

METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS E DAS AÇÕES

A metodologia de avaliação adotada no Estado neste PPA 2004-2007 foi elaborada desde 2004 com o objetivo de promover a análise de todas as ações de governo pelos responsáveis nos órgãos/entidades, com instruções adotadas pela SEPLAN, disponibilizadas tanto no *Manual de Elaboração do Relatório da Ação Governamental* como também pelas assessorias, durante o período de elaboração do mesmo pelos responsáveis nos órgãos/entidades.

Os núcleos de planejamento em cada órgão/entidade participam com o apoio institucional, assessoria aos responsáveis pela análise e consolidação no órgão das análises do setor.

Os procedimentos de elaboração foram: informação pelos órgãos à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral dos agentes públicos e políticos responsáveis por programas e ações constantes da programação do Estado para o exercício de 2007, publicação da portaria de responsabilização de acordo com as informações fornecidas pelos órgãos, orientação de preparação para elaboração de análises, com providências de relatórios da execução programática de 2007, orientação das metas nos prazos estabelecidos, capacitação dada pela SEPLAN aos responsáveis nos órgãos/entidades e aos núcleos de planejamento, assessorando ao longo do processo, avaliação dos responsáveis pelas ações no sistema SIGPlan, análise da SEPLAN, ajustes das avaliações setoriais, assessoria da SEPLAN e dos núcleos de planejamento no período de ajustes e consolidação do processo na SEPLAN.

Todo este trabalho foi preparado ao longo dos meses de janeiro, fevereiro e março de 2008, seguindo o seguinte conceito de avaliação:

Avaliação pode ser entendida “como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações governamentais sobre as quais os gestores públicos possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas e os programas. Não se destina a resolver ou substituir juízos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa – informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua execução” (Ala-Haja & Helgason apud GUGEL, 2004)¹

A avaliação dos programas e das ações está apresentada conforme a estrutura de ações de governo aprovada no PPA 2004-2007. Cada programa finalístico ou de gestão de políticas públicas está em um dos seis objetivos estratégicos de governo: 1 – Melhorar a qualidade de vida para promover a cidadania; 2 – Reduzir o número de pessoas em condição de vulnerabilidade social; 3 – Promover o desenvolvimento sustentável da economia, fortalecendo a competitividade, a diversificação e a participação do micro, pequeno e médio empreendimento; 4 – Garantir o uso ordenado dos recursos naturais, visando o desenvolvimento sócio-econômico com qualidade ambiental; 5 – Melhorar o desempenho da gestão pública estadual; e 6 – Dar sustentabilidade à gestão de políticas públicas, garantindo o equilíbrio fiscal e a capacidade de financiamento do Estado, visando o atendimento das necessidades da sociedade. Os programas chamados de apoio administrativo são apresentados como programas e ações padronizados e sua ordem segue a mesma apresentada na lei orçamentária anual, por unidades orçamentárias. Entende-se por programa como a articulação de um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema, ou ao atendimento de uma necessidade da sociedade, ou ainda, a uma oportunidade de investimento.

Os atributos que definem os programas estão apresentados no primeiro quadro que aparecem na avaliação:

- Nome do programa;
- Objetivo do programa;
- Unidade Responsável;

¹ GUGEL, Gisele. Arcabouço metodológico para implementação da avaliação dos programas de governo que possa contribuir para o fortalecimento do planejamento governamental do estado de Mato Grosso, 2004. Monografia de especialização em gestão pública por resultados. Universidade Federal de Mato Grosso. 2004

- Responsável pelo programa;
- Indicadores;
- Valores orçados, atualizados, contingenciados e executados;
- Índices de avaliação do planejamento e da gestão; e
- As ações do programa;

Os valores estão apresentados no quadro da realização financeira do programa, da seguinte forma:

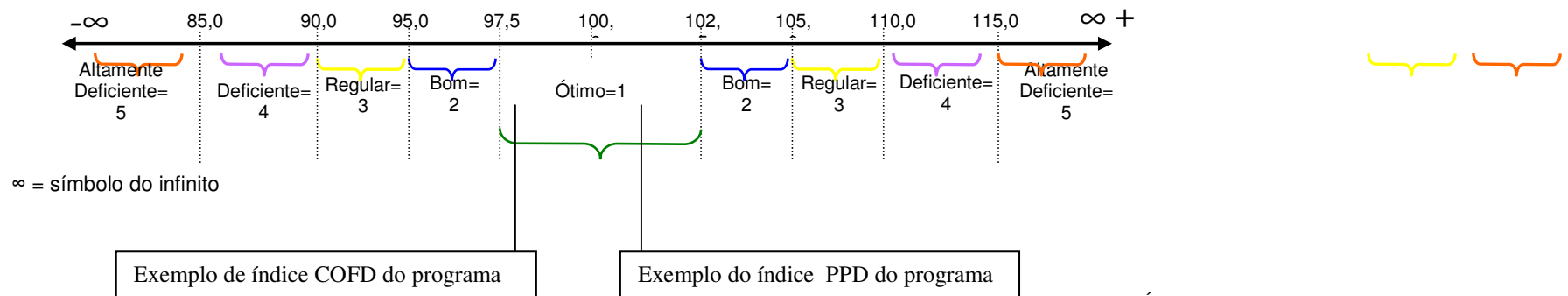
- Dotação inicial – recursos orçamentários previstos na **LOA 2007**;
- Dotação final – considera as alterações que ocorreram durante o exercício financeiro, somando ou diminuindo na dotação inicial os créditos adicionais;
- Valor realizado, ou seja, que foi empenhado no programa.
- Índice PPD – Planejamento e Programação da Despesa, correspondendo à relação entre o valor empenhado e a Dotação Inicial (orçamentário);
- Índice COFD – Capacidade Operacional Financeira da Despesa que corresponde à relação entre o valor empenhado e a Dotação Final (após créditos);

Desde 2005, foram introduzidas para análise tanto dos responsáveis nos órgãos quanto da sociedade, dois **índices de avaliação da despesa**. Abaixo está o texto explicativo e orientativo destes índices, transcritos do *Manual de Elaboração do Relatório da Ação Governamental 2007*:

*Com base em metodologia desenvolvida pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP², busca-se neste tópico avaliar a **eficiência** das previsões iniciais e finais da despesa orçamentária, comparativamente às respectivas realizações.*

*Foram utilizados os índices **PPD** – Planejamento e Programação da Despesa, resultante da divisão da despesa empenhada pela inicialmente fixada, e **COFD** – Capacidade Operacional Financeira da Despesa, resultante da divisão da despesa empenhada pela dotação final (dotação inicial mais créditos adicionais) menos o valor contingenciado.*

O desempenho é considerado melhor quanto mais próximos de 100% estiverem tais índices, conforme consta ilustrado no desenho a seguir:



• Ótimo = 1, para variação positiva ou negativa

² Para detalhes sobre a metodologia, consulte as páginas da internet: www.abop.org.br - informativos 58,60,67; e www.tc.df.gov.br/contas/2004/arg18-indavaliacao_despesa.pdf.

até 2,50%;

- Bom = 2, para variação positiva ou negativa de 2,51 a 5,00%;
- Regular = 3, para variação positiva ou negativa de 5,01 a 10,00%;
- Deficiente = 4, para variação positiva ou negativa de 10,01 a 15,00%;
- Altamente Deficiente = 5, para variação positiva ou negativa superior a 15%.

Adotamos a metodologia por ser esta ser conhecida em diversos Estados. Este fato possibilita o estabelecimento de parâmetros bem como o acúmulo de informações com vistas à manutenção de uma forma padronizada de registros da evolução de nossa gestão orçamentária.

Outra finalidade que destacamos é a possibilidade, a partir deste referencial, de que os órgãos venham a utilizar a metodologia como uma das formas de realizar uma auto-avaliação, aprimorando cada vez mais sua gestão orçamentária - este pode ser considerado um dos principais ganhos do processo.

Para que a metodologia fosse utilizada, adotamos o estágio que representa o fato gerador da despesa pública, qual seja, o "Empenho". Dessa forma, pretendemos obter no RAG uma representação mais fiel de nossa **eficiência** das previsões iniciais e finais, comparativamente às respectivas realizações.

Através do resultado do PPD – Planejamento e Programação da Despesa, podemos visualizar de que forma os órgãos estão efetivamente projetando a despesa, ou seja, se estão realizando corretamente a previsão do orçamento no processo do PTA. De posse dessas informações, pretendemos socializar as boas práticas, mapeando-as e divulgando-as pela Administração Pública Estadual.

O COFD - Capacidade Operacional Financeira da Despesa - nos permite visualizar a capacidade dos órgãos em executar os recursos, ou seja, como está a capacidade do órgão quanto à eficiência de sua gestão. Ressaltamos que este índice (COFD) não nos fornece informações quanto à qualidade do gasto público, as quais serão supridas pelos órgãos quando estes preencherem os campos específicos para avaliação da qualidade do gasto no RAG.

