

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Débora Freire Silva

**O PROGRAMA DE METAS (PROMETA) 2017/2020 DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE PORTO ALEGRE: UMA ANÁLISE DA SUA ELABORAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO**

**Porto Alegre
2021**

Débora Freire Silva

**O PROGRAMA DE METAS (PROMETA) 2017/2020 DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE PORTO ALEGRE: UMA ANÁLISE DA SUA ELABORAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

SILVA, DÉBORA FREIRE
O PROGRAMA DE METAS (PROMETA) 2017/2020 DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: UMA ANÁLISE DA
SUA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO / DÉBORA FREIRE SILVA.
-- 2021.
75 f.
Orientador: Diogo Joel Demarco.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Administração Pública no Século 21,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Programa de Metas. 2. Gestão por Resultados. 3.
Administração Pública. 4. Gestão Pública. 5. Plano de
Metas. I. Demarco, Diogo Joel, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS
com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

DÉBORA FREIRE SILVA

**O PROGRAMA DE METAS (PROMETA) 2017/2020 DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE PORTO ALEGRE: UMA ANÁLISE DA SUA ELABORAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em 25 de outubro de 2021.

Banca Examinadora

Examinador: Diogo Joel Demarco (EA/UFRGS)

Examinador: Pedro de Almeida Costa (EA/UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Sônia Maria Rodrigues Freire e Paulo César Silva (*In Memoriam*) pelo irrestrito apoio e confiança ao longo de minha vida.

Estendo esta seção aos meus irmãos Jéssica Reis Silva e Paulo César Silva Júnior, bem como aos amigos cujo apoio, mesmo que por vezes na distância, sempre se fez imprescindível.

Em prol da execução deste trabalho agradeço imensamente ao meu orientador Prof. Dr. Diogo Joel Demarco, com a qual a sinergia de trabalho não permitiu que eu esmorecesse em momento algum.

RESUMO

O presente estudo tem como campo temático o planejamento público, em especial a gestão por resultados e, tem como objeto, o Programa de Metas (Prometa) 2017/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Este trabalho tem como objetivo analisar a elaboração e implementação do Programa de Metas 2017/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Realizou-se esse estudo fundamentando conceitos de planejamento, gestão por resultados e a estrutura do Programa de Metas como instrumento de planejamento público. Trata-se de pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa e lastreada em análise documental. A partir disso, apresenta-se um histórico de resultados das 59 metas do Prometa em análise. Com base nesses relatórios observa-se o impacto do planejamento estratégico municipal e seu monitoramento.

Palavras-chave: Programa de Metas; Plano de Metas; Prometa; Gestão Pública; Gestão por Resultados; Administração Pública; Planejamento estratégico.

ABSTRACT

This study has its thematic field the public planning, in particular the management by results and has as its object the Goals Program (Prometa) 2017/2020 of the City Hall of Porto Alegre. This work aims to analyze the preparation and implementations of the Goals Program. This study was carried out based on the concepts of strategic planning, management by results and the structure of the Goals Program as a planning instrument as a public planning tool. It is an exploratory research, qualitative approach and backed by document analysis. From this, a history of results of the 59 goals of Prometa under analysis is presented. Based on these reports, observations on the impact of municipal strategic planning and its monitoring.

Keywords: Goals Program; Goals Plan; Prometa; Public Administration; Management by Results; Strategic Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro.....	25
Figura 2 - Etapas do planejamento e orçamento governamental	27
Figura 3 - Integração de ações PPA	28
Figura 4 - Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública.....	33
Figura 5 – Conceitos para elaboração do Prometa 2017/2020	42
Figura 6 – Objetivos Estratégicos do Prometa de Porto Alegre (2017/2020).....	44
Figura 7 – Programas PPA 2018/2021 de Porto Alegre	53
Figura 8 - Percentual de Indicadores Prometa 2017/2020 por eixo	55
Figura 9 – Ciclo da Gestão Estratégica da SMPG/PMPA.....	58
Figura 10 – Percentual de metas do Prometa 2017/2020 mensuradas plenamente atingidas 2020.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- A evolução das iniciativas de planejamento do Governo Federal.....	23
Quadro 2 – Cronograma Elaboração do Prometa	41
Quadro 3 – Indicadores do Programa de Metas da PMPA 2017/2020	46
Quadro 4 - As promessas de Marchezan Júnior conforme o site G1	51
Quadro 5 – Quantitativo de metas do Prometa 2017/2020 por órgão	54
Quadro 6 – Principais Competências da Diretoria-Geral de Planejamento e Orçamento - SMPG.....	57
Quadro 7 – Desempenho dos indicadores do Prometa 2017/2020	62
Quadro 8 – Desempenho das metas do Prometa em 2020 por órgão.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CMR	Coordenação de Monitoramento de Resultados
DEM HAB	Departamento Municipal de Habitação
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgotos
DGPO	Diretoria-Geral de Planejamento e Orçamento
CPO	Coordenação de Planejamento Orçamentário
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROMETA	Programa de Metas
SMAMS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDSE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMIM	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade
SMPE	Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas
SMPG	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Institucionais
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMSEG	Secretaria Municipal de Segurança
SMSURB	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SMTC	Secretaria Municipal da Transparência e Controladoria

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Objetivo Geral	15
1.2 Objetivos específicos.....	15
1.3 Procedimentos Metodológicos.....	15
1.4 Justificativa	16
2. REVISÃO TEÓRICA.....	18
2.1 Planejamento Estratégico	18
2.2 Planejamento Governamental no Brasil	20
2.3 Instrumentos de Planejamento Governamental	25
2.3.1 PPA, LDO e LOA	28
2.4 Gestão por resultados na Administração Pública.....	31
2.5 Desafios do Planejamento Estratégico Governamental	34
3. PLANO DE METAS	38
3.1 O Programa de Metas (Prometa) De Porto Alegre – 2017/2020	39
3.2 Monitoramento do Prometa 2017/2020 de Porto Alegre	56
3.3 Desempenho das metas do Prometa 2017/2020	59
4. CONCLUSÕES.....	66
GLOSSÁRIO.....	73
ANEXO I - CIDADES BRASILEIRAS COM PLANO DE METAS.....	74

1. INTRODUÇÃO

A gestão por resultados relaciona-se ao modelo gerencial de administração pública. No Brasil verificam-se algumas experiências nesse sentido – utilizando indicadores e metas -, no entanto, a prática é ainda bem incipiente e restrita, além de pouco conhecida pela população e de pouca apropriação pela classe política brasileira. Conforme Paludo (2013), a gestão por resultados tem como marco inaugural o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 denominado de Avança Brasil. Para o autor, este PPA criou a figura do gerente na gestão pública, trouxe mudanças no modelo de responsabilização pela execução dos programas públicos de modo a estimular uma pactuação de resultados e proporcionou uma maior integração do planejamento com o orçamento público.

O presente estudo tem como campo temático o planejamento público e tem como objeto o Programa de Metas (Prometa) 2017/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Em Porto Alegre, o Programa de Metas (Prometa) foi incluído por meio de emenda à Lei Orgânica nº 36, pela Câmara Municipal no ano de 2015. Conforme a Lei, todo o prefeito eleito tem que apresentar em até 90 dias após a sua posse, um programa que contemple os 4 (quatro) anos de sua gestão, contendo as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos eixos estratégicos de políticas públicas estabelecidas para a administração municipal.

Conforme a emenda à Lei Orgânica nº 36, de 12 de agosto de 2015, Art. 94, Capítulo XXII, § 1º:

“O Prometa deverá observar as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral, os programas e as ações de governo em andamento, as leis orçamentárias e as deliberações oriundas das assembleias do Orçamento Participativo.”

Cabe salientar, ainda, que o PPA estabelece as diretrizes, os programas e as ações para a Administração Pública direta e indireta para um período de quatro anos. Esse período tem vigência que se inicia no segundo ano de mandato e se encerra ao fim do primeiro ano do mandato seguinte, atendendo ao princípio de continuidade de obras e serviços, sendo sua execução anual

definida conforme orientações editadas pela LDO e recursos previstos pela LOA. Enquanto o Prometa estabelece metas para o período do mandato do governante eleito, ou seja, já tem vigência do primeiro ao quarto ano do mandato.

Para garantir a transparência do processo de execução, a Lei do Prometa estabelece que a prefeitura faça prestações de contas periódicas, o que inclui audiência pública e a publicização dos resultados anuais dos compromissos.

Na metodologia utilizada para a elaboração do Prometa 2017-2020 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, as metas referem-se aos produtos concretos (projetos, obras e serviços) que o então prefeito Nelson Marchezan Júnior propôs entregar em sua gestão.

Inicialmente, o executivo municipal apresentou 58 metas para o período 2017-2020. Após audiência pública em 02 de maio de 2017, o grupo de trabalho liderado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), inseriu uma nova meta, totalizando 59 metas.

Segundo o Guia de Elaboração do Plano de Metas (2020), ao estabelecer objetivos concretos, ações estratégicas para os quatro anos de mandato, o Plano de Metas preenche uma lacuna importante em termos de gestão e planejamento, trazendo elementos complementares ao Plano Plurianual (PPA), estimulando a integração de áreas técnicas e secretarias. Neste sentido, as metas do Prometa 2017/2020 foram incorporadas ao Plano Plurianual 2018/2021, conforme prevê o § 6º do Art. 2º: da Lei Emenda à Lei Orgânica nº 36:

“As leis orçamentárias referidas neste artigo deverão incorporar, dentro dos respectivos prazos legais, as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas estabelecidas no Prometa, em conformidade com o inc. XXII do caput do art. 94 desta Lei Orgânica.”

O Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, é um dos instrumentos de planejamento previstos tanto na Constituição Federal quanto na Estadual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com a adoção do PPA, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em

programas estratégicos previstos na redação do PPA (programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo) para o período vigente.

Conforme Santos (2014), a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Na visão de Silva e Amorim (2012), o Programa de Metas segue as prerrogativas de metas e indicadores para mensurarem a eficiência, eficácia e efetividade da Gestão Pública, fruto principalmente da Reforma do Estado. Para os autores, o Programa de Metas, instrumento de planejamento relacionado ao estabelecimento de objetivos a serem atingidos pela Gestão Pública, tem finalidades semelhantes às do PPA.

Conforme Almeida (2016), políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna. O autor observa que as promessas eleitorais são sempre genéricas, sem muita quantificação – diretamente quanto às metas ou sua expressão orçamentária – e, sobretudo sem precisão quanto aos meios e seus efeitos no cenário econômico ou social.

Para Mintzberg (2012) muito do que chamam de planejamento estratégico é programação de estratégia. Assim, quase sempre há processamento de números, mas todos esses dados raramente levam a uma estratégia.

Segundo Castor e Suga (1988), colocam-se, em antagonismo, dois processos que teoricamente deveriam complementar-se: o planejamento e a execução. Para os autores, isto costuma acontecer em organizações cujo nível de planejamento é bastante precário e que, na verdade, necessitariam de mais planejamento, não de menos.

Assim, partindo deste contexto que envolve a gestão pública municipal e, em particular, seus instrumentos de planejamento, esta pesquisa tem como questão central: analisar a elaboração e a implementação do o Programa de Metas (Prometa) 2017/2020.

1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste projeto será analisar a elaboração e implementação do Programa de Metas - Prometa 2017/2020 pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

1.2 Objetivos específicos

- Descrever o processo de elaboração do Programa de Metas - Prometa 2017/2020;
- Caracterizar a estrutura do Programa de Metas e do PPA como instrumentos de planejamento;
- Identificar as características do Programa de Metas relacionadas ao estabelecimento das metas e indicadores das ações; e,
- Analisar se as características apresentadas pelo Programa de Metas - Prometa 2017/2020 e seus resultados.

1.3 Procedimentos Metodológicos

Em termos metodológicos trata-se de estudo de caso de caráter exploratório e descritivo, com uma abordagem mista, predominantemente qualitativa, mas com o apoio de método quantitativo.

Para Godoy (1995), embora estudos de caso sejam, em essência, pesquisa de caráter qualitativo, podem comportar dados quantitativos para aclarar algum aspecto da questão investigada.

No estudo de caso, o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação. Tem como técnicas fundamentais de pesquisa a análise documental, a observação e a entrevista. Produz relatórios que apresentam um estilo mais informal, narrativo, ilustrado com citações, exemplos e descrições fornecidos pelos sujeitos, podendo ainda utilizar fotos, desenhos, colagens ou qualquer outro tipo de material que o auxilie na transmissão do caso. (GODOY, 1995).

O universo da pesquisa é a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a amostra não probabilística é a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG). Tal opção dá-se pela disponibilidade de relatórios e dados acerca do tema disponíveis nos respectivos sites.

O presente propõe a análise do método exposto pelo Governo Municipal de Porto Alegre para a elaboração do Prometa 2017/2020 com foco em sua elaboração e implementação. Deste modo, se propõe a analisar os relatórios periódicos do Prometa, as alterações de metas e valores destinados às ações dos indicadores.

Quanto aos meios técnicos da pesquisa foi realizada análise documental baseada em informações oficiais disponibilizadas pelo governo municipal e revisão bibliográfica. A natureza desta pesquisa é descritiva, ao passo que apresenta os dados disponíveis, e exploratória, a partir da tentativa de relacionar as temáticas e propor novas críticas, afinada com o propósito mais geral de contribuir para a reflexão em torno das iniciativas de modernização gerencial da administração pública em curso no país.

1.4 Justificativa

A pesquisa proposta se justifica pelo interesse da autora com o tema planejamento público e pela pertinência de estudar este novo instrumento de planejamento governamental: o Programa de Metas.

A Constituição Federal de 1988 retoma o processo de organização administrativa do Estado, realizado a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e ganha maior destaque a partir de 1995, com a Reforma do Estado. Isto objetivava pôr fim às práticas patrimonialistas ainda existentes, assim como adotar um modelo de administração gerencial, com maior ênfase na gestão por resultados, com foco no atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998).

O Programa de Metas integra o conjunto de instrumentos de planejamento público tais como o Plano Diretor, o PPA, a LDO e a LOA e o Orçamento Participativo. O Prometa é elaborado já o primeiro ano de gestão do Chefe do Poder Executivo, que possui 90 dias para apresentá-lo, e de término no

último ano do mesmo mandato. Além de ferramenta de gestão, o Programa de Metas é o refinamento dos compromissos pactuados pelo Prefeito com a população durante o processo eleitoral e do conteúdo do Plano de Governo por ele apresentado.

Conforme Silva e Amorim (2012), o Plano de Metas visa reforçar o comprometimento do Poder Executivo com a elaboração e o cumprimento do programa da campanha eleitoral, objetivando inibir a recorrente prática do descolamento com relação ao programa de governo, e traduzido em metas.

Para Silva e Amorim (2012), o Programa de Metas é um instrumento novo, mas não é inovador uma vez que o Plano Plurianual (PPA) já trabalha com metas. Conforme os autores, os dois instrumentos vislumbram a Gestão Pública por resultados. Observam ainda, que o Programa de Metas poderá ter o mérito de se configurar como um facilitador acerca da leitura do PPA.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: além desta introdução, o capítulo 2 aborda a revisão teórica sobre o tema, tratando sobre planejamento estratégico, planejamento governamental no Brasil e seus instrumentos, gestão por resultados na Administração Pública, desafios do planejamento público; o capítulo 3 apresenta e analisa o Plano de Metas e o Programa de Metas (Prometa) de Porto Alegre 2017/2020, e por fim, as conclusões e referências.

