

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

NÍVEL MESTRADO

RICARDO ERIG

**O INTER-RELACIONAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO E O ORÇAMENTO
NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

São Leopoldo

2007

RICARDO ERIG

**O INTER-RELACIONAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO E O ORÇAMENTO
NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada à Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Valle Antunes Júnior

São Leopoldo

2007

RICARDO ERIG

**O INTER-RELACIONAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO E O ORÇAMENTO
NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada à Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em 30/08/2007.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Adriano Proença – Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Claudio Reis Gonçalo – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Yeda Swirski de Souza – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. José Antônio Valle Antunes Júnior (Orientador)

Visto e permitida a impressão

São Leopoldo,

Prof. Dr. Ely Laureano Paiva

Coordenador Executivo PPG em Administração

AGRADECIMENTOS

Este espaço parece pequeno para agradecer a todos os que contribuíram para a realização desta dissertação. Mesmo correndo o risco de fazer omissões, cabe aqui destacar aqueles que foram fundamentais.

Ao orientador Junico por toda paciência, atenção e compreensão e acima de tudo pela forma como me auxiliou nesta jornada, sem a sua ajuda não seria possível esta realização.

A todos os professores do PPGA que contribuíram de forma ímpar no meu processo de aprendizado no transcorrer do mestrado.

Aos funcionários do PPGA que tanto auxiliaram, mas especialmente à Ana Zilles, pela presteza, eficiência e gentileza em todas as horas.

Ao Rodrigo Pinto pelas críticas construtivas na etapa final deste trabalho.

A todos os Colegas de Mestrado, especialmente os MAC's (Mestrandos Amigos dos Chopps), Cleber, Diego, Patrícia, Jacque e Silvana.

A toda a equipe da Prefeitura Municipal de Porto Alegre que contribuiu para a efetivação deste trabalho. Especialmente a todos os entrevistados.

Aos colegas do Gabinete de Programação Orçamentária que durante todo o trajeto desta dissertação incentivaram-me a seguir adiante.

Aos meus Irmãos que sempre estiveram ao meu lado como apoiadores.

Ao amigo Marcelo Romagnoli que eu abandonei nos últimos meses.

Ao meu Amor pela dedicação incondicional em todos os momentos.

A Minha filha Bárbara pela compreensão da ausência nos últimos meses.

A memória de minha mãe e o meu pai, pelos ensinamentos de vida.

A Vó Wilma pelo carinho incondicional.

Enfim, a todos aqueles que acreditaram que este sonho era possível, e incentivaram com palavras de incentivo, compreensão e carinho.

E a Deus, sobre todas as coisas.

Muito obrigado !!!!

*“Pode-se comprar o tempo de um homem,
pode-se comprar a presença física de
um homem num local predeterminado;
pode-se até comprar um número mensurado
de movimentos musculares por hora ou por dia.
Mas não se pode comprar o entusiasmo;
Não se pode comprar a iniciativa;
Não se pode comprar a lealdade;
Não se pode comprar a devoção do coração,
do pensamento e da alma.
Essas coisas devem ser conquistadas”.*

Clarence Francis.

RESUMO

O presente trabalho trata do inter-relacionamento entre os processos de Planejamento e Orçamento (P&O) na Administração Pública municipal, tendo como objeto de estudo a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

A partir dos principais conceitos relacionados ao P&O e a ferramenta de gestão *Balanced Scorecard* (BSC), o trabalho apontou para o fato de que as inter-relações entre o Planejamento e Orçamento desenvolvidas na PMPA apresentaram avanços. O BSC foi uma ferramenta relevante na viabilização de uma articulação sistêmica e sistemática entre as diretrizes estratégicas, os programas, projetos/ações e sistemas de indicadores.

No entanto, alguns pontos mereceram uma avaliação crítica mais detalhada: i) a inter-relação e interdependência existente entre as atividades de P&O, derivadas principalmente das restrições orçamentárias oriundas da folha de pagamento e das exigências da legislação federal; ii) a adoção de métodos avançados de gestão, embora contribua para proporcionar maior 'racionalidade' ao processo de P&O, devem ser percebidos a partir de uma perspectiva mais ampla dos diferentes interesses econômicos e sociais, cristalizados a partir de uma visão de cunho predominantemente política; iii) as novas proposições em termos de gestão tendem a enfrentar resistências objetivas, em função das mudanças propostas, por parte dos profissionais da PMPA; iv) a necessidade de aprofundar as potencialidades de melhoria na inter-relação do P&O, considerando a adoção das melhores práticas de gestão, a contínua profissionalização do setor público e o aprimoramento dos diagnósticos elaborados, tornando-os cada vez mais sistêmicos.

Palavras-chave: Planejamento, Orçamento, *Balanced Scorecard*, Administração Pública, Município.

ABSTRACT

This research is about the inter-relationship between the Planning and Budget Processes (P&O) in municipal public Administration, in which the Municipal Townhall of Porto Alegre has been studied.

Based on the principal concepts related to P&O and the tool of Balanced Scorecard Administration (BSC) this research points to the fact that the inter-relations between Planning and Budget developed by PMPA presented advances. BSC has been a relevant tool in the viabilization of a systemic and sistematic articulation between the strategic directions, the programmes, projects/actions and indicating systems.

However, some points have undergone a more detailed critical evaluation: i) the inter-relation and interdependence which exist between the P&O activities, stemming mainly from the budget restrictions of: payrole and the exigencies of the federal legislation; ii) the adoption of advanced administration methods, nevertheless contributing to provide a bigger "rationality" to the P&O process; it is shown form a more ample perspective of the different economical and social interests, stemming from a highly political vision; iii) the new propositions of administration will find objective resistance due to the proposed changes from the PMPA professional; iv) the necessity to deepen the bettering potencialities in the inter-relation of P&O, considering the adoption of the better administration practices, the continuous profissionalization of the public sector and the bettering of the elaborated diagnosis, so that they will become each time more sistemics.

Key-Words: Planning, Budget, Balanced Scorecard, Public Administration, Municipal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Ciclo Administrativo do Orçamento	31
Figura 2: O Ciclo Orçamentário no Brasil.....	39
Figura 3: Estrutura do BSC.....	51
Figura 4: Mapa Estratégico do BSC	56
Figura 5: Peculiaridades da Gestão no Serviço Público	58
Figura 6: Perspectivas macro para a Gestão no Serviço Público.....	58
Figura 7: O inter-relacionamento entre as perspectivas de Gestão do Serviço Público	59
Figura 8: O Método de Trabalho.	69
Figura 9: Evolução Populacional de Porto Alegre	71
Figura 10: Organograma da PMPA	74
Figura 11: As quatro perspectivas do BSC na PMPA.	78
Figura 12: Metodologia do Planejamento Estratégico alicerçado no conceito do BSC na PMPA	80
Figura 13: Visão Sistêmica do Governo	81
Figura 14: Públicos que interagem com a Prefeitura e a Sociedade	82
Figura 15: Os 21 Programas de Governo da PMPA.....	84
Figura 16: Eixos de Governo na perspectiva das Atividades Fins e de Suporte da PMPA.....	84
Figura 17: Mapa Estratégico da PMPA	86
Figura 18: Matriz de Correlação entre os 21 Programas de Governo e Objetivos Estratégicos	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Evolução do Pensamento Estratégico	22
Quadro 2: Comparação entre a classificação de Orçamento Funcional e Programático	46
Quadro 3: Problemas Organizacionais que Dificultam a Implementação do BSC	55
Quadro 4: Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.....	61
Quadro 5: Tipos básicos de projetos para os Estudos de Caso	63
Quadro 6: Previsão de Crescimento Populacional de Porto Alegre de 2004 a 2015.....	71
Quadro 7: As Receitas do Orçamento da PMPA para 2006.....	94
Quadro 8: As Despesas do Orçamento da PMPA para 2006.....	95
Quadro 9: Matriz Orçamentária da Administração Direta para 2006.....	96
Quadro 10: Matriz Orçamentária da Administração Indireta para 2006	97
Quadro 11: As Receitas do Orçamento da PMPA para 2007	98
Quadro 12: As Despesas do Orçamento da PMPA para 2007.....	99
Quadro 13: Orçamento 2007 da PMPA.....	99
Quadro 14: Matriz Orçamentária da Administração Direta para 2007.....	100
Quadro 15: Matriz Orçamentária da Administração Indireta para 2007	101
Quadro 16: Comparativo dos Orçamentos de 2006 e 2007 da PMPA.....	102
Quadro 17: Orçamento 2007 da PMPA por Programas	103
Quadro 18: Sistema de Critérios do OP da PMPA.....	105

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Considerações Iniciais.....	12
1.2 Justificativas.....	13
1.3 Definição do Problema.....	15
1.4 Objetivos.....	15
1.4.1 Objetivo Geral.....	16
1.4.2 Objetivos Específicos.....	16
1.5 Delimitação.....	16
1.6 Estrutura do Trabalho.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Considerações Iniciais.....	18
2.2 Planejamento.....	18
2.2.1 Planejamento Estratégico.....	20
2.2.2 Planejamento Estratégico na Administração Pública.....	22
2.2.3 Planejamento Estratégico Situacional (PES).....	23
2.2.4 Planejamento Público Municipal Descentralizado (Planejamento e Orçamento Participativo).....	25
2.2.5 O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	28
2.3 Orçamento.....	30
2.3.1 Orçamento Público.....	31
2.3.2 Técnicas e Modelos de Orçamento.....	40
2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	47
2.5 Planejamento <i>versus</i> Orçamento.....	48
2.6 O <i>Balanced Scorecard</i> (BSC).....	49
2.6.1 O <i>Balanced Scorecard</i> à luz de uma perspectiva da Gestão Pública.....	57
3 MÉTODO	60
3.1 Método da Pesquisa – Estudo de Caso.....	60
3.1.1 Considerações Gerais sobre o Método do Estudo de Caso.....	60
3.1.2 Modalidades de Estudo de Caso.....	63
3.1.3 Fontes de Evidência de um Estudo de Caso.....	66
3.1.4 Tratamento e Análise dos Dados.....	66
3.1.5 Limitações do Método de Estudo de Caso.....	67
3.2 Método de Trabalho.....	68

<i>4 ESTUDO DE CASO</i>	70
4.1 Caracterização do Município de Porto Alegre	70
4.2 Estrutura da Administração Municipal.....	72
4.3 Contextualização do Planejamento no Município de Porto Alegre no Período 2005 a 2009	75
4.3.1 Gestão da Estratégia da Prefeitura de Porto Alegre	77
4.3.2 Visão Sistêmica da Prefeitura de Porto Alegre	80
4.3.3 Mapa Estratégico da PMPA.....	85
4.3.4 Matriz de Impacto – Objetivos Estratégicos X Programas de Governo	87
4.4 O Plano Plurianual 2006-2009	89
4.5 Orçamento Público Municipal.....	93
4.5.1 Orçamento de 2006	93
4.5.2 Orçamento de 2007	98
4.5.3 O Orçamento Participativo	104
4.6 Análise das Variáveis	105
4.6.1 Planejamento.....	106
4.6.2 Síntese dos pontos principais relativos ao Planejamento da PMPA	114
4.6.3 Orçamento.....	117
4.6.4 Síntese dos pontos principais relativos ao Orçamento na PMPA	126
4.6.5 Planejamento versus Orçamento.....	129
4.6.6 Síntese dos pontos principais relativos às Inter-relações do Planejamento com o Orçamento	140
<i>5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS</i>	145
5.1 Conclusões	145
5.2 Limitações do Trabalho	148
5.3 Sugestões para Trabalhos Futuros	149
<i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	150
<i>ANEXOS</i>	157
ANEXO A – Roteiro para Entrevista em Profundidade na PMPA.....	158
ANEXO B – Questionário da PMPA	161
ANEXO C – Entrevistas em Profundidade efetuadas na PMPA	162
ANEXO D – Resultados do Orçamento da PMPA.....	187

1 INTRODUÇÃO

Na seqüência são apresentadas as Considerações Iniciais, a Justificativa, a Definição do Problema de pesquisa, o Objetivo Geral e os Objetivos Específicos, e a Delimitação de pesquisa.

1.1 Considerações Iniciais

O processo de elaboração do Planejamento e do Orçamento (P&O) na Administração Pública tem apresentado evoluções consideráveis nos últimos anos. No que tange ao processo de elaboração e controle do Orçamento, observa-se que, naqueles momentos em que o País era governado por ditaduras militares, a participação do poder legislativo era limitada. Já no período da democratização do país, a participação do Poder Legislativo ampliou-se significativamente. Cabe destacar que o Poder Legislativo, de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988, foi incumbido de apreciar e aprovar ou não a Lei do Orçamento Anual, encaminhada pelo Poder Executivo, e posteriormente aprovar ou não a prestação de contas deste, face à execução do Orçamento. De acordo com Oliveira (2000), o Poder Executivo e o Poder Legislativo devem envidar esforços para que o P&O sejam intrinsecamente relacionados.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo marco no que tange aos aspectos relativos ao P&O no Brasil. A Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de P&O. Neste sentido, passou a ser uma atribuição do Poder Executivo a iniciativa pelos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O PPA e a LDO constituem-se em elos importantes para tornar eficaz a interação entre o Planejamento/Plano e o Orçamento Público.

Ainda, é relevante considerar que fatores ligados à economia tendem a interferir de forma significativa na elaboração e execução destes P&O's. Por exemplo, a inflação de cunho estrutural que ocorreu nos anos 80 e que persistiu até 1994 tendia a causar desestruturação dos valores de referência inicialmente projetados nos orçamentos. Neste sentido, a estabilização da economia constituiu-se em um fator importante para a retomada do debate da necessidade de tornar eficaz a relação entre o P&O no país.

A Administração Pública Municipal tem características singulares no que diz respeito ao processo de elaboração e execução do Planejamento Estratégico. Por ser o Município o ente federativo de contato direto com a população, cabe a ele explicitar de maneira clara, quais são suas propostas de planejamento, bem como, onde serão investidos os recursos provenientes da sua receita. De forma mais geral, é possível dizer que a Gestão Municipal deve estar preparada para responder as expectativas da população. Neste sentido, o planejamento realizado tem a intenção de refletir o atendimento das maiores necessidades da população, o que, ao menos em parte, deve estar explicitado nos Programas Eleitorais que contribuíram para que os dirigentes públicos ascendessem ao poder. Assim o P&O deve estar em consonância com o planejamento estratégico traçado pela administração e apresentado pelo Plano Plurianual (PPA) o qual reflete as propostas de governo e que devem atender a necessidade dos cidadãos.

Assim, de forma geral é possível afirmar que a administração pública é o instrumento usado pelo Estado para elaborar e executar planos e programas que atendem as necessidades sociais (EMMERICH, 1999; PEREIRA & SPINK, 2001). É com base nessa perspectiva que este trabalho desenvolve um estudo de caso na cidade de Porto Alegre visando estudar as relações entre os processos de P&O públicos municipais.

1.2 Justificativas

O planejamento estratégico das administrações públicas no Brasil, concretizado nos Planos Plurianuais, tem se caracterizado por apresentar programas meramente classificatórios, que tendem a não retratar as reais necessidades da gestão governamental. Em muitas situações, o Plano Plurianual (PPA) tende a ser utilizado como um instrumento/ferramenta de pouca utilidade para o acompanhamento do desenvolvimento das políticas de governo.

