

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Jaderson Alan Markus Borgelt

**Análise do Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
e seu Programa Porto Alegre Copa 2014
ESTUDO DE CASO**

**Porto Alegre
2014**

Jaderson Alan Markus Borgelt

**Análise do Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
e seu Programa Porto Alegre Copa 2014
ESTUDO DE CASO**

**Trabalho de conclusão de curso de
graduação apresentado ao Departamento de
Ciências Administrativas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, como
requisito parcial para a obtenção do grau de
bacharel em Administração.**

Orientador: Prof. MSc. Jorge Luiz Passini

Porto Alegre
2014

Jaderson Alan Markus Borgelt

**Análise do Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
e seu Programa Porto Alegre Copa 2014
ESTUDO DE CASO**

**Trabalho de conclusão de curso de
graduação apresentado ao Departamento de
Ciências Administrativas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, como requisito
parcial para a obtenção do grau de bacharel
em Administração.**

Conceito Final:

Aprovado em 05 de Dezembro de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos - UFRGS

Orientador - Prof. MSc. Jorge Luiz Passini – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à providencial colaboração da UFRGS e dos professores do curso de Graduação em Administração que me abriram as portas para novos conhecimentos, em especial ao Professor Orientador que dedicou muitas de suas noites para orientar cuidadosamente o desenvolvimento deste trabalho e aos servidores da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO) e da Secretaria Municipal de Gestão (SMGES) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre pela substancial participação, sem os quais este trabalho não seria possível. Agradeço também aos meus pais Rogério e Mirian pelo suporte e pelo carinho e à minha namorada Nicole por estar sempre semeando ao meu lado.

RESUMO

O presente trabalho analisa o Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e de seu Programa Porto Alegre Copa 2014 em relação às etapas de elaboração, de implementação nas dimensões financeira, física e cronológica e de controle a avaliação, em razão da eleição da cidade como sede do evento da Copa do Mundo de Futebol do ano de 2014. O objetivo geral é identificar as principais características do Plano Plurianual e do Programa citados, a partir do levantamento teórico sobre o tema, da coleta de dados publicados, de dados fornecidos pelas Secretarias e de entrevistas aplicadas aos servidores responsáveis a partir dos dados encontrados. A viabilidade do estudo de caso consiste no princípio constitucional da publicidade, que obriga a Administração a divulgar os dados, e ao encerramento do PPA2010-2013, possibilitando o inteiro período, de início e fim, para análise. Tabelas foram utilizadas extensivamente para facilitar a disposição e a verificação dos dados. Na seção de análise identificam-se as principais características elencadas pelos autores sobre o Plano Plurianual. Analisam-se os principais valores financeiros e as metas envolvidas com o Plano e com o Programa. Identifica-se a pressão decorrente dos prazos, que possivelmente provocaram falhas de planejamento, e entraves posteriores na etapa de implementação. Conclui-se que se trata de um plano bem elaborado, que enfrentou problemas nas etapas de implementação, que poderia ser mais específico em termos cronológicos, que mantém controles internos, possuiu transparência financeira e que é de alta relevância.

PALAVRAS-CHAVE: Administração. Administração Pública. Planejamento. Planejamento Governamental. Planejamento Municipal. Plano Plurianual. Programas e Ações de Plano Plurianual. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Copa do Mundo FIFA 2014. Obras da Copa em Porto Alegre. Programa Porto Alegre Copa 2014. Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

LISTA DE FIGURAS

Figura nº 01. Organograma da Prefeitura Municipal de Porto Alegre Jan/2013.....	15
Figura nº 02. Quadro resumo do processo político administrativo.....	29

LISTA DE SIGLAS

GP: Gabinete do Prefeito

SMURB: Secretaria Municipal de Urbanismo

SMGES: Secretaria Municipal de Gestão

SMGL: Secretaria Municipal de Governança Local

SMPEO: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento

SMF: Secretaria Municipal da Fazenda

SMA: Secretaria Municipal de Administração

PGM: Procuradoria Geral do Município

DEP: Departamento de Esgotos Pluviais

SMACIS: Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social

SMAM: Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMC: Secretaria Municipal da Cultura

SMDH: Secretaria Municipal de Direitos Humanos

SME: Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer

SMED: Secretaria Municipal de Educação

SMIC: Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio

SMJ: Secretaria Municipal da Juventude

SMOV: Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMTE: Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego

SMT: Secretaria Municipal de Transportes

SECOPA: Secretaria Extraordinária da Copa de 2014

SMTUR: Secretaria Municipal de Turismo

SEDA: Secretaria Especial de Direitos Animais

SMS: Secretaria Municipal da Saúde

SMSEG: Secretaria Municipal de Segurança

LISTA DE TABELAS

Tabela nº 01: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Servidores Municipais. Fevereiro de 2014.	18
Tabela nº 02: Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Quadro de Pessoal, Escolaridade e Cargos - Fevereiro / 2014.....	19
Tabela nº 03: Balanço Patrimonial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2013.	22
Tabela nº 04: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Orçamento Anual 2013. Receitas.	23
Tabela nº 05: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Orçamento Anual 2013. Despesas.	24
Tabela nº 06: Resumo de conceitos e suas definições.	31
Tabela nº 07: Governo e Administração Pública conforme três sentidos.	32
Tabela nº 08: Resumo comparativo do Setor Público com o Setor Privado.	34
Tabela nº 09: Ranking de problemas da cidade, por votação.	49
Tabela nº 10: Receitas previstas no PPA Original	51
Tabela nº 11: Comparativo das despesas por Programas de governo.	52
Tabela nº 12: Despesas do Programa Porto Alegre Copa 2014 por ações	60
Tabela nº 13: Comparativo das despesas previstas do Programa Porto Alegre Copa 2014 por Ações.....	70
Tabela nº 14: Despesas totais previstas por Programas de governo do PPA 2010-2013 (em R\$ mil).....	73
Tabela nº 15: Previsão e execução das despesas do PPA 2010-2013 por Programas de governo (em R\$ mil).	76
Tabela nº 16: Despesas previstas e executadas do Programa Porto Alegre Copa 2014 e suas Ações (em R\$ mil).....	79
Tabela nº 17: Órgãos executores e tipos das Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014.....	81
Tabela nº 18: Metas do Programa Porto Alegre Copa 2014 e suas Ações.....	83
Tabela nº 19: Metas do Programa Nossa Copa e suas Ações do PPA2014-2017 ...	85
Tabela nº 20: Datas de início e conclusão previstas e executadas do Programa Porto Alegre Copa 2014 e suas Ações.....	89

Sumário

1. Introdução.....	11
1.1 Caracterização da Organização	11
1.1.1 Evolução Histórica.....	11
1.1.2 Principais Marcos Institucionais	12
1.1.3 Estrutura e Recursos da Organização	14
1.2 Formulação do Problema	24
1.3 Objetivos	26
1.3.1 Objetivo Geral	26
1.3.2 Objetivos Específicos	26
1.4 Justificativa	27
2. Revisão da Literatura.....	28
2.1 Administração Pública.....	28
2.1.1 Cultura e Administração Pública	28
2.1.2 Processo Político Administrativo	29
2.1.3 Regulamentação e Execução	30
2.1.4 Administração Pública e Política	30
2.1.5 Cultura e Processo Político Administrativo.....	31
2.1.6 Caracterização da Administração Pública.....	31
2.1.7 Tipologia das Organizações Públicas	35
2.1.8 Políticas Públicas	36
2.2 Planejamento Governamental	36
2.2.1 Planejamento	37
2.2.2 Planejamento Governamental.....	37
2.2.3 Etapas Típicas do Planejamento.....	38
2.2.4 Características do Planejamento Governamental	39

2.2.5	Níveis do Planejamento	40
2.2.6	Instrumentos do Planejamento e Orçamento Governamental.....	40
2.2.7	O plano Plurianual.....	41
2.2.8	Intervenção Parcial do Estado	42
3.	Metodologia	44
3.1	Delineamento da Pesquisa.....	44
3.2	Definição da População Alvo de estudo	45
3.3	Plano de coleta de dados	46
3.4	Instrumentos de coleta de dados.....	47
3.5	Plano de análise de dados	47
4.	O Plano Plurianual e o Programa Porto Alegre Copa 2014.....	48
4.1.	O Plano Plurianual 2010-2013.....	48
4.2.	O Programa Porto Alegre Copa 2014.....	55
5.	Análise do PPA e do Programa Porto Alegre Copa 2014	61
5.1.	Elaboração do Plano e do Programa.....	61
5.2.	Implementação do Plano e do Programa	68
5.2.1.	Dimensão Financeira	69
5.2.2.	Dimensão Física	80
5.2.3.	Dimensão Cronológica	86
5.3.	Controle e Avaliação	90
6.	Conclusões e sugestões.....	92
6.1.	Elaboração do Planejamento.....	93
6.2.	Implementação	94
6.3.	Controle e Avaliação	98
6.4.	Considerações Finais	100
7.	Referências.....	101
8.	Apêndices e Anexos	106

APÊNDICE 1: Questionário 1 SMPEO.....	106
APÊNDICE II: Questionário 2 SMGES.....	110
ANEXO I: Excertos da Matriz de Responsabilidades	114
ANEXO II: Mapa estratégico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014.	116

1. Introdução

O presente trabalho pretende analisar a elaboração, a implementação nas dimensões financeira, física e cronológica, o controle e a avaliação do Plano Plurianual do município de Porto Alegre para os anos de 2010 a 2013 e seu Programa Porto Alegre Copa 2014, abrangendo seus recursos financeiros, suas alterações, e as readequações adotadas. Além disso, pretende-se comparar os objetivos e metas do Plano com as suas realizações em decorrência das alterações efetuadas no plano por conta dos eventos da Copa.

1.1 Caracterização da Organização

A organização a ser estudada para análise do Plano Plurianual e seu Programa Porto Alegre Copa 2014 é a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a partir da representação das secretarias competentes. Nesta seção será apresentada a evolução histórica, os principais marcos institucionais, a estrutura e os principais recursos da entidade.

1.1.1 Evolução Histórica

A cidade teve sua fundação oficial em 26 de março de 1772. Esse primeiro importante passo permitiu a instalação dos primeiros serviços públicos, como os registros de nascimentos e óbitos e, principalmente, permitiu a desvinculação da cidade da capital da época, Viamão. Em seguida, em 24 de julho de 1773, tomou posse como governante José Marcelino de Figueiredo, que elevou o status da cidade para Capital, ampliando ainda mais a independência e a referência política e comercial da cidade, a partir da transferência completa do poder civil (CEEE, 1997).

Durante seu desenvolvimento recebeu imigrantes de todas as nacionalidades, alemães, italianos, espanhóis, africanos, poloneses, judeus e libaneses, transformando-se em uma cidade multicultural. No ano de 1821 recebeu o status de

cidade pelo imperador D. Pedro II. Já no início do século XX iniciou grandes obras de melhoria, como instalação de eletricidade, rede de esgotos, transportes elétrico, água encanada, hospitais, ambulâncias, telefonia, indústrias e as primeiras faculdades, ganhando assim projeção nacional (CEEE,1997).

O primeiro plano diretor da cidade, em 1914, previu a construção de uma das mais referenciadas obras de mobilidade urbana, o viaduto Otávio Rocha, que foi concluído em 1932 (CEEE, 1997). Administrativamente a prefeitura passou a adotar novas técnicas e ferramentas de gestão a partir da Reforma Administrativa instituída pelo decreto lei nº 200 de 1967, e pela inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988, além de atender as orientações quanto ao Planejamento, traduzido pelo Plano Plurianual com vigência de quatro anos.

Hoje a estrutura pública da cidade contempla serviços como a construção e manutenção de escolas, hospitais, obras de mobilidade urbana, a prestação de serviços sociais e de esgotamento sanitário, além de serviços eminentemente característicos do poder executivo como o fazendário, o regulatório, o de planejamento e gestão, entre outros que serão apresentados em seção específica. Além disso, a população da cidade, para os quais a Prefeitura desenvolve suas ações, ultrapassa 1,4 milhão de habitantes, segundo o IBGE.

(Fonte: IBGE. Infográficos: dados gerais do município de Porto Alegre. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25/11/2014).

1.1.2 Principais Marcos Institucionais

Os principais marcos institucionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre são apresentados a seguir. Entre eles está a caracterização do poder do estado e da esfera de governo a que pertence, além da sua natureza administrativa e das suas políticas públicas.

A Prefeitura, genericamente, é responsável pela atividade administrativa de arrecadar tributos e distribuí-los em forma de bens e serviços para a população, dessa forma, enquadra-se na seara pertencente ao Poder Executivo. Além disso, é responsável pela prestação de serviços públicos e pela fiscalização das atividades

pertinentes. Esse poder como bem define Di Pietro (2011) é exercido pelo Prefeito, que tem a competência de planejar, organizar e dirigir a máquina pública municipal.

Política e administrativamente a Prefeitura enquadra-se na esfera de governo Municipal, tendo como marco de sua autonomia a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, formulada pelos representantes da cidade em Câmara Constituinte e promulgada em 03 de abril de 1990 (Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1990). Sua área de atuação abrange todo o território do município de Porto Alegre, totalizando uma área de 496.684 km² (Secretaria do Turismo).

De acordo com Di Pietro, 2011, os órgãos da Administração Direta do Estado, cuja determinação legal é o exercício das funções administrativas, são órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Sendo assim, e pela competência de atender as funções administrativas dimensionadas na seção 1.1.3.2, a seguir, a Prefeitura do município enquadra-se como órgão da Administração Direta de governo.

Todas as secretarias municipais têm definidas inúmeras políticas públicas para atender as demandas da sociedade. No intuito de facilitar a execução dessas políticas, a Prefeitura utiliza um modelo de gestão que propõe a elaboração de ferramentas administrativas, como o mapa estratégico. O atual modelo de gestão desenvolvido pela Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), criado em 2005, concatena as diretrizes gerais de Ação no mapa estratégico, conforme figura abaixo, e estabelece a Visão Sistêmica de atuação. Na fase de execução do plano, procura-se consolidar e expandir o modelo, que prevê metas e que alinha o orçamento ao planejamento estratégico, atendendo as demandas dos 15 programas definidos no Plano Plurianual, entre eles o Programa Copa.

(Fonte: Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 05/04/2014.)

As prioridades dos governos foram definidas em programas, e estes foram agrupados por eixos, quais sejam: o de Ambiência, o Social e o de Gestão.

A estratégia da Prefeitura parte da sua visão:

“Ser referência em qualidade de vida, com reconhecimento pela excelência na prestação dos serviços, construindo um ambiente sustentável e participativo, garantindo a pluralidade, por meio da Governança Solidária Local.”

(Fonte: Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 18/04/2014.)

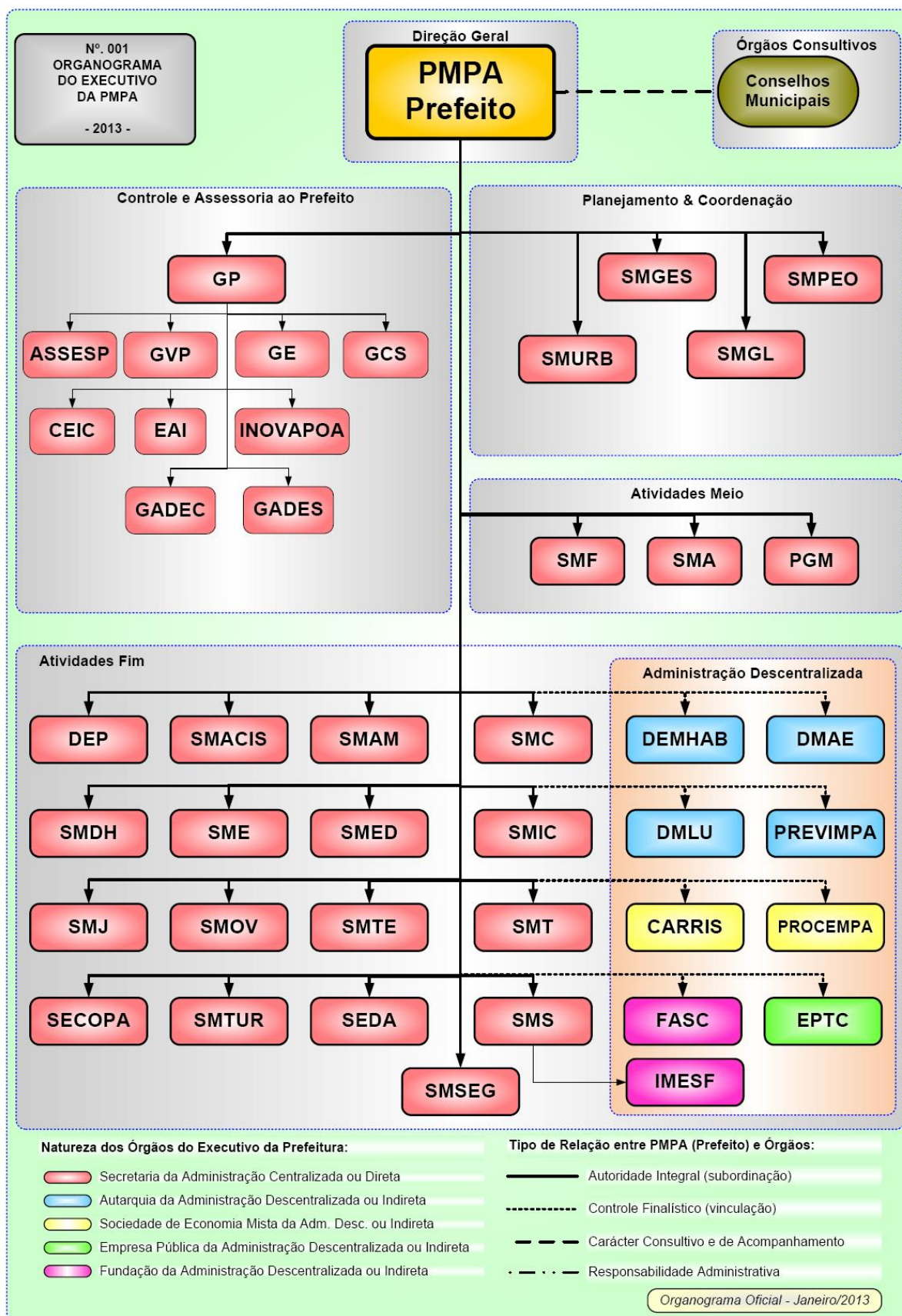
E consolida diretrizes para viabilizar a concretização da missão. O mapa estratégico resume esse entendimento e apresenta a Visão e as Ações para promover os resultados para a sociedade como: direcionar o foco de atuação, métodos para alavancar qualidades, serviços e processos importantes, como a Democracia Participativa, as pessoas engajadas (funcionários públicos), a própria estratégia, os processos, a tecnologia e a questão financeira. O mapa estratégico definido para o ano de 2014 pode ser consultado no Anexo II.

1.1.3 Estrutura e Recursos da Organização

A estrutura da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, seu organograma e seus principais recursos são apresentados a seguir.

Atualmente a Prefeitura é composta por 22 secretarias, além do Gabinete do Prefeito, da Procuradoria Municipal Especializada; 4 autarquias; 2 sociedades de economia mista; 2 fundações; e 1 empresa pública. O organograma pode ser visualizado na figura nº 01, adiante.

Figura nº 01. Organograma da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Janeiro/2013.



Fonte: Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/pmpa_2013_janeiro.pdf>. Acesso em: 05/04/2014.

Legenda:

GP: Gabinete do Prefeito

SMURB: Secretaria Municipal de Urbanismo

SMGES: Secretaria Municipal de Gestão

SMGL: Secretaria Municipal de Governança Local

SMPEO: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento

SMF: Secretaria Municipal da Fazenda

SMA: Secretaria Municipal de Administração

PGM: Procuradoria Geral do Município

DEP: Departamento de Esgotos Pluviais

SMACIS: Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social

SMAM: Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMC: Secretaria Municipal da Cultura

SMDH: Secretaria Municipal de Direitos Humanos

SME: Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer

SMED: Secretaria Municipal de Educação

SMIC: Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio

SMJ: Secretaria Municipal da Juventude

SMOV: Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMTE: Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego

SMT: Secretaria Municipal de Transportes

SECOPA: Secretaria Extraordinária da Copa de 2014

SMTUR: Secretaria Municipal de Turismo

SEDA: Secretaria Especial de Direitos Animais

SMS: Secretaria Municipal da Saúde

SMSEG: Secretaria Municipal de Segurança

(Fonte: Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 05/04/2014.)

Além dos órgãos da Administração centralizada, acima, a Prefeitura ainda conta com 4 Departamentos autárquicos: DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos), DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), DMLU (Departamento Municipal de Limpeza Urbana) e PREVIMPA (Departamento Municipal de Previdência dos Servidores do Município de Porto Alegre); 3 empresas públicas, CARRIS (Companhia Carris Porto-Alegrense), PROCEMPA (Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre) e a EPTC (Empresa Pública de Transporte e Circulação); 1 fundação: a FASC (Fundação de Assistência

Social e Cidadania); e o instituto IMESF (Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família).

As principais funções da organização seguem a orientação da Constituição Federal, art. 30, devendo legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar as legislações federais e estaduais no que couber, instituir e arrecadar tributos aplicando as rendas, criar e organizar distritos, organizar e prestar serviços públicos de interesse local, além de promover adequado ordenamento territorial e proteção ao patrimônio público, bem como manter e promover juntamente com as demais esferas de governo educação e saúde à população (Constituição Federal, 1988, Art. 30).

Além disso, seguem também as orientações da Lei Orgânica do Município, devendo propiciar vida digna aos habitantes, seguir princípios por ela estabelecidos, elaborar orçamentos, instituir e arrecadar tributos de sua competência, organizar e prestar diretamente serviços públicos, licenciar estabelecimentos comerciais, emitir e suspender alvarás, organizar o quadro de servidores, dispor sobre a administração de seus bens, elaborar planos diretores, promover o ordenamento territorial, estabelecer normas de construção civil, regulamentar e fiscalizar a utilização de logradouros, sinalizar vias urbanas, normatizar e promover serviços de limpeza urbana, dispor sobre serviços funerários e cemitérios, estabelecer e impor penalidades por infração, conforme art. 8 da referida lei.

A totalidade dos órgãos executivos conta com 22.850 servidores ativos (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014), o que representa um volume mensal de R\$ 110.851.697,28, com a folha de pagamento, conforme dados de março/2014. (Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/transparencia>. Acesso em 12/04/2014.)

As formas de contratação dos colaboradores seguem as determinações da constituição federal, ou seja, são contratados servidores aprovados em concurso público ou servidores nomeados para assumir cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração.

A distribuição dos servidores concursados nas respectivas secretarias e entidades da administração direta configura-se conforme tabela nº 01, adiante:

Tabela nº 01
Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Servidores Municipais.
Fevereiro de 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO							
				MÊS	ANO		
				FEVEREIRO	2014		
QUADRO SÍNTESE - SERVIDORES MUNICIPAIS							
ÓRGÃOS		SERVIDORES					
		CPE	EXT	CLT	AT	IN	AT + IN
ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA	DEP	194	0	19	213		213
	GP	95	0	5	100		100
	PGM	137	0	1	138		138
	SMGL	171	0	4	175		175
	SMACIS	8	0	0	8		8
	SECOPA	8	0	0	8		8
	SEDA	33	0	0	33		33
	SMGES	47	0	1	48		48
	SMA	302	0	23	325		325
	SMAM	442	1	52	495		495
	SMC	211	0	9	220		220
	SMDH	9	0	0	9		9
	SME	121	0	12	133		133
	SMED	4.885	0	64	4.949		4.949
	SMF	459	0	2	461		461
	SMIC	183	0	23	206		206
	SMJ	2	0	0	2		2
	SMOV	460	0	50	510		510
	SMPEO	32	0	0	32		32
	SMS	4.232	281	31	4.544		4.544
	SMSEG	550	0	0	550		550
	SMT	97	0	7	104		104
	SMTE	25	0	0	25		25
SMTUR	14	0	5	19		19	
SMURB	214	0	15	229		229	
SUB -TOTAL		12.931	282	323	13.536	6.089	19.625
ENTIDADES AUTARQUICAS	DMAE	2.024	2	36	2.062	902	2.964
	DMLU *	1.168	3	106	1.277	552	1.829
	DEM HAB	238	7	57	302	186	488
	PREVIMPA	81	0	0	81	6	87
	FASC	315	0	153	468	25	493
SUB -TOTAL		3.826	12	352	4.190	1.671	5.861
ENTIDADES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO	IMESF	0	0	1.464	1.464	0	1.464
	CARRIS	0	0	2.278	2.278	0	2.278
	EPTC	0	59	1.049	1.108	0	1.108
	PROCEMPA	0	0	274	274	0	274
SUB -TOTAL		0	59	5.065	5.124	0	5.124
TOTAL PMPA		16.757	353	5.740	22.850	7.760	30.610

CPE: Cargos de Provisamento Efetivo

EXT: Cargos em extinção

CLT: Celetistas

AT: Ativos

IN: Inativos

AT+IN: Total de servidores municipais

Fonte: Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/transparencia>. Acesso em 05/04/2014.

