



Módulo “De Olho nas Metas”

Relatório técnico

Julho de 2014



Sumário

1.	Apresentação.....	3
2.	Objetivo	3
3.	Resultados esperados.....	4
4.	Elaboração do sistema de monitoramento	4
4.1.	Definição do Plano de Governo utilizado	4
4.2.	Seleção dos compromissos mensuráveis	4
4.2.1.	Supressão de trechos não mensuráveis	5
4.3.	Separação dos compromissos em mais de uma ação	6
4.4.	Elaboração dos indicadores.....	6
4.5.	Comparação entre Plano de Governo x Planos Plurianuais	6
4.6.	Realização dos pedidos de informação	6
4.7.	Sistematização das metas físicas.....	7
5.	Balanço geral	7
Anexo 1	– Compromissos mensuráveis	8
Anexo 2	– Compromissos não mensuráveis	12

1. Apresentação

O “De olho nas metas” é uma nova ferramenta de transparência e controle social desenvolvida pelo Observatório Cidadão de Piracicaba. Trata-se um **sistema de acompanhamento das metas do Poder Executivo**, que irá monitorar alguns dos compromissos eleitorais do Plano de Governo (2013-2016) apresentado pelo atual prefeito municipal, Gabriel Ferrato. O Plano contém aproximadamente 91 compromissos, em diferentes áreas, como saúde, educação, transporte público, segurança, entre outras. Destes, foram selecionados os eixos, com os quais as instituições do Observatório já possuem experiência de trabalho:

- Respeito, Democracia e Transparência
- Saneamento e Meio Ambiente
- Infraestrutura e Mobilidade Urbana

Estes 3 eixos somam 27 compromissos de governo, dos quais foram selecionados 21, que o Observatório considerou mensuráveis (possíveis de medir e acompanhar). Alguns destes compromissos compreendem mais de uma ação governamental e, em determinados casos, foram divididos em dois ou mais compromissos, **totalizando o monitoramento de 26 ações governamentais**. Os critérios de escolha estão descritos da seção 3.1.

Como Piracicaba não possui uma lei de metas para o Executivo e não é signatária do [Programa Cidades Sustentáveis](#), o Observatório buscou elaborar um sistema que identificasse quais eram as metas para as ações assumidas pelo Prefeito durante a campanha eleitoral. Muitos compromissos assumidos são abrangentes e, portanto, não possuem metas estabelecidas. O primeiro passo foi definir critérios para selecionar os compromissos mensuráveis e, na sequência, elaborar os indicadores para monitorar sua execução. Logo após, foram cruzadas informações do Plano de Governo 2013-2016 com os Planos Plurianuais 2010-2013 e 2014-2017 para encontrar quais compromissos já estariam previstos e com metas definidas até 2016, último ano do mandato do Prefeito. Em virtude de muitos compromissos não terem sido identificados nos PPAs, o Observatório solicitou à Prefeitura quais seriam suas metas até 2016, por meio do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC). As seções abaixo elucidarão detalhadamente como estes processos foram realizados.

Os 21 compromissos eleitorais e as respectivas 26 ações supracitadas serão acompanhados pelo Observatório durante todo o mandato do prefeito eleito, ou seja, até 2016, com frequência anual de atualização.

2. Objetivo

O objetivo deste sistema é acompanhar as ações realizadas pelo governo municipal em relação às propostas apresentadas pelo Prefeito durante a campanha eleitoral. Espera-se monitorar as ações da prefeitura e os compromissos eleitorais do Prefeito nos seguintes temas: meio ambiente, saneamento básico, mobilidade urbana, transparência e participação.