2. REVISÃO TEÓRICA

Neste capítulo é apresentado o referencial teórico que dá sustentação para a análise a que se destina este estudo. Para tanto são abordados conceitos sobre Planejamento Estratégico, Planejamento na Administração Pública no Brasil e seus instrumentos de planejamento – PPA, LDO, LOA, Programa de Metas, bem como os desafios do Planejamento Governamental.

2.1 Planejamento Estratégico

Para a ENAP (2018), o planejamento determina aonde se quer chegar, para onde se deseja conduzir determinado sistema, projeto, organização, governo, ou até mesmo a própria vida, tomando assim as decisões necessárias para o alcance dos resultados almejados.

Segundo Pfeiffer (2000) para que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis, o Planejamento Estratégico tem dois propósitos: concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; bem como, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver.

Conforme a EGOV (2021), para o setor público, ambiente mais complexo que o setor privado, é importante destacar a metodologia desenvolvida por Carlos Matus, denominada Planejamento Estratégico Situacional (PES). Segundo a EGOV, o PES é fundado em situações-problema, em que múltiplos atores sociais estão envolvidos. Neste sentido, para ser efetivo, o planejamento não pode desconsiderar as ações dos sujeitos (ou atores sociais) que podem interferir na sua efetividade, e, desse modo, eles devem, dentro das possibilidades, ser sempre consultados.

Para a EGOV (2021), Carlos Matus tem grande contribuição ao propor a reflexão sobre as técnicas de governo que, para serem eficazes, devem estar totalmente associadas à ação política, entendida como um espaço de construção e de transformação de determinada realidade.

O planejamento é uma capacidade governamental associada à efetividade das políticas públicas. Conforme De Toni (2021, p. 13):

“... o planejamento estratégico realizado no âmbito governamental é um conjunto de processos administrativos, referenciais teóricos, aplicação de técnicas organizacionais e de ferramentas que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance.”

Na visão de De Toni (2021) o processo de planejamento, na administração pública, se confunde com o exercício fático governamental, na medida em que a produção de políticas sob a autoridade estatal rege-se por regulamentos, normas, e marcos jurídico-institucionais que obrigam, direta e indiretamente, à reflexão prévia às ações. Assim, para o autor, as ações de governo, devem ser precedidas de um processo reflexivo consciente anterior à sua execução, essa é a essência motivadora do ato de planejar e de formular estratégias.

Para De Toni (2021), apesar do avanço formal representado pela codificação legal em si, garantindo segurança jurídica e previsibilidade institucional, pouco se avançou na dimensão estratégica do planejamento. Por dimensão estratégica, o autor refere-se aos procedimentos, conjunto de valores, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo. Deste modo, os planejamentos plurianuais de fato, apesar de todos os avanços metodológicos e normativos, parecem desconectados desse pensamento estratégico.

Conforme Matus (1991) o político tradicional (não o estadista) restringe ao presente seu cálculo que pode ter distintos graus de sistematização e amplitude de perspectivas de análise, mas que se caracteriza pelo imediatismo. Para o autor, a concepção de planejamento parte da articulação planejamento e governo.

De Toni (2021, p. 26) assim sintetiza as referências teóricas sobre a função estratégica no centro de governo:

1. A capacidade de planejamento estratégico governamental no centro de governo depende de um “*mix*” de qualidades e atribuições tão

complexo quanto são as condições de governabilidade e os padrões de governança realmente existentes; e,

2. As dimensões comportamentais proporcionam explicações adicionais aos modelos institucionalistas, na medida em que fornecem maior riqueza ao arsenal analítico da pesquisa, sugerindo padrões de conduta e idiosincrasias do presidente que não podem ser ignoradas.

Já Paludo (2013) divide o planejamento em estratégico, tático ou operacional. Na visão do autor, o estratégico é de responsabilidade da alta administração, tem foco no longo prazo e na efetividade, abrange toda a organização, define rumos, objetivos, estratégias etc.; o tático é decorrente do estratégico, tem foco na eficácia, orienta-se para o médio prazo, aloca recursos, e é feito para cada área funcional, cuja responsabilidade cabe aos diretores/gerentes departamentais; e o operacional tem foco no curto prazo e na eficiência – na execução das ações que tornarão concretos os planejamentos tático e estratégico: é o momento em que se define o que fazer, como fazer, quem fará e com que meios. Para o autor, cada tipo de planejamento comporta objetivos específicos, mas todos concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização.

2.2 Planejamento Governamental no Brasil

Conforme Rezende (2011) as primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil iniciam na Era Vargas (de 1930 a 1945), demonstrando o esforço de construção do *state-building*. Neste contexto, os mecanismos produzidos visaram completar o processo de construção nacional por intermédio de um tipo estatal, nacional desenvolvimentista, caracterizado pela centralidade do Estado induzindo a industrialização, urbanização e do desenvolvimento econômico, a partir de um aparato de planejamento centralizado.

O primeiro plano que a literatura nomeia como planejamento governamental foi o “Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional”, vigorando no período 1939-1943, elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma criação do primeiro Governo Vargas.

Para De Toni (2021) a primeira experiência institucional moderna no campo do planejamento governamental foi a criação do Ministério Extraordinário responsável pelo planejamento através da “lei delegada” nº 01/1962. O autor aponta que anteriormente, em 1956, já havia um Conselho de Desenvolvimento, que desempenhava parcialmente a função de planejamento federal. Poucos anos depois, o Decreto-Lei nº 200/1967 atribui competência relacionada ao Planejamento Estratégico Governamental (PEG) ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, transferida à Secretaria de Planejamento (Seplan), em 1974, órgão ligado à presidência da república.

Conforme Rezende (2011), o sistema de planejamento federal, criado legalmente em 1972, alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental. Para o autor, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), por exemplo, elaborados a partir do ano de 1972, e os “Orçamentos Plurianuais de Investimento” (OPI) visavam expressar as prioridades máximas do governo. O auge do planejamento governamental coincidiu exatamente com o período em que o órgão de planejamento era vinculado diretamente à presidência da república e havia uma programação normativa, centralizada e definida, o II PND (1975-1979).

Na década de 80, segundo Rezende (2011), o planejamento público como processo estruturado se enfraquece diante da gravidade da crise econômica e social. O governo então reage com sucessivos planos macroeconômicos de curto prazo focados na política monetária e fiscal contribui para a crença de que o Planejamento Estratégico Governamental seria praticamente impossível de ser elaborado.

Segundo Rezende (2011), em 1990, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) é extinta e incorporada ao Ministério da Economia. Em 1992 foi recriada como “Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação”, voltando para a presidência da república. No ano de 1995, com a reforma administrativa no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Seplan é transformada no “Ministério do Planejamento e Orçamento”, e em “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”, no ano de 1999. Para o autor, os planos plurianuais, ganham protagonismo na elaboração da agenda estratégica; assim, tal renovação do ciclo iniciada com o PPA 1996/1999, demonstra a transformação gerencial do planejamento.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no âmbito federal que se iniciam a partir de 2003, há uma revalorização do planejamento governamental, na esteira de uma concepção de governo que dá predominância para a intervenção estatal na economia e na oferta de bens e serviços públicos (DE TONI, 2021).

No primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007), conforme a FGV (2020), a função de planejamento estratégico das ações do governo coube à Secretaria de Comunicação de Governo e Planejamento Estratégico (Secom). Em maio de 2003, já se planejava a criação do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) vinculado à Secom; o objetivo do núcleo era neutralizar os efeitos da autonomia ministerial sobre as ações de planejamento do governo, através da integração entre as atividades dos ministérios de modo a fornecer ao presidente informações melhores e em menos tempo. O NAE criou em 2004 o projeto “Brasil em Três Tempos”, uma análise das potencialidades estratégicas do país a fim de identificar as prioridades do país e os atores sociais capazes de atendê-las, tendo como marcos os anos de 2007, 2015 e 2022.

Em julho de 2005, a Secom perdeu o status ministerial e foi subordinada à Secretaria Geral da Presidência da República. O NAE continuou a existir até novembro de 2006. Em junho de 2007, a medida provisória nº 377 criou a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, órgão essencial da Presidência da República com status ministerial. Neste sentido, o NAE foi incorporado à Secretaria. Porém, o governo o recriou órgão como Ministério Extraordinário de Assuntos Estratégicos. A estrutura do órgão foi definida em outubro pelo decreto nº 6.217; por ele, o NAE e o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), até então vinculado ao Ministério do Planejamento, foram subordinados ao ministro-extraordinário.

Em julho de 2008, a lei nº 11.754 transformou o ministério extraordinário em ministério efetivo, agora novamente batizado de Secretaria de Assuntos Estratégicos, órgão de assessoria direta e imediata da Presidência de República nas ações de planejamento em âmbito nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento a longo prazo. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) era formada também pela Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável, responsável pela promoção e coordenação de

ações referentes à Amazônia e ao desenvolvimento sustentável juntamente aos órgãos nacionais e internacionais, entes da federação e demais atores da sociedade; e pela Subsecretaria de Ações Estratégicas, responsável pela promoção, coordenação e consolidação de ações relacionadas aos projetos estratégicos de longo prazo, com a participação de órgãos e entidades da administração pública federal.

No ano de 2016, após o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, o ministério sofreu outra transformação institucional, passando a se chamar “Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”.

No Brasil, conforme De Toni (2021), o planejamento governamental foi associado à intervenção governamental na regulação do mercado e provimento de infraestrutura. Neste sentido, na visão do autor, seguindo a tradição do capitalismo ocidental, o planejamento público combinado com a democracia representativa, viabilizou a rápida modernização do sistema produtivo, em especial das economias retardatárias ou dependentes que se industrializaram de forma acelerada, somente após a segunda grande guerra.

Assim, a trajetória de planejamento governamental no Brasil, de acordo com De Toni (2021), as bases industriais do país foram construídas muito mais pela intervenção de projetos estatais, do que pelo investimento privado. Tal trajetória do planejamento estatal pode ser comprovada pela simples relação das principais iniciativas do Estado brasileiro em produzir planos e estratégias indicativas ao setor privado, conforme descrito no quadro 1 que segue:

Quadro 1- A evolução das iniciativas de planejamento do Governo Federal

Período	Iniciativa Governo Federal Brasileiro	Governante
1939	Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional	Getúlio Vargas
1943	Plano de Obras e Equipamentos	Getúlio Vargas
1948-1951	Plano Salte (Saúde, alimentação, transporte e energia)	Eurico Gaspar Dutra
1956-1960	Plano de Metas de Juscelino Kubitschek	Juscelino Kubitschek
1962-1964	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	João Goulart
1964-1967	Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG	Humberto Castelo Branco

1967-1969	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	Artur da Costa e Silva
1968-1970	Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED	Emílio Garrastazu Médici
1970-1973	Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo	Emílio Garrastazu Médici
1972-1974	I PND	Emílio Garrastazu Médici
1974-1979	II PND	Ernesto Geisel
1991-1995	Plano Plurianual (PPA) 1991-1995	Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso
1996-1999	PPA 1996-1999 - “Brasil em Ação”	Fernando Henrique Cardoso
1998	“Brasil 2020” (cenário prospectivo)	Fernando Henrique Cardoso
2000-2003	PPA 2000-2003, “Avança Brasil”	Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva
2004	“Brasil Três Tempos” (cenário prospectivo)	Lula da Silva
2004-2007	PPA 2004-2007, Plano “Brasil de Todos”	Lula da Silva
2004-2007	Agenda Nacional de Desenvolvimento (CDES) e Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (CDES)	Lula da Silva
2008-2011	PPA 2008-2011, “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”	Lula da Silva e Dilma Rousseff
2010	“Brasil 2022” (cenário prospectivo)	Dilma Rousseff
2012-2015	PPA 2012-2015, “Plano Mais Brasil”	Dilma Rousseff
2016-2019	PPA 2016-2019	Dilma Rousseff
2020-2023	PPA 2020-2023 - “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - ENDES”	Jair Bolsonaro

Fonte: Elaborada pela Autora, baseado em De Toni (2021).

Demarco e Papi (2018) afirmam que tanto do ponto de vista teórico como no nível prático, o planejamento governamental no Brasil desde o período desenvolvimentista foi um instrumento desenvolvido em técnica e aparatos burocráticos pelo âmbito central, sobrando baixo ou nenhum desenvolvimento no âmbito local, salvo exceções dos grandes centros.

Conforme De Toni (2014), os Planos Plurianuais aparecem como marcos do planejamento governamental a partir do período de redemocratização.

A figura 1 apresenta as diferentes fases pelas quais passou o planejamento governamental no Brasil.

Figura 1 - Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro



Fonte: De Toni (2014, p. 6).

Segundo Fernandes e Souza (2019) observa-se a retomada da concepção de planejamento governamental no Brasil, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, com destaque ao plano plurianual (PPA) do ano 2000, apesar de o mesmo, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) comporem nosso ciclo orçamentário e remontarem à Constituição de 1998, com o estabelecimento do sistema de planejamento e orçamento da administração pública. Estes instrumentos serão detalhados na próxima seção.

2.3 Instrumentos de Planejamento Governamental

Segundo Papi e Demarco (2018), as principais experiências históricas de planejamento governamental no Brasil estão ligadas ao Governo Federal. Para os autores, a partir de 1988 a atribuição por planejamento sofre mudanças significativas ao se descentralizar para os municípios. Assim, a Constituição

Federal de 1988 no seu art. 165, estabeleceu ser de responsabilidade dos três entes formular seus planos plurianuais para gerir autonomamente seu território.

Todavia, na visão de Demarco e Papi (2018), o processo descentralizador e a CF de 1988 foram incapazes de reverter o peso do federalismo, aonde reside o papel ordenador do governo central e suas respectivas políticas e programas aos governos locais que, atuam implementando as políticas públicas.

Segundo a ENAP (2018), o planejamento no âmbito municipal leva em conta diferentes instrumentos, relacionados ao orçamento público ou voltados à organização e ao disciplinamento do uso do território (intitulado Plano Diretor).

Conforme Paludo (2013), o orçamento público é o instrumento que viabiliza o planejamento governamental e realização das Políticas Públicas mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias. O autor destaca que o orçamento público brasileiro enquanto lei autorizativa implica previsões que nem sempre se realizam, isto é, o Legislativo autoriza o Executivo a gastar determinado valor, não o obrigando a tal. Trata-se, portanto, de uma estimativa, uma previsão.

Para Fernandes e Souza (2019), o Orçamento Público representa, historicamente, uma forma de restringir e disciplinar o grau de arbítrio do governante (Poder Executivo), buscando estabelecer algum tipo de controle dos representantes do povo (Poder Legislativo) sobre suas ações.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a necessidade de planejamento da ação do Governo com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social. No Brasil, o orçamento público deverá atender as normas previstas no art. 165 da Constituição Federal: Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; e III - os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual (PPA), junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), compõe a tríade orçamentária, base do sistema de planejamento orçamentário. Cada instrumento possui um papel definido pela Constituição Federal, com a respectiva adaptação em cada Lei Orgânica Municipal (LOM). (ENAP, 2018, p. 12).