Estes servidores são profissionais de todas as escolaridades e com variadas especialidades. Dentre os servidores concursados da Prefeitura, existem e estão providos cargos conforme a tabela nº 02, abaixo:

Tabela nº 02:
Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Quadro de Pessoal, Escolaridade e Cargos –
Fevereiro / 2014

Administração Centralizada			
Escolaridade	Cargo	Qnt.	%
Nível Superior	Administrador	129	1,81%
	Agente Fiscal	109	1,53%
	Arquiteto	143	2,01%
	Arquivista	7	0,10%
	Assistente Social	93	1,31%
	Bibliotecário	23	0,32%
	Biólogo	24	0,34%
	Cirurgião-dentista	108	1,52%
	Contador	43	0,60%
	Economista	10	0,14%
	Enfermeiro	456	6,41%
	Engenheiro	174	2,45%
	Engenheiro agrônomo	24	0,34%
	Engenheiro de operações	1	0,01%
	Engenheiro florestal	2	0,03%
	Especialista em educação	11	0,15%
	Estatístico	3	0,04%
	Exator	10	0,14%
	Farmacêutico	64	0,90%
	Físico	2	0,03%
	Fisioterapeuta	33	0,46%
	Fonoaudiólogo	13	0,18%
	Geólogo	2	0,03%
	Médico clínico geral	251	3,53%
	Médico especialista	923	12,98%
	Médico veterinário	24	0,34%
	Nutricionista	51	0,72%
Procurador municipal	84	1,18%	
Professor	4107	57,77%	
Psicólogo	87	1,22%	

Continua na Próxima página

Continuação da tabela nº02			
	Cargo	Qnt.	%
Nível Superior	Sociólogo	6	0,08%
	Técnico de nível superior	64	0,90%
	Terapeuta ocupacional	28	0,39%
	TOTAL	7109	100,00%
Nível Médio	Agente de Fiscalização	272	6,27%
	Assistente Administrativo Hospitalar*	14	0,32%
	Assistente Administrativo	1243	28,66%
	Auxiliares Nível Médio	891	20,54%
	Contramestre de música	1	0,02%
	Desenhista	10	0,23%
	Eletrotécnico	19	0,44%
	Guarda municipal	530	12,22%
	Guarda parques	23	0,53%
	Instrutor de artes plásticas	12	0,28%
	Laboratorista de solos e asfaltos	3	0,07%
	Monitor	370	8,53%
	Técnicos de nível médio	949	21,88%
	TOTAL	4337	100,00%
Nível Fundamental	Ajustador	2	0,11%
	Apontador	78	4,41%
	Ascensorista	2	0,11%
	Asfaltador	20	1,13%
	Atendente	16	0,91%
	Auxiliares Nível Fundamental	329	18,62%
	Calceteiro	27	1,53%
	Carpinteiro	20	1,13%
	Chapeador	9	0,51%
	Contínuo	40	2,26%
	Copista-arquivista musical	1	0,06%
	Costureira	3	0,17%
	Cozinheiro	48	2,72%
	Eletricista	63	3,57%
	Estofador	1	0,06%
	Ferreiro	3	0,17%
	Inspetor de alunos	4	0,23%
	Instalador	27	1,53%
	Jardineiro	85	4,81%
	Maquinista	6	0,34%
	Marceneiro	10	0,57%
Mecânico	25	1,41%	
Motorista	198	11,21%	
Músico de 1 classe	13	0,74%	

Continua na próxima página

Continuação da tabela nº 02

	Cargo	Qnt.	%
Nível Fundamental	Músico de 2 classe	24	1,36%
	Operador de artes gráficas	2	0,11%
	Operador de máquinas	43	2,43%
	Operador de radiotransceptor	6	0,34%
	Operador de rede	8	0,45%
	Operário	296	16,75%
	Operário especializado	134	7,58%
	Pedreiro	82	4,64%
	Pintor	24	1,36%
	Porteiro	6	0,34%
	Recepcionista	49	2,77%
	Soldador	12	0,68%
	Telefonista	38	2,15%
	Torneiro	2	0,11%
	Zelador	11	0,62%
		TOTAL	1767	100,00%
Totalizadores	Total Nível Superior	7109	53,80%
	Total Nível Médio	1767	13,37%
	Total Nível Fundamental	4337	32,82%
		TOTAL GERAL	13213	100,00%

Fonte: Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/transparencia>. Acesso em 04/04/2014.

Cabe salientar que atualmente mais da metade da força de trabalho, 7.109 servidores ou 53,8%, é composta por profissionais com formação superior, destes, 4.107 ou 58% são professores, ou seja, sem considerar o cargo de professor a prefeitura dispõe de 9.106 servidores para executar as atividades da Administração Direta, ou 68,92% do total de servidores. Além disso, a prefeitura dispõe de profissionais de várias áreas do conhecimento para viabilizar a execução das suas principais funções, descritas anteriormente. Possui também servidores graduados para desenvolver os trabalhos relacionados a este estudo de caso.

O complexo de bens e direitos da Administração Municipal, que possibilitam a execução da sua função social, somou, no ano de 2013, um ativo total de quase R\$ 5 bilhões. A conta de bens imóveis, do ativo imobilizado, é a mais representativa, totalizando R\$ 1,761 bilhão ou 37% do ativo. Por outro lado, na coluna do Passivo, a conta Saldo Patrimonial, é a de maior volume, representando R\$ 2,822 bilhões ou 59% do total.

As principais contas do Balanço Patrimonial do exercício de 2013 são apresentadas na tabela nº 03, a seguir.

Tabela nº 03
Balço Patrimonial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
BALANÇO PATRIMONIAL - ANEXO 14 DA LEI 4.320/64 - EXERCÍCIO 2013

TÍTULOS ATIVO	Exercício Atual R\$	Exercício Anterior R\$	TÍTULOS PASSIVO	Exercício Atual R\$	Exercício Anterior R\$
ATIVO FINANCEIRO	1,150,293,695.57	1,192,072,760.13	PASSIVO FINANCEIRO	293,035,590.46	200,457,599.29
Disponível	145,136,129.83	284,026,633.47	Restos a Pagar Processados	49,187,866.50	47,628,492.07
Caixa	27,573.81	46,086.97	Restos a Pagar Processados - Executivo/Índiretas	47,078,216.67	45,388,794.59
Bancos	144,570,932.92	283,784,968.13	Restos a Pagar Processados - Legislativo	662,361.33	1,322,470.40
Investimentos RPPS	537,623.10	195,578.37	Restos a Pagar Processados - RPPS	710,655.53	673,814.74
Vinculados em C/C Bancária	916,186,606.60	802,373,486.80	Restos a Pagar Processados - Serviço da Dívida	-	-
Recurso Vinculado em Caixa		1,867.99	Restos a Pagar Processados - Sentenças Judiciais	736,632.97	243,412.34
Bancos	343,414,574.69	331,681,803.41	Restos a Pagar Não Processados	113,265,981.35	109,597,783.48
Investimentos Vinculados RPPS	572,772,031.91	470,689,815.40	Restos a Pagar Não Processados - Executivo/Índiretas	107,573,290.95	106,510,817.55
Realizável	88,970,959.14	105,672,639.86	Restos a Pagar Não Processados - Legislativo	2,877,459.77	2,261,721.06
Devedores	34,915,052.93	35,980,497.86	Restos a Pagar Não Processados - RPPS	357,695.83	357,054.38
Adiantamentos Concedidos	30,750,902.35	48,953,100.59	Restos a Pagar Não Processados - Serviço da Dívida	1,772,705.19	177,249.06
Depósitos Judiciais	7,524,421.72	7,174,122.40	Restos a Pagar Não Processados - Sentenças Judiciais	684,829.61	290,941.43
Precatórios - Regime Especial	15,780,582.14	13,564,919.01			
			Depósitos	126,311,180.42	38,655,663.17
ATIVO PERMANENTE	3,272,570,894.96	3,309,868,393.67	Outras Operações	4,270,562.19	4,575,660.57
Imobilizado	1,586,881,385.82	1,432,151,870.52			
Bens Imóveis	1,761,730,935.04	1,585,720,514.98	PASSIVO PERMANENTE	1,307,809,269.77	1,297,936,225.30
Bens Móveis	207,370,432.75	193,010,091.68	Dívida Fundada Interna	563,220,963.53	502,548,438.94
(-) Depreciações, Amort. e Exaustões	(382,219,981.97)	(346,578,736.14)	Dívida Fundada Externa	148,734,266.30	127,678,686.10
Créditos	1,404,367,067.67	1,626,901,551.59	Diversos	595,854,039.94	667,709,100.26
Dívida Ativa Tributária	1,236,372,416.41	1,226,807,257.80	Obrigações a Pagar	130,235,695.29	141,906,522.58
Dívida Ativa Não Tributária	114,066,942.51	340,630,012.43	Provisões Matemáticas Previdenciárias	465,618,344.65	525,802,577.68
Empréstimos e Financiamentos	49,385,516.08	54,399,814.12			
Créditos Diversos a Receber	4,542,192.67	5,064,467.24	SOMA DO PASSIVO REAL	1,600,844,860.23	1,498,393,824.59
Valores	263,490,443.18	233,185,556.39			
Participações Societárias	263,490,443.18	233,185,556.39	SALDO PATRIMONIAL	2,822,019,730.30	3,003,547,329.21
Estoques	17,831,998.29	17,629,415.17	Ativo Real Líquido	2,822,019,730.30	3,003,547,329.21
SOMA DO ATIVO REAL	4,422,864,590.53	4,501,941,153.80			
ATIVO COMPENSADO	380,183,088.34	347,827,234.82	PASSIVO COMPENSADO	380,183,088.34	347,827,234.82
Responsabilidade por Valores, Títulos e Bens	246,734,115.40	223,644,949.14	Responsabilidade por Valores, Títulos e Bens	246,734,115.40	223,644,949.14
Responsabilidades de Terceiros	22,980,648.32	22,982,235.34	Responsabilidades de Terceiros	22,980,648.32	22,982,235.34
Responsabilidades com Terceiros	218,581,364.96	195,541,880.69	Responsabilidades com Terceiros	218,581,364.96	195,541,880.69
Diversos Responsáveis - Em apuração	5,172,102.12	5,120,833.11	Diversos Responsáveis - Em apuração	5,172,102.12	5,120,833.11
Outras Compensações	133,448,972.94	124,182,285.68	Outras Compensações	133,448,972.94	124,182,285.68
Benefic. de Sentenças Judiciais Incluídas na LOA	85,067,372.72	85,032,580.68	Benefic. de Sentenças Judiciais Incluídas na LOA	85,067,372.72	85,032,580.68
Benefic. de Sentenças Judiciais Ainda Não Incl. na LOA	14,450,421.60	4,994,893.32	Benefic. de Sentenças Judiciais Ainda Não Incl. na LOA	14,450,421.60	4,994,893.32
Passivo Atuarial - Lei nº 510 de 2004	33,416,886.20	33,765,486.20	Passivo Atuarial - Lei nº 510 de 2004	33,416,886.20	33,765,486.20
Diversos	514,292.42	389,325.48	Diversos	514,292.42	389,325.48
TOTAL DO ATIVO	4.803.047.678,87	4,849,768,388.62	TOTAL DO PASSIVO	4.803.047.678,87	4,849,768,388.62
	Carlos Leandro Ransan Contador - CRC/RS 57.935/O-0		Roberto Bertoni Secretário da Fazenda		José Fortunati Prefeito Municipal

Fonte: Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em: 05/04/2014.

Analisando a tabela nº 04, abaixo, salienta-se a importância da Receita Tributária, responsável por R\$ 1,526 bilhão ou 32,43%, e das Transferências Correntes da União e do Estado, responsável por R\$ 1,966 bilhão ou 41,78%, que juntas totalizam aproximadamente 75% dos recursos disponíveis para a consecução dos planos da Prefeitura. Verifica-se que o repasse do estado é de 19,49%, sendo maior do que o repasse da União, que registra 16,58%.

Tabela nº 04
Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
Orçamento Anual 2013. Receitas.

RECEITAS		Valores (R\$)	%
Correntes	Patrimoniais	81.242.197,57	1,73%
	Contribuições	189.396.387,51	4,02%
	Tributária	1.526.357.657,92	32,43%
	Serviços	483.845.330,50	10,28%
	Agropecuária	190,83	0,00%
	Transferências Correntes	1.966.718.200,48	41,78%
	- Do Estado	917.426.000,00	19,49%
	- Da união	780.638.000,00	16,58%
	- Outras transferências	268.654.200,48	5,71%
	Outras Receitas Correntes	207.706.978,79	4,41%
Capital	Amortização de empréstimos	2.777.980,85	0,06%
	Operações de Crédito	115.715.979,32	2,46%
	Alienação de Bens	33.907.946,28	0,72%
	Capital	2.280.500,18	0,05%
Transferências Intraorçamentárias		311.839.975,56	6,63%
Outras		-214.879.628,55	-4,57%
TOTAL		4.706.909.697,24	100,00%

Fonte: Adaptado de Porto Alegre. Balanço das Finanças Públicas. 2013, p. 15. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em 05/04/2014.

Por outro lado, também é relevante verificar as despesas principais da Prefeitura. Entre as maiores despesas encontra-se a conta encargos de pessoal e serviços terceirizados, que juntas somam mais de R\$ 2,650 bilhões, ou 54,58% do total. Já a menor conta, que representou R\$ 72,561 milhões, ou 1,49% foi a amortização da dívida, conforme tabela nº 05, a seguir.

Tabela nº 05
Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
Orçamento Anual 2013. Despesas.

DESPESAS		Valores (R\$)	%
Correntes	Juros e Enc. Da Dívida	56.934.476,63	1,17%
	Pessoal e Enc. Sociais	1.463.224.457,99	30,13%
	Mat. De Consumo	116.704.095,36	2,40%
	Outros Serv. Terc.	1.187.440.510,15	24,45%
	Aposent. e Reform.	529.957.913,23	10,91%
	Pensões	173.547.331,39	3,57%
	Auxílio-alimentação	91.287.682,19	1,88%
	Subvenções Sociais	155.739.222,60	3,21%
	Demais Desp. Cor.	162.806.645,68	3,35%
Capital	Investimentos	383.897.413,08	7,91%
	Inversão Financeira	150.219.999,46	3,09%
	Amortização da Dívida	72.561.736,63	1,49%
Transferências Intraorçamentárias		311.767.714,41	6,42%
TOTAL		4.856.089.198,80	100,00%

Fonte: Adaptado de Porto Alegre. Balanço das Finanças Públicas. 2013. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em 05/04/2014.

Todas as despesas da prefeitura no ano de 2013 somaram mais de R\$ 4,8 bilhões. Para arcar com essas despesas, cumprindo seus objetivos públicos, dispôs de uma receita anual de R\$ 4,7 bilhões no referido ano, uma arrecadação 11,89% abaixo do previsto, de R\$ 5,342 bilhões. O saldo do ano ficou negativo em R\$ 149,197 milhões. De acordo com o Balanço das Finanças Públicas (Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em 05/04/2014), esse déficit resultou do aumento nominal de 410% nas inversões financeiras, 9,27% nas despesas correntes, e da redução no repasse do FPM de 4,79%. O documento ainda informa um aumento de 9,45% na arrecadação de tributos municipais em relação ao ano anterior, que reduziram este déficit.

1.2 Formulação do Problema

A Copa do mundo de futebol, em 2014, foi realizada no Brasil. Assim, inúmeras instituições privadas precisaram se adaptar estrategicamente para aproveitar as oportunidades financeiras, de negócio e de infraestrutura que um

evento como este proporciona, bem como a esfera pública precisou se adequar para atender exigências da instituição responsável pelo evento, a Federação Internacional de Futebol (FIFA), como será exposto neste estudo de caso.

Nesse contexto, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que foi uma das cidades escolhidas para ser cidade sede de alguns jogos, teve de alterar seu planejamento para cumprir esses requisitos obrigatórios, executando Ações administrativas e obras de mobilidade urbana não previstas inicialmente no planejamento da Prefeitura. No entanto, para cumprir rigorosamente as leis orçamentárias, como será exposto no decorrer deste estudo de caso, as referidas alterações tiveram de partir da lei de planejamento maior, o Plano Plurianual, que já estava publicado, para posteriormente chegar à definitiva aplicação dos recursos nos serviços e obras necessários.

Dessa forma, a Administração precisou captar e aplicar recursos, além de possivelmente realocá-los, em obras de mobilidade urbana e em serviços essenciais para a realização do evento que não estavam inicialmente previstos no Plano Plurianual 2010-2013. Assim, a partir da publicação do referido plano, em 18 de agosto de 2009, os órgãos passaram a receber os recursos previstos e passaram a executar seus projetos, e, em consequência do evento, foram efetuadas alterações para permitir o uso de recursos necessários para a realização do evento.

Uma das necessidades decorrentes do evento foi a criação da Secretaria extraordinária da Copa (SECOPA) para o gerenciamento e a execução de Ações especiais para o evento. Além dela, também estão envolvidas com a execução e controle de obras e serviços a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), a Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos (SMGAE), o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), que também receberam recursos para este fim, além de outros como a PGM e a EPTC através da SMT. Os recursos previstos para cada um desses órgãos estão previstos na lei orçamentária anual (LOA) do ano de 2011 e anos seguintes, e seguem as diretrizes previstas no Plano Plurianual.

1.3 Objetivos

Nesta seção, como orienta ROESCH (2005), apresentam-se os objetivos Geral e Específicos da elaboração deste trabalho. O objetivo geral, segundo a autora, define o que deve ser atingido com a realização da pesquisa. Já os objetivos específicos distribuem este objetivo geral em etapas que deverão ser contempladas para a consecução do objetivo geral.

1.3.1 Objetivo Geral

Identificar e analisar as principais características do Plano Plurianual (2010-2013) e do Programa 143 Porto Alegre Copa 2014 do município de Porto Alegre no que se refere à elaboração, à implementação, às alterações e ao controle e avaliação dos resultados atingidos em relação ao planejado.

1.3.2 Objetivos Específicos

Identificar os órgãos envolvidos na elaboração, execução e controle do Plano Plurianual e do Programa Porto Alegre Copa 2014.

Coletar dados e informações referentes à elaboração e à execução do plano junto às secretarias competentes da Prefeitura.

Descrever o Plano Plurianual da Cidade de Porto Alegre e suas alterações, bem como seu Programa Porto Alegre Copa 2014, pesquisando também dados físicos, financeiros e cronológicos.

Analisar as alterações publicadas quanto às suas características e quanto aos seus motivos.

Comparar o Plano Plurianual formulado em 2009 com o executado até 2013, analisando a consecução dos resultados previstos e obtidos.

1.4 Justificativa

O Art. 37º da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os princípios fundamentais para a Administração Pública. Entre eles, os princípios da eficiência e da publicidade exigem dos Gestores públicos a utilização de técnicas e de controles adequados em decorrência da divulgação das informações de suas gestões. Por essa razão, torna-se fundamental a excelência de Gestão e de Transparência nos planejamentos públicos, para evitar transtornos à população e gastos públicos excessivos. Neste sentido, surge a primeira possível importância deste trabalho, de forma que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, por ser responsável por administrar uma das maiores capitais do país, contempla esses princípios com seu corpo técnico e atende adequadamente as necessidades desse estudo de caso.

A viabilidade desse trabalho foi diagnosticada quando da iminência da realização da Copa do Mundo, no ano de 2014, época em que o PPA2010-2013 já estava finalizado, disponibilizando o período completo, inicial e final, de dados necessários para o estudo de caso, ou seja, estariam disponíveis para pesquisa os dados originais da elaboração do Plano, ocorrida em 2009, os dados das alterações por conta do evento e os dados executados até o fim do quadriênio, dezembro de 2013. Além disso, chamou a atenção os volumes financeiros envolvidos, a inclusão extemporânea de um novo Programa, que alterou parcialmente o planejamento inicial da Prefeitura e, posteriormente, os atrasos nas entregas das obras.

Trata-se de uma situação específica e rara, que demandou ações contingenciais para manter o equilíbrio das contas públicas e para atender rapidamente novas exigências em termos de Ações e Programas, que pode servir de referência para novos estudos acerca do tema e para que outras Prefeituras Municipais possam ter contato, ainda que em nível de trabalho de graduação, com a experiência vivida e executada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre na elaboração, implementação, controle e avaliação do Plano Plurianual 2010-2013 e do Programa Porto Alegre Copa 2014, em decorrência do evento da Copa do Mundo de Futebol (FIFA) do ano de 2014.

2. Revisão da Literatura

Para a pesquisa do conteúdo que dará subsídio à consecução dos objetivos estabelecidos neste trabalho, no intuito de contemplar algumas disciplinas do curso de graduação em Administração da UFRGS, optou-se por estudar os conteúdos programáticos das disciplinas Oficina II - Administração e Governo do Brasil e Planejamento Governamental. Dessa forma, a seção será explorada em dois grandes grupos, quais sejam: Administração Pública e Planejamento Governamental.

2.1 Administração Pública

Nesta seção serão pesquisados em livros e autores consagrados os principais assuntos referentes ao tema “Administração Pública”. Serão analisadas suas principais características e a sua participação no sistema de Planejamento Governamental.

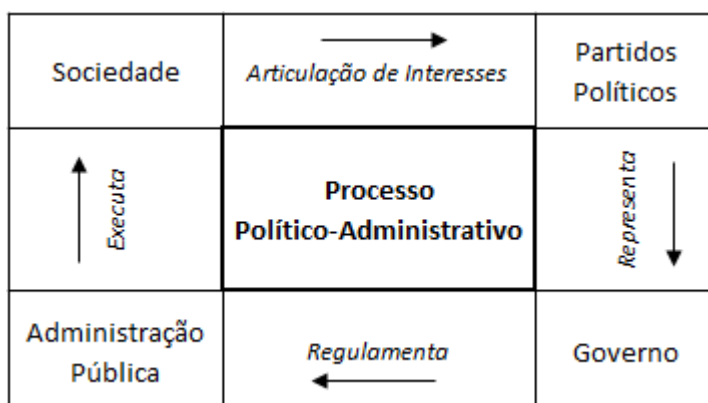
2.1.1 Cultura e Administração Pública

A Administração Pública, assim como qualquer outro tipo de organização, atua fundamentalmente considerando à cultura da sociedade, entendida como conjunto de crenças que orientam as formas de realizar atividades em conjunto. Trata-se de um comportamento padrão ao executar certas atividades econômicas e sociais que é reflexo do conjunto de ideias da sociedade, como religião, filosofia, política, artes, relações pessoais. (Amato, 1971).

2.1.2 Processo Político Administrativo

Nesse contexto, de atuação social intrínseca à cultura do povo, cria-se o processo político-administrativo, a partir do sistema decisório Público, composto basicamente das relações entre os agentes e as Ações do processo, como representado no gráfico abaixo:

Figura nº 02. Quadro resumo do processo político-administrativo.



(Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de Amato (1971)).

O gráfico acima traduz o entendimento proposto por Amato (1971), o qual caracteriza a Administração Pública como agente de execução dos interesses públicos, sendo delimitado e orientado pelas regulamentações definidas pelo governo, cuja composição provém dos partidos políticos, que têm sua representação formada pela própria sociedade.

A formação deste processo se dá com o desdobramento da regulamentação, ou seja, os entes legislativos são competentes e editam leis estabelecendo normas gerais ao passo que os demais órgãos são responsáveis pela edição de diretrizes específicas como decretos e atos administrativos que nortearão as Ações da Administração Pública, na seara do poder Executivo.

Surge, assim, a relação indivisível entre a Política e a Administração Pública. O processo político-administrativo determina os limites e as obrigações da Administração Pública, e esta fica condicionada a atuar dentro das diretrizes políticas estabelecidas (Amato, 1971).

2.1.3 Regulamentação e Execução

Publicadas as leis e demais orientações legislativas, o Administrador Público dá início ao processo de execução dos serviços, dentro dos limites legais. Inicia-se o processo de transformação das disposições em trabalhos práticos a serem executados pelo Agente Público.

Dessa forma, respeitada a discricionariedade administrativa, o Agente Público tem o arbítrio de definir as formas de execução, podendo distribuir os trabalhos, selecionar servidores, programar as atividades, adquirir recursos, desenvolver métodos e controles de trabalho.

A Administração Pública adota políticas públicas para determinar e viabilizar seus propósitos e a consecução dos seus objetivos. Essa diretriz estreita o laço e cria a indivisibilidade da regulamentação e da execução administrativa, conforme Amato (1971).

2.1.4 Administração Pública e Política

A relação institucional entre Administração Pública e Política se forma com os principais agentes de cada poder, Executivo e Legislativo, respectivamente. No atual sistema de Governo Brasileiro, presidencialista, o sistema Executivo influencia e predomina nas decisões, sendo regulado pelo Poder Legislativo.

Para compor o legislativo, o processo eleitoral impõe algumas regras, entre elas a obrigatoriedade de filiação a Partidos Políticos. Dessa forma, amplia-se a influência do executivo a partir do momento em que este poderá influenciar os Partidos Políticos a assumirem, permanecerem e ainda perderem governos.

O administrador público, para atuar e executar suas principais atividades, contribuindo para a consecução das políticas públicas, pratica atos administrativos, como atos de império, gestão e expediente, os quais estão indissociavelmente vinculados à regulamentação, e que também oferecem margens de arbítrio ou decisão (Amato, 1971).

2.1.5 Cultura e Processo Político Administrativo

MANKIW (2005) expõe a relação paradoxal entre recursos e necessidades, de forma que a sociedade tem necessidades infinitas e recursos finitos. Conhecendo a dicotomia entre recursos e necessidades a Cultura do país, refletida nos processos políticos-administrativos, definirá as prioridades de uso e ação. Além disso, a cultura também definirá os métodos, ou as regulamentações, para o condicionamento das execuções da Administração pública, Amato (1971).

2.1.6 Caracterização da Administração Pública

Saldanha (2006) define conceitos importantes para o correto entendimento do contexto da Administração Pública no Brasil a partir da leitura de autores como Ferreira (1999) e Meirelles (1985). A primeira delas é a definição de governo, o qual é diretamente responsável pela execução dos negócios públicos. Trata-se do ente responsável por definir diretrizes de Ação e por direcionar as atividades através do comando, respeitando e colaborando para a manutenção da ordem jurídica vigente.

Após, o autor define os vários conceitos de administração e de Administração Pública a partir de diferentes pontos de vista, como representado na tabela nº 06, abaixo.

Tabela nº 06
Resumo de conceitos e suas definições.

Conceito	Definição
Ação de Administrar	Gerenciar interesses respeitando os princípios legais e atendendo seus objetivos
Administração Privada	Quando os bens e interesses a serem gerenciados são particulares
Administração Pública como Ação	Execução estrita do direito público a partir da organização de servidores e recursos públicos
Administração Pública	Quando os bens e interesses a serem gerenciados são públicos
Administração Pública como Ciência	Estudo principalmente do Poder Executivo aplicado aos negócios do Estado nos limites legais
Gestão Pública	Características da gestão em termos de funções, fase e duração de mandatos.

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de Saldanha (2006).