Apesar das diversas análises que estes índices permitem fazer, estes por si só ainda são insuficientes para uma avaliação precisa ou mais próxima da realidade. O RAG foi concebido pensando em aliar as análises quantitativas com a análise qualitativa.

Não é nossa intenção fazer apologia à metodologia, esta é apenas e tão somente mais um instrumento que como outro qualquer requer pessoas capacitadas para interpretá-lo e trabalhar na formulação de soluções.

Estes índices mostrarão as situações de conformidade ou não. As situações de conformidade deverão ser mantidas e socializadas. Quanto às situações de não conformidade deverão ser equacionadas.

No ano de 2006 foi acrescentado o campo **valor contingenciado**, para esclarecer restrições financeiras e orçamentárias acontecidas durante o ano de 2006.

Para a elaboração do RAG 2007 a inovação introduzida refere-se a publicação da portaria nº 02, de 28 de janeiro de 2008, que trata da responsabilização dos agentes públicos pelas avaliações apresentadas nos programas e ações de governo executadas durante o exercício de 2007, e constantes do PPA 2004-2007. A portaria referida foi publicada em atendimento a disposições legais contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2007.

Desde 2005 o estágio da despesa que está evidenciado no RAG é o do empenho. São três os estágios da despesa que estão conceituados abaixo:

Empenho é "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

O pagamento é desenvolvido em dois momentos distintos: a emissão da ordem de pagamento; e o pagamento propriamente dito.

A ordem de pagamento constitui em despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

A realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito.

A avaliação do programa está apresentada nos seguintes quadros:

1. O quadro da **avaliação de resultados e da execução do programa** apresenta uma análise qualitativa do responsável pelo programa no órgão/entidade. Nesta avaliação foi orientado para o responsável que descrevesse de forma sucinta como ocorreu a execução do programa em 2004, abordando os seguintes aspectos:

- Reanálise do problema que gerou o programa no que se refere às suas características (causa e efeitos). Se houve alteração significativa em sua intensidade, amplitude, urgência, tendência de agravamento ou atenção;
- Se o programa continua alinhado com os objetivos estratégicos do governo e do órgão;
- As principais oportunidades e dificuldades encontradas no período que contribuíram para o alcance ou não dos objetivos;
- Se os recursos orçados inicialmente nas ações do programa foram aplicados nas mesmas ações previstas, ou foram remanejados para ações do próprio ou de outros programas;
- Tendo em vista o problema que gerou o programa, indicar quais os impactos/resultados para o público alvo.
- Justifique se os recursos materiais e a infraestrutura são adequados para a execução do programa.
- Existe algum mecanismo no órgão responsável pelo programa para o monitoramento sobre o desempenho físico das ações que compõem o programa.
- É realizada alguma avaliação da satisfação de seus usuários/beneficiários em relação à execução do programa.
- Outros aspectos a ser considerados: i) mudanças na gestão interna do programa; ii) alterações na política setorial; iii) contingenciamento.
- Outras restrições encontradas na execução do programa.

2. No quadro dos **Indicadores**: o responsável deveria informar o índice mais atual em relação àquele que estava informado no PPA 2004-2007 e fazer um breve comentário sobre a evolução desse índice. Se o responsável pelo programa considerasse o indicador inadequado para medir a evolução do programa, poderia sugerir outro indicador.

3. No quadro dos **Outros produtos entregues no Programa**: o responsável deveria informar quantos ocorreram no ano, utilizando os seguintes itens:

- Produto;
- Unidade de medida;
- Quantidade entregue;
- Valor executado;

- O(s) município(s) onde entregou o produto;
- Justificativa, explicando a necessidade da entrega deste produto no programa.

4. No quadro **Recomendações**: o responsável poderia indicar as providências que devem ser tomadas para que o programa torna-se mais efetivo.

Abaixo do quadro do programa vêm todas as ações, projetos, atividades e operações especiais, que foram abertas em 2007 no programa do programa.