O ciclo integrado de planejamento e orçamento pode ser ilustrado simplificadaamente da seguinte maneira, conforme a figura 2:

Figura 2 - Etapas do planejamento e orçamento governamental

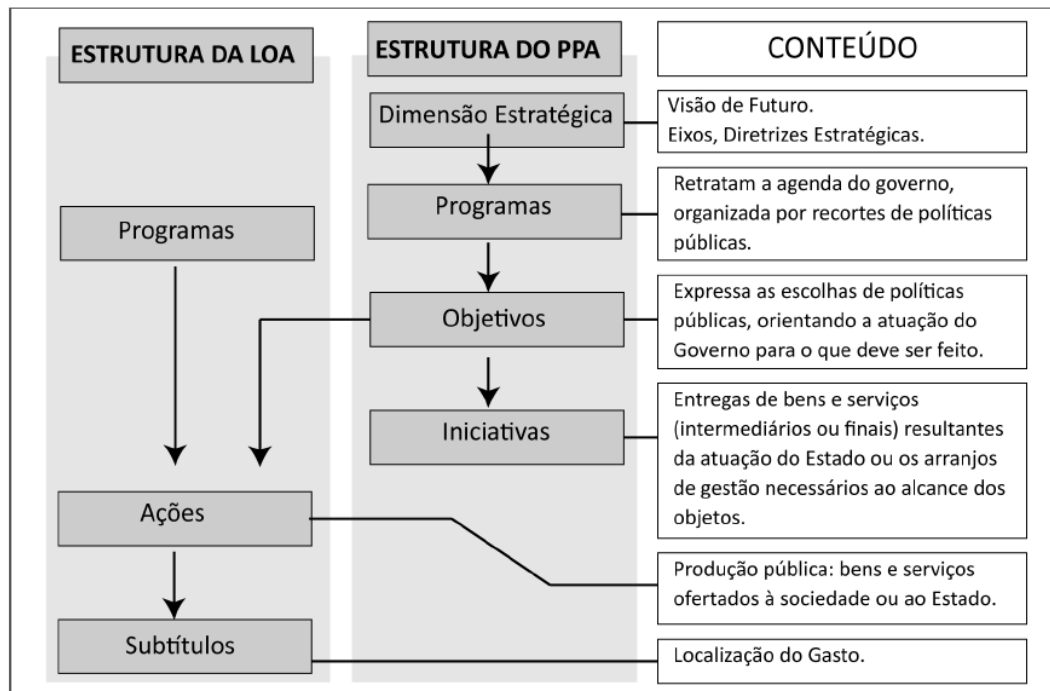


Fonte: ENAP, 2018.

Na medida em que o PPA e LDO fixam diretrizes e metas, o orçamento propriamente dito é a LOA que estima receitas e fixa despesas de acordo com as prioridades contidas no PPA e na LDO detalhando quanto será gasto em cada ação e programa para o ano seguinte.

De acordo com Fernandes e Souza (2019), toda ação governamental deve ser estruturada em programas orientados à promoção dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA. A figura 3 demonstra a integração entre ações orçamentárias e o PPA.

Figura 3 - Integração de ações PPA



Fonte: MTO, 2019.

2.3.1 PPA, LDO e LOA

Conforme Cardoso Jr (2020), a Constituição de 1988 consubstanciara uma nova concepção de planejamento. Neste sentido, instituiu a obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais – PPA pelo artigo 165 CF/1988 de quatro em quatro anos, em todas as esferas da federação, de acordo com as peculiaridades locais.

Segundo Cardoso Jr (2020), o Plano Plurianual (PPA) se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para o período de quatro anos.

As principais características do PPA são:

- Vigência: 04 anos;
- Prazos: deve ser elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, vigorando a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato subsequente (04 anos);
- Status: de plano de governo;

- Objetivo: estabelece diretrizes, objetivos e as metas para as despesas de capital e as despesas delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; e,
- Hierarquia: superior à LDO e à LOA. Todavia, nenhum investimento poderá ser efetuado sem que esteja previsto no PPA. Deve haver compatibilização entre PPA, LDO e LOA.

Na visão de Couto (2011, apud Cardoso Jr., 2020), o PPA demorou a consolidar-se como peça efetiva de planejamento governamental na década de 90, tanto pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, quanto pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária.

Segundo a ENAP (2018), mesmo quando a elaboração do PPA é criteriosa, a falta de tradição de planejamento, bem como mudanças de prioridade ao longo dos anos e seu caráter autorizativo, acaba por roubar a força desse instrumento. Assim, não é raro que o PPA seja revisado constantemente, perdendo sua credibilidade, apesar de ter sido idealizado para ser um documento mais estável e menos suscetível a alterações.

Cardoso Jr (2020) observa que frente à grande desigualdade federativa e a fragilização dos entes locais no que tange o desenvolvimento de capacidades estatais, o PPA, por vezes, tornou-se uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento.

Para De Toni (2021) a equiparação das categorias do plano com as do orçamento tornou o PPA “orçamento plurianual”, uma vez que a lógica orçamentária (o imperativo da eficiência alocativa) acabou “contaminando” o desenho de ações e programas.

Conforme a pesquisa de Papi e Demarco (2018) não é possível afirmar que o PPA tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão estratégica do governo. Para os autores, sua elaboração cumpre uma formalidade, dada o conjunto de lacunas.

O tema orçamento ganha relevância com a Constituição Federal de 1988, em especial pela estreita vinculação do planejamento governamental com instrumentos de gestão do erário, refletidos na integração de um ciclo orçamentário à idealização de compatibilização temporal e hierárquica tanto na elaboração quanto na aprovação de suas três principais leis: Plano Plurianual

(PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – o orçamento propriamente dito. (FERNANDES e SOUZA, 2019, p. 92).

O orçamento público, para Chieza et al (2018), é o instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, tendo em vista o alcance do objetivo estatal do bem comum.

Conforme Chieza et al (2018), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um elo de ligação entre o PPA e a LOA. Segundo os autores, a LDO é uma lei anual - proposta pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo para análise aprovação -, que estabelece as metas e as prioridades para um exercício financeiro, orientando a elaboração do orçamento e que faz alterações na legislação tributária.

Segundo o art. 165 da CF/1988, são funções da LDO:

- Estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte;
- Orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Dispor sobre alterações na legislação tributária em relação à concessão ou ampliação de incentivos fiscais, bem como seus impactos sobre a estimativa da receita e fixação da despesa no projeto da Lei Orçamentária Anual;
- Definir políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e,
- Apresentar alterações na política de pessoal. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração na estrutura de carreiras, admissão de pessoal, pela administração direta, indireta e fundações poderão ser efetuadas somente se houver autorização da LDO. E deverão também obedecer aos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (CHIEZA et al, 2018, p. 167).

Já a LOA é o orçamento público propriamente dito, que estima receitas e fixa despesas de acordo com as prioridades contidas no PPA e na LDO,

detalhando quanto será gasto em cada ação e programa para o ano seguinte. Isso significa que o orçamento reflete a estratégia de alocação dos gastos do Governo, bem como das receitas (tributos) que financiarão estes gastos, disciplinando todas as ações do governo. Cabe destacar que o orçamento público brasileiro enquanto lei autorizativa implica previsões que nem sempre se realizam, isto é, o Legislativo autoriza o Executivo a gastar determinado valor, não o obrigando a tal (CHIEZA et al, 2018, p. 169).

2.4 Gestão por resultados na Administração Pública

Conforme o BID (2014), a denominada nova gestão pública (um conjunto de tecnologias gerenciais inovadoras aplicadas ao Estado e suas organizações nos anos 1980 e 1990) é o modelo de gestão da era da reforma do Estado. Na visão do banco, a reforma iniciou-se a serviço de um ideal neoliberal de enxugamento, controle e eficiência, preconizando a aplicação de tecnologia gerencial privada no setor público, mas logo se expandiu em múltiplas direções, buscando melhorar a qualidade dos serviços e políticas públicas, bem como tornar o Estado mais sólido, democrático e cidadão.

A agenda estratégica representa, na visão do BID (2014), um conjunto de definições sobre os propósitos (usualmente sob a forma de declarações de missão, visão, princípios etc.), sobre os resultados a serem alcançados (usualmente sob a forma de objetivos, indicadores e metas) e sobre como alcançá-los (usualmente sob a forma de um plano de ações ou projetos). Assim, conforme o banco, o sucesso do modelo de gestão para resultados depende essencialmente da implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação que gere informações qualitativas e que tenha adesão e legitimidade perante as unidades implementadoras.

Já, segundo Prates (2014), a gestão por resultados, uma das principais recomendações da Nova Gestão Pública, proporciona simultaneamente:

1. Focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade;

2. Flexibilizar a condução dos processos e assim remediar as disfunções burocráticas, relacionadas ao apego excessivo às normas e procedimentos; e,
3. Propiciar mais eficiência e *accountability*.

Assim, conforme Gomes (2009), a Gestão por Resultados caracteriza-se por ser o ciclo que começa com o (i) estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; (ii) prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e (iii) retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Para Prates (2014), a orientação do Estado para resultados é reflexo do gerencialismo e tem como foco o cidadão e a qualidade do gasto público. Segundo o autor, é reflexo de uma das principais diferenças entre a abordagem burocrática e a gerencial: a preocupação deixa de ser as normas e os regulamentos (burocracia) e passa a ser os resultados, isto é, a satisfação dos usuários dos serviços públicos e a qualidade da prestação de tais serviços (gerencialismo).

Conforme Paludo (2013), quanto aos níveis, a gestão pode ser classificada em: estratégica, tática e operacional. A administração/gestão estratégica preocupa-se com aspectos essenciais para toda a organização, com foco na sustentabilidade de longo prazo, na efetividade das ações e no alcance dos objetivos estratégicos (prioritários para toda a organização); a administração tática compreende as áreas específicas como: RH, TI, finanças, produção etc.; e a administração operacional é responsável pela execução das atividades dos projetos e ações (planejar, dirigir, organizar e controlar).

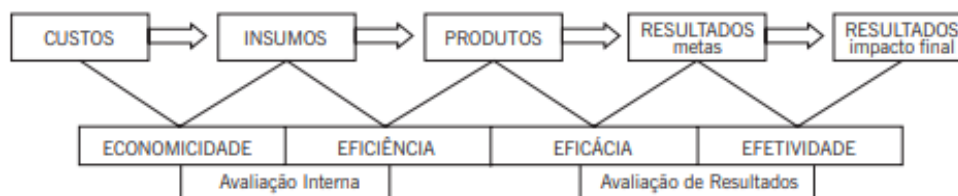
Para Diniz et al (2006), a administração pública transcende a busca de aspectos voltados à legalidade dos dispêndios públicos, adentrando um campo em que a busca por resultado é um dos elementos centrais. Na visão dos autores, a avaliação de resultado vem tendo um papel importante, na medida em que traz informações referentes à eficácia, à eficiência, à economicidade e ao desempenho das políticas gerenciais vinculadas ao setor público.

Segundo Paludo (2020, p. 33), os termos Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade são termos diretamente relacionados à administração estratégica e assim são conceituados pelo autor:

- **Economicidade:** é a minimização dos custos dos recursos utilizados na produção de bens ou na execução de serviços; é a operacionalidade ao mínimo custo possível, sem comprometer os padrões de qualidade. Demonstra a capacidade de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.
- **Eficiência:** é o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços; é uma relação entre: insumos, produtos, qualidade e custo. Insumos são recursos humanos, materiais e componentes. A eficiência é uma medida interna, considera o custo dos insumos e não pode comprometer a qualidade.
- **Eficácia:** é o grau de alcance das metas (ou objetivos de curto prazo), é uma medida de resultados utilizada para avaliar o desempenho da administração. Demonstra a capacidade de entregar bens/serviços imediatos. A eficácia não considera custos.
- **Efetividade:** é o impacto final das ações, é o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade com os serviços prestados pela instituição. A efetividade vai além das entregas imediatas (metas/ objetivos) e analisa a transformação causada pela execução das ações.

Abaixo, a figura 4 demonstra como estes conceitos de indicadores de resultados se articulam no ciclo da Administração Pública:

Figura 4 - Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública



Fonte: Paludo, 2020.

Conforme Diniz et al (2006) a própria CF recepciona esse novo modelo de gestão quando determina os princípios basilares da administração pública e as atribuições dos sistemas de controle interno e externo, evidenciando a busca de uma administração voltada para resultados.

Segundo Diniz et al (2006), no setor público, costuma-se cumprir metas orçamentárias preocupando-se com o equilíbrio de receitas e despesas. Para os autores, o enfoque nos resultados deve ser traduzido pela formulação de estratégias gerenciais que permitam ao órgão público identificar a meta a ser atingida, bem como o caminho apropriado para o alcance da meta traçada.

Na busca da administração por resultados, deve-se abandonar o excesso de burocracia, eliminando-se controles desnecessários que representam limitações ou barreiras para a obtenção de resultados oriundos de decisões centralizadas. Neste sentido, o processo de evidenciação e comunicação exigem o fornecimento e detalhamento de uma informação completa e útil. Na base da administração por resultados, está a *accountability* (prestação de contas e responsabilização dos gestores pelos seus atos) que representa uma etapa crucial na implementação deste modelo de gestão no processo gerencial da administração pública. (DINIZ et al, 2006, pg. 05).

Assim, na visão de Diniz et al (2006), a gestão por resultados constitui mudanças no modelo de gestão, caracterizadas pela obrigação de prestação de contas, pela abordagem contratual e pela autonomia da gestão operacional. Esse novo modelo de gestão facilita as decisões, privilegiando responsabilização dos gestores e estabelecendo uma concentração nos resultados, em detrimento dos controles formais.

2.5 Desafios do Planejamento Estratégico Governamental

Conforme De Toni (2021), a existência de um sistema de planejamento governamental é condição para a elaboração e implementação efetiva de políticas públicas, pois o planejamento viabilizará o desenho e sua execução da política de modo a otimizar recursos disponíveis, a relação entre meios e fins, e resultados almejados. Neste sentido, o ato de planejar é, para o autor, um ato

político na sua essência, na medida em que organiza, processa e combina interesses, representações normativas e valores morais no ato de governo.

Rezende (2011) observa que o traço comum a todas as experiências de planejamento econômico governamental diz respeito ao processo decisório e a enorme dificuldade em processar posições divergentes e construir consensos duradouros.

No setor público brasileiro, a formalização das estratégias de administração entendida como a articulação de recursos em busca de objetivos de médio e longo prazo, tem sido feita pelos planejamentos plurianuais, em especial depois dos dispositivos da Constituição Federal de 1988. Dado o contexto jurídico rígido, a ampliação dos processos de controle e publicização, o processo de planejamento adquire intrinsecamente uma abordagem formalista, adaptativa e incremental. Obviamente que nos contextos de crise econômica ou rápida transformação tecnológica, estes processos se tornam progressivamente insuficientes para garantir a eficácia e a eficiência da gestão estratégica no setor público. (DE TONI, 2021).

Para Matus (1996) a questão central, que revela as raízes e a renitente constância da baixa capacidade pessoal e institucional de governo, é o desprezo e a incompreensão acerca do planejamento e das ciências e técnicas de governo.

