



Avaliação de desempenho dos municípios brasileiros a partir da implantação do PMAT, fundamentado na metodologia MCDA-C

Ana Paula Adriano Platt¹
Ademar Dutra²
Carlos Rogério Montenegro de Lima³
Eduardo Rolim Ensslin⁴

Resumo

O Governo Federal disponibilizou aos municípios brasileiros o PMAT com o objetivo de modernizar e fortalecer a administração tributária. Por se tratar de recursos públicos torna-se necessária a implementação de medidas para o controle da aplicação dos investimentos do Programa. O objetivo desta pesquisa é construir um modelo de avaliação de desempenho para os municípios que implantaram o PMAT, fundamentado na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA/C, onde se pretende: i) identificar os critérios exigidos pelo PMAT para habilitar as prefeituras municipais; ii) desenvolver a estruturação do modelo de avaliação de desempenho; iii) identificar um conjunto de descritores

Recebimento: 13/5/2012 • Aceite: 23/05/2013

¹ Mestre em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina. E-mail: ana.paula.adm@hotmail.com

² Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. End: Universidade do Sul de Santa Catarina, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas. Rua Trajano, 299, Centro. Florianópolis, SC - Brasil. E-mail: ademar.dutra@unisol.br

³ Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: carlos.montenegro@gmail.com

⁴ Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: eduardo_enssln@hotmail.com

(indicadores) com foco nos resultados do PMAT. Para alcançar os objetivos de pesquisa foi realizado um estudo exploratório, com abordagem qualitativa / quantitativa. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas. Como resultados da pesquisa tem-se a estruturação de um modelo de avaliação de desempenho do PMAT, contendo 68 descritores (indicadores) vinculados a 14 pontos de vista fundamentais, organizados em quatro áreas de interesse. O modelo contribui para a melhoria da gestão pública municipal, gerando subsídios para o processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho; PMAT; Administração Tributária Municipal; Metodologia MCDA-C

Performance Evaluation of Brazilian municipalities from deploying PMAT, based on the methodology MCDA-C

Abstract

Since 1997, the Federal Government has offered Brazilian cities, through BNDES, the Tax Administration Modernization Program – PMAT that releases funds with special terms of payment. The purpose of the Program is to enable cities to achieve greater financial autonomy by modernizing their tax administration and strengthening their own revenue. In light of the volume of investment at the disposal of the cities, it becomes necessary to implement measures to monitor and control the results of the application of PMAT funds. The objective of this research is to build a model of performance evaluation for municipalities that implemented the PMAT, based on Multicriteria Decision Aid Constructivist - MCDA / C, where it intends to: i) identify the criteria required by the PMAT to enable municipalities municipal ii) develop the structure of the model performance evaluation, iii) identify a set of descriptors (indicators) focusing on the results of PMAT. To achieve the research objectives was conducted an exploratory study with a qualitative / quantitative. Data were collected through semi-structured interviews. The research results have to structure a model for evaluating the performance of the PMAT, containing 68 descriptors (indicators) linked the 14 fundamental views, organized into four areas of interest. The model contributes to the

improvement of municipal public management, generating subsidies for the process of decision making.

Keywords: Performance Evaluation; PMAT; Municipal Tax Administration; MCDA-C methodology

Introdução

A partir da década de 80, o modelo de Estado vigente passou a ser discutido por vários países ocidentais, tornando-se tema de alcance universal nos anos 90, em face da comprovada necessidade da redefinição do seu papel perante a Sociedade.

No Brasil, embora presente desde os anos 70, a crise do Estado somente ficou evidenciada a partir da segunda metade dos anos 80 (BRESSER PEREIRA, 1995). Contudo, só em meados dos anos 90 o Brasil se prepara para implementar uma reforma ampla, consistente com o desafio de superação da crise e apoiada no modelo de gestão gerencial e demais estratégias próprias da iniciativa privada.

Desta forma, a implantação do modelo gerencial desencadeou na Administração Pública brasileira a preocupação em buscar meios que permitissem o acompanhamento e alcance dos resultados planejados. E é nesse momento que se dissemina a utilização de instrumentos medidores de desempenho que permitem tanto a observação do andamento das ações públicas, quanto a mensuração do desempenho de todos os processos estratégicos contidos no Plano de Governo.

Nesse contexto, o Governo Federal despertou para a necessidade de criação de mecanismos para auxiliar os Estados e Municípios no fortalecimento de suas capacidades gerenciais, já que além de vontade política e capacidade gerencial, todo o processo de modernização e reestruturação depende também de capacidade financeira.

Especificamente em relação aos Municípios, em setembro de 1997, foi instituído pelo Governo Federal, através do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), que tem como objetivo garantir condições de maior autonomia gerencial, administrativa e financeira aos Municípios.

Além de se tratar de um Programa que possibilita aos Municípios repensar ações de melhoria para os seus governos através da modernização da máquina pública com a implantação de ferramentas da tecnologia da informação, contratação de empresas de consultoria e treinamento e readequação da legislação tributária, o PMAT permite que os Municípios tornem-se menos dependentes financeiramente das outras esferas governamentais, com a aplicação de medidas que priorizem a justiça fiscal para a arrecadação de seus impostos.

O PMAT trouxe novas perspectivas aos municípios, porém é preciso que se verifique até que ponto os objetivos do Programa vem sendo observados pelas administrações públicas, e se os seus resultados são convertidos em ações que possam atender as demandas da sociedade com serviços e atendimento de qualidade.

Nesse contexto definiu-se o seguinte objetivo de pesquisa: Construir um modelo de avaliação de desempenho para os municípios que implantaram o PMAT, fundamentado na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – MCDA-C, que possibilite às Prefeituras Municipais identificar os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos pelo Programa.

Para o alcance do objetivo geral desta pesquisa serão perseguidos os seguintes objetivos específicos: i) identificar os critérios exigidos pelo PMAT para habilitar as prefeituras municipais; ii) desenvolver a estruturação do modelo de avaliação de desempenho; iii) identificar um conjunto de descritores (indicadores) com foco nos resultados do PMAT.

Referencial teórico

Os fundamentos teóricos que informam a presente pesquisa envolvem os temas Avaliação de Desempenho do Setor Público e Apoio à Modernização Tributária Municipal.

Avaliação de desempenho do setor público

A avaliação de desempenho consistente em um instrumento para dirigentes tomarem decisões fundamentadas, transparentes e comprovadamente adequadas a cada contexto (DUTRA, ENSSLIN, 2008). Suas aplicações em instituições públicas vêm assumindo cada vez mais importância no processo de políticas públicas, já que se constata, de forma gradativa, uma mobilização dos meios de comunicação, dos empresários e da população em questionar onde, como e de que forma os recursos públicos estão sendo aplicados (SANTA CATARINA, 2011).