Comparativamente, conforme Saldanha (2006) Governo é a conduta política discricionária e independente, já Administração Pública é atividade neutra e vinculada ao ordenamento jurídico. Os conceitos apresentam ainda diferenças quando analisados a partir dos sentidos institucional, funcional e operacional. A tabela nº 07, abaixo, resume esse entendimento, proposto por Saldanha (2006).

Tabela nº 07
Governo e Administração Pública conforme três sentidos.

Sentido	Governo	Administração Pública
Institucional	Poderes e Órgãos Constitucionais	Organizações e Órgãos Públicos
Funcional	Funções de Governo	Funções Administrativas de Recursos Humanos, Marketing, Finanças, Materiais
Operacional	Direção das Políticas Públicas (<i>estratégias</i> ¹⁾)	Execução dos Serviços Públicos

Fonte: PASSINI, Jorge Luiz. Slide da disciplina Oficina II: Administração e Governo do Brasil do curso de Graduação em Administração da UFRGS. Adaptado de Saldanha, 2006.

1) Grifo do autor.

O gestor público, para cumprir sua função, atendendo os requisitos legais, e para executar os serviços públicos, lança mão de atos administrativos. Estes podem ser definidos em Atos de Império, de Gestão e de Expediente. Atos de império são ordens e decisões coercitivas da Administração para o administrado. Atos de Gestão são os atos internos que criam direitos e obrigações e que organizam a repartição pública em termos de pessoas e de recursos para a mais adequada execução do serviço. Atos de expediente são os de rotina administrativa, compreendendo o preparo e a movimentação de processos e a rotina operacional da repartição em questão.

A administração Pública tem como natureza o interesse público, dessa forma são seus encargos a defesa, a conservação e o aprimoramento dos bens, serviços e interesses da população. Seu fim pode ser resumido em um único objetivo, qual seja: garantir o bem comum da coletividade administrada. Para isso, tem como fundamentos planejar diretrizes de ação, incorporar essas diretrizes em planos de Ação e dirigir e coordenar os planos para o fiel atingimento do objetivo planejado.

Como exposto anteriormente, é notória a vinculação legal da Administração Pública, sendo assim, a primeira fonte a ser obedecida, dentro do ordenamento jurídico, é a constituição federal, que traz em seu Art. 37º os seguintes princípios:

“Art. 37º. 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”.

(Fonte: Brasil. Constituição Federal de 1988. Artº 37. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17/05/2014.)

A partir da constituição, o Gestor Público deve considerar todas as leis ordinárias que direcionam, limitam e caracterizam sua atuação, sob pena de não validade do ato e responsabilização. Trata-se da materialização do primeiro princípio do rol transcrito acima, a Legalidade. Além disso, o gestor deve atuar sem determinação das pessoas e sem discriminações de qualquer natureza, para atender ao princípio da Impessoalidade. Deve ainda trabalhar eticamente, para atender ao princípio da Moralidade e deve divulgar todos os seus atos para atender ao princípio da Publicidade. Por fim, deve realizar suas Ações com rapidez e qualidade, buscando alcançar resultados eficientes, para atender ao princípio da eficiência.

A organização da Administração Pública pode ser estratificada à luz de especializações, ou seja, podemos separá-la em: esferas de governo, tratando-se de uma divisão geográfica e legal; em setores ou funções de governo, como defesa, segurança, saúde, educação, entre outros; e funcional administrativa, como as grandes áreas da ciência da administração: finanças públicas, recursos humanos, materiais e serviços, publicidade e marketing.

A relação entre estado e governo pode ser dividida em Estrutura e Superestrutura. A primeira é reflexo do conjuntos de forças sociais e econômicas formadas pelas organizações econômicas, empresas privadas e estatais. A segunda caracteriza, por outro lado, as instituições não econômicas, ou seja, as sociedades civil e política.

A partir desse entendimento, Saldanha (2006, p.16), define que “estado articula e condensa a correlação de forças de grupos de interesse” e que “governo estabelece o equilíbrio constante das forças dos grupos de interesse”. O governo pode ainda ser caracterizado como forte, que proporciona ajuste das relações da sociedade, e fraco, que não proporciona esse ajuste.

O governo, para conseguir estabelecer adequadamente essas relações, pode intervir direta ou indiretamente na economia. A intervenção direta pode se dar de duas formas, através do gasto público propriamente dito, com aquisição e manutenção de bens, fornecimento dos serviços sociais de sua competência e com infraestrutura, ou também através da intervenção direta, por meio das empresas estatais e investimentos e operações. Já a intervenção indireta é caracterizada pela utilização dos poderes políticos, a partir das políticas fiscal (majoração ou redução de tributos e gastos), monetária (emissão e retenção de moeda, e decisão sobre taxa de juros) e cambial (administração das taxas de câmbio e de impostos de importação e exportação), e pelo controle e regulamentação da produção e dos preços, conforme Holanda (1975).

As fontes de financiamento do governo, para a consecução dos seus objetivos, são os tributos (divididos em impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais), os financiamentos internos com emissão de títulos, a impressão de papel moeda, a venda de bens e a contração de dívidas nacionais ou estrangeiras. A gestão pública, portanto, opera as determinações governamentais utilizando os recursos disponíveis e fazendo uso das intervenções diretas e indiretas.

O setor público e o setor privado estão inseridos no mesmo sistema econômico, mas apresentam aspectos diferentes sob os prismas político, econômico e social. Em termos políticos, o setor público é muito influenciado, e suas decisões são tomadas basicamente a partir das ingerências políticas e dos impactos da sua decisão, enquanto a iniciativa privada detém mais autonomia, de acordo com as diretrizes da direção, sem sofrer maiores impactos políticos externos. Na seara econômica são encontradas diferenças relevantes, como na tabela nº 08, abaixo:

Tabela nº 08
Resumo comparativo do Setor Público com o Setor Privado.

	Setor Público	Setor Privado
Orientação	Bem-estar social	Lucro
Output	Em grande parte Não mensurável	Mensurável
Organização	Não Competitiva no Mercado	Competitiva no Mercado
Rentabilidade	Dispensável (custo-benefício)	Vital para crescimento e sobrevivência

Fonte: PASSINI, Jorge Luiz. Slide da disciplina de Oficina II: Administração e Governo do Brasil do curso de Graduação em Administração da UFRGS. Adaptado de Saldanha, 2006.

No entendimento organizacional, as organizações privadas são e devem ser competitivas no intuito de manterem-se no mercado. Já as organizações públicas podem não ser competitivas, pois prestam serviços públicos essenciais que devem ser oferecidos mesmo em condições adversas.

2.1.7 Tipologia das Organizações Públicas

A administração Pública é organizada a partir de categorias, que variam de acordo com a origem legal, os objetivos e o vínculo com o Governo. Assim, pode ser Administração Direta, estando centralizada no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário ou Administração Indireta, estando apenas vinculado ao Poder Executivo, conforme DI PIETRO (2011).

As entidades da categoria indireta, conforme caracterizados no ordenamento jurídico, particularmente no decreto lei nº 200/1967, podem ser: Autárquicos, Fundacionais Públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. O artigo 5º do decreto lei nº200/67, caracteriza cada uma dessas entendidas de forma extremamente didática, motivo pelo qual transcrevem-se abaixo seus quatro incisos:

“I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas Ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.”

(Fonte: Brasil. Decreto-lei nº 200/1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24/05/2014).

2.1.8 Políticas Públicas

Rossetti (1987, p.27), apresenta a definição de política do ponto de vista histórico e de autores influentes, entre eles cita-se o entendimento de Wright: “a política é a arte de influenciar, manipular ou controlar grupos, com a intenção avançar os propósitos de alguns contra a oposição de outros”. Nesta linha, conforme o autor, as políticas públicas podem ser a definição de Ações para concretizar as demandas da sociedade, ou parte dela.

Ampliando o conceito de política, a partir da sua composição Schmitter (apud Rossetti, 1987, p.27) a conceitua por:

“Suas instituições: Quadro social concreto e estabelecido, dentro do qual participam os que formulam e tomam decisões e os que por elas são atingidos. Seus recursos: meios utilizados na consecução dos fins propostos. Seus Processos: Atividades principais à qual se consagram os executores das linhas de Ação estabelecidas. Sua função: Consequências dos processos postos em prática sobre o quadro social preexistente.”

(Fonte: Rossetti, 1987, p.27)

Ainda, Rossetti (1987) apresenta que o conceito de política pública, definido por Donald Watson, pode ser entendido como os meios que se empregam para atingir os fins e as aspirações gerais da sociedade. As políticas públicas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre são apresentadas na subseção 1.1.2: Principais Marcos Institucionais e se referem a políticas públicas de nível municipal, pois, as esferas de governo estadual e federal, como entes mais amplos, têm também políticas públicas mais amplas. Dessa forma, no decorrer de um mandato político a Cidade se influencia por Políticas Públicas Municipais, Estaduais e Federais.

2.2 Planejamento Governamental

Nesta subseção será revisada a teoria referente ao Planejamento em sentido geral, Planejamento na esfera pública, ou Planejamento Governamental, e suas principais características e instrumentos, dentre eles, o Plano Plurianual, objeto deste estudo.

2.2.1 Planejamento

Planejar é a primeira e uma das mais importantes funções da Gestão, como define Chiavenato (2000, p.195):

"O Planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. O Planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los."
(Fonte: CHIAVENATO, 2000, p.195.)

Dessa forma, planejar consiste na definição do que deve ser feito, como deve ser feito e para que deve ser feito, utilizando-se de controles e formas de gerenciamento para a obtenção dos resultados. A necessidade de sua utilização surge a partir da competitividade do mercado e da escassez dos recursos, que demandam eficiência para a obtenção de melhores resultados.

O planejamento consiste na soma das dimensões de objetivos, recursos e estrutura de forma que estes devem interagir em equilíbrio, resultando em objetivos viáveis, com recursos suficientes e estrutura adequada. Além disso, para sua melhor aplicabilidade, se faz necessário o apoio dos sujeitos na elaboração e implementação, os quais podem variar de acordo com cada tipo de planejamento.

2.2.2 Planejamento Governamental

No mesmo caminho, à luz das teorias organizacionais, como propõe Saldanha (2006), planejamento costuma ser a primeira função administrativa, uma vez que servirá de base para as demais, pois preverá os objetivos e estabelecerá os meios para atingi-los, além de determinar as formas de gerenciamento e controle. Dessa forma, Saldanha (2006) propõe a divisão do Planejamento Governamental em quatro tipos, quais sejam: o planejamento tradicional, o planejamento estratégico (empresarial), o planejamento estratégico situacional e o planejamento participativo.

O planejamento tradicional como definido por Freitas (apud Saldanha, 2006, p.26):

“...é o processo de decisão que objetiva uma combinação ótima de atividades em uma área específica; por meio deste planejamento a utilização dos instrumentos de política será coordenada, considerando os objetivos do sistema e as limitações impostas pelos recursos disponíveis”
(Fonte: Saldanha, 2006, p.26).

Além disso, tende a ser estático, por considerar apenas o ambiente interno da organização, com sua estrutura e seus recursos. Não considera, portanto, o ambiente externo e as possíveis modificações do ambiente que podem alterar o planejamento realizado.

O planejamento estratégico parte da ótica do planejamento tradicional e amplia sua visão para o ambiente externo e possíveis modificações mercadológicas. Outrossim, com a evolução das circunstâncias da organização, o plano vai sendo revisto e reavaliado, conforme Saldanha (2006).

O planejamento estratégico situacional, conforme o mesmo autor, amplia o conceito com propostas de soluções de problemas emergenciais ou urgentes. Adapta-se melhor, por sua principal característica, a ambientes turbulentos que requerem Ações solucionadoras rápidas ou em curto prazo.

Por fim, o planejamento participativo prevê a participação dos interessados na elaboração do planejamento, com ampla discussão e avaliação. Resumidamente, como define Saldanha (2006, p. 32) “é um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria e em benefício da maioria”. Além disso, segue as mesmas características dos demais planejamentos, com a relevante diferença de que sua elaboração é realizada com a participação dos interessados e não apenas pela cúpula da Administração Pública.

O Planejamento Governamental, como define Amato (1971), orienta a Ação administrativa, indica a divisão do trabalho (racionalização), possibilita coordenação, estabelece tempos de trabalho e facilita o controle.

2.2.3 Etapas Típicas do Planejamento

Saldanha (2006, p.29), estratifica o planejamento estratégico em seis etapas, quais sejam: “Identificação e definição explícita da missão e objetivos da

organização, análise do ambiente externo, avaliação interna, delineamento de estratégias, avaliação comparativa de estratégias e execução, avaliação e controle”. Por outro lado, Holanda (1975, p.33) define cinco etapas, também entendidas como elementos do plano econômico quais sejam: “diagnóstico e prognóstico, objetivos finais e derivados, instrumentos de planejamento, instrumentos gerais e particulares e instrumentos quantitativos e qualitativos, diretos e indiretos”.

2.2.4 Características do Planejamento Governamental

Holanda (1975) utiliza cinco critérios de classificação do Planejamento Governamental. O primeiro refere-se a execução, ou seja, à atuação do governo, podendo ser normativo ou indicativo. Conforme o autor, a diferença consiste no fato de que no critério Normativo o Estado pode ser controlador, obrigatório ou dirigido; já no critério Indicativo o estado complementa a atividade econômica, valendo-se de instrumentos de Políticas Públicas, e não participa diretamente da infraestrutura econômica e social. O segundo, temporal, considera o prazo de execução ou tempo de implementação, podendo ser de curto, médio e longo prazo dependendo do setor do plano ou programa. O terceiro, agregativo, como o próprio nome diz, agrega variáveis ao plano de ação, definindo o grau de detalhamento da previsão, ou concretude, podendo ser agregado o plano mais amplo, e desagregado o mais detalhado. Além disso, quanto ao âmbito de ação, pode ser global e setorial, considerando também os complexos técnicos envolvidos e os projetos unitários. O quarto, geográfico, compreende a área de influência ou abrangência geográfica, assim, pode ser nacional, regional, local ou ainda pode ser um complexo regional formado a partir da interdependência e complementaridade geográfica dos projetos. O quinto, por fim, de elaboração, refere-se aos caminhos adotados para a elaboração ou programação, consistindo em descendente quando é elaborado de cima para baixo, ou ascendente, quando é elaborado de baixo para cima.

2.2.5 Níveis do Planejamento

De acordo com Saldanha (2006) o Planejamento também pode ser executado a partir de três níveis, que variam em escala de proporção em termos de abrangência da decisão e dos recursos envolvidos, são eles: Estratégico em sentido amplo, abrangendo toda a organização e com tomada de decisão em nível de direção no longo prazo, Tático com definições de planos intermediários, no contexto dos departamentos, com decisões tomadas no médio prazo e Operacional, para as atividades da rotina operacional da organização, no contexto da produção final de bens ou serviços, tomadas no curto prazo.

2.2.6 Instrumentos do Planejamento e Orçamento Governamental

Conforme exposto anteriormente, o setor público, por ser de atuação vinculada à legislação, tem a obrigação de cumprir exigências como a prevista na Seção II, Dos Orçamentos, Capítulo II, Título VI, da Constituição Federal de 1988, e leis complementares, que orientam a atuação da Administração Pública no sentido de elaborar instrumentos de planejamento e orçamento, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual, objeto deste estudo, explorado na subseção 2.2.7: O Plano Plurianual, a seguir, como instrumento de planejamento, caracteriza-se por ser de médio prazo, contendo as diretrizes de distribuição de recursos entre as determinadas áreas do ente. Por ser mais amplo, orienta a elaboração dos demais instrumentos, a LDO e a LOA.

A lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborada em consonância com o PPA, destaca metas deste, estabelece suas prioridades anuais e orienta a elaboração da LOA.

A lei orçamentária anual elaborada conforme as orientações do PPA e da LDO trata da operacionalização do PPA, através da discriminação de receitas e

despesas para o ano seguinte, de forma a “evidenciar a política econômica financeira e o Programa de trabalho do Governo” (Brasil, Lei 4320/1964, art. 2º).

2.2.7 O plano Plurianual

O instrumento objeto do presente estudo, O Plano Plurianual, será aprofundado nesta subseção. GIACOMONI (2007, p.215) afirma que este consiste “na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual”. A Constituição Federal de 1988 na seção II, dos Orçamentos, no § 1º do art. 165, estabelece que:

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.
(Fonte: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31/05/2014)

No mesmo sentido, o §2 do seu art. 116 da LOM, estabelece que:

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal direta e indireta para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada”.
(Fonte: Lei Orgânica do Município de Porto Alegre).

Além disso, a Constituição Federal, no §4 do seu art. 165, indica a compatibilidade com os demais programas e planos, estabelecendo que os mesmos devam ser elaborados à luz do plano plurianual. Por outro lado, não estando previstos no PPA, os investimentos plurianuais com despesas de capital não podem ser iniciados.

O Plano Plurianual estabelece as grandes linhas de Ação do governo, ou seja, define um conjunto de critérios de decisão e Ação que orientarão os processos seguintes de outros planos e do orçamento. Seu objetivo qualitativo principal é permitir a consecução das Ações do governo, de forma que as políticas públicas estabelecidas sejam atingidas. Para isso, o plano prevê metas, quantificando os

objetivos a serem atingidos em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O plano, quanto à regionalização, depende da esfera em que está incluído. Dessa forma, sendo competência da união, divide-se em cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), conforme, por exemplo, a Portaria nº 112, de 24 de maio de 2013, do Ministério do Turismo. Se for estadual será dividido conforme as regiões geoeconômicas de cada estado. Por fim, sendo municipal, será dividido em bairros e distritos, ou região urbana e rural.

Do ponto de vista temporal, as constituições federal e estadual, bem como as leis orgânicas dos municípios, definem os prazos de envio para o legislativo para cada uma das esferas e os prazos de devolução para publicação se aprovado. Já seu período de vigência está compreendido entre o início do 2º ano do mandato executivo até o 1º ano do mandato executivo seguinte, vigendo, portanto, quatro anos (ADCT, Art. 35, § 2º, I). Desta forma, o Governante elabora o Plano Plurianual para os segundo, terceiro e quarto anos da sua legislatura e para o primeiro ano da legislatura do Governante seguinte, não coincidindo, portanto, com os 4 anos da legislatura.

2.2.8 Intervenção Parcial do Estado

Rossetti (1987) propõe as características do planejamento sob intervenção estatal parcial no sistema econômico. Para isso, analisa cinco aspectos, que se referem basicamente ao quadro institucional, às motivações para a intervenção, às restrições para a intervenção, à metodologia e às etapas e formas alternativas de planos e programas de governo.

No aspecto do quadro institucional, consideram-se as atribuições econômicas do governo, a qual pode ser alocativa, que ajusta a alocação de recursos conforme os planos; distributiva, cujo objetivo é distribuir renda; e estabilizadora, que é orientada para a manutenção da estabilidade econômica. Além disso, o autor sinaliza os traços institucionais dominantes que também interferem em eventuais intervenções, como a propriedade privada dos meios de produção, a propriedade

pública das empresas estatais, a liberdade de iniciativa e a separação dos processos políticos e econômicos.

As motivações básicas para a intervenção, segundo o autor, visam corrigir desajustamentos, suplementar deficiências da iniciativa privada para incentivar a economia e coordenar as políticas públicas para a consecução do bem estar social. As restrições à intervenção do estado referem-se principalmente às empresas de domínio público, que devem concorrer igualmente com as demais empresas privadas, sujeitas as mesmas regras e limitações. Neste sentido, como propõe Rossetti (1987), o estado deve instituir controles democráticos, lançar mão de intervenções indiretas, manter as leis de mercado e a intervir através de programas amplos. A metodologia da intervenção pressupõe que o Governo deve conhecer a realidade, diagnosticar os problemas da situação, formular o planejamento e a execução do mesmo, como sugere Rossetti (1987).

Por fim, as formas alternativas de planos e programas, podem seguir a linha da estratégia global de desenvolvimento, a partir de diretrizes políticas de controle indireto; o orçamento de investimentos do setor público, com a instituição de metas para os setores; a programação de investimentos do Setor Público, com a definição de prioridades e a definição dos recursos para cada projeto de acordo com essas prioridades; a programação de metas para o desenvolvimento, as quais podem ser normativas ou indicativas; e a programação de metas globais para as situações problema diagnosticadas, a partir do estabelecimento de metas compatíveis com as diretrizes além da definição de estratégias para a execução das metas definidas, bem como os meios para atingi-las.

3. Metodologia

ROESCH, (2005, p.122), expõe que “a escolha do método depende de uma postura filosófica sobre a possibilidade de investigar a realidade”. Para isso o pesquisador pode escolher entre duas tradições em ciência, o método qualitativo e o quantitativo.

Nesse contexto, objetivando “Identificar as principais características do Plano Plurianual (2010-2013) do município de Porto Alegre no que se refere à elaboração, à implementação, às alterações e ao controle e avaliação dos resultados atingidos em relação ao planejado, principalmente o Programa Porto Alegre Copa 2014”, conforme subseção 1.3, Objetivos, p.26, o presente trabalho explorou o método qualitativo, e foi realizado seguindo as orientações propostas por ROESCH (2005, p.125 a 128), conforme as subseções abaixo.

3.1 Delineamento da Pesquisa

Os dados buscados para analisar o PPA da Prefeitura Municipal de Porto Alegre foram obtidos através da aplicação de questionários e entrevistas a agentes responsáveis, e do levantamento de dados secundários a partir do próprio PPA, das suas alterações e demais registros que eventualmente tenham sido realizados pelas Secretarias da Prefeitura. As informações e os dados coletados pelos métodos foram comparados com a teoria que foi identificada na revisão bibliográfica, e foram confrontadas, quando possível, entre si, com o objetivo específico de comparar o Plano Plurianual formulado em 2009 com o executado até 2013, analisando a consecução dos resultados previstos e obtidos.

A partir de dados secundários, fornecidos por um servidor da SMPEO e obtidos nos portais da Prefeitura, foram elaborados questionários para serem aplicados a 4 servidores responsáveis das secretarias envolvidas com o planejamento e a execução do Plano e do Programa, quais sejam: a SMPEO e a SMGES. O questionário para a SMPEO foi elaborado contendo questões sobre o

PPA, o Programa Copa e os Projetos desse programa, já o questionário para a SMGES foi elaborado com questões sobre o Programa Copa e os Projetos desse Programa.

Além disso, com os dados financeiros, físicos e cronológicos das Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014 seria elaborado um questionário para os responsáveis de cada uma das Ações, abrangendo o nível de projetos e atividades, entretanto, em decorrência da dificuldade de obtenção destes dados específicos, o referido questionário não pôde ser desenvolvido, limitando a análise dos Projetos e Atividades.

Por outro lado, para compensar a ausência desse nível de análise, a partir da grande quantidade de dados e informações obtidas das diversas fontes sobre o Plano e sobre o Programa COPA, o escopo dos questionários para os servidores das secretarias foi aumentado, passando a ter questões mais amplas e elaboradas, abrangendo na seção 5.2 as dimensões financeira, física e cronológica, da implementação do planejamento. Assim, foram realizadas quatro entrevistas completas com servidores responsáveis acerca do tema, duas na SMPEO e duas na SMGES, as quais foram estudadas em profundidade na seção 5: Análise, deste trabalho.

3.2 Definição da População Alvo de estudo

A aplicação do questionário em entrevistas foi realizada na Secretaria responsável pelo PPA, qual seja a SMPEO, com dois servidores, um escolhido por ser referência em relação ao Plano, e o segundo por indicação do primeiro; e, na SMGES responsável pela:

“Gestão geral de governo, visando à garantia da eficiência dos serviços públicos municipais prestados à comunidade; coordenar e acompanhar os processos de licenciamento urbano; coordenar e acompanhar os processos de regularização fundiária; coordenar e acompanhar os processos de implantação do Metrô na Cidade e projetos de transporte urbano; coordenar e acompanhar projetos estruturantes para a cidade; e promover a captação de recursos internos e externos”.

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Gestão. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smgae>>. Acesso em 17/11/2014).

Nesta secretaria, um entrevistado foi indicado por um dos entrevistados da SMPEO, e o segundo por indicação do primeiro. O questionário também seria aplicado em servidores da SECOPA, no entanto a secretaria foi extinta em 26 de setembro de 2014, durante a elaboração deste trabalho, pelo decreto de nº 18.800 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Sistema Integrado de Referência Legislativa – SIREL. Acesso em: 14/11/2014).

3.3 Plano de coleta de dados

ROESCH (2005, p. 140) define que:

“...é possível trabalhar com dados existentes na forma de arquivos, banco de dados, índices ou relatórios. Estes não são ‘criados’ pelo pesquisador e são normalmente denominados de dados secundários, em contraste aos dados primários que são colhidos diretamente pelo pesquisador...”

(Fonte: ROESCH, 2005, p.140)

Dessa forma, o plano de coleta de dados estabelecido neste trabalho utiliza como instrumento para obtenção dos dados primários a aplicação de entrevista individual e anônima, para proteger a opinião dos servidores, pois esta, nas palavras de ROESCH (2005, p. 141) “assegura maior taxa de respostas”, “os entrevistadores podem dar uma explicação mais convincente dos objetivos” e “impedem equívocos e mantêm controle sobre a sequência das questões”. O público alvo para aplicação da entrevista são servidores da SMPEO e da SMGES envolvidos com o PPA2010-2013 e com o Programa Porto Alegre Copa 2014, e as perguntas são do tipo “aberto”, configurado no tipo semiestruturado de entrevista. As entrevistas aplicadas à SMPEO, questionário I, e à SMGES, questionário II, encontram-se nos anexos I e II respectivamente.

Por outro lado, os dados existentes, ou secundários, provenientes dos documentos, foram obtidos através de pesquisas no Portal da Prefeitura, na internet, e com um dos servidores entrevistados da SMPEO. Também foram coletados dados e informações do próprio Plano Plurianual 2010-2013 e das suas alterações publicadas.

O objetivo das entrevistas foi obter dados qualitativos a respeito do Plano e do Programa COPA. Os dados orçamentários e financeiros existentes, contendo valores e quantidades, foram coletados juntamente com os servidores das Secretarias e nas publicações legais disponíveis. Todas as fontes estão listadas na seção 7, Referências, e na parte inferior das tabelas às quais deram origem, em conformidade com as normas da ABNT e do IBGE.

