UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Elisana Maria Zanon

O PLANO PLURIANUAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ANÁLISE DO PPA 2010-2013

São Leopoldo
2012

Elisana Maria Zanon

O PLANO PLURIANUAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ANÁLISE DO PPA 2010-2013

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Tutor: Prof. Emerson de Lima Pinto

São Leopoldo

2012

Elisana Maria Zanon

O PLANO PLURIANUAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ANÁLISE DO PPA 2010-2013

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão pública.

Conceito Final: A

Aprovado em Novo Hamburgo, 12 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Orientador Prof. Dr. Luis Roque Klering

_____

Prof. Diogo Joel Demarco

_____

Prof. Odair Gonçalves

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu amor, marido, amigo e companheiro de todas as horas, Odijan Paulo Gonçalves Ortiz, que sempre esteve ao meu lado me incentivando, auxiliando e dando força para que este trabalho alcançasse bons resultados.

AGRADECIMENTOS

À UFRGS que, via seu Curso de Especialização em Gestão Pública, proporcionou essa oportunidade de acesso à especialização na modalidade à distância.

Aos professores pela dedicação e empenho em ensinar, especialmente ao Prof. Dr. Luis Roque Klering, meu professor orientador, e ao Prof. Emerson de Lima Pinto, meu tutor e co-orientador, que me acompanharam nessa empreitada, disponibilizando tempo e conhecimento para a realização desta tarefa.

Aos colegas da Prefeitura Municipal de São Leopoldo, pela atenção e disposição em colaborar com seus conhecimentos e experiências, auxiliando para que esse estudo fosse concretizado, bem como pela disponibilização do material de pesquisa utilizado para execução deste trabalho.

Aos meus queridos pais, Saulo e Neli, pelo que representam em minha vida e pelo que me ensinaram a ser. Aos meus irmãos Elisângela e Evandro pelo carinho e amizade de sempre.

Ao Odijan, que amo tanto, agradeço pela paciência, pelo amor, pela disposição em ajudar e pelo apoio incondicional que me conforta e me deixa mais forte para superar os desafios.

Enfim, quero agradecer a todos que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O trabalho trata do Plano Plurianual no Município de São Leopoldo dos anos de 2010-2013. Inicialmente, são apresentados os fundamentos do Plano Plurianual, onde são feitas considerações acerca da atividade financeira do estado e do Sistema Orçamentário Brasileiro. Após breve histórico do Plano Plurianual no Brasil, compilou-se a conceituação doutrinária dessa importante peça orçamentária e destacaram-se os princípios do Plano Plurianual. Os elementos principais da peça orçamentária quadrienal foram analisados individualmente, onde foram abordados conceitos como diretrizes, objetivos e metas, além de ter sido estudado o que é programa, ação e indicador de desempenho. Na segunda parte do trabalho, foi realizado o estudo de caso do Plano Plurianual do Município de São Leopoldo de 2010-2013, onde foi apresentada a estrutura orgânica do ente municipal e as bases do plano elaborado, conforme dados obtidos em entrevistas e documentos. Após, foram analisadas as estimativas de receita para o quadriênio em cada órgão responsável pela arrecadação de recursos, onde se destacou as receitas mais significativas para o município. Entendida a forma como participam as fontes de recursos, passou-se para o estudo das metas e prioridades do PPA 2010-2013, classificando os 72 programas em finalísticos e de apoio administrativo. Foram abordados os programas finalísticos com maior aporte de recursos, destacando seus objetivos, indicadores de desempenho e respectivas metas. Por fim, foram apontados os principais problemas encontrados na análise da referida peça orçamentária, buscando indicar possíveis soluções, como a criação de um setor específico para o planejamento e a criação de gerentes de programa com conhecimento técnico para a elaboração das peças orçamentárias, seu controle e execução para que o planejamento orçamentário reflita um verdadeiro instrumento de gestão pública.

Palavras chave: plano plurianual; orçamento público; Município de São Leopoldo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 Estrutura Orgânica do Município de São Leopoldo..... 42
Quadro 2 Demonstrativo de Receita da Prefeitura Municipal..... 47
Quadro 3 Demonstrativo de Receita do SEMAE..... 48
Quadro 4 Demonstrativo de Receita do Hospital Centenário..... 49
Quadro 5 Demonstrativo de Receita do IAPS..... 50
Quadro 6 Anexo de Metas e Prioridades..... 51
Quadro 7 Código da Ação..... 52
Quadro 8 Relação dos Programas do PPA 2010-2013..... 54
Quadro 9 Programas de Apoio Administrativo..... 55
Quadro 10 Valores dos Programas de Apoio Administrativo..... 57
Quadro 11 Programas Finalísticos..... 58
Quadro 12 Valores dos Programas Finalísticos..... 59
Gráfico 01 Principais Programas Finalísticos (valores)..... 61
Quadro 13 Relação de Ações do Programa Educação Pública de Qualidade..... 63
Gráfico 02 Natureza das Ações da SMED..... 64
Quadro 14 Relação de Programas Finalísticos da SEMSAD..... 66
Quadro 15 Relação de Programas Finalísticos da SEPLAN..... 72
Quadro 16 . Relação de Programas Finalísticos da SEMOV..... 74
Quadro 17 Relação de Programas Finalísticos da SACIS..... 77
Quadro 18 Relação de Programas Finalísticos da SEMEDES..... 79
Quadro 19 Relação de Programas Finalísticos da Cultura..... 82
Quadro 20 Relação de Programas Finalísticos do HC..... 86
Quadro 21 Relação de Programas Finalísticos do SEMAE..... 87

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 10

2 FUNDAMENTOS DO PLANO PLURIANUAL..... 16

2.1 Atividade Financeira do Estado..... 16

2.2 Sistema Orçamentário Brasileiro..... 18

2.3 Aspectos Teóricos do Plano Plurianual..... 23

2.3.1 Origem do Plano Plurianual no Brasil..... 23

2.3.2 Conceituação Doutrinária..... 24

2.3.3 Previsão Legal..... 26

2.3.4 Princípios do Plano Plurianual..... 27

2.3.5 Elementos do Plano Plurianual..... 33

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 40

4 O PLANO PLURIANUAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO..... 42

4.1 Estrutura Orgânica do Município de São Leopoldo..... 42

4.2 Diretrizes e Objetivos do Plano Plurianual 2010-2013..... 43

4.3 Bases para a Elaboração do PPA 2010-2013..... 44

4.3.1 Informações dos Agentes Públicos Entrevistados..... 44

4.3.2 Análise das Estimativas de Receitas do PPA 2010-2013. 46

4.3.3 Anexo de Metas e Prioridades do PPA 2010-2013..... 50

4.4 Os Programas do Plano Plurianual 2010-2013..... 53

4.4.1 Programas de Apoio Administrativo do PPA 2010-2013.. 54

4.4.2 Programas Finalísticos do PPA 2010-2013..... 58

4.4.3 Programa da Secretaria Municipal de Educação..... 62

4.4.4 Programas da Secretaria Municipal de Saúde..... 65

4.4.5 Programas da Secretaria Municipal de Habitação..... 69

4.4.6 Programas da Secretaria de Planejamento..... 72

4.4.7 Programas da Secretaria de Obras..... 74

4.4.8 Programas da Secretaria de Meio Ambiente..... 75

4.4.9 Programas da Secretaria de Assistência Social..... 77

4.4.10 Programas da Secretaria de Desenv. Econômico..... 78

4.4.11 Programas da Secretaria de Segurança Pública..... 80
4.4.12 Programas da Secretaria de Cultura..... 82
4.4.13 Programas da Secretaria de Esportes..... 83
4.4.14 Programas da Secretaria Políticas para as Mulheres..... 84
4.4.15 Programas da Fundação Hospital Centenário..... 85
4.4.16 Programas do SEMAE..... 87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 90
REFERÊNCIAS..... 93
ANEXO A - Lei Municipal nº 6.677 de 11 de setembro de 2009..... 96
ANEXO B - Roteiro de Entrevistas –Executivo..... 98
ANEXO C - Roteiro de Entrevistas–Secretarias e Adm. Indireta..... 100

1. INTRODUÇÃO

A Reforma do Estado Brasileiro, ocorrida a partir de 1995, no primeiro mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, emprestou conceitos de administração privada para a administração pública, estabelecendo um modelo baseado na busca de resultados e no estabelecimento de controles gerenciais. Tais modificações visaram transformar a administração pública burocrática, preponderante na época, em gerencial. Klering e outros (2011), referem que:

> A diferença fundamental do novo modelo de administração pública está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Outrossim, são definidas metas para cada órgão, outorga-se maior autonomia na gestão de recursos, e passa-se a instituir, a posteriori, o controle de resultados alcançados.

Este modelo de administração pública tem como um dos pilares o planejamento que precisa ser inserido nas administrações públicas como técnica de gestão e não apenas como uma exigência legal a ser cumprida.

Segundo Cassarro (1999) "o planejamento visa estabelecer, com antecipação, a linha de conduta a ser trilhada, as etapas a vencer e os recursos a serem arrecadados e a empregar para viabilizar determinado objetivo vinculado à obtenção de resultados".

Na Administração Pública o planejamento é feito através de orçamentos estabelecidos por meio de leis. Tais leis consubstanciam-se no chamado Sistema Orçamentário, formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), em que é definido o planejamento das ações, informando onde deverão ser aplicados os recursos arrecadados pela administração.

Neste Cenário de transformações também está inserido o Município de São Leopoldo, fundado em 1824, localizado na região metropolitana de Porto Alegre, com uma população de 214.087 habitantes[1], que vive em uma área total de 102,739

[1] Taxa de urbanização de 99,6% e Densidade Demográfica de 2.083,79 hab/km². – dados IBGE de 2010.

km². Segundo dados do IBGE, em 2008, o município atingiu um PIB de R$ 2.934.147.000,00, valor que o classifica entre as maiores economias do Estado do Rio Grande do Sul.

Como na maioria dos municípios, vem crescendo em São Leopoldo a demanda por obras e serviços públicos sob a responsabilidade do ente municipal. Por essa razão, não é apenas uma determinação legal, mas uma necessidade, que se planeje adequadamente a aplicação dos limitados recursos que arrecada para o atendimento mais eficaz e eficiente dos anseios de sua população.

Dentre as ferramentas do Sistema Orçamentário importantes no planejamento municipal destaca-se o Plano Plurianual que, na definição da CAGE (2009),

> "é um plano de médio prazo por intermédio do qual o Governo procura ordenar suas ações para que levem ao atingimento de metas e objetivos fixados para um período de quatro anos, compreendendo o segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte".

Deste modo, é importante o estudo de um PPA mais coerente com as expectativas e necessidades do Município de São Leopoldo, de forma que o orçamento reflita adequadamente um planejamento de políticas públicas do município.

Assim, o questionamento deste estudo é: como definir um Plano Plurianual mais coerente com as expectativas e necessidades do Município de São Leopoldo, de forma que o orçamento reflita adequadamente um planejamento de políticas públicas?

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é analisar o Plano Plurianual no Município de São Leopoldo e propor o aperfeiçoamento de sua aplicação no município, de forma que o orçamento reflita adequadamente um planejamento de políticas públicas.

O objetivo central informado acima desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

a) Identificar na doutrina e na legislação os fundamentos teóricos do Plano Plurianual;

b) Identificar os problemas existentes no Plano Plurianual de São Leopoldo de 2010-2013;

c) Propor sugestões de melhorias, de forma que o orçamento reflita adequadamente um planejamento de políticas públicas;

Com base nestes aspectos justifica-se o desenvolvimento do tema porque as instituições de direito público têm por finalidade prover as necessidades públicas. Desse modo, o Estado institui e arrecada impostos para geração da receita necessária ao pagamento das despesas públicas. Nesse sentido, convém apresentar a definição de Petter (2009) para a expressão “necessidade pública”:

> Diferentemente das necessidades coletivas, as públicas são as que envolvem aquilo que incumbe ao Estado prestar, em decorrência de uma norma jurídica. Ou seja, há a necessidade de uma decisão política anterior, que juridiciza determinado interesse geral, atribuindo deveres ao Estado que, assim, legitima-se perante a sociedade. A prestação dos serviços públicos e o exercício do poder de polícia, além das hipóteses de intervenção no domínio econômico, são exemplos de atribuições estatais que se mantêm, realizam-se e são potencializadas, segundo o crescimento da atividade financeira do Estado. (Petter, 2009, p. 27).

Ocorre que os recursos arrecadados pelo Estado são insuficientes para a demanda por bens e serviços dos administrados. Como a arrecadação depende de fatores econômicos e sociais e está limitada por vários fatores, dentre os quais sua capacidade contributiva, é necessário controlar a despesa.

As despesas públicas, contudo, aumentam progressivamente em razão do crescimento populacional, do aumento das funções administrativas do Estado, do crescimento da demanda por serviços públicos, da maior interferência do governo no processo produtivo, além de outros fatores. Giacomoni (2005) refere que

> Uma das características mais marcantes da economia do século XX é o crescente aumento das despesas públicas. Tal situação não é encontrada apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado (Giacomoni, 2005, p. 23).

A realidade dos Municípios é ainda mais grave, por que estão cada vez mais pressionados pela demanda crescente por serviços públicos sob seu encargo, apesar da limitação de sua capacidade de arrecadação.

Neste contexto se insere a necessidade de planejamento das ações governamentais, que são estabelecidas pelo seu sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Nesse sentido, Giacomoni (2005, p.190) refere que

> O documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

O Plano Plurianual é uma das ferramentas mais importantes no processo de planejamento municipal, tendo em vista sua amplitude, alcance e suas implicações sobre os demais instrumentos do Sistema Orçamentário. Para a CGU (2005),

> O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento de amplo alcance, cuja finalidade é estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. Atualmente sua vigência é de quatro anos e uma das suas características é a regionalização, pois serve de instrumento para diminuir as desigualdades entre as diferentes regiões. (Controladoria-Geral da União, 2005, p. 13).

Segundo o § 1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988:

> A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Apesar disso, os gestores municipais não vêm utilizando o Plano Plurianual como instrumento útil de gestão, mas apenas como uma exigência legal a ser cumprida.

Nos municípios, o problema não decorre apenas da influência da cultura da administração pública brasileira, ainda muito vinculada à visão burocrática de administração, mas também pela falta de estrutura das prefeituras, que ainda não possuem profissionais preparados para essa nova realidade.

Portanto, o estudo do Plano Plurianual no Município de São Leopoldo de 2010-2013 é importante para verificar como está sendo utilizada essa ferramenta de gestão, bem como para buscar soluções para o seu aprimoramento.

Estruturalmente, este trabalho além desta introdução (composta basicamente pelo problema de pesquisa, objetivos, justificativa e estrutura), possui mais três capítulos, a saber:

Primeiramente, são apresentados os fundamentos do Plano Plurianual, nesta etapa são feitos alguns comentários sobre a atividade financeira do estado, bem como é feita uma abordagem mais geral sobre o sistema orçamentário e algumas considerações sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Na sequência, o trabalho traz o capítulo específico sobre o Plano Plurianual, que é o assunto principal do trabalho. Nessa etapa é elaborado um histórico do Plano Plurianual no Brasil. Após é feita a apresentação da conceituação doutrinária com a citação de vários autores a respeito dessa importante peça orçamentária.

Buscando reforçar o enfoque teórico da primeira parte do trabalho foram desenvolvidos os princípios do Plano Plurianual. Os elementos principais da peça orçamentária quadrienal foram analisados individualmente, onde foram abordados conceitos como diretrizes, objetivos e metas, além de ter sido estudado o que é programa, ação e indicador de desempenho.

Após são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, que é estruturada na forma de um estudo de caso, onde foi analisado o Plano Plurianual de São Leopoldo de 2010-2013.

No capítulo seguinte, foi realizado o estudo de caso do Plano Plurianual do Município de São Leopoldo. Inicialmente, foi necessário estudar a estrutura orgânica do ente municipal a fim de conhecer os órgãos responsáveis pela realização das políticas públicas e a alocação dos recursos do município. Passou-se, então, para o estudo das diretrizes e objetivos. Após, foi discorrido acerca das bases do Plano Plurianual 2010-2013 do Município de São Leopoldo, conforme dados obtidos em entrevistas e documentos.

Antes de adentrar nas metas e prioridades, foram analisadas as estimativas de receita para o quadriênio em cada órgão responsável pela arrecadação de recursos, onde foram destacadas as receitas mais significativas para o município.

Entendida a forma como participam as fontes de recursos, passou-se para o estudo das metas e prioridades do PPA 2010-2013. Inicialmente foram apontadas as informações constantes do Anexo de Metas e Prioridades, destacando os códigos dos programas e das ações, a fim de identificar projetos e atividades.

Na sequência foram elencados os 72 programas que compõem o Plano Plurianual, separando os de apoio administrativo dos finalísticos. Após a realização de comentários acerca das principais ações dos programas de apoio administrativo e

dos valores que participam no montante global do planejamento, passou-se à análise dos programas finalísticos. Foram destacados os programas com maior aporte de recursos e analisados os principais programas finalísticos dos órgãos do Município de São Leopoldo, destacando seus objetivos, indicadores de desempenho e respectivas metas.

Por fim, nas considerações finais foram apontados os principais problemas encontrados na análise do Plano Plurianual 2010-2013 do Município de São Leopoldo: problemas na elaboração dos programas; confusão entre os conceitos de ação e programa; bem como na escolha, definição ou ausência de indicadores de desempenho. Buscou-se indicar possíveis melhorias, como a criação de um setor específico para o planejamento e a criação de gerentes de programas em cada órgão, que estejam preparados tecnicamente para elaborar as peças orçamentárias e efetuar seu controle e execução, de modo que o planejamento orçamentário reflita um verdadeiro instrumento de gestão pública.

2 FUNDAMENTOS DO PLANO PLURIANUAL

2.1 Atividade Financeira do Estado

Desde que o homem passa do estado de isolamento para a vida social surgem necessidades, como as da defesa de sua pessoa e seus bens, a disciplina dos conflitos entre indivíduos e a própria defesa de seus agregados contra as demais organizações. Tais necessidades caracterizam-se por extrapolar a esfera pessoal dos indivíduos componentes da organização para obterem um caráter mais geral ou coletivo.

Por terem esse caráter que transcende a realidade individual, as necessidades coletivas não podem ser supridas pelos próprios indivíduos e nem pelos grupos privados por ela criados, surgindo assim, a necessidade de uma organização superior denominada Estado que tem por função básica: o atendimento das necessidades de ordem geral e coletiva.

> O Estado não deixa de ser uma grande associação. Enquanto tal, existe para o atingimento de certos fins que dizem respeito aos interesses da própria coletividade. É a atividade política que determina a escolha dos objetivos que devem ser perseguidos prioritariamente, visto que não é possível querer atingi-los, a todos, simultaneamente, em razão da escassez de meios financeiros. Fundamentalmente o Estado dispõe daquilo que a arrecada na sociedade, no mais das vezes, de forma coercitiva. (Bastos, 1999, p. 3).

Historicamente o Estado incorporou diversas formas acompanhando o desenvolvimento da sociedade. Inicialmente, o Estado confundia-se com a figura do soberano que comandava toda atividade da Administração Pública como se fosse de seu patrimônio, por essa razão esse tipo de administração foi denominada pela doutrina de Administração Pública Patrimonialista.

> Houve época em que o rei era o estado. Ele era o ditador supremo espiritual, temporal e financeiro. Não havia distinção entre as finanças particulares do rei e as do estado. Na Mesopotâmia, por volta do 3º milênio A.C., os templos e os reis arrendavam terras e sementes aos agricultores em troca de 'juros', pagos em espécie (na língua do antigo Egito e Mesopotâmia a mesma palavra significava bezerro, dar à luz e juros). (Longo *apud* Bastos, 1999, p.4)

No século XIX surgiu a denominada Administração Pública Burocrática como uma forma de contraposição ao Patrimonialismo que funcionava como uma extensão do poder soberano e favorecia a corrupção e o nepotismo. Esse modelo de administração tem como princípios orientadores a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese o poder legal.

Com a expansão do desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial na segunda metade do século XX surge a Administração Pública Gerencial (APG), variante nacional inspirada na Nova Administração Pública (NAP):

> A Nova Administração Pública pode ser compreendida como um complexo conjunto de diretrizes estruturantes de um modelo de Estado e de Administração Pública baseado em pressupostos e conceitos que se desdobram, para fins de incidência instrumental sobre a realidade, até o nível das políticas (programas) e tecnologias gerenciais. (Bergue, 2010)

Ao assumir funções cada vez mais significativas o Estado teve que buscar meios para satisfazer as necessidades públicas, ocorre que

> nem todos os reis eram ricos nem todas as guerras vitoriosas, logo muito cedo na história da civilização os reis passaram a depender de impostos. O oferecimento ocasional de serviços pessoais e de produtos agrícolas, como presente em honra aos deuses, eventualmente se tornaram contribuições sistemáticas para suportar os templos e as finanças imperiais. Em regiões onde o dinheiro não era desconhecido, os impostos eram aplicados sobre o produto da terra (dízimo) e pagos em espécie. A contribuição obrigatória de trabalho pessoal ao Estado (corvée) tem origem nessa época – em egípcio antigo a palavra 'trabalho' é sinônimo de 'imposto'(Longo apud Bastos, 1999, p.5).

A busca pelos meios para satisfação das necessidades gerais e coletivas através da arrecadação de impostos, da gestão desses recursos e da aplicação em um dispêndio ou investimento é o que se denomina de atividade financeira do Estado.

Segundo Machado (2000, p. 30) a atividade financeira do Estado é o "conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins".

> A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir, e despender o dinheiro indispensável às necessidades cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àqueloutras [sic] pessoas de direito público.

> Embora expressa em algarismos de dinheiro, a atividade financeira, do ponto de vista econômico, desloca, do setor privado para o setor público, massa considerável de bens e serviços, retirando-os uns e outros ao consumo e ao investimento de particulares (Baleeiro, 1964, p. 2)

Em razão da escassez de recursos verifica-se a necessidade de planejar a aplicação dos gastos públicos.

> O planejamento é uma forma de a sociedade, por meio de seus representantes e instituições, aferir suas potencialidades e limitações, coordenando recursos e esforços para realizar, por intermédio das estruturas do Estado, diretamente, e por indução à iniciativa privada, as ações necessárias ao atingimento dos objetivos nacionais e das metas governamentais. (Piscitelli, Timbó e Rosa, 2002, p. 19)

Atualmente no Brasil, o planejamento dos gastos públicos se dá através do sistema orçamentário público, composto pelos instrumentos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador público dispõe para planejar ações futuras de modo a concretizar os bens e serviços almejados pela sociedade.

As despesas públicas vêm aumentando progressivamente em razão do crescimento populacional, do aumento das funções administrativas do Estado, do crescimento da demanda por serviços públicos, da maior interferência do governo no processo produtivo além de outros fatores.

Por outro lado os ingressos de recursos ao patrimônio público, apesar do aumento da carga de impostos, não são suficientes para atender todas as necessidades da população. Em razão desses aspectos impõe-se à Administração Pública a tomada de medidas para o controle e o planejamento das despesas públicas.