3. Resultados esperados

Ao apresentar esta nova ferramenta de inovação cívica, o Observatório almeja alcançar os seguintes resultados:

- a) Disseminar o sistema “De olho nas metas” como uma nova forma de controle social no acompanhamento das políticas públicas.
- b) Fomentar a discussão sobre a importância de que Piracicaba tenha uma lei específica de Plano de Metas, para os 4 anos de mandato de seus prefeitos.
- c) Fomentar a discussão sobre o detalhamento das leis orçamentárias, como a LOA, PPA e LDO, para que sejam mais precisas no que diz respeito aos indicadores físicos de cada ação governamental.
- d) Influenciar outras instituições a monitorarem e avaliarem compromissos e políticas públicas da administração municipal. Este relatório pode servir como um modelo para que essas instituições monitorem compromissos eleitorais de outros eixos do Plano de Governo, tais como: Saúde, Educação, Habitação e Segurança.

4. Elaboração do sistema de monitoramento

Nesta seção serão apresentadas questões metodológicas, relativas à construção deste sistema de monitoramento, como se deu a seleção dos compromissos eleitorais, quais foram os critérios desta seleção e quais foram as estratégias e os instrumentos utilizados na obtenção de informações.

4.1. Definição do Plano de Governo utilizado

O primeiro passo para a criação do sistema foi a definição de qual Plano de Governo apresentado pelo atual prefeito seria utilizado. No caso, foram analisados dois Planos de Governo – um protocolado na Justiça Eleitoral e outro distribuído à população durante a campanha. Foi definida a utilização deste último, que, além de contar com um número maior de compromissos, também obteve um maior alcance populacional.

4.2. Seleção dos compromissos mensuráveis

Para elencar os compromissos eleitorais do Plano de governo que que poderiam ser medidos, o OCP estipulou os 6 critérios de seleção a seguir:

1. Que possam ser mensuráveis, específicos, temporais e atingíveis, ou seja, que possam ser traduzidos em metas.

2. Cuja mensuração seja possível com apenas um indicador (ainda que possam ser escolhidos dois ou mais indicadores para melhor qualificar a avaliação do compromisso).
3. Cuja ação governamental possua informações com qualidade suficientes para o seu monitoramento.
Como o sistema de monitoramento depende de informações públicas, é preciso que a qualidade das mesmas seja adequada para os processos de acompanhamento.
4. Cujo mérito do cumprimento não esteja apenas vinculado aos **deveres** intrínsecos à administração pública.
De acordo com a jurisprudência do direito administrativo, configuram-se como deveres da administração pública: Dever de Agir; Dever de Juridicidade; Dever de Probidade; Dever de Eficiência; Dever de Prestação de Contas.
5. Cujo mérito do cumprimento não esteja apenas vinculado aos **princípios** constitucionais intrínsecos à administração pública.
São considerados princípios da administração pública aqueles enumerados no art. 37 da CF, que dispõe: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".
6. Que não fujam da **alçada/competência** do Executivo municipal, de acordo com definições legais.
A Constituição Federal dividiu funções entre os Entes Federativos para que sejam exercidas de forma exclusiva ou privativa por cada um deles. Neste caso, serão consideradas apenas aquelas ações do Plano de Governo cuja competência não seja exclusiva ou privativa de outro ente da federação.

O anexo II contém a tabela dos compromissos não mensuráveis e o critério pelo qual cada um foi assim classificado.

Compromissos mensuráveis	Compromissos não mensuráveis	Total
21	6	27

4.2.1. Supressão de trechos não mensuráveis

Há também o caso em que determinados trechos foram suprimidos de seus compromissos, pelos mesmos critérios supracitados de não mensuração. A prática foi adotada para que a mensuração do maior número de ações fosse realizada. O compromisso "Implantar o novo Aterro Sanitário para lixo doméstico com sistema de compostagem e separação do reciclável, deixando de enviá-lo para Paulínia" é um bom exemplo para este tópico. Nesse caso, o trecho "deixando de enviá-lo para Paulínia" marca um resultado esperado com o cumprimento da meta e foi suprimido.

O anexo I contém a tabela dos compromissos mensuráveis. Os trechos suprimidos podem ser localizados, com justificativa, na coluna "observações".