Jameson (1965) já falava de amadorismo na administração municipal. Bortolanza (2005) corrobora da mesma opinião ao dizer que o amadorismo predomina nas administrações municipais e pode gerar crise de governabilidade, porque há negligência de preceitos constitucionais e legais que são instrumentos de gestão obrigatórios, desde a Constituição Federal de 1988. De acordo com dados do IBGE/PMB (2001 e 2002), em 1999, somente 16% das prefeituras brasileiras possuíam o Plano Diretor, o qual fornece o ordenamento básico da estrutura territorial urbana.

Neste sentido, a ausência de planejamentos na maioria das prefeituras do país implica em um elevado grau de empirismo no que tange a tomada de decisão no setor público. Uma consequência disso é o elevado percentual de municípios que não conseguem ter suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas (BORTOLANZA, 2005). A ausência de um planejamento formal e elaborado de forma técnica e politicamente sustentável contribui objetivamente para a ineficiência, o desperdício e o alto custo dos serviços prestados no âmbito municipal. Esta constatação, associada muitas vezes às dificuldades em termos da qualificação profissional dos prefeitos, altos escalões governamentais e dos técnicos que sustentam o trabalho cotidiano das prefeituras, sugere a precarização da gestão nos municípios brasileiros. Modificar este quadro pode ser facilitado através de estudos onde tal situação encontra-se em pleno processo de mudança.

Conforme Garcia (2000), os dois primeiros PPA's da União, que ocorreram nos períodos de 1991-1995 e 1996-1999, foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias para a definição eficaz de um PPA ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo.

Todavia, em função dos novos preceitos legais de gestão pública, que passa por um processo evolutivo, é essencial tornar os PPA's em mecanismos eficazes de gestão governamental. Assim, a idéia é que o PPA tenha a capacidade de espelhar, de forma planejada, os programas de governo eleito nas urnas e as necessidades objetivas detectadas no âmbito dos municípios. Para tanto, o PPA deve ser concebido tendo como preceitos básicos (GARCIA, 2000): i) o planejamento estratégico; ii) os resultados econômicos, sociais e ambientais projetados pelo Governo instituído; e iii) as ações de gestão em andamento, consideradas de forma sistemática nos respectivos governos.

No contexto acadêmico existe a necessidade de tratar mais amplamente do tema do Planejamento (Estratégico) e Orçamento da Administração Pública, principalmente no que concerne ao processo de elaboração dos mesmos e suas principais inter-relações. Alguns autores como Oliveira (2000), Bortolanza (2005) e Peci (2000), recentemente publicaram trabalhos que tratam do orçamento participativo, planejamento estratégico e evolução do processo orçamentário na administração pública no Brasil. Contudo, estes trabalhos focam um aspecto específico sem alinhar a prática da elaboração e execução, além de não evidenciarem as possíveis relações existentes entre os mesmos.

Sendo o pesquisador deste trabalho, Secretário Adjunto do Orçamento e Coordenador do Orçamento Participativo, este trabalho visa contribuir ainda, para a compreensão dos inter-relacionamentos entre os processos de P&O, à luz do atual marco legal existente no município

de Porto Alegre. Salienta-se que Porto Alegre é nacionalmente conhecida como o município que inaugurou e desenvolveu o orçamento democrático, via Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2001). Recentemente o município tem adotado ferramentas de gestão, tipicamente aplicadas na administração privada, para a elaboração do planejamento estratégico.

1.3 Definição do Problema

A falta de um P&O adequado tende a refletir o desconhecimento dos principais problemas e o estabelecimento de prioridades para solucioná-los. No âmbito municipal, um mecanismo que identifique as prioridades pode melhor conduzir a gestão pública, inclusive o gerenciamento dos recursos públicos, tanto no que se refere às receitas públicas quanto às despesas públicas. Além disso, o P&O que não reflete os fatores reais dos ambientes interno e externo à gestão pública pode ter como consequência o agravamento dos problemas já existentes.

Entre os grandes municípios brasileiros, os principais problemas são (BREMAEKER, 1997): insuficiência de recursos financeiros; necessidade de ampliação dos serviços de infraestrutura que atendem ao bem-estar da população; ampliação e manutenção da rede de creches, escolas, transportes e habitação; entre outros.

Considerando que o P&O adequado e em constante melhoramento tende a atenuar os problemas existentes, a questão de pesquisa que norteia este trabalho é: *Como ocorre o inter-relacionamento entre o Planejamento e o Orçamento na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006-2009)?*

1.4 Objetivos

São os seguintes o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho.

1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da dissertação consiste em analisar criticamente, a partir da elaboração do Plano Plurianual de 2006-2009 (Orçamento/Programa), os inter-relacionamentos entre os processos de Planejamento Estratégico e elaboração do Orçamento do Município de Porto Alegre.

1.4.2 Objetivos Específicos

São os seguintes os objetivos específicos do trabalho:

- Analisar criticamente como ocorre o processo de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre;
- Analisar criticamente como ocorre o processo de Orçamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre;
- Analisar a inserção do *Balanced Scorecard* (BSC) no contexto do inter-relacionamento do processo de Planejamento e Orçamento na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

1.5 Delimitação

O objeto em estudo é a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. Considerando que essa prefeitura tem 27 órgãos e que o tempo para a elaboração da pesquisa é limitado, trabalhar-se-á com os objetos incorporados ao Estudo de Caso que estão diretamente ligados ao centro do Planejamento e Orçamento, que são as seguintes secretarias: Programação Orçamentária, Fazenda, Gestão e Acompanhamento Estratégico e Governança Local. Ainda, no intuito de compreender os elementos ligados as atividades fins, serão analisadas duas outras Secretarias: a Secretária de Educação (responsável por aproximadamente 30% do total da receita e regrado por legislação específica da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal); e a Secretaria de Habitação (primeira prioridade do Orçamento Participativo ao longo da história da prefeitura de POA).

O presente estudo é desenvolvido tendo como base uma análise das inter-relações existentes entre o processo de P&O do Município de Porto Alegre. No entanto, não pretende avaliar os resultados empíricos resultantes das ações executadas a partir do mesmo.

As teorias que nortearão este estudo são as relacionadas com o P&O que permitirão trilhar os passos a serem seguidos. Entre as teorias existentes, o estudo delimita-se à administração pública, enfatizando a legislação vigente como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para elucidar como isto se insere no contexto do planejamento, é tratado brevemente sobre o que é planejamento estratégico, a partir do arcabouço teórico da área de Administração. Como ferramenta do processo de planejamento estratégico, o *Balanced Scorecard* é tratado como um método que também pode ser aplicado na administração pública.

1.6 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho está estruturado em 5 capítulos.

No Capítulo 1 são apresentados as Considerações Iniciais, a Justificativa, a Definição do Problema de pesquisa, o Objetivo Geral e os Objetivos Específicos, e finalmente a Delimitação da pesquisa.

No segundo capítulo é desenvolvido o Referencial Teórico. São apresentados os temas Planejamento, Orçamento e o *Balanced Scorecard* (BSC).

Já no Capítulo 3 são apresentados o Método de Pesquisa e o Método de Trabalho utilizados para a realização desta pesquisa.

No Capítulo 4 é elaborada uma descrição geral do Planejamento Estratégico e elaboração do Orçamento desenvolvido pela Prefeitura Municipal de POA para o período de 2006-2009. Além disso, são apresentadas as análises críticas em torno das principais variáveis de análise do caso, ou seja, planejamento, orçamento e a inter-relação do planejamento-orçamento.

E o Capítulo 5 apresenta as Conclusões, Limitações e Recomendações para Trabalhos Futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são apresentados os conceitos escolhidos para dar suporte ao desenvolvimento do trabalho.

2.1 Considerações Iniciais

A idéia geral do trabalho trata do inter-relacionamento entre os aspectos relativos à Planejamento e Orçamento no Serviço Público em geral, e nas Prefeituras Municipais de forma Particular. Sendo assim, o capítulo trata inicialmente dos aspectos relativos ao Planejamento em suas diversas facetas: Planejamento em geral, Planejamento Estratégico, Planejamento Estratégico na Administração Pública, Planejamento Estratégico Situacional (PES), Planejamento Público Municipal Descentralizado, Planejamento Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na seqüência trata-se dos aspectos mais especificamente ligados à questão do Orçamento: Orçamento, Orçamento Público e suas derivações (Princípios Orçamentários, Classificações Orçamentárias, Ciclo Orçamentário e Tipos de Orçamento), além da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda, é feita uma breve ligação teórica dos aspectos relativos ao Planejamento e ao Orçamento.

Finalmente, dado que se trata de tema central para a análise do caso em estudo, é tratado o aspecto relativo à construção do Planejamento e do Orçamento a partir da utilização dos princípios e das ferramentas do BSC.

2.2 Planejamento

A literatura de administração sugere que o planejamento é uma das tarefas iniciais e centrais para a melhoria do desempenho das organizações. Hampton (1992) e Maximiano (2002) afirmam que o planejamento engloba a avaliação e provisão para o futuro, acarreta continuidade, flexibilidade e precisão.

Para Oliveira (1994), o planejamento objetiva proporcionar eficiência, eficácia e efetividade nas ações desenvolvidas nas organizações. As teorias da Administração usualmente explicitam a necessidade de dividir o planejamento em três níveis básicos distintos e inter-relacionados: Estratégico, Tático e Operacional. Cabe aqui ressaltar que o planejamento estratégico está diretamente relacionado com os objetivos de longo prazo das organizações e pressupõe que se desenhe às ações necessárias para que os resultados alcançados possam convergir para as intenções desenhadas no âmbito do planejamento (HAMPTON, 1992; MAXIMIANO, 2002).

Em seu trabalho, Mindlin (2003) identifica que o processo de planejamento, tanto em países de economia socialista como capitalista, tem o intuito de controlar o sistema econômico e guiá-lo em direção aos fins desejados e previamente estabelecidos. Para que isto ocorra é necessário a utilização de modelos teóricos consistentes que tenham a capacidade de prever a realidade futura. A centralidade desta discussão está no sucesso ou fracasso, obtidos entre os modelos socialista e capitalista de planejamento que, segundo Mindlin (2003), está na escolha das variáveis certas no momento da elaboração do plano. A falta da inclusão de variáveis fundamentais nos planos, como a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano a sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento faz com que o plano fracasse. Ou seja, a elaboração do planejamento deve ser percebida a partir do modelo mais geral de gestão pública adotada (CAULLIRAUX & YUKI, 2004).

Lafer (2003) embora entenda que na prática o processo de planejamento seja único, para fins de compreensão e análise, divide o processo de Planejamento em três partes distintas: i) a decisão de planejar; ii) a elaboração do plano em si; e iii) a implementação do plano. A decisão de planejar é em sua essência uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos tradicionais esquemas políticos sem suficiente base técnica 'racional'. A implementação do Plano é também, um fenômeno político, pois é a forma de medir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou, ou qual a relação entre um sistema político e a administração vigente. Na verdade, conforme Caulliraux & Yuki (2004), a decisão de planejar e a elaboração do plano em si tendem a carregar uma tensão histórica entre os objetivos de cunho mais 'administrativos' (carregando predominantemente um viés de cunho técnico-administrativo) e aqueles de cunho 'empreendedores' (que tendem a representar as modificações mais amplas de cunho político).

O Plano em si é a fase que mais pode ser analisada do ponto de vista técnico, pois se houver documento escrito e formalizado, tende a se tornar possível verificar sua consistência interna e a compatibilidade dos objetivos em termos econômicos, sociais e ambientais (LAFER, 2003).

Também é relevante perceber as especificidades inerentes ao Planejamento no Setor Público. Neste tipo de planejamento sempre estão presentes diferentes atores (com diferentes interesses) que tendem a influenciar no resultado global do planejamento. Neste sentido, Matus (2005) propõe que o planejamento no setor público é um ‘jogo’ no qual a idéia do planejamento está relacionada diretamente com diferentes contextos/situações em que os distintos atores envolvidos estão atuando. Tal fato deve ser levado em consideração para a elaboração do Planejamento. Ainda, é preciso ressaltar que o Planejamento Público está, na maioria dos casos, limitado pelos marcos legais e normativos que regem o processo (CAULLIRAUX & YUKI, 2004).

2.2.1 Planejamento Estratégico

Para Tavares (1991), o planejamento estratégico começou nos Estados Unidos nos anos 60, com o intuito de criar e implementar estratégias que iriam aumentar a competitividade das organizações, envolvendo a separação entre o pensar e o fazer. Isto criou a função dos planejadores estratégicos. Esperava-se que os sistemas de planejamento gerassem as melhores estratégias, como também instruções detalhadas para executá-las, de maneira que os gerentes não incorressem em erros.

Cavalcanti (2000) afirma que a idéia do Planejamento Estratégico surgiu há 40 anos, no auge da expansão e diversificação dos negócios na década de 60, e que a inovação tornou-se componente ativo da estratégia empresarial, para tanto destaca o estudo da *Standar Oil Company*.

[...] Desde essa época, a inovação tornou-se componente ativo da Estratégia Empresarial, pois, a menos que a estrutura siga a Estratégia, a ineficiência ocorrerá; contudo, o estudo detectou que freqüentemente havia um intervalo entre o surgimento de necessidades administrativas e seu entendimento (CAVALCANTI, 2000, p. 14).

Segundo Gracioso (1996), a gênese do planejamento estratégico, no âmbito da empresa privada, pode ser localizada nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Nesta época algumas empresas, americanas, principalmente, criaram sistemas de orçamentos anuais formalizados, com o objetivo de controlar melhor o fluxo das receitas e despesas. Gracioso (1996) afirma que foi nos anos 50, a partir de alguns grupos da *Harvard Business School*, que os primeiros conceitos da administração integrada, começaram a se delinear. Estes conceitos defendiam a necessidade de uma estratégia global, capaz de harmonizar e disciplinar os diversos setores da empresa (produção, marketing, finanças, etc.). Em seguida, entre as grandes corporações diversificadas, cresceu a febre dos planos estratégicos formulados pela alta gerência e impostos discricionariamente aos executivos de linha.

Planejamento Estratégico é um procedimento sistemático de gestão empreendedora que baseia a estratégia futura da empresa em um exame de alternativas novas (ANSOFF & MCDONNELL, 1993).

Para Mintzberg (1995) o processo de planejamento parte de uma análise interna (organizacional) e externa (ambiental), onde as alternativas estratégicas são desenvolvidas nas empresas e organizações. A escolha e implementação da melhor estratégia é o resultado final do processo de planejamento. O planejamento pode ser abordado através de um processo da evolução do pensamento estratégico, que pode ser representado em dez escolas (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p. 13), conforme apresenta o Quadro 1.

Gracioso (1996, p. 41), afirma que o “objetivo do Planejamento Estratégico consiste em encontrar formas diferentes de conduzir os negócios para melhorar a performance futura da empresa”, definindo ainda que o planejamento estratégico seja “a alocação de recursos calculados para atingir determinados objetivos, num ambiente competitivo e dinâmico”.