2.2 Sistema Orçamentário Brasileiro

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Publico para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos

recursos a serem obtidos, bem como, a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

> O Orçamento Público é um processo que possui conotação administrativa (ou de gestão), financeira, econômica, contábil e legal, por meio do qual o Poder Legislativo autoriza a execução de despesas públicas destinadas à consecução de um programa de governo. Constitui-se em poderoso instrumento de controle, pois delimita a ação do gestor, já que este só pode efetuar despesas que estejam autorizadas na peça orçamentária (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, p. 85).

Na visão atual proposta pela Reforma do Estado Brasileiro o orçamento deve ser verdadeiro instrumento de gestão. Conforme Giacomoni (2005, p. 67)

> A reforma orçamentária na sua essência exigia que os orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumentos de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. A partir de suas características como documento de “antecipação”, o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo.

O Sistema Orçamentário Brasileiro, consoante determina a Constituição Federal de 1988 em seu art. 165 é constituído pelas seguintes Leis de iniciativa do Executivo: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual.

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I - o plano plurianual;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
> § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.
> § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.
> § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
> (...)

O conjunto das peças orçamentárias compõe o denominado "Sistema Integrado de Planejamento do Orçamento Programa". Diz-se que o sistema é integrado, pois deve haver compatibilidade entre as três leis não somente quanto ao conteúdo, na existência comum de programas de governo, mas, também, no sentido de existir coerência entre o planejamento e a possibilidade real de execução.

> O processo orçamentário não pode ser visto como auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – Elaboração da proposta orçamentária – é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem uma maior substância quando integrado ao processo de planejamento." (Giacomoni, 2005 , p. 195).

Portanto, para que os orçamentos alcancem os resultados esperados, além de estarem integrados uns aos outros como um sistema, precisam constantemente ser atualizados de acordo com as modificações ocorridas na realidade dos destinatários das políticas públicas.

O Plano Plurianual é instrumento previsto no Sistema Orçamentário responsável pelo planejamento do período de quatro anos, planejado no primeiro ano de governo e executado três anos na gestão que o elaborou e um ano para a gestão seguinte. Com isso, o legislador constitucional tentou estabelecer uma continuidade no planejamento entre as legislaturas.

> O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.
> 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 decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (Kohama, 2001, p.76).

Pode-se dizer também que a peça orçamentária tem por finalidade planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de médio prazo, a ser considerado pelos administradores municipais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, obedece à anualidade, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e deve ser compatível com o plano plurianual.

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-la às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual.
> Portanto, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras. (Kohama, 2001, p. 77).

A Lei de Diretrizes Orçamentária tem por finalidade fazer a conexão do planejamento de médio prazo, representado pelo Plano Plurianual, com as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual.

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA, que antecipa as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte. (Controladoria-Geral da União, 2005, p. 12).

Portanto, a LDO tem importante papel no Sistema Orçamentário apesar de seu aspecto mais teórico, já que é fundamental na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Por fim a Lei Orçamentária Anual é o instrumento legal que estima a receita e autoriza a despesa para cada exercício.

> Para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o Orçamento Anual, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados. (Kohama, 2001, p. 77)

Segundo depreende-se do §5º do art. 165 da Constituição, a Lei Orçamentária Anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, a administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Ressalta-se que a Lei Orçamentária anual deverá ser compatível com o Plano Plurianual e obedecer às diretrizes norteadoras da LDO. Dessa forma, a Lei Orçamentária Anual será tida como uma parcela do planejamento estruturado pelo Plano Plurianual. Conclui-se, portanto, que a Lei Orçamentária Anual é o instrumento que possibilita a concretização dos programas de governo estabelecidos no Plano Plurianual.

Nesse sentido, Paludo (2010, p. 51) refere que

> A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento que operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas.

Segundo os conceitos de administração o planejamento pode ser dividido em três níveis: estratégico, tático e operacional. Nesse sentido é possível fazer uma analogia destes três níveis com a tríade de planejamento da administração pública: o Plano Plurianual seria o planejamento estratégico[2] da administração pública, porquanto estabelece as políticas (programas) para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao seu turno, seria o planejamento tático porque estabelece o planejamento das ações anualmente; e a Lei Orçamentária Anual, por fim, seria o planejamento operacional porque estabelece quanto e onde serão implementadas as ações.

[2] Segundo Klering (2008), Planejamento estratégico é o processo de definição das ações de orientação geral de uma organização segundo a estratégia. Contempla uma visão de longo prazo, orientada para grandes objetivos e que alcança a administração e a sociedade como um todo.

2.3. Aspectos Teóricos do Plano Plurianual

Introduzido o tema pelos comentários acerca da atividade financeira do estado e situado o Plano Plurianual dentro do Sistema Orçamentário Brasileiro, nesse momento é oportuno abordar os aspectos teóricos do PPA, premissa para o estudo do Plano Plurianual no Município de São Leopoldo, que será feita na sequência do trabalho.

2.3.1 Origem do Plano Plurianual no Brasil

Antes do surgimento do Plano Plurianual que conhecemos atualmente, existiam os Quadros de Recursos de Aplicação de Capital (QRAC), que foram criados pela Lei n.º 4.320/64 que previa que o Poder Executivo aprovaria o referido quadro por decreto de duração de pelo menos três anos, abrangendo receitas e despesas de capital.

Na seqüência, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º1 de 1969, criaram o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que mantinha o modelo do QRAC, mas exigia a aprovação por lei.

Todavia, segundo Giacomoni (2005, p.80)

> na condição de peça meramente informativa, sem cunho autorizativo, os orçamentos plurianuais não chegaram a constituir-se em instrumentos efetivos de programação orçamentária de médio prazo, transformando-se com o passar do tempo, em documento sem maior interesse, sendo elaborados somente em atenção às exigências legais.

Buscando valorizar o planejamento da gestão pública, a Constituição de Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que juntamente como a Lei Orçamentária anual forma um sistema, que mantém vínculos entre as peças orçamentárias através dos programas e exige do administrador a elaboração de planejamento de médio prazo.

> Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual (Giacomoni, 2005, p.200.)

O Plano Plurianual foi criado como um importante instrumento de planejamento integrado ao Orçamento. A partir de sua implementação, a legislação brasileira passa a destacar o planejamento como pressuposto de uma gestão fiscal responsável, exigindo que o gestor público planeje suas ações, de modo transparente, visando ao aumento da eficiência da ação governamental e ao alcance de resultados.

2.3.2 Conceituação Doutrinária

Conforme referido anteriormente o Plano Plurianual é instrumento previsto no Sistema Orçamentário responsável pelo planejamento do período de quatro anos, planejado no primeiro ano de governo e executado três anos na gestão que o elaborou e um ano na gestão seguinte.

A doutrina, ao conceituar o Plano Plurianual, classifica a peça orçamentária como um planejamento de médio prazo:

> O PPA é doutrinariamente conhecido como o planejamento estratégico de médio prazo da administração pública brasileira. (Carvalho, 2010, p.32)
>
> É um plano de médio prazo, por intermédio do qual o Governo procura ordenar suas ações que levem ao atingimento de metas e objetivos fixados para um período de quatro anos, compreendendo o segundo ano de mandato até o primeiro do mandato seguinte. (CAGE, 2009, p.90).
>
> O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais. (Kohama, 2001, p.76).

Em razão desse caráter de planejamento de médio prazo o Plano Plurianual é um instrumento legal de maior abrangência do Sistema Orçamentário para o estabelecimento das prioridades e metas da Administração Pública:

> O Plano Plurianual – PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e direcionamento das ações do Governo. Ele traduz ao mesmo tempo, o compromisso com objetivos e a visão de futuro assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de estado e nos programas do Governo.(Paludo, 2010, p. 81).

No que se refere ao conteúdo o Plano Plurianual estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada.

> 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 decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (Kohama, 2001, p.76).

> O conceito do PPA – Plano Plurianual é extraído da Constituição Federal, art. 165, § 1º: ”a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (Paludo, 2010, p.81).

Outro aspecto destacado pela doutrina está na forma de elaboração do Plano Plurianual que invade a legislatura do sucessor a fim de garantir continuidade ao planejamento, apesar de eventual mudança do Governo:

> Os planos plurianuais substituíram os planos nacionais de desenvolvimento, e sua vigência corresponderá ao mandato presidencial (que, com Emenda Constitucional de revisão nº 5/94, voltou a ser de quatro anos), sempre com um ano de defasagem (isto é, do 2º ano do mandato de cada presidente ao primeiro mandato subseqüente). A defasagem é necessária, pois a discussão final e a aprovação de um plano só podem dar-se depois da posse do novo governo; paralelamente, cada governo que se inicia continua trabalhando com base no que ficou por concluir do período anterior, enquanto ainda está concluindo elaboração de seu próprio plano de trabalho. Em condições de continuidade, de normalidade, de estabilidade, poder-se-ia dizer que isto é absolutamente razoável, pois qualquer país deve ter seus grandes e permanentes objetivos nacionais. (Piscitelli, Timbó e Rosa, 2002, p. 48).

Portanto, o Plano Plurianual é um instrumento previsto na Constituição Federal para a elaboração do planejamento estratégico de médio prazo (quatro anos), onde são definidas, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública, relativamente às despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.

2.3.3 Previsão Legal

O Plano Plurianual está previsto na Constituição Federal no art. 165, inciso I e § 1º, que assim dispõem:

> **Art. 165**. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I - o plano plurianual;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> **§ 1º** - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
> (...)

Conforme estabelece a norma constitucional, as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, todavia, no âmbito da União e dos Estados, também participam da elaboração os Poderes Legislativo e Judiciário, tendo em vista a independência dos poderes. Nesse sentido, o Executivo é o responsável pela consolidação dos orçamentos oriundos do Legislativo e Judiciário, que definem seu próprio orçamento.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o Plano Plurianual está previsto no art. 149, inciso I e § 1º e 2º da Constituição Estadual:

> **Art. 149** - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide LEC n.º 10.336/94)
> I - do plano plurianual;
> II - de diretrizes orçamentárias;
> III - dos orçamentos anuais.
> **§ 1º** - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.
> **§ 2º** - O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.
> (...)

Como se observa no § 1º do texto legal acima o legislador estadual acrescentou que, ao estabelecer o Plano Plurianual, as diretrizes, objetivos e metas

deverão ser quantificados física e financeiramente de modo a evidenciar que, desde o planejamento de médio prazo, deverá haver relação com a concretização dos objetivos traçados.

O § 2º, por sua vez, estabelece que “O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado,...”. Assim, a Constituição Gaúcha deixa claro que o Plano Plurianual é planejamento de médio prazo, sendo o Plano Global de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado o planejamento de longo prazo.

Por fim, a Lei Orgânica do Município de São Leopoldo normatiza o Plano Plurianual no inciso I do art. 56 e no art. 62:

> **Art. 56**. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual;
> II - as diretrizes orçamentárias; e
> III - os orçamentos anuais
>
> **Art. 62**. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei Orgânica de São Leopoldo reprisa o art. 165, § 1º da Constituição Federal em seu art. 62, apenas excluindo que o PPA seja elaborado de forma regionalizada, em razão de tratar-se de um município com dimensões que não carecem de planejamentos regionalizados.

2.3.4 Princípios do Plano Plurianual

No Manual Técnico de Orçamento de 2011, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, são referidos os princípios básicos que norteiam o Plano Plurianual:

- identificação clara dos objetivos e das prioridades do Governo;
- integração do planejamento e do orçamento;
- promoção da gestão empreendedora;
- garantia da transparência;
- estímulo às parcerias;
- gestão orientada para resultados; e

- organização das ações de Governo em programas.

Tendo em vista a importância dos princípios para o entendimento do Plano Plurianual, cumpre desenvolver individualmente o que significam:

a) Princípio da Identificação Clara dos Objetivos e das Prioridades do Governo

O Princípio da Identificação Clara dos Objetivos e das Prioridades do Governo estabelece que, para que o Plano Plurianual possa representar verdadeiro instrumento de planejamento deve, primeiramente, identificar de forma clara os objetivos almejados pelo Governo, ou seja, aquilo que ele pretende atingir durante os quatro anos de vigência do Plano; bem como definir as prioridades que deverá eleger, tendo em vista a escassez de recursos para a solução de todos os problemas sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, Fernandes *apud* Piscitelli, Timbó e Rosa (2002, p. 89), refere

> A clareza na definição dos objetivos tem três nítidas vantagens:
> a) habilita os administradores a saberem exatamente aquilo que se espera que eles façam;
> b) habilita as autoridades responsáveis a julgarem os desempenhos em termos de objetivos predeterminados;
> c) dá clara informação ao público em geral, incluindo a imprensa e o Parlamento, sobre as finalidades de cada órgão e entidade e, consequentemente, habilita esses segmentos a efetuarem uma avaliação mais justa do desempenho dos próprios dirigentes.

b) Princípio da Integração do Planejamento e do Orçamento

O Princípio da Integração do Planejamento e do Orçamento informa que o Plano Plurianual como orçamento deve representar o planejamento do Governo, para que exerça de forma efetiva a função para o qual foi criado. Como já referido na introdução, mais que uma exigência legal, o orçamento deve ser um instrumento de gestão.

> De acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais,

> por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Nesse sentido, os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do sistema de planejamento (Giacomoni, 2005, p. 199)

A integração entre planejamento e orçamento deve ser constantemente revista, tendo em vista as constantes alterações dos cenários que embasam o planejamento. Neste sentido, Flores (2005, p. 61) refere que “planejamento é um processo e não um ato, por isso precisa de revisão e ajustes constantes”.

O Plano Plurianual apesar de ser de médio prazo, com vigência de quatro anos, deve ser revisado durante sua execução para que haja a integração entre o planejamento e o orçamento, como preceitua o princípio em análise.

c) Princípio da Promoção da Gestão Empreendedora

O Princípio da Promoção da Gestão Empreendedora é norteado pelos conceitos de Administração Pública Gerencial, que trazem conceitos da iniciativa privada como o empreendedorismo para o setor público e procuram melhorar a qualidade dos serviços públicos com a redução dos custos.

> A gestão empreendedora é a orientação governamental para transformar a burocracia pública e melhorar a governança. O propósito da gestão pública empreendedora é reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Seu princípio básico é a introdução de um novo paradigma gerencial no governo, voltado para resultados, focado no cliente/cidadão, baseado em parcerias, compromisso, responsabilização, risco, iniciativa, aprendizado conjunto e trabalho em rede. A visão de futuro orientadora desse princípio é a formação de um serviço público eficaz, eficiente, flexível, transparente, altamente capacitado e profissionalizado. (Martins, 2007)

A gestão pública empreendedora tem como foco o cliente/cidadão, destinatário das políticas públicas.

d) Princípio da Garantia da Transparência

O Princípio da Garantia da Transparência do Plano Plurianual visa, além da publicidade garantida constitucionalmente, dar à peça orçamentária a necessária

visibilidade ao cidadão daquilo que se está planejando, a fim de permitir o controle social dos programas e ações que serão desenvolvidos durante a execução do orçamento.

> As idéias de publicidade e transparência parecem ser complementares. A partir da acepção comum das palavras, pode-se entender a publicidade como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. Transparência, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível, é o que se deixa repassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legais previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle. (Motta, 2008)

Portanto, a transparência pode ser entendida como uma publicidade qualificada, que vai além da mera disponibilização do orçamento para a população. Possibilita a compreensão exata de seu conteúdo que, apesar de técnico deve ser inteligível ao cidadão que é o destinatário dos programas elaborados pelo governo eleito.

e) Princípio do Estímulo às Parcerias

O Princípio do Estímulo às Parcerias têm por objetivo ampliar a capacidade de resolução dos problemas através dos programas do Plano Plurianual.

> O conceito de parceria entre o setor público e o setor privado utilizado no Plano aparece no documento — Procedimento para Elaboração de Programas: PPA 2000 (MOG, 1999b), no tópico que trata dos recursos financeiros do Plano. Esse documento, inicialmente, define que os recursos dos parceiros privados constituem uma fonte de recursos do Plano, ao afirmar que “as fontes de recursos para o financiamento das ações podem ser o Orçamento Geral da União (OGU), e recursos de parceiros (estados, municípios e setor privado)” (id. ibid., p. 9). Em seguida, esclarece o conceito que adota para parceiro: “considera-se como de parcerias os recursos próprios aplicados por parceiros do setor privado em ações que integram programas do governo” (id. ibid., p. 14). Portanto, para o Plano, uma aplicação de recursos privados em programa incluído no PPA é considerada uma parceria.(Soares e Campos Neto, 2002).
>
> O desafio de encontrar formas inovadoras para financiar o desenvolvimento vem adquirindo importância crescente nos últimos anos, em decorrência do agravamento da crise fiscal do setor público. No país e no exterior, estão sendo discutidas e experimentadas novas maneiras de viabilizar a

> ampliação da oferta de serviços sociais e de infra-estrutura econômica. O fenômeno não é restrito a países em desenvolvimento. Soluções inovadoras nesse campo têm vindo da União Européia, onde as regras de integração ao bloco econômico impõem severas restrições ao gasto público. (Garces e Silveira, 2002).

O grande volume de demandas sociais e a escassez de recursos exigem que o Governo busque parcerias junto aos demais entes federativos ou mesmo com o setor privado para a consecução das políticas públicas.

f) Princípio da Gestão Orientada para Resultados

O Princípio da Gestão Orientada para Resultados, como referido no princípio da gestão empreendedora, é uma decorrência da visão da Administração Pública Gerencial, cujo planejamento tem por objetivo a busca de resultados. O Plano Plurianual é visto como instrumento de gestão capaz de otimizar os recursos públicos de modo a deles extrair maiores e melhores resultados.

> O modelo gerencial adotado tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano. A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a de criar a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano. (Garces e Silveira, 2002).

A gestão orientada por resultados exige o implemento de ferramentas de controle que possibilitem a avaliação periódica dos resultados. Nesse sentido, o Plano Plurianual utiliza indicadores de desempenho para aferir se os programas elaborados estão atingindo os resultados esperados pelo planejamento nas ações governamentais.

> A gestão voltada para resultados adota um modelo de gerenciamento com responsabilidades claramente atribuídas e com objetivos consistentes e bem delineados, em que o órgão gestor deve primar pela eficiência nos processos produtivos, controlando custos e buscando melhorar a qualidade dos serviços e a efetividade dos resultados. (Paludo, 2010, p. 84)

Segundo Garces e Silveira (2002) esse novo modelo de gestão

> Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa, nesse caso, comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas à expectativa da sociedade. O processo de avaliação, realizado de forma participativa e transparente, proporciona, além disso, a ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados.

Portanto, essa nova perspectiva torna o Plano Plurianual uma ferramenta de gestão dinâmica, exigindo constante reavaliação do planejamento, a fim de permitir que os resultados alcançados atendam as expectativas da sociedade.

g) Princípio da Organização das Ações de Governo em Programas

O Princípio da Organização das Ações de Governo em Programas visa orientar o administrador na elaboração de seu planejamento, de modo que as ações que busquem solucionar determinado problema estejam reunidas no mesmo programa. Cada programa deve solucionar pelo menos um problema.

É o que Paludo (2010, p.23) denomina de Princípio da Programação, segundo o qual “o orçamento deve evidenciar os programas de trabalho, servindo como instrumento de administração do Governo, facilitando a fiscalização, gerenciamento e planejamento”.

Nesse sentido, o mencionado autor (2010, p. 89), refere que “a organização por Programas compreende a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações para solucionar esses problemas e alcançar os objetivos pretendidos”.

A organização das ações do governo sob a forma de programas busca proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública, já que ao estabelecer o programa como unidade básica do Sistema Orçamentário, permite ao administrador estabelecer quais serão as diretrizes de seu planejamento e quais ações deverá tomar para a solução dos problemas enfrentados pelos programas criados.

> O programa é um conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Esse objetivo é concretizado em resultados - resultado é a

> solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade - mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo (Garces e Silveira, 2002).

No mesmo sentido, Paludo (2010, p. 23) diz que “programa é o instrumento que o Governo Utiliza para organizar suas ações de maneira lógica e racional, a fim de otimizar a aplicação dos recursos públicos e maximizar os resultados para a sociedade”.

Essa metodologia de trabalho amplia a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, já que estabelece uma organização para o planejamento, onde é possível o controle social das ações governamentais e programas pelos indicadores de desempenho e também permitem maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

2.3.5 Elementos do Plano Plurianual

Segundo o §1º do art. 165 da Constituição Federal o Plano Plurianual estabelece 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.

As diretrizes do PPA são as linhas gerais que desenham o planejamento do Governo, geralmente vinculadas às plataformas de campanha de caráter mais amplo e abstrato. São os megaobjetivos ou macroobjetivos que norteiam a elaboração dos programas.

Para Maldonado *apud* Flores (2005, p. 32) as diretrizes são

> linhas gerais de ação estipuladas por uma instituição (governo, entidade pública ou privada), em conseqüência com as políticas definidas, tendo em vista o atendimento dos macros objetivos relacionados à materialização de tais políticas. As diretrizes balizam o caminho a ser percorrido, num determinado período de tempo, com vistas a atingir os resultados mais expressivos visados pela ação da instituição

Os objetivos, ao seu turno, são aqueles expressos na própria programação do Plano Plurianual, portanto estão limitados no tempo. Todo o programa elaborado no

PPA deve conter um objetivo que vise a solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade. É o alvo concreto da atuação do poder público, ou seja, são

> resultados concretos que se pretende obter e manter por intermédio de um certo empreendimento (considerado no seu global e não apenas em relação à parte que será executada num determinado ano). A idéia de objetivo em planejamento e orçamento se acha fortemente relacionada com a variável tempo, pois enquanto um propósito (objetivo de nível macro) pode ter duração indeterminada (ou até mesmo ser perene), os objetivos devem, necessariamente, situar-se no tempo. Além disso, sempre que possível, eles devem ser expressos em unidades de rendimento de modo a evidenciar os benefícios que propiciarão à comunidade (Maldonado *apud* Flores, 2005, p. 32).

Por fim, as metas representam as parcelas de resultado que se pretende alcançar no período de vigência do plano. É

> elemento de desdobramento quantificados dos objetivos específicos de uma certa categoria programática (programa, subprograma, projeto ou atividade) por meio do qual se pretende produzir nesta ou nos seus desdobramentos (subprojetos/subatividades), no decorrer de determinado exercício. (...) As metas constituem a expressão quantitativa e qualitativa de um propósito, retratando os resultados de cada passo intermediário que conduz à realização dos objetivos (Maldonado *apud* Flores, 2005, p. 33).

Para o atingimento das diretrizes, objetivos e metas o Plano Plurianual é organizado por outros elementos como: programas, ações e indicadores de desempenho.

a) Programa

O principal elemento organizador do Plano Plurianual é o programa, que além de ser o elo de todo o sistema orçamentário, é o responsável pela organização da atuação governamental. É a partir dele que o Governo articula um conjunto de ações que irão concorrer para a solução de um determinado problema escolhido, dentre as prioridades (diretrizes) do governo, para ser resolvido.

> O programa é instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual, para obter-se a solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.(Bezerra Filho, 2006, p.86)

O programa é composto por um conjunto de ações que buscam a consecução dos objetivos do governo no período de vigência do plano. Segundo Klering e Schröeder (2009):

> constitui uma seqüência de ações estruturadas e sistêmicas no tempo (reunindo esforços de diferentes pessoas, órgãos, entidades, entes de governo), de caráter orientador, coordenador, executor e avaliador, e que viabilizam o alcance e objetivos (finalísticos e de apoio administrativo).