Todavia, os desafios do planejamento estratégico não são exclusividade do setor público, ocorrem também do setor privado conforme frisam Castor e Suga (1988), a dificuldade de levar uma empresa cumprir planos ou adotar determinadas estratégias é uma fonte habitual de frustração para os planejadores, enquanto a frequente inexecução dos projetos e planos elaborados serve para gerar desencanto na empresa quanto à utilidade real do planejamento empresarial.

Segundo Castor e Suga (1988), as dificuldades em associar o planejamento à ação empresarial efetiva tenta, inicialmente, classificar tais dificuldades para, em seguida, propor linhas de atuação que possibilitem sua superação. Os autores sugerem que tais dificuldades são oriundas de fatores que têm a ver tanto com as características e a cultura organizacional, quanto com a má condução do processo de planejamento empresarial em si mesmo. Neste sentido, os autores alertam que a combinação desses dois grupos de fatores

acaba por levar o planejamento organizado à esterilidade (na melhor das hipóteses) ou ao desaparecimento (na pior). Assim, sugerem que tais disfunções devem ser enfrentadas mediante a adoção de algumas estratégias básicas que levem à:

- a) adequação do processo de planejamento empresarial às condições estruturais e operacionais da organização;
- b) criação de condições internas que forneçam suporte político às propostas de planejamento para que as mesmas encontrem eco e receptividade na empresa;
- c) efetiva associação entre planejamento e controle, como estratégias complementares e mutuamente influentes. Um ponto que - embora unanimemente enfatizado na teoria - é de difícil e trabalhosa concretização prática.

Os erros cometidos pelos próprios planejadores na condução do processo só fazem agravar tal quadro. Incluem-se entre estes a crença na existência de uma dicotomia entre pensar e agir, o elitismo intelectual, o domínio dos aspectos formais e metodológicos e a ignorância substantiva, bem como a substituição da observação da realidade pela observação simplificada dos modelos e, por fim, a preocupação exagerada e distorcida com a informação para o planejamento. (CASTOR E SUGA, 1988).

Segundo Pfeiffer (2000), a Constituição de 1988, iniciou um processo de descentralização que resultou numa maior autonomia para os municípios brasileiros. Porém, as suas competências técnicas e administrativas se mostraram limitadas diante das novas responsabilidades. Conforme Matus (1991) o governante real, situa-se entre os dois extremos: o equilíbrio entre as variáveis que controla e as que não controla. Neste sentido, a governabilidade do homem sobre a realidade aponta justamente para qual dos extremos teóricos se encaminha sua situação. Deste modo, o governante pode decidir quanto às variáveis que controla, mas, muitas vezes, não pode assegurar resultados, porque dependem de uma parte do mundo que não controla.

De acordo Matus (1991) a política exige compromissos que se expressam como anúncios de resultados. Um plano é um compromisso que

anuncia resultados, ainda que tais resultados não dependam inteira ou principalmente do cumprimento daqueles compromissos.

3. PLANO DE METAS

Conforme o Instituto Cidades Sustentáveis (2020) o Plano de Metas nasceu de uma iniciativa da sociedade civil organizada em 2007, ano em que a Rede Nossa São Paulo apresentou um projeto de lei à Câmara Municipal da capital paulista e que foi aprovado em 2008. Segundo o coordenador geral do Instituto, Jorge Abrahão, atualmente 73 cidades têm o programa de metas em lei. Enquanto Brasil ter 5570 municípios, os que têm Plano de Metas atingem mais de 40 milhões de habitantes (vide Anexo I).

O objetivo do Programa de Metas ou Plano de Metas é apresentar à sociedade ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas a serem atingidas durante o quadriênio da administração municipal, bem como e principalmente, apresentar os resultados alcançados durante este período. Trata-se, portanto, de um instrumento com o qual a sociedade pode acompanhar o desempenho do executivo na condução da administração da cidade e avaliar, ao final de um mandato, se o gestor atual de fato cumpriu o que prometeu.

O Programa de Metas visa, pois, contribuir para a transparência, planejamento e responsabilidade na gestão pública, ao determinar a apresentação de um planejamento das ações do Executivo, fazendo a administração municipal se comprometer com resultados em benefício de quem recebe os serviços públicos.

O Guia de Elaboração do Plano de Metas o define como um instrumento de planejamento e gestão que auxilia as prefeituras a definir as prioridades e ações estratégicas do governo ao longo dos quatro anos de mandato. Conforme o guia, o Plano de Metas contribui para a boa execução orçamentária, proporcionando maior previsibilidade, supressão de desperdícios e ganhos de produtividade.

Para a elaboração do Programa de Metas, o Programa Cidades Sustentáveis (2020) considera necessário o cruzamento de informações e a análise conjunta das ferramentas de planejamento, como o Plano Diretor e o Plano Plurianual (PPA), das leis municipais (de uso e ocupação, leis orçamentárias, etc.) e dos planos setoriais existentes (Plano de Mobilidade

Urbana, Plano de Habitação, Plano de Saúde, Plano de Mudanças Climáticas e Plano de Educação, entre outros).

Em que pese essa abrangência do Plano de Metas, de acordo com Ferreira e Gasparido (2017), o Programa de Metas é tratado como mais uma exigência formal para os gestores e para os vereadores, que entra no mesmo bojo da legislação orçamentária, cujas audiências obrigatórias também se revestem de pura formalidade, sem grandes consequências, participação ou cobrança de resultados por parte da sociedade civil.

Segundo o Guia de Elaboração do Plano de Metas, ao estabelecer objetivos concretos, ações estratégicas e previsões orçamentárias para os quatro anos de mandato, o Plano de Metas abrange uma lacuna importante em termos de gestão e planejamento. Conforme o guia, o plano traz elementos complementares ao Plano Plurianual (PPA), estimula a integração entre secretarias e áreas técnicas, serve de apoio a outros instrumentos urbanísticos e dá um sentido mais tangível para propostas muitas vezes generalistas ou imprecisas.

3.1 O Programa de Metas (Prometa) De Porto Alegre – 2017/2020

O Programa de Metas (Prometa) foi incluído em Porto Alegre por meio de emenda à Lei Orgânica nº 36, pela Câmara Municipal no ano de 2015. Segundo a Lei (proposta pelo então vereador Sebastião Melo), o prefeito eleito deve apresentar em até 90 dias após a sua posse, um programa que contemple os 04 (quatro) anos de sua gestão, contendo as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos eixos estratégicos de políticas públicas estabelecidas para a administração municipal. O Prometa não tem a obrigação legal de apresentar o orçamento previsto das ações propostas.

Conforme a emenda à Lei Orgânica nº 36, de 12 de agosto de 2015, Art. 94, Capítulo XXII, § 1º:

“O Prometa deverá observar as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral, os programas e as ações de governo em andamento, as leis orçamentárias e as deliberações oriundas das assembleias do Orçamento Participativo.”

O Programa de Metas de Porto Alegre (Prometa) 2017-2020 foi o primeiro a ser realizado pela administração municipal. Sua elaboração foi resultado da construção coletiva de consultores externos, equipe de planejadores, técnicos e gestores, liderados pelo Escritório de Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (EPEGP /SMPG/PMPA). A base para a construção do Prometa foram os compromissos de campanha e demais diretrizes acordadas entre o prefeito Nelson Marchezan Júnior e seu secretariado. Aqui, cabe salientar que a palavra final no estabelecimento das metas sempre foi do chefe do executivo municipal.

A consultoria externa que atuou na elaboração do Prometa foi a Comunitas, uma organização da sociedade civil especializada em modelar e implementar parcerias entre os setores público e privado. Conforme o site da Comunitas, tais parcerias visam maior impacto do investimento social com foco em melhoria dos serviços públicos. A parceria com a PMPA que previa a implantação do programa “Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável” (programa até então implantado em 12 cidades do país como Campinas-SP, Pelotas - RS, Santos - SP e Curitiba - PR) foi assinada em 01/02/2017 e publicada no Diário Oficial de Porto Alegre em 07/03/2017 para vigorar por 24 meses. A organização não foi escolhida por meio de um edital, tampouco atendeu a um chamado público municipal. Todavia, a parceria não previa pagamento por parte da prefeitura. Em maio de 2017 tal parceria foi suspensa pela justiça.

Através deste acordo entre PMPA e Comunitas, a Falconi Consultores de Resultado¹ começou a atuar como parceira técnica da organização Comunitas em três projetos importantes da gestão Marchezan: redução do déficit, programa de metas e reforma administrativa.

¹ A Falconi Consultores de Resultado é uma empresa de consultoria em gestão, líder no setor no Brasil. O trabalho da Falconi está baseado na aplicação do método PDCA, sigla para *Plan* (planejar), *Do* (executar), *Check* (verificar) e *Act* (agir), em inglês. No âmbito governamental, a companhia trabalhou em projetos da União e dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco, entre outros. Maiores informações no site: <https://www.falconi.com/>

Um cronograma de trabalho para o mês de março de 2017 foi estabelecido estruturando: benchmarking em demais cidades brasileiras no que diz respeito aos planos de metas e seus indicadores – através de pesquisas online; definição de objetivos estratégicos; formulação técnica das metas e indicadores; e validação dos órgãos e com o prefeito. Abaixo, cronograma disponibilizado pela DGPO/SMPG no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Cronograma Elaboração do Prometa

Nº	O que	Início	Fim	Quem
1	Realizar entendimento das propostas de governo e metodologia de gestão atual	02/mar	03/mar	FALCONI; SMPG
2	Elaborar proposta inicial dos objetivos estratégicos e indicadores estratégicos	03/mar	07/mar	Vice Prefeito; SMPG; FALCONI
3	Definir objetivos e indicadores estratégicos	08/mar	14/mar	Secretariado; FALCONI; Gabinete de Comunicação
3.1	Definir objetivos e indicadores estratégicos em conjunto com Secretarias	08/mar	09/mar	
3.2	Consolidar os objetivos estratégicos e indicadores levantados nas reuniões com as Secretarias (13/03)	13/mar	13/mar	
3.3	Priorizar objetivos estratégicos e indicadores para identificação de oportunidades (13/03)	14/mar	14/mar	
4	Identificar as oportunidades	14/mar	15/mar	Grupos de Trabalho de Cada EIXO; FALCONI
4.1	Enviar proposta objetivos e indicadores e metas aos Secretários	14/mar	14/mar	
4.2	Estruturar planilha de controle de informações levantadas	14/mar	14/mar	
4.3	Identificar as oportunidades para os indicadores priorizados	15/mar	15/mar	
5	Negociar as metas dos indicadores estratégicos	15/mar	17/mar	Grupos de Trabalho de Cada EIXO; FALCONI; Gabinete de Comunicação
5.1	Estruturar a dinâmica para os dias 16 e 17/03 e solicitar agendamento com os Secretários / Adjuntos até o dia 14/03	15/mar	15/mar	
5.2	Envolver equipe da SMPG e SMF no trabalho de projeções fiscais	16/mar	17/mar	SMPG e SMF
5.3	Negociar as metas dos indicadores estratégicos priorizados	16/mar	17/mar	

6	Validar os objetivos, indicadores e metas com Prefeito	21/mar	22/mar	Prefeito; Vice Prefeito; SMPG; FALCONI; Gabinete de Comunicação
6.1	Estruturar a dinâmica para os dias 20 ou 21/03 e solicitar agendamento com os Secretários / Adjuntos até o dia 16/03. Sugestão: Secretários apresentam suas metas para o Prefeito.	15/mar	15/mar	
6.2	Validar os objetivos, indicadores e metas com Prefeito.	21/mar	22/mar	
7	Apoiar a elaboração do documento do Programa de Metas	22/mar	29/mar	GP Comunicação; SMPG; FALCONI; Gabinete de Comunicação

Fonte: DGPO/SMPG/PMPA.

Os conceitos estabelecidos pela Comunitas e Falconi e repassados aos demais agentes responsáveis para a elaboração do Prometa 2017/2020 podem ser sintetizados na figura 5 a seguir:

Figura 5 – Conceitos para elaboração do Prometa 2017/2020



Fonte: DGPO/PMPA (2017).

Aos técnicos de planejamento da EPEGP/DGPO e CMR/DGPO (equipe a qual a autora estava lotada à época), coube prospectar e tabular, em conjunto com os demais órgãos da PMPA, os dados dos indicadores de 2013 a 2016. Tais

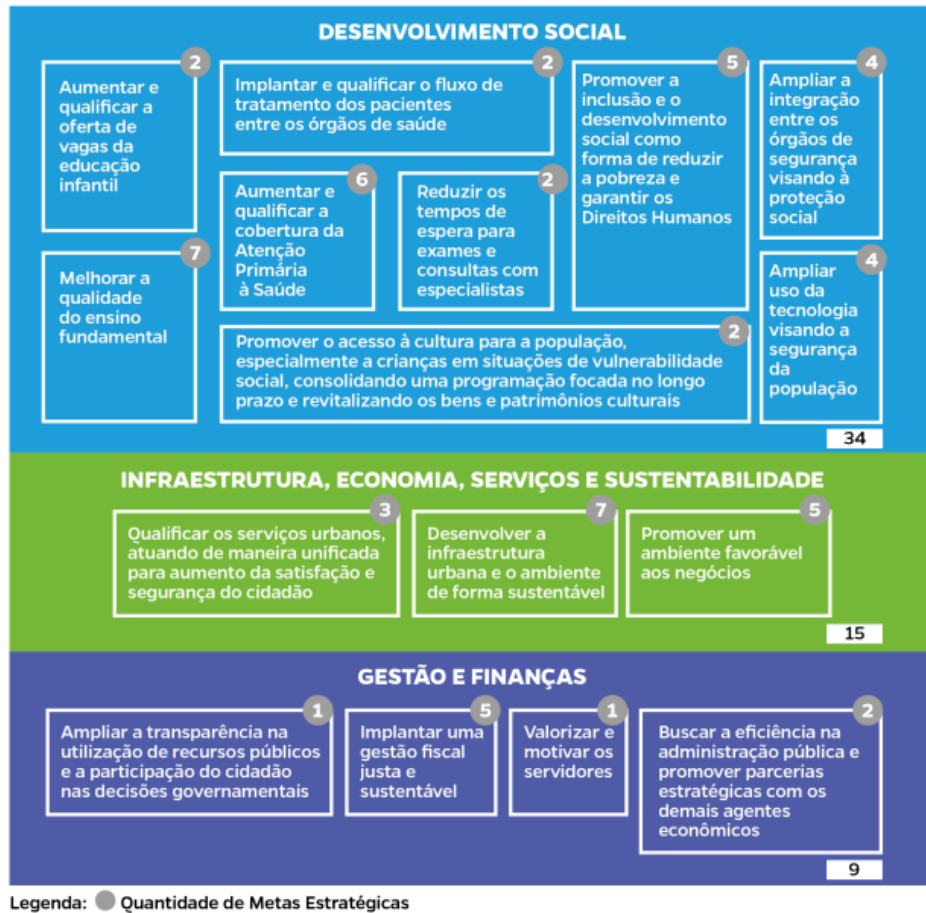
indicadores já eram historicamente acompanhados pelos órgãos e monitorados pela SMPG via o sistema Portal de Gestão². A articulação interna com cada órgão de origem envolvia um amplo trabalho de comunicação, levantamento e validação de informações.