Assim, uma boa gestão é aquela que tem como foco o alcance de resultados, e alcançar resultados no setor público, é atender às necessidades e expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações (BRASIL, 2012).

Teixeira e Santana (1995) enfatizam que o processo de modernização da gestão pública com foco nos resultados instaurou uma nova dinâmica no setor público, com a utilização de indicadores

que facilitam a identificação dos objetivos e metas a serem atingidas. Com isso, a avaliação de desempenho caracteriza-se como um instrumento de legitimação e validação da qualidade da gestão, na medida em que permite identificar em que estágio de desempenho o órgão público se encontra.

Favero (2010) informa que em um sistema ideal de avaliação de desempenho, a complexidade das informações – dos dados como recursos e insumos até os resultados e impactos – devem gerar um conjunto de informações que permita subsidiar o processo de planejamento estratégico de forma global ou específico para uma política pública, evitando com isso que a avaliação tenha um fim em si mesmo.

Neste contexto, Araujo e Loureiro (2005) ressaltam que normalmente se associa avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, mas que este não é evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser utilizado na avaliação. A escolha de um, ou vários desses critérios, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação.

Conforme a UNICEF (1990), os critérios mais comuns são os seguintes: (i) eficiência: significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; (ii) eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; (iii) Impacto (ou efetividade): sinaliza se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que ele interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais; (iv) sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social em questão, após o seu término; (v) análise custo-efetividade: similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência (selecionada aquela atividade/projeto que atenda àqueles objetivos ao menor custo); (vi) satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa; (vii) equidade: procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Apoio à Modernização Tributária Municipal

A capacidade dos municípios de gerar recursos para o custeio de seus encargos está limitada à sua competência tributária definida pela Constituição Federal. Contudo, dentro desse limite, as prefeituras podem obter um maior ou menor desempenho de suas receitas

próprias, dependendo do potencial tributário do Município e da forma como administram as suas receitas.

Entre os pesquisadores das finanças municipais há um consenso no sentido de que os municípios possuem uma capacidade tributária inexplorada, que pode se constituir em incremento das suas receitas próprias (ARAUJO e OLIVEIRA, 2000).

Consciente dessa realidade que aponta para a existência de potencial tributário inexplorado nos municípios, o Governo Federal colocou a disposição das Prefeituras Municipais dois programas de modernização que visam apoiar os municípios em ações que possibilitem maior autonomia gerencial, administrativa e financeira de suas atividades.

Em setembro de 1997, o Governo Federal através do BNDES lançou o PMAT destinado à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

2.3.1.1 Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT

O PMAT, desde a sua criação, apresentou rápida e ampla aceitação com grande número de adesões de municípios de todos os portes e de todas as regiões do país. Essa situação se comprova devido ao fato de que já em agosto de 1998, a carteira de projetos para a análise do PMAT atingia o valor de R\$ 150 milhões e o número expressivo de 42 Prefeituras (AFONSO *et al*, 1998). O mesmo Autor ressalta a importância do Projeto devido ao fato de que no período de desembolso do financiamento por parte da Prefeitura, que normalmente é de quatro anos, pode-se perceber um acréscimo nas receitas dos Municípios de até 50%.

Em números atuais, o BNDES já aprovou a liberação de recursos para 366 projetos, que totalizaram o montante de R\$ 751,4 milhões, sendo que R\$ 572,5 já foram desembolsados (BNDES, 2008).

No que se refere à abrangência territorial, o PMAT atinge todas as regiões do Brasil, sendo que somente cinco Estados não apresentam municípios atendidos pelo Programa. No entanto, no que se refere ao número de beneficiados, dos 5.563 municípios do Brasil, 366 optaram pelo PMAT, ou seja 6,58% dos municípios brasileiros foram atendidos pelo BNDES através do seu Programa de Modernização na Área Tributária (BNDES, 2008).

Essas informações obtidas vêm reafirmar a importância do PMAT para os municípios brasileiros que a partir da sua contratação tem a possibilidade de atuar na obtenção de maiores recursos estáveis

e não inflacionários e de melhorar a qualidade dos custos praticados na prestação de serviços nas áreas de administração geral, assistência à criança e jovens, saúde, educação e de geração de oportunidades de trabalho e renda.

De acordo com Afonso *et al* (1998) os benefícios que o PMAT proporciona aos municípios se devem a sua atuação diante das seguintes perspectivas: (i) fortalecer as capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração tributária; (ii) desenvolver e aperfeiçoar os sistemas de informação; (iii) acompanhar as obrigações tributárias, maximizar o uso de recursos ociosos e eliminar perdas, melhorar a qualidade e a oferta desses serviços a um menor custo, registrar, controlar e gerenciar a execução do gasto público; e, (iv) modernizar a Administração Pública voltada para iniciativas de desenvolvimento local que promovam capacitação e articulação do tecido produtivo e geração de trabalho e renda.

Como público alvo do Programa enquadram-se os municípios que apresentem potencial de receita própria economicamente explorável ou de aumento significativo da produtividade do gasto, especialmente nos setores sociais básicos (<http://www.bndes.gov.br/pmat>).

No que se refere a taxa de juros, o PMAT apresenta as seguintes alternativas: (i) com o apoio direto com o BNDES: Custo Financeiro (TJLP) + Remuneração do BNDES (0,9% aa) + Taxa de risco de crédito (1% aa); (ii) com o apoio direto com o mandatário: Custo Financeiro (TJLP) + Remuneração do BNDES (0,9% aa) + Taxa de risco de crédito (1% aa) + Taxa flat (até 3% sobre os valores liberados); e, (iii) com o apoio indireto: Custo Financeiro (TJLP) + Remuneração do BNDES (0,9% aa) + Remuneração da Instituição Financeira Credenciada a ser negociada (<http://www.bndes.gov.br/pmat>).

Destaca-se que o prazo de pagamento é de até 8 anos, incluído o prazo máximo de carência de até 24 meses. Quanto ao nível de participação, o PMAT estabelece os seguintes critérios: (i) até 90% do valor dos itens apoiáveis para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (ii) até 100% do valor dos itens apoiáveis para municípios com população inferior a 50 mil habitantes; e, (iii) até 100% do valor dos itens apoiáveis para municípios da região Norte e Nordeste (na área de atuação da Sudene) ou Municípios de Baixa Renda ou de Média Renda Inferior (<http://www.bndes.gov.br/pmat>).

O PMAT estabelece ainda critérios de apoio e itens financiáveis, alocados a cada projeto, nos seguintes termos; (i)

tecnologia de informação e equipamentos de informática – 35%; (ii) capacitação de recursos humanos – 25%; (iii) serviços técnicos especializados – 35%; (iv) equipamentos de apoio à operação e fiscalização – 25%; e, (v) infraestrutura física – 20%.