Como referido anteriormente, os programas contêm os objetivos a serem alcançados pelo Governo. Conforme a natureza deste objetivo, os programas podem ser classificados em dois tipos básicos: programas finalísticos e programas de apoio administrativo.

a.1) Programa Finalístico

Os programas finalísticos são aqueles que procuram alcançar bens ou serviços diretamente à sociedade. Como o próprio nome já antecipa, essa espécie de programa possui finalidade de resolver os problemas ao encargo do gestor público. Nos programas finalísticos os resultados são passíveis de mensuração por meio de indicadores de desempenho.

a.2) Programa de Apoio Administrativo

Os programas de apoio administrativo, ao contrário dos programas finalísticos, não resultam diretamente em bens ou serviços à sociedade, embora colabore para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas passíveis de apropriação àqueles programas. São de natureza predominantemente administrativa.

Bezerra Filho (2003, p. 86) refere que o Programa de Apoio Administrativo

> corresponde ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos

> objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação por esses programas. Seus objetivos são, portanto, os de prover os órgãos da União de meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.

b) Ações

A solução de um problema se dá através das ações concretas de governo. As ações orçamentárias significam justamente os movimentos que o administrador vai desempenhar para alcançar o objetivo de um programa.

> Constitui uma providência visando alcançar um produto (bem ou serviço), ou conjunto de produtos, que, por sua vez, concorrem para a realização de um objetivo; pode ter um caráter mais restrito (como ação administrativa) ou mais amplo (como ação governamental); neste caso, como ação governamental, pode englobar um projeto, um programa, uma atividade, ou mesmo uma simples operação especial (Klering e Schröeder, 2009).

Para Paludo (2010, p. 173) as ações são

> instrumentos de realização dos programas, são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Toda ação de governo deve estar estruturada em programas, que devem estar orientados para o alcance de objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual respectivo.

Segundo a Portaria n.º 42/1999 – MPOG, as ações de governo podem ser classificadas em três categorias diferentes: atividade, projeto e operação especial.

b1)Atividade

Atividade é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

b2)Projeto

Projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

b3)Operação Especial

Operações Especiais são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Porém, um grupo importante de ações com a natureza de operações especiais, quando associadas a programas finalísticos, podem apresentar uma medição correspondente a volume ou carga de trabalho.

Segundo MTO 2011 são exemplos de operações especiais: amortização, juros, encargos e rolagem da dívida contratual e mobiliária; pagamento de aposentadorias e pensões; transferências constitucionais ou legais por repartição de receita (FPM, FPE, Salário-Educação, Compensação de Tributos ou Participações aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Transferências ao Governo do Distrito Federal); pagamento de indenizações, ressarcimentos, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários, benefícios de assistência social; Reserva de contingência, inclusive as decorrentes de receitas próprias ou vinculadas; Cumprimento de sentenças judiciais (precatórios, sentenças de pequeno valor, sentenças contra empresas, débitos vincendos, etc.); operações de financiamento e encargos delas decorrentes (empréstimos, financiamentos diretos, concessão de créditos, equalizações, subvenções, subsídios, coberturas de garantias, coberturas de resultados, honras de aval, assistência financeira) reembolsáveis ou não; ações de reservas técnicas (centralização de recursos para atender concursos, provimentos, nomeações, reestruturação de carreiras etc.); complementação ou compensação financeira da União; contraprestação da União nos contratos de Parcerias Público-Privadas; contribuição a organismos e/ou entidades nacionais ou

internacionais; integralização e/ou recomposição de cotas de capital junto a entidades internacionais; contribuição à previdência privada; contribuição patronal da União ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos; desapropriação de ações, dissolução ou liquidação de empresas; encargos financeiros (decorrentes da aquisição de ativos, questões previdenciárias ou outras situações em que a União assuma garantia de operação); operações relativas à subscrição de ações; indenizações financeiras (anistiados políticos, programas de garantias de preços etc); e participação da União no capital de empresas nacionais ou internacionais.

d) Indicadores de Desempenho

O indicador de desempenho é o instrumento pelo qual o gestor público mede o desempenho do programa (evolução do problema) durante a vigência do Plano Plurianual. Essa metodologia de controle de desempenho é oriunda da visão da Administração Pública Gerencial e está incorporada nos princípios do Plano Plurianual abordado anteriormente.

> A utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados (results oriented management – ROM). Esse conceito tem sido adotado nas administrações públicas de diversos países, especialmente nos de cultura anglo-saxônica (EUA, Austrália, Reino Unido) - TCU, 2000.

O indicador deve ser passível de aferição, em determinado período de tempo; deve estar de acordo com o objetivo estabelecido pelo programa, de modo a se ajustar conforme a contribuição das ações.

O indicador está relacionado ao programa porque, segundo Flores(2005, p. 40):

> é o método pelo qual serão avaliados os objetivos de um programa. Logo, sempre vai estar relacionado a estes, sob pena de perder o sentido. A escolha deste método deve ser cautelosa e deve possibilitar a mensuração através de índices percentuais ou números, mas sempre devem ser passíveis de medição em períodos de tempo.(Flores, 2005, p. 40).

Os indicadores de desempenho de programa constituem uma relação entre grandezas relevantes para entender se o programa alcançou o objetivo ao

expressar, de forma quantitativa, as conseqüências de suas ações para o público-alvo. As principais modalidades de indicadores são os índices, os coeficientes, as taxas, os percentuais e as médias.

> Indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede algum aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas predeterminadas (TCU, 2000).

Portanto, os indicadores de desempenho têm importante papel no sucesso do Plano Plurianual porque permite o monitoramento dos resultados/metas pretendidos pelo plano em determinado período e sua reavaliação no curso da execução orçamentária de modo a que se alcance os objetivos do programa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia aponta o caminho a ser seguido, norteando as ações do pesquisador, por meio das fontes e ferramentas disponíveis.

A pesquisa realizada neste trabalho trata-se de um estudo de caso em que se analisa o Plano Plurianual no Município de São Leopoldo. Para tanto foi utilizada uma abordagem qualitativa, com coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas com agentes públicos que participaram da elaboração do Plano Plurianual do Município de São Leopoldo, referente ao período 2010-2013.

Do ponto de vista dos objetivos a pesquisa é exploratória, pois busca identificar características e peculiaridades do Plano Plurianual no Município de São Leopoldo a fim de proporcionar maior familiaridade com o problema. Conforme Gil (1991) a pesquisa exploratória:

> visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências próprias com o problema pesquisado; análise de eventos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema na pesquisa buscou-se entender a natureza dos elementos envolvidos na pesquisa de modo a destacar características e peculiaridades importantes para o estudo.

> A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicos no processo de pesquisa qualitativa. Não requer uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem[3].

[3] SILVA, Edna Lúcia da & MENEZES Estera Muszkat, **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3 ed. Laboratório de Ensino a Distância da UFSC. Florianópolis, 2001. p.20.

Neste contexto, inicialmente foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica sobre o sistema orçamentário de modo a proporcionar uma visão geral sobre os aspectos teóricos que envolvem o Plano Plurianual. Segundo Gil (1991) a pesquisa bibliográfica ocorre “quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na internet”.

No quarto capítulo, foi realizado um estudo de caso sobre o Plano Plurianual no Município de São Leopoldo, através da coleta de dados em documentos do município e entrevistas junto a servidores que participaram da elaboração das peças orçamentárias, buscando descrever como se processa sua elaboração e evidenciar eventuais problemas encontrados. Vale dizer que o estudo de caso “envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 1991).

Por fim, com base nas situações verificadas na pesquisa, nas considerações finais, são propostas soluções para os problemas encontrados no Plano Plurianual no Município de São Leopoldo de modo a viabilizar sua utilização como ferramenta de gestão.

4. O PLANO PLURIANUAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO

Para analisar o Plano Plurianual no Município de São Leopoldo é preciso, antes, conhecer os órgãos que o compõem, nesse sentido, com base em entrevistas e documentos buscou-se relacionar as unidades orçamentárias do município. Esse conhecimento é fundamental para a análise da distribuição dos recursos entre as unidades orçamentárias que são responsáveis pela execução do planejamento municipal.

4.1 Estrutura Orgânica do Município de São Leopoldo

Quando foi elaborado o Plano Plurianual 2010-2013, o Município de São Leopoldo estava organizado da seguinte forma: 21 (vinte e uma) Secretarias Municipais; 1(uma) Fundação; 2 (duas) Autarquias, 1(um) Fundo e a Câmara Municipal, conforme quadro abaixo:

Quadro1 – Estrutura Orgânica do Município de São Leopoldo

1 ***ADMINSTRAÇÃO DIRETA***
1.1 ***Câmara Municipal***
1.2 ***Prefeitura Municipal***
1.2.1 Gabinete do Prefeito
1.2.2 Procuradoria Geral do Município
1.2.3 Secretaria Municipal de Administração
1.2.4 Secretaria Municipal da Fazenda
1.2.5 Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação
1.2.6 Secretaria Municipal de Meio Ambiente
1.2.7 Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos
1.2.8 Secretaria Municipal de Educação
1.2.9 Secretaria Municipal de Saúde
1.2.10 Secretaria Municipal de Serviços Públicos da Zona Leste
1.2.11 Secretaria Municipal de Serviços Públicos da Zona Norte
1.2.12 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social
1.2.13 Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social
1.2.14 Secretaria Municipal de Segurança Pública
1.2.15 Secretaria Municipal de Habitação
1.2.16 Secretaria Municipal de Cultura
1.2.17 Secretaria Municipal de Orçamento Participativo
1.2.18 Secretaria Municipal de Comunicação
1.2.19 Secretaria Municipal de Geral de Governo
1.2.20 Secretaria Municipal de Esportes
1.2.21 Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres
2 ***ADMINISTRAÇÃO INDIRETA***
2.1 Fundação Hospital Centenário
2.2 Serviço Municipal de Água e Esgoto
2.3 Instituto de Aposentadoria e Pensões do Servidores Municipais
3 ***FUNDO DE MANUTENÇÃO E REAPARELHAMENTO DOS BOMBEIROS***

Fonte: Elaborado pela autora

A administração direta engloba 22 (vinte e dois) órgãos e a administração indireta é formada por 3 (três) entidades. Há ainda o Fundo de Manutenção do Reaparelhamento dos Bombeiros que não é, na verdade, um órgão porque a criação da unidade orçamentária serve apenas para o gerenciamento dos recursos arrecadados dos alvarás de prevenção contra incêndio, fornecido pelos bombeiros no Município de São Leopoldo. Os valores arrecadados com os alvarás são utilizados para a aquisição de materiais e equipamentos para o Corpo de Bombeiros local. O referido fundo é gerido pelo poder executivo municipal.

Durante a vigência do Plano Plurianual o Município criou outras 8 secretarias[4] e foram extintas outras 2[5], porém foi mantida a estrutura do plano original, alterando-se apenas responsabilidade por determinados programas ou ações, que passaram a ser geridas pelas novas secretarias.

4.2 Diretrizes e Objetivos do Plano Plurianual 2010-2013

O Plano Plurianual 2010-2013 de São Leopoldo foi elaborado no ano de 2009, no primeiro ano da segunda gestão do Prefeito Municipal Ary José Vanazzi.

No ofício que encaminhou o Projeto de Lei do PPA à Câmara de Vereadores são indicadas algumas diretrizes e objetivos que nortearam a elaboração da peça orçamentária. Após breve análise do contexto daquela época são referidas algumas prioridades do PPA 2010-2013:

> Estamos vivendo um período de crise internacional. É nos períodos de crise que testamos a habilidade humana da criatividade. Na esfera pública, devemos agir com criatividade e responsabilidade, procurando otimizar o uso dos recursos na busca de metas viáveis e, ao mesmo tempo, impulsionadoras de futuras realidades mais justas, produtivas e sadias. Juntamente com outros mecanismos de planejamento o PPA também deve servir a essa finalidade. Para tanto, procuramos, nesta proposição, projetar ações de médio e longo prazo capazes de impulsionar o desenvolvimento social, político e econômico de nosso município, atentando às realidades determinantes da arrecadação e da manutenção do serviço público.

[4] Secretaria Municipal de Compras e Licitações, Secretaria Municipal de Relações Internacionais, Secretaria Municipal de Turismo, Secretaria Municipal de Defesa Civil, Secretaria Municipal de Limpeza Pública, Secretaria Municipal de Projetos Especiais, Secretaria Municipal de Direitos da Cidadania e Secretaria Municipal de Políticas de Igualdade.

[5] Secretaria Municipal de Serviços públicos da Zona Leste e Secretaria Municipal de Serviços públicos da Zona Norte.

> Nos próximos quatro anos, São Leopoldo deve empregar grande parte de seus esforços no desenvolvimento de suas diretrizes de participação popular através do Orçamento Participativo, atuar na qualificação da estrutura urbana, garantindo assim, uma cidade integrada e com mobilidade. Também necessitamos complementar as redes de atendimento em saúde e educação, ampliar os investimentos em habitação e manter dos programas sociais.[6]

Do trecho acima é possível concluir que o planejamento apresentado visava aperfeiçoar o uso dos recursos para impulsionar "futuras realidades mais justas, produtivas e sadias". O macro-objetivo fixado pelo administrador demonstra a preocupação com o desenvolvimento do Município de São Leopoldo para a redução das desigualdades sociais (realidade mais justa), crescimento econômico (realidade mais produtiva) e sustentável (realidade sadia).

São apontadas como prioridades da gestão: a) a participação popular, por meio do Orçamento Participativo; b) a qualificação urbana para que a cidade seja integrada e com mobilidade; c) complementar as redes de atendimento em saúde e educação; d) ampliar os investimentos em habitação; e e) manter os investimentos dos programas sociais.

4.3 Bases para a Elaboração do PPA 2010-2013

Além dos macro-objetivos e das prioridades traçadas pelo administrador municipal é possível encontrar outras referências que influenciaram na elaboração do orçamento do Município de São Leopoldo.

4.3 1 Informações dos Agentes Públicos Entrevistados

Para entender como foi elaborado o Plano Plurianual de 2010-2013 foram realizadas entrevistas com agentes públicos que participaram da elaboração da referida peça orçamentária no Município de São Leopoldo. Foram confeccionados dois modelos de questionários, conforme Anexos B e C deste trabalho.

---

[6] Ofício SEMAD/166 de 30 de junho de 2009.

O questionário do Anexo B foi aplicado para três agentes públicos da Prefeitura Municipal (Secretário Municipal da Fazenda, Diretor do Controle Interno e Agente Administrativo da Contabilidade da Prefeitura) que participaram da elaboração da peça orçamentária naquele órgão e que, posteriormente, consolidaram as informações dos demais órgãos do município para a finalização do projeto de lei do PPA 2010-2013. A referida equipe era de caráter transitório e foi formada com o fim específico de elaborar a peça orçamentária, o que demonstra a fragilidade da estrutura do planejamento orçamentário no Município de São Leopoldo.

Já o questionário do Anexo C foi aplicado aos agentes responsáveis pelas informações relativas ao PPA 2010-2013 nas administrações indiretas e secretarias (Contadora do Hospital Centenário, Técnica em Contabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, Contadora da Secretaria Municipal de Educação e Contadora do IAPS), pois esses órgãos possuem maior autonomia na elaboração de seu planejamento orçamentário, razão pela qual encaminham separadamente suas informações para a equipe da Prefeitura responsável pela consolidação dos dados.

Nas entrevistas realizadas com os agentes públicos que participaram da elaboração do Plano Plurianual, tendo em vista a resposta de 100% dos entrevistados, foi possível concluir que as peças orçamentárias anteriores foram utilizadas como parâmetro para elaboração do PPA 2010-2013.

O planejamento anterior foi o ponto de partida para que pudessem ser feitas avaliações e levantamentos acerca dos programas que deveriam ser mantidos ou remodelados na futura peça, bem como aqueles que deveriam ser extintos em razão das novas diretrizes, objetivos e metas adotadas.

Há que se observar, entretanto, que a utilização de modelos anteriores poderá levar à reincidência de erros, o que ocorre quando não é feita a devida análise e adequação dos elementos do passado para a realidade atual sobre a qual é projetado um novo planejamento, tal como no caso.

Vale dizer que a filosofia do planejamento orçamentário como ferramenta gerencial é relativamente nova na administração pública e encontra resistências em determinados setores. Por isso é importante ter um órgão central permanente para harmonizar e padronizar a peça orçamentária, de modo a evitar distorções e deficiências técnicas no planejamento.

No tocante ao conteúdo das entrevistas, verificou-se em 60% delas que as diretrizes dos partidos políticos que participam do governo também influenciaram na elaboração do planejamento orçamentário. O Programa de Governo e as promessas de campanha, assim como as orientações dos partidos em âmbito nacional também foram considerados na criação de programas do Plano Plurianual, inclusive porque são fontes de recursos para investimentos no município. Nesse aspecto, destaca-se a face política do plano plurianual.

Cumpre frisar que há um destaque especial feito pelos entrevistados em relação à existência do Orçamento Participativo que elege prioridades para serem executadas pela administração municipal. Conforme já manifestado pelo Prefeito no envio do projeto de lei, a participação popular, além de ser um objetivo, é uma das características da atual administração.

Quando questionados sobre quem define as diretrizes para a elaboração do PPA, todos entrevistados do poder executivo apontaram o prefeito como responsável, sendo auxiliado pelo secretário da fazenda. Já os servidores da administração indireta responderam que as diretrizes são definidas pelo presidente da autarquia em conjunto com o prefeito municipal.

Por fim, conforme informações obtidas nas entrevistas, para a elaboração do PPA 2010-2013 foi determinante obter dados técnicos em institutos de pesquisa[7], bem como via levantamentos realizados nas secretarias municipais acerca das demandas por bens e serviços da população nas suas respectivas áreas de atuação.

4.3.2 Análise das Estimativas de Receitas do PPA 2010-2013

Para que possam ser elaborados os programas do Plano Plurianual é necessário saber o volume e a natureza dos recursos que o município poderá contar para a execução das ações que buscarão atingir os objetivos dos programas, bem como conhecer a natureza das receitas de cada entidade responsável pela arrecadação.

[7] IBGE, FAMURS, FEE, SEFAZ,STN, etc.

Trata-se da etapa de levantamento de estimativas de receitas para o quadriênio de vigência do PPA, em que são elaborados cálculos e projeções que consideram aspectos históricos de arrecadação e indicadores econômicos de institutos de pesquisa e estatística.

No Município de São Leopoldo essa tarefa foi dividida entre a Prefeitura Municipal, a Fundação Hospital Centenário, o Serviço Municipal de Água e Esgoto e o Instituto de Assistência e Previdência dos Servidores Municipais. Para a formação do Anexo II do PPA, denominado Demonstrativo de Receita, cada um desses órgãos encaminhou suas estimativas de arrecadação para os anos de 2010 a 2013.

A primeira estimativa de receita a ser analisada é a da Prefeitura Municipal, que foi assim apresentada:

Quadro 2 – Demonstrativo de Receita da Prefeitura Municipal

EXERCÍCIO	2010	2011	2012	2013
RECEITAS CORRENTES	**R$ 293.801.520,00**	**R$ 305.553.590,00**	**R$ 320.831.290,00**	**R$ 340.069.210,00**
Receitas Tributárias	R$ 59.160.000,00	R$ 61.526.400,00	R$ 64.602.720,00	R$ 68.478.890,00
Receitas de Contribuições	R$ 6.222.000,00	R$ 6.470.880,00	R$ 6.794.430,00	R$ 7.220.100,00
Receita Patrimonial	R$ 3.710.380,00	R$ 3.858.800,00	R$ 4.051.740,00	R$ 4.294.850,00
Receita Industrial	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita de Serviços	R$ 440.640,00	R$ 458.270,00	R$ 481.190,00	R$ 510.070,00
Transferências Correntes	R$ 210.120.000,00	R$ 218.524.800,00	R$ 229.451.040,00	R$ 243.218.110,00
Outras Receitas Correntes	R$ 14.148.500,00	R$ 14.714.440,00	R$ 15.450.170,00	R$ 16.347.190,00
RECEITAS DE CAPITAL	**R$ 45.528.950,00**	**R$ 47.350.110,00**	**R$ 49.717.620,00**	**R$ 55.700.690,00**
Operações de Crédito	R$ 24.107.450,00	R$ 25.071.750,00	R$ 26.325.340,00	R$ 27.904.870,00
Alienação de Bens	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Transferências de Capital	R$ 21.421.500,00	R$ 22.278.360,00	R$ 23.392.280,00	R$ 27.795.820,00
Outras Receitas de Capital	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
TOTAL GERAL	**R$ 339.330.470,00**	**R$ 352.903.700,00**	**R$ 370.548.910,00**	**R$ 395.769.900,00**

Fonte: Anexo II do Plano Plurianual 2010-2013.

Conforme se observa no quadro acima, o Município de São Leopoldo tem como principal fonte de arrecadação as transferências correntes[8], que são responsáveis por 61,9% do total de recursos estimados para o período. Logo em seguida, as receitas tributárias participam de aproximadamente 17,4% do total de arrecadação. Por fim, outra fonte de receita que merece destaque na estimativa em análise, são as operações de crédito[9], que foram projetadas em, aproximadamente, 7% do total estimado.

[8] Transferências correntes – é o ingresso proveniente dos outros órgãos ou entidades, referente a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivados mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objeto seja aplicação em despesas correntes (Carvalho, 2010, p. 302).

[9] Operações de Crédito – é o ingresso proveniente da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais, instituições financeiras, fundos, etc.(Carvalho, 2010, p.308).

O Serviço Municipal de Água e Esgoto - SEMAE, autarquia municipal criada pela Lei Municipal nº 1.648 de 30 de dezembro de 1971, tem personalidade jurídica própria e é dotado de autonomia financeira, econômica e administrativa[10], razão pela qual apresentou sua própria estimativa de receita:

Quadro 3 – Demonstrativo de Receita do SEMAE

EXERCÍCIO	2010	2011	2012	2013
RECEITAS CORRENTES	**R$ 45.235.500,00**	**R$ 49.229.800,00**	**R$ 53.045.340,00**	**R$ 57.047.500,00**
Receitas Tributárias	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receitas de Contribuições	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita Patrimonial	R$ 9.700,00	R$ 10.500,00	R$ 11.340,00	R$ 12.200,00
Receita Industrial	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita de Serviços	R$ 41.806.900,00	R$ 45.502.300,00	R$ 49.026.700,00	R$ 52.723.400,00
Transferências Correntes	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Outras Receitas Correntes	R$ 3.418.900,00	R$ 3.717.000,00	R$ 4.007.300,00	R$ 4.311.900,00
RECEITAS DE CAPITAL	**R$ 10.700.000,00**	**R$ 12.890.000,00**	**R$ 13.663.400,00**	**R$ 14.483.100,00**
Operações de Crédito	R$ 10.000.000,00	R$ 12.160.000,00	R$ 12.918.400,00	R$ 13.723.100,00
Alienação de Bens	R$ 100.000,00	R$ 110.000,00	R$ 115.000,00	R$ 120.000,00
Transferências de Capital	R$ 600.000,00	R$ 620.000,00	R$ 630.000,00	R$ 640.000,00
Outras Receitas de Capital	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
TOTAL GERAL	**R$ 55.935.500,00**	**R$ 62.119.800,00**	**R$ 66.708.740,00**	**R$ 71.530.600,00**

Fonte: Anexo II do Plano Plurianual 2010-2013.