3.4 Instrumentos de coleta de dados

Os instrumentos de coleta de dados primários foram questionários aplicados em entrevistas, disponíveis nos anexos I e II, desenvolvidos a partir da teoria e de dados secundários obtidos antecipadamente com um dos responsáveis da SMPEO, e de dados secundários obtidos nos portais da Prefeitura. Os dados coletados foram prioritariamente organizados em Tabelas, para facilitar sua exposição e análise, e encontram-se extensamente analisados na seção 5, Análise, deste trabalho.

3.5 Plano de análise de dados

A verificação dos dados primários qualitativos realizou-se à luz dos conceitos e características teóricas encontrados em comparação com as informações obtidas nas entrevistas. Já os dados secundários encontrados foram utilizados para comparar o que foi concretizado até o momento, em termos de implementação, com o que foi programado na época da elaboração do Plano. Além disso, tabelas foram providencialmente utilizadas para melhor ilustrar os resultados e as inferências obtidas com dados secundários. Por fim, as entrevistas forneceram subsídios para esclarecer informações identificadas nas tabelas e situações importantes referentes ao Plano e ao Programa, que também são vastamente exploradas na seção 5, Análise.

4. O Plano Plurianual e o Programa Porto Alegre Copa 2014

Nesta seção, em atendimento a um dos objetivos específicos, serão descritos o Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e seu Programa 143: Porto Alegre Copa 2014, com suas principais informações e características, de acordo com as disposições legais e com o apresentado na seção 2, Revisão de Literatura.

4.1. O Plano Plurianual 2010-2013

O Plano Plurianual da Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2010-2013, publicado pela lei nº 10.741, de 18 de agosto de 2009, tem suas principais características apresentadas no título “mensagem do Prefeito”. A mensagem situa o plano no contexto legal e material da cidade, indicando que o plano segue o modelo de gestão adotado em 2005, como instrumento de modernização da máquina pública, buscando, além de eficiência, promover:

“O desenvolvimento da cidade, com inovação, sustentabilidade ambiental e foco em quem mais precisa, de modo a garantir mais qualidade de vida para todos.”

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Plano Plurianual 2010-2013. Mensagem do Prefeito. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. p. II. Acesso em: 05/04/2014.)

A mensagem também caracteriza o plano como estratégico e participativo, de forma que sua elaboração contou com a colaboração da população, através do preenchimento de formulários específicos disponibilizados nas reuniões do orçamento participativo e pela internet para diagnóstico das principais necessidades de investimento. Na referida pesquisa, ficaram ordenadas, pela percentagem de votos, as principais carências da cidade, elencadas na tabela nº 09, a seguir.

Tabela nº 09
Ranking de problemas da cidade, por votação.

Problemas	
<i>Tema Ambiental (Urbano)</i>	%
1º Habitação	29,77
2º Saneamento (drenagem, tratamento de esgotos)	17,27
3º Pavimentação de vias	16,68
4º Iluminação pública	9,98
5º Praças, parques, áreas de lazer	9,15
6º Transporte	9,09
7º Abastecimento de água	8,07
Total	100
<i>Tema Econômico</i>	%
1º Qualificação/Capacitação para o trabalho	35,01
2º Geração de trabalho e renda	34,5
3º Apoio a negócios	18,92
4º Apoio ao microcrédito	11,57
Total	100
<i>Tema Social</i>	%
1º Assistência social (infância e adolescência, terceira idade)	24,31
2º Saúde (Consultas, postos, hospitais, outros)	22,74
3º Educação (Jovens e adultos, especial, infantil, fundamental)	17,22
4º Creches	13,54
5º Segurança pública	11,8
6º Centros comunitários (Equipamentos de lazer e recreação, esportivos)	6,39
7º Cultura	2,87
8º Juventude	1,14
Total	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Plano Plurianual 2010-2013. Mensagem do Prefeito. P III Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em: 05/04/2014.

Ainda de acordo com a mensagem, o cenário da economia mundial, há época, demonstrava que as previsões iniciais sobre a crise subestimaram seus efeitos. Sendo o setor produtivo um dos mais afetados, ocasionado pela queda das exportações e falta de financiamentos.

Como fator inicial para a crise citou-se a drástica redução da liquidez e o aumento da aversão ao risco, tendo como consequências os cortes na produção, fechamentos de indústrias e grande quantidade de demissões. Informa, ainda, que de acordo com estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB global teve uma retração de 1,3%, em 2009. Para 2010 existia uma previsão de reativação da atividade econômica, ainda que de maneira lenta. Entretanto, as expectativas

quanto à recuperação econômica estariam condicionadas à capacidade que os EUA apresentariam para superar suas dificuldades, tendo em vista sua grande participação no comércio internacional, de acordo com a Mensagem do Prefeito (p. VII).

Verifica também que a economia brasileira vinha refletindo a crise internacional. Neste contexto, a mensagem analisa que:

“A evolução recente da economia gaúcha reproduz, em linhas gerais, o mesmo padrão da economia brasileira, qual seja: redução do crescimento do PIB, retração da atividade industrial e das exportações e perdas na arrecadação de tributos.”

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Plano Plurianual 2010-2013. Mensagem do Prefeito. P. IX. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em: 05/04/2014.).

Desta forma, diagnosticado o cenário e com base em projeções para os próximos anos, foram projetadas as receitas e despesas para o quadriênio 2010-2013, e o Plano 2010-2013 foi elaborado, para “atender as necessidades de serviços e investimentos da população portoalegrense” (Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Mensagem do Prefeito, p. X).

O plano pode ser analisado à luz dos três anexos previstos no parágrafo 1º do Art. 1 da lei de criação: o demonstrativo da previsão de receitas, o demonstrativo dos programas e Ações e as Ações indicativas, bem como apresenta um resumo das despesas por função. O Anexo I previu as receitas gerais do município para o período da vigência do plano, conforme tabela nº 10, adiante.

Dentre as receitas totais previstas para o quadriênio 2010-2013, destaca-se a importância das transferências correntes relativas aos repasses de tributos Estaduais e Federais que juntas somam mais de R\$ 6,371 bilhões, ou 42,09% do total a ser arrecadado, de mais de R\$ 15 bilhões. Verifica-se, ainda, a fundamental importância das receitas tributárias (constituída das contas Receita Tributária e Transferências Correntes), que juntas somam mais de R\$ 11,175 bilhões, ou 73,82% do total de receitas previstas para o período. Destaca-se também a menor representatividade da conta Receita Agropecuária, que dispunha de uma previsão de apenas R\$ 2,5 mil, ou 0,00% das receitas totais previstas.

Tabela nº 10
Receitas previstas no PPA Original
(Em R\$ mil)

RECEITAS			
Tipo de Receita	Descrição	Valor	% do Total
Receitas Correntes	Receita Tributária	4.803.449	31,73%
	Receita de Contribuições	541.647	3,58%
	Receita Patrimonial	211.846	1,40%
	Receita Agropecuária	2,5	0,00%
	Receita de Serviços	1.621.049	10,71%
	Transferências Correntes	6.371.983	42,09%
	Outras Receitas Correntes	725.008	4,79%
Receitas de Capital	Operações de Crédito	687.651	4,54%
	Alienação de Bens	15.816	0,10%
	Amortizações de Empréstimos	8.931	0,06%
	Outras Receitas de Capital	9.477	0,06%
	Receitas Correntes Intraorçamentárias	865.380	5,72%
	(-) Deduções Receita Corrente	723.240	4,78%
RECEITA TOTAL		15.139.000	100,00%

Fonte: Adaptado do Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 05/08/2014.

O anexo II, evidencia os programas e cada uma de suas ações, apresentando os atributos característicos como código da ação, descrição, finalidade, produto e unidade de medida, além dos valores previstos de despesas para cada um dos quatro anos de vigência do plano. Por fim, o anexo III, determina as unidades de medidas, as metas, das Ações do plano.

A tabela nº 11, a seguir, apresenta os 14 programas do Executivo, excluído o Programa Câmara Municipal, do Legislativo, conforme revisão do PPA2010-2013 publicada em 2012 e a previsão das suas despesas, de acordo com a versão original e com a revisão publicada em 2012 (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 05/08/2014). Verifica-se originalmente, que o PPA previa uma arrecadação de R\$ 15,139 bilhões para o quadriênio, conforme tabela nº 10, acima, e previsão de gastos de R\$ 14,802 bilhões, conforme tabela nº 11, adiante, prevendo uma diferença a maior de R\$ 337 milhões.

Tabela nº 11
Comparativo das despesas por Programas de governo.
(Em R\$ mil)

Programa	Despesas Previstas	
	ago/09	dez/11
A RECEITA É SAÚDE	3.931.218	4.139.479
CIDADE INOVADORA	28.364	29.580
CIDADE INTEGRADA	1.806.582	1.880.304
CIDADE SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA	134.114	142.434
CRESCE PORTO ALEGRE	97.100	98.614
GESTÃO TOTAL	2.895.119	3.254.436
LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA E NA ESCOLA	2.673.021	2.944.115
MAIS RECURSOS MAIS SERVIÇOS	1.358.929	1.360.949
PORTO DA INCLUSÃO	611.691	651.077
PORTO DO FUTURO	2.841	3.679
TRANSFORMA PORTO ALEGRE	870.455	631.475
VIZINHANÇA SEGURA	223.480	223.859
PORTO ALEGRE Copa 2014	0	694.773
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	169.872	418.081
Total	14.802.786.265	16.472.856.788

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 26/07/2014.

O anexo III, indica três Ações para o Programa “A Receita é Saúde”, quatro para o “Cidade Integrada”, duas para o “Lugar de Criança é na família e na escola”, uma para o “Porto da Inclusão” e três para o “Transforma Porto Alegre”.

A lei de criação do Plano, nº10.741/2009, prevê também outras características como o impedimento ao Gestor de alterar as codificações do plano, através do Art. 3º, dispondo: “As leis orçamentárias anuais e as leis que as modifiquem manterão as codificações dos programas previstos nesta Lei”. O parágrafo 2º, do art. 1º, define que “Os valores financeiros previstos nesta Lei são referenciais e não constituem limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e em seus créditos adicionais.”, permitindo assim que os gestores pudessem dispendir mais recursos do que o previsto para alguns programas por meio de créditos adicionais.

Ainda, o art. 4º, define que “Cada Ação constante do PPA poderá ser desdobrada, nas leis orçamentárias anuais, em mais de um projeto, atividade ou operação especial, bem como atribuída a um ou mais órgãos executores.”, autorizando desdobramentos das Ações do Plano quando aplicados em Leis

Orçamentárias Anuais e permitindo a atribuição de responsabilidade da Ação a mais de um órgão executor. Os artigos 5º e 6º da lei dispõem sobre modificações gerais (criações, inclusões, alterações, exclusões) do plano, de forma que o art. 5º prevê a possibilidade de alteração dos Programas do Plano, conforme o disposto: “O PPA poderá ser alterado, mediante lei específica, para criação ou exclusão de programas” e o art. 6º prevê a possibilidade de alterações em atributos dos Programas, como o disposto: “As inclusões, alterações ou exclusões de atributos dos programas poderão ser aprovadas por intermédio de Lei, inclusive das leis de diretrizes orçamentárias, das leis orçamentárias anuais e dos créditos adicionais”.

O art. 7º determinou ao Gestor divulgar em meio eletrônico e em meio físico as atualizações dos Planos a partir de cada alteração efetuada. Cabe salientar que a versão atualizada do Plano com a inclusão do Programa Porto Alegre Copa 2014 foi devidamente publicada no site da prefeitura. Seguindo a lógica das orientações Constitucionais expostas na seção 2.2.7, o art. 8º cria o vínculo das Ações com indicadores de desempenho e metas para avaliação da consecução dos objetivos, conforme segue: “O acompanhamento e a avaliação dos programas serão realizados por meio de indicadores de desempenho e de metas, cujos índices, apurados periodicamente, terão a finalidade de medir os resultados alcançados” e em seu parágrafo único estabelece que estas avaliações devem ser divulgadas por meio eletrônico.

Por fim, o art. 9º garante a participação da comunidade na elaboração e no acompanhamento das Leis de Diretrizes Orçamentárias, oriundas do Plano Plurianual, conforme exposto na seção 2.2.6.

A estrutura do Plano em estudo, após mensagens e anexos, apresenta na ordem de código, os Programas e suas ações. Dessa forma, o primeiro Programa apresentado é o Programa A Receita é Saúde, código 130, seguido das suas características principais: justificativa, objetivo e público-alvo, indicadores, previsão de despesas correntes e de capital separadas anualmente e com totalizadores. Após, são listadas, também pela ordem numérica, as Ações que compõe o Programa apresentado.

Deste modo, o Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, segue a ordem a seguir:

- 1) Capa
- 2) Sumário

- 3) Lei de Criação
- 4) Anexo I: DEMONSTRATIVO DA PREVISÃO DA RECEITA
- 5) Resumo das Despesas por Programas de Governo por Ano
- 6) Resumo das Despesas por Função
- 7) Anexo II: DEMONSTRATIVO DOS PROGRAMAS E Ações DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA O QUADRIÊNIO 2010- 2013
- 8) Programas do Poder EXECUTIVO, seguidos das suas ações:
 - 8.1) A Receita é Saúde;
 - 8.2) Cidade Inovadora;
 - 8.3) Cidade Integrada;
 - 8.4) Cidade Solidária e Participativa;
 - 8.5) Cresce Porto Alegre;
 - 8.6) Gestão Total;
 - 8.7) Lugar de Criança é na Família e na Escola;
 - 8.8) Mais Recursos Mais Serviços;
 - 8.9) Porto da Inclusão;
 - 8.10) Porto do Futuro;
 - 8.11) Transforma Porto Alegre;
 - 8.12) Vizinhaça Segura;
 - 8.13) Reserva de Contingência;
- 9) Programas do Poder LEGISLATIVO, seguido das suas ações:
 - 9.1) Programa Câmara Municipal;
- 10) ANEXO III: Ações INDICATIVAS AO PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO 2010-2013

Verifica-se que foram planejados treze programas para o Poder executivo e um para o Poder Legislativo, além de anexos para embasar financeiramente, em termos de receitas e despesas, os gastos que estavam sendo previstos. Cabe salientar que o Programa Reserva de Contingência é apenas fonte de recursos para suprir eventuais contingências financeiras e que o Programa Câmara não é um programa de Governo, sem ingerência do executivo. Além disso, todos os programas são desdobrados em inúmeras ações, com atributos específicos.

4.2. O Programa Porto Alegre Copa 2014

Como apresentado na seção anterior, o PPA foi concebido com 12 programas para o poder executivo, tendo em vista que o Programa Reserva de Contingência é obrigatório e não faz parte das Políticas Públicas de Governo e que o Programa Câmara Municipal diz respeito exclusivamente ao Poder Legislativo, sem ingerência do Executivo. Contudo, o PPA continha poucas Ações necessárias para a adequada recepção do evento da Copa do Mundo 2014, e, conforme informações de um dos entrevistados da SMPEO, foi constatada a importância da criação de um programa específico para guiar as ações relativas ao evento. Por isso, em 13 de outubro de 2010, em conformidade com o Art. 5º da lei de criação do Plano, anteriormente citada, foi incluído o Programa Porto Alegre Copa 2014, composto de Ações já presentes em programas anteriores, e de novas ações, cuja lei estimava as despesas. Os atributos definidos para o Programa foram os seguintes:

“Justificativa: Necessidade de intervenções reestruturantes em áreas da Cidade, sede da Copa de 2014, que contribuam para a mobilidade urbana com qualidade, infraestrutura e acessibilidade urbana.

Objetivo: Garantir e otimizar a mobilidade urbana por meio da revitalização e reestruturação da malha viária em função da Copa de 2014.

Público-Alvo: População em geral.

Indicadores: intervenções realizadas, unidade de medida em percentual de, índice recente 10, índice desejado 100.

Total Geral: R\$ 694.773.206,00.”

(Fonte: Plano Plurianual Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2010-2013. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 05/08/2014).

Assim, após a sua primeira alteração, o PPA 2010-2013 passou a contar com 13 programas para o poder executivo. Essencialmente o Programa Porto Alegre Copa 2014 recebeu algumas Ações que estavam em outros programas e estabeleceu outras novas, descritas a seguir:

“Ação: 1571 - ADMINISTRAÇÃO GERAL - SECOPA

Descrição: Centralização da manutenção administrativa, especialmente das Ações de programação e controle orçamentário, patrimonial, de material e de recursos humanos.

Finalidade: Prover a manutenção do órgão.

Produto: Ação Administrativa

Ação: 1458 - AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT

Descrição: Aumento da acessibilidade por meio da integração do sistema, promovendo o uso do transporte coletivo de forma mais sustentável e

melhorando a mobilidade urbana para a Copa de 2014. A Ação busca a priorização do transporte coletivo por ônibus, com implantação de sistemas de Bus Rapid Transit (BRT) nas avenidas Protásio Alves, Assis Brasil e Bento Gonçalves, e implementação de sistema troncal em via segregada, ligando regiões da Cidade, passando pelo Centro Histórico e integrando a rede existente.

Finalidade: Aumentar a acessibilidade por meio de integração do sistema promovendo o uso do transporte coletivo de forma mais sustentável e melhorando a mobilidade urbana para a Copa de 2014.

Produto: Sistema BRT implantado.

Ação: 1833 - APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014

Descrição: Garantia de condições físicas e materiais para que a Unidade Executora Municipal possa desempenhar suas funções de gerenciamento dos projetos especiais com financiamentos externos.

Finalidade: Possibilitar o gerenciamento e a fiscalização, com eficácia, das intervenções previstas nos projetos do Programa.

Produto: Ação administrativa

Ação: 1813 - COMPLEXO DA RODOVIÁRIA

Descrição: Reestruturação da malha viária do entorno da Estação Rodoviária para melhorar as condições de tráfego, principalmente em função da Copa de 2014. A Ação prevê a complementação e qualificação das vias do complexo da Estação Rodoviária, construção de obra de arte ligando as avenidas Julio de Castilhos e Presidente Castelo Branco e estação de ônibus junto ao canteiro central.

Finalidade: Reestruturar a malha viária do entorno da Estação Rodoviária para melhorar as condições de tráfego, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Reestruturação viária.

Ação: 1817 - DESAPROPRIAÇÕES - COPA

Descrição: Pagamento das despesas relativas a desapropriações de imóveis que estão localizados em áreas atingidas pelas obras previstas para a Copa de 2014.

Finalidade: Pagar desapropriações

Produto: Ação administrativa

Ação: 1809 - DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA

Descrição: Equacionamento de problemas de circulação viária em vias com esgotamento de tráfego melhorando a mobilidade urbana, principalmente em função da Copa de 2014. A Ação prevê a qualificação e construção de corredores na Avenida Padre Cacique, a construção de obra de arte na Avenida Pinheiro Borda e duplicação do 4º trecho da Avenida Beira Rio, Avenida Edvaldo Pereira Paiva. Estão previstos também no trajeto rótulas, ciclovia, ponte e viaduto.

Finalidade: Equacionar problemas de circulação viária em vias com esgotamento de tráfego, melhorando a mobilidade urbana, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Construção de viadutos, obras de arte e vias estruturais.

Ação: 1810 - DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA

Descrição: Influência direta nos deslocamentos da população, reduzindo tempos de viagens, propiciando maior conforto e segurança, principalmente em função da Copa de 2014. A Ação prevê a qualificação e construção de corredores na Avenida Voluntários da Pátria e Estação São Pedro (TRENSURB) e duplicação da Avenida Voluntários da Pátria.

Finalidade: Influenciar diretamente nos deslocamentos da população reduzindo tempos de viagens, propiciando maior conforto e segurança, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Melhorias em terminais de ônibus.

Ação: 1603- GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014

Descrição: Coordenação e gerenciamento do plano de Ações para atender às demandas referentes à Copa do Mundo de 2014, preparando e qualificando a Cidade para receber o evento.

Finalidade: Elaborar e executar o plano de Ações com vistas a preparar a cidade para a Copa do Mundo 2014.

Produto: Gerenciamento do plano de ações.

Ação: 1812- IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO

Descrição: Equacionamento de problemas de circulação viária em vias com esgotamento de tráfego, melhorando a mobilidade urbana, principalmente em função da Copa de 2014. O plano urbanístico a ser elaborado para a Avenida Tronco compreende a realização da obra viária e todo o conjunto de Ações de desenvolvimento urbano que alterará o atual cenário habitacional da região.

Finalidade: Equacionar problemas de circulação viária em vias com esgotamento de tráfego, melhorando a mobilidade urbana, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Construção de viaduto, vias estruturais e reassentamento de famílias da Vila Tronco.

Ação: 1814 - IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL

Descrição: Equacionamento de problemas de circulação viária em vias com esgotamento de tráfego, melhorando a mobilidade urbana, principalmente em função da Copa de 2014. A Ação prevê a qualificação e construção de corredores na III Perimetral, a construção de obras de arte, sendo dois viadutos nos cruzamentos com a Avenida Bento Gonçalves e Avenida Plínio Brasil Milano e passagens de nível nos cruzamentos da Rua Anita Garibaldi, Avenida Cristóvão Colombo e Avenida Farrapos.

Finalidade: Equacionar problemas de circulação viária em vias com esgotamento de tráfego, melhorando a mobilidade urbana, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Construção de viadutos, obras de arte e vias estruturais.

Ação: 1922 - INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS

Descrição: Garantia de condições físicas e materiais para que as Câmaras Temáticas possam realizar e monitorar as intervenções previstas para preparação do evento.

Finalidade: Desenvolver o planejamento da infraestrutura de serviços públicos relacionados ao evento COPA, de forma a atender as demandas necessárias para no pós-COPA garantir uma cidade organizada e preparada para os cidadãos e visitantes.

Produto: Prestação de serviços demandados.

Ação: 1924 - METRÔ DE PORTO ALEGRE (METRÔPOA)

Descrição: Execução de estudos, projetos e obras para a implantação do Metrô de Porto Alegre (MetrôPoa).

Finalidade: Implantar a primeira fase do MetrôPoa.

Produto: Estudos e projetos realizados.

Ação: 1533 - OBRAS HABITACIONAIS DO Programa DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA

Descrição: Produção de unidades habitacionais, atendendo conceitos de sustentabilidade, readequando e complementando a infraestrutura urbana. A Ação prevê a construção de habitações de interesse social para famílias que estejam em áreas onde estão previstas obras para a Copa de 2014, mais especificamente, famílias das vilas Dique e Nazaré.

Finalidade: Produzir unidades habitacionais, atendendo conceitos de sustentabilidade, readequar e complementar a infraestrutura urbana.

Produto: Unidades habitacionais.

Ação: 1815 - PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO

Descrição: Aumento da sensação de segurança aos cidadãos de Porto Alegre e aos visitantes por meio do monitoramento por câmeras distribuídas pela Cidade, propiciando maior conforto e segurança, principalmente em função da Copa de 2014. A Ação prevê a qualificação, construção e monitoramento em corredores na Avenida Tronco, Avenida Padre Cacique e III Perimetral.

Finalidade: Influenciar diretamente nos deslocamentos da população, reduzindo tempos de viagens, propiciando maior conforto e segurança, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Melhorias em terminais de ônibus.

Ação: 1811 - PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS

Descrição: Estruturação da malha viária, ordenando o tráfego, principalmente em função da Copa de 2014. A Ação prevê o prolongamento entre a Avenida Dique e a Avenida Assis Brasil, contribuindo para as novas instalações do Aeroporto Internacional Salgado Filho e para o tráfego da região.

Finalidade: Estruturar a malha viária, ordenando o tráfego, principalmente em função da Copa de 2014.

Produto: Construção e pavimentação de vias.

Ação: 1557 - PUBLICIDADE - SECOPA

Descrição: Centralização das Ações de divulgação das informações governamentais de natureza legal e institucional, por meio de veiculação, em meios de comunicação, de anúncios, cartazes, outras mídias e formatos.

Finalidade: Divulgar informações governamentais de natureza legal e institucional.

Produto: Ação Administrativa.

Ação: 1819 - REFORMA DO HOSPITAL DE PRONTO SOCORRO

Descrição: Atendimento mais eficiente, modernizando setores vitais para o funcionamento do HPS, propiciando melhor atendimento à população de Porto Alegre e aos visitantes. A Ação prevê a aquisição de equipamentos, criação de novas instalações, criação de novos leitos, obras de infraestrutura e incorporação de tecnologias.

Finalidade: Tornar o atendimento mais eficiente, modernizando setores vitais para o funcionamento do HPS propiciando melhor atendimento à população de Porto Alegre e aos visitantes.

Produto: Reforma realizada.”

(Fonte: Plano Plurianual Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2010-2013, revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014).

A tabela nº 12, a seguir, apresenta comparativamente os valores previstos de despesas para cada uma das Ações e evidencia a origem de cada ação: se oriunda de outro Programa (previsto na coluna ago/09), ou se novidade trazida pela alteração do plano (zerados na coluna ago/09). Verifica-se, que apenas 4 ações estavam previstas no PPA original, conforme coluna (c), as ações de números: 1458, 1603, 1922 e 1533. As demais ações foram incluídas a partir da lei de criação do Programa Porto Alegre Copa 2014, em 2010, conforme coluna (d).

Além disso, verifica-se subtraindo os totais da coluna (e) pelos totais da coluna (c) um acréscimo de R\$ 451,739 milhões ao PPA original com a inclusão do Programa Porto Alegre Copa 2014, conforme a revisão do PPA publicada em dezembro de 2011, conforme coluna (e). As condições e demais consequências e alterações desta inclusão serão devidamente analisadas na seção 5, análise, deste trabalho.