No que se refere ao valor do financiamento deve-se observar, simultaneamente, os seguintes limites: (i) R\$ 30 milhões; (ii) R\$ 18,00 por habitante (de acordo com a última estimativa disponível do IBGE); (iii) 7% da Receita Líquida Real do Município, conforme conceito definido no art. 6º Parágrafo 3º da Resolução nº 78/98 do Senado Federal.

Metodologia da pesquisa

Esta seção contempla informações a respeito do método empregado para o desenvolvimento da pesquisa e da ferramenta de apoio utilizada para a resolução do problema de pesquisa proposto por este trabalho.

Enquadramento metodológico

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir do seguinte enquadramento metodológico: (i) quanto a abordagem metodológica, este trabalho caracteriza-se como qualitativo, devido a considerar a percepção dos agentes envolvidos para o reconhecimento do ambiente a ser estudado, e quantitativo já que a operacionalização da avaliação dos dados ocorre através de escalas mensuráveis; (ii) quanto ao objetivo de pesquisa, este trabalho se classifica com estudo exploratório, já que para se alcançar os objetivos gerais e específicos deste trabalho faz-se necessária uma investigação profunda acerca do tema em análise; e (iii) a estratégia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa consiste no estudo de caso, já que não se pretende buscar uma resposta universal para o problema de pesquisa, mas sim realizar um estudo profundo e exaustivo, de modo que permita um maior conhecimento da situação analisada.

As informações necessárias para o desenvolvimento dessa pesquisa científica foram obtidas através de entrevistas semi-estruturadas e análise documental, fontes estas que permitiram ao pesquisador o alcance dos objetivos deste trabalho.

Metodologia de intervenção: metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista – MCDA-C

A Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão tem sua origem a partir de uma ramificação da Pesquisa Operacional, ciência que utiliza modelos matemáticos prontos e resultados ótimos, denominada *Soft PO* (DUTRA, 1998).

Para Dutra (1998, p. 161 e 162), dentro da *Soft PO* ainda é possível observar a formação principalmente de duas grandes escolas de pensamento, a “Escola Americana de Tomada de Decisão, denominada MCDM e a Escola Europeia de Apoio a Decisão, denominada MCDA”.

A metodologia de intervenção selecionada para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa segue as premissas desenvolvidas pela corrente de pensamento da Escola Européia que é denominada Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA-C.

Fases de um Modelo Multicritério de Apoio a Decisão Construtivista

A utilização da Metodologia Multicritério de Apoio a Decisão Construtivista – MCDA – C, como instrumento de apoio à decisão deve ocorrer em três fases distintas e ao mesmo tempo complementares: i) fase de estruturação; ii) fase de avaliação; e iii) fase de elaboração de recomendações.

Fase de Estruturação

A fase de Estruturação ocorre em três etapas. A primeira etapa visa à utilização de modelos *soft* de estruturação com o objetivo de captar os aspectos considerados relevantes e pertinentes ao contexto a que se refere, como, por exemplo, o reconhecimento do contexto do problema, os atores envolvidos e a definição de um rótulo para o problema.

Encerrado o processo de contextualização do problema torna-se necessária a identificação dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs) que devem refletir as considerações dos decisores em relação aos seus “objetivos, metas e valores”, além de “ações, opções e alternativas” possíveis para a resolução do problema (BANA E COSTA APUD ENSSLIN, MONTIBELLER E NORONHA 2001, p. 79). Na sequência devem ser definidos os conceitos para os EPAs identificados anteriormente, com a finalidade de tornar clara a intenção do decisor

em relação a cada um dos elementos por ele estabelecidos (COSTA *et al*, 2008).

Após a elaboração dos conceitos, o facilitador deve separá-los por áreas de interesse a fim de hierarquizá-los, sendo que os conceitos mais relacionados aos objetivos fins dos decisores devem estar alocados na parte superior enquanto que os conceitos meios devem estar abaixo dos conceitos fins a que eles se referem. Este processo deve gerar outros novos conceitos que juntamente com os conceitos anteriores formam os mapas cognitivos para o modelo (ENSSLIN, ENSSLIN, S. e CARPES, 2004).

A partir da construção do Mapa Cognitivo, deve-se dar sequência ao processo de Estruturação do modelo através da etapa de construção da Árvore de Ponto de Vista. Através da lógica de decomposição são definidos os Pontos de Vista Fundamentais, Pontos de Vista Elementares e Descritores que formam a estrutura arborescente para o modelo a ser construído.

A terceira e última etapa do processo de Estruturação do modelo refere-se à construção de descritores com o objetivo de medir o desempenho de cada Ponto de Vista que compõe o modelo (COSTA *et al*, 2008).

Fase de Avaliação

Esta fase tem o objetivo de construir um modelo de preferências através da percepção dos decisores, para os diversos níveis de impacto descritos em cada Ponto de Vista Fundamental (ENSSLIN *et al*, 2005).

A fase de avaliação do Modelo MCDA-C considera a construção das funções de valor para cada descritor e a determinação das taxas de substituição, para o modelo proposto (COSTA *et al*, 2008).

A função de valor permite medir o desempenho das ações aplicadas em cada Ponto de Vista. No entanto, conforme ressalta Costa *et al* (2008, p.10), “é preciso avaliar a atratividade dos decisores em relação aos diferentes níveis de impacto do descritor”. Desta forma, a função de valor é uma ferramenta capaz de auxiliar os decisores na articulação de suas preferências.

Outro aspecto importante referente à fase de avaliação da Metodologia MCDA-C, diz respeito a definição das taxas de substituição. De acordo com Dutra *et al* (2005, p.215), a construção da função de valor tem a finalidade de ordenar a intensidade de preferência, enquanto as taxas de substituição informam o quanto de performance que uma ação deve ganhar para compensar a perda de

desempenho em outra, e desta forma poder efetuar a agregação dos PVFs proporcionando uma avaliação global.

Fase de Recomendações

A Fase de Recomendações que foi incorporada aos modelos de Apoio à Decisão somente a partir da década de 1990, tem sua importância destacada para a MCDA-C devido ao fato de ser instrumento para a identificação de medidas que possam aperfeiçoar determinado *status quo* de um contexto analisado (ENSSLIN; CAMPOS, 2006).

Construção do modelo: estudo de caso

A construção do modelo desenvolvido para este estudo de caso está estruturada a partir das três fases próprias da MCDA-C: (i) Fase de Estruturação do Problema; (ii) Fase de Avaliação; (iii) Fase de Elaboração das Recomendações, cuja pertinência foi verificada através da aplicação do modelo construído na Prefeitura Municipal de Florianópolis (SC).