De acordo com Campos (1999), o Planejamento Estratégico é um conjunto de atividades necessárias para se determinar as metas (fins), os métodos (meios) e o desdobramento destas metas e métodos.

Escolas do Planejamento	Pensamento Estratégico
A Escola do <i>Design</i>	Formulação de estratégia como um processo de concepção.
A Escola do Planejamento	Formulação de estratégia como um processo formal.
A Escola do Posicionamento	Formulação de estratégia como um processo analítico.
A Escola Empreendedora	Formulação de estratégia como um processo visionário.
A Escola Cognitiva	Formulação de estratégia como um processo mental.
A Escola do Aprendizado	Formulação de estratégia como um processo emergente.
A Escola de Poder	Formulação de estratégia como um processo de negociação.
A Escola Cultural	Formulação de estratégia como um processo coletivo.
A Escola Ambiental	Formulação de estratégia como um processo reativo.
A Escola de Configuração	Formulação de estratégia como um processo de transformação.

Quadro 1: Evolução do Pensamento Estratégico

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Kotler (1991) define o Planejamento Estratégico como um processo gerencial que permite desenvolver e manter uma adequação razoável entre os objetivos e recursos da empresa e as mudanças de mercado. Assim, o objetivo do Planejamento Estratégico é orientar e reorientar os negócios e produtos da empresa de modo que gere lucros e crescimento satisfatório.

Kotler (1991) define oito etapas para um Planejamento Estratégico: 1) missão do negócio; 2) oportunidades e ameaças; 3) pontos fortes e fracos; 4) objetivos e metas do negócio; 5) estratégias do negócio; 6) planos de ação; 7) implementação; e 8) feedback e controle.

As idéias gerais associadas ao Planejamento Estratégico são válidas em um amplo conjunto de situações. No entanto, no caso deste trabalho é preciso perceber estes conceitos à luz do contexto da Administração Pública, o que é tratado no item que segue.

2.2.2 Planejamento Estratégico na Administração Pública

Segundo Garcia (2000), a idéia de construir um sistema de planejamento público estratégico que possa se transformar em um poderoso instrumento de governo requer, antes de qualquer coisa, que se tenha consciência de sua necessidade. Em outubro de 1998, o Governo Federal alterou, em profundidade, o marco conceitual, legal e metodológico para a elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos públicos (GARCIA, 2000).

É necessário ter em mente que o ambiente político existente na época da elaboração da Constituinte era caracterizado por uma conturbação em termos de planejamento público que encontrava-se em um processo visível de deterioração (GARCIA, 2000). A crise derivada da saída do regime autoritário se prolongara por quase uma década, devido principalmente aos seguintes fatores:

- Ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento (interno e externo) do investimento público e privado;
- Ao esgotamento do processo econômico intitulado de substituição de importações, sem que se afirmasse um outro padrão de desenvolvimento econômico no país consonante com as rápidas modificações derivadas das novas tecnologias;
- À perda de legitimidade dos dirigentes político-militares;
- Ao crescimento de pressões de cunho social e econômico oriundos do processo de democratização do país;
- À insuficiência das noções derivadas de uma visão de planejamento normativo e economicista praticado, de forma geral, pelos governos.

Neste contexto geral, é necessário discutir novas proposições e concepções ligadas ao Planejamento Estratégico da Administração Pública, tal como o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o Planejamento Público Municipal descentralizado (ex: Planejamento e Orçamento Participativo). Ainda, é essencial perceber a conexão do Planejamento da Administração Pública com as questões ligadas ao Orçamento, particularmente no ambiente brasileiro.

2.2.3 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Segundo Matus (1996), no planejamento governamental uma questão essencial consiste em desenvolver de forma efetiva uma interação entre o aspecto técnico e político do Planejamento. Esta é uma característica essencial do Planejamento Público na medida em que é inerente, no ambiente da gestão pública, a existência de aspectos relativos à política em seu sentido amplo e, também, do prisma das questões político-partidárias. Ainda, em termos de gestão pública existem uma tensão/relação permanente entre os interesses do governo e da sociedade civil – onde existem vários atores interessados nas ações governamentais (por exemplo: sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, associações organizadas da

sociedade civil, ONG's, entre outros). Neste sentido, Matus (1996, p. 570) define a figura do ator social como sendo: “uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação”.

Estes pontos devem ser considerados, na medida em que se constituem em especificidades, que diferenciam as ações de planejamento público em relação ao planejamento empresarial tradicional.

Matus, em sua entrevista para Huertas (1995) descreve o Planejamento Estratégico Situacional (PES) diferenciando-o do planejamento estratégico corporativo, tendo como centralidade o argumento de que na gestão pública é necessário considerar um amplo conjunto de atores tais como: partidos políticos e governantes ou dirigentes de organizações públicas, empresariais e sindicais.

O PES é simultaneamente um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público. Segundo o autor, o mais novo dos ramos a serem considerados no planejamento estratégico (MATUS, 1996). Ainda, é importante perceber que a teoria do PES foi criada para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema de centralidade são os problemas públicos sendo, também, aplicável a qualquer órgão cujo objetivo central não esteja exclusivamente ligado ao mercado, mas que inclua aspectos relacionados ao jogo político, econômico e social¹.

De acordo com Matus (1996) o Plano tradicional tem como base uma teoria do controle de um sujeito sobre um determinado sistema, ou seja, a realização do planejamento parte de uma concepção de que existe um controle efetivo sobre o processo. Assim, na medida em que as idéias de planejamento tradicional são levadas ao governo, sem perceber que o objeto em cena transformou-se de uma visão unicamente baseada no mercado para uma lógica social e política mais ampla, os planejamentos realizados tendem a tornarem-se autoritários e ineficazes.

Neste sentido, Matus (1996) assevera que o planejamento tradicional abusa da predição e dos pressupostos de controle sobre as variáveis em jogo. Desta forma, pode-se dizer que:

O irrealismo do planejamento tradicional baseia-se em uma só coisa que contamina toda a sua teoria com uma grande falta de rigor: ignora que o outro existe, ignora os

¹ Matus (2005) amplia a visão do PES a partir de uma perspectiva teórica mais ampla que ele denomina de ‘teoria do jogo social’.

adversários, ignora a metáfora do jogo e ignora os atores sociais. É o planejamento de um só ator e de muitos agentes. Este suposto básico que lhe subtrai toda a representatividade do mundo real, cria uma deficiência que consiste na sua completa incapacidade de lidar com a incerteza e as surpresas (MATUS, 1996, p. 27).

No caso do PES e da Teoria do Jogo Social o sujeito considerado é o governo que tenta regular o sistema econômico e social considerando um amplo conjunto de circunstâncias e situações em jogo, onde diferentes atores pretendem influenciar de forma efetiva o resultado final das ações de Governo.

Do prisma desta dissertação, a reflexão teórica proposta pelo PES é essencial na medida em que aponta para a necessidade de considerar permanentemente no âmbito do planejamento as inter-relações existentes entre o Planejamento Público da Prefeitura e as ações dos atores que atuam na sociedade civil. Neste sentido, é relevante explicitar sucintamente os pressupostos do chamado Orçamento Participativo que, efetivamente, trata dos aspectos da inclusão da população/cidadãos no Planejamento e na elaboração de parte do processo de elaboração do Orçamento Municipal de algumas cidades brasileiras, entre as quais Porto Alegre, objeto do presente trabalho.

2.2.4 Planejamento Público Municipal Descentralizado (Planejamento e Orçamento Participativo)

O Município constitui unidade de governo local, com comunidades urbana e rural, representando a base da descentralização governamental, com poderes para eleger seu governo, decretar, arrecadar e aplicar seus tributos e outros ingressos, organizando e administrando seus serviços, deliberando e legislando sobre assuntos de seu interesse e matérias de sua competência, além de evidenciar o exercício da cidadania. Também deve definir a política fiscal que se subdivide em políticas tributária e orçamentária. A boa administração concilia a perspectiva de arrecadação, definição de despesas, realidade local e capacidade contributiva do povo (JACINTHO, 1989; SOUZA, 1989; GIACOMONI, 1998; RESTON, 2000).

De acordo com Silva (2001), o processo de redemocratização que o Brasil viveu nas duas últimas décadas juntamente com a percepção de que uma boa gestão pública pressupõe planejamento e transparência dos atos praticados por aqueles que gerenciam os recursos, tem

motivado a sociedade brasileira a adotar dois tipos de procedimentos. O primeiro relacionado ao aprimoramento das regras institucionais formais associadas ao planejamento, direção e controle dos procedimentos governamentais. O segundo referente à maior aproximação e participação da sociedade, via organizações não-governamentais (privadas, corporativas ou públicas) na gestão da coisa pública.

Sendo assim, a participação popular existente nos processos de decisão do Planejamento e Orçamento Público possui relevância para socializar os problemas e construir conjuntamente as respostas para os mesmos e também para ampliar a transparência do processo como um todo.

De acordo com Fedozzi (2001) as instâncias municipais, apesar da reconcentração dos recursos promovida pela União desde 1994, tornaram-se *locus* privilegiado para a emergência da cidadania no país, podendo assim existir rupturas no processo histórico de profundo autoritarismo social enraizado na sociedade brasileira. Dagnino (1994, p. 104) corrobora a idéia de que estas estruturas ainda perduram no País:

Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito, que pervade a casa, a sociedade e o Estado.

A prática da democracia participativa exercida através dos Orçamentos Participativos pode ser interpretada como uma estratégia de promoção da cidadania no Brasil. Neste sentido, Fedozzi (2001) coloca que o Orçamento Participativo distancia-se, portanto, da longa tradição autoritária que caracteriza a sociedade brasileira. Alguns dos mais importantes pensadores da formação social brasileira, como Faoro (1958), Schwartzman (1988) e Holanda (1993), reconhecem este argumento.

A respeito das práticas democráticas nos processos decisórios, Horn (1994, p. 10) destaca que: “é possível democratizar os processos decisórios de financiamento e de alocação de recursos, sem perda de racionalidade ou de eficiência”.

Dentro do contexto dos processos decisórios de Planejamento e Orçamento que ocorrem na administração Pública, evidenciam-se algumas práticas como o Orçamento Participativo (OP).

Neste sentido, Giacometti, Cavalcante e Ventura (2000) consideram que o OP objetiva obter a participação direta da comunidade ao planejar, propor e fiscalizar sobre a receita e despesa do orçamento. Segundo os autores, com a participação na confecção do orçamento, o cidadão assume o papel de planejador e não fica restrito ao antigo papel de objeto das ações do governo. Assim, o orçamento público pode ser visto como um dos principais instrumentos para o planejamento e controle dos recursos públicos disponíveis. A utilização eficiente desse instrumento poderia garantir que os programas desenvolvidos pelo governo atendessem ao interesse da população, elevando sua condição material e cultural.

Ainda, destaca-se que, se a maior participação da população pode levar a um aumento do custo da tomada de decisão, a contrapartida é o fato da implementação dos programas planejados terem uma grande redução de seu custo de implementação, o que pode tornar mais eficiente todo o processo. Em seu estudo sobre o processo de OP no Estado do Rio de Janeiro, Peci (2000) diz que:

A trajetória do Orçamento Participativo, proposto pelos governos de perfil democrático e popular que ascenderam ao poder nas administrações municipais após o fim da ditadura militar, é bem longa e cheia de revezes. Ele foi proposto como forma de levar à população a difícil situação orçamentária dos municípios e dividir com ela a responsabilidade pela recuperação das finanças e pela definição das prioridades a serem atendidas.

No entanto, o processo do OP não é simples, pois esbarra em uma cultura tradicional de relações espúrias entre muitos administradores e a coletividade. Existe resistência de algumas lideranças que viram acabar o seu controle absoluto sobre determinadas comunidades. A dificuldade reside nas limitações técnica e política que o processo representa (PECI, 2000).

Analisando o processo do OP de Porto Alegre, Genro & Souza (1997, p. 12) explicitam que estes “modelos” alternativos para repensar o futuro das cidades e seus múltiplos problemas têm fundamentos ideológicos e políticos.

Baquero (2002, p. 114) ressalta que se está vivendo neste novo milênio um momento de problemas crescentes no que se refere às áreas econômica, social e política. Nesse cenário, os procedimentos democráticos aparecem como “únicos instrumentos de geração de estabilidade política”.

No que se refere ao OP, dentre os novos mecanismos de ampliação democrática, surgidos nesse contexto, que se baseiam na participação direta do cidadão no processo de

tomada de decisões sobre políticas públicas, Linhares (2006) ressalta que esta experiência assume extrema relevância pela centralidade que tem para uma administração, pois: “o Orçamento Público é considerado o principal instrumento da gestão pública, sendo que é a partir dele que se realiza o planejamento administrativo das cidades, dos estados e da União”.

Pelo prisma político-sociológico, Ahlgren-Leinvuo (1997) consideram que o orçamento público participativo é, sem dúvida, um ensaio de democracia social de grande significado, que abriu uma nova era na política brasileira, pois direcionou a atenção e, também, a atividade decisória dos governantes para as aspirações e reivindicações de classes antes excluídas do processo de gestão municipal.

Pode-se destacar a partir de Wilges (2006) as seguintes características atribuídas ao processo do OP:

- Participação da população na discussão e definição de recursos de livre programação, na fase executiva do Orçamento;
- Participação direta dos governos e da população na solução dos problemas;
- Assembléias abertas, onde a população indica as prioridades para a administração;
- Divisão da cidade em regiões, por critérios geográficos, demográficos e econômicos;
- Eleição de delegados para formar comissão responsável pelo plano de investimentos do ano seguinte;
- Níveis de fóruns de debates, nos processos decisórios (regionais ou temáticos);
- Decisões preponderantemente voltadas para os investimentos locais.

Estas características expressam sinteticamente os principais aspectos do processo do OP. Após tratar do PES e do Planejamento e Orçamento Participativo é conceitualmente relevante considerar os aspectos legais do Planejamento Público (PPA) e suas relações com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2.2.5 O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988):

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (art. 165, § 1o).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Os pontos importantes a considerar no que tange ao Plano Plurianual são:

- Existe uma preocupação no PPA nos aspectos de formalização do planejamento público Federal, Estadual e Municipal, visando incrementar a eficácia do Planejamento Público. Em outras palavras, serve para explicitar e tornar público as intenções dos governos legitimamente eleitos;
- O PPA tem um horizonte de quatro anos o que, de forma objetiva, visa assegurar a construção de uma visão de médio prazo em termos das propostas e ações dos governos;
- O PPA tem em sua constituição uma preocupação com a continuidade das ações públicas. Neste sentido, é concebido para ser utilizado no primeiro ano do governo eleito.

Como pode ser observado pelas colocações anteriores, o PPA tem uma perspectiva de 4 anos. Neste sentido, tende a ocorrer à necessidade – em função da dinâmica do mundo real – de ajustes de mais curto prazo no planejamento elaborado. Sendo assim, a LDO é delineada no intuito de fazer a ligação e o ajuste entre o PPA e Orçamento Anual, ou seja, o planejamento proposto tem um horizonte de 4 anos e, ano a ano, este planejamento é transformado em orçamento anual a partir da construção da LDO. Neste sentido o texto constitucional afirma que:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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 (art. 165, § 2o).

