

**PROPOSTA DE UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO
PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA –
PMAT, FUNDAMENTADO NA METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À
DECISÃO CONSTRUTIVISTA – MCDA/C**

Autoria: Ana Paula Adriano Platt, Ademar Dutra, Helia Almerinda da Silva Adriano

RESUMO

A administração pública brasileira, nas últimas décadas, desenvolveu esforços no sentido de aprimorar e modernizar a gestão pública, por meio de diversas iniciativas de reformas administrativas, que envolveram inclusive as demais esferas de governo. A ênfase dessas reformas estiveram voltadas para uma gestão pública mais profissional, com a adoção de novos instrumentos de gestão, surgindo neste contexto preocupações com a avaliação de desempenho. De acordo com Costa e Castanhar (2003), a preocupação em dedicar tempo, conhecimento e outros recursos para a implantação de metodologias que visem avaliar o desempenho de programas sociais e programas públicos tem seu marco nas reformas administrativas que introduziram na Administração Pública o modo de gestão gerencial. Com o objetivo de modernizar e fortalecer a administração tributária, o Governo Federal disponibilizou aos municípios brasileiros o Programa de Modernização da Administração Tributária - PMAT. Por se tratar de recursos públicos, torna-se necessária a implementação de instrumentos de avaliação da aplicação dos investimentos do Programa que possibilitem identificar os resultados alcançados frente aos previstos. Neste contexto, o objetivo dessa pesquisa é propor um modelo de avaliação de desempenho no PMAT para os municípios que implantaram o Programa, onde se pretende: (i) identificar os objetivos, características e critérios exigidos pelo PMAT para habilitar as Prefeituras Municipais na obtenção dos recursos; (ii) definir os critérios necessários para compor a estrutura do modelo de avaliação de desempenho dos municípios a partir da implantação do PMAT, com ênfase nos resultados previstos para o Programa; (iii) determinar os parâmetros de julgamento para permitir a avaliação dos municípios que aplicaram os recursos do Programa. Para alcançar os objetivos de pesquisa foi realizado um estudo exploratório, com abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como instrumento de intervenção a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA/C. As informações utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa foram obtidas através de entrevistas semi-estruturadas e análise documental, que permitiram aos pesquisadores alcançar os objetivos inicialmente propostos. Como resultado da pesquisa propõe-se um modelo de avaliação de desempenho para os municípios que implantaram o PMAT, contendo 70 (setenta) descritores (indicadores de desempenho) vinculados a 14 (catorze) pontos de vista fundamentais, organizados em 4 (quatro) áreas de interesse, compatíveis com as características e objetivos exigidos pelo Programa.

1. INTRODUÇÃO

As iniciativas de reforma do Estado que aconteceram em diversos países há mais de trinta anos tornaram-se mais evidentes a partir de 1990 quando as administrações públicas de diversos países passaram a preocupar-se com a utilização de instrumento de gestão, com ênfase gerencial, que possibilitaram a estrutura governamental funcionar melhor e com menor custo possível.

Neste contexto, inserem-se as preocupações com a avaliação de desempenho da máquina estatal, sobretudo em relação a programas e projetos públicos voltados para o social, por meio da adoção de metodologias e instrumentos específicos de avaliação.

A necessidade da utilização de instrumentos adequados para a avaliação de desempenho do aparelho do Estado passou a ser mundialmente reconhecida e desta forma, muitos países de todas as regiões desenvolveram métodos e ferramentas que julgavam ideais para controlar o andamento e a qualidade dos serviços públicos.

No Brasil, as medidas adotadas para controlar e modernizar o desempenho da Administração Pública tiveram início com a implantação do Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE), instituído pelo Governo Federal em 1991, com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade dessas empresas (BRASIL, 1991).

Ainda na década de noventa o Governo Brasileiro numa perspectiva de administração por resultados, introduziu o modelo gerencial implantado a partir da Reforma do Aparelho do Estado, centrada nos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, representados pela integração dos Planos Plurianuais (PPA) elaborados para períodos de quatro anos e os Orçamentos Anuais (NADER, 2005).

Em 2000 o Governo Brasileiro editou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o objetivo de assegurar maior responsabilidade e transparência às ações dos administradores públicos nas três esferas governamentais – federal, estadual e municipal. A LRF proporcionou a sociedade maior confiança em relação à arrecadação e aplicação das receitas tributárias (KHAIR, 2001).

Neste cenário, o Governo Federal passou a empenhar esforços para que Estados e Municípios pudessem aproveitar esse período de maior crédito social para se modernizarem de acordo com os princípios do novo modelo de gestão que se instalava no país. Esse conjunto de mudanças na administração pública proporcionou o aprimoramento da responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio da ação planejada e transparente que possibilitou a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Como todo processo de modernização, esse momento com que se deparavam os Estados e Municípios exigia além de planejamento das ações, maior disponibilidade de recursos financeiros. Atento a essa realidade de mudança no modelo de gestão pública que ocorria nas três esferas governamentais, o Governo Federal despertou para a necessidade de auxiliar os Estados e Municípios no fortalecimento de suas capacidades gerenciais, mediante o fortalecimento de suas receitas e a modernização da administração tributária.

Em relação aos Municípios, o Governo Federal instituiu em setembro de 1997, 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 Brasileiros.

O PMAT permite que os Municípios se tornem independentes financeiramente através de medidas que priorizem a justiça fiscal e o aumento da arrecadação de seus impostos. Há consenso generalizado de que o PMAT contribui para o desenvolvimento dos municípios. Contudo, o alcance dos objetivos do Programa deve ser monitorado pelos

municípios que utilizam esses recursos de forma a converter esses resultados em ações efetivas no interesse da sociedade.

Este estudo tem por o objetivo propor um modelo de avaliação de desempenho para os municípios brasileiros 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.