O primeiro quadro está a descrição da ação que contém o que está de acordo com a LOA 2007:

- Nome da ação;
- Tipo de ação – projeto, atividade e operações especiais;
- Unidade responsável;
- Objetivo específico;
- Descrição da meta física;

Logo abaixo está o quadro da realização da meta física, com a seguinte descrição:

- Meta física prevista na LOA 2007;
- Meta física prevista após créditos – Durante o ano, quando o órgão faz uma alteração por créditos adicionais (adicionando ou retirando valores da ação) o sistema informatizado (FIPLAN) só autorizam a realização após o responsável no órgão setorial justificar o impacto na meta física prevista na LOA com a ocorrência desta mudança. Portanto, este quadro foi a alteração feita pelo órgão/entidade durante o ano na meta física prevista;
- Meta física realizada – Este quadro o responsável informa a quantidade entregue durante o ano. O preenchimento é feito quando o responsável informa no quadro mais abaixo qual região de planejamento ele entregou o produto e a quantidade e quantidade física entregue. Caso não houve realização da ação com a entrega da meta física, este quadro permanece com o número zero, demonstrando que não houve execução, e o quadro Região de Planejamento e Quantidade de meta física não aparece no relatório.
- Percentual realizado da meta física em relação ao valor previsto;
- Percentual realizado da meta física em relação ao valor atual;

Abaixo do quadro da meta física vem o quadro da realização orçamentária e financeira das ações, com os seguintes itens:

- Valor orçamentário previsto na LOA 2007;
- Valor orçamentário previsto após as suplementações e anulações (valor atual);

- Valor empenhado em 2007;
- Valor contingenciado;
- Índice PPD – Planejamento e programação da Despesa, correspondendo à relação entre o valor empenhado e a Dotação Inicial (orçamentário);
- Índice COFD – Capacidade Operacional Financeira da Despesa que corresponde à relação entre o valor empenhado e a Dotação Final (após suplementações e anulações);

Abaixo está o quadro da meta física realizada, com os seguintes itens:

- Região de planejamento – Que está especificado no quadro das regiões;
- Quantidade da meta física entregue por região de planejamento;

Abaixo destes quadros quantitativos está o quadro da **Análise da execução física, orçamentária e financeira da ação**. Neste quadro o responsável faz a parte qualitativa, sob orientação metodológica com relato dos principais problemas e as restrições que ocorreram e prejudicaram o alcance da meta física proposta, durante o ano 2007.

PROGRAMAS E AÇÕES PADRONIZADOS

As unidades responsáveis foram orientadas a elaborarem o relatório de todos os programas de sua responsabilidade, inclusive os programas de apoio administrativo:

- o programa de apoio administrativo, propriamente dito;
- o programa de previdência e pensionistas do Estado;
- os programas de operações especiais.

No programa de apoio administrativo existem **ações não padronizadas e ações padronizadas**. As **ações padronizadas, comum a todas as unidades do Estado, não têm meta física**, desta forma a unidade responsável deveria relatar **apenas a execução orçamentária e financeira destas ações**.

As **ações não padronizadas, que por não ter um programa específico na unidade setorial foram alocados no programa de apoio administrativo, têm meta física**, portanto, a unidade responsável **deveria informar os produtos entregues no relatório físico, orçamentário e financeiro normalmente, como se estas ações estivessem em** um programa finalístico do órgão.

Nos **programas de previdência e pensionistas do Estado e programas de operações especiais** todas as **ações são padronizadas**, desta forma, **não têm meta física**, e o órgão **deveria relatar sobre as ações e sobre estes programas**.

A apresentação destes programas chamados genericamente de **programas e ações padronizadas** será por **unidade orçamentária**, ordenada por códigos, de acordo com a apresentação na LOA.

Abaixo está o quadro das 12 regiões de planejamento que o Estado utiliza para elaborar os instrumentos como o PPA, LDO, PTA, LOA e RAG. Há também a região chamada de **todo o Estado**, com o código **99**, quando o órgão não consegue especificar por razões próprias em qual região de planejamento foi entregue a meta física ou quando a meta física beneficia todo o Estado. Neste Relatório o órgão ao indicar onde entregou a meta física realizada, seleciona a região de planejamento e digita a quantidade da meta física entregue. Abaixo estão os nomes das regiões, com os municípios pertencentes a cada um, e os códigos utilizados.