A partir do histórico realizado dos órgãos, a equipe técnica da DGPO/SMPG construiu um banco composto de 116 indicadores (estratégicos, táticos e operacionais) para correlacionar com as metas de campanha. Tais indicadores, juntamente com os dados de outras cidades (disponibilizados pela Comunitas), foram então, tabulados e vinculados pela Falconi. Este conjunto de indicadores foram vinculados em três eixos estratégicos, conforme ilustra a figura 4, acima, quais sejam: Gestão e finanças; Desenvolvimento social; e, Infraestrutura, economia, serviços e sustentabilidade; e foram apresentados em reuniões por eixos, com o secretariado e o prefeito, durante a segunda quinzena de março de 2017.

A Falconi estruturou os três eixos estratégicos que se desdobram em 16 objetivos estratégicos e 58 metas do Programa de Metas 2017-2020, conforme sintetizado na figura 6:

² O Portal de Gestão é um sistema *on-line* de gestão: as informações estão disponíveis, atualizadas e armazenadas em um único local para acesso da PMPA. A população pode consultar as medições dos indicadores PPA via <http://datapoa.com.br/dataset/indicadores-do-plano-plurianual-ppa>.

Figura 6 – Objetivos Estratégicos do Prometa de Porto Alegre (2017/2020)



Fonte: Programa de Metas 2017-2020/PMPA (2017).

Conforme o documento Prometa (2017), cada eixo reflete uma priorização estratégica do governo. O eixo Desenvolvimento Social busca uma melhor qualidade de vida para a população de Porto Alegre, com metas que assegurem a inclusão de todos os cidadãos, especialmente em áreas sensíveis como a educação, saúde, cultura e segurança. Este eixo contempla 9 objetivos estratégicos e 34 metas.

O eixo Infraestrutura, Serviços, Economia e Sustentabilidade visa o desenvolvimento sustentável de Porto Alegre no sentido de impulsionar a economia da cidade ao torná-la mais favorável aos negócios, qualificando os serviços e desenvolvendo a infraestrutura urbana e sustentabilidade ambiental. Este eixo contempla 3 objetivos estratégicos e 15 metas.

O eixo Gestão e Finanças quer assegurar maior eficiência na utilização de recursos públicos por meio de instrumentos que ampliem a transparência e

incentivem a promoção de parcerias estratégicas com os demais agentes econômicos. Desse modo, se estrutura uma administração municipal de excelência o que, necessariamente, leva à valorização dos servidores municipais, permitindo a inclusão do cidadão nas decisões governamentais. Este eixo contempla 4 objetivos estratégicos e 9 metas.

Concluído este processo de elaboração, pela primeira vez a Câmara Municipal de Porto Alegre recebeu um plano de metas para a gestão do poder Executivo. O ato ocorreu em 30/03/2017 quando o prefeito municipal Nelson Marchezan Júnior entregou o Programa de Metas de Porto Alegre (Prometa) 2017-2020 contendo 58 metas, distribuídas em 16 objetivos dentro de três eixos estratégicos (Desenvolvimento Social – com 32 metas; Infraestrutura, Economia, Serviços e Sustentabilidade – com 22 metas; e Gestão e Finanças – com 05 metas) ao presidente da Câmara, vereador Cassio Trogildo, no Plenário Otávio Rocha.

Segundo Marchezan (2017), em entrevista à Câmara Municipal de Porto Alegre,

"O Orçamento Municipal e o Plano Plurianual são peças importantes do ponto de vista legal, mas o Prometa fala mais direto ao cotidiano dos cidadãos. Estamos dispostos a trabalhar nele e segui-lo como um guia de governo, discutindo as pautas, metas e objetivos estabelecidos".

Como parte do rito legal do Programa de Metas, após a entrega, foi realizada uma audiência pública em 02 de maio de 2017 para apresentação das metas à sociedade civil. Nesta audiência, o secretário da SMPG, José Alfredo Parode, apresentou ao público presente na Câmara as metas e recebeu questionamentos e proposições que viriam a ser analisadas por um grupo de trabalho específico. Deste modo, a participação popular pode discutir e propor alterações ao Prometa apresentado.

A formação de grupo de trabalho (GT) discutiu e analisou as 18 alterações propostas pelos cidadãos e entidades da sociedade civil presentes na audiência pública. O GT teve duração de 12/05/2017 a 12/07/2017 com representantes designados pelos titulares das pastas conforme Portaria nº 242/17 com a finalidade de:

- Analisar e consolidar as propostas da Audiência Pública do Prometa;
- Analisar se as demandas da audiência estão incluídas no PPA;
- Propor, caso necessário, segunda versão do prometa com inclusão de metas; e,
- Elaborar Relatório final.

O GT foi coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI), Procuradoria Geral do Município (PGM), Gabinete de Comunicação Social (GCS) e Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) teve participação de servidores indicados por todos os órgãos. Ao final do GT, ficou estabelecida a inserção de uma meta, referente à logística reversa, totalizando assim 59 metas, conforme quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Indicadores do Programa de Metas da PMPA 2017/2020

Nº da Meta	Órgão	Indicador	Unidade de Medida	Meta 2020	Realizado 2020
1	SMS	Assegurar o Atendimento para 60% da População pelas Equipes da Estratégia de Saúde da Família	Percentual de cobertura pelas equipes da ESF	60,00	61,38
2	SMS	Reduzir a Mortalidade Infantil de 9,02 para 8,75	Taxa de mortalidade infantil	8,75	7,90
3	SMS	Reduzir a Mortalidade Materna em 17% Mantendo Porto Alegre entre as Três Melhores Capitais do Brasil	Taxa de mortalidade materna	27,70	38,68
4	SMS	Aumentar a Taxa de Cura de Casos Novos de Tuberculose de 52% para 79%	Taxa de cura dos novos casos de tuberculose	79,00	52,70
5	SMS	Disponibilizar 8 unidades de Atenção Primária à Saúde com atendimento até às 22h	Número de unidades com atendimento até às 22h	8	8
6	SMS	Aumentar a Resolutividade da Atenção Primária à Saúde de 80% para 85%, Reduzindo Encaminhamentos para Especialistas	Percentual de resolutividade dos serviços de Atenção Primária à Saúde	85,00	88,00
7	SMS	Monitorar em tempo real 100% dos leitos hospitalares, exceto emergências	Percentual de leitos com monitoramento tempo real	100,00	83,00
8	SMS	Reduzir de 9,4 p /8,2 o tempo médio de intern. em leitos clínicos contrat. exceto pacientes intern. em emer., leito dia, psiquiatria, parto e menores	Tempo médio em dias de internação em leitos clínicos contratualizados pela SMS	8,20	8,96

		de 12 anos			
9	SMS	Reduzir de 52 para 30 dias o Tempo Médio de Espera para Consulta com Especialistas de Pacientes Classificados como Alta Prioridade	Tempo médio de espera para consulta especializada	30,00	13,00
10	SMS	Garantir que Exames Classificados como Alta Prioridade sejam Realizados em 30 dias	Tempo médio (em dias) que um paciente aguarda para fazer o exame	30,00	6,00
11	SMSEG	Assegurar que 100% das Ocorrências com Despacho de Patrulha da Guarda Municipal Sejam Atendidas em até 25 Minutos	Percentual de atendimento	100,00	59,65
12	SMSEG	Reduzir em 35% o Número de Ocorrências de Furto e Roubo de Veículos	Número de ocorrências	7.658	5.363
13	SMSEG	Reduzir em 30% o Número de Ocorrências de Roubo ao Transporte Coletivo	Número de roubos	1.534	692
14	SMSEG	Integrar 100% dos Órgãos de Segurança Pública em Porto Alegre que Atuem com Tecnologia e Inteligência	Percentual acumulado de órgãos integrados	100,00	50,00
15	SMIM	Modernização de 100% do Transporte Público Coletivo de Porto Alegre Através do Uso de Tecnologia Visando à Segurança da População	Percentual acumulado de ônibus com reconhecimento facial e ônibus e lotações com câmeras	100,00	75,00
16	SMSEG	Implementar identificação veicular nas 9 principais entradas e saídas da cidade	Número de entradas e saídas com identificação	9	5
17	SMSEG	Implementar Identificação Veicular nas Principais Vias Internas do Município com Base em Dados Estatísticos de Segurança	Percentual de vias internas da cidade com identificação veicular acumulado	100,00	100,00
18	SMIM	Garantir que 100% da Frota de Táxi tenha Reconhecimento Biométrico do Motorista (Meta 18 - PROMETA)	Percentual acumulado de táxis com reconhecimento biométrico do motorista	100,00	0,00
19	SMED	Manter no mínimo 60% de atendimento da demanda manifesta para crianças de 0-3 anos e 11 meses no Sistema de Educação de Porto Alegre (Meta 19 - PROMETA)	Percentual de alunos atendidos	60,00	65,60
20	SMED	Universalizar a Educação Infantil na faixa etária de 4 a 5 anos e 11 meses, garantindo o atendimento de 100% da demanda no Sistema de Educação de Porto Alegre	Percentual de alunos atendidos	100,00	101,60

21	SMED	Obter nota de 5,6 no IDEB 2020 Anos Iniciais da Rede Pública de Porto Alegre	Nota do IDEB Anos Iniciais	5,60	4,90
22	SMED	Obter nota de 5,0 no IDEB 2020 Anos Finais da Rede Pública de Porto Alegre	Nota do IDEB Anos Finais	5,00	3,70
23	SMED	Assegurar que 50,70% dos alunos em anos iniciais das escolas municipais sejam proficientes em português *	Percentual de alunos em anos iniciais proficientes	50,70	46,00
24	SMED	Assegurar que 36,40% dos alunos em anos iniciais das escolas municipais sejam proficientes em matemática *	Percentual de alunos em anos iniciais proficientes	36,40	31,00
25	SMED	Assegurar que 29,90% dos alunos em anos finais das escolas municipais sejam proficientes em português *	Percentual de alunos em anos finais proficientes	29,90	27,00
26	SMED	Assegurar que 13,24% dos alunos em anos finais das escolas municipais sejam proficientes em matemática *	Percentual de alunos em anos finais proficientes	13,24	8,00
27	SMED	Garantir o acompanhamento do aprendizado a cada semestre de 100% dos alunos da Rede Municipal baseado nos descritores da Prova Brasil	Percentual de alunos avaliados	100,00	0,00
28	SMC	Oportunizar acesso à cultura para 100% dos habitantes de todas as regiões de alta e média vulnerabilidade social (Meta 28 - PROMETA)	Percentual de bairros de alta e média vulnerabilidade social com atividades culturais ofertadas	100,00	15,79
29	SMC	Garantir que 15% da Capacidade Média de Público dos Espetáculos nos Espaços Municipais seja Disponibilizada Gratuitamente para Pessoas de Baixa Renda	Percentual da capacidade média de público	15,00	Não Medido
30	FASC	Oportunizar Alternativas de Emancipação a 100% da População em Situação de Rua no Município de Porto Alegre	% de pessoas atendidas com oferta de oportunidades	100,00	102,75
31	SMDSE	Aumentar em 50% a Quantidade de Pessoas Capacitadas para Inserção no Mercado de Trabalho e Geração de Renda	Número de pessoas capacitadas acumulado	9.000	8.838
32	DEM HAB	Reduzir o Déficit Habitacional Entregando 4000 Unidades Habitacionais	Número de unidades habitacionais entregues acumulado	4.000	4.079
33	DEM HAB	Realizar a Regularização Fundiária de 2.000 Moradias	Número de moradias regularizadas acumulado	2.000	2.005
34	SMDSE	Promover a Inclusão Social por meio de 2,8 milhões de Atendimentos nos Equipamentos e Eventos Esportivos, Recreativos e de Lazer	Número de atendimentos realizados nos equipamentos	2.800.000	2.579.058

35	SMDE	Reduzir o Tempo Médio de Abertura de Negócios de Baixo Risco de 21 para 5 Dias	Tempo médio em dias p/abertura negócios de baixo risco	5,00	5,90
36	SMDE	Reduzir de 82 para 50 dias o Tempo Médio para Abertura de Novas Empresas	Média de dias para abertura de empresas	50,00	5,80
37	SMDE	Reduzir de 146 para 50 dias o Tempo para Licenciamento de Edificações sem EVU	Número de dias para licenciamento de edificações	50,00	266,00
38	SMDE	Licenciar em até 24 horas as Habitações Unifamiliares sem Limitações Administrativas	Nº de dias p/ licenciamento habitações unifamiliar	1	1
39	SMDE	Aumentar de 42% para 51% a Taxa de Ocupação da Rede Hoteleira de Porto Alegre	Taxa de ocupação da rede hoteleira	51,00	31,98
40	SMSURB	Programação e Publicação de 100% dos Serviços Urbanos	Percentual de programações disponíveis	100,00	100,00
41	DMAE	Ampliar para 72% as Residências com Ligação à Rede de Esgoto Sanitário de Porto Alegre	Percentual de economias urbanas ativas com ligação à rede de esgoto sanitário acumulado	72,00	71,61
42	DMAE	Aumentar para 83% o Índice de Tratamento de Esgoto Coletado	Percentual de esgoto coletado com destino ao tratamento acumulado	83,00	81,91
43	SMIM	Modernização de 100% do Transporte Público Coletivo de Porto Alegre através do uso de tecnologia visando facilidade de localização	Percentual acumulado de ônibus e lotações com GPS.	100,00	96,00
44	SMIM	Requalificar 1,95 milhão de m ² de vias	Milhões de metros quadrados de vias requalificadas	1.950.000	1.445.727
45	SMIM	Pavimentar 160 mil m ² de Vias	Área em metros quadrados de vias pavimentadas acumuladas	160.000	82.883
46	EPTC	Reduzir em 15% o Índice de Mortes no Trânsito	Índice de mortes no trânsito por dez mil habitantes	0,520	0,430
47	SMPG	Concluir 100% das Obras da Copa em Andamento	Percentual de obras concluídas	100,000	70,590
48	SMAMS	Revitalizar 10Km da Orla do Guaíba	Quilômetros revitalizados	10,000	2,080
49	SMPG	Concluir as Obras do PISA - Programa Integrado Sócio Ambiental	Número de obras entregues	21	19
50	SMRI	Ampliar a Efetividade, a Transparência, o Debate e os Canais de Participação do Cidadão Garantindo o Engajamento de 50.000 Pessoas	Número de pessoas engajadas	50.000	50.693

51	SMPE	Captar R\$ 1 bilhão de recursos privados para atendimento de obras e serviços públicos não suportados por recursos do tesouro municipal	Valor em milhões de reais acumulados	1.000	900
52	SMPG	Garantir que 100% dos Processos Administrativos Sejam Abertos Eletronicamente	Percentual de processos abertos eletronicamente	100,00	100,00
53	SMPG	Aumentar em 30% a Quantidade de Servidores Municipais Capacitados por Meio de Cursos Promovidos pela Prefeitura ou Parceiros	Número de servidores capacitados acumulado	15.987	23.025
54	SMF	Zerar Déficit do Tesouro Municipal	Valor em milhões de reais	0,00	19,13
55	SMF	Atingir Resultado Primário Suficiente para Pagamento dos Encargos da Dívida, R\$ 130,5 milhões	Valor em milhões de reais	130,50	499,43
56	SMF	Elevar para 36% a Participação das Receitas de Tributos Próprios na Receita Corrente Líquida do Município	Percentual de participação das receitas de tributos próprios	36,00	32,50
57	SMF	Melhorar em 22% o resultado da qualidade da Gestão Fiscal no Índice FIRJAN	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, valor em milhões	0,77	Fonte Oficial não divulgou
58	SMF	Atingir Rating A na Classificação de Capacidade de Pagamento da STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Indicador de classificação da capacidade de pagamento pelo critério da STN	A	A
59	SMAMS	Implementar a Logística Reversa no Município de Porto Alegre	Percentual de sistemas de logística reversa estabelecidos, conforme legislação	100,00	0,00

* Dados de 2019, tendo em vista que tais indicadores são bienais em anos ímpares.
Fonte: Elaborado pela autora com base no Portal Dados Abertos (2021).