O alcance do objetivo geral será perseguido através dos seguintes objetivos específicos: i) identificar os objetivos, características e critérios exigidos pelo PMAT para habilitar as Prefeituras Municipais na obtenção dos recursos; (ii) definir os critérios necessários para compor a estrutura do modelo de avaliação de desempenho dos municípios a partir da implantação do PMAT e; (iii) determinar os parâmetros de julgamento dos critérios para permitir a avaliação dos municípios.

A relevância desta pesquisa está na construção de uma ferramenta capaz de monitorar a utilização de recursos públicos, através da aplicação de uma metodologia capaz de gerar conhecimento para os administradores públicos, para o BNDES e para a população que demanda melhoria na gestão pública municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico que informa a presente pesquisa está fundamentado nos temas avaliação de desempenho na administração pública e no Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT.

2.1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A avaliação de desempenho, considerada anteriormente uma simples forma de controlar as atividades das organizações, evoluiu ao longo dos anos e hoje já é reconhecida como um instrumento indispensável ao alcance das estratégias estabelecidas pelas organizações.

Na esfera das administrações públicas, a preocupação em dedicar tempo, conhecimento e outros recursos para a implantação de metodologias que visem avaliar o desempenho de programas sociais e programas públicos tem seu marco a partir das tendências de reforma administrativa que introduziram na Administração Pública o modo de gestão gerencial (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Desta forma, as iniciativas de reformas do Estado que aconteceram em diversos países há mais de trinta anos atrás tinham como objetivo fazer a estrutura de governo funcionar melhor e com menor custo possível. Porém, essa melhoria somente poderia ser observada com a implantação de ferramentas que possibilitassem acompanhar o desempenho do aparelho estatal representado principalmente por seus programas públicos e sociais (KETTLE, 1998).

Na década de 1990, a necessidade da utilização de instrumentos adequados para a avaliação de desempenho do aparelho passou a ser reconhecida em todas as regiões do mundo, quando muitos países passaram a desenvolver métodos e ferramentas que julgavam ideais para controlar o andamento de programas públicos e sociais

No Brasil, a primeira medida adotada para controlar e modernizar as atividades próprias da Administração Pública foi implementada pelo Decreto nº 137, de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE). Este Programa tinha por objetivo promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais mediante um

conjunto de diretrizes destinadas a compatibilizar a gestão dessas empresas com a política econômica do país.

Dentro da nova perspectiva de administração por resultados, o modelo gerencial implantado a partir da Reforma do Aparelho do Estado teve como eixo a integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão que deveriam ser organizados em três horizontes de tempo: um estratégico de oito anos que indicaria a integração entre os Planos Plurianuais (PPA) de quatro anos e os orçamentos anuais (NADER, 2005).

O modelo de gestão implantado no Brasil com o apoio do PPA, a cada reedição que acontecia de quatro em quatro anos, passava por transformações que tornavam o programa mais consistente e apresentando resultados cada vez mais satisfatórios sobre o gerenciamento e controle das ações públicas (NADER, 2005).

A primeira versão do programa implantado no Brasil foi também denominada Plano Brasil em Ação e teve sua vigência no período entre 1996 e 1999. Nesse período o programa tinha como foco principal o desenvolvimento sustentável do país e por isso priorizou ações como a redução de custos e ampliação da competitividade da economia, a redução das disparidades sociais e regionais, a viabilização de maiores investimentos privados e a viabilização de parceiras público-privadas (Brasil:MP/SPI,2002).

Em relação ao PPA do período 2000 – 2003, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil acrescentou alguns conceitos à metodologia de gestão do programa com o objetivo de assegurar ainda mais qualidade no seu gerenciamento. Essas alterações proporcionaram a criação da função de gerente de programa, o gerenciamento intensivo dos planos estratégicos e principalmente a ênfase na avaliação anual de desempenho de todos os programas integrantes do plano (Brasil:MP/SPI,2002, p.30).

As alterações propostas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o PPA 2004-2007 foram muito mais incisivas quanto à criação de medidas para a avaliação de desempenho do programa como um todo. A necessidade de tornar o Estado cada vez mais voltado aos resultados que transfere à sociedade se torna latente perante os administradores públicos.

Desta forma, foi instituído o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) (<http://www.planejamento.gov.br>).

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) exerce papel fundamental para o sucesso do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual apresentando uma série de responsabilidades como o estabelecimento das diretrizes gerais para a implantação de metodologias de avaliação dos programas, a seleção de programas que serão objeto de avaliação específica, o acompanhamento do conjunto de avaliações de programas desenvolvidas pelos órgãos setoriais, dentre outras (<http://www.planejamento.gov.br>).

Diante de tantas atribuições, a CMA é considerada o eixo motriz para o funcionamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) e desta forma estimula a implementação de políticas públicas através de uma visão integradora determinada pela busca de melhoria contínua dos processos inerentes ao ciclo de gestão do Plano e sua interface com a atuação dos Órgãos Centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

Outra iniciativa do Governo Federal com vista a implantar uma nova cultura gerencial onde os cidadãos são incluídos no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação de seus resultados foi a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi editada em maio de 2000 com o objetivo de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio da ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o

equilíbrio das contas públicas. São pressupostos da LRF, a transparência, o controle e a responsabilização.

A transparência, segundo Khair (2001, p.15) é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela Internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas: “Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal”.

Segundo Khair (2001, p.14), “o controle é facilitado pela criação de novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal que, além da obrigatoriedade de publicação, deverão estar disponibilizados na Internet”. Ademais, acrescenta o autor, que deverá ser criado, em cada ente público “um Conselho de Gestão Fiscal, formado pelo governo e sociedade civil, para o acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal” (*idem biden*).