REGIÕES DE PLANEJAMENTO

0100	I – NOROESTE	0200	II – NORTE
0101	Juina (Cidade Pólo)	0201	Alta Floresta (Cidade Pólo)
0102	Castanheira	0202	Nova Bandeirantes
0103	Juruena	0203	Apiacás
0104	Cotriguaçu	0204	Nova Monte Verde
0105	Aripuanã	0205	Paranaíta
0106	Colniza	0206	Carlinda
0107	Rondolândia	0207	Nova Canaã do Norte
		0208	Colider
		0209	Nova Santa Helena
		0210	Terra Nova do Norte
		0211	Novo Mundo
		0212	Guarantã do Norte
		0213	Matupá
		0214	Peixoto de Azevedo
		0215	Nova Guarita
0300	III – NORDESTE	0400	IV – LESTE
0301	Vila Rica (Cidade Pólo)	0401	Barra Garças (Cidade Pólo)
0302	Santa Terezinha	0402	Querência
0303	Confresa	0403	Ribeirão Cascalheira
0304	Porto Alegre do Norte	0404	Canarana
0305	Santa Cruz do Xingu	0405	Nova Nazaré
0306	São José do Xingu	0406	Água Boa
0307	Cana-Brava do Norte	0407	Cocalinho
0308	Alto Boa Vista	0408	Campinápolis
0309	São Felix do Araguaia	0409	Nova Xavantina
0310	Serra Nova Dourada	0410	Novo São Joaquim
0311	Bom Jesus do Araguaia	0411	Araguaiana
0312	Novo Santo Antônio	0412	General Carneiro
0313	Luciara	0413	Pontal do Araguaia
		0414	Torixoréu
		0415	Ribeirãozinho
		0416	Ponta Branca
		0417	Araguianha

0500	V – SUDESTE	0600	VI – SUL
0501	Rondonópolis (Cidade	0601	Cuiabá (Cidade Pólo)
0502	Pólo)	0602	Várzea Grande
0503	Gaúcha do Norte	0603	Nobres
0504	Paranatinga	0604	Rosário Oeste
0505	Santo Antônio do Leste	0605	Acorizal
0506	Campo Verde	0606	Jangada
0507	Primavera do Leste	0607	Planalto da Serra
0508	Dom Aquino	0608	Nova Brasilândia
0509	Poxoréo	0609	Chapada dos Guimarães
0510	Tesouro	0610	Nossa Senhora do Livramento
0511	Jaciara	0611	Santo Antônio do Leverger
0512	São Pedro da Cipa	0612	Barão do Melgaço
0513	Juscimeira	0613	Poconé
0514	Pedra Preta		
0515	Guiratinga		
0516	São José do Povo		
0517	Alto Garças		
0518	Itiquira		
0519	Alto Araguaia		
	Alto Taquari		

0700	VII – SUDOESTE	0800	VIII - OESTE
-------------	-----------------------	-------------	---------------------

0701	Cáceres (Cidade Pólo)	0801	Tangará da Serra (Cidade Pólo)
0702	Porto Esperidião	0802	Porto Estrela
0703	Mirassol D'Oeste	0803	Barra do Bugres
0704	Glória D'Oeste	0804	Nova Olímpia
0705	São José dos Quatro	0805	Denise
0706	Marcos	0806	Santo Afonso
0707	Curvelândia	0807	Campo Novo do Parecis
0708	Araputanga	0808	Brasnorte
0709	Indiavaí		
0710	Figueirópolis D'Oeste		
0711	Lambari D'Oeste		
0712	Rio Branco		
0713	Salto do Céu		
0714	Reserva do Cabaçal		
0715	Jauru		
0716	Vale de São Domingos		
0717	Pontes e Lacerda		
0718	Vila Bela da Santíssima		
0719	Trindade		
0720	Conquista D'Oeste		
0721	Nova Lacerda		
0722	Comodoro Campos de Júlio Sapezal		
0900	IX – CENTRO – OESTE	1000	X - CENTRO
0901	Diamantino (Cidade Pólo)	1001	Sorriso (Cidade Pólo)
0902	Alto Paraguai	1002	Nova Mutum
0903	Nortelândia	1003	Santa Rita do Trivelato
0904	Arenápolis	1004	Lucas do Rio Verde
0905	Nova Marilândia	1005	Tapurah
0906	São José do Rio Claro		
0907	Nova Maringá		

1100	XI – NOROESTE II	1200	XII – CENTRO – NORTE
1101	Juara (Cidade Pólo)	1201	Sinop (Cidade Pólo)
1102	Porto dos Gaúchos	1202	Nova Ubiratã
1103	Novo Horizonte do Norte	1203	Feliz Natal
1104	Tabaporã	1204	Vera
		1205	Santa Carmem
		1206	Cláudia
		1207	União do Sul
		1208	Itaúba
		1209	Marcelândia
9900	XIII – TODO O ESTADO		