O site G1 (2020) realizou uma avaliação das promessas de Marchezan Júnior. Conforme o site, dentre as promessas específicas de Marchezan em um programa de governo registrado no TSE, em entrevistas e debates, foram consideradas aquelas que podem ser claramente mensuradas. O quadro 4 demonstra tais promessas, seu status conforme o site G1(2020) e sinalização se as promessas constam ou não no Prometa 2017/2020.

Quadro 4 - As promessas de Marchezan Júnior conforme o site G1

Tema	Promessa de campanha	Status G1	Consta no Prometa
Segurança Pública	Utilizar pardais para monitorar carros furtados/roubados	Cumpriu	Sim
Segurança Pública	Implantar reconhecimento facial em ônibus	Cumpriu	Sim
Educação	Alcançar os índices do Ideb propostos pelo Inep	Não cumpriu	Sim
Educação	Aumentar acesso às creches e oferta de vagas na pré-escola	Em parte	Sim
Educação	Implantar atividades no contraturno escolar	Cumpriu	Não
Saúde	Ampliar atendimento de oito postos de saúde até as 22h	Cumpriu	Sim
Saúde	Informatizar atendimento em postos de saúde - Telessaúde	Cumpriu	Não
Saúde	Ampliar o Saúde da Família	Cumpriu	Sim
Saúde	Reestruturar as Unidades Básicas de Saúde (UBSs)	Em parte	Não
Social	Criar uma rede de proteção às mulheres	Cumpriu	Não
Administração	Estabelecer metas de desempenho com secretários	Cumpriu	Não
Economia	Cortar CCs e enxugar a máquina pública	Em parte	Não
Economia	Reformatar o orçamento municipal	Cumpriu	Sim
Mobilidade Urbana	Utilizar tecnologia para melhorias dos usuários de ônibus	Cumpriu	Sim
Infraestrutura	Fazer todas as obras com prazo para terminar	Em parte	Sim
Infraestrutura	Ampliar as ciclovias	Cumpriu	Não

Fonte: Elaborado pela autora com base no site G1 (2020).

Sobre o status de atendimento de promessas, o G1 (2020) utilizou os seguintes critérios:

- Não cumpriu: quando o que foi prometido não foi realizado e não está valendo/em funcionamento;
- Em parte: quando a promessa foi cumprida parcialmente, com pendências; e,
- Cumpriu: quando a promessa foi totalmente cumprida, sem pendências.

Das 16 promessas avaliadas pelo G1 (2020), 09 compunham no Prometa 2017/2020. Conforme o site, o prefeito cumpriu 68,75% das promessas avaliadas. Do ponto de vista de visibilidade e divulgação na mídia, as promessas acompanhadas pelo site G1 tiveram mais repercussão do que as metas do Programa de Metas 2017/2020.

Cabe salientar que o Documento Prometa apresentava somente meta para 2020, sem determinar metas intermediárias. Todavia, ao inserir tais metas para dentro das peças orçamentárias legais, em especial o PPA 2018/2021, foram estabelecidas metas intermediárias anuais. Seu monitoramento, junto ao CMR proporia ainda, metas intermediárias mensais, trimestrais, quadrimestrais ou semestrais.

Conforme a Lei Nº 12.297, de 04 de setembro de 2017, o Plano Plurianual de Porto Alegre para o quadriênio de 2018 a 2021, foi elaborado em estrita consonância com as prioridades do Programa de Metas (Prometa), com o disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal, no art. 116 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, e com a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Em atendimento ao disposto § 6º do art. 116 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, o Plano Plurianual 2018-2021 incorporou as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas estabelecidos no Programa de Metas (Prometa). A concepção do PPA teve como referência e base estratégica os três Eixos e 16 Objetivos Estratégicos – já descritos no documento Prometa –, representando avanços e mudanças sociais, econômicas e na gestão pública para as quais o PPA deve direcionar para as prioridades políticas do Governo, legitimadas pela sociedade no processo eleitoral. Neste sentido, a EPGPE/DGPO/SMPG, com referência nos eixos, mapa de objetivos estratégicos e base estratégica do Prometa, validado pelo GP, formulou os seguintes programas estratégicos para o PPA 2018/2021, conforme figura 7:

Figura 7 – Programas PPA 2018/2021 de Porto Alegre

Eixo	Programa PPA	Objetivo Estratégico PPA
Desenvolvimento Social	Cidade Mais Segura	Garantir acesso aos serviços públicos a toda população, integrando os órgãos de Segurança Pública no combate à criminalidade, por meio de ações preventivas, de qualificação do sistema de monitoramento tecnológico, de comunicação e de previsão climatológica, provendo informações aos órgãos competentes quanto a situações adversas ou de risco na cidade.
	Educação Nota 10	Aumentar a oferta de vagas, qualificar a aprendizagem na Educação Infantil e melhorar a qualidade da aprendizagem no Ensino Fundamental.
	Saúde Noite e Dia	Ampliar o acesso, a qualidade e a resolutividade dos diferentes níveis de atenção à saúde, visando à efetividade no atendimento prestado aos cidadãos.
	Porto Alegre para Todos	Promover o desenvolvimento social como forma de inclusão, garantia dos direitos humanos e redução da pobreza, atuando com ações que busquem a emancipação dos cidadãos e a inclusão social através de políticas públicas de assistência social, moradia, capacitação e inserção produtiva e acessibilidade.
	Mais Cultura, Lazer e Esporte	Promover o acesso universal e a inclusão social à cultura, ao esporte e ao lazer por meio do fomento, ações formativas e de promoção de atividade e eventos culturais, esportivos, recreativos e de lazer. Requalificar e construir equipamentos esportivos e culturais e preservar o patrimônio cultural.
Infraestrutura, Economia, Serviços e	Cidade Aberta	Acelerar o processo de abertura de empresas e de licenciamento de edificações, tornando o ambiente de negócios favorável à atração de novos investimentos, eventos, turistas e visitantes.
	Porto Alegre do Futuro	Promover o desenvolvimento da cidade, proporcionando à população maior segurança e fluidez nos deslocamentos, melhorando as condições do ambiente urbano e garantindo o planejamento urbano sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental.
	Servindo Porto Alegre	Buscar excelência na prestação de serviços públicos, atuando de forma unificada nas intervenções que assegurem mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e saneamento de qualidade à população.
Gestão e Finanças	Gestão de Pessoas	Captar, desenvolver, manter e estimular o quadro de pessoal profissional e motivado visando impactar direta e positivamente na operação dos serviços públicos municipais.
	Gestão de Processos, Tecnologia e Transparência	Otimizar os processos de trabalho, tornando-os mais eficientes e sustentáveis, englobando novas tecnologias e o aprimoramento da transparência em busca da melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos municipais.
	Gestão Fiscal	Maximizar os recursos por meio da arrecadação eficiente e sustentável, do controle permanente e criterioso na execução da despesa, mantendo e ampliando a prestação de serviços públicos municipais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Lei Nº 12.297, de 04 de setembro de 2017 (2021).

Em relação aos órgãos envolvidos do programa de metas, percebe-se que 17 dos 23 órgãos do executivo municipal foram contemplados, conforme sintetiza o quadro 5:

Quadro 5 – Quantitativo de metas do Prometa 2017/2020 por órgão

Órgão	Nº DE INDICADORES PROMETA (2017/2020)	%
Total Geral	59	100,00%
SMS	10	16,95%
SMED	9	15,25%
SMSEG	6	10,17%
SMDE	5	8,47%
SMF	5	8,47%
SMIM	5	8,47%
SMPG	4	6,78%
DEMHAB	2	3,39%
DMAE	2	3,39%
SMAMS	2	3,39%
SMC	2	3,39%
SMDSE	2	3,39%
EPTC	1	1,69%
FASC	1	1,69%
SMPE	1	1,69%
SMRI	1	1,69%
SMSUrb	1	1,69%
CARRIS	0	0,00%
DMLU	0	0,00%
PGM	0	0,00%
PREVIMPA	0	0,00%
PROCEMPA	0	0,00%
SMTC	0	0,00%

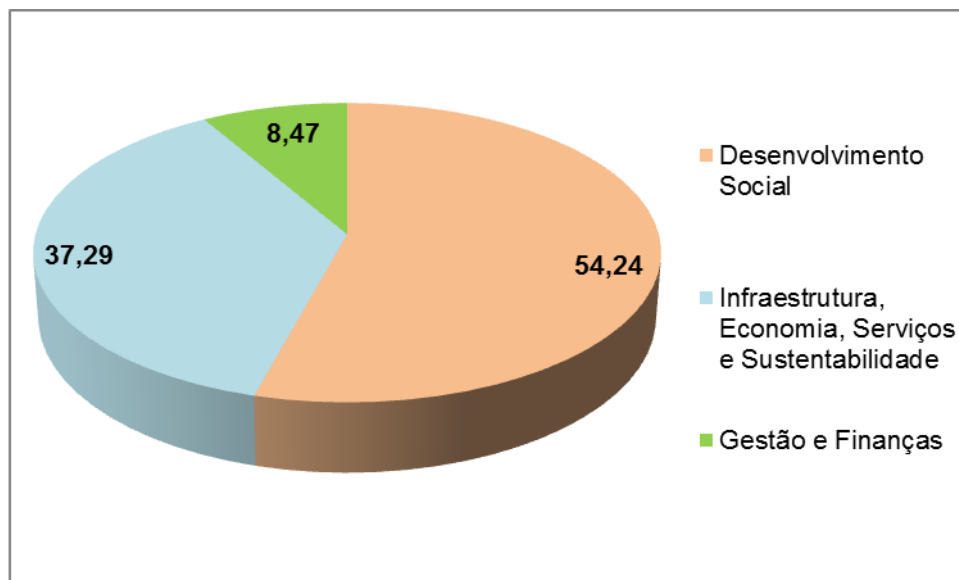
Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O quadro acima demonstra que a SMS e a SMED contribuem com em torno de um terço das metas. Em número de metas destacam-se, ainda os seguintes órgãos: SMSEG com 10,17% e SMDE, SMF e SMIM com 8,47% sob o total das metas para cada órgão. O que de certa forma dialoga com aquelas políticas, sobretudo as sociais, que são de atribuição municipal sua organização e oferta, que demandam maiores investimentos de recursos humanos e financeiros da prefeitura.

Quanto aos eixos estratégicos, o eixo Desenvolvimento Social, com 32 metas que corresponde a 54,24%; Infraestrutura, Economia, Serviços e

Sustentabilidade – com 22 metas que corresponde a 37,29%; e Gestão e Finanças – com 05 metas que corresponde a 8,47% do total das metas, conforme figura 8, a seguir.

Figura 8 - Percentual de Indicadores Prometa 2017/2020 por eixo



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Salienta-se que em nenhum ano foi possível mensurar todas as metas propostas. Isto se deve ao fato de que alguns indicadores, como por exemplo, as metas do IDEB (SMED), serem bienais ou dependerem que seu resultado seja fornecido por fontes externas (como o índice FIRJAN e a STN - Secretaria do Tesouro Nacional, por exemplo), sendo mensuradas muito tempo depois do previsto.

Neste sentido, a DGPO/SMPG verificou dificuldades de monitorar metas de divulgação externa (com problemas de fonte) e periodicidade elevada. Assim, no ano de 2019, a CMR/DGPO/SMPG começa um trabalho junto aos órgãos para rever seus indicadores auxiliares, a fim de que mensurassem etapas do ou atividades que levariam a uma análise mais realista de como seria o desempenho da meta do Prometa. Infelizmente, este trabalho se perdeu, pela substituição do secretário adjunto da SMPG, que encabeçou a demanda.

A alta rotatividade nas secretarias municipais foi uma das marcas da gestão Marchezan Jr, sendo constantemente tratada na mídia e apontada como um dos fatores de instabilidade na continuidade das ações da prefeitura³.

A continuidade de ações relacionadas ao programa de metas foi comprometida pela alternância constante de secretários, diretores e coordenadores. A gestão Marchezan realizou 19 substituições de alto escalão (sendo que a SMPG teve três secretários distintos neste interím).

O texto de abertura do documento Prometa 2017/2020, elaborado pela Comunicação Social do Gabinete do Prefeito, propunha um crescimento econômico a ser alcançado com a desburocratização e o suporte qualificado dos serviços públicos, o que contribuiria para a superação das desigualdades encontradas no município. A agenda estratégica voltada ao desenvolvimento previa uma série de medidas e investimentos voltados para impulsionar o desenvolvimento sustentável alicerçado na promoção da igualdade e melhoria na qualidade de vida dos cidadãos porto-alegrenses.

Entretanto, observa-se que o propósito principal da gestão Marchezan foi buscar o fortalecimento das relações de parcerias com a iniciativa privada (e também observando o potencial de captação de recursos), visando o equilíbrio nas relações entre receita, despesa, endividamento e investimento, ou seja, uma priorização do eixo estratégico 3 do Prometa, de Gestão e Finanças.

3.2 Monitoramento do Prometa 2017/2020 de Porto Alegre

O monitoramento é uma prática necessária no controle e gerenciamento de qualquer programa governamental, em particular se se tratar de um programa de metas da gestão. Para Paludo (2013), o controle é assim constituído:

³ Conforme notícia da imprensa em julho de 2019, no terceiro ano à frente da prefeitura de Porto Alegre, o prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB) já nomeou 35 pessoas para as 16 secretarias municipais da sua administração. De todos os nomeados, apenas quatro permanecem desde o início do governo: o titular da Fazenda, Leonardo Busatto; o da Cultura, Luciano Alabarse; o da Educação, Adriano Naves de Brito; e o de Serviços Urbanos, Ramiro Rosário (PSDB). Nas demais 12 pastas, houve troca de secretário pelo menos uma vez. Sete secretarias tiveram três titulares cada uma, desde 2017: a de Desenvolvimento Econômico; de Desenvolvimento Social e Esporte; de Infraestrutura e Mobilidade Urbana; de Planejamento e Gestão; de Relações Institucionais; de Segurança; e da Transparência e Controladoria. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/07/695237-so-quatro-titulares-seguem-na-gestao-marchezan.html.

existência de um padrão, objetivo ou meta, observação/medição do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para os desvios. Neste sentido, a partir da escolha das 59 metas para o período de 2017 a 2020, outra definição foi tomada pela DGPO/SMPG: o monitoramento das metas seria realizado via Coordenação de Monitoramento de Resultados (CMR), componente da DGPO/SMPG, utilizando a ferramenta Portal de Gestão.