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras. A irresponsabilidade fiscal poderá resultar na suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na Lei 10.028/2000 que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

A partir dos principais objetivos da LRF de garantir maior responsabilidade e transparência às ações dos administradores públicos, ampliou-se a confiança da sociedade em relação à aplicação das receitas arrecadadas através de impostos. Desta forma, o próprio Governo Federal passou a empenhar esforços para que Estados e Municípios pudessem aproveitar esse período de maior crédito social para se modernizarem de acordo com os princípios do novo modelo de gestão que se instalava no país.

Como todo processo de modernização, esse momento com que se deparavam os Estados e Municípios exigia além de planejamento das ações grande disponibilidade de recursos financeiros. Atento a essa realidade, o Governo Federal colocou a disposição tanto dos Municípios quanto dos Estados brasileiros alguns Programas de Modernização da Administração Tributária, com vistas a permitir que essas esferas de governo também tivessem condições de fortalecer suas receitas próprias e conseqüentemente oferecer serviços de qualidade à população através de uma nova administração baseada em resultados.

2.2 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%.

Até o ano de 2009, o BNDES aprovou a liberação de recursos para 366 projetos, que totalizaram o montante de R\$ 751,4 milhões, sendo que desse montante, o valor de R\$ 572,5 foi desembolsado conforme Tabela 1:

Tabela 1
Número de Operações e Valores Desembolsados pelo PMAT

	Nº de Operações	Valor Histórico	Valor Desembolsado
Operações – Total	400	R\$ 751.442.113	R\$ 572.524.604
Aprovadas	33	R\$ 46.403.381	
Contratadas	367	R\$ 705.038.732	R\$ 572.524.604

Ativas	227	R\$ 476.517.130	R\$ 333.269.555
Ativas-utilizadas	100	R\$ 129.309.265	R\$ 133.160.904
Liquidadas	40	R\$ 99.212.336	R\$ 106.094.145

Fonte: Correa (2009, p.218)

Os dados apresentados na tabela 1 reafirmam a importância do PMAT para os municípios brasileiros que a partir da sua contratação tem a possibilidade de atuar na obtenção de mais 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; (iv) permitir a cooperação permanente das unidades da federação entre si, com órgãos da Administração Federal e com a Sociedade Civil para atuação conjunta, intercâmbio de experiências, informações, cadastros e formação de redes sociais que racionalizem, melhorem e ampliem o atendimento e reduzam o custo unitário da prestação dos serviços; e, (v) 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 apresentam potencial de receita própria explorável ou, de aumento significativo da produtividade do gasto 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 da operação 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) infra-estrutura 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.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa enquadra-se como: (i) quanto à abordagem metodológica, como qualitativa e quantitativa por considerar, de um lado, a percepção dos agentes envolvidos para o reconhecimento do problema de pesquisa, e de outro, por utilizar escalas objetivas e mensuráveis para avaliação dos dados; (ii) quanto ao objetivo, como exploratória, por se propor a realizar uma investigação acerca do tema em análise; e (iii) quanto à estratégia, como estudo de caso, em face de se propor a desenvolver um estudo exaustivo da situação em análise buscando um maior conhecimento do contexto do problema.

As informações utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa foram obtidas através de entrevistas semi-estruturadas e análise documental, que permitiram ao pesquisador alcançar os objetivos inicialmente propostos.

3.1 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 de duas grandes escolas de pensamento, a “Escola Americana de Tomada de Decisão, denominada MCDM e a Escola Européia de Apoio a Decisão, denominada MCDA”.

A metodologia de intervenção utilizada no desenvolvimento desta pesquisa segue as premissas desenvolvidas pela corrente da Escola Européia, denominada Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA/C.

3.1.1. Fases da MCDA/C

A utilização da MCDA – C ocorre em três fases distintas e complementares: i) estruturação; ii) avaliação; e iii) recomendações.

3.1.1.1 Fase de Estruturação

A primeira etapa da fase de estruturação envolve a obtenção de informações a cerca dos aspectos relevantes para o contexto analisado, a identificação dos atores envolvidos e a definição de um rótulo para o problema.

A segunda etapa desta fase contempla a identificação dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs) que refletem as considerações dos decisores em relação aos seus “objetivos, metas e valores”, para a resolução do problema (Bana e Costa *apud* Ensslin, Montibeller e Noronha 2001, p. 79). Após a identificação dos EPAs são definidos seus conceitos, com a finalidade de tornar clara a intenção do decisor em relação a cada um dos elementos por ele estabelecidos (COSTA *et al.*, 2008). Na sequência, o facilitador deve separar os EPAs e seus conceitos por áreas de interesse a fim de hierarquizá-los, de tal forma que os conceitos relacionados aos objetivos fins são alocados na parte superior e os conceitos meios são disponibilizados abaixo dos respectivos conceitos fins. Este processo gera novos conceitos que juntamente com os conceitos anteriores formam os mapas cognitivos para o modelo (ENSSLIN, ENSSLIN, S. e CARPES, 2004).

A terceira etapa consiste na utilização da lógica de decomposição para definição dos Pontos de Vista Fundamentais, Pontos de Vista Elementares e Descritores que formam a

estrutura arborescente para o modelo. A definição dos descritores permite medir o desempenho de cada Ponto de Vista que compõe o modelo (COSTA *et al*, 2008).

3.1.1.2 Fase de Avaliação

A fase de avaliação considera num primeiro momento a construção das funções de valor para cada descritor para permitir a medição do desempenho das ações aplicadas em cada Ponto de Vista. Desta forma, conforme ressalta Costa *et al* (2008, p.10), “é preciso avaliar a atratividade dos decisores em relação aos diferentes níveis de impacto do descritor”.

Após a construção da função de valor é necessário definir as taxas de substituição. De acordo com Dutra *et al* (2005), 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.

3.1.1.3 Fase de Recomendações

Nesta fase são elaboradas recomendações com o intuito de melhorar o desempenho da organização que foi anteriormente avaliada.