Tabela nº 12
Despesas do Programa Porto Alegre Copa 2014 por ações.
(Em R\$)

Programa e Ações		Despesas Previstas		
(a) Código	(b) Descrição	(c) ago/09	(d) out/10	(e) dez/11
1571	ADMINISTRAÇÃO GERAL - SECOPA	---	---	4.926.984
1458	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	172.000.000	289.400.000	172.000.000
1833	APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014	---	---	10.094.946
1813	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	---	21.000.000	19.950.000
1817	DESAPROPRIAÇÕES - COPA	---	---	70.900.000
1809	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	---	82.300.000	91.242.356
1810	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	---	30.000.000	28.500.000
1603	GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014	4.000.000	3.000.000	4.000.000
1812	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	---	78.500.000	69.359.633
1814	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	---	120.400.000	109.380.000
1922	INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	50.000	---	50.000
1924	METRÔ DE PORTO ALEGRE (METRÔPOA)	---	---	800.000
1533	OBRAS HABITACIONAIS DO Programa DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	66.983.765	22.100.000	66.983.765
1815	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	---	14.400.000	22.352.032
1811	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	---	24.000.000	22.800.000
1557	PUBLICIDADE - SECOPA	---	---	1.133.490
1819	REFORMA DO HOSPITAL DE PRONTO SOCORRO	---	53.000.000	300.000
Total Programa 143: Porto Alegre Copa 2014		243.033.765	738.100.000	694.773.206

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012 e lei nº 10.963. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014

5. Análise do PPA e do Programa Porto Alegre Copa 2014

Nesta seção o Plano Plurianual da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e seu Programa nº 143 Porto Alegre Copa 2014 serão analisados à luz das teorias apresentadas pelos autores da seção 2 no intuito de verificar se o Plano e o Programa contemplam adequadamente tais exigências e características, nos momentos de elaboração de seus planejamentos, das suas implementações ou execuções e de seus controles e avaliações. Os dados secundários obtidos com a pesquisa e a coleta de dados, referidas na seção 3, metodologia, serão explorados com mais profundidade.

5.1. Elaboração do Plano e do Programa

Amato (1971), ao definir o processo Político Administrativo, apresentado na seção 2.1.2, caracterizou a Administração Pública como órgão executor de políticas públicas regulamentadas pelo Governo. A partir deste entendimento verifica-se que o Plano Plurianual é um instrumento utilizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre para regulamentar e direcionar as atividades da Administração Pública, como exposto na mensagem do Prefeito do PPA (p. II) "...se destina a orientar e ordenar as Ações governamentais no atingimento dos objetivos fixados...".

O estilo de Planejamento Governamental identificado no Plano é tradicional ou convencional, conforme as definições de Saldanha (2006, p.26): "Os planos [tradicionais] poderão ser feitos e revistos com certa regularidade, mas serão estáticos entre cada revisão". Além disso, o autor também cita as instituições públicas como referências deste tipo de planejamento, que é utilizado como forma de desenvolvimento de mecanismos de controle da Administração Pública por parte da sociedade, também definido como controle social. Assim, vincula-se constitucionalmente a uma prática orçamentária que deve ser executada através dos Planos Plurianuais, como exposto pela própria mensagem do Prefeito do PPA (p.II), "O Plano Plurianual 2010-2013 – PPA estabelece (...) em consonância com o disposto na Constituição Federal...".

Já o nível do Planejamento, apresentado na seção 2.2.5, como definido pelo plano, é estratégico, tendo em vista que as decisões se localizam no topo da Organização, e especificam como alcançar os objetivos organizacionais, características propostas por Saldanha (2006). Ainda acerca do PPA, o Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul (2013), define:

“Na administração pública brasileira, os planos hierarquicamente interligados traduzem-se no Plano Plurianual (PPA – nível estratégico, definições de metas para períodos de quatro anos), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO – orientações para a elaboração dos orçamentos anuais) e na Lei Orçamentária Anual (LOA – nível operacional, tradução em metas físicas e financeiras dos objetivos da administração pública para o período de um ano).”

(Fonte: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. *NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público sob a ótica das IPSAS: um estudo comparativo*).

Analisando o Plano à luz de Holanda (1975), conforme seção 2.2.4, verifica-se que os critérios de classificação do planejamento do PPA/POA 2010-2013 podem ser definidos da seguinte forma:

- 1- Execução (atuação do governo): é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, tendo em vista a disposição do Art. 174 da CF/88:

“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

(Fonte: Constituição Federal de 1988, Art. 174).

e do PPA/POA, p. I e 1:

“O Plano Plurianual 2010-2013 – PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública Municipal direta e indireta para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, em consonância com o disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Plano Plurianual 2010-2013. P. II).

- 2- Tempo: é de médio prazo, quatro anos, conforme o PPA, (Mensagem do Prefeito, p. II): “...objetivos fixados para um período de quatro anos...”.
- 3- Nível de Agregação: alta agregação e baixa concretude, pois abrange programas e Ações em linhas gerais, sem entrar no detalhamento de cada ação, como pode ser identificado em todas as Ações de todos os programas

do PPA, além disso, é setorial em razão de que os programas estão divididos por áreas conforme o PPA (p.IV): “a reformulação e redistribuição dos programas mantiveram os eixos de atuação do modelo”. Os eixos a que se refere este recorte são os seguintes: Social, Ambiental, Econômico-Financeiro e de Gestão.

- 4- Geografia: é local, pois se refere estritamente ao município de Porto Alegre, dividido em 17 regiões, conforme a página V da mensagem do Prefeito: “...a territorialidade, que leva em conta, na execução das ações, as 17 regiões do município”.
- 5- Elaboração: para verificar esta classificação, aplicamos aos entrevistados da SMPEO e da SMGES a questão de nº 04 dos questionários anexos, e as respostas foram divergentes, os dois entrevistados da SMPEO e um entrevistado da SMGES consideram o Plano descendente, porém um entrevistado da SMGES considera o Programa Porto Alegre Copa 2014 ascendente. Consideramos portanto, a partir das respostas e da responsabilidade dos entrevistados de cada secretaria, que o Plano seguiu a lógica descendente, pois foi elaborado considerando inicialmente os objetivos dos programas, de acordo com os dois entrevistados da SMPEO; ao passo que o Programa Copa é considerado ascendente, tendo em vista que partiu de indicadores como fluidez do trânsito, tempo de deslocamento, congestionamentos, conforme a informação de um dos entrevistados da SMGES.

Ainda conforme Holanda (1975), os elementos fundamentais identificados no plano, como exposto na seção 2.2.3, podem ser definidos da seguinte forma:

- 1- Diagnóstico da Situação: a questão de nº 05 dos questionários anexos, foi aplicada no intuito de definir este elemento, dessa forma, com relação ao PPA, na visão dos dois entrevistados da SMPEO, o representante do poder executivo e seus assessores, ainda em época de campanhas eleitorais, efetuam seus estudos e suas consultas de campanha e diagnosticam a situação, candidatando-se para resolver estes problemas; então, segundo eles, houve diagnóstico da situação pelo Governante em época de campanha e este passou a executá-la quando assumiu o poder. No caso específico do Programa Copa, segundo os entrevistados, as situações problema foram

definidas a partir dos levantamentos das assembleias do Orçamento Participativo. Por outro lado, na visão de um dos entrevistados da SMGES, não houve diagnóstico de problemas no caso do Programa Copa, apenas surgiu a oportunidade de execução das obras em decorrência dos recursos de terceiros oferecidos, e a oportunidade foi aproveitada. Como será exposto na subseção 5.2.1, Dimensão Financeira, esta justificativa corrobora o fato de que o Programa Copa demandou mais de 70% de acréscimos financeiros, por conta de problemas não diagnosticados. O outro entrevistado da SMGES não participou desta etapa e não se manifestou.

- 2- Previsões e Projeções: o Plano apresenta, na mensagem do Prefeito, p. VI, a: “análise da situação econômica e financeira” do cenário da economia mundial, nacional e regional para a realização das Previsões e Projeções. Apresenta também a projeção de Receitas e a previsão de Despesas. Porém, no caso do Programa Copa, de acordo com um dos entrevistados, estas previsões não foram realizadas adequadamente, pois o tempo disponível para a elaboração e execução dos planejamentos era exíguo e resultou em projeções subestimadas que demandaram ajustes e créditos adicionais, além da não execução de parte das ações.
- 3- Diretrizes de Políticas: A Lei nº10.741, da criação do PPA2010-2013, em seu Artº 2, constituiu como diretrizes da Administração Direta e Indireta, as seguintes:

“I – manter e aprofundar os mecanismos de participação popular;
 II – promover a inclusão social;
 III – incentivar o desenvolvimento econômico da Cidade, com sustentabilidade ambiental;
 IV – modernizar a gestão pública; e
 V – promover a inovação e o empreendedorismo.”
 (Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Lei nº 10.741, de 18 de agosto de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2010 a 2013 e dá outras providências. Disponível em:
 <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>>. Acesso em: 10/11/2014).

- 4- Objetivos: os objetivos gerais do PPA/POA 2010-2013 estão listados na página IV da mensagem do Prefeito, conforme abaixo:

“a) propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual;
 b) organizar em programas todas as Ações do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;
 c) assegurar que os programas estejam alinhados com as diretrizes de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;

- d) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no PPA e com o desempenho obtido na execução dos programas;
- e) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
- f) permitir a avaliação de desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;
- g) oferecer elementos para relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do governo;
- h) criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- i) dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos.”

(Fonte: Plano Plurianual Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2010-2013, mensagem do Prefeito. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 01/11/2014).

Trata-se de nove objetivos Primários, cuja função é orientar as linhas gerais dos Programas e das Ações do Plano. Além disso, cada Programa possui objetivos básicos que orientam as linhas gerais das ações. Por sua vez, as Ações definem em última análise o que deverá ser alcançado. No PPA os objetivos das Ações estão nomeados como “Finalidade”.

Este conjunto de objetivos cumpre o propósito, sugerido por Holanda (1975), de definir as finalidades e os resultados a serem obtidos pelo Plano. Em conjunto com as metas, servirá para a Administração e à própria sociedade avaliarem a eficácia do Plano, ou seja, se os objetivos foram ou não alcançados ao final do quadriênio.

- 5- Metas: Conforme Rossetti (1987), os objetivos são transformados em metas numericamente dimensionadas, para identificar as necessidades de recursos para cobrir as despesas decorrentes. O Plano apresenta metas das Ações dos programas. Nem todas as ações, compreensivamente, foram estabelecidas com metas, em razão de que algumas eram Ações administrativas de cunho de suporte às Ações fim do Plano, porém as Ações relacionadas a obras e serviços, caracterizadas como Projetos, receberam quantificações em metas. A seguir, na subseção 5.2.2, serão analisadas as metas específicas das Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014.
- 6- Instrumentos de Políticas Públicas: para execução do Plano Plurianual a Prefeitura Municipal, dispôs de instrumentos fiscais, ou seja, da arrecadação de receitas de tributos e dos repasses federais e estaduais, bem como da realização de despesas, conforme o entendimento de Holanda (1975), inerente a todos os órgãos do executivo da Administração Pública.

- 7- Receitas: o Plano apresenta as projeções de receita para o quadriênio 2010-2013 p. X a XII e p. 3, que serão analisadas posteriormente na subseção 5.2.1.
- 8- Despesas: o Plano apresenta as projeções de despesas para o quadriênio 2010-2013 p. XIII e XIV, p. 5 e 13, que serão analisadas posteriormente na subseção 5.2.1.
- 9- Controle e avaliação da Execução: pela sua importância e relevância como parte dos objetivos deste Estudo de Caso este elemento está explorado substancialmente na seção 5.5, Controle e Avaliação. Pode-se verificar que ele é contemplado.

Verifica-se que o PPA2010-2013 da PMPA contempla os elementos e características definidas por Holanda (1975) e por Saldanha (2006). Algumas informações puderam ser obtidas diretamente do PPA, e outras foram questionadas aos entrevistados das secretarias SMPEO e SMGES.

Quanto à regulamentação, o Plano cumpre as determinações do inciso 1º do Art. 165 da Constituição Federal, sendo elaborado por iniciativa do Poder Executivo, assinado pelo Prefeito – Chefe do Poder Executivo Municipal – e posteriormente aprovado pela Câmara Municipal, ou seja, pelos representantes do povo (sociedade, conforme Amato, 1971). Além disso, cumpre também o Art. 7º da sua lei de criação, ao publicar uma revisão ou atualização do Plano quando inserido o Programa Porto Alegre Copa 2014, apresentada na seção Bibliografia.

Neste sentido, verifica-se com as respostas dos dois respondentes da SMPEO e de um entrevistado da SMGES à questão de nº 07 dos dois questionários, que o Programa Porto Alegre Copa 2014 teve de ser incluído após a publicação da versão original do Plano Plurianual, em decorrência de que a cidade de Porto Alegre foi confirmada como sede da competição um mês após o prazo máximo para envio do PPA à Câmara de Vereadores, em 31 de maio de 2009. Constatou-se que o prazo disponível para inclusão do Programa até a data de publicação da lei original era inviável a partir da verificação de que a lei de criação do Programa foi publicada somente em outubro de 2010, 14 meses depois da definição da cidade como sede do evento. Ou seja, o Programa Copa, contado a partir da eleição da cidade como sede, demandou 14 meses de planejamento e processo de publicação, constatando-se a impossibilidade da publicação pelos dois motivos, conforme será exposto na

seção 5.2.3. O segundo entrevistado da SMGES optou por não responder, pois não havia participado da etapa de elaboração do Programa.

O Gestor, ao realizar um planejamento, precisa em primeira instância, de acordo com Holanda (1975), diagnosticar a situação, conforme exposto na subseção 2.2.1. Nesta etapa fundamental, os dois respondentes da SMPEO informaram, em resposta à questão de nº 01 do questionário I, que a situação da Prefeitura foi diagnosticada em 2008, época do início da elaboração do PPA, e foi constatado que os objetivos eram viáveis, e os recursos e a estrutura eram suficientes para a consecução dos Programas planejados. Segundo eles, este diagnóstico foi executado a partir de projeções dos órgãos da PMPA, entretanto fatores externos influenciaram alguns programas e eventuais ajustes tiveram de ser executados. Conforme os respondentes, esses ajustes foram realizados partir da LDO ou da LOA.

Por outro lado, ainda sobre esse tema, mas com relação ao Programa COPA, de acordo com um dos entrevistados da SMGES, em resposta a questão de nº 02 do questionário II, foi identificado que provavelmente não haveria condições suficientes para a execução das obras como estava sendo previsto, não haveria recursos financeiros suficientes para cumprir os objetivos nos prazos que estavam sendo estabelecidos, e a estrutura da Prefeitura em termos de servidores não comportaria aquele aumento de demanda, pois não haveria contratação de servidores para o adequado gerenciamento dos projetos. A resposta do outro entrevistado da SMGES seguiu o informado pela SMPEO: existia equilíbrio entre os objetivos, os recursos e a estrutura, porém, no decorrer da execução, foram necessários redimensionamentos para adequar alterações de escopo das obras em razão de necessidades contratuais.

Ainda sobre Planejamento, os dois respondentes da SMPEO, em resposta à questão de nº 02 do questionário I, classificaram os responsáveis pelo Planejamento na Prefeitura em cada um dos níveis abaixo, conforme as disposições de Saldanha (2006) expostas na seção 2.2.5:

- Planejamento estratégico (nível alto): definiram como responsabilidade da própria SMPEO;
- Planejamento Tático (nível médio): definiram como responsabilidade das demais secretarias;

- Planejamento Operacional (nível baixo): definiram como responsabilidade das Gerências e Coordenações das secretarias;

Quanto à participação popular, de acordo com os dois entrevistados da SMPEO, em resposta à questão de nº 03 do questionário I, todos os programas passam pela avaliação dos conselheiros do Orçamento Participativo, que discutem seu teor com a comunidade da região e posteriormente concordam com o que foi programado. Existe, portanto, participação popular na elaboração do Plano e na definição dos Programas, atendendo ao informado na mensagem do Prefeito, p. V, quanto à característica estabelecida pela Diretriz de Política prevista no inciso I do Art. 2º da Lei nº 10.741/09, da criação do PPA2010-2013, que dispõe: “manter e aprofundar os mecanismos de participação popular”.

Com relação ao Programa Porto Alegre Copa 2014, ambos entrevistados afirmam também que todas as Ações tiveram participação popular, porém em assembleias de participação em nível de cidade, e não mais de regiões, conhecidas como assembleias temáticas. Um dos respondentes da SMGES, em resposta à questão de nº 03 do questionário II, afirma que todos os projetos das obras da Copa tiveram votação nas assembleias do Orçamento Participativo, em audiências públicas e em visitas locais.

Por outro lado, um dos respondentes da SMGES, em resposta à mesma questão, informa que para as obras da Copa não houve participação popular, tendo em vista que os projetos já existiam e que já se sabia da necessidade de execução dos mesmos, a Prefeitura apenas não teve recursos para executá-los em outras oportunidades, quando a população pode ter participado.

5.2. Implementação do Plano e do Programa

Nesta subseção, optou-se por separar as dimensões da implementação do PPA, quais sejam: financeira, física e cronológica, em razão das suas importâncias e das suas diferenças. Dessa forma, serão separadamente exploradas a seguir.

5.2.1. Dimensão Financeira

O Programa Porto Alegre Copa 2014, 13º Programa de Governo do Plano Plurianual foi concebido pela relevância do evento, para realizar obras de mobilidade urbana que aguardavam recursos e que já eram necessidades da cidade, como informou um entrevistado da SMGES, e para adimplir exigências da FIFA para o adequado recebimento dos jogos. Para isso, foram remanejadas para o Programa Porto Alegre Copa 2014 três Ações de outros programas, no valor de R\$ 243.033.765,00, para somadas a outras quatorze Ações, totalizar R\$ 738.100.000,00 e 17 Ações no Programa, conforme tabela 13, adiante.

Desta forma, o Programa foi incluído no PPA2010-2013, e com isso, foram adicionados R\$ 451,739 milhões às despesas do PPA original, referentes a novas ações previstas no Programa. Destaca-se também, comparando as colunas referentes à Lei de Inclusão do Programa, coluna (d), e à revisão do PPA publicada em dezembro de 2011, coluna (e), que a Lei de inclusão do Programa previa mais gastos do que o publicado após algumas adequações, conforme a revisão de dezembro de 2011, uma diferença a maior de mais de R\$ 43 milhões, que provieram basicamente da Ação 1819, Reforma do Hospital Pronto Socorro, a qual foi reduzida em R\$ 52,7 milhões, ou praticamente 100%, no intervalo da publicação da lei do Programa até a publicação da revisão. Verifica-se, ainda, que todas as ações previstas na Lei de publicação do Programa, coluna (d) sofreram ajustes, conforme a revisão, coluna (e). A origem desses ajustes será identificada a seguir, nesta mesma seção.

Tabela nº 13
Comparativo das despesas previstas do Programa Porto Alegre Copa 2014 por Ações.
(Em R\$)

Programa e AÇÕES		Despesas Previstas (em R\$)			(f) Programa Anterior
(a) Cód.	(b) Descrição	(c) ago/09	(d) out/10	(e) dez/11	
1571	ADMINISTRAÇÃO GERAL - SECOPA	---	---	4.926.984	---
1458	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	172.000.000	289.400.000	172.000.000	140- Transforma Porto Alegre
1833	APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014	---	---	10.094.946	---
1813	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	---	21.000.000	19.950.000	---
1817	DESAPROPRIAÇÕES - COPA	---	---	70.900.000	---
1809	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	---	82.300.000	91.242.356	---
1810	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	---	30.000.000	28.500.000	---
1603	GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014	4.000.000	3.000.000	4.000.000	132- Cidade Integrada
1812	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	---	78.500.000	69.359.633	---
1814	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	---	120.400.000	109.380.000	---
1922	INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	---	---	50.000	---
1924	METRÔ DE PORTO ALEGRE (METRÔPOA)	---	---	800.000	---
1533	OBRAS HABITACIONAIS DO Programa DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	66.983.765	22.100.000	66.983.765	140- Transforma Porto Alegre
1815	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	---	14.400.000	22.352.032	---
1811	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	---	24.000.000	22.800.000	---
1557	PUBLICIDADE - SECOPA	---	---	1.133.490	---
1819	REFORMA DO HOSPITAL DE PRONTO SOCORRO	---	53.000.000	300.000	---
Total Programa		243.033.765	738.100.000	694.773.206	

Fontes: Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012. Lei nº 10.741, de 18 de agosto de 2009 e Lei nº 10.963, de 13 de outubro de 2010. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014.

Visualizando a tabela 13, acima, verifica-se também, que as Ações 1458, 1603 e 1533 foram remanejadas dos programas 140- Transforma Porto Alegre, 132- Cidade Integrada e 140- Transforma Porto Alegre, respectivamente. As demais Ações foram previstas na lei de inclusão do programa, conforme a coluna “out/2010”, ou foram incluídas posteriormente e consolidadas na revisão publicada em 2012, como as Ações 1571, 1833, 1817, 1922, 1924 e 1557. Além disso, verifica-se que a lei de criação do Programa previu mais recursos do que o publicado na revisão de 2012, os recursos do Programa foram reduzidos em R\$ 43.326.794,00 ou 5,80%.

Por outro lado, analisando a tabela nº 14, a seguir, com os dados de créditos adicionais até dezembro de 2013 autorizados para os programas, fornecidos pela SMPEO, verifica-se que o Programa necessitou mais R\$ 493.702.531,00 ou 71,06% além do planejado na revisão de 2012, totalizando R\$ 1.188.475.737,00, podendo ser classificado como o Programa que mais recebeu créditos adicionais.

Segundo a entrevista com um dos entrevistados da SMGES, em resposta à questão de nº 08 do questionário II, esse acréscimo decorreu de ajustes e mudanças de escopo das obras durante a execução das mesmas. O outro entrevistado da SMGES, além de ratificar as alterações de escopo, informou também que o valor original havia sido projetado comparativamente com outras obras, gerando um valor subestimado, e que no decorrer da conclusão dos projetos e da definição das licitações os valores reais começaram a ser identificados.

Já para os dois respondentes das SMPEO, à mesma questão, os projetos foram elaborados a partir de uma visão ampla, com cálculos aproximados por conta do pouco prazo disponível para planejamento, e posteriormente foram constatadas diversas necessidades de complementações financeiras a partir de casos fortuitos como a pedra da obra da Av. Anita Garibaldi, de árvores que precisavam licenças ambientais para corte em diversas obras, de desapropriações que geravam embargos judiciais. Segundo eles, a soma de todos esses fatores resultou nos acréscimos autorizados.

Além disso, o Programa Copa foi o Programa que recebeu mais recursos considerando a média de aproximadamente R\$ 280 milhões distribuídos aos Programas. Para isso, foi aplicada a questão de nº 09 nos dois questionários, ao que os respondentes da SMPEO e um entrevistado da SMGES justificaram devido à grande quantidade de obras que o Programa contemplava e as projeções que ficaram abaixo do esperado quando da execução dos contratos. Já o outro

entrevistado da SMGES, informou os mesmos motivos da questão de nº 08 dos dois questionários exposta no parágrafo acima.

A partir da tabela 14, a seguir, verifica-se ainda que o Plano inicialmente previu uma despesa para os 15 Programas de mais de R\$ 16,8 bilhões, e que foi acrescido, até dezembro de 2013, em aproximadamente R\$ 3,9 bilhões, ou 23,19%, totalizando mais de R\$ 20,7 bilhões em despesas com os programas. Comparando com a previsão de receitas do Plano, apresentada na seção 4.1, verifica-se que foi prevista uma arrecadação total de R\$ 15,139 bilhões, que subtraída pela despesa de R\$ 16,809 bilhões previstos acima, resulta uma diferença negativa de R\$ 1,670 bilhão, ou 11,03% da receita projetada, na época da elaboração do Planejamento. Além disso, se forem considerados os créditos adicionais incluídos nas despesas, a diferença aumenta para quase R\$ 5,5 bilhões, ou 26,89%.

De acordo com o Portal da Transparência, a arrecadação realizada no quadriênio foi de R\$ 16.711.697.930,35 (Receita: informações mensais a partir de 2010. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 12/11/2014). Dessa forma, se os Programas fossem executados financeiramente até o limite dos seus recursos previstos, restaria uma diferença negativa de quase R\$ 4 bilhões em relação às despesas totais no final do quadriênio. Verifica-se que tanto no planejamento inicial, em 2009, quanto na concessão de créditos adicionais, a Prefeitura trabalhava com previsão de um resultado negativo que, como será exposto adiante, nesta seção, não se confirmou.

Constata-se, com estes números, a necessidade real de readequação das receitas e despesas no sentido de eliminar a diferença para manter a condição financeira da Prefeitura favorável ainda nas fases de planejamento.

Deste montante de despesas, os três Programas mais dispendiosos para a Prefeitura, incluídos os créditos adicionais são:

1º A Receita é Saúde – mais de R\$ 4,8 bilhões, ou 23,51%;

2º Gestão Total – mais de R\$ 3,7 bilhões, ou 18,18%;

3º Lugar de Criança é na Família e na Escola – mais de R\$ 3,6 bilhões, ou 17,47%;

Juntos, esses três Programas somam mais de R\$ 12,1 bilhões, e correspondem quase 60% dos gastos totais. O Programa Copa é o 6º Programa com mais recursos do Plano, totalizando mais de R\$ 1,188 bilhão ou 5,73% do total.

Tabela nº 14
Despesas totais previstas por Programas de governo do PPA 2010-2013.
(em R\$ mil)

Cód.	Programas	(a) Revisão 2012	(b) Créditos Adicionais Até dez/2013	(c) Previsão Total (a + b)	(d) Acréscimos Percentuais (b / a) *100
130	A RECEITA É SAÚDE	4.139.479	729.452	4.868.932	17,62%
131	CIDADE INOVADORA	29.580	513	30.093	1,73%
132	CIDADE INTEGRADA	1.880.304	359.161	2.239.465	19,10%
133	CIDADE SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA	142.434	21.996	164.430	15,44%
134	CRESCER PORTO ALEGRE	98.614	32.622	131.236	33,08%
135	GESTÃO TOTAL	3.254.436	510.476	3.764.912	15,69%
136	LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA E NA ESCOLA	2.944.115	673.423	3.617.539	22,87%
137	MAIS RECURSOS MAIS SERVIÇOS	1.360.949	588.577	1.949.526	43,25%
138	PORTO DA INCLUSÃO	651.077	164.290	815.367	25,23%
139	PORTO DO FUTURO	3.679	634	4.313	17,24%
140	TRANSFORMA PORTO ALEGRE	631.475	272.194	903.669	43,10%
141	VIZINHANÇA SEGURA	223.859	37.802	261.661	16,89%
142	CÂMARA	336.366	13.940	350.306	4,14%
143	PORTO ALEGRE Copa 2014	694.773	493.703	1.188.476	71,06%
999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	418.081	-	418.081	0,00%
Total		16.809.223	3.898.783	20.708.006	23,19%

Fonte: (a) Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 26/07/2014.

