. Dessa forma, as políticas públicas estão voltadas à conscientização da importância da previdência complementar operada pelos Fundos de Pensão como garantia de obtenção de uma renda adicional na fase da inatividade e ao desenvolvimento social e econômico-financeiro do país.

Metas 2012-2015

- Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5% em 2009, para 75%

Análise Situacional da Meta:

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, em 2011, a proteção social era maior entre os homens (71,4%), frente às mulheres (69,7%). Entre os idosos, aqui definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, a proteção previdenciária foi estimada em 82,1%. Os idosos socialmente protegidos – que recebiam aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social ou contribuía para a Previdência Social – totalizavam 19,31 milhões de pessoas em 2011, sendo 9,01 milhões de homens e 10,30 milhões de mulheres. A proteção social entre os homens chegava a 86,5%, resultado superior ao observado entre as mulheres (78,6%).

Há uma mudança de comportamento bastante clara na série histórica da taxa de proteção previdenciária da população ocupada com idade entre 16 e 59 anos. No período 1992-2002, a variação no contingente de desprotegidos foi mais que proporcional ao crescimento da população protegida com o mesmo recorte etário. Como resultado, o percentual de protegidos diminuiu, passando de 66,4% em 1992 para 61,7% em 2002. Ambos os sexos registraram redução da cobertura, sendo que a queda mais pronunciada ocorreu entre os homens. Já entre 2002 e 2011, os dados revelam uma reversão dessa tendência, com uma melhora visível no nível de cobertura (de 61,7% em 2002 para 63,4% e 70,6%, respectivamente, em 2005 e 2011) para homens e mulheres.

A taxa de cobertura feminina, que vem batendo recordes sucessivos nos últimos quatro anos, tem contribuído crescentemente para o resultado geral da cobertura.

Com objetivo de ampliar a cobertura de pessoas de baixa renda, principalmente da mulher dona de casa, o Governo sancionou a Lei nº 12.470, de agosto de 2011, que alterou, dentre outros, o Artigo 21 da Lei nº 8.212 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social. Essa alteração estabelece alíquota diferenciada de contribuição para o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda.

Sob essa regra, o segurado pode optar pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição em favor de poder passar a contribuir com apenas 5% do limite mínimo mensal do salário de contribuição, no caso o salário mínimo nacional.

No âmbito da Lei nº 12.470/2011, considera-se família de baixa renda aquela cuja renda mensal familiar não ultrapasse 2 salários mínimos e esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

Quantidade alcançada: 69,7

Data de referência: 30/09/2011

Execução orçamentária do Programa:

Esfera	Dotação (mil R\$)		Executado (mil R\$)
	LOA	LOA + créditos	
Orçamentos fiscal e da seguridade social	309.409.371	313.993.936	312.910.151
Despesas correntes	309.138.832	313.677.173	312.867.564
Despesas de capital	270.540	316.764	42.587
Orçamento de investimentos das Empresas Estatais	0	0	0
Totais	309.409.371	313.993.936	312.910.151

OBJETIVO: 0250 - Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.

Execução das Ações Orçamentárias Vinculadas às Iniciativas
00QQ - Aprimorar as informações sobre o perfil do cidadão e o mercado de trabalho

Ação	Dotação		Execução		
	LOA	LOA + créditos	Empenhado	Liquidado	Pago
20HT	1.500.000	1.200.000	337.931	324.229	320.261
2564	140.100.000	140.100.000	140.000.000	124.120.723	124.120.723
Total	141.600.000	141.300.000	140.337.931	124.444.953	124.440.984