Fase de estruturação

Nessa Fase define-se o contexto analisado, os atores envolvidos no processo, e um rótulo para o problema; identificam-se os Elementos Primários de Avaliação – EPAs e os conceitos orientados à ação; e constrói-se os mapas de relações meios-fins, a árvore de pontos de vistas fundamentais e os descritores com suas correspondentes escalas ordinais

Contexto do problema, atores e rótulo

Assim como em organizações da iniciativa privada, a busca pela eficiência na gestão pública e a melhor utilização e controle dos recursos nela aplicados somente são possíveis através da implantação de medidas de avaliação de desempenho aplicadas de forma sistematizada e contínua e que sejam capazes de verificar se os resultados alcançados foram aqueles previamente planejados por seus gestores.

Neste sentido, o acompanhamento dos resultados do PMAT é relevante para que os administradores públicos identifiquem os principais fatores que interferem positiva ou negativamente no desempenho de suas atividades e deste modo, orientem as ações de

forma a corrigir eventuais discrepâncias que limitam a operacionalização de suas políticas públicas.

Considerando que o modelo a ser desenvolvido para a avaliação de desempenho dos municípios a partir da implantação do PMAT está apoiado na MCDA-C, torna-se necessário identificar os atores envolvidos direta e indiretamente no processo decisório, os quais estão abaixo relacionados:

Decisor: Consultora especializada na elaboração e implantação do PMAT em diversos municípios brasileiros.

Intervenientes: Gestores públicos

Facilitadores: Autores deste trabalho

Agidos: servidores públicos e população

A seguir, através da interação entre o decisor e o facilitador definiu-se o seguinte rótulo para o problema objeto deste estudo: Construir um modelo de avaliação de desempenho para os municípios brasileiros a partir da implantação do PMAT.

EPAs, Conceitos, Mapas Cognitivos, Árvore de Pontos de Vista

Esta etapa da Fase de Estruturação consiste primeiramente na identificação dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs).

Através de entrevistas semi-estruturadas com o decisor buscou-se identificar os valores e percepções considerados importantes para a construção do modelo de avaliação de desempenho. A partir da identificação dos EPAs passa-se a formulação dos seus respectivos conceitos. Esses conceitos servem para orientar o decisor na identificação das ações que serão utilizadas como parâmetro na construção dos mapas cognitivos.

Quadro 1: Exemplos de EPAs e seus respectivos conceitos orientados à ação

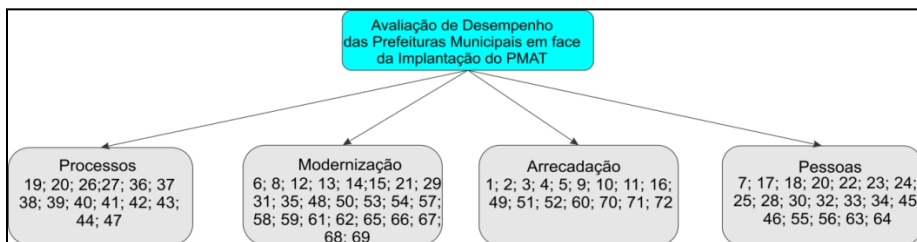
Nº	EPA	CONCEITO
1	Aumento da arrecadação	Ampliar arrecadação dos tributos municipais...não aumentar a arrecadação tributária
2	Redução da dependência das transferências	Reduzir a dependência financeira das transferências governamentais,...permitir que o montante de recursos das transferências continue com valor significativo no montante da receita total municipal
3	Projetos para o aumento da arrecadação	Implantar projetos que visem à redução da evasão fiscal e o aumento da receita tributária...não implantar projetos que

		otimizem a arrecadação municipal.
4	Substituição Tributária	Implantar o sistema de substituição tributária para aumentar a arrecadação em relação aos serviços prestados no Município...não implantar o sistema de substituição tributária
5	Regulamentação das Obrigações Acessórias	Elaborar regulamentação que obrigue os contribuintes a informar à Prefeitura sobre qualquer contratação de serviços ou prestação de serviços exercida por ele...não regulamentar a legislação tributária

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2011

Os Elementos Primários de Avaliação e os conceitos definidos anteriormente devem ser analisados para se verificar a inter-relação entre eles, e a partir daí, agrupados em áreas de interesse para facilitar a visualização do modelo que se propõe construir.

Figura 1: Áreas de interesses e os respectivos EPAs que a compõem



Fonte: Elaborada pelos Autores, 2012

Como demonstrado na Figura 01, os 72 EPAs identificados pelo decisor foram organizados em 4 grandes áreas de interesse a saber: Processos, Modernização, Arrecadação e Pessoas.

Mapas cognitivos

De acordo com Ensslin e Montibeller Neto (1999) os mapas cognitivos são representações gráficas onde cada um dos conceitos levantados na etapa anterior devem ser vistos como um nó que apresenta ligação com outros nós devido às relações de influências entre eles.