Por ser uma autarquia que oferece abastecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgotos, sua principal fonte de arrecadação é a receita de serviços, responsável por aproximadamente 74% da receita total do SEMAE. Novamente se destaca como fonte de arrecadação as operações de crédito, que correspondem à aproximadamente 18% do total arrecadado.

Outra entidade da administração indireta municipal que apresentou estimativa de receita para o PPA foi a Fundação Hospital Centenário, que existe como hospital desde 1931, e que foi transformada na Fundação Hospital Centenário (FHCSL) pelo Decreto nº 1858/89. Em 1990 a Lei Municipal nº 3.640/90 tornou o Hospital Centenário em uma fundação pública de direito público. Atualmente o Hospital Centenário de São Leopoldo classifica-se como um hospital geral de grande porte, com 262 leitos, sendo 6 de UTI Adulto e 8 de UTI Neonatal[11].

O demonstrativo apresentado pela Fundação Hospital Centenário no Anexo II do Plano Plurianual 2010-2013 foi o seguinte:

[10]http://www.semae.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&id_CONTEUDO=3260&codID_CAT=383&imgCAT=tema_prefeitura.jpg&ID_LINK_PAI=

[11] http://www.hospitalcentenario.com.br/institucional/

Quadro 4 – Demonstrativo de Receita do Hospital Centenário

EXERCÍCIO	2010	2011	2012	2013
RECEITAS CORRENTES	**R$ 12.565.380,00**	**R$ 13.068.030,00**	**R$ 13.721.460,00**	**R$ 14.544.770,00**
Receitas Tributárias	R$ 1.020,00	R$ 1.070,00	R$ 1.130,00	R$ 1.200,00
Receitas de Contribuições	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita Patrimonial	R$ 1.601.400,00	R$ 1.665.460,00	R$ 1.748.740,00	R$ 1.853.670,00
Receita Industrial	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita de Serviços	R$ 6.199.560,00	R$ 6.447.550,00	R$ 6.769.930,00	R$ 7.176.130,00
Transferências Correntes	R$ 1.611.600,00	R$ 1.676.070,00	R$ 1.759.880,00	R$ 1.865.480,00
Outras Receitas Correntes	R$ 3.151.800,00	R$ 3.277.880,00	R$ 3.441.780,00	R$ 3.648.290,00
RECEITAS DE CAPITAL	**R$ 53.040,00**	**R$ 55.180,00**	**R$ 57.950,00**	**R$ 61.430,00**
Operações de Crédito	R$ 1.020,00	R$ 1.070,00	R$ 1.130,00	R$ 1.200,00
Alienação de Bens	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Transferências de Capital	R$ 52.020,00	R$ 54.110,00	R$ 56.820,00	R$ 60.230,00
Outras Receitas de Capital	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
TOTAL ORÇAMENTÁRIO	**R$ 12.618.420,00**	**R$ 13.123.210,00**	**R$ 13.779.410,00**	**R$ 14.606.200,00**
TRANSF. FINANCEIRAS	R$ 31.572.500,00	R$ 33.650.000,00	R$ 35.320.875,00	R$ 37.333.668,00
TOTAL GERAL	**R$ 44.190.920,00**	**R$ 46.773.210,00**	**R$ 49.100.285,00**	**R$ 51.939.868,00**

Fonte: Anexo II do Plano Plurianual 2010-2013.

Se forem consideradas apenas as receitas orçamentárias, a principal fonte de receita da Fundação Hospital Centenário provém dos serviços prestados, que equivalem a 49% do total da receita orçamentária.

Todavia, o maior aporte dos ingressos da Fundação provém de transferências financeiras oriundas da Prefeitura Municipal de São Leopoldo, que equivalem a 71% de todo o valor arrecadado e representam 2,5 vezes mais do que o total de receita orçamentária do Hospital.

Resta ainda analisar a estimativa de receita do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais – IAPS, que foi criado em 27 de janeiro de 1993 pela Lei Municipal nº 3.821-A, com o objetivo de instituir o regime próprio de previdência para atender os servidores municipais. Por ser uma entidade autárquica, com natureza jurídica própria, o IAPS possui autonomia administrativa, financeira e contábil, motivo pelo qual tem sua própria estimativa de receita:

Quadro 5 – Demonstrativo de Receita do IAPS

EXERCÍCIO	2010	2011	2012	2013
RECEITAS CORRENTES	**R$ 44.369.490,00**	**R$ 46.144.290,00**	**R$ 48.451.520,00**	**R$ 51.358.630,00**
Receitas Tributárias	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receitas de Contribuições	R$ 9.180.000,00	R$ 9.547.200,00	R$ 10.024.560,00	R$ 10.626.040,00
Receita Patrimonial	R$ 9.577.800,00	R$ 9.960.920,00	R$ 10.458.970,00	R$ 11.086.510,00
Receita Industrial	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita de Serviços	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Transferências Correntes	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Outras Receitas Correntes	R$ 212.160,00	R$ 220.650,00	R$ 231.690,00	R$ 245.600,00
Receita Corrente Intra-orç.	R$ 25.399.530,00	R$ 26.415.520,00	R$ 27.736.300,00	R$ 29.400.480,00
RECEITAS DE CAPITAL	**R$ 372.810,00**	**R$ 387.740,00**	**R$ 407.130,00**	**R$ 431.570,00**
Operações de Crédito	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Alienação de Bens	R$ 510,00	R$ 540,00	R$ 570,00	R$ 610,00
Transferências de Capital	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Outras Receitas de Capital	R$ -	R$ -	R$ -	R$ -
Receita de Capital Intra-orç.	R$ 372.300,00	R$ 387.200,00	R$ 406.560,00	R$ 430.960,00
TOTAL ORÇAMENTÁRIO	**R$ 44.742.300,00**	**R$ 46.532.030,00**	**R$ 48.858.650,00**	**R$ 51.790.200,00**
TRANSF. FINANCEIRAS	R$ 5.204.040,00	R$ 5.412.210,00	R$ 5.682.830,00	R$ 6.023.800,00
TOTAL GERAL	**R$ 49.946.340,00**	**R$ 51.944.240,00**	**R$ 54.541.480,00**	**R$ 57.814.000,00**

Fonte: Anexo II do Plano Plurianual 2010-2013.

Como se pode observar do quadro acima a principal fonte de receita do IAPS são as receitas correntes intra-orçamentárias[12], que equivalem a aproximadamente 50% do total da arrecadação pelo Instituto. As receitas de contribuição, que no caso do IAPS são oriundas da contribuição previdenciária dos servidores equivalem a aproximadamente 18% da arrecadação total. A receita patrimonial, que é aquela proveniente dos investimentos e aplicações dos ativos geridos pela autarquia participa com, aproximadamente, 19%. Por fim, é importante referir ainda que a transferência financeira do município representa 10 % do total da arrecadação do Instituto.

4.3.3 Anexo de Metas e Prioridades do PPA 2010-2013

Após analisada a estrutura da estimativa da receita segundo sua natureza, na qual foram previstas as receitas que seriam arrecadadas durante a vigência do Plano Plurianual, é possível fazer a análise do planejamento realizado pelo Município de São Leopoldo para a aplicação desses recursos. Tal planejamento está

[12] O art. 1º da Portaria Interministerial nº 338/06 define como “intra-orçamentárias as operações que resultem de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo”.

estampado no Anexo I do Plano Plurianual de 2010-2013, denominado de Anexo de Metas e Prioridades, que foi elaborado segundo o quadro abaixo:

Quadro 6 – Anexo de Metas e Prioridades

NOME DO ÓRGÃO PLANO PLURIANUAL - PERÍODO DE 2010 A 2013 Anexo de Metas e Prioridades										
Órgão: XX Unidade: XX Função: XX Subfunção: XXX Programa: XXXX Objetivo do Programa:										
Ação	Descrição da Ação	Finalidade	Total/VP/VT	Metas		Unidade	Qtdade	Valor Próprio	Valor Terceiros	Valor Exercício
X.XXX				2010						
				2011						
				2012						
				2013						

Fonte: Anexo I do Plano Plurianual 2010-2013.

Como se pode observar do quadro, o Anexo de Metas e Prioridades adotado pelo município é composto por vários campos, nos quais estão inseridas informações indispensáveis para o planejamento estratégico de médio prazo que representa o Plano Plurianual.

O primeiro e mais importante campo do anexo é o programa, que no quadro recebe código com quatro dígitos, escolhidos pela administração. É o elemento organizador responsável pela integração do Sistema Orçamentário Brasileiro, na medida em que deverão estar presente nas demais peças orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) a serem elaboradas durante a vigência do plano.

Nesse sentido o programa é o componente principal do Anexo I, no qual serão agregadas ações que terão a finalidade de solucionar os problemas diagnosticados durante a fase preliminar do planejamento municipal. Juntamente com o programa consta seu objetivo, onde deverão estar as finalidades para o qual foi criado. Aos programas vinculam-se as ações, que são criadas para colaborarem com a consecução dos objetivos programáticos. Portanto, devem manter relação com o programa.

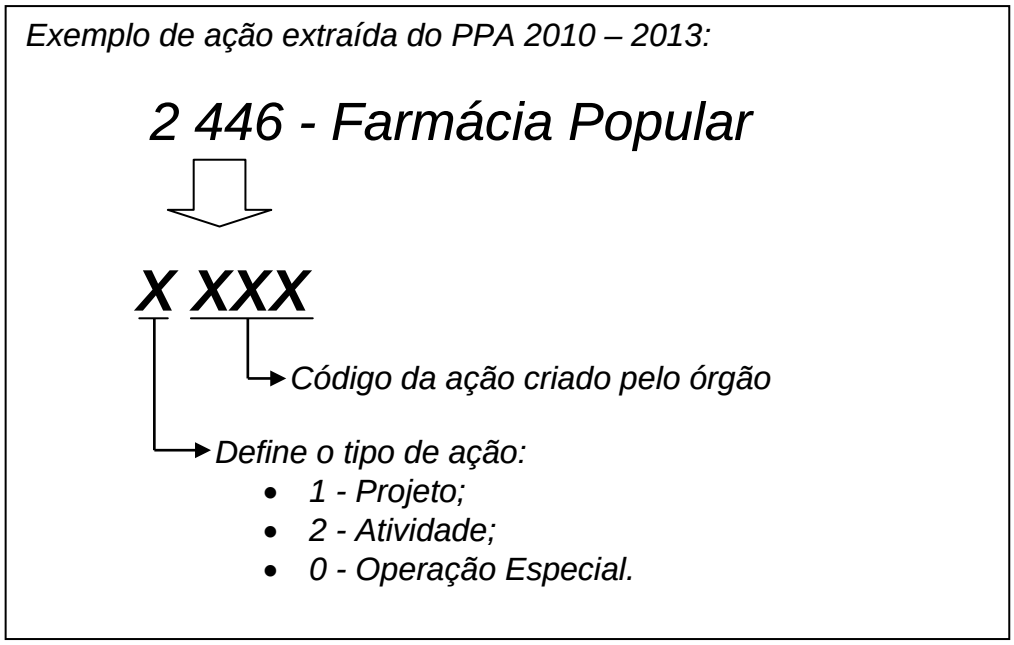
Vale dizer, um programa, na grande maioria das vezes, é composto por várias ações. Esta pluralidade de ações decorre da complexidade dos problemas

enfrentados pelo Plano Plurianual que exigem ações em várias frentes porque diversas são as causas das patologias sociais.

Complementam as informações da parte superior do Anexo I, o órgão (código com dois dígitos), a unidade (código com dois dígitos), a função (código com dois dígitos), e a subfunção (código com três dígitos)[13] que são classificados conforme a natureza do programa.

Na parte inferior do Anexo de Metas e Prioridades estão elencadas as ações, que podem ser classificadas como projeto (código 1), atividade (código 2) ou operação especial (código 0). Além desse dígito inicial as ações ainda recebem outros três dígitos. O código da ação será no seguinte formato:

Quadro 7 – Código da Ação



Fonte: Elaborado pela autora.

O código da ação é o número que ocupa o campo da primeira coluna da parte inferior do Anexo I. Na segunda coluna é feita a descrição da ação onde ela é nominada. No exemplo acima, a descrição da ação foi “Farmácia Popular”. Na terceira coluna consta a finalidade da ação, que no exemplo apresentado é “distribuição de medicamentos a preço de custo em convênio com a Fundação Oswaldo Cruz”. Até esse momento não são mencionados valores, mas apenas aspectos teórico-técnicos a respeito da metodologia orçamentária aplicada.

[13] Os códigos para a função e subfunção estão elencados na Portaria nº 42/99 do MPOG.

A parte financeira do planejamento começa a partir da quarta coluna, na qual constam informações quanto à origem dos recursos: próprio do município ou de terceiros. Neste campo ainda não é feita a segregação anual do período contemplado pelo Plano Plurianual.

As metas físicas e financeiras são objeto das colunas seguintes, onde constam o indicador de desempenho escolhido, a unidade de medida utilizada e os valores correspondentes conforme a origem (próprio ou de terceiros) e o seu total, relativamente a cada um dos anos do quadriênio (2010/2013). Na ação adotada como exemplo, o indicador de desempenho é o “número de pessoas atendidas por dia”.

Demonstrada a forma como o Município de São Leopoldo registra o seu planejamento de metas e prioridades do Plano Plurianual, cumpre analisar seu conteúdo nos diversos programas constantes do plano.

4.4 Os Programas do Plano Plurianual 2010-2013

O Plano Plurianual do Município de São Leopoldo contempla ao todo 72 programas, que foram elaborados pelos seus 25 órgãos distribuídos entre administração direta e indireta. Dada a pluralidade de gestores responsáveis pela criação dos programas é possível verificar certa falta de uniformidade no tratamento dos programas, que será objeto de análise na sequência do trabalho.

Neste sentido, inicialmente cumpre relacionar os programas que foram criados pelo Plano Plurianual de 2010-2013, constantes do Anexo de Metas e Prioridades, que evidenciam o planejamento das ações que visam proporcionar o bem estar dos munícipes leopoldenses:

Quadro 8 – Relação dos Programas do PPA 2010-2013

RELAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2010-2013			
1	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	37	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
2	AÇÃO DO PODER LEGISLATIVO	38	ILUMINAÇÃO PUBLICA
3	ADMINISTRAÇÃO DA RECEITA	39	INCLUSÃO SOCIAL DO IDOSO
4	ADMINISTRAÇÃO DE BENEFICIO	40	INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS
5	ADMINISTRAÇÃO DE PATRIMONIO	41	JUVENTUDE SÃO LEO
6	ADMINISTRAÇÃO GERAL -IAPS	42	LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS
7	AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE - PACS	43	MELHORIA NA QUALIDADE DE ASSISTÊNCIA DO HC
8	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	44	MOBILIDADE URBANA
9	AMPLIAÇÃO E QUALIF. DA ESTRUTURA FÍSICA E OPERACIONAL DO HC	45	MUNICIPALIZAÇÃO PLENA DA SAÚDE
10	APOIO ADMINISTRATIVO	46	OBRAS ESTRUTURAIS
11	APOIO ADMINISTRATIVO DO HC	47	PARQUE INDUSTRIAL
12	APOIO ADMINISTRATIVO E LOGÍSTICA	48	PARQUE TECNOLÓGICO
13	ASSISTÊNCIA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	49	PATRIMÔNIO CULTURAL
14	ATENÇÃO BÁSICA - PAB	50	PLANEJAMENTO E GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL
15	ATENÇÃO BÁSICA AOS POVOS INDÍGENAS	51	PLANEJAMENTO URBANO
16	CAPS	52	PREVENÇÃO AO CÂNCER DE COLO DE ÚTERO
17	CIDADE DIGITAL	53	PREVENÇÃO DE DESASTRES
18	COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO	54	PROGRAMA DST/AIDS
19	COMUNIDADE SEGURA	55	PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL
20	CULTURA E DIVERSIDADE	56	PROMOÇÃO DA CIDADANIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
21	DEFESA DO CONSUMIDOR	57	PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL
22	DESENVOLVIMENTO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DO HC	58	PROMOÇÃO EM DIREITOS HUMANOS
23	DRENAGEM URBANA	59	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
24	ECONOMIA DA CULTURA	60	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
25	EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE	61	QUALIFICAÇÃO DA RELAÇÃO E IMAGEM DO HC COM A COMUNIDADE
26	ENFRENTAMENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, FAMILIAR E DE GÊNE	62	QUALIFICAÇÃO DE GESTÃO
27	EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE LAZER	63	QUALIFICAR O MODELO DE GESTÃO HC
28	ESPORTE E LAZER	64	QUALIFICAR RELAÇÃO DO HC COM O SUS,CONVÊNIOS E TERCEIRIZADOS
29	ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	65	REDE VIÁRIA
30	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	66	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
31	FARMÁCIA BÁSICA	67	SAMU SALVAR
32	FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL	68	SAÚDE BUCAL
33	FOMENTO ÀS ARTES	69	SAÚDE DA MAMA
34	FORTALECIMENTO DA CIDADANIA E PROTAGONISMO DAS MULHERES	70	SAÚDE PARA TODOS
35	GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	71	TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA PARA MULHERES
36	GESTÃO AMBIENTAL	72	VIGILÂNCIA EM SAÚDE

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4.1 Programas de Apoio Administrativo do PPA 2010-2013

Os programas arrolados acima podem ser classificados em finalísticos ou de apoio administrativo. Em razão de não resultarem diretamente bens ou serviços para

a sociedade, segundo os conceitos estudados na parte teórica do trabalho, são considerados de apoio administrativo os seguintes programas:

Quadro 9 – Programas de Apoio Administrativo

PROGRAMAS DE APOIO ADMINISTRATIVO	
1	AÇÃO DO PODER LEGISLATIVO
2	ADMINISTRAÇÃO DA RECEITA
3	ADMINISTRAÇÃO DE BENEFICIO
4	ADMINISTRAÇÃO DE PATRIMONIO
5	ADMINISTRAÇÃO GERAL - IAPS
6	APOIO ADMINISTRATIVO
7	APOIO ADMINISTRATIVO DO HC
8	APOIO ADMINISTRATIVO E LOGÍSTICA
9	DESENVOLVIMENTO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DO HC
10	INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS
11	RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Fonte: Elaborado pela autora.

O programa Ação do Poder Legislativo, como o próprio nome já indica, é oriundo da Câmara Municipal de Vereadores de São Leopoldo e tem por objetivo "prover a Câmara Municipal dos recursos humanos e materiais necessários ao cumprimento de suas funções"[14]. A Ação do Poder Legislativo é o único programa da Câmara Municipal e é composto por 7 ações, sendo 5 atividades e 2 projetos.

Já os programas Administração de Benefício, Administração de Patrimônio, Administração Geral – IAPS e Reserva de Contingência foram elaborados pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais, que assim como a Câmara Municipal não possui nenhum programa finalístico, em razão das atividades exercidas pelo órgão. Todos os programas do IAPS são compostos de apenas uma ação, que pela sua natureza contínua, foram classificadas como atividade.

O objetivo do programa Administração do Benefício é "manter a concessão de benefícios previdenciários"[15], enquanto que o programa Administração de Patrimônio se destina à "manutenção dos bens imóveis e aquisição de bens móveis, que possibilitem o bom andamento das funções determinadas para o desenvolvimento do IAPS"[16]. A Administração Geral - IAPS, por sua vez, visa a

[14] Anexo de Metas e Prioridades do Plano Plurianual 2010-2013.
[15] Idem.
[16] Idem.

“manutenção das despesas para o bom funcionamento do IAPS”[17]. Por fim, a Reserva de Contingência destina-se à “proporcionar os recursos necessários para o resguardo na eventualidade necessária”[18].

Convém mencionar que nenhum outro órgão previu a reserva de contingência em seu planejamento, porém tal reserva é importante para o atendimento de passivos contingenciais e eventos fiscais imprevistos[19], que apesar de obrigatórios somente na LOA e LDO, sem dúvida é uma provisão orçamentária indispensável para atender despesas imprevisíveis decorrentes de ações judiciais trabalhistas, cíveis, previdenciárias, indenizações por desapropriações e demais eventualidades que possam causar perdas ou danos ao patrimônio municipal.

A Fundação Hospital Centenário elaborou os programas Apoio Administrativo do HC e Desenvolvimento e Capacitação dos Servidores do HC. O Apoio Administrativo do HC tem por objetivo “promover a manutenção administrativa do Hospital Centenário com intuito de dar maior qualidade na aplicação dos recursos”[20]. O referido programa é composto por 2 ações, sendo uma atividade de manutenção do hospital e outra atividade para folha de pagamento e encargos da fundação. O programa Desenvolvimento e Capacitação dos Servidores do HC tem por objetivo qualificar os servidores da instituição, e é composta por apenas 1 atividade.

O programa Apoio Administrativo e Logística, por sua vez, foi elaborado pelo Serviço Municipal de Água e Esgoto e tem por objetivo “prover de recursos humanos, materiais, logística e equipamentos necessários para as atividades do SEMAE”[21]. O programa é composto por 6 ações, todas elas compostas por atividades continuas relacionadas à manutenção das atividades do órgão.

Por fim, os programas Administração da Receita, Apoio Administrativo e Informatização de Processos são de responsabilidade do poder executivo, sendo o primeiro vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda e tem por objetivo “promover a qualificação da administração financeira municipal”[22]. O programa Informatização de Processos pretende “ampliar e qualificar a tecnologia da informação e comunicação, melhorar o desempenho dos principais processos e apoiar a tomada de decisão com

[17] Idem.
[18] Idem.
[19] art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000.
[20] Anexo de Metas e Prioridades do Plano Plurianual 2010-2013.
[21] Idem.
[22] Idem.

base em dados e fatos, promovendo a modernização administrativa"[23]. É composto por uma única ação denominada Manutenção de Rede de Informática[24].O programa "Apoio Administrativo" é o maior e mais amplo programa de apoio administrativo, porquanto está presente em vários órgãos da administração direta municipal, tendo a função de garantir o funcionamento de suas atividades administrativas, razão pela qual é composto por 72 ações. Esse programa demonstra como é possível que um mesmo programa esteja presente em vários órgãos, sem perder sua finalidade.

Em termos financeiros, os programas de apoio administrativo do Plano Plurianual 2010-2013 são responsáveis pelo consumo de R$ 794.887.977,50, sendo R$ 186.783.410,00 em 2010 (36,50 % do total da despesa prevista para o ano), R$ 191.129.300,00 em 2011 (38,39 % do total da despesa prevista para o ano), R$ 202.766.555,00 em 2012 (40,16 % do total da despesa prevista para o ano) e R$ 214.208.712,50 em 2013 (41,96 % do total da despesa prevista para o ano).