4. RESULTADOS

Em que pese a relevância da aplicação das três fases da Metodologia MCDA/C, neste estudo serão abordados somente a fase de estruturação e parte da fase de avaliação, já que o objetivo desta pesquisa consiste somente na elaboração do modelo de avaliação de desempenho do PMAT, não contemplando a aplicação do modelo proposto nas Prefeituras Municipais.

4.1 FASE DE ESTRUTURAÇÃO

Assim como ocorre na iniciativa privada, a busca pela eficiência na gestão pública somente é possível através da implantação de medidas de avaliação de desempenho utilizadas de forma sistematizada e contínua.

Portanto, o acompanhamento dos resultados do PMAT é relevante para os administradores públicos identificarem os fatores que interferem no desempenho de suas atividades, corrigindo eventuais discrepâncias limitadoras das 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, faz-se necessário identificar os atores envolvidos no processo decisório, conforme abaixo:

Decisor: consultora especializada na implantação do PMAT em municípios brasileiros.

Intervenientes: gestores públicos

Facilitadores: autores deste trabalho

Agidos: servidores públicos e população

Posteriormente, definiu-se um rótulo para o problema objeto deste estudo, que consiste em propor um modelo de avaliação de desempenho para os municípios brasileiros a partir da implantação do PMAT.

Através de entrevistas semi-estruturadas com o decisor foram identificados os EPAs considerados importantes para a estruturação do modelo de avaliação de desempenho. Na sequência foram formulados conceitos para cada EPA, visando orientar o decisor na identificação das ações utilizadas como parâmetro na construção dos mapas cognitivos.

No Quadro 01 são apresentados exemplos de EPAs e respectivos conceitos, os quais foram identificados neste estudo de caso.

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,...não reduzir a dependência financeira.
3	Projetos para o aumento da arrecadação	Implantar projetos para à redução da evasão fiscal e aumento da receita tributária...não implantar projetos que otimizem a arrecadação municipal.
4	Substituição Tributária	Implantar sistema de substituição tributária para aumentar a arrecadação...não implantar o sistema de substituição tributária
...

Quadro 1 – Exemplos de EPAs e conceitos

Fonte: Autores

Posteriormente, os EPAs são agrupados em áreas de interesse para facilitar a visualização do modelo que se propõe elaborar, conforme demonstrado na Figura 1.

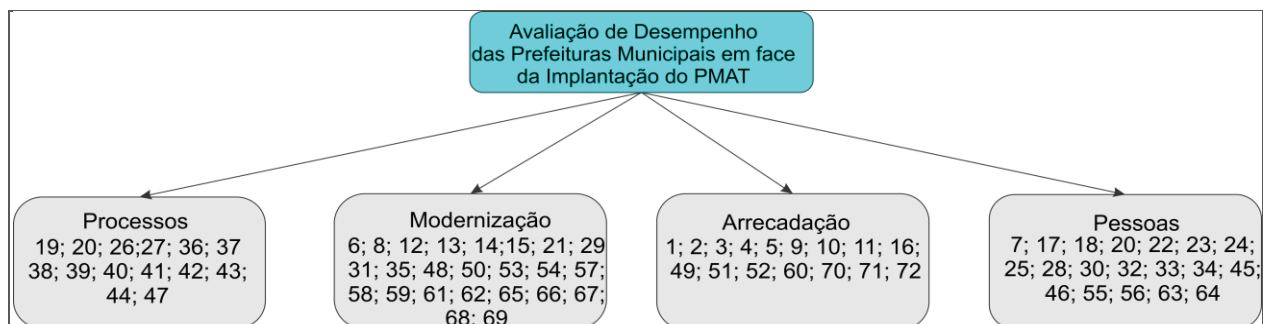


Figura 1: EPAs agrupados por áreas de interesse

Fonte: Autores

Os 72 EPAs demonstrados na Figura 1 estão organizados nas áreas de interesse: Processos, Modernização, Arrecadação e Pessoas.

Na sequência são construídos os mapas cognitivos que constituem representações gráficas onde cada um dos conceitos levantados na etapa anterior são vistos como *nó* que apresenta ligação com outros *nós* devido às relações de influências entre eles (ENSSLIN, MONTIBELLER NETO, 1998)

Para facilitar a análise dos mapas cognitivos, estes são divididos em mapas menores formando *clusters*, conforme apresentado na Figura 2.