O Decreto Nº 20.290, de 9 de julho de 2019, estabelece o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), no âmbito da Administração Direta, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Abaixo, no quadro 6, as competências destas áreas que participaram do Prometa 2017/2020:

Quadro 6 – Principais Competências da Diretoria-Geral de Planejamento e Orçamento - SMPG

ÁREAS DA DGPO/SMPG	COMPETÊNCIA
Escritório de Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos (EPEGP)	Formular, integrar e acompanhar a execução do planejamento estratégico e do modelo de gestão adotado no Executivo Municipal.
Coordenação de Planejamento Orçamentário (CPO)	Coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração das legislações orçamentárias municipais, em especial os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias anuais e as leis orçamentárias anuais.
Coordenação de Monitoramento de Resultados (CMR)	Monitorar, através de indicadores, o desempenho, os macro objetivos de gestão estratégica municipal, os programas de governo, as ações preferenciais e os projetos que compõem a estratégia de execução dos serviços e obras públicas municipais.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O Portal de Gestão é um sistema *online* de gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, desenvolvido pela Procempa, que consolida os resultados de todos os esforços para a implantação do Modelo de Gestão, divulgando-os internamente na organização. Promove o gerenciamento, a execução físico-financeira e maior interação e sinergia entre os órgãos. A ferramenta proporciona a pesquisa, consulta e o contínuo monitoramento dos Programas e ações, execução orçamentária, cronogramas de projetos, situação de atendimento das demandas priorizadas através do Orçamento Participativo, indicadores, metas e demais aspectos relevantes.

O modelo de gestão da prefeitura, conforme tutorial disponível em [file:///C:/Users/deboraf.silva/Downloads/tutorial_modelo%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/deboraf.silva/Downloads/tutorial_modelo%20(2).pdf), utilizado pelo executivo municipal de 2005 a 2020 foi gerenciado pelo Portal de Gestão e sustentado por diferentes ferramentas, como *Balanced Scorecard* (BSC) para a gestão da estratégia, conceitos de Gestão de Projetos do *Project Management Institute* (PMI) para a gestão dos Programas Estratégicos, integração com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para a execução da estratégia, e Gestão de Processos, a partir dos conceitos de *Business Process Management* (BPM). Os diferentes ciclos de monitoramento e controle são realizados nos níveis operacional, tático e estratégico pela DGPO/SMPG. A figura 9 abaixo sintetiza o ciclo de gestão estratégica adotado à época.

Figura 9 – Ciclo da Gestão Estratégica da SMPG/PMPA



Fonte: EGPEGP/DGPO/SMPG/PMPA.

O EGPEGP/DGPO/SMPG foi designado no desenho de projetos para que pudessem subsidiar o atingimento das metas. Neste sentido, a gestão estratégica estabeleceu um ciclo de reuniões periódicas com os diversos níveis hierárquicos junto aos órgãos.

Os técnicos da EGPEGP/DGPO/SMPG recebiam relatórios mensais elaborados pela CMR/DGPO/SMPG sobre os dados dos indicadores, e davam suporte aos órgãos na elaboração de planos de contingência, indicadores complementares e projetos pertinentes ao alcance das metas do Prometa.

A CMR foi designada à cobrança sistemática de atualização dos dados Portal de Gestão pelos órgãos, bem como parecer sobre o atingimento ou não das metas intermediárias. Era competência também da CMR a elaboração de relatórios anuais para a prestação de contas na Câmara de Vereadores que também eram publicados no site da PMPA com o acompanhamento das metas anualmente.

3.3 Desempenho das metas do Prometa 2017/2020

Segundo Diniz et al (2006), a *accountability* representa uma etapa crucial na implementação deste modelo de gestão no processo gerencial da administração pública. Neste sentido, o Prometa 2017/2020 realizou anualmente (geralmente no segundo semestre do ano subsequente), prestação de contas via audiências públicas junto à Câmara Municipal. Também, ficavam disponíveis no site da PMPA os relatórios de desempenho das metas.

A CMR/DGPO/SMPG estabeleceu junto ao secretário José Alfredo Parode, que assim seria o parâmetro para mensuração e classificação das metas avaliadas:

- Metas plenamente atingidas – desempenho da meta de 100% ou superior ao estipulado;
- Metas parcialmente atingidas – desempenho da meta entre 75% a 99,99% ao estipulado; e,
- Metas não atingidas – atingimento da meta abaixo de 75% ao estipulado.

O relatório de desempenho dos indicadores Prometa de 2017 apresentou a performance de 45 metas planejadas para o período 2017-2020, apresentando os resultados indicam que apenas de 45 das então 58 metas

tiveram apuração para 2017. Isto se deve ao fato de que em 2017, ainda não foi considerada pelo monitoramento a meta incluída via audiência pública.

Em termos de alcance das metas no ano de 2017, 60% das metas mensuradas foram plenamente atingidas (100% ou superior), 24,44% foram parcialmente atingidas (de 75% a 99,99%) e 13% não foram atingidas (abaixo de 75%).

O relatório de desempenho dos indicadores Prometa (2017-2020) no ano de 2018, apresentou que das 59 metas, apenas 48 metas foram mensuradas neste ano, sendo 11 metas não medidas (03 sem divulgação das fontes oficiais e 08 com medição comente para 2019). Os resultados indicam que das 48 metas com apuração para 2018, 66,67% foram plenamente atingidas (100% ou superior), 16,67% foram parcialmente atingidas (de 75% a 99,99%) e 16,67% não foram atingidas (abaixo de 75%), resultando em 84% de metas plenamente ou parcialmente atingidas.

Segundo o relatório de desempenho dos indicadores em 2019, das 59 metas, 52 metas foram mensuradas para este ano, sendo 7 metas não medidas (6 sem divulgação das fontes oficiais e 1 com medição para 2020). Os resultados indicam que das 52 metas com apuração para 2019, 55,77% (29 metas) foram plenamente atingidas (100% ou superior), 21,15% (11 metas) foram parcialmente atingidas (de 75% a 99,99%) e 23% (12 metas) não foram atingidas (abaixo de 75%), resultando em 77% (40) de metas plenamente ou parcialmente atingidas.

O relatório de desempenho dos indicadores Prometa 2020 ainda não está publicado, portanto a autora utilizou o site Dados Abertos (que informa os indicadores PPA), para verificar as medições das metas neste período. Em 2020, somente duas metas não foram mensuradas:

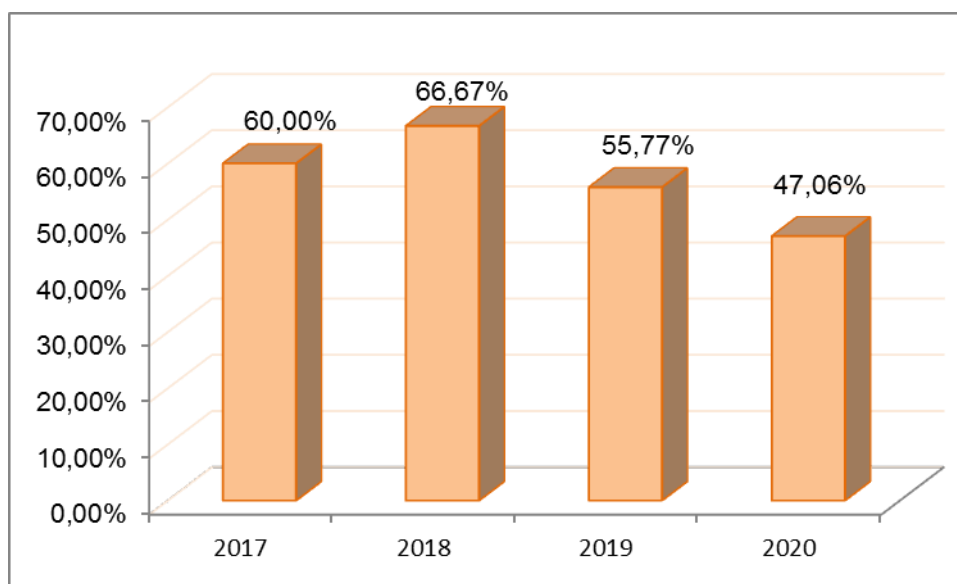
- Meta 29 - Garantir que 15% da Capacidade Média de Público dos Espetáculos nos Espaços Municipais seja Disponibilizada Gratuitamente para Pessoas de Baixa Renda: não medida devido ao fato dos teatros estarem fechados em decorrência da pandemia Covid-19.
- Meta 57 - Melhorar em 22% o resultado da qualidade da Gestão Fiscal no Índice FIRJAN: a fonte oficial não divulga o dado desde 2018.

As metas 21 e 22 (referentes à nota do IDEB), e metas 23, 24, 25 e 26 (referentes à proficiência em matemática e português no ensino fundamental) não possuem metas para 2020 por serem bienais. Os resultados destas metas para o período de 2019, todavia, foram informados pela fonte oficial, somente ao final de 2020.

Deste modo, das 51 metas com mensuração em 2020, 47,06% foram plenamente atingidas ou superaram suas metas positivamente. Em relação às metas parcialmente atingidas (ou seja, metas entre 75% e 99,99% de atingimento das mesmas) totalizando 31,37%. Já as metas com desempenho inferior a 75% contabilizam 33,33% das metas mensuráveis no período.

Abaixo, a figura 8 e o quadro 7 demonstram que houve uma queda no desempenho dos indicadores Prometa no transcorrer do período.

Figura 10 – Percentual de metas do Prometa 2017/2020 mensuradas plenamente atingidas 2020



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Diniz et al (2006) preconizam que a administração por resultados, deve-se abandonar o excesso de burocracia, eliminando-se controles desnecessários que representam limitações ou barreiras para a obtenção de resultados oriundos de decisões centralizadas. No caso de Porto Alegre, observou-se uma ação do

gabinete do prefeito foi muito centralizadora, solicitando diversas vezes, alterações no ciclo de gestão.

Observa-se que o ano de 2018 teve o melhor desempenho. Nesta época, o modelo de gestão ainda retratava continuidade do trabalho realizado pela gestão do prefeito anterior, como a continuidade da ferramenta Portal de Gestão para monitoramento de indicadores e governança de projetos prioritários. Ou seja, com o acompanhamento sistemático da DGPO/SMPG dos projetos prioritários e a CMR/SMPG monitorando os indicadores do PPA e demais indicadores. Soma-se a isto, a implementação de iniciativas do novo PPA 2018/2021. O quadro 7 demonstra o desempenho das metas.

Quadro 7 – Desempenho dos indicadores do Prometa 2017/2020

Situação	2017		2018		2019		2020	
	Nº DE METAS	%	Nº DE METAS	%	Nº DE METAS	%	Nº DE METAS	%
Metas Plenamente Atingidas (100% ou superior)	27	60,00%	32	66,67%	29	55,77%	24	47,06%
Metas Parcialmente Atingidas (De 75% à 99,99%)	11	24,44%	8	16,67%	11	21,15%	12	23,53%
Metas não Atingidas (Abaixo de 75%)	7	15,56%	8	16,67%	12	23,08%	15	29,41%
Total de indicadores com medição no período	45	100,00%	48	100,00%	52	100,00%	51	100,00%
Não Medidos	13		11		7		8	
Total de Indicadores	58		59		59		59	

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A análise fria dos números consolidados no quadro 7, todavia, pode levar a conclusão de que o planejamento estratégico e o monitoramento das metas do Prometa não foram efetivos. É preciso, entretanto, atentar que houve inúmeras trocas de secretariado ao longo do mandato do prefeito Marchezan Jr. Neste sentido, o modelo de gestão ficou prejudicado com as alterações de secretários, diretores, coordenadores dos órgãos e o fim da parceria com a Comunitas (em maio de 2017).

A seguir, o quadro 8, demonstra a distribuição das metas conforme órgãos, bem como seu desempenho consolidado ao seu término em 2020:

Quadro 8 – Desempenho das metas do Prometa em 2020 por órgão

Órgão	Não medido	Metas Parcialmente Atingidas (De 75% a 99,99%)	Metas Plenamente Atingidas (100% ou superior)	Metas não Atingidas (Abaixo de 75%)	Total
DEMHAB		2			2
DMAE				2	2
EPTC		1			1
FASC		1			1
SMAMS			2		2
SMC	1		1		2
SMDE		2	2	1	5
SMDSE				2	2
SMED	6	2	1		9
SMF	1	3		1	5
SMIM			3	2	5
SMPE				1	1
SMPG		2	1	1	4
SMRI		1			1
SMS		6	2	2	10
SMSEG		3	3		6
SMSURB		1			1
Total Geral	8	24	15	12	59

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A análise da correspondência entre os programas eleitorais e os programas de governo vai depender de fatores circunstanciais do próprio mandato, às condições de contorno: as oportunidades políticas, a gestão de crises, o relacionamento com o Legislativo, a capacidade fiscal para garantir recursos às prioridades e a capacidade de coordenação interna do governo, para citar os fatores mais óbvios. (DE TONI, 2021, p. 57). Neste sentido, em relação à gestão Marchezan:

- Oportunidades políticas: eleito em segundo turno com 60,5% dos votos, o prefeito Nelson Marchezan Júnior fez promessas específicas em entrevistas e debates, direcionadas à segurança, austeridade fiscal, e término de obras no prazo;
- Gestão de crises: A gestão Marchezan Júnior enfrentou diversas crises (dificuldades financeiras, gestão da cidade durante a pandemia Covid-19, rompimento com seu vice-prefeito Gustavo Paim, inúmeras trocas de secretariado, atrasos em obras e

pedidos de *impeachment*). Conforme Paim (2020), a ausência de uma condução estável, de uma liderança com mais segurança e estabilidade, agravou a crise econômica e social de Porto Alegre. Para Paim (2020), o prefeito, possui um perfil mais autocrático, menos democrático, que o levou a se fechar e fez uma administração mais de gabinete, muito mais fechada e com menos participação social;

- Relacionamento com o Legislativo: o prefeito começou a administração sem maioria na Câmara Municipal de Porto Alegre, com sua coligação majoritária elegendo apenas seis vereadores dos 36 da casa legislativa municipal; além disso, o prefeito não tinha um bom relacionamento com o legislativo. Nelson Marchezan Júnior sofreu seis pedidos de impeachment, sendo que o último foi aberto em 5 de agosto de 2020 após votação na Câmara Municipal de Porto Alegre e encerrado em 17 de dezembro do mesmo, sem julgamento do prefeito;
- Capacidade fiscal: A gestão Marchezan disse ao site G1 (2020) que conteve o crescimento da folha com reformas aprovadas pelo Legislativo e avançou nos programas de parceria. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2021 prevê equilíbrio fiscal entre despesas e receitas municipais, cada uma calculada em R\$ 7,9 bilhões; e,
- Capacidade de coordenação interna do governo: Tal capacidade foi comprometida pela constante troca de secretários e diretores.

Salienta-se que os técnicos da EGPEGP/DGPO/SMPG, centralizaram esforços em projetos estratégicos, então batizados pelo prefeito como “projetos prioritários”. Tais Projetos foram elaborados com o apoio de metodologias de gerenciamento de projetos, com estabelecimento de metas, indicadores e cronogramas. Todavia, a carteira de projetos era alterada frequentemente por determinação do prefeito Marchezan Jr.