(b) Dados fornecidos pela SMPEO. Em 02/09/2014. Valor empenhado.

Verifica-se a partir destes dados que a Prefeitura deu prioridade financeira para a Saúde Municipal, liberando quase um quarto das despesas previstas para a saúde, cujo Programa tinha o objetivo de: “Melhorar o acesso aos serviços básicos e especializados, com ampliação e qualificação da rede de atendimento, e fortalecer ações de proteção e promoção à Saúde” conforme o Plano Plurianual, p.27. Comparando com a tabela de carências apresentada na seção 4.1, podemos verificar que a questão da Saúde foi a segunda mais votada pela população no tema social das Assembleias do Orçamento Participativo, recebendo 22,74% na escala de

importância para solução de problemas, sinalizando o interesse pela comunidade com a prioridade dada pelo governo.

Por outro lado, os programas que têm a menor participação financeira são apresentados na lista abaixo. Juntos estes três Programas não ultrapassam os R\$ 170 milhões ou 0,80% das despesas totais previstas para o quadriênio 2010-2013.

1º Porto do Futuro – totalizando pouco mais de R\$ 4,3 milhões, ou 0,02%;

2º Cidade Inovadora – totalizando pouco mais de R\$ 30 milhões, ou 0,15%;

3º Cresce Porto Alegre – totalizando pouco mais de R\$ 131 milhões, ou 0,63%.

Verifica-se, classificando os valores da tabela, que o Plano Plurianual em estudo contém 15 programas com grandes diferenças financeiras, de forma que 5 programas, ou 33,3%, respondem por quase 80% das despesas, restando 20% dos recursos para os 10 programas restantes, ou 63,7%. Caberia neste caso, avaliar a possibilidade de equilibrar financeiramente estes programas dividindo os maiores, em dois ou três de menores proporções, para facilitar o processo de planejamento, implementação, controle e avaliação.

Sabendo que o Programa Copa foi o Programa que recebeu mais créditos adicionais, pode-se verificar que o segundo Programa que recebeu mais recursos foi o Programa Transforma Porto Alegre, aproximadamente R\$ 272 milhões, ou 43,10% a mais do que o previsto. Já o Programa que seguiu mais próximo do seu planejamento, recebendo apenas 1,73% de recursos adicionais foi o Programa Cidade Inovadora, seguido pelo Programa Câmara, do Legislativo, que demandou mais aproximadamente R\$ 13.940 mil, ou 4,14% mais do que o previsto. Cabe salientar que nenhum Programa ultrapassou o limite previsto e disponível.

A questão de nº 10 dos questionários tinha como objetivo identificar a origem dos valores envolvidos no Programa Copa, se próprios da Prefeitura ou se de terceiros. A SMPEO não tinha os dados disponíveis e de fácil acesso. Por outro lado, um dos entrevistados da SMGES informou que todas as obras do Programa Copa foram contratadas a partir de recursos de financiamentos, ou seja, a Prefeitura usou sua margem de endividamento para executar o Programa COPA, e, segundo o mesmo, a dívida será paga em 15 anos com juros na casa de 8% ao ano. Neste sentido ele afirma que economicamente todo o recurso é próprio da Prefeitura, pois ela está abrindo mão de outros investimentos para pagar esta dívida. Informa também que para a liberação dos recursos, o agente financeiro exigia projetos aprovados, que eventualmente não eram finalizados e entregues a tempo e

atrasavam o repasse do recurso, pois não eram adequadamente administrados em decorrência de falhas de planejamento, o que ocasionava atrasos na execução das obras.

Outro entrevistado da SMGES informou que os valores financiados ficaram na casa dos R\$ 420 milhões, e que os repasses ficaram sob responsabilidade do ministério das cidades, com recursos da Caixa Econômica Federal. Além disso, sugeriu que fosse verificada a matriz de responsabilidade assinada pela Prefeitura em conjunto com outros entes de Governo.

Nesta matriz, com recorte disponível no Anexo III, verifica-se que “com o objetivo de viabilizar a execução das Ações governamentais necessárias à realização da Copa das confederações FIFA 2013 e da Copa do mundo FIFA 2014” as cidades sede:

“...se comprometeriam a firmar os compromissos necessários à conjunção de esforços entre os entes federativos para definição de prioridades, prazos e responsabilidades relativos aos empreendimentos relacionados às ‘competições’”.

(Fonte: Matriz de Responsabilidades, 2010)

Ainda com relação a estes financiamentos, a informação do TCE (2013, p.02) sobre obras de mobilidade urbana, compromissadas na Matriz de Responsabilidade, com atualização de abril de 2013, apresenta que R\$ 426,8 milhões, foram recursos Financiados, e R\$ 461,1 milhões foram investimentos do Governo Municipal. Ou seja, dos R\$ 887,9 milhões calculados pelo Tribunal de Contas do Estado em abril de 2013, 48,07% foi recurso financiado e 51,93% foi recurso próprio da Prefeitura.

Em termos operacionais, durante a fase de execução do Programa Porto Alegre Copa 2014, de acordo com as respostas de todos os entrevistados surgiram variados empecilhos que atrasaram ou ainda paralisaram algumas obras, o que resultou em uma execução, até dezembro de 2013, de apenas 22,32% dos recursos totais previstos para o programa, conforme a tabela 15, a seguir.

Tabela nº 15
Previsão e execução das despesas do PPA 2010-2013 por Programas de governo.
(em R\$ mil).

Cód	Programa	(a) Previsão dez/2013	(b) Total Valor Empenhado até dez/13	(c) Diferenças	
				R\$ mil (a - b)	Percentuais (b / a) *100
130	A RECEITA É SAÚDE	4.868.932	4.520.523	348.409	92,84%
131	CIDADE INOVADORA	30.093	6.842	23.251	22,74%
132	CIDADE INTEGRADA	2.239.465	1.947.370	292.095	86,96%
133	CIDADE SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA	164.430	147.508	16.921	89,71%
134	CRESCER PORTO ALEGRE	131.236	119.600	11.637	91,13%
135	GESTÃO TOTAL	3.764.912	2.869.353	895.559	76,21%
136	LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA E NA ESCOLA	3.617.539	3.261.906	355.632	90,17%
137	MAIS RECURSOS MAIS SERVIÇOS	1.949.526	1.528.526	421.000	78,40%
138	PORTO DA INCLUSÃO	815.367	540.288	275.079	66,26%
139	PORTO DO FUTURO	4.313	1.650	2.663	38,26%
140	TRANSFORMA PORTO ALEGRE	903.669	685.419	218.250	75,85%
141	VIZINHANÇA SEGURA	261.661	250.114	11.547	95,59%
142	CÂMARA	350.306	330.080	20.226	94,23%
143	PORTO ALEGRE Copa 2014	1.188.476	265.316	923.159	22,32%
999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	418.081	0	0	0,00%
Total		20.708.006	16.474.496	4.233.509	79,56%

Fontes: (a) Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 26/07/2014. (b) Dados fornecidos pela SMPEO. Total Valor Empenhado. Em 02/09/2014.

O Plano Plurianual 2010-2013, constituído por 15 programas, com valor total previsto de R\$ 20,708 bilhões, teve a execução financeira ou empenho das despesas no valor de R\$ 16,474 bilhões ou 79,56% do total, até dezembro de 2013. Sete destes programas, em conjunto, totalizando o valor previsto de R\$ 11,634 bilhões, tiveram a execução das despesas no valor de R\$ 10,577 bilhões, ou 91,52%, ficando acima da execução financeira do PPA 2010-2013 como um todo. Já outros sete programas, totalizando o valor previsto de R\$ 8,656 bilhões, tiveram a execução das despesas no valor de R\$ 5,897 bilhões, ou 54,29%, ficando abaixo da execução financeira do PPA 2010-2013 como um todo. O Programa reserva de contingência não foi considerado para esta avaliação, tendo em vista que não foi empenhado e que não se trata de um Programa de governo.

Entre os empecilhos citados pelos dois respondentes da SMPEO, em resposta à questão de nº 11 do questionário I, estão entraves burocráticos

relacionados a licenças ambientais, processos judiciais e empecilhos técnicos das obras (como a identificação de uma rocha não prevista e calculada no escopo original do projeto da obra da Av. Anita Garibaldi, vinculada à Ação 1814, e a falta de areia no mercado). Um dos respondentes da SMGES, à mesma questão do questionário II, optou por não informar motivos, pois não era sua responsabilidade. Já o outro entrevistado da SMGES informou, além dos motivos citados pela SMPEO, as dificuldades com as desapropriações (como famílias que se negavam a sair e ingressavam com processos judiciais), a demora na aprovação de projetos, a demora na liberação de recursos de terceiros e os mesmos empecilhos técnicas das obras.

No endereço eletrônico <www.transparêncianacopa.com.br>, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sugerido por todos os entrevistados da SMPEO e da SMGES é possível verificar a situação de cada obra do Programa Porto Alegre Copa 2014. Como exemplo, transcreve-se abaixo, a situação da obra do BRT da Av. Protásio Alves em 01 de novembro de 2014:

“SITUAÇÃO ATUAL - Em obras - ENTRAVES: Essa obra no decorrer de sua execução perpassou períodos de atrasos nos repasses de recursos do financiamento e falta de areia no mercado para sua execução; Agora, com 92% executada, a obra entra em sua fase final: execução dos cruzamentos. Essa fase impacta significativamente o fluxo viário ao longo do corredor e suas transversais. Os planos de desvio têm de ser exatos, de modo a causar o menor impacto possível. Antes de se autorizar a execução dos desvios, a Prefeitura, após uma minuciosa análise da execução das placas de concreto, exigirá o imediato refazimento das imperfeições executivas detectadas. Esse refazimento será realizado às expensas do consórcio que executa a obra. Após os reparos dar-se-á início à execução das placas de concreto nos dez (10) cruzamentos ao longo do corredor”.

(Fonte: Disponível em <<http://www.transparêncianacopa.com.br>>. Acesso em 01 de novembro de 2014).

No referido endereço eletrônico é possível verificar também todos os documentos dos processos licitatórios de cada obra. Podem ser visualizados os editais, os contratos, as atas, as ordens, os cronogramas físico-financeiros, os extratos e aditivos de cada lote, separados por processo licitatório.

Ainda de acordo com a tabela nº 15, é possível verificar que o valor total empenhado de todos os 14 programas até dezembro de 2013 foi de R\$ 16,474 bilhões. Por outro lado, de acordo com o Portal da Transparência, a arrecadação realizada no quadriênio foi de R\$ 16,711 bilhões, encerrando e consolidando o período com uma diferença de pouco mais de R\$ 237 milhões em relação às despesas totais.

Esses fatores interferem na essência do planejamento, dificultando seu objetivo estudado nas seções 2.2.1 e 2.2.2 e criando a necessidade de Ações contingenciais, como foi executado pela Prefeitura nesses casos. De acordo com os dois entrevistados da SMPEO, foram necessários ajustes, através de Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Leis Orçamentárias Anuais (LOA), nos programas em decorrências de fatores externos. Esses ajustes demandaram novos recursos não planejados que tiveram de ser disponibilizados pela Prefeitura, impactando diretamente no caixa, conforme informado por um dos entrevistados da SMGES.

Ainda conforme a tabela nº 15 pode se verificar que o Programa Copa é o Programa que menos utilizou os recursos disponíveis até dezembro de 2013, 22,32%, seguido pelo Programa Cidade Inovadora, que consumiu aproximadamente R\$ 6,842 milhões ou 22,74% dos seus recursos, e posteriormente pelo Programa Porto do Futuro que utilizou aproximadamente R\$ 1,650 milhões, ou 38,26% dos recursos disponíveis. A lista tríplice que compõe os Programas que ficaram mais longe do planejado inicialmente pelo Plano Plurianual, indicando erros de planejamento ou excessivas alterações nas dimensões do planejamento, como estudado na seção 2.2.1, é a seguinte:

1º Programa Porto Alegre Copa 2014 – 22,32%

2º Cidade Inovadora – 22,74%

3º Porto do Futuro – 38,26%

Já a lista tríplice dos Programas que utilizaram quase todo o recurso disponível, indicando a melhor execução financeira em relação ao Planejado, é liderada pelo Programa Vizinhança Segura, que consumiu 95,59% dos aproximadamente R\$ 250,115 milhões previstos, seguido pelo Programa Câmara que consumiu aproximadamente R\$ 330,080 milhões, ou 94,23% dos recursos, e, finalmente, pelo Programa a Receita é Saúde, que consumiu mais de R\$ 4,5 bilhões. Resumidamente os programas planejados com a melhor precisão financeira foram:

1º Vizinhança Segura – 95,59%

2º Câmara – 94,23%

3º A Receita é Saúde – 92,84%

Aprofundando a análise sobre as Ações encontra-se a primeira e maior dificuldade de obtenção de dados. Os dados sobre as Ações não estão agregados em controles de nenhum dos entrevistados das secretarias. Entretanto, consultando

os sites da prefeitura foi possível elaborar a tabela nº 16, a seguir, referente à execução financeira de parte das ações:

Tabela nº 16
Despesas previstas e executadas do Programa Porto Alegre Copa 2014 e suas Ações
(em R\$ mil)

Programa e Ações			Total Previsto com créditos adicionais	Despesas executadas até dez/2013	Comparativo de Execução	
Cód.	Secretaria Responsável	Descrição			Diferenças Em (R\$ mil)	Diferenças em (%)
1571	SECOPA	ADMINISTRAÇÃO GERAL - SECOPA	4.927	...	...	...
1458	SMT	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	172.000	13.510	158.490	7,85%
1833	SMGES	APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014	10.095	...	...	...
1813	SMOV	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	19.950	9.415	10.535	47,19%
1817	PGM	DESAPROPRIAÇÕES - COPA	70.900	...	...	...
1809	SMOV	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	91.242	20.266	70.976	22,21%
1810	SMOV	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	28.500	4.160	24.340	14,60%
1603	SECOPA	GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014	4.000	...	...	...
1812	SMOV	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	69.360	8.733	60.626	12,59%
1814	SMOV	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	109.380	19.648	89.732	17,96%
1922	SECOPA	INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	50	...	...	...
1924	SMOV	METRÔ DE PORTO ALEGRE (METRÔPOA)	800	...	...	...
1533	DEM HAB	OBRAS HABITACIONAIS DO Programa DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	66.984	...	...	...
1815	SMT	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	22.352	...	...	...
1811	SMOV	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	22.800	8.386	22.792	0,04%
1557	SECOPA	PUBLICIDADE - SECOPA	1.133	...	...	...
1819	SMS	REFORMA DO HOSPITAL DE PRONTO SOCORRO	300	...	...	...
Total Programa 143: Porto Alegre Copa 2014			694.773	...	...	...

Fontes: a) Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014.

b) Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.procempa.com.br>>. Acesso em 27/07/2014.

Verifica-se primeiramente a falta de dados disponíveis sobre 10, ou 58,8%, das 17 Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014. Dessa forma, não foi possível calcular as diferenças em reais (R\$) e percentuais do planejado inicialmente com o executado definitivamente dessas ações.

Dos dados disponíveis, pode-se identificar que as Ações seguiram a lógica do Programa vista anteriormente, de execução financeira parcial em relação ao total planejado. Nenhuma das Ações com dados disponíveis utilizou mais de 50% dos recursos planejados, o que indica a não execução do serviço e atrasos.

A Ação que mais evoluiu financeiramente, ou seja, que utilizou mais recursos, foi a Ação 1813, Complexo da Rodoviária, empenhando quase R\$ 9,5 milhões do seu total planejado de mais de R\$ 19,9 milhões, ou 47,19%. Por outro lado a Ação que menos utilizou os recursos planejados foi a Ação 1811, Prolongamento da Av. Severo Dullius, R\$ 8.386, ou 0,04%. Estas informações indicam que as Ações não foram executadas conforme o planejado.

A partir desse levantamento, e das justificativas dos entrevistados para as não execuções de Ações do Programa Copa em geral, pode-se verificar que provavelmente o Programa e as Ações referentes a Copa não foram adequadamente planejados e/ou implementados porque até o prazo máximo de término estabelecido pelo governo federal nenhuma obra havia sido concluída. Isso decorreu, além dos atrasos por motivos não planejados expostos anteriormente, da pressão por prazos determinados pelo Governo Federal. Assim, para que os financiamentos dos projetos pudessem ser aprovados e repassados, era necessário que a Prefeitura informasse as datas de conclusão das obras até dezembro de 2013, mesmo se houvesse impossibilidade de sua conclusão neste prazo, segundo um dos entrevistados da SMGES. Dessa forma, segundo ele, os valores planejados provavelmente não seriam executados até o final do Programa, assim, provavelmente, tratou-se de uma decisão política para facilitar a obtenção de recursos pelo Município junto ao Governo Federal.

5.2.2. Dimensão Física

A tabela nº 17, a seguir, elaborada com as respostas dos dois entrevistados da SMGES à questão de nº 01 do questionário II, com a Revisão do PPA publicada

no Portal da Prefeitura e com a LOA de 2011, apresenta quais são os órgãos executores responsáveis pelas Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014 e se são atividades, como Ações administrativas, ou projetos, como obras.

Tabela nº 17
Órgãos executores e tipos das Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014
(Em R\$ mil)

Cód.	Programa e Ações - Descrição	Órgão Executor	Tipo	Previsão (em R\$ mil)
1571	ADMINISTRAÇÃO GERAL - SECOPA	SECOPA	ATIVIDADE	4.926
1458	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	SMT	PROJETO	172.000
1833	APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014	SMGES	PROJETO	10.094
1813	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	SMOV	PROJETO	19.950
1817	DESAPROPRIAÇÕES - COPA	PGM	PROJETO	70.900
1809	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	SMOV	PROJETO	91.242
1810	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	SMOV	PROJETO	28.500
1603	GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014	SECOPA	PROJETO	4.000
1812	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	SMOV	PROJETO	69.359
1814	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	SMOV	PROJETO	109.380
1922	INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	SECOPA	PROJETO	50
1924	METRÔ DE PORTO ALEGRE (METRÔPOA)	SMOV	PROJETO	800
1533	OBRAS HABITACIONAIS DO Programa DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	DEM HAB	PROJETO	66.983
1815	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	SMT	PROJETO	22.352
1811	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	SMOV	PROJETO	22.800
1557	PUBLICIDADE - SECOPA	SECOPA	ATIVIDADE	1.133
1819	REFORMA DO HOSPITAL DE PRONTO SOCORRO	SMS	PROJETO	300
Total Programa 143: Porto Alegre Copa 2014		7 órgãos	17 Ações	694.769

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, versão original 2009 e revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014. Entrevistas com servidores da SMPEO e da SMGES.

No total, 7 Secretarias são responsáveis diretas pelas Ações do Programa COPA. Em resposta à questão nº 1 do questionário I, um dos entrevistados da

SMGES, informou que as Secretarias são geralmente órgãos fim das Ações e são proprietárias em nível estratégico. Porém, segundo o entrevistado, as Ações são acompanhadas e executadas por um grupo de trabalho que envolve mais Secretarias, como exemplo, ele citou que em 2013, foram 5 Secretarias envolvidas como proprietárias de projetos, mas 32 secretarias envolvidas como contribuintes e colaboradoras para a entrega final.

Da tabela nº 17, anterior, constata-se que a SMOV é a Secretaria responsável pela maioria das ações, 7, ou 41,17%, das 17, no valor total de R\$ 342 milhões, ou 49,22% do valor previsto até a revisão de 2012 para o Programa. Seguida pela SECOPA, responsável por 4 ações, ou 23,52%, das 17. No entanto, embora seja a segunda Secretaria na classificação por quantidade de Ações, possui apenas 1,45% das despesas previstas, R\$ 10,109 milhões. A secretaria responsável pelo segundo maior volume de gastos, 27,97%, com R\$ 194,352 milhões, foi a SMT. Já a Secretaria responsável por uma única Ação do Programa Porto Alegre Copa 2014, com menos gastos previstos, foi a SMS, com R\$ 300 mil ou 0,04% do total previsto para o Programa. Constata-se que juntas a SMOV e a SMT são responsáveis por 9 ações, ou 52,94% das 17, com mais de 77% dos gastos previstos para o Programa, ou seja, R\$ 536,383 milhões.

O art. 165 da Constituição Federal, e o parágrafo 2º do Art. 116 da própria lei orgânica do município, como exposto anteriormente na subseção 2.2.7, definem que os Programas devem conter metas. O Programa Copa atendeu parcialmente esta exigência, apresentando metas para cinco, ou 29,4%, das dezessete ações, conforme a tabela nº 18, a seguir. Para apuração deste dado foi aplicada a questão de nº 13 dos dois questionários. Os dois respondentes da SMPEO informaram que um dos respondentes da SMGES poderia responder. Assim, tendo em vista que um dos respondentes da SMGES também não soube informar, verificou-se com o outro entrevistado que em razão do curto prazo para elaboração das ações, não houve condições para o desenvolvimento de metas adequadas, motivo pela qual apenas cinco puderam ser publicadas.

Tabela nº 18
Metas do Programa Porto Alegre Copa 2014 e suas Ações

Programa e Ações		Indicador / Produtos	Unidade de Medida	Meta 2013
Código	Descrição			
143	Porto Alegre Copa 2014	Intervenções realizadas	Percentual	100%
1571	ADMINISTRAÇÃO GERAL - SECOPA	Ação Administrativa	...	...
1458	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	Sistema BRT implantado	Percentual acumulado de implantação	100%
1833	APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014	Ação administrativa	...	...
1813	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	Reestruturação viária	...	...
1817	DESAPROPRIAÇÕES - COPA	Ação administrativa	...	...
1809	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	Construção de viadutos, obras de arte e vias estruturais	...	...
1810	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	Melhorias em terminais de ônibus	...	...
1603	GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014	Gerenciamento do plano de ações	Percentual acumulado do cronograma	100%
1812	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	Construção de viaduto, vias estruturais e reassentamento de famílias da Vila Tronco	...	...
1814	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	Construção de viadutos, obras de arte e vias estruturais	...	...
1922	INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	Prestação de serviços demandados	Percentual dos cronogramas anuais	100%
1924	METRÔ DE PORTO ALEGRE (METRÔPOA)	Estudos e projetos realizados	Percentual acumulado de conclusão de estudos, projetos.	100%
1533	OBRAS HABITACIONAIS DO Programa DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	Unidades habitacionais	Número acumulado de unidades habitacionais	4143*
1815	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	Melhorias em terminais de ônibus	...	...
1811	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	Construção e pavimentação de vias	...	...
1557	PUBLICIDADE - SECOPA	Ação Administrativa	...	...
1819	REFORMA DO HOSPITAL DE PRONTO SOCORRO	Reforma realizada	...	...

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014.

Neste sentido, confirmando que o verdadeiro motivo da não definição de metas para os Programas e Ações foi o pouco tempo disponível, o mesmo entrevistado da SMGES, informou que o Programa Porto Alegre Copa 2014, renomeado para Programa Nossa Copa no Plano Plurianual 2014-2017, previa metas para quase todas as Ações. Fato que pode ser confirmado na tabela nº 19 adiante, através da qual se identifica que das 22 Ações do Programa, 20 delas, ou quase 91%, possuem metas previstas, e as duas que não apresentam metas são atividades administrativas que nem sempre podem ou precisam ser mensuradas, conforme entendimento de três dos quatro entrevistados.

Ainda verificando a Tabela 18, das metas do PPA2010-2013, constata-se que das 5 Ações que possuem metas definidas, apenas 1 possui metas em valores absolutos, concretos e quantificáveis, que favorecem o controle e a avaliação, a Ação 1533 que é representada pelo número acumulado de unidades habitacionais. Ou seja, 80% das Ações que têm metas, são representadas em valores percentuais relacionados à execução financeira. No PPA2014-2017, essa característica se mantém e das 20 Ações com metas 16, ou 80%, possuem metas em percentuais.

Neste sentido, em resposta à questão de nº 12 dos dois questionários, os dois entrevistados da SMPEO informaram que o entrevistado da SMGES poderia responder. Assim, um dos entrevistados da SMGES, informou que a pouca quantidade de metas em valores absolutos se deve em razão de que era difícil compilar em uma única meta obras que continham inúmeros fatores importantes a serem considerados, dessa forma definiu-se um único item para representar as metas do Plano, e o item definido foram os percentuais. Além disso, segundo ele, o valor financeiro envolvido era o principal indicador da evolução da obra, utilizada também pelos engenheiros. O outro entrevistado da SMGES não informou sobre esse assunto.