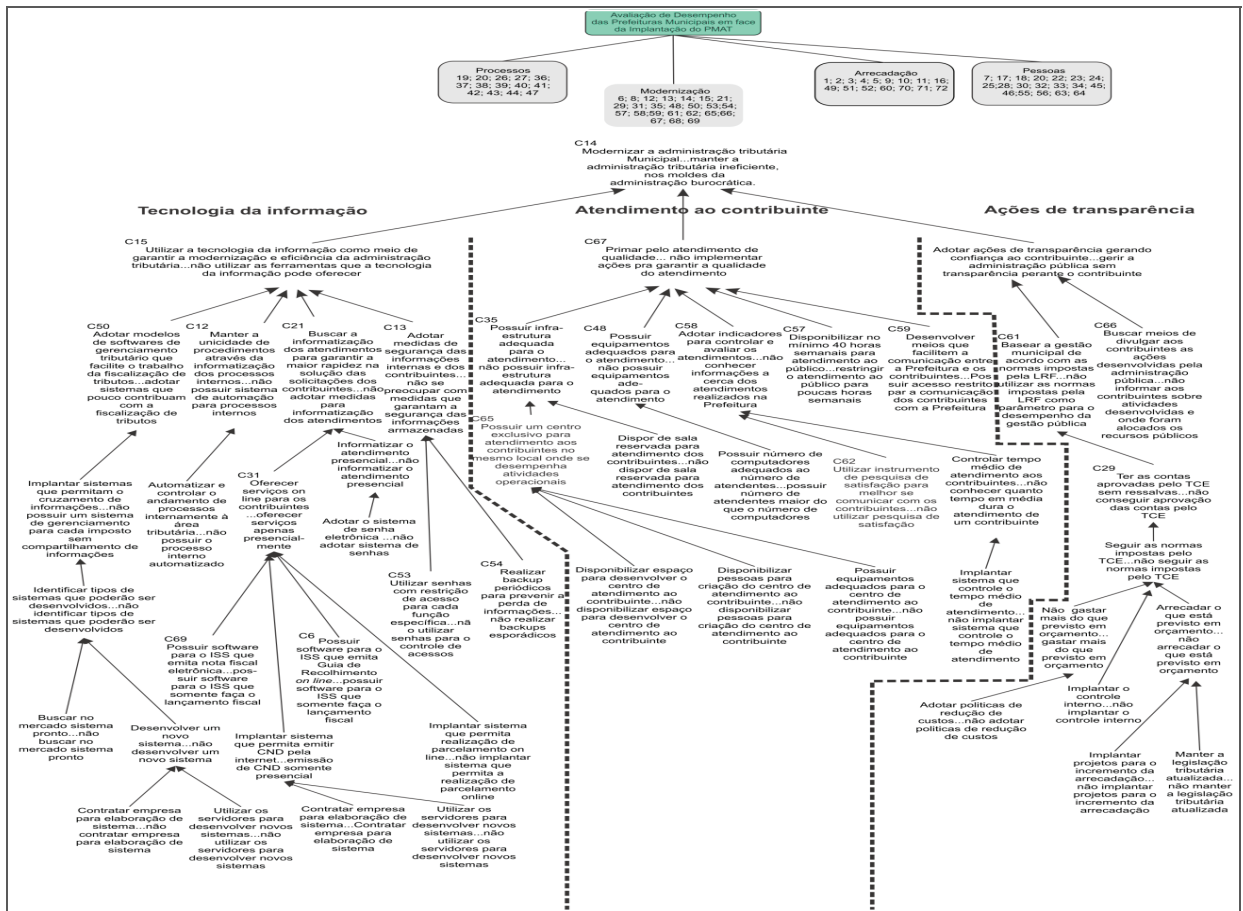


Figura 2: Mapa Cognitivo Modernização separado por Clusters
Fonte: Autores

A Figura 2 apresenta o mapa cognitivo referente à área de interesse Modernização dividido por seus clusters: Tecnologia da Informação, Atendimento ao Contribuinte e Ações de Transparência.

Construídos os mapas cognitivos parte-se para a sistematização da estrutura hierárquica de valor que é formada pelos Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) e seus respectivos descritores. Quando a mensuração de um PVF não ocorrer de forma direta devido a refletir aspectos qualitativos, torna-se necessária sua decomposição em Pontos de Vista Elementares.

Após o processo de decomposição dos PVFs, são definidos os descritores para permitir a mensuração dos critérios considerados na avaliação do modelo. Este processo está exemplificado na Figura 3