4.3. Separação dos compromissos em mais de uma ação

Alguns dos compromissos eleitorais compreendem mais de uma ação governamental e, em determinados casos, foram destrinchados em dois ou mais compromissos. Por esse motivo, há o acompanhamento de 26 ações governamentais derivadas de 21 compromissos eleitorais. Um exemplo é o compromisso “Implantar a 3ª grande e moderna Estação de Tratamento de Esgoto doméstico, que permitirá atingir 100% de esgoto tratado no município”, que foi dividido em 2 ações de monitoramento: uma referente à implantação da Estação e outra referente à porcentagem de esgoto tratado.

O Anexo I contém a tabela dos compromissos mensuráveis. Os compromissos eleitorais divididos em mais de uma ação podem ser localizados na coluna “observações”.

4.4. Elaboração dos indicadores

Parte dos compromissos mensuráveis possui indicadores físicos e financeiros contemplados no PPA, já outra parte não se encontra na lei orçamentária. Neste último caso, o OCP definiu indicadores que se correlacionam ao máximo com a descrição do compromisso assumido pelo governo. O OCP buscou trabalhar com apenas um indicador para cada compromisso, mas em alguns casos foram escolhidos dois, para melhor qualificar a avaliação da ação.

4.5. Comparação entre Plano de Governo x Planos Plurianuais

Foi realizado um cruzamento prévio de dados entre as ações do Plano de Governo escolhido e sua relação com os Planos Plurianuais – PPA 2010-2013 e PPA 2014-2017. Desta análise, foi constatado que 5 dos 27 compromissos contidos nos 3 eixos escolhidos do Plano de Governo tinham relação com estas leis orçamentárias. Ou seja, 19% destes compromissos eleitorais estavam contemplados com indicadores físicos e financeiros específicos para aquela proposta.

A fonte de cada uma das metas físicas utilizadas está discriminada na seção 4.7.

4.6. Realização dos pedidos de informação

Foram realizados pedidos de informação sobre:

- Quais as respectivas metas do governo para cada uma das ações cujas metas não estavam discriminadas no Plano de Governo ou nos Planos Plurianuais (2010-2013 / 2014-2017).
- O status (ou situação) de cada ação governamental no final de 2013, para que fosse possível avaliar o grau de cumprimento de cada ação ao final do primeiro ano de mandato. Em alguns casos, foi também solicitado o status do ano de 2012, para que pudesse haver um comparativo de evolução para com o ano anterior.

4.7. Sistematização das metas físicas

Com o cruzamento dos dados Plano de Governo, PPA e SIC foram identificadas as metas para cada um dos compromissos eleitorais. Dos 21 compromissos eleitorais selecionados, somente 6 apresentavam uma meta específica para acompanhamento. Ou seja, o próprio compromisso eleitoral é apresentado com um número (Exemplo: Plantar mais de 250 mil árvores nas zonas urbana e rural) ou é claramente mensurável (Ex. Implantação de Estação de Tratamento de Esgoto). Em consulta aos PPAs 2010-2013 e 2014-2017 identificou-se que 5 dos compromissos selecionados continham metas físicas (e financeiras) nas leis orçamentárias. Por fim, a determinação das demais metas físicas foi realizada por meio de pedidos de informação via SIC. Ainda, dos 21 compromissos selecionados, 6 não possuem meta / meta não informada, e 1 pedido de informação não foi respondido, impossibilitando a obtenção de sua meta.

Tabela Geral de classificação das metas (3 eixos escolhidos)					
Nº de metas físicas existentes no Plano de Governo	Nº de metas físicas contempladas no PPA (2010-2013 e/ou 2014-2017)	Nº de metas físicas informadas via SIC	Nº de compromissos que não possuem meta /meta não informada	Nº de pedidos de informação não respondidos	Total
6	5	3	6	1	21
29%	24%	14%	29%	5%	100%

Mesmo nos casos em que não existem metas, ou que as mesmas não foram apresentadas, o sistema elaborou indicadores e irá realizar o monitoramento anual da evolução dos mesmos.