Tabela nº 19
Metas do Programa Nossa Copa e suas Ações do PPA2014-2017

Programa e Ações		Indicador / Produtos	Unidade de Medida	Meta
Código	Descrição			
152	Nossa Copa	Lotes de Obras de Mobilidade Urbana em execução	Nº de Lotes	46%
		Evolução do Cronograma das obras de mobilidade urbana	Percentual	100%
		Projetos das Câmaras Temáticas Concluídos	Número de Projetos	50%
		Projeto Caminho da Copa	Percentual	100%
		Execução do Projeto de Implantação das Estruturas Temporárias	Percentual	100%
		Projeto Fifa Fan Fest - Largo Glênio Peres	Percentual	100%
2239	AÇÕES DE COMUNICAÇÃO, PROMOÇÃO COMERCIAL E CULTURAL	Ação Administrativa	Percentual acumulado	100
1458	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	Execução das Obras	Percentual acumulado	100%
1833	APOIO OPERACIONAL AO Programa PORTO ALEGRE Copa 2014	Ação Administrativa	---	---
2237	CAMINHO DA COPA	Instalações de entretenimento, de mídia, de serviços ao longo da Av. Borges de Medeiros	Percentual acumulado	100
1813	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	Construção de viadutos, vias estruturais e melhorias no local	Execução das Obras	100
2235	DECORAÇÃO OFICIAL DA SEDE	Mat. publicitários, tais como banners, galhardetes, placas, balies infláveis, impressos e outros	Percentual acumulado	100
1817	DESAPROPRIAÇÕES - COPA	Ação Administrativa	---	---
1809	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	Construção de viadutos, obras de arte e vias estruturais	Percentual	100%
1810	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	Equacionar problemas de circulação viária e melhorias nos terminais de ônibus	Percentual	100
2234	ESTRUTURAS TEMPORÁRIAS Copa 2014	Estrutura temporária de uso exclusivo às demandas da Copa do Mundo Fifa	Percentual acumulado	100
2236	FAN FEST FIFA	Evento Fan Fest - organização, estrutura e atrações	Percentual acumulado	100%
1952	FUNDO DA Copa DO MUNDO DE 2014	Valor arrecadado	Milhares de Reais	R\$ 170
1603	GERENCIAMENTO DO PROJETO Copa 2014	Gerenciamento do plano de ações	Percentual acumulado	100
1812-	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	Construção de vias estruturais e reassentamento de famílias da Vila Tronco	Percentual	100

Continua na próxima página

Continuação da tabela nº 19

Cód.	Programa e Ações	Indicador / Produtos	Unidade de Medida	Meta
1814-	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	Construção de viadutos e obras de arte	Percentual	100
1922-	INTERVENÇÕES ESTRÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	Prestação de serviços das demandas	Percentual	100
2188-	JUVENTUDE PARTICIPATIVA-VOLUNTARIADO	Jovens participantes	Nº de Jovens Participantes	3500
2238-	PLANOS DE CONTINGÊNCIA PARA A Copa 2014	Estrutura necessária para lidar com emergências e contingências	Percentual acumulado	100
1815-	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	Execução da infraestrutura para o Sistema Inteligente de Transporte (ITS)	Percentual acumulado	100
1811-	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	Construção e pavimentação de vias	Percentual	100
2114-	PROMOCIONAL PORTO ALEGRE - Copa DO MUNDO FIFA 2014	Ações voltadas à promoção da Cidade	Percentual	100

Fonte: Plano Plurianual 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/10/2014.

Verifica-se então o cumprimento parcial à exigência constitucional e à própria lei do plano, de definir metas, pois são definidas de forma genérica, que dificulta o controle e a avaliação das execuções. Neste caso, à luz da avaliação de Costa (1971), sugere-se a definição de metas concretas, em valores absolutos, que facilitarão a aferição dos resultados, como a quantidade de quilômetros pavimentados, paradas de ônibus construídas, nº de beneficiados, etc.

5.2.3. Dimensão Cronológica

A lei orgânica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em seu Art. 121, dispõe que o envio do Projeto de Lei do PPA à Câmara de Vereadores deve ocorrer até 30 de abril do primeiro ano do mandato do Prefeito (Inc. I, § 6º) e que o prazo para sanção é até 30 de junho do mesmo ano. Dessa forma, no caso do PPA2010-2013, o prazo máximo de envio do projeto de lei do PPA encerrava em 30 de abril de

2009, relacionando com a data da eleição da cidade como sede da Copa, ocorrida em 31 de maio de 2009, constata-se que o prazo máximo de envio do projeto já havia expirado em 1 mês. Neste sentido, em resposta à questão nº 07 dos dois questionários, dos 4 entrevistados, 3 informaram que o Programa Copa não foi incluído na versão original do Plano em razão de que a eleição de Porto Alegre como sede do evento ocorreu após o término da elaboração do plano, o outro entrevistado informou não ter participado desta etapa de elaboração. Por esse motivo, o plano foi enviado à Câmara em sua versão original, sendo sancionado e publicado, para posteriormente ser incluído o Programa Porto Alegre Copa 2014.

A análise da dimensão cronológica do PPA2010-2013 tem como objetivo identificar se o Plano e o Programa Porto Alegre Copa 2014, previram em seus planejamentos o tempo total de execução das Ações, bem como suas datas de início e conclusão. Informações como estas permitem estimar a influência dos prazos executados nos custos totais executados, comparando-se com o planejado. Dessa forma, poderia ser identificado se eventuais atrasos nos projetos provocaram o aumento do custo total do projeto no final do período.

Analisando o PPA2010-2013, verifica-se a inexistência de previsão cronológica para as Ações em unidade temporal de execução: dias, meses ou anos, ou em relação às datas de início e de conclusão específicas para cada Ação. Os motivos da inexistência desses tipos de previsão foram respondidos com as questões de nº 15 e 16 dos dois questionários: os dois entrevistados da SMPEO informam que estes dados não são uma exigência legal, Federal ou Estadual, e que também não são apontamentos do TCE-RS, motivos pelos quais não são apresentados especificamente no PPA.

No entanto, mesmo não sendo obrigação legal ou apontamentos do TCE-RS, conforme os mesmos entrevistados, os dados existem e parte deles estão publicados no endereço eletrônico da prefeitura, de onde foram coletados os dados parciais para as tabelas desta seção. Em complemento, um dos entrevistados da SMGES, em resposta à questão nº 15 dos dois questionários, indica que a informação está apresentada juntamente com a parte físico-financeira dos Programas no PPA2010-2013, ou seja, se estão previstos dispêndios financeiros para o ano de 2010 na tabela de metas, o início da Ação será janeiro de 2010; se existirem recursos previstos até o ano de 2013, a Ação poderá ser executada até

dezembro de 2013 e que o PPA não entra neste nível de detalhamento, motivo pelo qual as informações não são publicadas no Plano.

Ainda, conforme os dois entrevistados da SMPEO, este controle cronológico é realizado internamente pelos Gerentes dos Programas com apoio do sistema EPM (Enterprise Project Management), e que os dados são divulgados no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na página da SMF (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em: 05/11/2014). Verificando as informações dos entrevistados e acessando o endereço citado, constata-se que as informações referentes aos prazos existem, contudo não estão agregadas, e para ter acesso a elas é necessário acessar o endereço referente a cada uma das obras e selecionar o aditivo referente ao prazo, para visualização, o que dificulta o acesso a informação, a rápida visualização dos dados e o acompanhamento e avaliação.

Em contrapartida, um dos respondentes da SMGES afirmou que em razão dos prazos exigidos pelo Governo Federal e da pressão política, de entrega até dezembro de 2013, os dados de conclusão inicialmente publicados informavam aquela data, mas parecia claro para ele que os prazos não seriam alcançados, demandando aditivos e complementações. Ainda de acordo com o respondente, havia condição legal para a não publicação dos demais prazos no PPA, uma vez que não existe obrigação para publicação desta informação.

Com relação ao Programa Porto Alegre Copa 2014, das 17 Ações do Programa Copa do PPA2010-2013, 9 delas, ou 52,9%, eram projetos especificamente relacionados a obras para a Copa do Mundo, e tinham prazos para início, conclusão e previsão de tempo necessário para execução. A tabela nº 20, a seguir, foi elaborada considerando o informado pelo entrevistado da SMGES com relação a previsão cronológica das Ações, assim, a partir da previsão de recursos financeiros para cada ano foram constatadas as datas de início e conclusão das Ações. Desta forma, das 9 obras para a Copa mencionados acima, apenas 2 delas, ou 11,76% do total das ações, foram entregues até maio de 2014, conforme a tabela nº 20 a seguir.

Tabela n.º 20
Datas de início e conclusão previstas e executadas do Programa Porto Alegre Copa 2014 e suas Ações.

(a) Programa e Projetos		(b) Previsão (mês/ano)		(c) Execução (mês/ano)		(d) Entregue
		Início	Término	Início	Término	
Cód.	Descrição					
1458	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA PRIORIZADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - BRT	Jan/2010	Dez/2013	...	...	NÃO
1813	COMPLEXO DA RODOVIÁRIA	Jan/2011	Dez/2013	ago/2012	mai/2014	SIM
1809	DUPLICAÇÃO DA AVENIDA EDVALDO PEREIRA PAIVA	Jan/2011	Dez/2013	jul/2010	mai/2014	SIM
1810	DUPLICAÇÃO DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA	jan/2011	mai/2013	ago/2012	...	NÃO
1812	IMPLANTAÇÃO DA AVENIDA TRONCO	dez/2009	out/2012	Mai/2012	...	NÃO
1814	IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE NA III PERIMETRAL	ago/2010	set/2013	Ago/2012	...	NÃO
1922	INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	Jan/2012	Dez/2012	...	...	NÃO
1815	PROCESSO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DOS CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO	jan/2010	out/2012	...	...	NÃO
1811	PROLONGAMENTO DA AVENIDA SEVERO DULLIUS	ago/2010	fev/2013	set/2011	...	NÃO

Fontes:

Colunas "A" e "B": Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, revisão 2012. Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 27/07/2014.

Colunas "C" e "D": Balanço Geral Copa 2014. Janeiro 2011. Disponível em:

<<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/balancos>>. Acesso em 02/10/2014.

Entrevistas com servidores da SMPEO e da SMGES.

As Ações 1813 e 1809, foram entregues, mas não nos prazos planejados. A partir dos dados acima, verifica-se que as duas obras foram entregues em maio de 2014, ou seja, em tempo posterior aos prazos máximos previstos no PPA, que se encerrava em dezembro de 2013. Analisando-se rigorosamente, nenhuma das Ações foi entregue no prazo máximo planejado inicialmente pelo PPA, qual seja dezembro de 2013. Além disso, conforme a tabela, algumas obras começaram mais tarde do que o planejado previamente, a não ser a Ação 1809, a qual iniciou antes do planejado.

De acordo com o TCE-RS, a inobservância dos prazos, que pôde ser verificada nas tabelas acima, poderia ter comprometido o repasse financeiro do Agente Financeiro, tendo em vista que eram financiadas, e refletiria num aumento do custo global das obras. Ainda segundo o TCE-RS (2013, p.37):

“O atraso generalizado dos projetos e das obras evidencia falhas de planejamento e de organização, favorecendo a configuração de cenário oposto ao pretendido pelo Gestor quando da assinatura da Matriz de Responsabilidades que era o de promover a melhoria das condições de mobilidade urbana, em especial durante a Copa do Mundo.”

(Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. INFORMAÇÃO N° 012/2013 – SPA. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 04/11/2014).

Embora existam informações cronológicas disponíveis no endereço eletrônico da Prefeitura, os dados não estão agregados e são de difícil mensuração. Isto dificulta a adequada análise cronológica do plano, uma vez que é uma dimensão que pode impactar diretamente a previsão financeira do PPA, conforme exposto anteriormente pelo TCE-RS.

5.3. Controle e Avaliação

De acordo com os dois entrevistados da SMPEO, em resposta à questão de nº 06 do questionário I, referente às técnicas de controle, anualmente é elaborado um relatório circunstanciado para entrega ao Tribunal de Contas do Estado, órgão responsável por fiscalizar os gastos do executivo que aponta eventuais distorções ou inconformidades. Além disso, são realizadas reuniões mensais do “comitê de gerenciamento” composto pelos responsáveis em todas as instâncias, de todos os programas e ações. Os valores são controlados pelos responsáveis no Portal de Gestão, um sistema interno da Prefeitura.

Um dos entrevistados da SMGES confirmou esta informação, dizendo que eram feitas reuniões sistemáticas de atualização dos cronogramas físicos com os líderes dos projetos, e que cada responsável fazia seu controle pessoal em planilhas do Excel, para a parte financeira, ou no Programa Project, para a parte física. Entretanto, outro entrevistado da SMGES, não identificou a utilização de técnicas específicas de controle, pois, segundo ele, existe um sistema comprado para este fim, o STEGEM (sistema de gerenciamento), com amplos recursos de acompanhamento, mas que não é utilizado pelos responsáveis, que deveriam lançar os dados no sistema para seu funcionamento e utilização. Os controles próprios foram confirmados pelo respondente.

Conforme a subseção 2.2.3, a etapa seguinte ao Controle é a avaliação. O objetivo da questão de nº 14 dos dois questionários era verificar como se deu a avaliação principalmente do Programa Copa. Neste sentido, os dois respondentes da SMPEO informaram que os líderes de cada Ação eram responsáveis pelas execuções das metas que estas eram avaliadas em reuniões periódicas. Em caso de inviabilidades na execução, as Ações poderiam ser repactuadas nestas reuniões.

Um dos respondentes da SMGES informou que havia reuniões semanais do grupo diretivo (Prefeito e Secretários) que avaliavam a execução das obras de acordo com o manifestado pelos engenheiros e então tomavam decisões de manutenção ou adaptação das metas da ação. O outro entrevistado da SMGES afirmou que as avaliações eram realizadas comparativamente, do planejado com o executado.

6. Conclusões e sugestões

Nesta seção são apresentadas as principais constatações identificadas na seção 5, Análise, a partir da revisão da literatura apresentada na seção 2 e da metodologia de coleta de dados apresentada na seção 3. Constata-se, inicialmente, a completa consecução do objetivo geral e dos objetivos específicos, tendo em vista que foram adequadamente identificadas as características do PPA2010-2013 e do Programa Porto Alegre Copa 2014 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no que se refere à elaboração, à implementação, às alterações e ao controle e avaliação dos resultados encontrados. Os órgãos envolvidos foram identificados, a coleta de dados junto às Secretarias favoreceu a obtenção de informações fundamentais, o PPA e o Programa Copa foram individualmente descritos juntamente com seus dados gerais e mais importantes, as alterações do Plano foram analisadas e foram apresentadas as comparações da formulação do plano em 2009 com o executado até dezembro de 2013.

Além disso, verifica-se que se trata de um PPA bem elaborado, contemplando as características elucidadas pelos autores referenciados, e que enfrentou problemas durante sua fase de implementação. Analisadas as características gerais do PPA2010-2013, constata-se, enfim, a complexidade do planejamento executado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em razão dos recursos e das expectativas envolvidas, que exigiu dos Gestores o atendimento das definições estudadas e propostas pelos autores citados neste trabalho. Trata-se de um planejamento elaborado para uma capital referência no país, como apresentado na seção 1.1, com mais de 1,4 milhão de habitantes, conforme dados do IBGE, envolvendo mais de R\$ 15 bilhões em receitas e despesas previstas, em que puderam ser identificadas as orientações propostas por Amato (1971), Holanda (1975), Saldanha (2006) e demais autores referenciados.

O objetivo do presente trabalho é analisar o PPA2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre à luz da elaboração, das três dimensões da implementação: financeira, física e cronológica e do controle e da avaliação comparando o planejamento elaborado em 2009 com o executado até dezembro de 2013, dessa forma, assim como na seção 5, a conclusão também está dividida de acordo com as principais etapas analisadas.

6.1. Elaboração do Planejamento

Constata-se, ao final deste estudo de caso, que em termos de elaboração, como proposto por Holanda (1975) o Plano Plurianual seguiu o caminho descendente e o Programa Porto Alegre Copa 2014 o caminho ascendente. Além disso, houve diagnóstico da situação para o Plano pelo Governante em época de campanha e este passou a executá-la quando assumiu o poder. No entanto, provavelmente não houve diagnóstico de problemas no caso do Programa Copa, pois, conforme exposto na seção 5.1: “apenas surgiu a oportunidade de execução das obras em decorrência dos recursos de terceiros oferecidos, e a oportunidade foi aproveitada” p. 64, conforme um entrevistado.

A partir da versão original do PPA verifica-se também, acerca das proposições de Holanda (1975), que o Plano apresenta análise da situação econômica e financeira para a realização das previsões e projeções e também a projeção de receitas e a previsão de despesas. Porém, no caso do Programa Copa estas previsões não foram realizadas adequadamente, em decorrência do exposto na seção 5.2.2.

Verifica-se que o Programa Porto Alegre Copa 2014 teve de ser incluído após a publicação da versão original do Plano Plurianual, pois a cidade foi eleita como sede para os jogos da Copa quando finalizada a etapa de elaboração do PPA2010-2013. Além disso, constata-se que o Programa Porto Alegre Copa 2014, 15º Programa do Plano Plurianual foi concebido para realizar obras de mobilidade urbana que aguardavam recursos e que já eram necessidades da cidade, como informou um entrevistado da SMGES, e para adimplir exigências da FIFA para o adequado recebimento dos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Constata-se que a Prefeitura deu prioridade financeira para a Saúde Municipal, liberando quase um quarto das despesas previstas para o Programa Receita é Saúde, cujo Programa tinha o objetivo de: “Melhorar o acesso aos serviços básicos e especializados, com ampliação e qualificação da rede de atendimento, e fortalecer Ações de proteção e promoção à Saúde” conforme o Plano Plurianual, p.27. Salienta-se que a questão da Saúde foi significativamente votada pela população no tema social das Assembleias do Orçamento Participativo, analisando o ranking de problemas apresentado na seção 4.1, recebendo 22,74% na

escala de importância para solução de problemas, indicando que o executivo busca efetivamente a participação da sociedade, e busca atender seus interesses.

Identificou-se que os programas passam pela avaliação dos conselheiros do Orçamento Participativo, que discutem seu teor com a comunidade da região e posteriormente concordam com o que foi programado. Existe, portanto, participação popular na elaboração do Plano e na definição dos Programas. Neste sentido, de participação popular, verifica-se que as Ações tiveram participação popular, em assembleias temáticas, com relação ao Programa Porto Alegre Copa 2014.

Dessa forma, entende-se que a Prefeitura dispõe das ferramentas adequadas de participação popular e os investimentos buscam seguir o sugerido pela população. Além disso, verifica-se que o Plano Plurianual contempla as características apresentadas na seção 2, Revisão da Literatura, e pode ser classificado com um Plano Plurianual completo, se analisado à luz das teorias apresentadas na mesma seção, ainda que o Programa Porto Alegre Copa 2014 não tenha alcançado todas essas características em razão das justificativas apresentadas na seção 5 pelos entrevistados, como os entraves e os curtos prazos, por exemplo.

Assim, a elaboração do Programa Porto Alegre Copa 2014, também por conta do pouco prazo disponível para planejamento e da provável pressão política, não pode ser necessariamente classificada como bem formulada, em razão de que mesmo após a publicação da Lei de inclusão do Programa no PPA2010-2013, as Ações sofreram ajustes financeiros e, em sua maioria, não continham metas para controle e avaliação. Além disso, como verificado na seção 5, foram necessárias adequações em quase todas as Ações para que estas pudessem ser devidamente executadas. Dessa forma, o planejamento do Programa teve de ser alterado constantemente, como exposto na seção 5.

6.2. Implementação

Outrossim, em relação à implementação do Plano Plurianual 2010-2013, verifica-se que a situação de inclusão do Programa Porto Alegre Copa 2014 de forma extemporânea e os exíguos prazos exigidos pelo Governo Federal para

conclusão das obras podem ter provocado equívocos de planejamento identificados na seção 5, Análise.

Verifica-se que o Plano Plurianual estudado continha 15 Programas no seu rol, incluído o Programa Porto Alegre Copa 2014, com grandes diferenças financeiras, de forma que 5 programas, 33,3%, respondem por quase 80% das despesas, restando 20% dos recursos para os 10 programas restantes, 63,7%. Com relação à execução, o Plano Plurianual 2010-2013 original, constituído por 14 programas, antes da inclusão do Programa Porto Alegre Copa 2014, com valor total previsto de R\$ 20,708 bilhões, teve a execução financeira ou empenho das despesas no valor de R\$ 16,474 bilhões ou 79,6% do total, até dezembro de 2013. Verifica-se que o valor total empenhado de todos os 15 programas até dezembro de 2013 foi de R\$ 16,474 bilhões. Por outro lado, de acordo com o Portal da Transparência, a arrecadação realizada no quadriênio foi de R\$ 16,711 bilhões, encerrando e consolidando o período com uma diferença a maior de pouco mais de R\$ 237 milhões em relação às despesas totais.

Com relação aos financiamentos das obras, apresentados na dimensão financeira, seção 5.2.1, constata-se que as obras do Programa Copa foram contratadas a partir de recursos de financiamentos, e a dívida será paga em 15 anos. Em complemento, sobre obras de mobilidade urbana, identifica-se que, dos valores envolvidos, R\$ 426,8 milhões, foram recursos financiados, e R\$ 461,1 milhões foram investimentos do Governo Municipal. Ou seja, dos R\$ 887,9 milhões calculados pelo Tribunal de Contas do Estado, como exposto na seção 5.2.1, em abril de 2013, 48,07% foi recurso financiado e 51,93% foi recurso próprio da Prefeitura.

Ainda quanto à dimensão financeira, o Programa mais dispendioso para a Prefeitura, o Programa nº 130: a Receita é Saúde, se justifica quando verificado que a população participou da votação para identificação das carências e esta foi diagnosticada como uma das maiores necessidades a ser atendida pelo Governo. Assim, verifica-se que a Prefeitura cumpre a diretriz política de manter a participação popular.

Em termos operacionais, das despesas totais previstas do PPA 2010-2013, no valor de R\$ 20,708 bilhões, foram executadas até dezembro de 2013 R\$ 16,474 bilhões, ou 79,56%. Já das despesas previstas para o Programa Porto Alegre Copa

2014, no valor de R\$ 1,188 bilhão, foram executadas até dezembro de 2013 R\$ 265 milhões, ou 22,32%.

Ainda tratando da fase de execução do Programa Porto Alegre Copa 2014, no total, 7 secretarias são responsáveis diretas pelas Ações do Programa Copa, que somam mais de R\$ 1,188 bilhão, ou 5,73% dos gastos previstos para o PPA2010-2013, como exposto na seção 5.2.1 e 5.2.2, e as Ações são acompanhadas e executadas por um grupo de trabalho que envolve mais Secretarias. Verifica-se que surgiram novos escopos e empecilhos que atrasaram ou paralisaram algumas obras, o que resultou nessa execução, até dezembro de 2013, de apenas 22,32% dos recursos totais previstos para o programa.

Entre esses empecilhos estão entraves burocráticos relacionados a licenças ambientais, processos judiciais, empecilhos técnicos das obras (como a identificação de uma rocha não prevista e calculada no escopo original do projeto da obra da Av. Anita Garibaldi, vinculada à Ação 1814, e a falta de areia no mercado), as dificuldades com as desapropriações (como famílias que se negavam a sair das casas e ingressavam com processos judiciais), a demora na aprovação de projetos e a demora na liberação de recursos de terceiros.

Constata-se que os fatores identificados como empecilhos interferem na essência do planejamento, dificultando seu objetivo estudado nas seções 2.2.1 e 2.2.2 e criando a necessidade de Ações contingenciais, como foi executado pela Prefeitura nesses casos. Por isso, provavelmente o Programa e as Ações referentes a Copa não foram adequadamente elaborados e/ou implementados tendo em vista que até o prazo máximo de término estabelecido pelo governo federal nenhuma obra havia sido concluída.

Verifica-se a partir da análise da dimensão física da implementação a falta de dados disponíveis sobre a execução de 10, ou 58,8%, das 17 Ações do Programa Porto Alegre Copa 2014, pois os dados sobre as Ações não estão agregados em controles de nenhum dos entrevistados das Secretarias. Dessa forma, constata-se, quanto a execução financeira do Programa Copa que nenhuma das Ações com dados disponíveis utilizou mais de 50% dos recursos planejados até dezembro de 2013, o que indica a não execução das obras e atrasos.

Além disso, o Programa Copa apresentou metas para cinco, ou 29,4%, das 17 ações. Verifica-se, quanto às metas do Programa COPA, o cumprimento parcial à exigência constitucional e à própria lei do Plano Plurianual, de definir metas, mas de

forma genérica e que dificulta o controle e a avaliação das execuções. Neste caso, à luz da avaliação de Costa (1971), sugere-se a definição de metas concretas, em valores absolutos, que facilitarão o controle e a aferição dos resultados, como a quantidade de quilômetros pavimentados, paradas de ônibus construídas, número de beneficiados, etc.

Alguns dos demais programas do PPA, como apresentado na subseção 5.2.1, também tiveram suas execuções aquém do planejado. Verifica-se que o PPA, embora tenha a função de orientar as despesas da Administração Pública, no caso estudado não conseguiu assegurar a execução de alguns de seus Programas de acordo com o planejado, por outro lado, não ultrapassou os limites previstos.

Outrossim, o Programa Copa foi o que mais recebeu créditos adicionais. Esse acréscimo, conforme exposto na seção 5.2.1, decorreu de ajustes e mudanças de escopo das obras durante a execução das mesmas. O valor original havia sido projetado comparativamente com outras obras, gerando um valor subestimado, e que no decorrer da conclusão dos projetos e da definição das licitações os valores reais começaram a ser identificados. Assim, após o levantamento dos créditos adicionais, verifica-se que o Programa Copa é o 6º Programa com mais recursos do Plano, totalizando mais de R\$ 1,1 bilhão ou 5,74% do total previsto.

Identifica-se, comparando a relação dos atrasos constatados na dimensão cronológica com o uso de apenas 22,32% dos recursos planejados para a execução do Programa Copa apresentada na seção 5.2.1: dimensão física, que, independentemente de pressão por prazos, a deficiência de planejamento cronológico, provavelmente impactou na execução financeira do Programa. Ao informar as datas de entrega das obras até dezembro de 2013, os recursos tiveram de ser previstos na sua totalidade, no entanto, não executando as obras nos prazos estabelecidos, os recursos ficaram à disposição para uso, provavelmente gerando a baixa execução financeira do Programa.

Quanto à dimensão cronológica, verifica-se a inexistência de previsão para as Ações em unidade temporal de execução: dias, meses ou anos, ou em relação às datas de início e de conclusão específicas. Constata-se que a informação de data limite de execução está apresentada juntamente com a parte físico-financeira dos Programas no PPA2010-2013 e que os demais dados cronológicos são divulgados no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na página da SMF, conforme exposto na seção 5.4, contudo não estão agregados.

Verifica-se que das 9 obras para a Copa, apenas 3 delas, ou 17,6%, foram entregues até maio de 2014 e que nenhuma das Ações foi entregue no prazo máximo planejado inicialmente pelo PPA, qual seja dezembro de 2013. De acordo com o TCE-RS, a inobservância dos prazos, que pôde ser verificada nas tabelas da seção 5, poderia ter comprometido o repasse de recursos financeiros do Agente Financeiro, tendo em vista que as obras eram financiadas, e refletiria num aumento do custo global das mesmas. Embora existam informações cronológicas disponíveis no endereço eletrônico da Prefeitura, os dados não estão agregados e são de difícil mensuração.