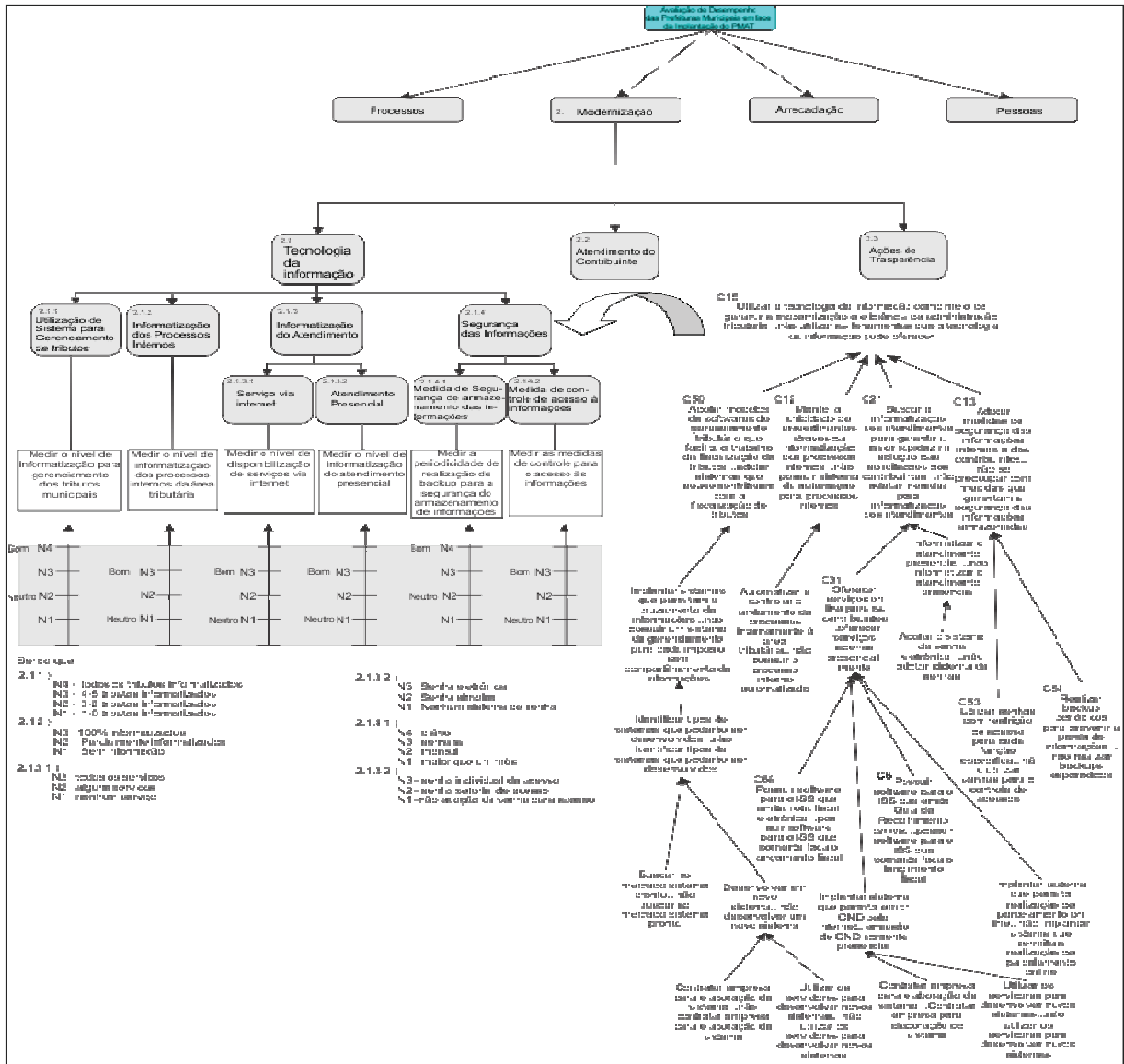


Figura 3: Estrutura Hierárquica de Valor e descritores do PVF Tecnologia da Informação
Fonte: Autores

A Figura 3 representa 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.

Esse processo foi realizado para todos os PVFs, resultando na construção da completa estrutura hierárquica de valor do modelo de avaliação de desempenho, conforme demonstrado na Figura 4.

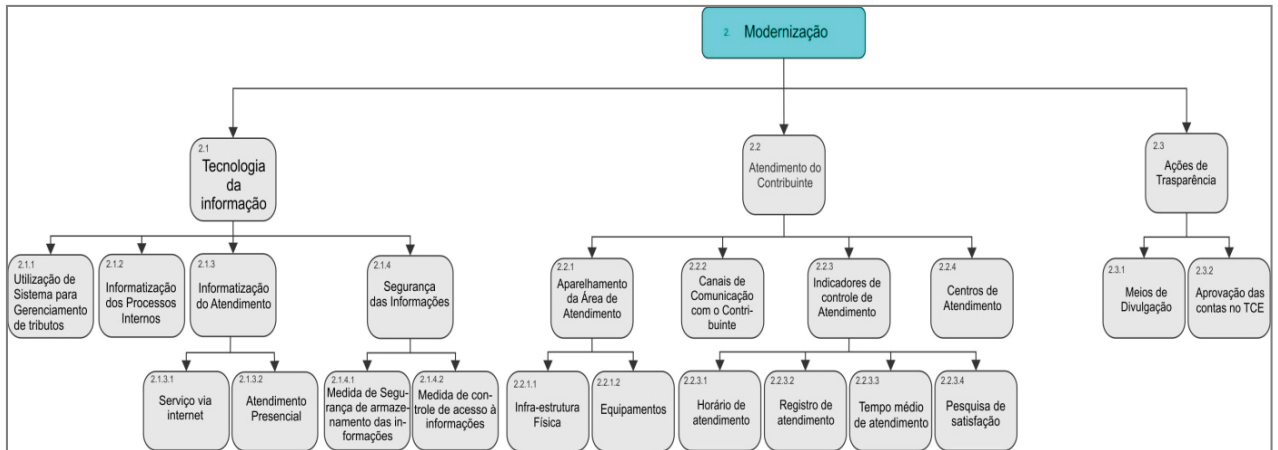


Figura 4: Estrutura Hierárquica de Valor para Área de Interesse Modernização
Fonte: Autores

A Figura 4 que apresenta a estrutura hierárquica de valor para a área de interesse Modernização, é composta por 3 PVFs que serão operacionalizados através de 16 descritores.

4.2 FASE DE AVALIAÇÃO

O objetivo desta fase é determinar as escalas cardinais locais através da função de valor e definir parâmetros para agregar o desempenho particular de um conjunto de critérios em um único valor, através das taxas de substituição (COSTA *et al*, 2008).

A função de valor determina a diferença de atratividade entre os níveis de impacto de um mesmo descritor. Para sua construção o decisor analisa cada descritor individualmente e determina o quão atrativo um nível de desempenho é em relação a outro nível. A construção da função de valor que é realizada com o apoio do software *Macbeth*, está demonstrada na Figura 5.