Assim, a LDO – partindo do PPA – antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Os programas e as ações, cujas prioridades e metas são definidas pela LDO para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício, são apresentados em

um texto anexo ao texto legal, constituindo-se em um detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, as quais são selecionadas para o exercício em questão.

Na seqüência são apresentados os conceitos mais gerais ligados aos aspectos do Orçamento na Administração Pública.

2.3 Orçamento

A origem etimológica do termo orçamento é incerta. De acordo com Pinto (1956), está, em geral, atrelada ao italiano *orzare* ou ao latim *ordior, orsus sum ordiri*, significando urdir ou tecer e, por extensão, planejar ou calcular. Neste sentido, o efeito de planejar as ações está vinculado de forma direta à elaboração do orçamento.

De acordo com Nóbrega (2005), a palavra Orçamento na língua portuguesa tem duplo sentido. O primeiro está relacionado com uma estimativa de custo de algum serviço que as pessoas necessitam que seja realizado. O segundo que de fato é relevante neste estudo, está relacionado com o Planejamento Econômico em geral. Nas palavras de Nóbrega (2005, p. 45), o Orçamento seria “a arte de viver dentro de uma restrição econômica”.

Conforme Longo (1994), foi em 1217, na Inglaterra, que surgiu o primeiro embrião do Orçamento Público, mesmo sem contar com o fator despesa. Desde então, os instrumentos utilizados para controlar as ações dos governos e dos governantes foram sendo gradualmente elaborados e aperfeiçoados.

Welsch (1983, p. 27) define Orçamento como um plano administrativo que abrange todas as fases das operações para um período futuro definido. Já de acordo com Catelli (1972), o Orçamento pode ser sumarizado como um plano de ação detalhado, desenvolvido e distribuído com guia para as operações e como uma base parcial para subsequente avaliação de desempenho.

Já Brookson (2000), define orçamento como uma declaração de planos financeiros e não financeiros para um período que está por vir, normalmente de um ano. Logo, o orçamento é um plano de atividades futuras que fornece as bases para se aferir o desempenho da organização.

O Orçamento, além de servir como parâmetro para avaliação dos planos elaborados, permite a apuração dos resultados por área de responsabilidade, desempenhando papel de controle por meio dos sistemas de custos e contabilidade (LUNKES, 2003). Assim, de acordo

com Boisvert (1999), o Orçamento está onipresente no ciclo administrativo, podendo ser definido em termos amplos com um enfoque sistemático e formal à execução das responsabilidades do planejamento, execução e controle, conforme destaca a Figura 1.

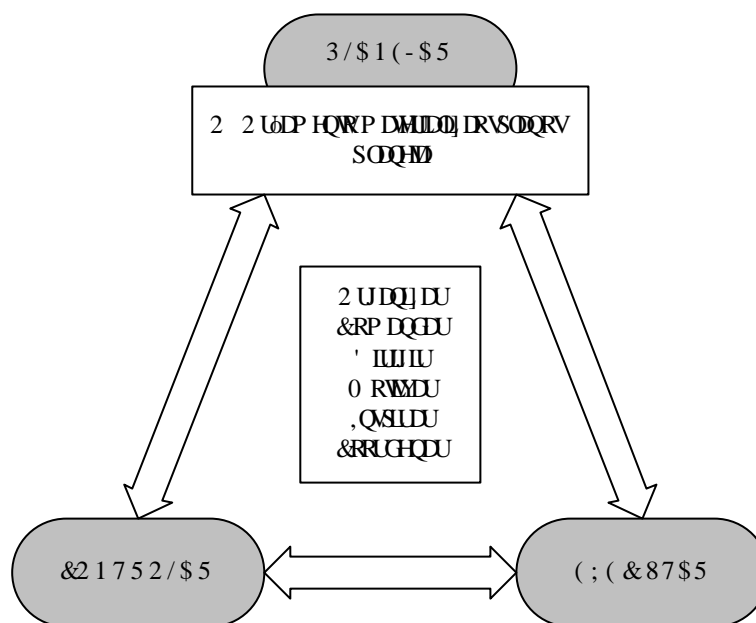


Figura 1: O Ciclo Administrativo do Orçamento
Fonte: Adaptado de Boisvert (1999).

A seguir serão tratados os conceitos centrais relativos à formulação e execução do Orçamento Público.

2.3.1 Orçamento Público

Conforme Baleeiro (1984), o Orçamento público é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de governo, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

Orçamento Público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEIRO, 1984, p. 387).

De acordo com Acquaviva (1998) o Orçamento Público pode ser conceituado como um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos monetários, com estimativa de receita e fixação de despesas, a ser concluído dentro do exercício financeiro.

René Stourn (1890) *apud* Giacomoni (2002, p. 60), definiu que: “o Orçamento do Estado é o ato contendo a aprovação prévia das Receitas e Despesas Públicas”. Outra definição simples e útil, com foco na visão legal do tema, postula que o orçamento “é uma peça jurídica, visto ser aprovado pelo Legislativo para vigorar como lei dispendo sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas” (BASTOS, 1991, p. 74).

Destaca-se ainda, as alterações trazidas pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que “estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Cabe destacar que esta Lei ainda se constitui na referência legal que normatiza os procedimentos contábeis a serem seguidos na elaboração dos orçamentos (MACHADO JÚNIOR, 2003).

Importante destacar que existem princípios básicos que devem ser seguidos na elaboração e execução do Orçamento, que estão definidos na Constituição da República Federativa do Brasil (1988), na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei nº. 4.320/64 em seu artigo 2º estabelece os principais fundamentos da transparência orçamentária: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

Nóbrega (2005), comparando o Orçamento Público do Brasil e da Inglaterra, afirma que existe uma grande diferença na forma que as duas culturas lidam com as questões relacionadas às finanças públicas.

Na Inglaterra, o orçamento é um evento anual que mobiliza a opinião pública. Sua centralidade no cenário político é evidenciada pela tradição de que, se a proposta for rejeitada pelo Parlamento, o Governo renuncia imediatamente.

O *budget* é uma declaração financeira anual apresentada pelo *Chancellor of the Exchequer* à Câmara dos Comuns (casa baixa do Parlamento e principal arena para os embates políticos) – tendo consequência imediata na vida dos cidadãos, uma vez que os níveis de tributação são definidos anualmente em decorrência da proposta do governo. As alíquotas do Imposto de Renda e dos tributos sobre o consumo podem mudar a cada Orçamento anual, dependendo das prioridades estabelecidas de comum acordo entre o Gabinete e o Parlamento.

Em função disto, existe um sentimento por parte da população em que muitas coisas que ali estão sendo decididas podem influenciar diretamente nas suas vidas.

Segundo Nóbrega (2005), o processo orçamentário britânico favorece um encaminhamento articulado entre o Executivo e o Legislativo, cabendo àquele formular um plano orçamentário fundamentado em uma proposta política, e ao segundo aprová-la ou não. Para o autor existe uma clara distribuição das funções: a negociação é anterior à execução dos gastos e, transformada em lei, acompanhada diretamente pela sociedade e controlada por ela. Já no caso brasileiro verifica-se uma sensível diferença, O Orçamento Geral da União (OGU), embora também seja anual, está baseado na estimativas do Produto Interno Bruto (PIB), na previsão da inflação, e em outros dados, mas a tributação não é sujeita a revisão anual como na Inglaterra. O Orçamento brasileiro estima na verdade, uma receita e, de acordo com as alíquotas tributárias vigentes, se definem os gastos. O Congresso brasileiro tem o poder de remanejar estes gastos por meio de emendas parlamentares. Existe ainda uma maior flexibilidade no processo de elaboração do OGU, em relação ao *budget* britânico, tendo em vista que não mobiliza as mesmas forças que na Inglaterra como é o caso da não mobilização da sociedade e da opinião pública. Percebe-se ainda, a ausência do enfrentamento entre as idéias propugnadas pelo Executivo e o Legislativo.

Sobre o processo Orçamentário brasileiro, Nóbrega (2005, p. 278) assevera que: “um dos grandes absurdos institucionais deste processo é que considera-se o nível de despesa como autorizativo”. Além disso, existe a possibilidade de alteração da proposta fora do contexto da discussão Orçamentária. Ao contrário do que ocorre na Inglaterra, que uma vez aprovado o *budget*, não existe a possibilidade dele ser emendado.

As análises mais recentes apontam para o fato de que os Orçamentos estão inseridos em processos políticos complexos que não representam uma mera ‘estimativa’ de receitas e despesas de um parecer técnico (NÓBREGA, 2005). Na verdade, o Orçamento tende a se constituir em uma forma de organização, voltada para atender aos propósitos da população a partir dos recursos financeiros existentes. Esta visão da construção do Orçamento pode ser relacionada diretamente com a noção de Planejamento Estratégico Situacional proposta por Matus (1996), na medida em que explicita o caráter, simultaneamente, político e técnico da construção Orçamentária – o que tende a clarificar o caráter de complexidade da operação tendo em conta os diferentes interesses dos atores em jogo.

Do prisma mais técnico, Giacomoni (2002) postula que o elemento básico de expressão do Orçamento é a conta, por meio da qual é possível:

- Antecipar as situações patrimoniais (no orçamento propriamente dito);

- Registrar a movimentação patrimonial (na execução do orçamento);
- Demonstrar resultados patrimoniais (nos balanços).

Ainda, é essencial considerar os aspectos legais e formais relativos à construção do Orçamento no Brasil. No artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), define-se que a lei que institui o PPA deve: “estabelecer 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”. De outro lado, a LDO – submetida ao Congresso Nacional no início de cada ano:

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, p.102).

Por último, define-se que a lei orçamentária anual, que deve ser enviada ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano, 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.

A atribuição pela elaboração do PPA, da LDO e do Orçamento Geral da União (OGU) cabe ao Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO). O PPA é elaborado pela Secretaria de Planejamento e o LDO e o OGU pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que:

Deve preparar as instruções para a elaboração das propostas orçamentárias, orientar e coordenar as atividades dos órgãos setoriais e regionais, analisar e consolidar as propostas orçamentárias dos órgãos setoriais, elaborando a proposta do orçamento

geral da União, bem como disciplinar os critérios de execução das dotações orçamentárias no âmbito federal (PEREIRA, 1999, p. 170-171).

Finalmente, cabe ressaltar que o processo orçamentário obedece aos ditames estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil (1988). A seção II (“dos orçamentos”) do capítulo II (“das finanças públicas”) do título VI (“da tributação e do orçamento”) da mesma, trata nos artigos 165 a 169 das disposições gerais que norteiam o referido processo. Em particular, o artigo 165 confere ao Poder Executivo a obrigatoriedade de estabelecer o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o orçamento.

A seguir são tratados os princípios, a classificação e o ciclo orçamentário que se constituem nas principais ‘regras do jogo’ do processo orçamentário.

a) Princípios Orçamentários

O Orçamento Público possui, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), diversos princípios para sua organização:

- **Unidade** – só existe um Orçamento para cada ente federativo (no Brasil, existe um Orçamento para a União, um para cada Estado e um para cada Município). Cada ente deve possuir o seu Orçamento, fundamentado em uma política orçamentária e estruturado uniformemente. Não há múltiplos orçamentos em uma mesma esfera. O fato do Orçamento Geral da União possuir três peças (como o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento) não significa que vai contra ao princípio da unidade, pois o Orçamento é único, válido para os três Poderes. O que há é apenas volumes diferentes segundo áreas de atuação do Governo.
- **Universalidade** – o Orçamento deve agregar todas as receitas e despesas de toda a administração direta e indireta dos poderes. A Lei Orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública que receba recursos orçamentários ou gerencie recursos federais pode ficar de fora do Orçamento.
- **Anualidade/Periodicidade** – o Orçamento cobre um período limitado. No Brasil, este período corresponde ao ano ou exercício financeiro, de 01/01 a 31/12. O período estabelece um limite de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve se realizar no exercício que corresponde ao próprio ano fiscal.
- **Legalidade** – O Orçamento é objeto de uma lei específica (Lei ordinária no Brasil), e como tal, deve cumprir o rito legislativo próprio, com o cumprimento de todos os

questos, inclusive seu sancionamento e publicação pelo Presidente da República ou Congresso Nacional.

- Exclusividade – O Orçamento só versa sobre matéria orçamentária, podendo conter autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.
- Especificação/discriminação/especialização – São vedadas autorizações globais no Orçamento. As despesas devem ser especificadas no Orçamento, no mínimo, por modalidade de aplicação.
- Publicidade – O Orçamento de um país deve ser sempre divulgado quando aprovado e transformado em lei. No Brasil, o Orçamento Federal é publicado no Diário Oficial da União.
- Equilíbrio – As despesas autorizadas no Orçamento devem ser, sempre que possível, iguais às receitas previstas. Não pode haver um desequilíbrio acentuado nos gastos.
- Orçamento-Bruto – A receita e despesa constante no Orçamento, exceto os descontos constitucionais (ex: transferências constitucionais), devem aparecer no Orçamento pelo valor total ou valor bruto, sem deduções de nenhuma espécie.
- Não-afetação/não-vinculação – É vedada a vinculação dos impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto as próprias transferências constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino (Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; entre outros) e as garantias às operações de crédito por antecipação da receita.
- Programação, tipicidade e atipicidade – Durante a fase de consolidação da proposta de Orçamento, geralmente se seguem determinadas classificações orçamentárias existentes. Há uma tabela de classificação funcional de despesas, por exemplo, que classifica a despesa em funções, subfunções, programas e ações. Há outra tabela de classificação da despesa por fontes de recursos e outra por unidade orçamentária, por exemplo. No processo de programação da despesa no Orçamento, em primeiro lugar é preciso identificar a função a que pertence determinada despesa (se é uma despesa classificável na função Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, Transportes ou qualquer outra). A função é o nível mais elevado de agregação de despesas, representando quase que uma área de atuação do Governo. As diferentes funções se dividem em subfunções, que, por sua vez, comportam diferentes programas de Governo, compostos por ações (projetos, atividades ou operações especiais) a realizar

no exercício. Programar uma despesa é classificar a despesa de maneira a ficar evidenciado onde será utilizado o recurso (em qual função, subfunção, programa ou ação do Governo). Porém, no processo de programação, pode ocorrer de um programa não se vincular a sua respectiva subfunção da tabela de classificação funcional ou uma subfunção não se vincular à sua função típica, constante da tabela de classificação funcional. Ou seja, em termos práticos, nem sempre se programa a despesa respeitando-se a classificação funcional existente nas tabelas orçamentárias. Quando um programa é vinculado a uma subfunção que não aquela correspondente à da tabela de classificação, diz-se que ocorreu atipicidade na programação da despesa, ou seja, não há uma classificação típica. O mesmo acontece quando uma despesa classificada no Orçamento em uma subfunção está vinculada à outra função que não a função correspondente, segundo a tabela de classificação orçamentária. A tabela de classificação funcional da despesa por funções e subfunções está consignada no livro “Manual Técnico de Orçamento” publicado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Estes princípios orçamentários possuem características singulares e servem como balizadores para a administração pública elaborar e controlar seus orçamentos.

b) Classificações Orçamentárias

Conforme Burkhead (1971) *apud* Silva (1973) “a classificação é a chave para a organização consciente e racional do Orçamento do Governo”.