6.3. Controle e Avaliação

Salienta-se, quanto ao controle, o respeito do Executivo com o cumprimento da legislação e com a prestação de contas, tendo em vista que, como exposto na seção 5.3, anualmente é elaborado um relatório circunstanciado para entrega ao Tribunal de Contas do Estado. Executaram-se também reuniões mensais do “comitê de gerenciamento” e os responsáveis das Ações controlavam os valores envolvidos através do Portal de Gestão. Além disso, adotaram-se as reuniões sistemáticas de atualização dos cronogramas físicos com os líderes dos projetos. Cada responsável fazia seu controle pessoal das Ações em planilhas do Excel, para a parte financeira, ou no Programa Project, para a parte física.

Identificou-se que existe um sistema comprado para o gerenciamento e especificamente para o controle das Ações do Programa Copa, o STEGEM, conforme exposto na seção 5.3, com amplos recursos de acompanhamento, mas que não é utilizado pelos responsáveis, possivelmente prejudicando o adequado controle de Gestão.

Além disso, verifica-se que sem a quantidade necessária de servidores, a etapa de controle e avaliação também não poderia ser adequadamente executada, pois existe um sistema pronto para uso, mas que não é usado, conforme informações de um entrevistado da SMGES. Neste caso, caberia a contratação de novos servidores para esta específica função, o que viabilizaria o acompanhamento da execução e do alcance dos objetivos de cada Ação, Programa Porto Alegre Copa

2014 e do PPA, de forma que os servidores atuais não ficassem sobrecarregados sem as devidas condições para atender suas demandas.

Embora o município de Porto Alegre tenha sido colocado pelo instituto ETHOS como a cidade-sede mais transparente em 04/12/2013, com 71,82 pontos, (INSTITUTO ETHOS, 2013), os dados físicos (de metas) e cronológicos não foram adequadamente divulgados e fornecidos. Este fato decorre de que a transparência que está sendo divulgada refere-se exclusivamente à parte orçamentário-financeira, ao passo que os dados das metas como a quantidade de quilômetros pavimentados, de paradas de ônibus construídas, ou ainda os tempos de execução desses projetos ou obras, não são disponibilizados de forma agregada e resumida para possibilitar que a população possa acompanhar. Caberia, neste caso, o desenvolvimento no Portal da Transparência de resumos de cada Programa, agrupados na mesma ordem em que são apresentados no Plano Plurianual, contemplando as três dimensões, para facilitar o acompanhamento e a avaliação pelos munícipes e demais interessados.

De acordo com a publicação (INSTITUTO ETHOS, 2013):

“Os Indicadores de Transparência, (...), são uma ferramenta que permite medir de maneira objetiva a transparência e os canais de participação da população em relação aos investimentos públicos para a realização do Mundial de 2014. (...) A nota dos Indicadores de Transparência é composta por meio de 90 perguntas que avaliam o nível de transparência em duas dimensões: Informação e Participação. Na primeira parte, são avaliados tanto o conteúdo relevante disponibilizado ao cidadão como a qualidade dos canais de comunicação usados para difundir essas informações, tais como os portais de internet, telefones e as salas de transparência. No quesito Participação, são analisados a realização de audiências públicas e o funcionamento das ouvidorias”.

(Fonte: INSTITUTO ETHOS, 2013).

Resta concluso que internamente a Prefeitura executa os devidos controles das obras e executa as avaliações necessárias, procedendo aos ajustes quando necessário. Entretanto, as informações para avaliação por parte da população não estão completamente divulgadas, dificultando a avaliação do inteiro teor do Plano, dos Programas e das Ações, no que se refere à execução e alcance de metas e prazos.

6.3.1. Considerações Finais

O presente estudo de Caso, ao atingir seu Objetivo Geral e seus objetivos específicos, permite ao leitor uma aproximação com a realidade vivenciada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no que se refere ao seu Plano Plurianual 2010-2013. O estudo é importante a partir do momento em que apresenta e analisa dados de todas as etapas do Planejamento Público executado pela PMPA, abrangendo inclusive características mais atuais acerca do tema, como a transparência. As etapas de elaboração, implementação e controle e avaliação foram exploradas com a providencial utilização de tabelas ilustrativas, contendo os dados coletados através da metodologia. O trabalho é conclusivo e permite às demais Prefeituras Municipais um conhecimento didático para a elaboração e execução de seus Planos Plurianuais.

Neste trabalho a pesquisa, coleta e análise de dados limitaram-se aos níveis de Plano e Programa, tendo como foco o Programa Porto Alegre Copa 2014, pela sua relevância e importância em decorrência do evento, e em razão de que este é um trabalho de Graduação, limitado também em relação a profundidade de estudo e pesquisa. A experiência adquirida ao realizar o estudo de caso foi enriquecedora, e proporcionou ao autor a oportunidade de aliar teoria e prática na análise de uma situação organizacional real. Dessa forma, o trabalho pode ainda ser explorado no nível de Ações de Programas do Plano Plurianual, ampliando o escopo e a abrangência da elaboração e de suas execuções, para que sejam aprofundados ainda mais dados importantes sobre o tema.

7. Referências

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução a Administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

BORGELT, Jaderson Alan Markus; SANTOS, Igor Alberto; SILVA, Everton Lessa da. **Resumo e análise do Plano Plurianual 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Trabalho da disciplina Planejamento Governamental do curso de graduação em administração da UFRGS. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/03/2014.).

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Disponível em: <www.dji.com.br>. Acesso em: 08/10/2014.).

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. (Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/03/2014.).

BRASIL, Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14/06/2014).

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 112/2013: Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo e dá outras providências. (Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 31/05/2014.).

CEEE. **História ilustrada de Porto Alegre**. Porto Alegre: Já Editores. 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. NBCASP - **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público sob a ótica das IPSAS: um estudo comparativo**. (Disponível em: <<http://www.crcrs.org.br>>. Acesso em: 04/11/2014).

COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento Governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COUTINHO, Filipe. **Faz parte do preço de sediar a Copa diz justiça sobre exigências da FIFA**. Folha de São Paulo. (Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 08/03/2014.)

CUNHA, Carla Giane Soares da. **O Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão**. Trabalho de conclusão de curso de especialização em Administração Pública Contemporânea: UFRGS, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Vania Maria Do Nascimento. **Dicas para uma boa revisão bibliográfica**. (Disponível em: <www.brasilecola.com>. Acesso em: 03/05/2014.)

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15.ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIORDANI, Lucas. **Impactos da movimentação de resíduos sólidos das obras da Copa do mundo de 2014 em Porto Alegre**. Trabalho de conclusão de curso de graduação em administração: UFRGS, 2013.

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e Projetos**. 2.ª ed. Rio de Janeiro: APEC. 1975.

IBGE. Infográficos: dados gerais do município de Porto Alegre. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25/11/2014.

INSTITUTO ETHOS. **Transparência das cidades-sede da Copa 2014 melhora.** Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: 12/11/2014.

MANKIW, N Gregory. **Introdução a Economia.** São Paulo: Cengage, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: RT, 1985.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 17.620, de 16 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a execução orçamentária do Poder Executivo Municipal para o exercício econômico-financeiro de 2012. Porto Alegre: 2012. (Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 05/04/2014)

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 18.800*, de 26 de setembro de 2014. Revoga o inc. XXIV do art. 2º do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 – que consolida a Estrutura Geral da Administração Centralizada do Município, lota cargos em Comissão e Funções Gratificadas criados pelas Leis n. 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e 6.151, de 13 de julho de 1988, e dá outras providências. Porto Alegre: 2014. (Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 14/11/2014)

PORTO ALEGRE. *Lei Nº 10.741*, de 18/08/2009. Plano Plurianual 2010-2013 e suas alterações. Porto Alegre: 2009. (Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 05/04/2014).

PORTO ALEGRE. *Lei Nº 10.963*, de 13/10/2010. Altera a Lei nº 10.741, de 18 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010-2013 e dá outras providências. Porto Alegre: 2010. (Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 05/04/2014).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Portal da Transparência e acesso à Informação Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (Disponível em:

www.portoalegre.rs.gov.br/transparencia. Dados de Fevereiro/2014. Acesso em: 05/04/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 05/04/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Balanço das finanças públicas 2013. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em: 05/04/2014.)

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. (Disponível em: < <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05/04/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano Plurianual 2010-2013. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em: 05/04/2014.)

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano Plurianual 2010-2013, Revisão 2012. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em: 05/04/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano Plurianual 2014-2017. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em: 27/10/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Fazenda. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smf>. Acesso em: 05/11/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Gestão. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smgae>. Acesso em: 17/11/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Turismo. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/turismo>. Acesso em: 05/04/2014.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Planejamento Estratégico e Orçamento. (Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em: 05/04/2014.)

RIO GRANDE DO SUL. Matriz de Responsabilidades. Janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br>>. Acesso em 16/11/2014

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômicas**. 7.ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **INFORMAÇÃO nº 012/2013 – SPA**. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 04/11/2014.

8. Apêndices e Anexos

APÊNDICE 1: Questionário 1 SMPEO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Escola de Administração

Curso de Graduação em Administração

**PESQUISA SOBRE O PPA 2010-2013 E
O Programa PORTO ALEGRE Copa 2014**

QUESTIONÁRIO

À Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento – SMPEO
Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Solicito responder as questões abaixo para esta Pesquisa.

1) O equilíbrio entre as dimensões do planejamento se caracteriza pelo seguinte:

- a) Os objetivos são viáveis;
- b) Os recursos financeiros são suficientes;
- c) A estrutura organizacional é adequada e flexível.

1.1) Na sua opinião, existe equilíbrio entre estas dimensões do planejamento no PPA 2010-2013? Se não, qual(is) é(são) a(s) dimensão(ões) em desequilíbrio?

1.2) Na sua opinião, existe desequilíbrio entre estas dimensões do planejamento no Programa Porto Alegre Copa 2014? Se não, qual(is) é(são) a(s) dimensão(ões) em desequilíbrio?

2) Quais são os órgãos responsáveis pelos seguintes tipos de planejamento na PMPA:

- 2.1) Planejamento estratégico (nível alto)?;
- 2.2) Planejamento tático (nível intermediário)?;
- 2.3) Planejamento operacional (nível baixo)?.

3) Considera-se que Planejamento Participativo é a participação da comunidade na elaboração (formulação) de Planos, Programas e Projetos.

3.1) Quais são os Programas do PPA 2010-2013 em que houve planejamento participativo?

3.2) Quais são os Projetos do Programa Copa 2014 em que houve planejamento participativo?

4) Conforme o aspecto ou critério de elaboração, ou caminhos de planejamento e programação, o planejamento governamental se classifica em:

a) planejamento descendente, com a seguinte seqüência de elaboração: 1.º) objetivos, 2.º) programas e 3.º) projetos;

b) planejamento ascendente, com a seguinte seqüência de elaboração: 1.º) projetos, 2.º) programas e 3.º) objetivos.

4.1) Quais são os Programas do PPA 2010-2013 em que houve planejamento descendente?

4.2) Quais são os Programas do PPA 2010-2013 em que houve planejamento ascendente?

4.3) Quais são os Projetos do Programa Copa 2014 em que houve planejamento descendente?

4.4) Quais são os Projetos do Programa Copa 2014 em que houve planejamento ascendente?

5) Para elaborar o Plano, seguindo a Metodologia do planejamento, é necessário diagnosticar os problemas da situação.

5.1) Como os problemas da situação foram diagnosticados no caso da elaboração do PPA 2010-2013?

5.2) Como os problemas da situação foram diagnosticados no caso da elaboração do Programa Copa 2014?

6) Entre as etapas da metodologia do planejamento governamental encontra-se o controle e avaliação.

6.1) Quais são as técnicas de controle e avaliação utilizadas no PPA 2010-2013?

6.2) Quais são as técnicas de controle e avaliação utilizadas no Programa Porto Alegre Copa 2014?

7) Por quais motivos o Programa Porto Alegre Copa 2014 não foi incluído no PPA 2010-2013 original, de agosto de 2009, e foi integrado posteriormente no PPA, através da Lei n.º 10.963, de outubro de 2010?

8) Na Tabela “Despesas por Programas do Governo do PPA 2010-2013”, em anexo, verifica-se que, durante a etapa da elaboração (formulação) do planejamento, houve um acréscimo de dotação para o Programa Porto Alegre Copa 2014 de aproximadamente R\$ 494 milhões ou 71,1%.

Qual foi(ram) o(s) motivo(s) deste acréscimo de dotação?

9) Durante a etapa da implementação (execução) do planejamento, a média dos créditos adicionais dos Programas do PPA 2010-13 é de aproximadamente R\$ 280 mil.

O Programa Porto Alegre Copa 2014 teve um acréscimo de aproximadamente R\$ 500 mil, quase 80% superior à média dos Programas.

Por quais motivos o Programa Copa obteve mais créditos adicionais do que os demais?

10) Quais são os totais dos valores em reais das fontes de recursos do Programa Porto Alegre Copa 2014, próprios da Prefeitura Municipal e de terceiros, outras esferas de Governo?

11) Quais foram os motivos para o Programa Porto Alegre Copa 2014 ter sido executado até dezembro de 2013, em 22,23% do total previsto?

12) Dentre os projetos do Programa Porto Alegre Copa 2014, apenas o projeto “1533 – Obras Habitacionais do Programa de Aceleração do Crescimento Copa” teve a previsão de metas em valores absolutos, ou seja, número acumulado de unidades habitacionais.

Os demais projetos tiveram previsão de metas em valores percentuais da execução física ou financeira.

Quais foram os motivos por que quase todos os projetos do Programa Porto Alegre Copa 2014 tiveram previsão de metas em valores percentuais?

13) Das 17 Ações (projetos e atividades) do Programa Porto Alegre Copa 2014 apenas 5 têm a previsão de metas de execução.

Quais foram os motivos por que as demais Ações não têm a previsão de metas?

14) As orientações gerais de elaboração de Planos Plurianuais do Governo Federal sugerem que as metas sejam avaliadas.

Como são feitas as avaliações das metas das Ações (projetos e atividades) do Programa Porto Alegre Copa 2014?

15) Alguns Planos, além das metas e despesas, apresentam o tempo total previsto para a execução de projetos, em unidade de tempo, como em meses, por exemplo.

Por qual(is) motivo(s) o Programa Porto Alegre Copa 2014 não apresenta o tempo total previsto para a execução dos seus projetos?

16) Alguns Planos também apresentam os meses dos anos previstos para o início e término de projetos.

Por qual(is) motivo(s) o Programa Porto Alegre Copa 2014 não apresenta os meses dos anos previstos para o início e término dos seus projetos?

Agradeço sua colaboração para esta Pesquisa.

Porto Alegre, . . . de outubro de 2014.

APÊNDICE II: Questionário 2 SMGES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Escola de Administração

Curso de Graduação em Administração

**PESQUISA SOBRE O PPA 2010-2013 E
O Programa PORTO ALEGRE Copa 2014****QUESTIONÁRIO**

À Secretaria Municipal de Gestão– SMGES

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Solicito responder as questões abaixo para esta Pesquisa.

1) Qual foi(ram) a(s) Secretaria(s) Municipal(is) responsável(is) pela elaboração (formulação) do Programa 143 – Porto Alegre Copa 2014, na forma em que foi publicado no Plano Plurianual – PPA 2010/2013?

2) O equilíbrio entre as dimensões do planejamento se caracteriza pelo seguinte:

- a) Os objetivos são viáveis;
- b) Os recursos financeiros são suficientes;
- c) A estrutura organizacional é adequada e flexível.

Na sua opinião, existe equilíbrio entre estas dimensões do planejamento no Programa Porto Alegre Copa 2014?

Se não, qual(is) é(são) a(s) dimensão(ões) em desequilíbrio?

3) Considera-se que Planejamento Participativo é a participação da comunidade na elaboração (formulação) de Planos, Programas e Projetos.

Quais são os Projetos do Programa Copa 2014 em que houve planejamento participativo?

4) Conforme o aspecto ou critério de elaboração, ou caminhos de planejamento e programação, o planejamento governamental se classifica em:

- a) planejamento descendente, com a seguinte seqüência de elaboração: 1.º) objetivos, 2.º) programas e 3.º) projetos;

b) planejamento ascendente, com a seguinte seqüência de elaboração: 1.º) projetos, 2.º) programas e 3.º) objetivos.

4.1) Quais são os Projetos do Programa Copa 2014 em que houve planejamento descendente?

4.2) Quais são os Projetos do Programa Copa 2014 em que houve planejamento ascendente?

5) Para elaborar o Plano, seguindo a Metodologia do planejamento, é necessário diagnosticar os problemas da situação.

Como os problemas da situação foram diagnosticados no caso da elaboração do Programa Copa 2014?

6) Entre as etapas da metodologia do planejamento governamental encontra-se o controle e avaliação.

Quais são as técnicas de controle e avaliação utilizadas no Programa Porto Alegre Copa 2014?

7) Por quais motivos o Programa Porto Alegre Copa 2014 não foi incluído no PPA 2010-2013 original, de agosto de 2009, e foi integrado posteriormente no PPA, através da Lei n.º 10.963, de outubro de 2010?

8) Na Tabela “Despesas por Programas do Governo do PPA 2010-2013”, em anexo, verifica-se que, durante a etapa da elaboração (formulação) do planejamento, houve um acréscimo de dotação para o Programa Porto Alegre Copa 2014 de aproximadamente R\$ 494 milhões ou 71,1%.

Qual foi(ram) o(s) motivo(s) deste acréscimo de dotação?

9) Durante a etapa da implementação (execução) do planejamento, a média dos créditos adicionais dos Programas do PPA 2010-13 é de aproximadamente R\$ 280 mil.

O Programa Porto Alegre Copa 2014 teve um acréscimo de aproximadamente R\$ 500 mil, quase 80% superior à média dos Programas.

Por quais motivos o Programa Copa obteve mais créditos adicionais do que os demais?

10) Quais são os totais dos valores em reais das fontes de recursos do Programa Porto Alegre Copa 2014, próprios da Prefeitura Municipal e de terceiros, outras esferas de Governo?

11) Quais foram os motivos para o Programa Porto Alegre Copa 2014 ter sido executado até dezembro de 2013, em 22,23% do total previsto?

12) Dentre os projetos do Programa Porto Alegre Copa 2014, apenas o projeto “1533 – Obras Habitacionais do Programa de Aceleração do Crescimento Copa” teve a previsão de metas em valores absolutos, ou seja, número acumulado de unidades habitacionais.

Os demais projetos tiveram previsão de metas em valores percentuais da execução física ou financeira.

Quais foram os motivos por que quase todos os projetos do Programa Porto Alegre Copa 2014 tiveram previsão de metas em valores percentuais?

13) Das 17 Ações (projetos e atividades) do Programa Porto Alegre Copa 2014 apenas 5 têm a previsão de metas de execução.

Quais foram os motivos por que as demais Ações não têm a previsão de metas?

14) As orientações gerais de elaboração de Planos Plurianuais do Governo Federal sugerem que as metas sejam avaliadas.

Como são feitas as avaliações das metas das Ações (projetos e atividades) do Programa Porto Alegre Copa 2014?

15) Alguns Planos, além das metas e despesas, apresentam o tempo total previsto para a execução de projetos, em unidade de tempo, como em meses, por exemplo.

Por qual(is) motivo(s) o Programa Porto Alegre Copa 2014 não apresenta o tempo total previsto para a execução dos seus projetos?

16) Alguns Planos também apresentam os meses dos anos previstos para o início e término de projetos.

Por qual(is) motivo(s) o Programa Porto Alegre Copa 2014 não apresenta os meses dos anos previstos para o início e término dos seus projetos?

Agradeço sua colaboração para esta Pesquisa.

Porto Alegre, . . . de outubro de 2014.

ANEXO I: Excertos da Matriz de Responsabilidades

“Matriz de responsabilidades que entre si celebram os entes federativos abaixo (União “Ministério do Esporte, Orlando Silva de Jesus Junior”, Governo do Estado do RS “Yeda Rorato Crusius”, PMPA “José Alberto Fogaça Medeiros”) com o **objetivo de viabilizar a execução das Ações governamentais** necessárias à realização da Copa das confederações FIFA 2013 e da Copa do mundo FIFA 2014.

Considerações da Matriz:

- I- A Copa do Mundo FIFA 2014 será um dos maiores eventos esportivos do mundo, com a participação de atletas e técnicos representando 32 países, e que será realizada no período de junho a julho de 2014, em data a ser fixada pela FIFA
- II- O Brasil foi escolhido em 30/10/2007 como país Sede
- III- Foi assinado um termo de compromisso entre o comitê organizador brasileiro Ltda., pessoa jurídica de direito privado, reconhecido pela FIFA, constituído com o objetivo de zelar pela observância de todas as obrigações e prazos inerentes à organização das “competições”, e cada uma das “cidades candidatas”, pelo qual as cidades selecionadas à sede das “competições” se comprometeram a firmar os instrumentos necessários à conjunção de esforços entre os entes federativos para definição de prioridades, prazos e responsabilidades relativos aos empreendimentos relacionados às “competições”.
- IV- Das 18 (dezoito) cidades candidatas, 12 (doze) cidades foram selecionadas como Cidades-Sede (...Porto Alegre...)
- V- Há necessidade da conjugação de esforços por parte de todas as instâncias governamentais (federal, estadual, municipal e distrital), entidades e população, para assegurar o sucesso e a realização das “competições”

RESOLVEM

Firmar a presente Matriz de Responsabilidades com o objetivo de viabilizar a execução das Ações governamentais necessárias à realização das “competições”, sob o regime de mutua cooperação mediante as considerações, cláusulas e condições seguintes...

Cláusula 3- Estado e Município Executar e custear as intervenções associadas às “competições” referente a:

- i) Mobilidade Urbana

ii) Entorno dos estádios

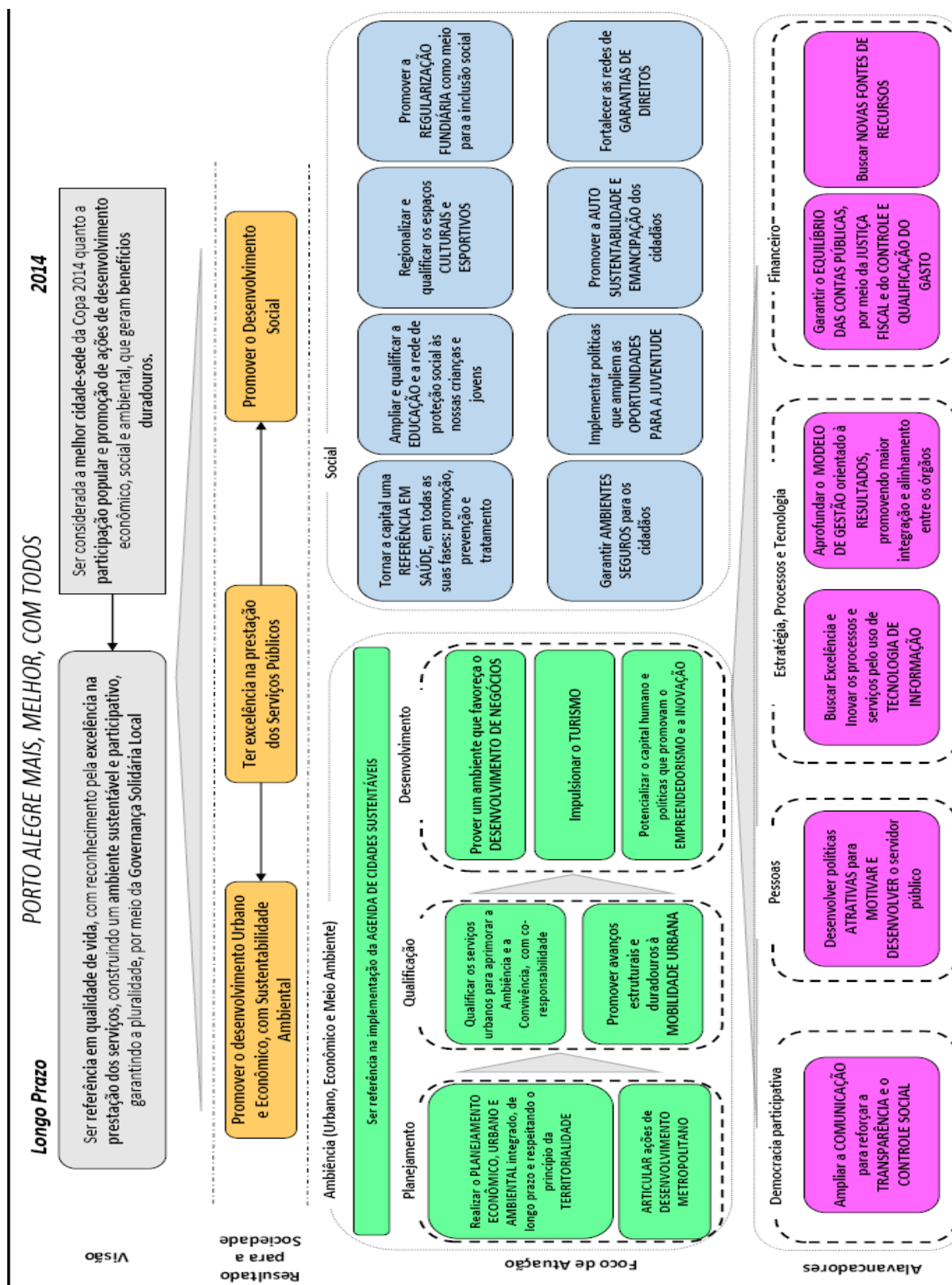
...

Entre outras...

Assinado em 13 de janeiro de 2010, em Brasília.”

(Fonte: Excertos de Rio Grande do Sul. Matriz de Responsabilidades. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br>>. Acesso em 16/11/2014).

ANEXO II: Mapa estratégico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014.



Fonte: Disponível em <www.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>. Acesso em 18/04/2014.