5. Balanço geral

O balanço geral será realizado no final do mandato, visto que muitas ações não precisam, necessariamente, ocorrer de forma linear ao longo dos anos.

Anexo 1 – Compromissos mensuráveis

Eixos	Compromissos eleitorais	Indicador	Meta	Fonte da meta	Observações
Respeito, Democracia e Transparência	Debater em audiências públicas as principais questões relativas ao desenvolvimento sustentável de Piracicaba	Número de audiências públicas realizadas que não possuem obrigação legal	Não há meta	SIC 33970/2014	-
	Divulgar e disponibilizar no Portal do Município os principais atos do Executivo, dentre eles: arrecadação, despesas, licitações, contratos e contratações	O conjunto de indicadores utilizados para mensuração desse compromisso são os mesmos avaliados pelo Observatório, desde novembro de 2012.	Não há meta	SIC 54321/2014	-
	Estimular a participação da população com ações que ampliem os debates do Orçamento Participativo	Número de cidadãos envolvidos em eventos do Orçamento Participativo	Não há meta	SIC 33976/2014	-
Saneamento e Meio Ambiente	Implantar o novo Aterro Sanitário para lixo doméstico com sistema de compostagem e separação do reciclável, deixando de enviá-lo para Paulínia	Aterro Sanitário implementado e em funcionamento	Aterro sanitário implementado até 2016	Plano de Governo 2013-2016	O trecho "Deixando de enviá-lo para Paulínia" marca um resultado esperado com o cumprimento da meta e foi suprimido.
	Implantar a 3ª grande e moderna Estação de Tratamento de Esgoto doméstico, que permitirá atingir 100% de esgoto tratado no município	% do projeto executada	3ª Estação de Tratamento de Esgoto doméstico em funcionamento até 2016	Plano de Governo 2013-2017	Esse compromisso eleitoral foi dividido em dois: implantar a 3ª grande e moderna Estação de Tratamento de Esgoto doméstico; e atingir 100% de esgoto tratado no município.
	Atingir 100% de esgoto tratado no município	% de esgoto tratado na cidade, em relação ao total de esgoto coletado	100% de esgoto tratado no município até 2016		
	Ampliar a cobertura verde do município plantando mais de 250 mil árvores nas zonas urbana e rural	Número de árvores plantadas nas zonas urbana e rural	250 mil árvores plantadas até 2016	Plano de Governo 2013-2019	O acompanhamento deste indicador já é feito pelo Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP)

Ampliar a coleta seletiva e reciclagem do lixo doméstico	Toneladas de resíduos coletados por mês	Ampliar a reciclagem dos resíduos coletados seletivamente para 432 ton/mês (5184 ton/ano)	SIC 33986/2014 e 54212/2014	O acompanhamento deste indicador já é feito pelo Observatório Cidadão de Piracicaba
Ampliar o número de Ecopontos para entrega de pequenos volumes de entulho de construção, grandes objetos (móveis, podas de árvores etc.) e resíduos recicláveis	Número de novos Ecopontos instalados	15 Ecopontos entregues até 2016	SIC 33989/2014	-
Ampliar os serviços de poda de árvores	Número de árvores podadas	Executar a poda de 52.404 árvores até 2016	SIC 33990/2014	Esse compromisso eleitoral foi dividido em dois: Ampliar os serviços de poda de árvores; e ampliar os serviços de poda de árvores.
Ampliar os serviços de capinação	Área capinada (Km²)	Executar 400,4 Km² de capinação até o final de 2016		
Reduzir a perda de água na rede de distribuição e substituir redes antigas	Porcentagem de perda de água na distribuição (calculada pela divisão do volume anual de água produzido pelo volume anual de água consumido pelos diferentes setores)	Reduzir em 8% a perda de água na rede de distribuição (2% ao ano)	PPA 2010-2013 (ação 15) e PPA 2014-2017 (ação 418)	O trecho "e substituir redes antigas" pode ser considerado um segundo compromisso eleitoral. No entanto, ele não pode ser medido, por ser pouco específico. Para medir a redução da perda de água na rede de distribuição, portanto, o trecho foi suprimido. O acompanhamento deste indicador já é feito pelo Observatório Cidadão de Piracicaba.
Ampliar a implantação de Centros de Lazer e Parques Regionais com equipamentos para uso da população do entorno	Unidades implantadas de Centros de Lazer e Parques Regionais	Implantação de 20 centros de lazer e 4 parques regionais até o final de 2016	PPA 2010-2013 (ações 64 e 71) e PPA 2014-2017 (ações 331 e 333)	O trecho "com equipamentos para uso da população do entorno" foi suprimido para priorização de um único indicador. Foram também consideradas as ações dos PPAs, que tratam da implantação de Parques Regionais (sem deixar claro a inserção de "equipamentos para uso da população do entorno".