De acordo com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil (2006) para a compreensão do orçamento são muito importantes os critérios de classificação das contas públicas. Estas classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Por intermédio da classificação é possível visualizar o orçamento por Poder, função de governo, subfunção, programa ou categoria econômica.

A classificação funcional-programática representou avanço na técnica de apresentação orçamentária, na medida em que permitiu a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos de governo que, por sua vez, estavam previstos pelos programas de governo. Ou seja, tem-se na prática a vinculação do planejamento, através de programas, projetos e atividades, com a peça orçamentária (MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2006).

A portaria nº. 42 do MPOG, de 14 de abril de 1999, atualizou a discriminação da despesa por funções referida anteriormente pela Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Ficando assim discriminada de acordo com artigo 1º e seus parágrafos:

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

A portaria define ainda em seu artigo 2º o conceito de Programa e Projetos, atividades e operações especiais (MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1999), conforme descrito a seguir:

- i) Programa – o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- ii) Projeto – um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo;
- iii) Atividade – um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo da ação de Governo.
- iv) Operações Especiais, as despesas 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.

O artigo terceiro (MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1999) apresenta que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações da portaria.

c) Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário envolve um período maior que o exercício financeiro, uma vez que abrange todas as fases do processo orçamentário: elaboração da proposta, discussão e aprovação, execução e acompanhamento e, por fim, controle e avaliação do orçamento. A Figura 2 ilustra os principais aspectos do ciclo orçamentário.



Figura 2: O Ciclo Orçamentário no Brasil

Fonte: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil (1999).

O orçamento, embora seja anual, não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior, tendo em vista que sofre influências condicionantes daquele que o precede, assim como constitui uma base informativa para os futuros exercícios.

A compreensão do Ciclo Orçamentário, que é a seqüência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, é assim definida:

- a) **Elaboração** – A elaboração do orçamento, de conformidade com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias, compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização.
- b) **Estudo e Aprovação** – Esta fase é de competência do Poder Legislativo, e seu significado está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações, bem como na maneira de alcançá-las.
- c) **Execução** – A execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, matérias e financeiros.

- d) Controle e Avaliação – Após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites fixados, o Poder Executivo inicia o controle e as avaliações das despesas e receitas. Para que o Orçamento seja executado com eficiência e eficácia, parece importante que a administração defina bem os seus objetivos e estratégias de implementação e controle sistêmico.

2.3.2 Técnicas e Modelos de Orçamento

Desde que foi originariamente concebido, o Orçamento Público apresentou variações de sua forma e método. Dentre essas variações, destacam-se algumas, as quais foram derivadas e aperfeiçoadas, além de terem sido adotadas na prática do setor público. Por isso, na seqüência essas mesmas são apresentadas.

a) Orçamento Clássico/Tradicional

Segundo Silva (1959, p. 7-10) *apud* Wilges (2006) o conceito de Orçamento Clássico, também chamado de Orçamento Tradicional, pode ser enunciado como: “uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração nem da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução”. O Orçamento clássico caracteriza-se por (WILGES, 2006):

- Buscar estabelecer o equilíbrio entre ingressos (receitas) e gastos públicos;
- O orçamento possui as dimensões político, contábil, financeiro e jurídico;
- Não é concebido enquanto um instrumento de ação direta sobre a economia;

Wilges (2006) aponta que o processo clássico de decisão do Orçamento tradicional engloba as seguintes características:

- As receitas e despesas são consideradas apenas em partes e não pela totalidade da operação governamental – neste sentido trata-se de uma peça fragmentada.
- Em razão de sua especialização, os órgãos que intervêm no Orçamento tradicional não se preocupam com o todo, mas apenas com a parte que lhes diz respeito de forma mais direta.
- A preocupação do que fazer se limita aos aumentos ou diminuições em relação às dotações do exercício anterior (incrementalismo).

- O documento Orçamentário resulta do conflito entre os gestores de serviços que disputam sua participação nos escassos recursos disponíveis.

É possível afirmar que, do prisma do Orçamento Clássico, a Gestão Pública tende a ser visualizada a partir de uma visão fragmentada, o que acarreta em dificuldades para que o gestor público possa fazer uma conexão eficaz entre os processos de planejamento e de orçamentação.

b) Orçamento Cíclico

Para Sant'anna & Silva (1959) *apud* Wilges (2006), este tipo de orçamento utiliza-se das técnicas orçamentárias da receita e despesa visando manter a noção de equilíbrio econômico durante os diferentes ciclos da economia, a saber: crescimento, depressão, passagem do crescimento para depressão e da recuperação da depressão para o crescimento.

Assim sendo, este tipo de orçamento opera com déficit quando há dificuldades na economia (depressão) e o governante tende a interferir firmemente para acelerá-la. No período superavitário, onde observa-se uma fase de prosperidade, a idéia básica consiste em gerar uma espécie de fundo que poderá ser utilizado durante a fase de depressão.

De forma mais geral, atualmente a adoção dos orçamentos cíclicos não possui grande aplicabilidade na prática da gestão pública.

c) Orçamento Base Zero

De acordo com Pyhrr (1973, p. 6), o Orçamento Base Zero é definido como:

Um processo operacional de planejamento e avaliação orçamentária que requer de cada administrador uma justificativa detalhada a partir do zero, sobre toda a solicitação de recursos. Todo administrador deve justificar qualquer quantia solicitada, bem como o procedimento escolhido para executar o seu trabalho. O processo requer assim, que todas as atividades e operações sejam identificadas em pacotes de decisões que são avaliadas e classificadas segundo ordem de importância, através de uma análise sistemática.

Esta técnica orçamentária tem como principais características (PYHRR, 1973):

- Justificativa de todos os programas a serem financiados, quer dos já implantados, quer dos novos;
- Hierarquização dos 'pacotes de decisão';

- Sistema que organiza os programas e atividades de forma detalhada, tanto os em andamento, como os novos;
- Requer revisão, avaliação e análise de todas as despesas propostas, deixando de se considerar os gastos em andamento como inquestionáveis;
- Parte do zero para analisar os programas e atividades, podendo os gastos em andamento ser reduzidos ou eliminados por novos.

Pode-se dizer que o Orçamento Base Zero constitui-se num instrumento de gerenciamento que poderá contribuir para uma melhora na administração do setor público, tendo em vista que, tanto os programas quanto os orçamentos governamentais são fortalecidos neste modelo. Conforme Pyhrr (1973, p. 30) a utilização do Orçamento Base Zero possibilita:

A combinação do planejamento e do estabelecimento de objetivos, do orçamento e das decisões operacionais em um só processo que exige investigação detalhada de toda atividade, resultando numa orientação integrada para toda a organização em sua busca de uma alocação de recursos mais eficaz.

d) Orçamento-Programa

De acordo com Silva (1973), o Orçamento-Programa surgiu na antiga União Soviética antes da Segunda Guerra Mundial como uma espécie de "fundo nacional centralizado". Este fundo tinha como característica reunir todos os recursos monetários necessários ao desenvolvimento da produção socialista, do bem-estar do povo e da defesa nacional, considerando o planejamento econômico, social e financeiro de longo prazo, como no caso dos planos quinquenais.

Destaca-se que passada a Segunda Guerra, países com características de economia de mercado, tais como França, Noruega, Suécia e Países-Baixos, optaram pela adoção do planejamento econômico e social e, o que na verdade apontava para o Orçamento-Programa (SILVA, 1973). Considera-se ainda o fato de que foi seguido por países como Nicarágua, Bolívia, Colômbia, Chile, Filipinas, Tailândia, Formosa, Irã, República Árabe, Gana, Honduras, Venezuela, Paraguai e Peru que, orientados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), passaram a adotar os métodos orçamentários através do Orçamento-Programa.

Sendo assim, nota-se que há várias décadas a ONU tem preconizado a necessidade dos governos de todo o mundo utilizarem o conceito de Orçamento-Programa. Neste tipo de

conceito, o Orçamento não é percebido apenas como um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, mas como um documento legal que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a serem alcançadas no exercício. Pode-se dizer então, que a ênfase no Orçamento-Programa está diretamente relacionada com as realizações planejadas formalmente pelo Governo (MACHADO JÚNIOR, 2003).

Conforme Silva (1973), a metodologia do orçamento-programa começou a desenhar-se já em 1939, com a distinção feita entre despesas de capital e despesas correntes. No entanto, esta evolução do Orçamento-Programa no Brasil contempla duas etapas principais.

Na primeira delas, chamada de Orçamentação de Planos, o plano ou programa projetado pelo Governo tinha sua execução através da alocação de recursos necessários no orçamento. Como ocorreu com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), do Plano SALTE (1950) e do Plano de Metas (1956).

A esse respeito, Silva (1973, p. 24) ressalta que:

Entre as principais características da orçamentação dos planos, estava a preocupação com o equilíbrio orçamentário, a determinação dos programas a serem executados a partir de sua prioridade, a previsão financeira acerca dos recursos necessários a essa execução, a quantificação dos objetivos a serem executados com tais recursos e a adoção de uma técnica de programação progressiva, o que pressupunha uma revisão periódica tanto dos objetivos quanto dos recursos orçamentários.

A segunda etapa, conhecida como Planejamento-Orçamento, baseou-se em uma técnica de planejamento, que considerava o custo de execução de cada programa a partir do montante de recurso orçamentário necessário para sua execução. Apresentando uma relação direta entre os gastos e o alcance do objetivo proposto. O principal exemplo no Brasil foi o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, em São Paulo (1971/72), que traçou os objetivos estratégicos, com base em uma visão sistêmica e na participação de todos os órgãos da Administração. Esse governo conseguiu estabelecer “um orçamento programado para um período de cinco anos”, que considerava as necessidades mais prementes, como metas de desenvolvimento econômico, e a previsão das receitas, a fim de se apurar o montante de outros recursos indispensáveis à realização do Plano (SILVA, 1973).

Para Silva (1973) a técnica e a metodologia empregadas no Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto estavam muito próximas das apresentadas pelo Orçamento-Programa, podendo ser considerado como o marco inicial desse modelo, propriamente dito, no Brasil.

Entretanto, Silva (1973, p. 34) ressalta que foi Aliomar Baleeiro quem primeiro elaborou, em 1961, na Constituição da Guanabara (atual Estado do Rio de Janeiro), as primeiras disposições legais do Orçamento-Programa, estabelecendo que:

I – a proposta orçamentária deveria condicionar-se aos planos de ação do Poder Executivo; II – seriam obrigatoriamente incluídas na despesa as dotações previstas em programas plurianuais aprovados em lei; III – a proposta deveria exprimir qualitativa e quantitativamente os fins, definidos e concretos, por alcançar em cada despesa, aplicando-se ao orçamento normas idênticas; IV – a mensagem que encaminhasse a proposta deveria mencionar, em bases de contabilidade econômica, não só os objetivos fiscais mas também os efeitos de política financeira que presumivelmente dela resultassem.

Essas disposições introduzidas por Baleeiro transformaram o Orçamento-Programa em importante instrumento de planejamento e, por conseqüência, de gerenciamento governamental, tanto que, a adoção do Orçamento-Programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº. 4.320. O Decreto-Lei nº. 200, de 23/2/67, menciona o Orçamento-Programa como plano de ação do Governo Federal, quando, em seu artigo 16, determina que “em cada ano será elaborado um Orçamento-Programa que pormenorizará a etapa do Programa Plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual” (MACHADO JUNIOR, 2003).

Já para Giacomoni (2002), destaca que a primeira experiência com o Orçamento-Programa, ocorreu no Rio Grande do Sul, tendo sido a primeira Unidade governamental brasileira a implantá-lo.

O modelo proposto pelo governo estadual era ambicioso. Estabelecia que os Orçamentos-Programas anuais devessem ser parte integrante do Plano Quadrienal de Serviços e Investimentos para o período de 1963-1966 (GIACOMONI, 2002). De acordo com Giacomoni (2002, p. 173), o decreto nº. 14.099 de 31 de agosto de 1962, estabelecia as normas que determinariam o Plano Quadrienal, contendo a mesma:

- a) Orientação Geral – identificação das políticas funcionais para as atividades-fins com a indicação de soluções para os problemas existentes;

- b) Objetivos – com base nas orientações gerais, seriam determinados objetivos específicos que visariam ao atendimento das necessidades econômico-sociais do Estado no quadriênio e distribuídos em períodos anuais ;
- c) Programas – como instrumentos de consecução dos objetivos anuais e quadrienais, os programas especificariam a ampliação quantitativa dos serviços existentes, a melhoria qualitativa destes serviços, e a criação e o desenvolvimento de novos serviços. Além das justificativas sobre a necessidade, urgência e prioridade dos objetivos, os programas deveriam determinar os déficits dos serviços a serem cobertos e as metas quadrienais a serem atingidas;
- d) Orçamento-Programa – para efeito de elaboração Orçamentária anual, eram considerados os programas, decompostos nas atividades a serem executadas em cada exercício. Segundo a moderna técnica orçamentária, seriam demonstrados os tipos de recursos pessoais, materiais e financeiros necessários à consecução dos programas;
- e) Meios administrativos – os Órgãos poderiam sugerir alterações nas suas estruturas ou nos sistemas administrativos para facilitar a execução dos programas e o alcance dos objetivos visados pelo plano.

É relevante destacar que não importa realmente quem foi o primeiro a implantar ou teve a intenção de fazê-lo, mas deixar claro que os administradores públicos, já há bastante tempo, trabalham com esta técnica do Orçamento-Programa.

O conceito de Orçamento-Programa abrange elementos estruturais, analíticos e informacionais. A estrutura programática é orientada para produtos e possui uma perspectiva de longo-prazo. O elemento analítico traduz-se pela ênfase dada na sistematização do exame e da seleção das alternativas de ação para o alcance dos objetivos estipulados. O terceiro elemento, informacional, é o que provê a base para a seleção de alternativas e para o desenvolvimento das atividades de controle (STEINER, 1965).

Em 1965, os Estados Unidos lançou o chamado Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento – o *Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)*, aperfeiçoando essas técnicas do orçamento-programa e levando outros países, além dele próprio, a também utilizá-las. Isto se sucedeu com o Canadá e a Costa Rica, por exemplo.

A diferença dos pressupostos da decisão orçamentária, existente entre o PPBS e o modelo de processo orçamentário clássico, baseado no conceito de orçamento por desempenho (*performance budgeting*), pode ser mais bem entendida no Quadro 2, a partir de um exemplo aplicado no Departamento de Defesa Norte-americano.

Comparação entre classificação funcional e classificação programática	
Exemplo: Departamento de Defesa norte-americano	
Por atividades – 1950	Por programas – 1963
<ul style="list-style-type: none"> – Pessoal militar; – Manutenção e operação; – Obtenção e produção; – Aquisição e construção; – Componentes civis; – Pesquisa e desenvolvimento; – Mobilização industrial; – Administração de outras atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> – Forças estratégicas de retaliação; – Forças de defesa continentais e de mísseis; – Forças de emprego geral; – Forças de transporte aéreo e marítimo; – Forças de reserva; – Pesquisa e desenvolvimento; – Apoio geral; – Defesa civil.

Quadro 2: Comparação entre a classificação de Orçamento Funcional e Programático

Fonte: Adaptado de Mosher (1954) e Proschan (1963).