Para ilustrar a participação de cada programa de apoio administrativo nos montantes acima, segue abaixo quadro com a relação dos valores programados para cada ano:

Quadro 10 – Valores dos Programas de Apoio Administrativo

PROGRAMAS DE APOIO ADMINISTRATIVO		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
1	AÇÃO DO PODER LEGISLATIVO	R$ 8.375.000,00	R$ 9.200.000,00	R$ 10.100.000,00	R$ 11.079.000,00
2	ADMINISTRAÇÃO DA RECEITA	R$ 1.835.510,00	R$ 1.615.000,00	R$ 1.571.480,00	R$ 1.137.480,00
3	ADMINISTRAÇÃO DE BENEFICIO	R$ 14.970.000,00	R$ 16.240.000,00	R$ 17.620.000,00	R$ 19.125.000,00
4	ADMINISTRAÇÃO DE PATRIMONIO	R$ 272.000,00	R$ 295.000,00	R$ 320.000,00	R$ 345.000,00
5	ADMINISTRAÇÃO GERAL - IAPS	R$ 1.470.000,00	R$ 1.595.000,00	R$ 1.730.000,00	R$ 1.877.000,00
6	APOIO ADMINISTRATIVO	R$ 75.353.500,00	R$ 74.547.200,00	R$ 78.009.690,00	R$ 80.832.184,50
7	APOIO ADMINISTRATIVO DO HC	R$ 49.350.000,00	R$ 52.267.500,00	R$ 55.255.875,00	R$ 58.818.668,00
8	APOIO ADMINISTRATIVO E LOGÍSTICA	R$ 18.451.700,00	R$ 19.671.700,00	R$ 21.132.500,00	R$ 22.471.200,00
9	DESENVOLVIMENTO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DO HC	R$ 15.000,00	R$ 15.000,00	R$ 15.000,00	R$ 15.000,00
10	INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS	R$ 110.000,00	R$ 140.000,00	R$ 150.000,00	R$ 125.000,00
11	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R$ 16.580.700,00	R$ 15.542.900,00	R$ 16.862.010,00	R$ 18.383.180,00
	TOTAL	**R$ 186.783.410,00**	**R$ 191.129.300,00**	**R$ 202.766.555,00**	**R$ 214.208.712,50**

Fonte: Elaborado pela autora.

Tais valores demonstram que, somente o custo da máquina administrativa, é responsável pelo comprometimento de considerável parcela da receita arrecadada. Para a solução de todos os demais problemas a cargo do município restam,

[23] Idem.
[24] O programa Informatização de Processos, na verdade pode ser enquadrado como uma ação do programa de Apoio Administrativo, o que demonstra haver confusão entre conceitos orçamentários de "programa" e "ação".

aproximadamente, 60% de tudo que é arrecadado. Além disso, nota-se que o gasto com programas de apoio administrativo cresce ano a ano e, percentualmente, sua participação no montante global supera o crescimento da arrecadação.

4.4.2 Programas Finalísticos do PPA 2010-2013

Programas classificados como finalísticos são aqueles que têm por finalidade o fornecimento de bens e serviços para a sociedade. Tais programas objetivam a solução de um problema diagnosticado pelo gestor municipal na fase preliminar do planejamento e escolhido dentre as prioridades de governo. É por essa razão que se diz que o plano plurianual é uma peça política, porque concentra as escolhas do gestor eleito; e técnica porque traduz em linguagem orçamentária o planejamento das políticas públicas para o período de quatro anos.

São considerados finalísticos no Plano Plurianual 2010-2013 os seguintes programas:

Quadro 11 – Programas Finalísticos

PROGRAMAS FINALÍSTICOS			
1	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	32	LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS
2	AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE - PACS	33	MELHORIA NA QUALIDADE DE ASSISTÊNCIA DO HC
3	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	34	MOBILIDADE URBANA
4	AMPLIAÇÃO E QUALIF. DA ESTRUTURA FÍSICA E OPERACIONAL DO HC	35	MUNICIPALIZAÇÃO PLENA DA SAÚDE
5	ASSISTÊNCIA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	36	OBRAS ESTRUTURAIS
6	ATENÇÃO BÁSICA - PAB	37	PARQUE INDUSTRIAL
7	ATENÇÃO BÁSICA AOS POVOS INDÍGENAS	38	PARQUE TECNOLÓGICO
8	CAPS	39	PATRIMÔNIO CULTURAL
9	CIDADE DIGITAL	40	PLANEJAMENTO E GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL
10	COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO	41	PLANEJAMENTO URBANO
11	COMUNIDADE SEGURA	42	PREVENÇÃO AO CÂNCER DE COLO DE ÚTERO
12	CULTURA E DIVERSIDADE	43	PREVENÇÃO DE DESASTRES
13	DEFESA DO CONSUMIDOR	44	PROGRAMA DST/AIDS
14	DRENAGEM URBANA	45	PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL
15	ECONOMIA DA CULTURA	46	PROMOÇÃO DA CIDADANIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
16	EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE	47	PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL
17	ENFRENTAMENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, FAMILIAR E DE GÊNE	48	PROMOÇÃO EM DIREITOS HUMANOS
18	EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE LAZER	49	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
19	ESPORTE E LAZER	50	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
20	ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	51	QUALIFICAÇÃO DA RELAÇÃO E IMAGEM DO HC COM A COMUNIDADE
21	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	52	QUALIFICAÇÃO DE GESTÃO
22	FARMÁCIA BÁSICA	53	QUALIFICAR O MODELO DE GESTÃO HC
23	FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL	54	QUALIFICAR RELAÇÃO DO HC COM O SUS,CONVÊNIOS E TERCEIRIZADOS

24	FOMENTO ÀS ARTES	55	REDE VIÁRIA
25	FORTALECIMENTO DA CIDADANIA E PROTAGONISMO DAS MULHERES	56	SAMU SALVAR
26	GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	57	SAÚDE BUCAL
27	GESTÃO AMBIENTAL	58	SAÚDE DA MAMA
28	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	59	SAÚDE PARA TODOS
29	ILUMINAÇÃO PUBLICA	60	TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA PARA MULHERES
30	INCLUSÃO SOCIAL DO IDOSO	61	VIGILÂNCIA EM SAÚDE
31	JUVENTUDE SÃO LEO		

Fonte: Elaborado pela autora.

Constam no Plano Plurianual de São Leopoldo 61 programas finalísticos, que estão distribuídos nos órgãos municipais, conforme suas competências materiais. Apesar de a regra ser a separação dos programas finalísticos em cada órgão, há programas que estão distribuídos em mais de um deles.

São exemplos dessa divisão de competências os Programas de Proteção Social Básica; Defesa do Consumidor; Inclusão Social do Idoso; Promoção da Cidadania e da Pessoa com Deficiência; e Juventude São Léo que estão presentes, simultaneamente, no Gabinete e na Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social.

Da mesma forma, como foi feita a análise dos programas de apoio administrativo, cumpre analisar alguns aspectos relevantes dos programas finalísticos.

Nesse sentido, inicialmente é importante visualizar os valores aplicados em cada programa municipal, a fim de destacar sua amplitude e importância dentro do planejamento municipal. Segue quadro com os valores individualizados para cada período de vigência do PPA 2010-2013:

Quadro 12 – Valores dos Programas Finalísticos

	PROGRAMAS FINALÍSTICOS	2010 Total (R$)	2011 Total (R$)	2012 Total (R$)	2013 Total (R$)
1	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	21.735.200,00	23.218.500,00	24.796.600,00	26.293.000,00
2	AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE - PACS	195.700,00	207.000,00	221.500,00	227.500,00
3	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	170.000,00	200.000,00	220.000,00	270.000,00
4	AMPLIAÇÃO E QUALIF. DA ESTRUTURA FÍSICA E OPERACIONAL DO HC	5.575.000,00	12.735.000,00	22.900.000,00	17.650.000,00
5	ASSISTÊNCIA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	592.000,00	592.000,00	592.000,00	592.000,00
6	ATENÇÃO BÁSICA - PAB	3.572.000,00	3.650.000,00	3.800.000,00	3.950.000,00
7	ATENÇÃO BÁSICA AOS POVOS INDÍGENAS	4.200,00	4.200,00	4.200,00	4.200,00
8	CAPS	346.500,00	372.000,00	390.000,00	430.000,00
9	CIDADE DIGITAL	775.000,00	570.000,00	600.000,00	640.000,00
10	COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO	7.150.000,00	10.023.750,00	10.948.190,00	12.283.000,00
11	COMUNIDADE SEGURA	3.402.456,00	4.699.386,00	2.446.800,00	1.231.125,00
12	CULTURA E DIVERSIDADE	1.215.168,00	1.266.168,00	1.301.168,00	1.351.168,00
13	DEFESA DO CONSUMIDOR	151.000,00	176.200,00	189.400,00	202.000,00
14	DRENAGEM URBANA	6.806.600,00	7.261.800,00	7.737.100,00	8.212.200,00
15	ECONOMIA DA CULTURA	430.000,00	460.000,00	560.000,00	450.000,00

16	EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE	92.988.400,00	89.772.400,00	85.280.300,00	90.962.500,00
17	ENFRENTAMENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, FAMILIAR E DE GÊNERO	942.967,00	584.967,00	740.367,00	107.400,00
18	EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE LAZER	1.800.000,00	2.170.000,00	2.430.000,00	2.130.000,00
19	ESPORTE E LAZER	1.680.000,00	1.692.000,00	899.000,00	851.000,00
20	ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	2.533.000,00	2.594.000,00	2.213.000,00	1.920.000,00
21	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	825.000,00	999.000,00	1.209.000,00	1.428.000,00
22	FARMÁCIA BÁSICA	1.618.000,00	1.642.000,00	1.657.000,00	1.717.000,00
23	FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL	120.000,00	240.000,00	240.000,00	240.000,00
24	FOMENTO ÀS ARTES	858.142,00	907.357,15	1.142.000,00	539.500,00
25	FORTALECIMENTO DA CIDADANIA E PROTAGONISMO DAS MULHERES	104.000,00	89.000,00	89.000,00	94.000,00
26	GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	440.000,00	470.000,00	610.000,00	575.000,00
27	GESTÃO AMBIENTAL	1.139.378,64	1.574.000,00	1.087.545,00	1.032.000,00
28	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	76.193.000,00	41.943.000,00	34.111.000,00	40.942.000,00
29	ILUMINAÇÃO PUBLICA	4.840.000,00	4.740.000,00	5.540.000,00	5.240.000,00
30	INCLUSÃO SOCIAL DO IDOSO	140.000,00	124.000,00	132.000,00	146.000,00
31	JUVENTUDE SÃO LEO	2.101.500,00	903.500,00	716.500,00	707.500,00
32	LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS	11.749.981,95	11.105.900,00	13.076.000,00	13.587.000,00
33	MELHORIA NA QUALIDADE DE ASSISTÊNCIA DO HC	12.000,00	12.000,00	12.000,00	12.000,00
34	MOBILIDADE URBANA	2.105.000,00	2.900.000,00	1.975.000,00	1.400.000,00
35	MUNICIPALIZAÇÃO PLENA DA SAÚDE	2.100.000,00	2.200.000,00	2.500.000,00	3.000.000,00
36	OBRAS ESTRUTURAIS	37.100.068,00	43.300.032,00	38.200.000,00	28.200.000,00
37	PARQUE INDUSTRIAL	2.500.000,00	1.650.000,00	950.000,00	850.000,00
38	PARQUE TECNOLÓGICO	822.926,00	800.000,00	810.000,00	815.000,00
39	PATRIMÔNIO CULTURAL	1.100.000,00	630.000,00	560.000,00	480.000,00
40	PLANEJAMENTO E GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL	213.000,00	230.500,00	250.000,00	274.000,00
41	PLANEJAMENTO URBANO	220.000,00	155.000,00	185.000,00	93.000,00
42	PREVENÇÃO AO CÂNCER DE COLO DE ÚTERO	140.000,00	144.000,00	148.000,00	155.000,00
43	PREVENÇÃO DE DESASTRES	290.000,00	320.000,00	328.000,00	339.000,00
44	PROGRAMA DST/AIDS	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00
45	PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL	1.600.000,00	1.735.000,00	1.870.000,00	2.030.000,00
46	PROMOÇÃO DA CIDADANIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	501.000,00	261.000,00	280.000,00	300.000,00
47	PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	97.500,00	100.000,00	115.450,00	127.000,00
48	PROMOÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	105.000,00	136.000,00	158.000,00	176.000,00
49	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	8.200.000,00	7.978.000,00	8.231.000,00	8.728.000,00
50	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	1.575.000,00	1.645.000,00	1.715.000,00	1.800.000,00
51	QUALIFICAÇÃO DA RELAÇÃO E IMAGEM DO HC COM A COMUNIDADE	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
52	QUALIFICAÇÃO DE GESTÃO	120.000,00	130.000,00	140.000,00	150.000,00
53	QUALIFICAR O MODELO DE GESTÃO HC	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00
54	QUALIFICAR RELAÇÃO DO HC COM O SUS,CONVÊNIOS E TERCEIRIZADOS	110.000,00	110.000,00	110.000,00	110.000,00
55	REDE VIÁRIA	9.478.000,00	10.278.000,00	10.638.000,00	6.040.000,00
56	SAMU SALVAR	1.350.000,00	1.350.000,00	1.350.000,00	1.350.000,00
57	SAÚDE BUCAL	210.000,00	252.000,00	272.000,00	300.000,00
58	SAÚDE DA MAMA	18.000,00	21.000,00	25.000,00	30.000,00
59	SAÚDE PARA TODOS	1.750.000,00	2.240.000,00	2.250.000,00	2.480.000,00
60	TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA PARA MULHERES	100.000,00	184.000,00	184.000,00	4.000,00
61	VIGILÂNCIA EM SAÚDE	616.000,00	651.000,00	680.000,00	735.000,00
		324.955.687,59	306.727.660,15	302.144.120,00	296.311.093,00

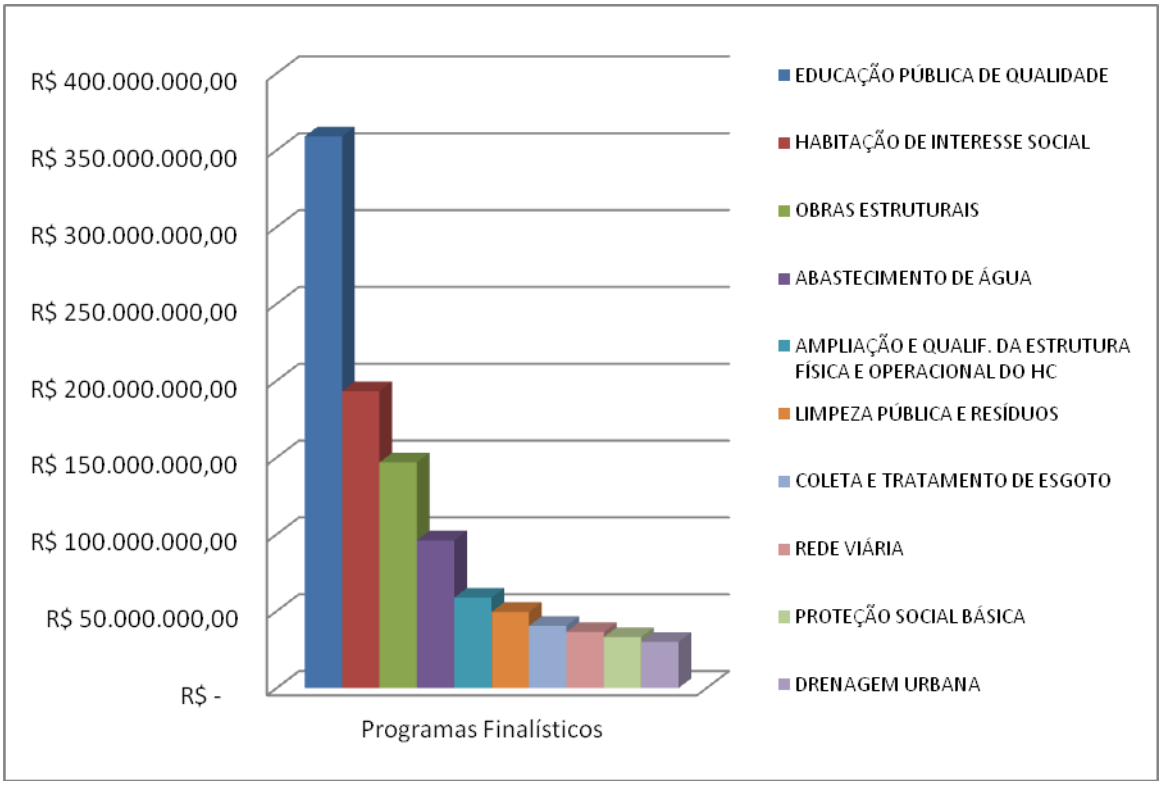
Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando os valores nominais do quadro acima, verifica-se que os 10 programas finalísticos com maior investimento no quadriênio são: Educação Pública de Qualidade (R$ 359.003.600,00), Habitação de Interesse Social (R$ 193.189.000,00), Obras Estruturais (R$ 146.800.100,00), Abastecimento de Água (R$ 96.043.300,00), Ampliação e Qualificação da Estrutura Física e Operacional do HC (R$ 58.860.000,00), Limpeza Pública de Resíduos (R$ 49.518.881,95), Coleta e

Tratamento de Esgoto (R$ 40.404.940,00), Rede Viária (R$ 36.434.000,00), Proteção Social Básica (R$ 33.137.000,00) e Drenagem Urbana (R$ 30.017.700,00).

O gráfico a seguir ilustra como ficam distribuídos os valores dos principais programas finalísticos:

Gráfico 1 – Principais Programas Finalísticos (valores)



Fonte: Elaborado pela autora.

Como se pode observar no gráfico, há um destaque para o “Programa Educação Pública de Qualidade”. O valor do programa é muito superior ao do segundo maior valor de programa finalístico. Tal distorção ocorre porque ele concentra todas as ações da área de educação, o que tecnicamente não é o mais indicado como será demonstrado no decorrer do trabalho.

Nos itens seguintes, serão abordados programas finalísticos mais significativos, em termos financeiros, dos principais órgãos do Município de São Leopoldo, quando serão analisadas suas ações, indicadores de desempenho e metas.

4.4.3 Programa da Secretaria Municipal de Educação

A Secretaria Municipal de Educação ao elaborar seu Plano Plurianual criou apenas um programa denominado Educação Pública de Qualidade. Como mencionado anteriormente, em valores nominais, foi o programa com maior aporte de recursos em razão da concentração de todas as ações da área da educação, inclusive as de apoio administrativo, o que tecnicamente não é o mais indicado, porquanto dificulta as atividades do planejamento orçamentário.

Tal dificuldade pode ser identificada no objetivo do Programa Educação Pública de Qualidade, que segundo o Anexo de Metas e Prioridades do Plano Plurianual 2010-2013 é:

> Qualificar a educação pública municipal, criando e consolidando diferentes mecanismos de Gestão Democrática; promovendo produções escritas e espaços de socialização, aprofundamento, entrelaçamento e produção de conhecimentos; investindo na formação inicial e continuada, capacitando e qualificando equipes de Gestão Escolar, professores, demais profissionais da educação e conselheiros integrantes de colegiados da Educação; ampliando o acesso à EI (inclusive, através de convênios), ao EF e à EJA; assegurando o acesso, a permanência e o sucesso escolar para todos; promovendo ações que elevem a escolaridade e qualifiquem profissionalmente jovens e adultos; promovendo ações de saúde na Educação Pública Municipal; promovendo a Inclusão Digital dos alunos, professores e Comunidade, disponibilizando instrumentos para qualificar a prática pedagógica; implementando um Projeto Político Pedagógico sob a ótica da Inclusão Social; promovendo condições de funcionamento e qualificação do SME; assegurando o atendimento dos educandos com Necessidades Educacionais Especiais com qualidade; zerando o analfabetismo em São Leopoldo; promovendo ações que recuperem a saúde física e psíquica dos profissionais da Educação; assegurando alimentação escolar de qualidade adequadas às diferentes etapas e modalidades de ensino ofertadas; promovendo ações para o transporte dos escolares que garantam o acesso, a permanência e a qualificação da educação; assegurando ações que promovam o desenvolvimento de atividades esportivas, culturais e recreativas para as comunidades escolares; promovendo pesquisas que favoreçam a elaboração de ações para qualificar a educação municipal; adquirindo imóveis; construindo novos prédios escolares; qualificando as instalações já existentes através de reformas, melhorias, ampliações, adequações; provendo as condições quanto à infra-estrutura necessária ao bom funcionamento e à manutenção da EI, do EF e da EJA.

Como se pode observar da descrição acima, o programa da educação possui, na verdade, vários objetivos, que compilam os objetivos das várias ações que compõem o programa. Mesmo por uma análise superficial já é possível identificar

diversos outros programas, já que são enfrentados problemas diferentes em suas ações.

O programa criado pela Secretaria da Educação acaba sendo demasiadamente concentrador e, com isso, tecnicamente inapropriado ao planejamento, controle e execução das políticas públicas em educação ao cargo da pasta que é responsável pela gestão de considerável parcela de recursos municipais, cuja aplicação é, via de regra, vinculada.

Não é possível avaliar um programa tão amplo e tão complexo como esse, porque sua pluralidade de objetivos levará a uma ineficácia gerencial, na medida em que não é mensurável a colaboração de cada um deles para o objetivo final.

Ademais, a Educação Pública de Qualidade é um objetivo macro composto por uma infinidade de variáveis e que tecnicamente não podem estar em um mesmo programa uma vez que o programa deve objetivar a solução de problemas concretos e não a solução genérica de uma meta abstrata.

O referido programa é composto por 23 ações, conforme quadro abaixo:

Quadro 13 – Relação de Ações do Programa Educação Pública de Qualidade

	AÇÕES DO PROGRAMA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE
1	MANUTENÇÃO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
2	MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
3	MERENDA ESCOLAR EDUCAÇÃO INFANTIL
4	CONVÊNIOS EDUCAÇÃO INFANTIL
5	FOLHA DE PAGAMENTO E ENCARGOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL
6	MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL
7	PROJETO PROINFÂNCIA - CONVÊNIO FNDE
8	CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL
9	OBRAS - ESCOLAS DE ENSINO INFANTIL
10	DOAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL
11	MERENDA ESCOLAR FUNDAMENTAL
12	DESPESAS COM TRANSPORTE
13	FOLHA DE PAGAMENTO E ENCARGOS DO ENSINO FUNDAMENTAL
14	MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DAS ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL
15	PROJETO CAMINHO DA ESCOLA - CONVÊNIO FNDE
16	QUADRA POLIESPORTIVA EMEF ALVARO NUNES
17	PROJETO ESCOLA PADRÃO - CONVÊNIO FNDE
18	PROJETO ACESSIBILIDADE - CONVÊNIO FNDE
19	OBRAS - ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL
20	CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL
21	MERENDA ESCOLAR - EJA
22	PROJETO ESCOLA INDÍGENA - CONVÊNIO FNDE
23	PROJOVEM URBANO

Fonte: Elaborado pela autora.