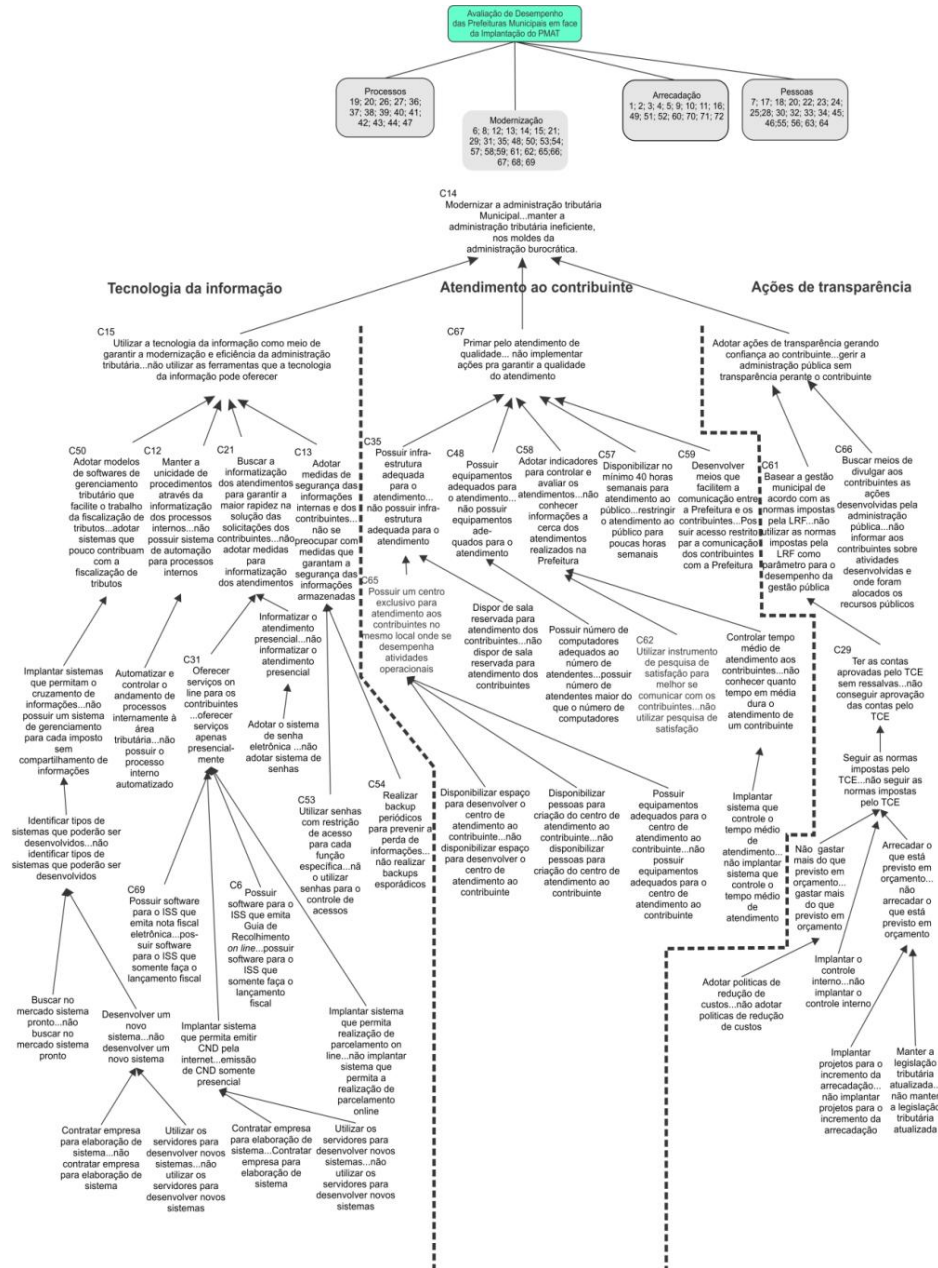
Ainda de acordo com os autores, um conceito pode representar os valores ou objetivos estratégicos de uma organização. Quando ocorre tal situação esse conceito será chamado conceito fim. Contudo,

um determinado conceito pode representar um meio para atingir determinado conceito fim, e desta forma será designado conceito meio.

Em face da complexidade da estrutura dos mapas cognitivos, para facilitar o seu entendimento e análise, faz-se necessária sua divisão em mapas menores formando os chamados *clusters*.

A Figura 02 apresenta o mapa cognitivo referente à área de interesse Modernização dividido por seus *clusters*: Tecnologia da Informação, Atendimento ao Contribuinte e Ações de Transparência.

Figura 2: Mapa cognitivo Modernização separado por Clusters



Fonte: Elaborada pelos Autores, 2012

Árvore de Pontos de Vista

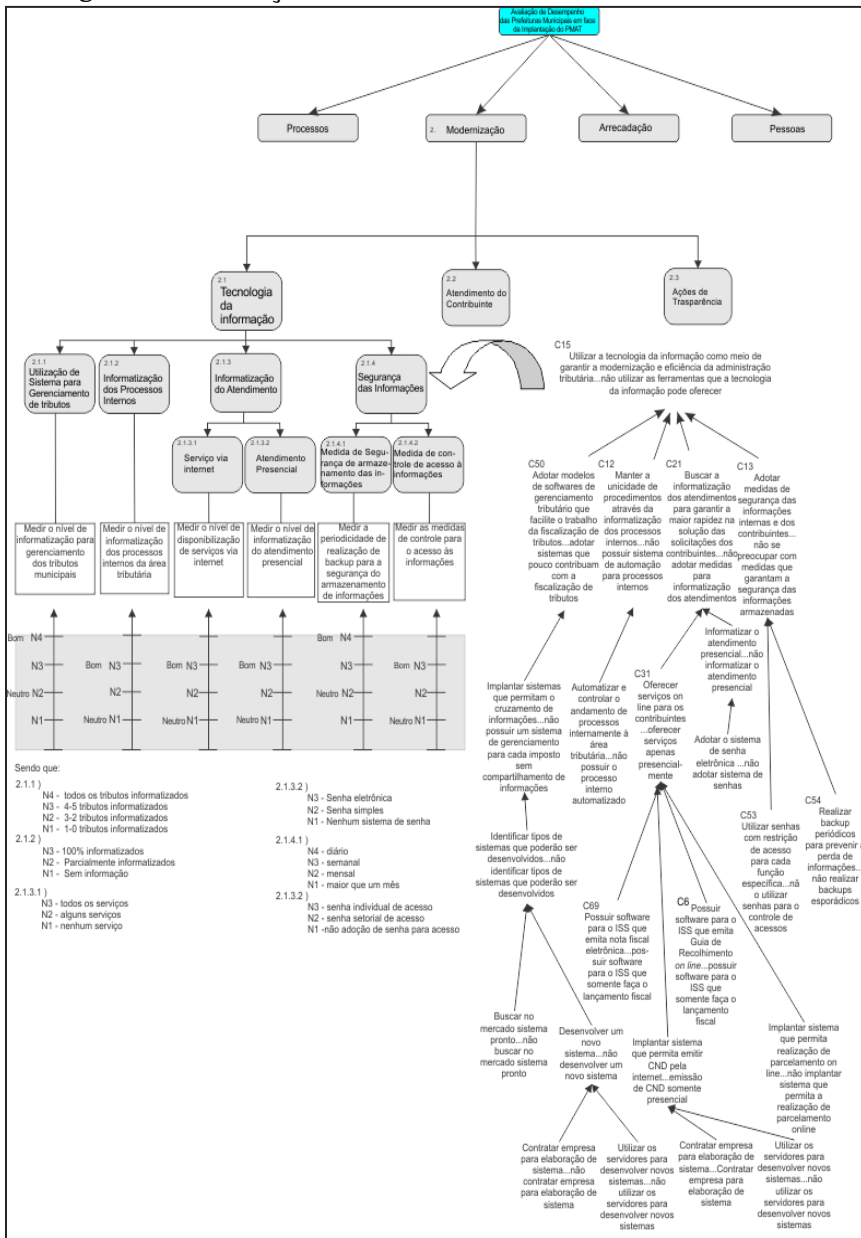
Uma vez construídos os mapas cognitivos deve-se partir para a sistematização da estrutura hierárquica de valor.

Uma estrutura hierárquica de valor é formada pelos Pontos de Vista Fundamentais e seus respectivos descritores. No entanto, quando a mensuração de um Ponto de Vista Fundamental não puder ocorrer de forma direta devido a refletir aspectos de cunho qualitativo, torna-se necessária a sua decomposição em Pontos de Vista Elementares.