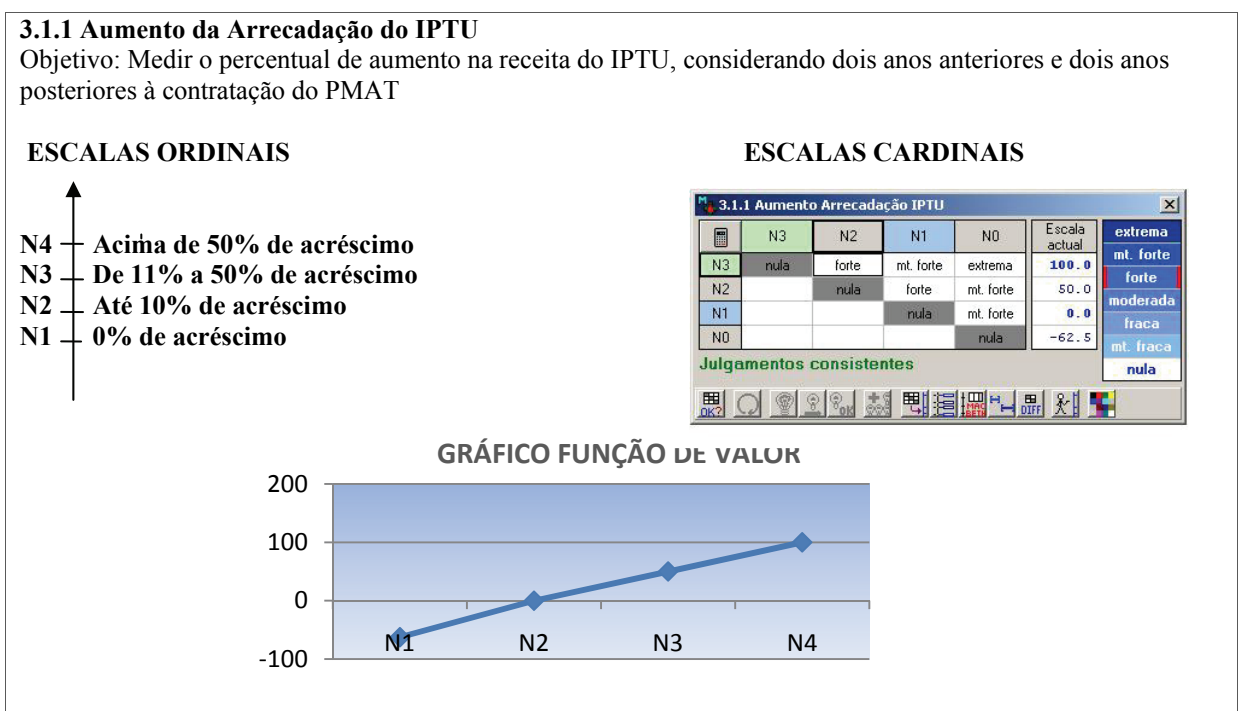


Figura 5: Função de Valor para o Descritor Aumento da Arrecadação do IPTU
Fonte: Autores

A partir das opções de desempenho para os municípios – N1, N2, N3, N4 - representadas na Figura 5, em relação ao descritor “Aumento da Arrecadação do IPTU”, cabe ao decisor determinar o grau de atratividade em cada par de alternativas.

Após o julgamento das alternativas de atratividade, o decisor definirá níveis âncoras para cada descritor, determinando um desempenho “neutro”, e outro “bom” em relação ao descritor analisado. Os níveis âncoras “bom” e “neutro” apresentam pontuação 100 e 0 respectivamente para que esses níveis possuam o mesmo grau de atratividade em qualquer descritor do modelo.

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

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. Na sistematização do processo de ordenação dos critérios foi utilizada a Matriz de Robertz, representada no Quadro 02.

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

Quadro 2: Matriz de Robertz

Fonte: Autores

Na construção da Matriz de Robertz solicita-se ao decisor que eleja 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, atribui-se à célula correspondente a pontuação 1; quando a preferência recai sobre o ponto de vista descrito na coluna, atribui-se à célula correspondente a pontuação 0. Ao final somam-se os valores de 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.

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, conforme demonstrado na Figura 6.

Área de Interesse: Modernização

Julgamentos consistentes

Sendo que:
 2.1 = tecnologia da informação
 2.2 = atendimento ao contribuinte
 2.3 = ações de transparência

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

Fonte: Autores

A Figura 6 apresenta as taxas de substituição obtidas para os PVFs da área de interesse Modernização. Esse procedimento foi realizado para todo o modelo de avaliação de desempenho dos municípios que implantaram o PMAT. A Figuras 07 representada abaixo, demonstra a completa estrutura hierárquica de valor para a área de interesse Modernização e as taxas de substituição determinadas para cada Ponto de Vista que a compõe.