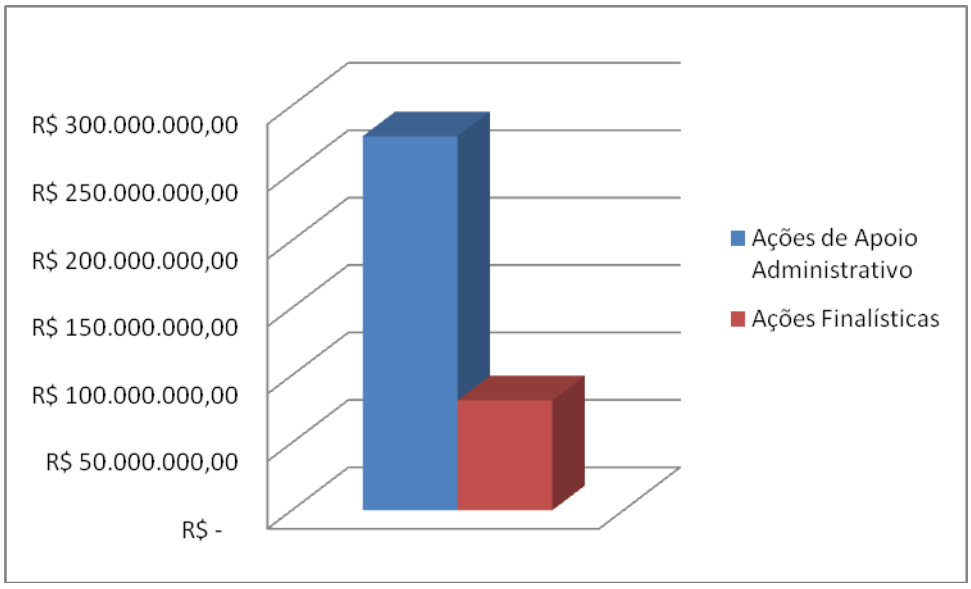
Analisando as ações do Programa Educação Pública de Qualidade é possível concluir que estão equivocadamente associadas ao programa finalístico da educação, ações que deveriam estar vinculadas a programa de apoio administrativo.

Estão nessa situação as seguintes ações: Manutenção da Secretaria de Educação, Manutenção do Sistema Municipal de Ensino, Manutenção das Atividades das Escolas de Educação Infantil, Folha de Pagamento e encargos da Educação Infantil, Manutenção das Atividades das Escolas de Ensino Fundamental e Folha de Pagamento e Encargos do Ensino Fundamental.

Como se pode observar dos objetivos e natureza das ações referidas no parágrafo anterior, não há como identificar uma prestação de serviço ou entrega de bens diretamente à população, mas apenas atividades de apoio administrativo voltadas para manutenção e funcionamento das estruturas existentes, bem como para o pagamento da folha dos servidores da educação.

Nesse sentido, separando as ações segundo a sua natureza, os recursos da Secretaria Municipal de Educação poderiam ser divididos da seguinte forma: a) R$ 277.441.000,00 para as ações de apoio administrativo; e b) R$ 81.562.600,00 para as ações finalísticas. É o que ilustra o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Natureza das Ações da SMED



Fonte: Elaborado pela autora.

Vale lembrar que se for observada a segregação das ações do Programa Educação Pública de Qualidade, cairia para quinto lugar na classificação dos programas finalísticos em relação ao valor (vide Gráfico 1).

Das 17 ações de natureza finalística existem 10 projetos e 7 atividades. Os projetos estão relacionados à construção, ampliação, reforma e adequação de escolas[25] com exceção do Projeto Caminho da Escola – Convênio FNDE (1317), que visa à aquisição de quatro ônibus escolares.

Os projetos finalísticos da educação prevêem a construção, ampliação, reforma e adequação de 39 escolas; a construção de 14 rampas de acesso a pavimento superior e 1 quadra poliesportiva. No que se refere aos indicadores de desempenho o descritor com múltiplas ações (construção, ampliação, reforma e adequação) inviabiliza o planejamento, execução e controle das ações tendo em vista que as variáveis das ações comportam valores não equiparáveis.

As atividades finalísticas da educação, por sua vez, atendem as necessidades fim da secretaria de educação como o fornecimento de merenda escolar (2316, 2317 e 2318), pagamento de despesa com o transporte escolar (2315), aquisição de vagas para educação infantil com entidades não governamentais conveniadas (2313), atendimento do Projovem Urbano (2335) e para buscar doações para educação infantil (2324). No que tange aos indicadores de desempenho, constatou-se que as atividades apresentam como meta física o quantitativo de alunos atendidos, o que está adequado para mensurar os resultados das ações e, de forma mediata, os resultados do programa.

4.4.4 Programas da Secretaria Municipal de Saúde

A Secretaria Municipal de Saúde, diferentemente da Educação, segregou os programas segundo sua natureza, criando um programa de apoio administrativo para as ações de Manutenção da Secretaria de Saúde (2400), Folha de Pagamento e Encargos da Secretaria de Saúde (2401) e Conselho Municipal de Saúde (2404), cujos valores totalizam R$ 103.419.200,00, os quais foram analisados conjuntamente no capítulo que tratou dos programas de apoio administrativo.

[25] Código dos projetos: 1306, 1307, 1314, 1308, 1309,1312, 1313, 1315 e 1316.

Afora o referido programa de apoio administrativo a Saúde criou outros 16 programas que, por sua natureza, podem ser classificados como finalísticos, compostos por 27 ações, sendo 26 atividades e apenas 1 projeto. No quadro abaixo segue relação dos programas finalísticos com seus valores totais para o quadriênio 2010-2013:

Quadro 14 – Relação de Programas Finalísticos da SEMSAD

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SECRETARIA DE SAÚDE		
1	ATENÇÃO BÁSICA - PAB	R$ 14.972.000,00
2	MUNICIPALIZAÇÃO PLENA DA SAÚDE	R$ 9.800.000,00
3	SAÚDE PARA TODOS	R$ 8.720.000,00
4	FARMÁCIA BÁSICA	R$ 6.634.000,00
5	SAMU SALVAR	R$ 5.400.000,00
6	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	R$ 4.461.000,00
7	VIGILÂNCIA EM SAÚDE	R$ 2.682.000,00
8	CAPS	R$ 1.538.500,00
9	PROGRAMA DST/AIDS	R$ 1.200.000,00
10	SAÚDE BUCAL	R$ 1.034.000,00
11	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	R$ 860.000,00
12	AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE - PACS	R$ 851.700,00
13	FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL	R$ 840.000,00
14	PREVENÇÃO AO CÂNCER DE COLO DE ÚTERO	R$ 587.000,00
15	SAÚDE DA MAMA	R$ 94.000,00
16	ATENÇÃO BÁSICA AOS POVOS INDÍGENAS	R$ 16.800,00
TOTAL		**R$ 59.691.000,00**

Fonte: Elaborado pela autora.

Como se pode observar do quadro acima os valores aplicados nas ações finalísticas estão divididos em vários programas, permitindo um maior controle e acompanhamento da execução do planejamento orçamentário. A pluralidade de programas, em um primeiro momento, demonstra objetividade na solução de problemas, enquanto que a singularidade programática indica soluções genéricas.

O programa finalístico com maior aporte de recursos é o Atenção Básica – PAB, cuja finalidade é “promover consultas de atenção básica prestadas à comunidade, nas especialidades de clinica geral, pediatria, ginecologia e obstetrícia”[26]. O programa é composto de uma única ação com o mesmo objetivo do programa denominado Manutenção da Atenção Básica de Saúde –PAB Fixo.

[26] Anexo de Metas e Prioridades do PPA 2010-2013.

O indicador de desempenho tem como meta o quantitativo de três consultas à população por ano. Tal indicador seria mais adequado se fosse considerado o número de pessoas atendidas por ano e não uma quantidade de atendimentos com base na população total do município. O número de atendimentos poderia ser levantado através dos registros de anos anteriores e por meio da projeção de crescimento anual, o que tornaria o indicador mais adequado à demanda real da população.

O segundo maior programa finalístico da Secretaria de Saúde em relação ao montante de recursos programados é o "Municipalização Plena da Saúde". O objetivo deste programa é "proporcionar atendimentos de média e alta complexidade: consultas, procedimentos, exames em nível ambulatorial"[27]. Assim como o anterior, este programa é composto de uma única ação: Municipalização Plena.

O indicador de desempenho do referido programa fixa meta de 2.500 exames realizados por ano. Apesar da fixação de uma quantidade de exames ser, de certa forma, adequada ao controle de uma demanda, não houve previsão do crescimento da procura pelo serviço. Ademais, o objetivo da ação e do programa prevê, além dos exames, a realização de consultas e procedimentos ambulatoriais, que não estão contemplados no indicador, o que inviabiliza o controle e acompanhamento da ação e, por conseqüência, do programa.

O terceiro programa, na escala numérica, é o Saúde para Todos, cujo objetivo é

> promover os meios para atender a população leopoldense com os melhores recursos na área da saúde. Promover ampliação da rede com construções e aquisições de equipamentos para satisfazer as necessidades da população. Incentivar a criação de projetos na área preventiva. Buscar uma qualificação profissional dos servidores um atendimento de qualidade no setor. Desenvolver projetos que visem o atendimento com urgência e de emergência para a população[28].

Como se pode observar da leitura do objetivo do Programa Saúde para Todos, houve incidência do mesmo equívoco existente no Programa Educação Pública de Qualidade da Secretaria de Educação, tendo em vista que o objetivo do

[27] Idem.
[28] Idem

programa apenas reprisa os objetivos das ações, o que demonstra confusão entre os conceitos orçamentários de programa e ação.

O “Saúde para Todos” é composto por três ações, sendo duas atividades e um projeto. As atividades são de Manutenção e Reforma de Unidade de Saúde (2402) e Deslocamento de Pacientes da Área da Saúde (2449). Ambas as atividades não possuem indicador de desempenho, constando apenas como meta “atividade mantida”. A falta de indicador compromete o controle e acompanhamento do planejamento orçamentário, pois não há como mensurar quantos deslocamentos se pretende fazer ou quantas reformas de unidades de saúde serão feitas. Tampouco, é possível aferir com os dados disponíveis no Anexo de Metas e Prioridades, quanto é possível ser feito com os recursos alocados nestas ações.

Quanto ao projeto Construção e Ampliação de Unidades de Saúde (1400) consta como indicador de desempenho a realização de 7 obras, sendo duas nos primeiros três anos e uma no último ano. Embora fixada quantidades de construção de unidades, os valores anuais não guardam proporção adequada, uma vez que em 2012 consta no PPA o valor de R$ 1.400.000,00 para a construção de duas unidades de saúde e, em 2013, R$ 1.500.000,00 para a construção de apenas uma unidade.

Outro programa de destaque na área da saúde é o “Farmácia Básica”, cujo objetivo é “promover a distribuição de medicamentos da lista básica baseada na Relação Nacional de Medicamentos (RENAME) - Ministério da Saúde”[29]. O programa é composto por três ações que são separadas em Farmácia Básica Federal (2438), Farmácia Básica Estadual (2439) e Farmácia Básica do Município (2440). O indicador de desempenho de todas as atividades é o número de pessoas atendidas diariamente. Apesar de ser um indicador mensurável o atendimento diário de pessoas dificulta o controle da quantidade de medicamentos de fato fornecidos. Além disso, o quantitativo permanece inalterado em 150 para todos os anos do quadriênio, o que aponta falta de projeção do crescimento da demanda.

Com finalidade semelhante ao programa acima, foi criado o Programa Farmácia Popular do Brasil, cujo objetivo é a “distribuição de medicamentos a preço de custo em convênio com a Fundação Oswaldo Cruz”[30]. O indicador escolhido é o mesmo do programa anterior (pessoas atendidas por dia) e a quantidade diária foi

[29] Idem.
[30] Idem.

estipulada em 120 para cada ano do quadriênio 2010-2013. As mesmas observações anteriores se aplicam ao presente programa ao qual cabe referir que poderia estar inserido no programa farmácia básica como uma ação, já que possuem afinidades das finalidades, qual seja: viabilizar o acesso aos medicamentos para a população de São Leopoldo.

Ainda convém mencionar outros dois programas da Secretaria de Saúde: Agentes Comunitários de Saúde – PACS e Estratégia Saúde da Família. O primeiro tem por objetivo “promover a manutenção das atividades do Programa Agentes Comunitários da Saúde para desenvolver a prevenção em saúde”; e o segundo visa a realização de “consultas de atenção básica prestadas à comunidade pelos postos da Estratégia de Saúde da Família.

Ambos os programas possuem caráter preventivo e são mantidos com recursos oriundos da união e do estado que repassam recursos necessários à manutenção das ações. As atividades são divididas conforme a origem dos recursos: Agentes Comunitários de Saúde – PACS – Federal (2411); Agentes Comunitários de Saúde – PACS – Estadual (2457); Estratégia Saúde da Família – ESF – Federal (2415); Estratégia Saúde da Família – ESF – Estadual (2451).

Os indicadores de desempenho escolhidos nas ações acima estão relacionados ao número de consultas por habitante por ano em três das quatro atividades referidas, sendo três nas ações do ESF e duas no PACS – Estadual. No PACS Federal consta apenas atividade mantida. Novamente evidencia-se vícios nos indicadores que comprometem o planejamento orçamentário, porquanto não permitem a adequada medida das ações e programas uma vez que estabelece quantitativos anuais para a população, sem prever crescimento da demanda ou custos para a prestação do serviço.

4.4.5 Programas da Secretaria Municipal de Habitação

A Secretaria Municipal de Habitação separou programas de apoio administrativo dos finalísticos. No Programa de Apoio Administrativo, que está presente na maioria das secretarias municipais, incorporou duas ações: Manutenção da Secretaria de Habitação (2200) e Folha de Pagamentos e Encargos da Secretaria

de Habitação (2201), totalizando a quantia de R$ 7.815.000,00 para o quadriênio 2010 – 2013.

A SEMHAB possui apenas dois programas finalísticos: Equipamentos Públicos de Lazer (R$ 700.000,00) e Habitação de Interesse Social (R$ 142.189.000,00). Nenhum dos programas é exclusivo da secretaria, tendo em vista que o primeiro está presente na SEMOV, SELESTE e SENORTE, enquanto que o segundo também figura dentre os programas da SEPLAN.

O programa de maior destaque da secretaria é o “Habitação de Interesse Social”. Somando-se os valores da SEPLAN, é o segundo maior programa em valores do Plano Plurianual 2010-2013 do Município de São Leopoldo, como demonstra o Gráfico 1. O programa tem como objetivo:

> promover projetos que garantam o acesso à moradia, produzindo unidades habitacionais adequadas, elevando os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias de baixa renda (prioritariamente as com renda inferior a 3 s.m.), que atualmente vivem em assentamentos precários, objetivando a redução do déficit habitacional. Da mesma forma, faz-se necessário promover projetos que garantam o acesso ao lote urbanizado, dotado de melhorias, regularizado urbanística, jurídica e cartorialmente, a fim de diminuir a quantidade de assentamentos informais / irregulares da cidade de São Leopoldo. Para operacionalização do programa, destacamos a criação do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (S.M.H.I.S), que em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (C.M.H.I.S), o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (F.M.H.I.S) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (P.L.H.I.S) permitirão planejar e gerenciar a política habitacional de interesse social no município[31].

O Programa Habitação de Interesse Social na Secretaria Municipal de Habitação é composto por seis ações, sendo cinco projetos e uma atividade.

O projeto com maior aporte de recursos é o Produção de Unidades Habitacionais (1200), cujo investimento estimado é de R$ 90.574.000,00. Seu objetivo é promover e garantir a moradia adequada através da produção de unidades habitacionais para a redução do déficit habitacional. O indicador de desempenho fixa como meta a unidade habitacional construída, cujas quantidades fixadas foram 1.000 para 2010, 550 para 2011, 600 para 2012 e 700 para 2013. Neste caso, foram observados os requisitos para a correta mensuração, controle e acompanhamento do planejamento orçamentário, já que foi fixada meta física

[31] Idem

adequada ao projeto proposto, bem como quantidades proporcionais aos recursos financeiros disponíveis.

Os projetos Produção de Lotes Urbanizados (1201), Melhoria da Condição de Habitabilidade em Assentamentos Precários (1204) e Projeto de Fomento ao Cooperativismo Habitacional (1205) tem por finalidade a realização de ações para a melhoria das condições de habitação da população de baixa renda do município, seja através de urbanização de lotes, melhoria das condições de habitabilidade das unidades já existentes ou pelo fomento das cooperativas que auxiliam na construção de moradias populares.

No que tange aos indicadores dos projetos referidos nos parágrafo anterior, somente o Produção de Lotes Urbanizados adota indicador de desempenho adequado, já que fixa como meta o número de lotes urbanizados construídos para cada ano conforme a ação 1200. Os outros dois projetos apenas referem como meta projeto implementado e projeto mantido, sem apresentar qualquer quantitativo para mensuração da execução do planejamento.

O último projeto constante do programa (Manutenção do Sistema Municipal de Interesse Social – 1208) é, na verdade, uma atividade de apoio administrativo. Atividade porque é contínuo no tempo já que visa a manutenção de um sistema; de apoio administrativo, porquanto não entrega diretamente bens ou serviços à população eis seu objetivo é “Criar o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social que, em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Plano Local de Habitação de Interesse Social permitam planejar gerenciar a política habitacional de interesse social no município”[32].

Por fim, a atividade do principal programa da habitação é a Regularização Fundiária e Urbanização (2206), que se destina “Regularizar urbanística, jurídica e cartorialmente assentamentos informais / irregulares da cidade de São Leopoldo. Promovendo o atendimento das demandas da comunidade através do Orçamento Participativo”[33]. A ação não tem indicador de desempenho constando apenas como meta a atividade mantida.

[32] Anexo de Metas e Prioridades.
[33] Idem.

4.4.6 Programas da Secretaria de Planejamento

Ainda dentro da administração direta, é importante analisar os programas da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Assim como a Secretaria da Saúde, há um programa de apoio administrativo que concentra as ações desta natureza: Manutenção da Secretaria – SEPLAN (2060), Folha de Pagamento e Encargos – SEPLAN (2061), Manutenção do Departamento de Urbanismo (2062), Manutenção da Diretoria de Relações Internacionais.(2064). Tais ações somam no quadriênio o total de R$ 11.580.000,00.

Analisando o Anexo de Metas e Prioridades verifica-se que a Secretaria de Planejamento possui apenas 4 programas finalísticos:

Quadro 15 – Relação de Programas Finalísticos da SEPLAN

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SEPLAN		
1	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	R$ 51.000.000,00
2	MOBILIDADE URBANA	R$ 8.380.000,00
3	PLANEJAMENTO URBANO	R$ 653.000,00
4	ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	R$ 400.000,00
TOTAL		**R$ 60.433.000,00**

Fonte: Elaborado pela autora.

Como se pode observar do quadro acima, o programa de maior destaque da secretaria é o “Habitação de Interesse Social”, que também está presente na SEMHAB, como visto no item anterior. Na Secretaria de Planejamento o programa é composto por dois projetos, que são financiados, em parte, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal. As ações Urbanização do Arroio Kruze – PAC (1063) e Urbanização do Arroio Manteiga e Cerquinha – PAC (1064) totalizam a quantia de R$ 51.000.000,00 para os anos de 2010-2011. Os projetos não possuem indicadores de desempenho, constando como meta apenas atividade mantida, quando na verdade deveria constar a quantidade de famílias reassentadas ou o número de unidades habitacionais construídas, conforme é possível extrair do objetivo das ações.

Outro programa digno de comentário da SEPLAN é o Programa Mobilidade Urbana, cujo objetivo é:

> promover a articulação das políticas de transporte, trânsito e acessibilidade a fim de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável, priorizando a implementação de sistemas de transportes coletivos, dos meios não motorizados (pedestres e ciclistas), da integração entre diversas modalidades de transportes, bem como implementação do conceito acessibilidade universal para garantir a mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade com a implantação de uma sinalização pratica e eficiente e moderna[34].

O referido programa é composto por 7 ações, sendo 4 projetos e 3 atividades, que totalizam a quantia de R$ 8.380.000,00 no quadriênio 2010-2013. Os projetos são Rotas Alternativas (1066), que visa identificar rotas alternativas para melhorar o trânsito; Construção e Ampliação de Ciclovias (1068), que objetiva a ampliação da rede de ciclovia da cidade; Mobiliário Urbano (1067), que busca renovar e padronizar o mobiliário urbano da cidade, especialmente os abrigos de ônibus; e Plano Diretor de Mobilidade Urbana (1069), que se destina a elaboração do plano diretor de mobilidade urbana de São Leopoldo.

Os indicadores de desempenho das ações acima mencionadas estão associados ao percentual de implantação dos projetos, todavia não apresentam proporcionalidade em sua evolução anual, com exceção do Projeto Mobiliário Urbano, que prevê a execução de 25% em 2010, 50% em 2011 e 25% em 2012. Outro problema verificado está na ação Plano Diretor de Mobilidade Urbana que, por não entregar bens ou serviços diretamente à população, deveria estar vinculado a programa de apoio administrativo.

No que se refere às atividades do Programa Mobilidade Urbana: Manutenção da Diretoria de Mobilidade Urbana (2067), Manutenção da Sinalização Viária (2068) e Manutenção da Fiscalização Viária (2069); verifica-se novamente a inexistência de indicadores de desempenho, constando apenas como meta a manutenção da atividade. Outro erro reincidente está na fixação da ação Manutenção Diretoria de Mobilidade Urbana dentro do programa finalístico Mobilidade Urbana, tendo em vista que a manutenção de órgãos deve estar alocada em programas de apoio administrativo.

---

[34] Idem.

4.4.7 Programas da Secretaria de Obras

A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos segue orientação das outras secretarias e aloca no Programa de Apoio Administrativo as ações Manutenção da Secretaria – SEMOV (2080), Folha de Pagamento e Encargos – SEMOV (2081), Projeto de Modernização do Parque de Máquinas (1086), e Manutenção do Parque de Máquinas (2083), que totalizam a quantia de R$ 20.211.000,00 no período de vigência do Plano Plurianual.

Conforme quadro abaixo, a SEMOV possui apenas quatro programas finalísticos:

Quadro 16 – Relação de Programas Finalísticos da SEMOV

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SEMOV		
1	OBRAS ESTRUTURAIS	R$ 146.100.000,00
2	REDE VIÁRIA	R$ 31.710.000,00
3	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	R$ 18.600.000,00
4	EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE LAZER	R$ 6.250.000,00
TOTAL		**R$ 202.660.000,00**

Fonte: Elaborado pela autora

O programa de maior volume de recursos da secretaria é o “Obras Estruturais”, cujo objetivo é “prover a cidade de modernos e eficientes equipamentos urbanos viários e de drenagem pluvial para fazer frente às necessidades de desenvolvimento do Município nas próximas décadas”[35]. Este programa está presente também na SENORTE e somam o montante total de R$ 146.800.100,00 ocupando o terceiro lugar dentre os programas com maior quantidade de recursos alocados.

O Programa Obras Estruturais é composto por oito ações, sendo sete projetos e uma atividade. Os projetos de Construção da Avenida Thomas Édison (1081) e de Construção da 5ª Ponte sobre o Rio dos Sinos (1082), são as principais obras de infraestrutura de trânsito do município previstas no PPA 2010-2013. Os indicadores de desempenho em ambos os projetos apontam o percentual de obra realizada a

[35] Idem.

cada ano. Os valores estão distribuídos de forma proporcional durante os anos de vigência do planejamento e prevêem a captação de recursos de terceiros para sua realização. Adota a mesma metodologia o Projeto Revitalização do Centro (1083) e Obras de Melhoria na BR116 (1080).