Após o processo de decomposição dos Pontos de Vista Fundamentais, cabe ao facilitador juntamente com o decisor definir para os Pontos de Vista Elementares de nível mais inferior, os descritores que são responsáveis pela mensuração dos critérios a serem considerados para a avaliação do modelo.

Com o objetivo de demonstrar a construção da estrutura hierárquica de valor para o modelo de avaliação de desempenho dos municípios que implantaram o PMAT, apresenta-se na Figura 03 a estrutura hierárquica de valor para o PVF Tecnologia da Informação juntamente com os seus descritores e a parte do mapa cognitivo que lhe deu origem.

Figura 3: Estrutura hierárquica de valor e descritores do PVF Tecnologia da Informação

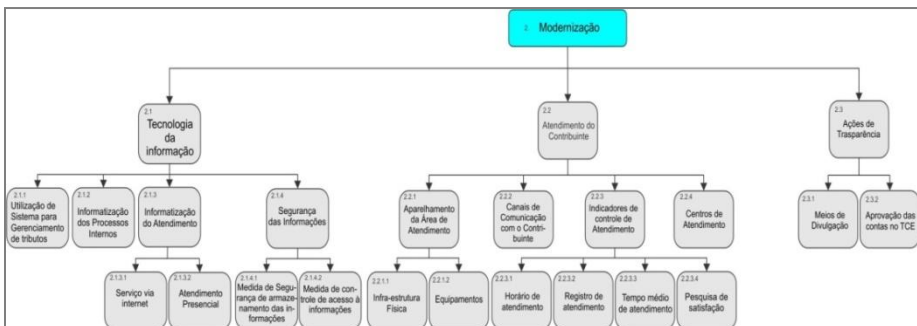


Fonte: Elaborado pelos autores, 2011

Após a realização desse processo para todos os pontos de vista fundamentais foi possível a construção da completa estrutura hierárquica de valor do modelo de avaliação de desempenho a que se propõem este trabalho. O último procedimento da estrutura hierárquica de valor consistiu na definição dos descritores, denominados também na literatura de indicadores de desempenho, conforme apresentado na Figura 02 na parte inferior a esquerda. O modelo proposto de avaliação do PMAT contempla 68 descritores, devidamente estruturados em níveis de desempenho.

Para fins de exemplificação, apresenta-se na Figura 04, a estrutura hierárquica de valor para a área de interesse Modernização, com exceção dos descritores.

Figura 4: Estrutura hierárquica de valor para área de interesse Modernização



Fonte: Elaborada pelos autores, 2011

Fase da Avaliação

Esta fase da MCDA-C tem o objetivo de determinar as escalas cardinais locais através da construção da função de valor e também, definir parâmetros considerados ideais pelos decisores para agregar o desempenho particular de um conjunto de critérios em um único valor, através das taxas de substituição (Costa *et al*, 2008).

A realização da Fase de Avaliação do modelo estruturado na etapa anterior, está apoiada na aplicação do *software Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technic (Macbeth)*, como ferramenta de apoio usualmente utilizada para o cálculo das funções de valor e das taxas de substituição.

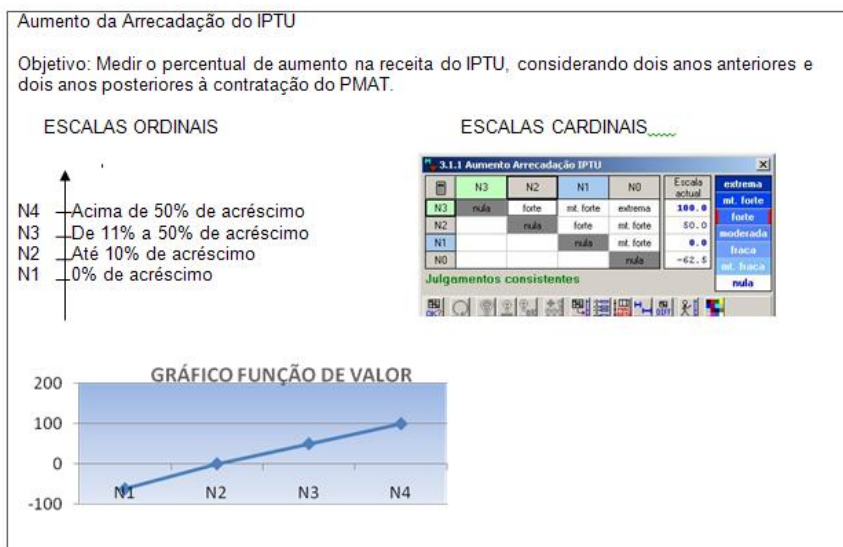
O resultado final desse processo consiste na obtenção da avaliação de desempenho global para o modelo proposto.

Função de valor

A função de valor é utilizada para determinar a diferença de atratividade entre os níveis de impacto de um mesmo descritor. Para a construção da função de valor é solicitado ao decisor que analise cada descritor individualmente e determine o quão atrativo um nível de desempenho é em relação a outro nível de desempenho.

Com o objetivo de demonstrar a operacionalização do *Macbeth* para construção da função de valor, destacou-se como exemplo o descritor “Aumento da Arrecadação do IPTU”, apresentado na Figura 05.

Figura 5: Função de valor para o descritor Aumento da Arrecadação do IPTU



Fonte: Elaborada pelos autores, 2011

A partir das opções de desempenho para os municípios – N1, N2, N3, N4 - representadas na Figura 05, em relação ao descritor “Aumento da Arrecadação do IPTU”, cabe ao decisor determinar o grau de diferença de atratividade em cada par de alternativas.

Após a realização do processo de julgamento par-a-par das alternativas de atratividade, o decisor deve eleger os níveis âncoras para cada descritor, para determinar, segundo seu ponto de vista, qual desempenho é considerado “neutro”, e qual desempenho é considerado “bom” em relação ao descritor analisado. Para essa finalidade, deve-se atentar ao fato de que quaisquer desempenhos acima do nível “bom”, referem-se a desempenhos considerados *bechmarkings*, ou seja, níveis que devem ser alcançados por caracterizar performances acima da média do mercado enquanto que os níveis inferiores ao “neutro” são aqueles abaixo da média de mercado, e por isso considerados comprometedores.

Os níveis âncoras “bom” e “neutro” determinados pelo decisor para cada descritor devem receber pontuação 100 e 0 respectivamente para que esses níveis possuam o mesmo grau de atratividade em qualquer descritor do modelo.

Taxas de substituição

A etapa da definição das taxas de substituição consiste na agregação aditiva dos pontos de vista constantes da estrutura hierárquica de valor ao modelo em estudo, possibilitando a construção de uma ferramenta para avaliação global do desempenho dos municípios que implantaram o PMAT.