Ainda é oportuno ressaltar que o trabalho realizado pela Comunitas foi importante, porém as metas finais foram definidas diretamente pelo prefeito. Assim, muitas vezes, as metas foram estipuladas acima da capacidade técnica,

dificuldade técnica e operacional que foi alertada ao chefe do executivo pelos técnicos quando no estabelecimento de metas em março de 2017. Todavia, tais metas foram conduzidas pelo EGPEGP/DGPO/SMPG e seu monitoramento realizado pela CMR/DGPO/SMPG a fim de dar continuidade ao plano de governo, independente das sucessivas trocas de secretariado.

4. CONCLUSÕES

Norteadas por princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), as reformas que se estenderam ao Brasil a partir dos anos 1990 incorporaram ferramentas da administração privada alicerçada em discurso dos seus defensores e implementadores que visavam eficiência, resultados, qualidade dos serviços públicos e ampliação dos preceitos de cidadania, transparência e *accountability*. Neste sentido, surge então, a contratualização (gestão por resultados), em que consta fixação de metas e resultados, como instrumento de planejamento e gestão.

Conforme o “Programa Cidades Sustentáveis”, um bom Plano de Metas não apresenta objetivos genéricos, demonstrando como e com quais recursos irá realizar suas metas. No caso do Prometa de Porto Alegre 2017/2020, embora tenha inserido suas metas para dentro das leis orçamentárias municipais, muitos indicadores dependiam de externalidades, não somente da governabilidade do executivo municipal para sua efetividade, inclusive na sua mensuração. Foram, pois, mal selecionados e dimensionados.

Em que pese o espelhamento de metas entre o Programa de Metas e o PPA, eles se complementam. Digo isso, pois o PPA ao estabelecer as diretrizes, objetivos e metas do governo válidas para 4 anos, a partir do segundo ano de mandato, dando ênfase para despesas de capital e atividades de duração continuada, pavimenta o caminho para transformar as promessas de campanha eleitoral em plano de governo efetivo.

Todavia, ao apresentar descompasso entre o período de vigência do PPA e do Prometa, é possível que a realidade orçamentária não se faça presente como deveria no estabelecimento de metas, principalmente no primeiro ano do Prometa. Ou seja, é plausível que tal dissonância possa afetar a eficiência administrativa das políticas públicas já estabelecidas (PPA vigente no primeiro ano do Prometa) e ou a serem implementadas.

Como pode se observar com este estudo, a prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão atuou de forma articulada com todos os órgãos para garantir a execução das iniciativas e o cumprimento das metas estabelecidas. As metas do Prometa foram gerenciadas pelos respectivos

órgãos da PMPA utilizando um sistema de monitoramento com foco na execução das ações estratégicas.

Contudo, não basta ter um processo estruturado e, efetivamente, desdobrar os indicadores estratégicos. Faz-se necessário, incorporar práticas e monitorar seus resultados que permitam a tomada de decisão e a correção de rumos se assim se fizer necessário. E isto foi realizado no Prometa de Porto Alegre 2017/2020.

Os indicadores do Prometa ao serem inseridos no PPA foram usados na definição de prioridade na alocação de recurso. Houve um processo estruturado de planejamento estratégico realizado pela Comunitas na elaboração o Programa de Metas. O corpo técnico da PMPA, além de auxiliar a consultoria, conduziu a sistemática de monitoramento das metas de 2017 a 2020.

As sucessivas desarticulação e recomposição de equipes e órgãos responsáveis pelas metas, aliada ao caráter efêmero das prioridades de governo, causou impacto para os processos de planejamento praticados ao longo do período.

A participação popular se deu somente através de audiência pública, no primeiro ano do Prometa. Das metas propostas fruto dessa participação popular, apenas uma foi acolhida (meta 59). A divulgação anual dos resultados via audiência pública, teve pouco público e repercussão midiática. Portanto, observa-se que a participação social no planejamento e no monitoramento do Prometa do muito limitada, restrita ao caráter formal da participação.

A autora reconhece as limitações do trabalho, em decorrência do período vivido na pandemia como também pela não realização de entrevistas com gestores envolvidos na elaboração e gestão do Prometa, que poderiam ter auxiliado no entendimento de como se estruturou o processo de gestão, na percepção destes gestores. Igualmente a não avaliação da execução orçamentária das ações PPA com metas Prometa junto à LOA, aponta a necessidade de se continuarem os estudos sobre o plano de metas no geral e sobre o Prometa de Porto Alegre, tendo em vista que um novo Prometa foi apresentado (2021-2024).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias.** Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em 14/06/2021.

BID. **Gestão para Resultados na Administração Pública.** Disponível em: <<http://www.cogef.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/Anexo+4+-+Capacita%C3%A7%C3%A3o+em+Gest%C3%A3o+para+Resultados.pdf>>. Acesso em: 13/09/2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** BRASIL. Diário Oficial da União. Brasília, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial da administração pública brasileira.** In: Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania.** São Paulo, 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública.** RERE: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. Nº. 10 junho/julho/agosto 2007. Disponível em: <<http://online.fliphtml5.com/fdns/zkrv/>>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

Câmara Municipal de Porto Alegre. **Câmara recebe Programa de Metas do governo municipal.** Disponível em: <<https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/camara-recebe-programa-de-metas-do-governo-municipal>>. Acesso em 24/06/2021.

CASTOR, B.V.; SUGA, N. **Planejamento e ação planejada: o difícil binômio.** Revista de Administração Pública, v. 22, n. 1, p. 102- 122, 1988.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília 58 (2): 129-150. Abr./Jun. 2007.

CHIEZA, R.A.; DUARTE, M.R.P.; CESARE, C.M. (orgs). **Educação Fiscal e Cidadania: Reflexões da Prática Educativa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. 261p. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197178>>. Acesso em 20/07/2021.

CHAPARINI, Matheus. **Consultoria privada é responsável pelos principais projetos de Marchezan.** Jornal Já. Disponível em: <<https://www.jornalja.com.br/arquivo/consultoria-privada-e-responsavel-pelos-principais-projetos-de-marchezan/>>. Acesso em 27/07/2021.

CHAPARINI, Matheus. **Justiça suspende acordo entre Prefeitura de Porto Alegre e Comunitas.** Jornal Já. Disponível em: <<https://www.jornalja.com.br/arquivo/justica-suspende-acordo-entre-prefeitura-de-porto-alegre-e-comunitas/>>. Acesso em 27/07/2021.

DE TONI, Jackson. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas.** In: Congresso Consad de Gestão Pública, 7., 2014, Brasília. Anais... Brasília: Consad, 2014. Disponível em: <https://www.assecor.org.br/files/9414/1295/5676/rbpo_vol4_num1-artigo1-retomada_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 05 out. 2021.

DE TONI, Jackson. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público.** Brasília: Enap, 2021.

DINIZ, Josediton Alves; FILHO, José Francisco Ribeiro; DIENG, Mamadou; SANTANA, Ed Wilson de. **Gestão por resultados na administração pública: a visão dos gestores dos gestores dos três entes federativos brasileiro.** Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG; ANPAD, SP, 2006. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021.** Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/14153345-ebook-completo.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Módulo 2: Planejamento Municipal: Políticas Públicas e Governo Local.** 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6627/1/PPGL_M%C3%B3dulo%202.pdf>. Acesso em 21/09/2021.

EGOV. **Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos Planos Plurianuais 2022-2025** / Rio Grande do Sul. Módulo 1 – Breve Histórico do planejamento no Brasil e os atuais instrumentos de planejamento público. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021. 30p. : il.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro.** Brasília: Enap, 2019.

FERREIRA, Mauro; GASPARD, Murilo. **Programa de Metas como instrumento de planejamento urbano.** XVII ENANPUR, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Soes_Tematicas/ST%202/ST%202.8/ST%202.8-01.pdf>. Acesso em 29/06/2021.

Fundação Getúlio Vargas – FGV. **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: verbete temático**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica>>. Acesso em: 23/09/2021.

GIACOMONI, James; P.NUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p.57-63, Mar/Abr., 1995.

GOMES, E. G. M. (2009). **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas – EAESP, 187p.

G1. **As promessas de Marchezan**. <<https://especiais.g1.globo.com/rio-grande-do-sul/2017/as-promessas-de-marchezan/#/4-anos>>. Acesso em: 30/08/2021.

JR. CARDOSO, José Celso. **Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020.

MATUS, C. **O plano como aposta**. São Paulo em perspectiva, 5 (4): 28-42 out/dez, 1991.

MINTZBERG, (2012). **Para aprender é preciso estar com a mente aberta**. Revista da ESPM, 19(5), 29-33.

Nelson Marchezan Júnior. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Nelson_Marchezan_J%C3%BAnior>. Acesso em 28/08/2021.

PALUDO, A. **Administração Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier/Método, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 9ª ed. Editora Podivm. 2020.

PMPA. **Programa de Metas – Prometa**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1135>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/683>>. Acesso em 14/06/2021>.

PMPA. **Decreto Nº 20.290, de 9 de julho de 2019**. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/dqxks>>. Acesso em: 29/09/2021.

PMPA. **Emenda à Lei Orgânica Nº 36, de 12 de agosto de 2015**. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/umiqe>>. Acesso em: 29/09/2021.

PMPA. **Modelo de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre**. Disponível em: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/visaoSistemica.seam?contentType=application%2Fpdf&fileName=tutorial_modelo.pdf&cid=337>. Acesso em: 13/09/2021.

PMPA. **Município realiza primeira audiência do Prometa**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999189812&MUNICIPIO+REALIZA+PRIMEIRA+AUDIENCIA+DO+PROMETA>. Acesso em 24/06/2021.

PMPA. **Plano Plurianual 2018-2021 – Lei Nº 12.297, de 04 de setembro de 2017**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1161>. Acesso em 04/10/2021.

PRATES, Waldemir Ribeiro. **Gestão por resultados na administração pública**. 29 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://cienciaenegocios.com/gestao-por-resultados-e-administracao/>>. Acesso em 02/09/2021.

Processo de impeachment de Nelson Marchezan Júnior. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Processo_de_impeachment_de_Nelson_Marchezan_J%C3%BAnior>. Acesso em: 30/09/2021.

Programa Cidades Sustentáveis. **Guia para Elaboração do Plano de Metas**. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

Programa Cidades Sustentáveis. **Plano de Metas**. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/p.ina/plano-de-metas>>. Acesso em: 22/09/2021.

Rede Juntos. **100 dias e Plano de Metas**. Disponível em: <<https://redejuntos.org.br/trilhas/100%20dias%20e%20Plano%20de%20Metas>> Acesso em 27/07/2021.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2ª ed – São Paulo: Saraiva, 2014. 384p.

SILVA, Victor C.; AMORIM, Ivan T. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentadas e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes?** Revista Eletrônica Gestão e Serviços, v.3, n. 1, p-431-452, 2012. Disponível em:

<<http://www.spell.org.br/documentos/ver/31196/plano-plurianual--lei-de-diretrizes-orcamentari--->>. Acesso em 10/06/2021.

SOF - Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico Orçamentário – MTO 2019**. 3. Rev. Brasília: SOF, 2018c.

UOL. **Sabatina eleições 2020 – Gustavo Paim**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/10/22/sabatina-gustavo-paim.htm>> Acesso em 07/10/2021.

GLOSSÁRIO

Accountability

Termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Balanced Scorecard (BSC)

É uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida em 1992 pelos professores da *Harvard Business School* (HBS) Robert Kaplan e David Norton. Os passos dessas metodologias incluem: definição da estratégia empresarial, gerência do negócio, gerência de serviços e gestão da qualidade; passos estes implementados através de indicadores de desempenho.

Business Process Management (BPM)

É um conceito que une gestão de negócios e tecnologia da informação com foco na otimização dos resultados das organizações por meio da melhoria dos processos de negócio. Em suma, o BPM se trata de um grupo de ferramentas voltadas a atender um ciclo completo de gestão de processos compostos por otimização, monitoramento, implementação, redesenho, modelagem de processos.

Project Management Institute (PMI)

É a associação líder mundial para todos aqueles que consideram a gestão de projetos, programas e portfólios a sua profissão. Edita o Guia do PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), o qual se converteu no pilar básico para a gestão e direção de projetos.

State-building

A construção do Estado como um termo específico nas ciências sociais e humanas refere-se aos processos políticos e históricos de criação, consolidação institucional, estabilização e desenvolvimento sustentável dos Estados, desde o surgimento mais precoce da condição de Estado até os tempos modernos.

ANEXO I - CIDADES BRASILEIRAS COM PLANO DE METAS

CIDADE	ESTADO	Nº DE HABITANTES
Abaetetuba	PA	159.080
Anápolis	GO	391.772
Balneário Camboriú	SC	145.796
Belo Horizonte	MG	2.521.564
Betim	MG	444.784
Biguaçu	SC	69.486
Bragança Paulista	SP	170.533
Brumadinho	MG	40.666
Cafelândia	SP	17.843
Campinas	SP	1.213.792
Campos dos Goytacazes	RJ	511.168
Carazinho	RS	62.265
Charqueadas	RS	41.258
Cosmópolis	SP	73.474
Curitiba	PR	1.948.626
Divinópolis	MG	240.408
Dourados	MS	225.495
Euclides da Cunha	BA	60.858
Eunápolis	BA	114.396
Fernandópolis	SP	69.402
Ferraz de Vasconcelos	SP	196.500
Florianópolis	SC	508.826
Formiga	MG	67.822
Foz do Iguaçu	PR	258.248
Gonçalves	MG	4.355
Holambra	SP	15.272
Ilhéus	BA	159.923
Ipatinga	MG	265.409
Itabira	MG	120.904
Itajaí	SC	223.112
Itapema	SC	67.338
Itapeva	SP	94.804
Itápolis	SP	43.331
Jaboticabal	SP	77.652
João Pessoa	PB	817.511
Joinville	SC	597.658
Jundiaí	SP	423.006
Limeira	SP	308.482
Londrina	PR	575.377
Louveira	SP	49.993
Marília	SP	240.590
Mauá	SP	477.552

Mirassol	SP	60.303
Niterói	RJ	515.317
Nova Friburgo	RJ	191.158
Ouro Branco	MG	39.867
Ouro Fino	MG	33.791
Ouro Preto	MG	74.558
Passo Fundo	RS	204.722
Penápolis	SP	63.757
Piúma	ES	22.053
Ponta Grossa	PR	355.336
Pontes e Lacerda	MT	45.774
Porto Alegre	RS	1.488.252
Porto Ferreira	SP	56.504
Pouso Alegre	MG	152.549
Ribeirão Bonito	SP	13.299
Ribeirão Preto	SP	711.825
Rio das Pedras	SP	35.738
Rio de Janeiro	RJ	6.747.815
Santana de Parnaíba	SP	142.301
Santos	SP	433.656
São Carlos	SP	254.484
São José	SC	250.181
São José do Rio Preto	SP	464.983
São Paulo	SP	12.325.232
São Pedro do Iguaçu	PR	5.820
Sorocaba	SP	687.357
Taubaté	SP	317.915
Timbiras	MA	29.183
Toledo	PR	142.645
Vitória	ES	365.855
Zortea	SC	3.398