Infraestrutura e Mobilidade Urbana	Realizar duplicações e alargamentos de vias públicas selecionadas	Número de duplicações e alargamentos realizados	Realizar 15 duplicações e alargamentos até o final de 2016	PPA 2014-2017 (ação 234)	-
	Pavimentar trechos de ruas e avenidas	Pavimentação realizada (m²)	Pavimentar 115.000 m² de ruas e avenidas	PPA 2014-2017 (ação 245)	-
	Recapear 200 trechos de ruas, totalizando 120 quilômetros de extensão, reduzindo a necessidade de tapa-buracos	Extensão de trechos de ruas e avenidas recapeados (km)	Recapear 120 km de extensão até 2016	Plano de Governo 2013-2019	-
	Recuperar trechos de ruas e avenidas que apresentam deficiências no asfalto	Massa utilizada (TON)	Utilizar 4400 toneladas de massa para recuperar trechos de ruas e avenidas até o final de 2016	PPA 2010-2013 (ação 389) e PPA 2014-2017 (ação 263)	-
	Concluir a duplicação da Av. Nossa Senhora do Carmo, em Santa Terezinha	Extensão da avenida duplicada	Concluir a duplicação da Av. Nossa Senhora do Carmo	Plano de Governo 2013-2019	-
	Dar prosseguimento ao projeto de revitalização da Rua Governador e de seu entorno e revitalizar a Avenida Rui Barbosa	% executada do projeto	Não informado	Plano de Governo 2013-2019	Esse compromisso foi dividido em dois: dar prosseguimento ao projeto de revitalização da Rua Governador e seu entorno; e revitalizar a Avenida Rui Barbosa.
	Revitalizar a Avenida Rui Barbosa	% executada do projeto			
	Promover melhorias no transporte público, com novos ônibus e linhas e com a modernização dos terminais	Frota média de ônibus em circulação	Não há meta	SIC 54218/2014	Esse compromisso foi dividido em três: Novos ônibus; novas linhas; e modernização dos terminais

	Promover melhorias no transporte público, com novas linhas	Número de linhas	Não há meta	SIC 54218/2015	
	Promover melhorias no transporte público, com a modernização dos terminais	% de modificações implantadas nos terminais de ônibus	Não há meta	SIC 55812-2014	
	Ampliar o número de novos abrigos de ônibus	Número de abrigos de ônibus instalados	Não há meta	SIC 34006/2014	Neste caso, há uma ação prevista PPA: a ação 240, referente a "aquisição e instalação de abrigo de ônibus". No entanto, o indicador físico utilizado para ela refere-se à porcentagem de "modificações implantadas", prevendo que em cada ano se implantem 25% de modificações. Ou seja, não há uma previsão do número de abrigos a serem construídos. Por isso a sugestão do Observatório Cidadão de Piracicaba de criar um novo indicador, para avaliar esse compromisso.
	Implantar novas ciclovias e ciclofaixas	Extensão total, em quilômetros, das ciclovias e ciclofaixas existentes no município	Não há meta	SIC 36512/2014	-
	Implantar Central de Monitoramento Eletrônico de Semáforo	% de implantação da Central	Concluir a implantação da Central de Monitoramento Eletrônico de Semáforo, até o final de 2016	Plano de Governo 2013-2020	-