O resultado da identificação das taxas de substituição informa a importância relativa de cada critério para o modelo, considerando o julgamento do decisor.

O método utilizado neste trabalho para a definição das taxas de substituição foi o de Comparação Par-a-Par disponibilizado pelo *software Macbeth* em razão de que este método não exige que o decisor expresse suas preferências através de dados numéricos.

O primeiro passo para construção das taxas de substituição consiste na ordenação dos critérios de acordo com o grau de importância que representam para o modelo na percepção do decisor. Neste trabalho, para a sistematização do processo de ordenação dos critérios por ordem de importância foi utilizada a Matriz de Robertz, representada no Quadro 2.

Quadro 2: Matriz de Robertz

PONTO DE VISTA	Atendimento ao Contribuinte	Ações de Transparência	Tecnologia da Informação	Total
Atendimento ao Contribuinte		1	0	1
Ações de Transparência	0		0	0
Tecnologia da Informação	1	1		2

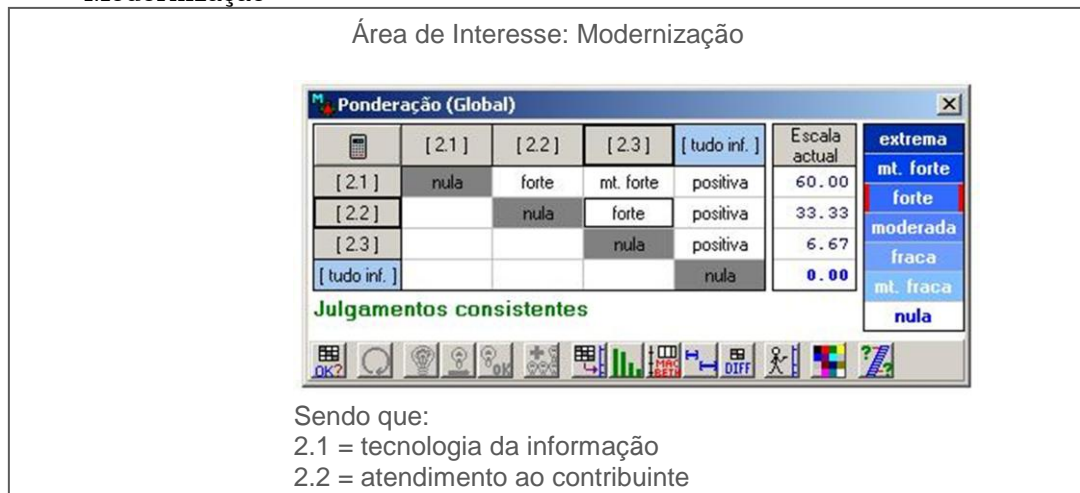
Fonte: Elaborado pelos autores, 2011

Na construção da Matriz de Robertz foi solicitado ao decisor que elegeesse a preferência entre dois pontos de vista distintos, sendo que um representado na linha e outro na coluna da matriz. Quando a preferência é pelo ponto de vista descrito na linha, atribuí-se à célula correspondente a pontuação 1; quando a preferência recai sobre o ponto de vista descrito na coluna, atribuí-se à célula correspondente a pontuação 0. Ao final desse processo somam-se os valores atribuídos a cada ponto de vista constante das linhas, cujos resultados ordenados do maior ao menor valor revelam a ordem de importância dentre os pontos de vista considerados na Matriz.

Para identificar as taxas de substituição no *software* *MACBETH*, insere-se as informações relacionadas na ordenação realizada anteriormente e solicita-se ao decisor o julgamento par-a-par das ações potenciais.

A Figura 06 apresenta as taxas de substituição obtidas para os Pontos de Vista Fundamentais da área de interesse Modernização.

Figura 6: Taxas de substituição para os PVFs da área de interesse Modernização



Fonte: Elaborada pelos autores, 2011

Esse procedimento foi realizado para todo o modelo de avaliação de desempenho dos municípios que implantaram o PMAT, obtendo-se como resultado desse julgamento, as taxas de substituições que correspondem aos valores do decisor.

Com a definição das taxas de substituição concluiu-se o elaboração modelo de avaliação, possibilitando assim, medir o desempenho do PMAT em determinado município. Para que isso ocorre é necessário coletar os dados para cada descritor (indicador de desempenho) previsto no modelo de avaliação e proceder a agregação aditiva do desempenho, considerando o impacto em um dos níveis de cada descritor e a aplicação das taxas de substituição definidas para a estrutura hierárquica de valor.

Ao analisar o modelo construído à luz do referencial teórico apresentado nesta pesquisa, pode-se inferir que:

- (a) a estrutura hierárquica de valor composta por quatro áreas de interesse, PVF's e PVEs, além dos descritores, que totalizam 68 permite aos gestores públicos municipais tomarem decisões fundamentadas, transparentes e comprovadamente adequadas ao contexto – gestão do PMAT -, segundo (DUTRA, ENSSLIN, 2008).
- (b) A diversidade de descritores (indicadores de desempenho) presentes no modelo de avaliação assegura foco em resultados

e permitem medir a qualidade da gestão, conforme enfatizam Teixeira e Santana, (1995) e Brasil (2012); Araujo e Loureiro (2005).

- (c) A estruturação dos descritores (indicadores) em níveis de desempenho, a partir de uma escala de valor permite identificar ações pontuais e globais de melhoria do desempenho, evitando com isso, que a avaliação tenha um fim em si mesmo, conforme enfatiza Favero (2010).
- (d) Os critérios propostos para avaliar a implantação do PMAT nos municípios brasileiros são amplos e diversificados, com ênfase principalmente na eficácia, eficiência, impacto e satisfação dos beneficiários, conforme preconiza a UNICEF (1990).

Considerações finais

Desde a instituição do PMAT, em 1997, o programa tem sido bem aceito pelos municípios brasileiros cujos recursos liberados até o ano de 2009, foram da ordem de aproximadamente R\$ 572 milhões. Esses recursos são destinados às áreas de tecnologia da informação, contratação de consultoria especializada, capacitação de servidores municipais e infra-estrutura física.

Por se tratar de recursos públicos com destinação específica torna-se importante o acompanhamento e controle dos resultados alcançados pelos municípios beneficiados com a aplicação desses recursos. Por esta razão, os municípios devem dispor de uma ferramenta capaz de avaliar os resultados obtidos com a implantação do PMAT para verificar se esses resultados são compatíveis com os objetivos pré estabelecidos pelo Programa.

Neste contexto, este trabalho foi elaborado com a finalidade de construir um modelo de avaliação de desempenho dos municípios a partir da implantação do PMAT apoiado no uso da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA – C.