Além destes projetos são responsáveis por importantes obras de drenagem e prevenção contra enchentes: Projeto de Modernização do Sistema das Cheias (1089), Projeto de Macrodrenagem da Santos Dumont (1090), Projeto de Macrodrenagem Jardim Viaduto (1091). Também é utilizado nessas ações o percentual de obra concluída, que está adequado com a natureza dos projetos.

Por fim, a única atividade do programa Manutenção do Sistema de Controle de Cheias (2089) visa "melhorar a proteção do município contra cheias através da manutenção do Sistema de Controle de Enchentes do Rio dos Sinos"[36]. A ação não possui indicador de desempenho constando apenas como meta a manutenção do serviço.

Outro programa importante a ser comentado é o Rede Viária, cujo objetivo é "promover a pavimentação das vias municipais para melhorar o tráfego, bem como prover a cidade de melhores equipamentos urbanos, viários e de drenagem pluvial para o atendimento das comunidades"[37]. Ele também está presente na SENORTE e SELESTE, com as quais totalizam R$ 36.434.000,00 em ações, ocupando o oitavo lugar em montante de recurso dentre os programas finalísticos.

O referido programa é composto na SEMOV por três ações, sendo um projeto: Pavimentação Urbana – Calçamento e Asfalto (1088); e duas ações: Conservação Viária – Calçamento, Asfalto e Estradas (2084) e Manutenção e Melhoria da Drenagem Pluvial (2088). Inexiste indicador de desempenho, pois em todas as ações consta apenas como meta a manutenção dos serviços.

4.4.8 Programas da Secretaria de Meio Ambiente

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente alocou no programa de apoio administrativo as ações Manutenção da Secretaria – SEMMAM (2070) e Folha de

[36] Idem.
[37] Idem.

Pagamento e Encargos da Secretaria de Meio Ambiente (2071), que totalizaram a quantia de R$ 9.288.974,50 no período de 2010-2013.

A secretaria possui apenas dois programas finalísticos: Limpeza Pública e Resíduos (R$ 49.518.881,95) e Gestão Ambiental (R$ 2.628.000,00). O Programa Limpeza Pública e Resíduos tem por finalidade:

> manter a limpeza geral da cidade, ampliar os serviços de coleta dos resíduos.Gerenciamento integrado dos resíduos urbanos. Estruturar os mecanismos de coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, mantendo a limpeza geral da cidade, nas competências da SEMMAM. Neste contexto, ampliar os serviços de coleta, com ênfase nos resíduos especiais, promovendo o gerenciamento integrado dos resíduos urbanos.[38]

O Limpeza Pública e Resíduos é composto por três ações, sendo duas atividades: Limpeza Pública (2076), Manutenção das Unidades de Triagem e Compostagem (2077); e um projeto: Construção de Unidade de Reaproveitamento de Resíduos.

A Limpeza Pública é responsável por 94,27% do valor investido pelo programa e seu indicador de desempenho foi equivocadamente elaborado, pois consta como meta a coleta, limpeza e conservação das ruas com a fixação da quantidade 4 para cada ano do quadriênio. Deduz-se que a quantidade indicada seja dos tipos de serviços realizados (coleta, limpeza, etc.), porém essa idéia é inviável para a medição, acompanhamento e controle do serviço de limpeza pública.A Manutenção das Unidades de Triagem e Compostagem não possui indicador de desempenho, já que consta apenas como meta “atividade mantida”.

O Projeto Construção de Unidade de Reaproveitamento de Resíduos prevê como indicador de desempenho da ação etapas da obra: construção de unidades centrais para 2010, ampliação das unidades de triagem para 2011, aperfeiçoamento das unidades de triagem para 2012 e implantação de unidades de triagem para 2013. Apesar de inicialmente parecer adequado, o indicador não oferece meios para o controle e acompanhamento da ação, tendo em vista que faltam elementos no indicador para que possa ser feito o comparativo da progressão da ação. A falta de definição do número de unidades de triagem impede a mensuração do custo da obra. Além disso a implantação de unidades de triagem, ao que parece, não seria etapa da obra, mas uma outra ação de cunho administrativo.

---

[38] Idem.

4.4.9 Programas da Secretaria de Assistência Social

A Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social incluiu no Programa de Apoio Administrativo as ações de Manutenção da Secretaria – SACIS (2140) e Folha de Pagamento e Encargos da SACIS (2041), que totalizaram R$ 12.325.000,00 no PPA 2010-2013.

A secretaria possui sete programas conforme quadro abaixo:

Quadro 17 – Relação de Programas Finalísticos da SACIS

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SACIS			
1	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	R$	33.001.000,00
2	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	R$	6.735.000,00
3	JUVENTUDE SÃO LEO	R$	3.757.000,00
4	ASSISTÊNCIA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	R$	2.368.000,00
5	PLANEJAMENTO E GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL	R$	967.500,00
6	INCLUSÃO SOCIAL DO IDOSO	R$	366.000,00
7	PROMOÇÃO DA CIDADANIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	R$	120.000,00
TOTAL		**R$**	**47.314.500,00**

Fonte: Elaborado pela autora

O principal programa da Assistência Social é o Proteção Social Básica, que tem por finalidade “promover um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fornecimento de vínculos familiares e comunitários”[39].

O referido programa é composto por oito ações, sendo sete atividades e um projeto: Manutenção dos Conselhos Tutelares (2149), Rede Socioassistencial Básica (2143), Apoio a Serviços de Proteção Básica (2142), Benefícios Eventuais em Assistência Social (2144), Inclusão Produtiva – Auxílio Solidário – PAS (2146), Manutenção do Bolsa Família (2245), Manutenção do Centro de Referência da Assistência Social (2246) e Projeto Esporte Lazer Cidade – PELC (1144).

Dentre essas ações há um destaque para a Rede Socioassistencial Básica que visa “articular e apoiar entidades de atendimento e defesa socioassistenciais, no

[39] Idem.

sentido de integrá-las na proteção social básica da política municipal e de assistência social". Há previsão de aplicação de R$ 15.869.000,00 nos quatro anos do Plano Plurianual para o atendimento de 4.000 crianças por ano, segundo indicador de desempenho constante do Anexo de Metas e Prioridades. Outra ação importante do programa é a Inclusão Produtiva – Auxílio Solidário – PAS, que busca "organizar e preparar os usuários da Assistência Social que participam do PAS ou outros programas/projetos, na perspectiva de autosustentabilidade e autonomia individual e coletiva das famílias e grupos envolvidos através de atividade de formação e qualificação profissional". Foram destinados para a atividade R$ 9.217.000,00 para o atendimento de 1.600 pessoas por ano. Ambas as ações referidas adotaram indicadores de desempenho adequados ao acompanhamento das atividades propostas, todavia não houve previsão de aumento da demanda, tendo em vista que permaneceu a mesma quantidade de beneficiários para os quatro anos do planejamento.

Outro programa semelhante ao estudado é o Proteção Social Especial, que "é um conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a construção dos vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e a proteção de famílias e pessoas para o enfrentamento de violações de direitos"[40].

O programa é composto por seis ações, sendo um projeto e cinco atividades: Projeto Convivência Familiar Comunitária (1140), Centro de Referência de Atendimento a População de Rua (2240), Manutenção da Casa de Acolhimento (2241), Manutenção do Lar São Francisco de Assis (2242), Rede Socioassistencial (2243) e Manutenção do CREAS (2244).

4.4.10 Programas da Secretaria de Desenv. Econômico

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social destinou para o Programa de Apoio Administrativo as ações de Manutenção da Secretaria – SEMEDES (2130), Manutenção do Setor de Fiscalização e Alvará(2138) e Folha de

[40] Idem.

Pagamento e Encargos (2131) que somaram a quantia de R$ 6.247.000,00 no quadriênio 2010-2013.

A SEMEDES possui quatro programas finalísticos, conforme quadro a seguir:

Quadro 18 – Relação de Programas Finalísticos da SEMEDES

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SEMEDES			
1	ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	R$	8.530.000,00
2	PARQUE INDUSTRIAL	R$	5.950.000,00
3	PARQUE TECNOLÓGICO	R$	3.247.926,00
4	GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	R$	2.095.000,00
TOTAL		**R$**	**19.822.926,00**

Fonte: Elaborado pela autora

O principal programa em valores e em, quantidade de ações é o Estímulo ao Desenvolvimento Local, que busca “proporcionar o desenvolvimento econômico com geração de trabalho e renda e atender a população que desenvolve atividades econômicas que possibilitem alavancar a economia do município”. O programa é composto por nove ações, sendo cinco projetos e quatro atividades: Feiras Locais e Regionais (1134), Expansão da Melhoria da Oferta Turística (1136), Construção do Centro de Eventos (1137), Construção do Monumento do Pórtico de Entrada de São Leopoldo (1139), Diagnóstico das Atividades Econômicas (1131), Manutenção da São Leopoldo Fest (2132), Incentivo a Micro, Pequena e Média Empresa (2133), Geração de Trabalho e Renda (2134) e Integração Operacional do Licenciamento e Fiscalização de Alvarás (2139).

A atividade com maior aporte de recursos é a Manutenção da São Leopoldo Fest, que é “evento turístico de grande porte, que cumpre um papel de resgate da cultura de São Leopoldo, bem como incentiva o empreendedorismo, promovendo o desenvolvimento econômico local”[41]. O evento recebe investimento anual de R$ 800.000,00. A ação não prevê indicador de desempenho, apenas consta a manutenção da festa.

As atividades 2123 e 2134 incentivam o empreendedorismo por meio de serviços de assessoria, cursos de capacitação e apoio à regularização de empreendimentos informais. Ambas as atividades não possuem indicadores de desempenho, constando apenas a manutenção desta, o que inviabiliza o controle e

[41] Anexo de Metas e Prioridades

acompanhamento do planejamento, tendo em vista que não é possível mensurar quantos empreendedores serão atingidos pelas ações.

A ação Integração Operacional do Licenciamento e Fiscalização busca otimizar o atendimento ao contribuinte, instrumentalizando e equipando o sistema de fiscalização de alvarás e o núcleo de alvarás e licenciamento, tem natureza de apoio administrativo, razão pela qual não poderia estar elencada dentro de um programa finalístico. Não apresenta indicador de desempenho, constando apenas como meta a manutenção da atividade.

Dentre os projetos do Programa Estímulo ao Desenvolvimento Local destaca-se duas obras: a construção do centro de eventos e a do monumento do pórtico de entrada de São Leopoldo que juntos somarão R$ 1.450.000,00 em investimentos. Ambos os projetos não possuem indicador de desempenho, tendo em vista que consta na meta percentual da obra sem menção à quantidade a ser executada a cada ano e obra construída sem menção de qualquer parâmetro mensurável.

4.4.11 Programas da Secretaria de Segurança Pública

A Secretaria Municipal de Segurança Pública possui duas ações no Programa de Apoio Administrativo: Manutenção da Secretaria de Segurança Pública (2150) e Folha de Pagamento e Encargos – SEMUSP (2151), totalizando R$ 29.981.400,00.

O único programa finalístico da Secretaria de Segurança Pública é o Comunidade Segura, cujo objetivo é “a redução da criminalidade e da violência mediante o desenvolvimento dos projetos multisetoriais de prevenção, garantindo o acesso da sociedade à gestão da segurança urbana, readequando as funções da guarda civil municipal como agente da cidadania e ampliando a eficiência do sistema de segurança pública local”[42]. No período de vigência do Plano Plurianual o programa disponibilizará de R$ 11.779.767,00.

O programa é composto de 26 ações, sendo 9 atividades e 17 projetos: Prevenção Comunitária (2152), Manutenção dos Projetos da diretoria de Prevenção (2160), Manutenção do Departamento da Guarda Civil Municipal (2153), Manutenção da Segurança Urbana (2154), Fundo Municipal de Segurança Urbana

[42] Idem.

(2155), Investimento da GCM, Guarda Ambiental, SAMU e Vigilância HC (2157), Capacitação da Guarda Civil Municipal (2158), Conselhos Municipais de Segurança Pública (2159), Gabinete de Gestão Integrada – GGI (2156), Juventude – PRONASCI (1150), Sistema Integrado de Monitoramento (1151), Pró-jovem Prisional – PRONASCI (1153), Convênio SENASP/MJ 69/2008 – PRONASCI – Comunidade Segura (1154), Convênio SENASP/MJ 140/2008 – PRONASCI – GGI (1155), Reservista Cidadão – PRONASCI (1156), Oficinas para Crianças e Adolescentes (1158), Projeto Guarda Mirim (1159), Patrulhamento pela Paz – PRONASCI (1160), Travessia Segura – PRONASCI (1161), Prevenção à Violência Intra-familiar (1162), Canoagem PRONASCI (1163), Projeto Trânsito Mais Seguro (1164), Plano de Comunicação – PRONASCI – São Leopoldo (1152), Formação e Aperfeiçoamento da GCM – PRONASCI (1165), Reaparelhamento da Corregedoria, Ouvidoria e SEMUSP – PRONASCI (1166), Convênio SENASP/MJ 656/2008 – Guarda Municipal (1557).

Dentre os projetos da SEMUSP destaca-se o Sistema Integrado de Monitoramento – SIM, que visa “ampliar o sistema integrado de monitoramento (SIM) para vigilância do espaço público por câmeras de vídeo, com a instalação de 30 câmeras de videomonitoramento”. O projeto não possui indicador de desempenho constando apenas nos anos de 2011 e 2012 como meta etapa realizada. Como se percebe da leitura do objetivo, houve uma previsão para instalação de 30 câmeras de videomonitoramento, porém não se soube definir a meta anual, o que desnatura a idéia de planejamento do PPA. Ainda nos projetos as oficinas para crianças e adolescentes realizadas para prevenção da violência de modo a “instituir programas de protagonismo juvenil na solução pacífica de conflitos”. Novamente não foi estabelecido indicador de desempenho, constando apenas projeto realizado nos campos destinados às metas dos anos 2011 a 2013. Como a própria denominação da ação estabelece, poderia ser fixado como indicador o número de oficinas realizadas, ou ainda, o número de crianças e adolescentes atendidos pelo projeto.

Vale dizer, que o projeto Reaparelhamento da Corregedoria, Ouvidoria e SEMUSP – PRONASCI é de apoio administrativo, posto que não entrega bens ou serviços diretamente a população, já que se destina à “estruturação da corregedoria e da ouvidoria da guarda municipal. Reaparelhamento da SEMUSP. Contratação de Cursos Profissionalizantes para os servidores da SEMUSP”. O mesmo equivoco acontece no projeto Formação e aperfeiçoamento da GCM – PRONASCI que tem

por finalidade a “realização de 200 horas de cursos de capacitação para guardas municipais e compra de novos uniformes para 105 agentes da guarda civil municipal”.

As atividades 2153, 2154, 2157 e 2158 incorrem no mesmo problema dos projetos referidos no parágrafo anterior, já que são ações de apoio administrativo porque têm por finalidade manutenção, capacitação e aquisição de materiais necessários para as atividades administrativas sob encargo da SEMUSP. Em todas essas ações não é possível se dizer que existe indicador de desempenho, pois nas metas constam apenas “etapa realizada” ou “projeto mantido”, o que não é suficiente para a mensuração de dados que um indicador necessita para o fim de avaliar e controlar o desempenho do planejamento traçado no PPA.

Por fim, chama atenção a atividade Manutenção da Segurança Urbana, cujo objetivo é a “aplicação dos recursos arrecadados no Estacionamento Rotativo, conforme Lei Municipal nº 5.005, de 12 de novembro de 2001”. Como se observa do objetivo não há definição de como será aplicado o valor arrecadado do estacionamento rotativo, tampouco a meta anual estabelece um parâmetro do que será gasto com os recursos da atividade.

4.4.12 Programas da Secretaria de Cultura

A Secretaria Municipal de Cultura destacou para o programa de apoio administrativo duas ações: Manutenção da Secretaria da Cultura (2210) e Folha de Pagamento e Encargo da Secretaria da Cultura (2211), que no PPA 2010-2013 acumularam a quantia de R$ 4.869.000,00.

A Secretaria de Cultura possui quatro programas finalísticos como demonstra a quadro abaixo:

Quadro 19 – Relação de Programas Finalísticos da Cultura

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SECR. DA CULTURA		
1	CULTURA E DIVERSIDADE	R$ 5.133.672,00
2	FOMENTO ÀS ARTES	R$ 3.446.999,15
3	PATRIMÔNIO CULTURAL	R$ 2.770.000,00
4	ECONOMIA DA CULTURA	R$ 1.900.000,00
TOTAL		**R$ 13.250.671,15**

Fonte: Elaborado pela autora

O principal programa finalístico da Secretaria da Cultura é o Cultura e Diversidade, cujo objetivo é

> Incentivar, promover e estimular a sustentabilidade de projetos culturais e sociais no município; democratizar o acesso a cultura e as manifestações culturais; articular a transversalidade da política social do governo garantindo a participação da cultura, como conteúdo e como instrumento para a execução das políticas sociais; ampliar o acesso à cultura e a participação na formulação e debate das políticas locais de cultura; potencializar e integrar às iniciativas da Secretaria Municipal da Cultura com as demandas e a realidade das comunidades; formular programa articulado da SMC com os projetos e programas federais em execução no município; formular projeto estrutural de descentralização dos equipamentos culturais da cidade; organizar calendário descentralizado de programação cultural, envolvendo todas as áreas das artes e da memória cultural.[43]

O referido programa é composto por seis ações, sendo dois projetos e quatro atividades: Mais Cultura – Pontão de Cultura (1213), Projeto Cultura do PAC (1219), Eventos e Atividades que Promovem a Diversidade Cultural (2212), Descentralização da Cultura (2213), Manutenção das Atividades do Carnaval (2215) e Conferência Municipal da Cultura (2217).

As ações do Programa Cultura e Diversidade que possuem maior investimento são o Projeto Mais Cultura – Pontão de Cultura e a Manutenção das Atividades do Carnaval. O primeiro tem por finalidade incentivar, promover e estimular a sustentabilidade de projetos culturais e sociais no município através da realização de oficinas, que foram estipuladas em número de 12 para cada ano do quadriênio. A segunda destina-se a realização da festa popular do carnaval, buscando resgatar os antigos carnavais e formar blocos carnavalescos. O indicador de desempenho desta atividade é “atividades de carnaval realizadas”, que tem previsão de quatro por ano.

4.4.13 Programas da Secretaria de Esportes

A Secretaria Municipal de Esportes também incluiu duas ações no Programa de Apoio Administrativo: Manutenção da Secretaria de esportes (2270) e Folha de

[43] Anexo de Metas e Prioridades.

Pagamento e Encargos da Secretaria de Esportes (2271), totalizando R$ 2.285.000,00 no quadriênio.

O único programa finalístico da secretaria é o Esporte e Lazer, cujo objetivo é “proporcionar a prática desportiva e o lazer como instrumento de inserção social. Buscar a participação mais efetiva e direta do município no desenvolvimento de políticas públicas do esporte e lazer. Formar equipes representativas municipais, estaduais e nacionais. Desenvolver projetos para ampliar os espaços de lazer, dando especial atenção para os bairros mais populares”.

O referido programa é composto por doze ações, sendo quatro projetos e oito atividades: Pista de Bicicross (1273), Pista de Skate (1270), Projeto Esporte e Lazer para Todos (1271), Obras de Remodelação – Ginásio Municipal Celso Morbach (1272), Copa São Léo de Futsal (2272), Manutenção do Campeonato Municipal de Futebol de Campo (2274), Qualificação Profissional para a Prática Esportiva (2277), Convênio – Clube Esportivo aimoré (2278), Campeonato Sulamericano de Futebol Sub Dezessete (2279), Manutenção do Ginásio Municipal Celso Morbach (2273), Promoção da Saúde Através do Lazer (2275) e Conselho Municipal do Esporte e Lazer (2276).

O projeto de maior valor do Programa Esporte e Lazer é Obras de Remodelação do Ginásio Celso Morbach, que prevê a aplicação de R$ 1.400.000,00 para os anos de 2010 e 2011. O indicador de desempenho escolhido para o acompanhamento do projeto foi “percentual da obra”, sendo definido a execução de 50% da obra para cada ano do projeto. A atividade de maior valor, por sua vez, é o Campeonato Sulamericano Sub Dezessete, cujo objetivo é promover o esporte de alto rendimento na cidade de São Leopoldo. A atividade prevê como indicador de desempenho o número de atletas envolvidos, estando previsto o quantitativo de 500 para cada ano do quadriênio 2010-2013. O investimento total previsto para a ação no PPA é de R$ 1.250.000,00.

4.4.14 Programas da Secretaria Políticas para as Mulheres

A Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres alocou no Programa de Apoio Administrativo duas ações: Manutenção da Secretaria de Políticas para as

Mulheres (2280) e Folha de Pagamento e Encargos da SMM (2281) que ao todo conta com R$ 1.755.000,00 para os anos de 2010-2013.

A Secretaria possui três programas Finalísticos : Enfrentamento à Violência Doméstica, Familiar e de Gênero (R$ 2.375.701,00), Trabalho e Geração de Renda para Mulheres (R$ 472.000,00), Fortalecimento da Cidadania e Protagonismo das Mulheres (R$ 370.000,00).

O Programa Enfrentamento à Violência Doméstica, Familiar e de Gênero têm por objetivo “prevenir e combater, sistematicamente as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, doméstica, psicológica e violências simbólicas), e prestar atendimentos àquelas em situação de violência ou risco”.

O programa é composto por oito ações, sendo quatro projetos e quatro atividades: Capacitação dos Servidores para o Atendimento à Mulher (1281), Mulheres da Paz (1282), Sensibilização da Comunidade para a Prevenção da Violência (1283), Projeto Sensibilizar (1286), Rede de Enfrentamento da Violência contra a Mulher (2282), Manutenção do Centro Jacobina – Acolhimento e apoio à Mulher (2285), Dezesseis Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher (2288) e Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco de Vida (2289).

O projeto de maior aplicação de recursos é o Sensibilização Comunitária para a Prevenção da Violência que visa promover e qualificar as ações de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas através da intervenção comunitária. No indicador de desempenho consta “curso realizado”, todavia no quantitativo da meta consta apenas uma unidade , o que leva a crer que não foi estimada a quantidade de cursos realizados com os R$ 270.386,00 previstos para os anos de 2010 á 2012.

4.4.15 Programas da Fundação Hospital Centenário

Passando para a administração indireta verifica-se o o Hospital Centenário adotou a mesma metodologia da administração direta, separando programa de apoio administrativo, ao qual denominou Apoio Administrativo do HC dos demais programas finalísticos. O referido programa é composto por duas ações: Manutenção do Hospital Centenário (2470) e folha de Pagamento e encargos do Hospital Centenário (2471), que juntas totalizam a quantia de R$ 215.692.043,00.