Em relação ao processo orçamentário, é importante destacar a preocupação que passa a prevalecer com a idéia de produto (bem ou serviço). Não há como falar-se em Orçamento-Programa, sem que tenha sido definido o ciclo produtivo que está sendo objeto da orçamentação. Os orçamentos em vigor não permitem que se tenha essa visualização, na medida em que os programas, projetos e atividades são associados a medidas de produtos ou a medidas de insumos.

As características desejáveis de uma estrutura orçamentária baseada em programas são as seguintes (SMITHIES, 1965 *apud* OLIVEIRA, 2000):

- Facilitar a mensuração total dos custos que incorrem no alcance de um dado objetivo;
- Possibilitar a comparação entre alternativas para o alcance dos objetivos;
- Identificar os custos futuros relativos à implantação de um programa;
- Prover informações necessárias à comparação entre produtos de um programa que seja executado, concomitantemente, por diversas unidades da organização;
- Prover informações que possibilitem avaliar a efetividade de um programa;
- Permitir que a apropriação de recursos entre as diversas unidades de uma organização seja claramente relacionada aos objetivos;
- Fornecer informações para os agentes econômicos do país, que assim podem melhor planejar as suas atividades.

A partir das considerações apresentadas anteriormente considera-se que a idéia de Orçamento-Programa tende a permitir ao gestor público e a sociedade uma visualização

sistêmica e sistemática do processo orçamentário que, neste caso, está explicitamente ligado ao planejamento realizado. Neste sentido, trata-se de uma forma mais eficaz de planejamento e orçamentação pública (KOSCIANSKI, 2003).

Ainda, no caso brasileiro é relevante abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a mesma modificou de forma significativa o procedimento orçamentário no país.

2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Giambiagi (2000) menciona que, como parte do contexto legal em que se processa a política fiscal, a aprovação da Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é norma mais recente que disciplina o processo Orçamentário no Brasil. Ainda, normatiza uma série de procedimentos a serem obedecidos pelas autoridades nos diferentes níveis de Governo, dispendo sobre regras de endividamento e de controle fiscal em geral.

Entre outras modificações, essa Lei define que (GIAMBIAGI, 2000):

- A política fiscal do setor público deve obedecer aos limites para a dívida pública consolidada, a serem estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República;
- Os limites para o gasto com pessoal para cada um dos três Poderes, como proporção da receita corrente líquida.

De acordo com Giambiagi (2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros. Essa lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e teve como objetivo gerar uma disciplina fiscal efetiva nos três poderes da República.

A LRF foi promulgada após o episódio da crise de endividamento dos Estados Brasileiros. Este endividamento provocou, no ano de 1997, um refinanciamento da dívida de 25 dos 27 Estados junto ao governo federal. Nesta ocasião, além dos recorrentes déficits, os Estados apresentavam gastos com pessoal bastante elevado, equivalente à média de 79,1% da Receita Corrente Líquida, em 1995 e em 65,4% em 1996 (ROCHA & GIUBERTI, 2005).

As regras de conduta fiscal estabelecidas pela LRF aplicam-se a União, Estados e Municípios de forma irrestrita. Particularmente no caso do limite dos gastos com pessoal, os Estados e Município têm teto estabelecido de 60% de sua receita corrente líquida. Conforme Rocha & Giuberti (2005) esta limitação neste item da despesa, trouxe resultados esperados para os Estados. Já no caso dos Municípios foi constatada a existência de um possível *trade-off*. Se por um lado diminuir os gastos públicos pode trazer benefícios para a sociedade, ao mesmo tempo pode reduzir as políticas à disposição dos governantes para enfrentar crises econômicas.

Em relação ao processo de elaboração do Orçamento, a LRF determina que na LDO seja incluído um anexo contendo as metas fiscais, o qual deve conter as precisões de receita e despesa, bem como os resultados Nominal, Primário e o montante da Dívida Pública para o exercício em questão e os dois anos seguintes, além de um anexo contendo os riscos fiscais. Com relação à LOA, determina-se que a mesma deva apresentar um demonstrativo de compatibilidade do Orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

2.5 Planejamento *versus* Orçamento

Segundo Giacomoni (1998) a relação direta entre o Planejamento e o Orçamento (P&O) têm sido tratada na literatura, sobretudo em países subdesenvolvidos, a partir do ponto de vista de organismos de apoio técnico como a ONU/CEPAL. O ‘incrementalismo disjuncto ou desarticulado’, ou seja, considerar o processo de elaboração do P&O somente com correções de valores monetários de um ano para o outro sem que haja uma articulação maior com os problemas de centralidade existentes, é geralmente, apontado como o problema mais grave na obtenção da eficácia da inter-relação entre o P&O (GIACOMONI, 1998).

A relação entre o P&O é definida da seguinte forma:

Orçamentar é um dos elementos do processo total de planejamento. A programação implica primeiro, na formulação de objetivos e o estudo das alternativas de ação futura para alcançar os fins. Em segundo lugar, implica reduzir, a um pequeno número, a ampla variedade de alternativas e, finalmente, a fixação do curso de ação adotado através de um programa de trabalho (MARTNER, 1969, p. 61).

Para Wildavsky (1974) *apud* Giacomoni (1998), o Orçamento está no centro da análise, explicitando a vocação incrementalista e a pouca suscetibilidade do mesmo a alterações e considerações ‘racionais’. Qualquer Orçamento é constituído de duas partes: a base e o incremento. A ‘base’ é a maior parte do Orçamento, formada pelos programas e atividades que, ao longo do tempo, foram sendo incluídos no orçamento e tendem a se manterem aí, ano após ano. Já o ‘incremento’, corresponde à pequena parcela que anualmente é colocada à disposição para acolher novos programas ou financiar a expansão dos já existentes. A desproporção entre a ‘base’ e o ‘incremento’ é tamanha que o principal fator determinante do tamanho do conteúdo do orçamento de um determinado ano é o Orçamento do ano anterior.

O modelo de elaboração Orçamentária acaba sendo uma batalha travada entre as ‘agências’ (órgãos/programas), no sentido de obterem ‘incrementos’ anuais em seus respectivos orçamentos. Como existe uma grande estabilidade nas alocações de um ano para o outro, a falta de ‘base’ histórica representa um problema para as novas ‘agências’ (órgãos/programas) e mesmo para a criação de novos programas ou atividades. A luta por uma ‘fatia justa’ (*fair share*) de recursos traz a elaboração Orçamentária para uma arena onde se exercitam pressões e onde se exige cada vez mais do tomador de decisões uma capacidade de negociação maior do que a sua habilidade em escolher, racionalmente, as melhores alternativas (WILDAVSKY, 1974 *apud* GIACOMONI, 1998, p. 13).

Nota-se que as idéias defendidas por Wildavsky a mais de 3 décadas ainda estão presentes no cenário atual. E remetem à questão direta das relações existentes entre o Planejamento e o Orçamento, uma vez que um processo deriva do outro.

O processo de Planejamento, Programação e Orçamento na administração pública vem adotando algumas ferramentas de gestão visando melhorar o desempenho de suas funções. Neste sentido, a ferramenta do *Balanced Scorecard* destaca-se como passível de ser utilizada com eficácia no serviço público.

2.6 O *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) foi criado em 1992, tendo passado por três fases caracterizadas por mudanças no seu escopo geral, bem como, na amplitude do sistema. A primeira fase ocorreu no período 1992-1995, tendo como foco a noção da mensuração do

desempenho empresarial. Em 1996 foi iniciada a segunda fase que objetivou tornar o BSC um sistema de gestão estratégica, na medida em que foi concebido para ser aplicado em todos os níveis da organização. Na terceira fase, a partir do início de 2000 o BSC assume, além da condição de ser um sistema de gestão estratégica, a função de ferramenta para a focalização da estratégia nas organizações (SILVA, 2003).

De forma geral é possível afirmar que a abordagem do BSC busca o alinhamento das ações cotidianas (no âmbito dos processos internos de trabalho) ao plano estratégico da organização. O uso de indicadores financeiros e não financeiros e a indicação da relação causa-efeito permite associar as diretrizes corporativas com as tarefas operacionais de rotina (KAPLAN & NORTON, 1997).

Segundo Kaplan & Norton (1992, 1993 e 1996), a construção do BSC, inserido em um sistema de gestão estratégica, deve passar por quatro processos elementares:

- Tradução da visão – a visão geralmente não pode ser traduzida em termos operacionais e, também, não oferece qualquer direcionador para as iniciativas de natureza operacional. A visão se tornará útil quando for desdobrada em um conjunto de indicadores e objetivos capazes de indicar claramente a importância de cada ação para o alcance da visão projetada da organização, bem como indicar os níveis de desempenho demandados para que se possa gerenciar esses indicadores e ter a certeza de que a visão será atingida.
- Comunicação e comprometimento – permitir aos gerentes comunicar as estratégias e ligar os objetivos empresariais aos objetivos individuais dos membros do grupo, de modo que seja possível alinhar os objetivos estratégicos com os objetivos das áreas de uma organização.
- Plano de negócios – a partir das diretrizes corporativas que representam o desdobramento do direcionamento estratégico da organização, as Unidades de Negócios (UN) podem desenvolver seus planos específicos alinhando aspectos relacionados a marketing, finanças, recursos humanos, operação, etc. Dessa forma, passa a existir convergência dos esforços para as ações mais importantes. Ainda, a importância das ações será definida pelo alinhamento das mesmas com a visão que se busca atingir.
- *Feedback* e aprendizado – é o aprendizado estratégico pela constatação da eficácia ou ineficácia da estratégia, a partir do desenvolvimento de um modelo de avaliação que

pressupõe o estabelecimento de determinados níveis de desempenho sob perspectivas não-financeiras para que as metas financeiras sejam atingidas.

Nesse sentido, um sistema eficaz de gestão do desempenho empresarial necessita considerar a adoção de indicadores de todas as áreas operacionais, sejam esses financeiros e não-financeiros. Deve revelar o desempenho passado e prever com razoável nível de precisão o desempenho futuro, em termos de qualidade, prazos, custos e produtividade. Assim, o BSC propõe originariamente quatro perspectivas básicas de avaliação: finanças, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento (ver Figura 3).

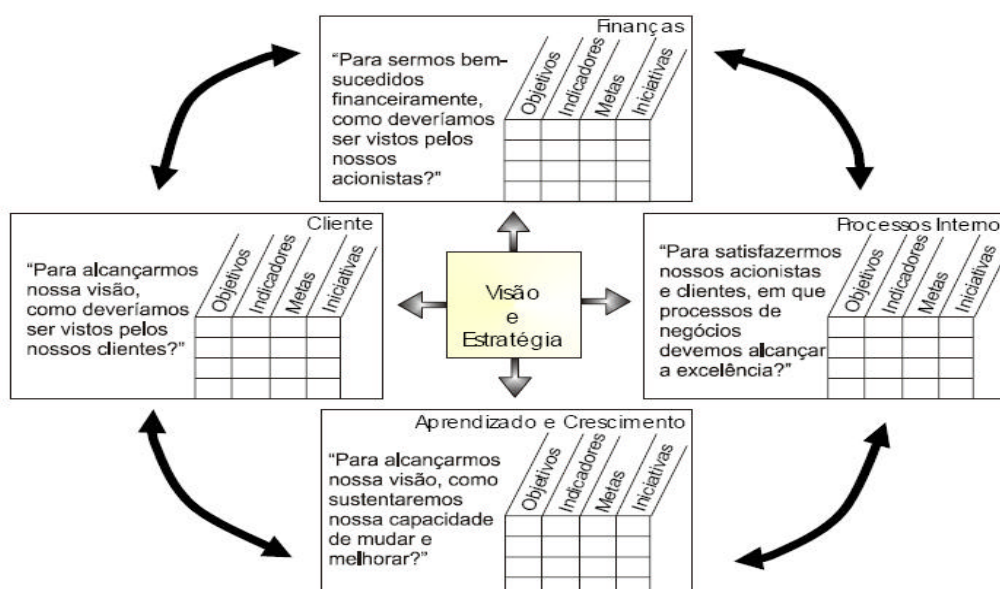


Figura 3: Estrutura do BSC
Fonte: adaptado de Kaplan & Norton (1997).

A perspectiva financeira tem a finalidade de evidenciar os resultados financeiros obtidos pela combinação das demais perspectivas. As medidas financeiras de desempenho indicam se a estratégia de uma empresa, sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros. Os indicadores mais utilizados são: Receita Operacional, Retorno sobre o Investimento (ROI), Geração de Fluxo de Caixa e, mais recentemente, Valor Econômico Agregado – (KAPLAN & NORTON, 1997; OLIVEIRA, PEREZ JÚNIOR e SILVA, 2005).

A perspectiva financeira nas organizações públicas indicará a satisfação dos clientes, ou seja, da sociedade (NIVEN, 2006). Para esse tipo de organização, constituída para atender a sociedade, a perspectiva do cliente torna-se o foco das outras perspectivas. Ainda, o alcance

da perspectiva do cliente é medido pela eficácia e eficiência do atendimento das necessidades da sociedade e não mais pelo desempenho financeiro obtido (KAPLAN & NORTON, 1997).

A perspectiva do cliente deve identificar os segmentos de clientes e mercados em que a organização atua, as medidas de desempenho para esses segmentos e mercados, tais como: satisfação do cliente, índice de retenção do cliente, aquisição de novos clientes, lucratividade dos clientes e participação nos segmentos-alvo. No entanto, essas medidas para organizações privadas são as causas primárias de obter bons resultados financeiros e em organizações públicas não é causa, mas o principal objetivo (RUAS, 2003).

Niven (2006) destaca a relevância da perspectiva do cliente para as organizações públicas quando salientam a necessidade de incluir objetivos abrangentes à missão da organização. Exemplifica essas necessidades como o plano de governo que tem como meta a longo prazo a redução da pobreza, analfabetismo, gerar mais emprego, aumentar a renda *per capita*, entre outros.

A perspectiva dos processos internos deve identificar fatores que atraem, mantêm e valorizam os clientes num segmento-alvo de mercado, sendo necessário identificar os processos internos críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência. Esses processos permitem ainda que a unidade de negócios satisfaça às expectativas que os acionistas têm de excelentes retornos financeiros. O diferencial do BSC é que costuma resultar na identificação de processos inteiramente novos em que a empresa deve atingir a excelência, enquanto a maioria dos sistemas de mensuração de desempenho foca processos já existentes (KAPLAN & NORTON, 1997; RUAS, 2003).

Esta perspectiva, de acordo com Niven (2006) e Kaplan & Norton (1997), é idêntica tanto nas organizações públicas quanto nas organizações privadas. Contempla a identificação de processos internos essenciais e que devem ter eficiência e eficácia, além de sua monitoração. Assim, os indicadores dessa perspectiva explicitam quanto à organização pode ou não obter e manter clientes (para as organizações privadas) e satisfazer as expectativas destes (para as organizações públicas).

A quarta perspectiva, aprendizado e crescimento, tende a identificar a infra-estrutura que a empresa deve construir para gerar crescimento e melhoria no longo prazo. É improvável que as empresas sejam capazes de atingir suas metas de longo prazo para clientes e processos internos utilizando as tecnologias e capacidades defasadas. Nesta perspectiva, a gestão do conhecimento é um forte aliado para disseminar o conhecimento tácito para o explícito, no intuito de melhor compreender os processos e otimizar os recursos e proporcionar melhorias (KAPLAN & NORTON, 1997).