Com o objetivo de verificar a aplicabilidade do modelo de avaliação de desempenho construído a partir das premissas da metodologia MCDA-C, foi selecionado o município de Florianópolis, do Estado de Santa Catarina e optante do PMAT.

Da análise do resultado obtido pelo município de Florianópolis (SC), o modelo de avaliação de desempenho construído evidenciou, em relação a cada um dos critérios analisados, aqueles que apresentaram nível de excelência de desempenho, bem como aqueles que podem ter seus resultados otimizados. Por outro lado, os resultados obtidos através da avaliação global da situação atual do município, permitiu

ainda identificar medidas que podem ser implementadas para a melhoria de seus desempenhos.

A partir dessas considerações pode-se concluir que o modelo de avaliação de desempenho proposto por este trabalho atendeu o seu objetivo maior de identificar e definir os critérios que devem ser considerados para a construção de um modelo de avaliação de desempenho dos municípios que implantaram o PMAT, permitindo às Prefeituras Municipais comparar os resultados alcançados em face dos objetivos previamente estabelecidos pelo Programa.

No que se refere aos objetivos específicos destaca-se que os mesmos foram atendidos conforme adiante se demonstra. Os objetivos, características e critérios exigidos pelo PMAT para habilitar as Prefeituras Municipais na obtenção dos recursos estão destacados no referencial teórico deste estudo.

O desenvolvimento do processo de estruturação do modelo de avaliação de desempenho com o uso da Metodologia MCDA – C está demonstrado através da elaboração do estudo de caso desenvolvido neste trabalho, compreendendo as fases de estruturação e avaliação do problema. A estruturação do problema permitiu a construção da estrutura hierárquica de valor organizada em quatro áreas de interesse que comportam 14 Pontos de Vista Fundamentais decompostos em 68 descritores.

Dentro de uma visão mais ampla, o modelo de avaliação de desempenho construído por este trabalho, pode se constituir num instrumento viabilizador da modernização da Administração Pública como um todo e sobretudo na criação de condições para que os municípios alcancem a tão almejada autonomia financeira. Como resultado, as Prefeituras municipais poderão disponibilizar à sociedade a prestação de serviços em maior quantidade e com maior qualidade.

Em que pese à relevância dos resultados alcançados neste estudo, a presente pesquisa possui limitações que devem ser consideradas: i) ausência de uma unidade central de coordenação e armazenamento das informações relativas à implantação do PMAT nas Prefeituras analisadas; e ii) influência de outros aspectos que possam interferir no desempenho da Administração Pública como por exemplo fatores econômicos, sociais e políticos, dificultando reconhecer até que ponto a implantação do PMAT foi responsável integralmente por determinado desempenho.

Feitas as considerações sobre os resultados deste trabalho de pesquisa, passa-se a recomendações para possíveis estudos das seguintes questões:

- i) aplicação continuada e periódica do modelo de avaliação de desempenho construído por este trabalho nas prefeituras analisadas para a certificação de que os resultados aferidos ocorram em crescente evolução;
- ii) compatibilização da estruturação do modelo de avaliação de desempenho construído neste trabalho, com a percepção dos idealizadores do PMAT, junto ao BNDES.

Referências

AFONSO, R.R.J.; CORREIA, C.A.; ARAUJO, E.A.; RAMUNDO, J.C.M.; DAVID, M. D.; SANTOS, R.M. **Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, 1998.

ARAÚJO, E.; OLIVEIRA, P.A. S. **Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Municipal**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, 2000.

ARAUJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. **Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF**. Revista de Administração Pública – RAP: Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, nov./dez. 2005.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – BNDES. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/social>>. Acesso em 22 de agosto de 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma da Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRASIL. **Guia referencial paramedição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Disponível em: <http://issuu.com/saberes.seap/docs/guia_indicadores>. Acesso em 24 jun. 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil**. Brasília: ENAP, 1995.

COSTA, F. L.a; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. RAP, Rio de Janeiro, set./out. 2003.

COSTA, J. M.; BORGET, A.; SCHULTZ, C. A.; PEREIRA, M. F. **Desempenho Agregado: A construção de um modelo de avaliação.** XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, 13 a 16 de outubro de 2008.

DUTRA, A. **Elaboração de um sistema de avaliação de desempenho dos recursos humanos da Secretaria do Estado da Administração - SEA à luz da MCDA.** 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

DUTRA, A. ENSSLIN, L. Ferramentas de avaliação do desempenho organizacional. In ANGELONI, M.T.; MUSSI, C. **Estratégias: formulação, implementação e avaliação: o desafio das organizações contemporâneas.** São Paulo: Saraiva, 2008. p.195-218

DUTRA, A.; Ensslin, L.; IGARASHI, D. C. C.; Ensslin, S.R.. **Visão hard ou visão soft da Pesquisa Operacional? Reflexões sobre postura e procedimentos.** In: SIMPEP - Simpósio de Engenharia de Produção - 07 a 09//1/2005, 2005, Bauru - SP. **Anais do XII SIMPEP**, 2005.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO. **Inferência Causal em Mapas Cognitivos.** ENEGEP. Rio de Janeiro, 1999.

ENSSLIN, L; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. **Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas.** Florianópolis: Insular, 2001.

ENSSLIN, L.; CAMPOS, M. L.. **A Prática do Aprendizado Organizacional** . Revista Gestão Industrial, Ponta Grossa/PR, v. 02, n. 01, p. 59-69, 2006.

ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; CARPES, M. M. M.. **A identificação da repercussão da incorporação da responsabilidade social na gestão organizacional por meio da Metodologia MCDA-Construtivista.** In: ENEGEP, 2004, Florianópolis. XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Porto Alegre-RS : ABEPRO-Edições, 2004. v. Unico. p. 1-8.

ENSSLIN, S. R.; DUTRA, A.; ENSSLIN, L.; PETRI, S. M. **Avaliação e Mensuração do Desempenho Organizacional: proposta de um estudo de caso em órgãos públicos.** In: XVI ENAGRAD, 2005, Belo Horizonte. XVI ENAGRAD, 2005. p. 916-931.

FAVERO, Claudio Gil. **Avaliação de programas públicos: sistema de avaliação do Programa Nacional de Gestão Pública e**

Desburacratização aplicado à Marinha do Brasil : o caso do Programa Netuno. Dissertação de Mestrado (249 p), 2010, EBAPE, FGV, Rio de Janeiro.

SANTA CATARINA. **Sistema de avaliação de desempenho das secretarias de desenvolvimento regional – SDR's: elaboração do modelo de avaliação e resultados do período de 2010 a 2008.** 2011. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/Descentralizacao/SAD%20final.pdf>>. Acesso em 24 jun. 2012.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a Gestão Pública.** São Paulo: Edgard Blücher, 1995.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation.** New York: Unicef, 1990.