Anexo 2 – Compromissos não mensuráveis

Critério de exclusão	Compromissos eleitorais	Comentários
<p>Critério 1 - Compromisso não pode ser traduzido em meta, por não ser mensurável, específico, temporal, ou atingível</p>	<p>Reforçar e ampliar a política de educação ambiental</p>	<p>"Reforçar" e "ampliar" são termos pouco específicos. Também não foi encontrada uma definição das ações envolvidas na "política de educação ambiental". Por essas razões, este compromisso eleitoral não pode ser traduzido em meta</p>
	<p>Remodelar o sistema viário de entroncamentos com alto fluxo de veículos</p>	<p>Há, no PPA (2014-2017), a ação 235, "remodelação de sistemas viários". No entanto, essa ação pode envolver obras em outros pontos que não apenas os entroncamentos com alto fluxo de veículos, uma vez que "sistema viário" é todo o sistema por onde trafegam veículos com pneus. De qualquer forma, pode-se afirmar que este compromisso não é específico o bastante para ser traduzido em meta</p>
	<p>Respeitar a cidadania e ampliar os mecanismos de participação da sociedade civil, das entidades de moradores e dos Conselhos Municipais</p>	<p>Além de que o trecho "respeitar a cidadania" seja um dever constitucional, a "ampliação de mecanismos de participação da sociedade civil" pode envolver uma série de atividades, tais como Conselhos Municipais, Conferências Municipais, Audiências Públicas etc. Também pode contar com a criação de outros mecanismos ainda não institucionalizados de participação. Por isso, pode-se afirmar que este compromisso não é específico o bastante para ser traduzido em meta.</p>
<p>Critério 2 - Compromisso não pode ser mensurado com apenas um indicador</p>	<p>Enfrentar pontos críticos de alagamento de vias públicas</p>	<p>Não há forma de medir o enfrentamento de pontos críticos de alagamento por meio de resultados, pois ele pode ocorrer devido a outros fatores externos à ação do Executivo, tais como mudanças no volume das chuvas. Por outro lado, o acompanhamento com foco nas obras públicas realizadas em pontos críticos de alagamento torna-se difícil por não haver uma especificação sobre como o Executivo pretende enfrentar esses pontos.</p>

<p>Critério 3 - Ação governamental não possui informações com qualidade suficientes para o seu monitoramento.</p>	<p>Implantar novas ligações viárias que facilitem o acesso entre os bairros e rodovias</p>	<p>No PPA há ações específicas de ligações entre duas avenidas, ou entre uma avenida e uma rodovia (219, 220, 222). No entanto, também há uma ação de "ligações viárias de acesso entre bairros" (236). Ligações viárias de acesso entre bairros não são necessariamente entre bairros e rodovias. Portanto apenas a ação 222 ("ligação da av. Laranjal Paulista x Rod. SP 127) pode ser utilizada para acompanhar esse compromisso eleitoral. É necessário, entretanto, consultar o Executivo quanto à previsão de obras em outras ligações além desta.</p>
<p>Critério 5 - O mérito do cumprimento do compromisso está vinculado aos deveres e/ou princípios intrínsecos à Administração Pública</p>	<p>Respeitar os contribuintes com a aplicação transparente dos impostos arrecadados</p>	<p>A aplicação transparente dos impostos arrecadados nada mais é que o cumprimento do dever de prestação de contas e do princípio da publicidade</p>