Apesar da abordagem do BSC ser relativamente nova, sua utilização tem despertado interesse de grandes e pequenas organizações. A possibilidade de estabelecer a relação entre a visão da organização e as ações cotidianas tem sido o principal benefício do BSC (SILVA, 2003).

Em relação à implantação do BSC, Kaplan & Norton (1997) afirmam que há uma incoerência entre a formulação e a implementação das estratégias. Isso ocorre devido às barreiras criadas pelos sistemas gerenciais tradicionais que não atendem aos aspectos de criação e comunicação da estratégia, alocação de recursos, definição de metas e fornecimento de *feedback*.

No entanto, conforme Kaplan & Norton (1997), essas barreiras podem ser superadas com um novo sistema de gestão estratégica que integra o BSC. Neste sistema os aspectos que atendem são: visões e estratégias não executadas, estratégias não associadas às metas, estratégias não associadas à alocação de recursos e *feedback* tático.

Além das barreiras citadas acima, algumas falhas estruturais e organizacionais também dificultam a implantação do BSC. Dentre as falhas estruturais têm-se as medidas que mostram a eficiência passada das estratégias da empresa que são úteis para controlar, mas não para comunicar o andamento destas, além de não permitir ajustes. Outras falhas são a delegação da implementação do BSC a um executivo intermediário na estrutura organizacional da empresa, a utilização de indicadores inadequados e a criação de sistemas de informação para geração de indicadores, ao invés de criar sistemas de informação que atenda a visão e a estratégia (GUILHERME & GOLDSZMIDT, 2003; SOARES JÚNIOR & PROCHNIK, 2006).

Olve, Roy e Wetter (2001) ressaltam a importância de a alta direção estar totalmente comprometida com o processo. Não basta demonstrar esse comprometimento, é necessário participar ativamente no desenvolvimento do BSC, desde seu início. A definição das pessoas que participarão do processo e o momento dessa participação são, também, fundamentais para o êxito na implementação. Bieker (2003) reforça esse fator ao enfatizar que o comprometimento da alta administração é uma importante pré-condição para a aceitação interna do BSC.

Segundo Epstein & Manzoni (1998), a implementação do BSC é um processo difícil porque significa introduzir uma mudança na organização, a qual afeta a disponibilidade de informações relacionadas com o desempenho organizacional. Isso pode representar uma ameaça ao processo, principalmente se houver mudança no equilíbrio do poder na organização (transição de gestão). Ainda, segundo Schneiderman (1999), as organizações

mudam quando empregados compartilham as metas e os meios, ou seja, o BSC propõe mudança para todos os níveis organizacionais.

Sistemas de medição mal projetados e a dificuldade de implantá-los são outras razões de falhas na implementação do BSC. A maioria das falhas na implementação do BSC ocorre porque:

- As variáveis não financeiras são identificadas incorretamente como indicadores de satisfação futura dos clientes.
- Os indicadores não financeiros são mal definidos, devido à falta de experiência da equipe. Os indicadores de resultados (mais úteis aos gerentes) e de processos (mais úteis à equipe) permitem identificar os pontos onde as melhorias terão maior impacto. Ainda, os melhores indicadores são aqueles que indicam a satisfação dos clientes; pontos fracos e avaliação contínua, além de serem simples e fáceis de entender. Também devem ter definição precisa, consistente, regulada e metrologicamente sólida, devendo proporcionar oportunidades e serem facilmente acessíveis, além de serem inter-relacionados com o banco de dados. Outra característica importante desses indicadores é que possuam um processo formal para revisão e refinamento contínuos.
- As metas são negociadas ao invés de basearem-se nos desejos dos clientes, dentro dos limites do processo e na melhoria das capacidades dos processos.
- Um sistema desorganizado é vulnerável ao não cumprimento de metas estratégicas por problemas de níveis inferiores, pois há dificuldade no alinhamento das metas nos níveis organizacionais.
- Melhorias de processo por meio de tentativas e erros ao invés de usar os métodos científicos existentes.
- Falta de ligação entre o lado financeiro e o não financeiro no *Scorecard*. (EPSTEIN & MANZONI, 1998; SCHNEIDERMAN, 1999)

Guilherme & Goldszmidt (2003) identificaram quatorze fatores críticos para a implantação do BSC, os quais foram divididos em dois grupos:

- i) Fatores organizacionais – processos organizacionais; cultura organizacional; estratégia e sistemas de informação.
- ii) Fatores relacionados ao processo de implantação e uso do BSC – consciência, finalidade do projeto e do esforço necessário; liderança e apoio da alta administração; equipe de projeto; individualização do projeto; abrangência do projeto e projeto piloto;

elaboração dos indicadores; simplicidade; comunicação e disseminação; dinâmica da aplicação do BSC; e integração com os processos gerenciais.

O Quadro 3 sintetiza os problemas organizacionais que interferem na implementação e desenvolvimento do BSC.

Fatores	Descrição
Transição	– Processos de fusões e aquisições que ocasionam mudanças de controle acionário e liderança.
Projeto	– Deficiências no projeto, como pouco ou excesso de indicadores. – Desequilíbrio entre indicadores de ocorrência e tendência. – <i>Scorecards</i> não revelam a história da estratégia. – Aplicações pontuais e localizadas de conceitos, sem compartilhar processos gerenciais de alto nível, tanto na aplicação como na revisão e no <i>feedback</i> .
Processo	Deficiências nos processos organizacionais, tais como: a) Falta de comprometimento da alta administração; b) Poucas pessoas envolvidas; c) <i>Scorecards</i> concentrados no alto nível; d) Processo de desenvolvimento muito longo; e) Tratado como projeto da área de sistemas; f) Inexperiência em desenvolvimento de projetos; g) Implementação com a finalidade exclusiva ou dominante de remuneração.

Quadro 3: Problemas Organizacionais que Dificultam a Implementação do BSC

Fonte: adaptado de Soares Júnior & Prochnik (2006).

Segundo Kaplan & Norton (1997), o sucesso da implementação do BSC está relacionado essencialmente com três aspectos de fundamental importância:

- a) A integração entre as quatro perspectivas, para que estas não se tornem isoladas dentro do contexto;
- b) O ‘balanceamento’ entre os graus de importância das perspectivas do BSC;
- c) Que o BSC seja visto pela organização como um sistema de gestão estratégica e não somente de gestão financeira.

O BSC reconhece que a estratégia de uma empresa é um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos. Para isto utiliza uma estrutura lógica que possibilita identificar as medidas de resultado e os vetores dessas medidas nas quatro perspectivas do BSC. Trata-se do mapa

estratégico (ver Figura 4), o qual descreve a estratégia da organização através de objetivos que estão relacionados entre si e presentes nas quatro perspectivas do BSC. Cada objetivo deve possuir indicadores, metas e planos de ação (KAPLAN & NORTON, 1997).

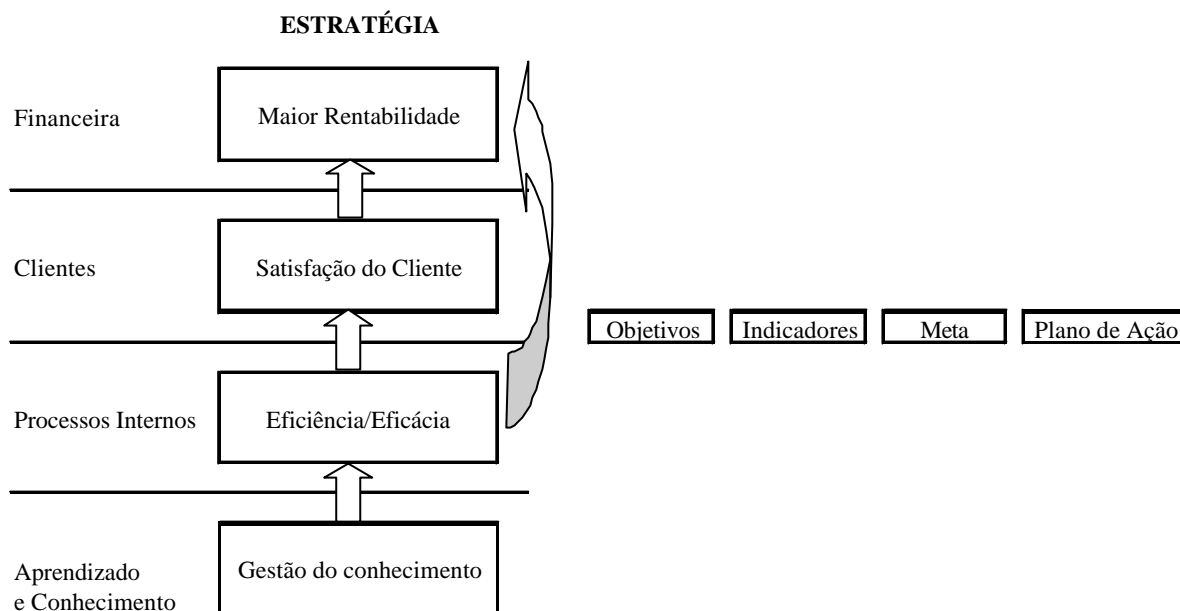


Figura 4: Mapa Estratégico do BSC
Fonte: Adaptado de Kaplan & Norton (1997).

Como o mapa estratégico desmembra a estratégia em temáticas, problemas, oportunidades, vinculando cada um dos seus pontos às áreas operacionais, por meio dos objetivos, possibilita uma visão sistêmica da organização (OLIVEIRA, PEREZ JUNIOR e SILVA, 2005).

Definir a estratégia significa analisar os pontos fortes e fracos, riscos e oportunidades, tanto do ambiente interno como do ambiente externo. A estratégia é composta por objetivos, isto é, o que deve ser alcançado e o que é crítico para a estratégia ser alcançada. Os indicadores têm a função de indicar a medida de desempenho do objetivo. A meta é a determinação de um prazo e/ou de uma taxa que determina as melhorias necessárias. Para que estes sejam realizados é necessário um plano de ação, com programas de ação necessários para alcançar os objetivos.

Para Oliveira, Perez Junior e Silva, (2005), o mapa estratégico analisado pelas perspectivas observa que a perspectiva financeira pode ser mensurada pelo aumento da rentabilidade, para isto podem ser utilizados indicadores financeiros de rentabilidade ou ganho. Na perspectiva do cliente, ou seja, como a empresa é vista pelo cliente, devem ser utilizados indicadores que indicam se a estratégia adotada proporcionou ou não satisfação;

adição de valor ao cliente; retenção de clientes, captação de clientes ou aumento de lucratividade de clientes. A perspectiva dos processos internos pode ser medida por indicadores operacionais e financeiros que apontem eficiência e eficácia na condução dos processos. E, na perspectiva do aprendizado e conhecimento, deve ser utilizado indicadores que contemplem pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais, como produtividade, retenção de funcionários, satisfação, criação e desenvolvimento, entre outros.

Desta forma, é possível definir os objetivos estratégicos para cada uma das quatro perspectivas do BSC, como demonstrado na Figura 4. Tais objetivos estarão ligados à estratégia da empresa e define uma relação de causa-efeito. A relação de causa-efeito é a indicação das flechas na vertical que passa de uma perspectiva para outra, e se encerra na perspectiva financeira (KAPLAN & NORTAN, 1997).

2.6.1 O *Balanced Scorecard* à luz de uma perspectiva da Gestão Pública

A adaptação e a aplicação da abordagem do BSC ao setor público vem despertando cada vez mais interesse no âmbito mundial, a ponto de a *American Society for Quality* – gestora do Prêmio Norte-Americano da Qualidade (*Malcolm Baldrige National Quality Award*) – dedicar ao assunto uma edição especial de sua revista em março de 2003. Essa edição apresenta inclusive um caso de aplicação do BSC em uma Secretaria do Ministério do Planejamento do Governo Federal brasileiro (COSTA, 2003). Outra aplicação relevante está relacionada com o Modelo de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre, onde o BSC foi utilizado em sinergia com outras ferramentas de gestão, tais como: Orçamento Participativo, Planejamento Estratégico, Gestão por Processos e Gestão do Conhecimento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2006).

A transposição dos conceitos relativos à abordagem do BSC deve levar em consideração algumas peculiaridades do setor público em relação ao setor privado, apresentadas na Figura 5 (ARVESON, 2003).

Característica	Setor Privado	Setor Público
Objetivos Estratégicos	Competitividade; Liderança.	Sucesso da Missão; Melhores Práticas.
Objetivos Financeiros	Lucro; Crescimento; Participação no mercado.	Produtividade; Eficiência; Valor.
Grupo de Interesse (<i>Stakeholders</i>)	Investidores; Clientes; Gestores.	Contribuintes; Usuários; Legisladores.
Resultados Esperados	Satisfação dos Clientes	Satisfação dos Cidadãos Satisfação das Instituições

Figura 5: Peculiaridades da Gestão no Serviço Público
Fonte: Adaptado de Arveson (2003).

A estrutura conceitual que sustenta o BSC pode ser adaptada para a Gestão Pública, redefinindo-se algumas perspectivas, a saber: Aprendizagem/Crescimento, Processos Internos, Orçamento e Cidadãos/Usuários (ver Figura 6). Percebe-se que nesse caso as perspectivas devem partir da Visão e da Estratégia global estabelecida pela Gestão Pública.

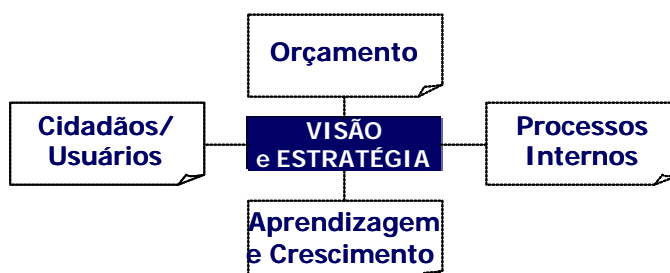


Figura 6: Perspectivas macro para a Gestão no Serviço Público
Fonte: Adaptado de Kaplan & Norton (1997).

Do prisma sistêmico e genérico, pode-se partir da perspectiva de Aprendizagem/Crescimento dos Servidores. A construção desta perspectiva envolve dois pontos:

- Melhorar continuamente a capacitação dos Funcionários;
- Desenvolver a capacidade de atuação em rede dos Funcionários.

O desenvolvimento da perspectiva de Aprendizagem/Crescimento permite tornar mais eficaz o desempenho dos processos internos. Assim, a partir do desenvolvimento da capacitação tecnológica e da capacidade de atuação em rede dos servidores é possível

eliminar etapas dos processos e reduzir tempos de ciclo dos serviços prestados (atendimento aos cidadãos/usuários).

A perspectiva de Orçamento envolve duas óticas: a) redução dos custos; b) melhoria da arrecadação. Ambas são suportadas pelo desempenho superior dos serviços prestados por processos internos mais eficazes.

Finalmente, a perspectiva mais importante refere-se ao atendimento dos Cidadãos/Usuários, visando aumentar sempre sua satisfação, através de sua maior participação na sociedade e da redução das esperas pelos serviços prestados.