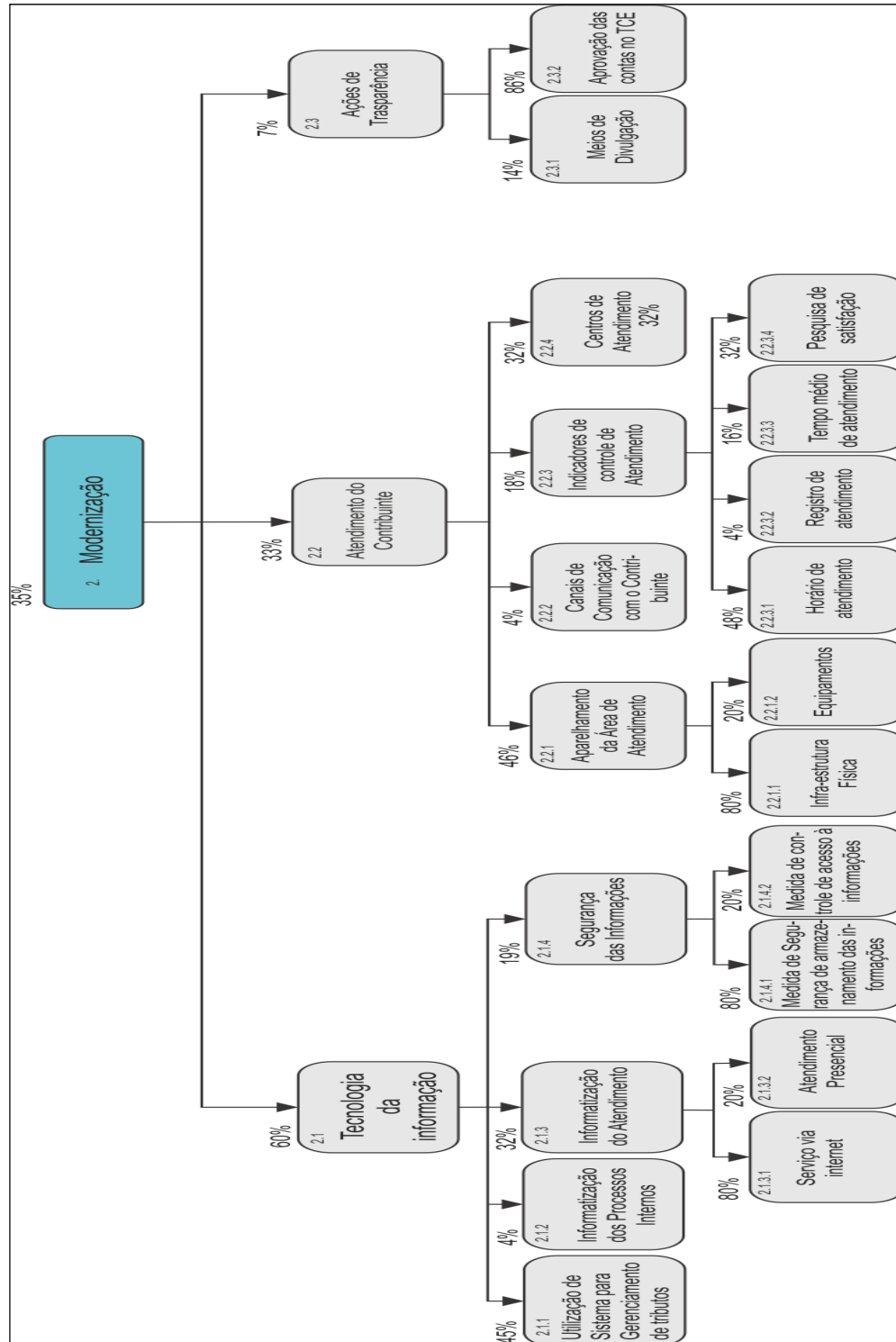


Figura 07: Estrutura hierárquica de valor área de interesse Modernização e respectivas taxas de substituição

Fonte: Autores

Finalizada essa etapa, conclui-se o processo de elaboração do modelo de avaliação de desempenho dos municípios que implantaram o PMAT, onde foram obtidas 4 grandes áreas de interesse: Processos, Modernização, Arrecadação e Pessoas; 14 Pontos de Vistas Fundamentais; e 70 Descritores.

Destaca-se que o processo de construção do modelo de avaliação do PMAT contemplou as principais diretrizes e objetivos do Programa, permitindo as prefeituras municipais identificarem o nível de desempenho alcançado. Trata-se de um instrumento que possibilita a transparências na aplicação dos recursos do Programa, permitindo aos gestores públicos e a sociedade conhecerem os resultados gerados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) instituído em 1997 pelo Governo Federal com o objetivo de proporcionar o fortalecimento das receitas e a modernização da área fazendária das Prefeituras, desde sua instituição teve excelente repercussão entre os Municipais que aderiram à implantação. A boa aceitação ao Programa pelos municípios brasileiros está evidenciada no fato de que até o ano de 2009, aproximadamente R\$ 572 milhões de recursos financeiros foram liberados pelo BNDES para o fortalecimento financeiro e a modernização administrativa das Fazendas Municipais. Por se tratar de recursos públicos, a sua utilização deve ser acompanhada e os resultados monitorados através de uma ferramenta capaz de avaliar os seus resultados obtidos pelos Municípios em face dos objetivos previamente estabelecidos pelo Programa.

Este trabalho teve por finalidade propor um modelo de avaliação de desempenho para os municípios brasileiros que implantaram o PMAT, fundamentado na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – MCDA/C.

A Metodologia MCDA/C é desenvolvida em três fases complementares entre si, que permitem a integração num só modelo de elementos de natureza objetiva e subjetiva, bem como a participação dos atores envolvidos no processo. O estudo restringiu-se a fase de estruturação e parte da fase de avaliação, em face do objetivo de propor um modelo de avaliação de desempenho para os municípios sem, no entanto, a intenção de testar a sua aplicabilidade em um caso concreto.

Conforme ficou evidenciado, a fase de estruturação do modelo contemplou a formação de 4 grandes áreas de interesse, 14 pontos de vista fundamentais e 70 descritores, identificados a partir dos Mapas Cognitivos.

A área de interesse processos é constituída de 3 pontos de vista fundamentais cujas avaliações serão operacionalizadas através de 17 descritores; a área de interesse modernização também constituída de 3 pontos de vista fundamentais, cuja operacionalização ocorre através de 16 descritores; a área de interesse arrecadação é formada por 6 pontos de vista fundamentais e operacionalizada por um total de 19 descritores; a área de interesse pessoas é constituída por 2 pontos de vista fundamentais e operacionalizada através de 18 descritores.

Após a estruturação do Modelo iniciou-se a fase de avaliação com a construção das funções de valor que servem de instrumento para mensuração do desempenho das possíveis ações de cada ponto de vista. A segunda etapa da fase de avaliação consistiu na definição das taxas de substituição que informam o quanto de performance uma ação deve ganhar para compensar a perda de desempenho em outra, possibilitando a avaliação global do modelo.

Pode-se concluir que esta pesquisa alcançou o seu objetivo de propor um modelo de avaliação de desempenho para os municípios que implantaram o PMAT, que se utilizado pelas Prefeituras Municipais permitirá comparar os resultados alcançados em face dos objetivos previamente estabelecidos pelo Programa.

Numa visão ampliada, o modelo de avaliação de desempenho proposto constitui-se num instrumento viabilizador da modernização da Administração Pública e da autonomia financeira dos municípios, permitindo às Prefeituras disponibilizar à sociedade mais serviços com maior qualidade.

Recomenda-se para futuras pesquisas a aplicação do modelo de avaliação de desempenho proposto neste trabalho em Prefeituras Municipais que utilizaram os recursos do PMAT e a compatibilização da estruturação do modelo 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.

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

BRASIL, Decreto nº 137 de 27 de maio de 1991. Institui o Programa de Empresas Estatais. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em 16 de março de 2011.

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.

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

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.; 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.; 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.

KETTL, D. F. (1996) A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, 2000.

NADER, R. M. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do Governo Federal Brasileiro**. Caracas, 2005. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>> Acesso em 15 mai. 2010.