A Fundação Hospital Centenário possui cinco programas finalísticos conforme quadro abaixo:

Quadro 20 – Relação de Programas Finalísticos do HC

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DA SECR. DA CULTURA			
1	AMPLIAÇÃO E QUALIF. DA ESTRUTURA FÍSICA E OPERACIONAL DO HC	R$	58.860.000,00
2	QUALIFICAR RELAÇÃO DO HC COM O SUS,CONVÊNIOS E TERCEIRIZADOS	R$	480.000,00
3	QUALIFICAR O MODELO DE GESTÃO HC	R$	72.000,00
4	DESENVOLVIMENTO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DO HC	R$	60.000,00
5	MELHORIA NA QUALIDADE DE ASSISTÊNCIA DO HC	R$	48.000,00
TOTAL		**R$**	**59.520.000,00**

Fonte: Elaborado pela autora

O programa de maior destaque do Hospital Centenário é Ampliação e Qualificação da Estrutura Física e Operacional do HC, que busca “qualidade ampliada na estrutura de atendimento à comunidade; melhoria do atendimento às pessoas idosas; melhoria do ambiente e das condições de trabalho; incremento de novas tecnologias”. Em valores nominais, o programa está em quinto lugar em volume de investimentos, conforme ilustrou no Gráfico 1.

O referido programa é composto por cinco projetos dentre os quais destacam-se: a Construção de Um Novo Hospital (R$ 40.600.000,00) e Reforma Geral das Instalações da Fundação Hospital Centenário (R$ 18.050.000,00). O primeiro projeto prevê a ampliação de 300 leitos, e tem como indicador de desempenho “percentual de construção”, sendo 6,75% em 2010, 17,50% em 2011, 42,50% em 2012 e 33,25 em 2013. O segundo projeto destacado prevê “melhorias físicas nas condições hoteleiras, de trabalho e atendimento ao paciente nas unidades existentes da Fundação Hospital Centenário”. Apesar deste projeto referir que as melhorias seriam das condições hoteleiras de trabalho e atendimento ao paciente, no indicador de desempenho consta “reforma completa do telhado” e na quantidade, o percentual da execução da obra.

4.4.16 Programas do SEMAE

Por fim, o último órgão a ser analisado é o Serviço Municipal de Água e Esgoto que possui como programa de apoio administrativo o Programa Apoio Administrativo e Logística, que é composto por seis atividades: Folha de Pagamento – Direção Geral (2180), Manutenção da Administração Central (2193), Folha de Pagamento e encargos – Coordenação de Planejamento (2181), Manutenção da Coordenação de Finanças e Administração (2198), Folha de Pagamento e Encargos – Coord. Financeira (2182) e Capacitação e Desenvolvimento de RH (2194). Ao todo as ações desse programa somam a quantia de R$ 81.727.100,00 no quadriênio do PPA em análise.

O SEMAE possui cinco programas finalísticos conforme quadro abaixo:

Quadro 21 – Relação de Programas Finalísticos do SEMAE

PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO SEMAE		
1	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	R$ 96.043.300,00
2	COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO	R$ 40.404.940,00
3	DRENAGEM URBANA	R$ 30.017.700,00
4	PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL	R$ 7.235.000,00
5	QUALIFICAÇÃO DE GESTÃO	R$ 540.000,00
TOTAL		**R$ 174.240.940,00**

Fonte: Elaborado pela autora

O programa de maior relevo do SEMAE é o Abastecimento de Água, que se destina a “operar, manter e ampliar o sistema de abastecimento de água com confiabilidade para a população de São Leopoldo”. O referido programa é o quarto maior em valores dentre os finalísticos, conforme Gráfico 1. Ele é composto por cinco ações, sendo um projeto e quatro atividades: Ampliar o Sistema de Abastecimento de Água Tratada (1180), Folha de Pagamento e Encargos da Coord. de Operações (2183), Operação do Sistema de Água Tratada (2189) e Folha de Pagamento e Encargos – coord. Manutenção (2184) e Manutenção do Sistema de Água Tratada (2188)

O projeto Ampliação do Sistema de Água Tratada destina-se à “aumentar a capacidade dos sistemas de captação, tratamento e distribuição de água tratada no âmbito do município de São Leopoldo, buscando a universalização desse serviço”. O indicador de desempenho do projeto é “percentual de população atendida”, todavia não houve previsão no Anexo de Metas e Prioridades do percentual da população que seria atingido com a ação, constando apenas os valores aplicados anualmente.

Dentre as atividades do programa finalístico Abastecimento de Água foram encontradas duas atividades que deveriam estar em programa de apoio administrativo por não entregar bens ou serviços diretamente à população: Folha de Pagamento e Encargos da Coord. de Operações e Folha de Pagamento e Encargos – coord. Manutenção. Como é possível deduzir da própria nomenclatura das atividades, os recursos ali aplicados são para atividades meio e não fim do SEMAE, já que servem para o pagamento de seus servidores.

Outro importante programa é Coleta e Tratamento de Esgoto que tem por finalidade “operar, manter e ampliar o sistema de coleta e tratamento de esgoto do Município de São Leopoldo”. Este programa ocupa a sétima colocação dentre os programas finalísticos com maior volume de recurso no Plano Plurianual 2010-2013 de São Leopoldo.

Foram criadas três ações no referido programa, sendo um projeto e duas atividades: Ampliar o Sistema de Coleta e Tratamento de Esgoto (1181), Operar os Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos (2187) e Manter o Sistema de Esgoto Existente (2186). O projeto pretende “aumentar a capacidade de coleta e tratamento de esgoto, no âmbito do Município de São Leopoldo, buscando a universalização destes serviços e a redução de poluição no Rio dos Sinos e arroios”. O indicador escolhido pelo projeto foi o percentual de população atendida, contudo não houve informação das metas anuais, o que inviabiliza o acompanhamento da evolução do projeto.

Finalmente, o terceiro e último programa a ser comentado é o Drenagem Urbana que tem por finalidade “operar, manter e ampliar o sistema de microdrenagem no Município de São Leopoldo”. O programa é o décimo maior programa finalístico do PPA 2010-2013 segundo Gráfico 1.

O Drenagem Urbana é composto por quatro ações, sendo um projeto e três atividades: Ampliar o Sistema de Micro e Macrodrenagem Urbana (1182),

Manutenção do Sistema de Micro e Macrodrenagem (2190), Operar os Sistemas de Micro e Macrodrenagem (2191) e Coleta e Tratamento de Esgoto (2185).

Assim como os programas anteriores, o projeto visa a ampliação do sistema, e possui como indicador de desempenho o percentual da população atendida, sem contudo definir metas anuais, o que torna inócua a ferramenta de acompanhamento e controle.

A ação Coleta e Tratamento de Esgoto possui finalidade que não se ajusta ao nome da ação, porquanto visa “manter os recursos humanos necessários para atender as demandas de trabalho já existentes e ampliações previstas, com qualidade”. Consta como indicador “manutenção folha e encargos” sem contudo fixar quantidades anuais. Como se pode observar a atividade foi mal elaborada, tanto no que se refere à adequação da nomenclatura, quanto ao que se refere a sua localização programática, tendo em vista que a manutenção da folha e encargos é de apoio administrativo e não finalístico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Plurianual é o instrumento do Sistema Orçamentário Brasileiro de maior amplitude, porquanto é responsável pelo planejamento dos programas governamentais para um período de quatro anos. É ferramenta indispensável para o planejamento de médio prazo do gestor público, pois otimiza a aplicação dos recursos limitados de que dispõe o administrador para atender uma demanda cada vez maior por bens e serviços de sua população.

Nesse sentido, o Município de São Leopoldo necessita de um Plano Plurianual que reflita um planejamento adequado e realístico para a solução das mais relevantes demandas de seus mais de 200 mil munícipes. Portanto, a referida peça orçamentária, mais do que observar promessas de campanha e orientações políticas, conforme constatado pelas entrevistas realizadas durante a pesquisa, precisa priorizar também requisitos técnicos de orçamento e planejamento para que seja verdadeira ferramenta de gestão de políticas públicas.

No estudo realizado no Plano Plurianual 2010-2013 de São Leopoldo foram verificados diversos erros na formulação dos elementos basilares da peça orçamentária quadrienal, que podem comprometer todo o Sistema Orçamentário Municipal, porque o PPA é base para a construção das demais peças do sistema.

Verificou-se no decorrer do trabalho, pela análise dos documentos e entrevistas realizadas com agentes públicos envolvidos na elaboração dos orçamentos, que os problemas na elaboração do Plano Plurianual de São Leopoldo começam na estrutura do município, que carece de um órgão técnico permanente, que seja responsável pela centralização, coordenação e assessoria do planejamento orçamentário municipal. Além disso, a ausência de gerenciamento técnico dos programas inviabiliza um adequado controle e acompanhamento da execução orçamentária, necessários ao sucesso do planejamento.

Relativamente aos problemas encontrados na peça orçamentária do PPA 2010-2013, inicialmente cabe referir que apenas o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais – IAPS previu Reserva de Contingência para o atendimento de passivos contingenciais e eventos fiscais imprevistos. Com isso, parte do planejamento proposto corre risco de não ser realizado em razão desses

eventos. A reserva de contingência auxilia a elaboração de plano mais próximo da realidade, já que nem sempre as receitas previstas são realizadas em razões de eventos que fogem do controle do administrador, possibilitando ajustes no curso da execução orçamentária.

Outro problema encontrado no PPA 2010-2013 está na elaboração dos programas que, em muitas situações, não respeitam a técnica exigida pelo orçamento, pois ora são concentradores de muitas ações, que nem sempre contribuem para a solução do mesmo problema, ora são compostos por poucas ações, as quais poderiam estar em outros programas com mesma finalidade. Tal vício decorre da falta de orientação técnica durante a elaboração da proposta orçamentária pelos diversos órgãos do município que, conforme entrevistas realizadas, acabam baseando-se em orçamentos de anos anteriores, o que nem sempre é adequado às exigências atuais do planejamento orçamentário.

A Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, criou apenas um programa para solução de todos os problemas da pasta: Educação Pública de Qualidade. Este programa, além de ser muito genérico e concentrador, possui diversos objetivos, que nada mais são que a soma dos objetivos das 23 ações. Tal situação inviabiliza o acompanhamento do programa já que não há como medir o quanto cada ação colaborou para a consecução do objetivo do programa.

Há, portanto, uma demonstração clara da confusão entre as definições de programa e ação e do desconhecimento das funções destes elementos no PPA, já que o programa é instrumento de organização da atuação governamental que busca a solução de um problema, enquanto que a ação é uma providência concreta criada para auxiliar na consecução do objetivo programático. O primeiro tem espectro mais amplo e visa solucionar um problema como um todo, o segundo é mais objetivo e está delimitado a colaborar apenas com parcela deste problema.

Ainda no que se refere a questões teóricas, foram encontradas diversas ações de natureza de apoio administrativo em programas finalísticos, apesar de não entregarem bens e serviços diretamente à população, é o caso, por exemplo, das ações Folha de Pagamento e Encargos da Coord. de Operações (2183) e Folha de Pagamento e Encargos – coord. Manutenção (2184), que estão vinculadas ao programa finalístico Abastecimento de Água do SEMAE.

Por fim, o problema mais recorrente nos programas é a falta ou imprecisão dos indicadores de desempenho nas ações, que muitas vezes não traziam metas

físicas e quantitativas ou, quando traziam, estas eram incoerentes com ação que se pretendia mensurar, o que inviabiliza o controle e acompanhamento do desempenho do programa durante a vigência do Plano Plurianual.

Portanto, para que o Plano Plurianual seja um instrumento mais eficiente e eficaz de planejamento de políticas públicas é necessária a criação de um órgão permanente composto por servidores com conhecimento técnico de orçamento público, como constatado das entrevistas realizadas. Além disso, seria necessária a seleção de gerentes de programa em cada órgão do município que fossem capacitados para o controle, acompanhamento e adequação dos programas ao seu encargo, por meio do diagnóstico de problemas e coleta regular de dados para os indicadores de desempenho dos programas. Por fim, é fundamental que seja exigido que todas as ações e programas finalísticos possuam indicadores de desempenho adequados para a mensuração de seus objetivos e metas, para que possa ser feito o acompanhamento e controle pelos gestores e pela população.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças e à política fiscal**. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

BASTOS, Celso Ribeiro**. Curso de direito financeiro e de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 1999.

BERGUE, Sandro Trescastro, **Cultura e mudança organizacional.** Florianópolis: UFSC, 2010.

BEZERRA FILHO, João Eudes, **Contabilidade pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.Acesso em 11 dez. 2011.

_____**. Lei Complementar nº. 101, de 04/05/2000** – estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade de gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 20 jan. 2012.

_____**. Manual Técnico de Orçamento – MTO 2011.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília : 2010

_____. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 2006. Disponível em http:// www.stn.fazenda.gov.br%2Flegislacao%2Fdownload%2Fcontabilidade%2FPortaria_338_260406.pdf&ei=ezYbT9oDxp3B43vmKkL&usg=AFQjCNGjgR73Ynao03XCUtorF13e1tWlcg.pdf. Acesso em 20 jan. 2012.

_____. **Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf. Acesso em 14 jan. 2012.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASSARRO, Antonio Carlos. **Sistemas de informações para a tomada de decisões**. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1999

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Gestão de recursos federais:** manual para os agentes municipais. Brasília, 2005.

CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO DO RS - CAGE. **Manual do gestor público**. Porto Alegre: CORAG, 2009.

FLORES, Paulo César. **O Plano plurianual nos municípios**. Porto Alegre: IGAM, 2005.

FUNDAÇÃO HOSPITAL CENTENÁRIO, **Institucional**, Disponível em http://www.hospitalcentenario.com.br/institucional/. Acesso em 21 jan. 2012.

GARCES, Ariel, SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Brasília: Revista do Serviço Público, OUT-DEZ, 2002

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístisca**. Disponível em: http://www.ibge,gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1. Acesso em 11 dez. 2011, 19:30.

KLERING, L. R.; SCHRÖEDER, C. S.; LAGEMANN, E.; JOSEMIN, G. C.; VIEIRA, L. J.; GUADAGNIN, L. A.; BIANCAMANO, M. R. ;PORSSE, M. C.; BERGUE, S. T. **Gestão de negócios com o estado e o governo**. Apostila. Curso de Especialização em Gestão de Negócios Financeiros. Porto Alegre, UFRGS, 2011.

KLERING, Luis Roque, SCHRÖEDER, Christine da Silva. **Políticas e estratégias públicas municipais:** novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. Santa Cruz do Sul: REDES, maio/ago, 2008.

KOHAMA, Heilio**. Contabilidade pública:** teoria e prática**.** São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Malheiros, 2000.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A **Lei 4320 comentada:** com a introdução de comentários a Lei de Responsabilidade Fisca**l.** 30. ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000-2001.

MARTINS, Humberto Falcão. **Avança Brasil e a gestão empreendedora** – Uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. Bahia: Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado, SET/NOV, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTTA, Fabrício. **Nota sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal**. Bahia: Revista Eletrônica de Direito do Estado, ABR/MAI/JUN, 2008

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**.7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PETTER, Lafayete Josué; **Direito financeiro:** doutrina, jurisprudência e questões de concursos. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

PISCITELLI, Roberto B; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública:** uma abordagem da administração financeira. São Paulo: Atlas, 2002.

RIO GRANDE DO SUL, **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. 22.ed. Porto Alegre: CORAG, 2009.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: UFSC, 2010.

SÃO LEOPOLDO, **Lei n. 6.960 de 14 de agosto de 2009** - dispõem sobre o plano plurianual para o quadriênio 2010-2013 e dá outras providências. Disponível em http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl. Acesso em 03 jan 2012.

SÃO LEOPOLDO, **Lei Orgânica do Município de São Leopoldo.** Disponível em https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/show_page.asp?id_CONTEUDO=1594&codID_CAT=21&id_SERVICO=&categoria=Cidade#. Acesso em 03 jan 2012.

SEMAE, Serviço Municipal de Água e Esgoto, **Sobre o Semae**. Disponível em http://www.semae.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&id_CONTEUDO=3260&codID_CAT=383&imgCAT=tema_prefeitura.jpg&ID_LINK_PAI=. Acesso em 21 jan. 2012.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental:** um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, Edna Lúcia da & MENEZES Estera Muszkat, **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOARES, Ricardo Pereira, CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **Parcerias público-privadas do plano plurianual**: proposta de um conceito. Brasília: IPEA, DEZ, 2002.

TCU. **Técnicas de auditoria:** indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

ANEXO A - LEI MUNICIPAL Nº 6.677 DE 11 DE SETEMBRO DE 2009

LEI Nº 6960, DE 14 DE AGOSTO DE 2009.

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO 2010-2013 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ARY JOSÉ VANAZZI, Prefeito Municipal de São Leopoldo. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte, LEI:

Art. 1º Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013, em cumprimento ao disposto no art.165, parágrafo 1º, da Constituição Federal, estabelecendo, para o período, os programas com seus respectivos objetivos e montantes de recursos a serem aplicados em despesas de capital e outras delas decorrentes e nas despesas de duração continuada, na forma do Anexo I.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, entende-se por:

I - programa, o instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade;

II - programa finalístico, aquele que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;

II - programa de apoio administrativo, aquele que engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas passíveis de apropriação àqueles programas;

IV - ação, o conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa;

V - meta, quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte temporal, expressa na unidade de medida adotada.

Art. 3º A programação constante no PPA deverá ser financiada pelos recursos oriundos do Tesouro Municipal, das Operações de Crédito Internas e Externas, das Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias da União e do Estado e, subsidiariamente, das parcerias implementadas com outros Municípios e com a iniciativa privada.

Parágrafo Único - os valores financeiros constantes nesta Lei são referenciais e não constituem limite para a programação da despesa na Lei Orçamentária Anual, que deverá obedecer os parâmetros fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e as receitas previstas, consoante a legislação tributária em vigor à época.

Art. 4º A inclusão, exclusão ou alteração de programas constantes desta lei, serão propostos pelo Poder Executivo, através de Projeto de Lei de Revisão do Plano ou Projeto de lei específico.

Art. 5º A inclusão, exclusão ou alteração de ações, produtos e metas no Plano Plurianual poderão ocorrer por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual ou de seus créditos adicionais, apropriando-se ao respectivo programa, as modificações conseqüentes.

Art. 6º O Poder Executivo avaliará com a comunidade através do Orçamento Participativo e enviará à Câmara de Vereadores, até o dia 30 de junho de cada exercício, relatório de avaliação dos resultados da implantação deste Plano.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 14 de agosto de 2009.

ARY JOSÉ VANAZZI

PREFEITO

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – EXECUTIVO

Roteiro de Entrevistas:

1) Como é elaborado o orçamento no Município de São Leopoldo?
a) ( ) com base nas peças orçamentárias de anos anteriores
b) ( )baseado em estudos de necessidades da população
c) ( )de acordo com as orientações dos setores técnicos do município
d) ( )com base nas diretrizes dos partidos que participam do governo
Observações:.....
.....
.....

2) A elaboração do orçamento é centralizada em algum setor do município?
a) ( ) Sim, qual:.....
b) ( ) Não
Observações:.....
.....
.....
3) Quais são os setores que participam da elaboração do orçamento?
a) ( ) todas as secretarias do município, administração indireta e o legislativo.
b) ( ) a administração indireta.
c) ( ) o legislativo.
d) ( ) algumas secretarias, quais.....
Observações:.....
.....
.....
4) Como é feita a elaboração do PPA?
a) ( ) com base no PPA anterior.
b) ( )baseado em estudos de necessidades da população.
c) ( )de acordo com as orientações dos setores técnicos do município.
d) ( )com base nas diretrizes dos partidos que participam do governo.
Observações:.....
.....
.....
5) As Secretarias Municipais, a Administração Indireta e Poder Legislativo participam da elaboração do PPA?
a) ( ) Não, os programas são elaborados por um único setor do município.
b) ( ) Não, os programas são elaborados conforme os programas federais e estaduais.
c) ( ) Sim, cada secretaria/órgão elabora seus programas.
d) ( ) Sim, algumas secretarias/órgãos elaboram seus programas. Quais ….....
Observações:.....
.....
.....
6) Como são definidas as prioridades do PPA?
a) ( ) com base em estudos técnicos.
b) ( ) com a participação da população.
c) ( ) com base nos PPAs anteriores.

d) ( ) com base nas orientações dos partidos que compõem o governo.
Observações:.....
.....
.....
7) Como são elaborados os programas do PPA?
a) ( ) Segundo as prioridades do município.
b) ( ) segundo as prioridades do partido.
c) ( ) com base nos programas dos PPA anteriores.
d) ( ) Conforme os programas do estado e da união.
Observações:.....
.....
.....
8) Como é definido os valores dos programas?
a) ( ) com base nos orçamentos anteriores.
b) ( ) com base na arrecadação de recursos.
c) ( ) com base nas orientações dos partidos que compõem o governo.
d) ( ) com base na orientação da secretaria de finanças.
Observações:.....
.....
.....
9) Como são feitas as estimativas de receitas?
a) ( )Com base nos históricos de anos anteriores.
b) ( )com base na estimativa de crescimento econômico.
c) ( )com base na previsão de captação de recursos.
Observações:.....
.....
.....
10) Quem define as diretrizes na elaboração do PPA?
a) ( ) o prefeito.
b) ( ) o secretário de finanças.
c) ( ) presidente da câmara.
d) ( ) presidente de autarquia ou fundação.
e) ( ) outros.
Observações:.....
.....
.....
11) É possível melhorar o procedimento de elaboração do PPA em São Leopoldo?
a) ( ) Não.
b) ( ) Sim, de que forma:
.....
.....
.....
.....

ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – SECRETARIAS E ADM. INDIRETA

Roteiro de Entrevistas:

1) Como é elaborado o orçamento em geral no órgão/secretaria?
a) ( ) com base nas peças orçamentárias de anos anteriores
b) ( )baseado em estudos de necessidades da população
c) ( )de acordo com as orientações dos setores técnicos do município
d) ( )com base nas diretrizes dos partidos que participam do governo
Observações:.....
.....
.....
2) Como é feita a elaboração do PPA pelo órgão/secretaria?
a) ( ) com base no PPA anterior.
b) ( )baseado em estudos de necessidades da população.
c) ( )de acordo com as orientações dos setores técnicos do município.
d) ( )com base nas diretrizes dos partidos que participam do governo.
Observações:.....
.....
.....
3) Como são definidas as prioridades do PPA?
a) ( ) com base em estudos técnicos.
b) ( ) com a participação da população.
c) ( ) com base nos PPAs anteriores.
d) ( ) com base nas orientações dos partidos que compõem o governo.
Observações:.....
.....
.....
4) Como são elaborados os programas do PPA?
a) ( ) Segundo as prioridades do município.
b) ( ) segundo as prioridades do partido.
c) ( ) com base nos programas dos PPA anteriores.
d) ( ) Conforme os programas do estado e da união.
Observações:.....
.....
.....
5) Como é definido os valores dos programas?
a) ( ) com base nos orçamentos anteriores.
b) ( ) com base na arrecadação de recursos.
c) ( ) com base nas orientações dos partidos que compõem o governo.
d) ( ) com base na orientação da secretaria de finanças.
Observações:.....
.....
.....
6) Quem define as diretrizes na elaboração do PPA?
a) ( )o prefeito.
b) ( )o secretário de finanças.
c) ( ) presidente da câmara.
d) ( )presidente de autarquia ou fundação.

e) ( )outros.
Observações:.....
.....
.....
7) É possível melhorar o procedimento de elaboração do PPA em São Leopoldo?
a) ( ) Não.
b) ( ) Sim, de que forma: .....
.....
.....
.....