O inter-relacionamento entre as quatro perspectivas descritas anteriormente pode ser visualizado no modelo do mapa estratégico da Figura 7.

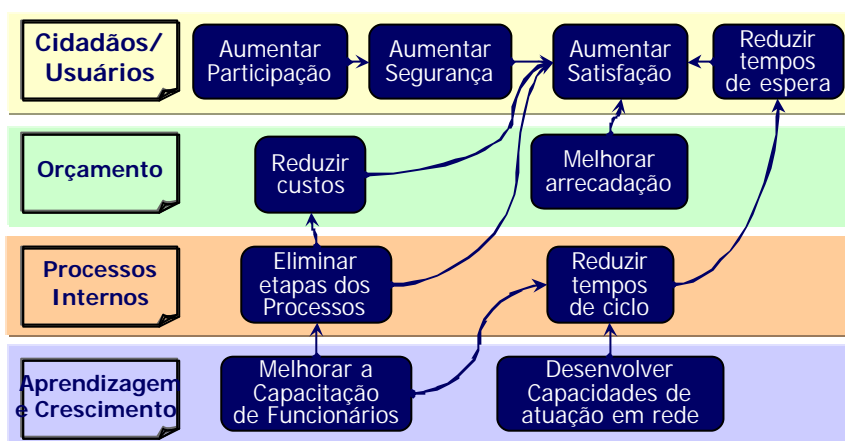


Figura 7: O inter-relacionamento entre as perspectivas de Gestão do Serviço Público
Fonte: Adaptado de Kaplan & Norton (1997).

3 MÉTODO

Na seqüência são apresentados os métodos de pesquisa e de trabalho adotados para o desenvolvimento dessa dissertação.

3.1 Método da Pesquisa – Estudo de Caso

O método de pesquisa utilizado neste trabalho é o Estudo de Caso Único com Objetos Incorporados. Na seqüência serão apresentados os principais argumentos para essa escolha.

3.1.1 Considerações Gerais sobre o Método do Estudo de Caso

Conforme YIN (2001), ao se desenvolver pesquisa em estudos organizacionais e gerenciais, administração empresarial ou ciência administrativa, entre outras áreas do conhecimento, destacam-se as seguintes “estratégias de pesquisa”:

- Estudos de Caso;
- Experimentos;
- Levantamentos;
- Pesquisas Históricas; e
- Análise de informações em arquivos.

A opção mais adequada entre essas estratégias de pesquisa depende de três condições básicas relativas ao problema de pesquisa (YIN, 2001), que são apresentadas de forma esquemática no Quadro 4.

Estratégia	Forma da questão de pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais	Focaliza eventos contemporâneos
Experimento	como, por que	Sim	Sim
Levantamento	que, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim
Análise de Arquivos	que, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim/Não
Pesquisa Histórica	como, por que	Não	Não
Estudo de Caso	como, por que	Não	Sim

Quadro 4: Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa

Fonte: YIN (2001).

De acordo com a orientação proposta por YIN (2001), a primeira condição para a seleção da estratégia de pesquisa depende da definição do tipo de questão de pesquisa proposto. Questões do tipo “quem”, “o que”, “onde”, “como” e “por que” representam um conjunto de possibilidades (não excludentes) que caracterizam, distintamente, a natureza do problema a ser investigado sobre um determinado objeto de pesquisa.

A segunda condição depende da abrangência do controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais relacionados ao objeto de pesquisa. Por exemplo, em situações onde o pesquisador não tem controle sobre os eventos, estará descartada a possibilidade da estratégia de Experimento.

A terceira condição depende do grau de enfoque em acontecimentos históricos em oposição a acontecimentos contemporâneos. Por exemplo, em situações onde o pesquisador trabalha sobre eventos contemporâneos, a pesquisa histórica estará descartada enquanto estratégia principal da pesquisa.

Em relação ao objeto desta dissertação, o Quadro 4 sugere o Estudo de Caso como sendo a estratégia mais adequada, dado que: (i) a questão geral de pesquisa é do tipo “como”; (ii) o pesquisador não tem controle sobre os eventos; e (iii) o foco se encontra em fenômenos contemporâneos, de natureza técnica, organizacional e político-institucional.

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001, p. 19).

Quanto à natureza do objeto de pesquisa em si, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a opção pela estratégia de Estudo de Caso também se apresenta como a mais adequada.

... o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos ... permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões ... (YIN, 2001, p. 21).

O Estudo de Caso, assim como em outras estratégias de pesquisa, pode assumir ainda um caráter “exploratório”, “explanatório” ou “descritivo”.

De acordo com Santos (2001) as pesquisas de natureza exploratória são aquelas que visam o entendimento detalhado dos processos, das variáveis que definem um fenômeno de interesse. Para tanto, podem ser embasadas em pesquisas bibliográficas de caráter teórico e empírico, além de pesquisas de campo (através de entrevistas e outras fontes de informação como internet). Essa linha de pesquisa é aplicável quando se pretende avançar em direção a novas construções teóricas (esquemas e modelos conceituais).

Pesquisas de caráter explanatório visam esclarecer os fatos que caracterizam a realidade investigada de um determinado fenômeno (SANTOS, 2001). Especialmente quando se trata de pesquisa relacionada a fenômenos cumulativos, isto é, que lida com questões operacionais e que necessitam ser analisadas ao longo do tempo (não como repetições, ou eventos isolados, mas como um processo evolutivo). Um exemplo genérico de aplicação dessa linha de pesquisa seria uma pesquisa que visasse refutar e/ou referendar (reforçar) uma teoria.

A pesquisa de natureza descritiva, por sua vez, visa à descrição do fenômeno ou dos fatos e é embasada em levantamentos e/ou observações detalhadas do objeto (SANTOS, 2001).

Em alguns casos, como é o desta dissertação, a pesquisa pode implicar em um método com natureza mista, complementar, com técnicas comuns aos estudos explanatórios, descritivos e exploratórios, aplicadas paralelamente (YIN, 2001). Neste trabalho, o caráter é principalmente exploratório, mas também tem componentes complementares do tipo explanatórios.

3.1.2 Modalidades de Estudo de Caso

Os Estudos de Caso podem ser de duas modalidades: Estudo de Caso Único ou Estudo de Casos Múltiplos. Para qualquer dessas modalidades, poder-se-á optar por uma abordagem de projeto de pesquisa holístico ou um projeto de pesquisa com unidades (ou objetos) incorporadas. Yin (2001) propõe representar essas possibilidades de tipos de projetos de Estudos de Caso em uma matriz 2x2, representada no Quadro 5.

	Projetos de caso único	Projetos de casos múltiplos
Holísticos (unidade única de análise)	TIPO 1	TIPO 3
Incorporados (unidades múltiplas de análise)	TIPO 2	TIPO 4

Quadro 5: Tipos básicos de projetos para os Estudos de Caso

Fonte: Yin (2001).

A opção entre Estudo de Caso Único e Estudo de Casos Múltiplos (Tipo 1 e 2 ou Tipo 3 e 4) se dá principalmente em função das restrições que o pesquisador enfrenta em relação ao trabalho de pesquisa. Idealmente, a opção seria sempre por Estudos de Casos Múltiplos. Conforme Yin (2001), o Caso Único (holístico ou com unidades incorporadas) é eminentemente justificável nas seguintes situações:

- Quando o caso representa um teste crucial da teoria existente;
- Quando o caso é um evento raro ou exclusivo;
- Quando o caso serve a um propósito revelador.

O projeto holístico (unidade única de análise) será vantajoso quando não for possível identificar subunidades lógicas e quando o referencial teórico do estudo for ele próprio de natureza holística. Podem existir desvantagens nessa abordagem, caso o pesquisador perca oportunidades de examinar fenômenos específicos como detalhes operacionais, processos ou atividades, locais ou grupos distintos de subunidades (diferentes grupos de atores e ou agentes, por exemplo).

Já o projeto incorporado será mais indicado nos casos em que existirem subunidades a serem analisadas. Segundo Yin (2001) nesses casos há de se tomar cuidado para que o estudo

não fique concentrado no nível das subunidades, uma vez que o objeto central é a unidade maior, que incorpora as subunidades².

Nesse contexto, Yin (2001) cita um exemplo de estudo bastante apropriado para o escopo desta dissertação. O autor afirma que:

... suponha que você quer estudar uma única organização. Suas questões de pesquisa, no entanto, têm a ver com o relacionamento da organização com outras organizações – a natureza competitiva e colaborativa entre elas, por exemplo. Pode-se responder a essas questões apenas se você coletar informações diretamente das outras organizações, e não apenas daquela com que você começou o estudo. Caso conclua seu estudo ao examinar apenas uma organização, você não poderá retirar conclusões acuradas acerca de parcerias interorganizacionais (YIN, 2001, p. 41).

No caso citado acima, bastante afim ao objeto desta dissertação, o encaminhamento indicado seria de um projeto de Caso do Tipo 2, ou seja, Projeto de Estudo de Caso Único com Objetos Incorporados (ou Unidades Incorporadas). Essa opção, por um Estudo de Caso Incorporado, se dá porque o projeto envolve mais de uma unidade de análise. No caso específico desta dissertação, por tratar-se do estudo de uma experiência pioneira no Brasil, considerada inovadora, e que envolve vários tipos distintos de atores, optou-se pelo Estudo de Caso Único com Unidades Incorporadas.

O presente trabalho tem como objeto de análise o Processo de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A Prefeitura possui em sua estrutura 27 órgãos. Visando estudar o tema proposto optou-se por analisar os seguintes objetos incorporados diretamente responsáveis pelo Planejamento e Orçamento:

- Secretaria de Gestão e Acompanhamento Estratégico;
- Secretaria da Fazenda;
- Secretaria de Coordenação Política e Governança Local;
- Secretaria do de Programação Orçamentária.

Ainda, outras duas Secretarias responsáveis pelas atividades fins da Prefeitura, não diretamente ligadas ao centro do Planejamento serão analisadas:

² Note-se que, se o objeto (ou os objetos) principal estiver no nível das subunidades, então um Estudo de Caso Múltiplo poderia ser mais indicado.

- Secretária de Educação (responsável por aproximadamente 25% do total da receita e regrado por específica da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal);
- Secretaria de Habitação (primeira prioridade do Orçamento Participativo ao longo da histórica da Prefeitura).

O foco do trabalho consiste em compreender em profundidade o processo de planejamento e orçamentação da Prefeitura de Porto Alegre. No entanto, para que este estudo possa ser efetivado torna-se necessário analisar várias subunidades de análise (os objetos incorporados). Visando perceber o problema sob várias óticas decidiu-se pela incorporação de 4 subunidades de análise ligadas diretamente ao processo de planejamento e orçamento e 2 subunidades ligadas à atividade fim da Prefeitura com características distintas: i) a primeira fortemente regradas pela legislação federal (a Secretaria da Educação); ii) a segunda que possui maior liberdade de alocação de recursos a partir do Planejamento realizado pela prefeitura (a Secretaria de Habitação).

Em relação à descrição dos atores entrevistados, segue de forma breve as principais características:

- O Secretário de Gestão e Acompanhamento Estratégico é engenheiro, tendo atuado anteriormente no Governo do Estado do RS, e como assessor parlamentar;
- O Secretário de Coordenação Política e Governança Local, é economista, desempenhou a função de Secretário da Fazenda do Estado do RS (1998-2002), foi deputado por três mandatos;
- O Secretário de Programação Orçamentária é economista, com mestrado em Gestão Empresarial, pela Universidade Fernando pessoa, professor Universitário, Exerceu a diretoria geral da Secretária do Trabalho e Assistência Social no Governo do Estado;
- O Secretário Adjunto da Fazenda é Contador, do quadro técnico da Secretária da Fazenda do Governo do Estado, ocupou a 1ª vice presidência do Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS e foi vice-Presidente do Conselho Regional de Contabilidade do RS;
- O Secretário de Habitação é advogado, e exerceu a presidência da Fundação Gaúcha do Trabalho, (2003-2004), e foi chefe de Gabinete de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do RS;
- A Secretária de Educação é Professora aposentada da Universidade Federal do RS. Tendo exercido cargo de coordenação na Secretária de Ensino do Ministério da Educação;

- Os técnicos da Secretaria de Orçamento são Economistas do quadro permanente, e atuam na coordenação dos processos de Planejamento e Orçamento da PMPA.
- A técnica da Secretária de Gestão e Acompanhamento Estratégico é Arquiteta do quadro permanente, tendo desenvolvido suas atividades anteriores na Secretaria Municipal de Planejamento.

3.1.3 Fontes de Evidência de um Estudo de Caso

De acordo com Yin (2001), para a condução de um Estudo de Caso são importantes as evidências utilizadas, que podem ser divididas em seis tipos: i) documentos; ii) registros de arquivos; iii) entrevistas; iv) observação direta; v) observação participante; vi) artefatos físicos.

A utilização destas seis fontes requer habilidades e procedimentos metodológicos diferentes. Além da importância que se dá para estas fontes, alguns princípios predominantes são importantes para o trabalho de coleta de dados na realização dos Estudos de Caso que são (YIN, 2001, p. 105):

- Utilizar várias fontes de evidência, ou seja, adotar evidências provenientes de duas ou mais fontes, mas que convergem em relação ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas;
- Adotar um banco de dados único para a condução do Estudo de Caso, objetivando formalizar as evidências utilizadas, o que facilitará a elaboração do relatório final;
- Encadear as evidências, isto é, estabelecer ligações explícitas entre as questões feitas, aos dados coletados e as conclusões a que se chegou.

3.1.4 Tratamento e Análise dos Dados

As fontes de evidências utilizadas na coleta de dados desse trabalho foram:

- Documentos – foram analisados os documentos relacionados com o Processo do Planejamento e do Orçamento, como a Lei do PPA (2006-2009), as LOA's de 2006 e 2007, a legislação vigente, como a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Registro de arquivos – foram verificados os PPA's anteriores ao período analisado, bem como as LOA's anteriores para verificar como eram realizados até então;
- Observação direta – foi feita uma observação direta por parte do pesquisador através da inter-relação com os colaboradores da instituição, principalmente por telefonemas e nas entrevistas presenciais executadas dentro das instalações da PMPA;
- Observação participante – o pesquisador, participou diretamente no processo de P&O da PMPA durante o período da pesquisa, exercendo a função de Secretário Adjunto do Orçamento e Coordenador do Orçamento Participativo.

Em relação às entrevistas executadas com os atores previamente apresentados da PMPA, cabe destacar que o mesmo utilizou-se de um roteiro semi-estruturado. O questionário foi elaborado a partir de 27 perguntas, organizadas em três blocos, sendo que cada bloco correspondia a uma das três variáveis escolhidas para a análise do trabalho. Tal questionário ficou organizado dessa forma:

- Variável Planejamento – questões de 1 a 10;
- Variável Orçamento – questões de 11 a 18;
- Variável Planejamento versus Orçamento – questões de 19 a 27.

Para se justificar a escolha destas 27 perguntas é preciso destacar que se buscou contemplar de maneira satisfatória os objetivos propostos neste trabalho. Salienta-se ainda que o conjunto das literaturas pesquisadas auxiliou na construção destas perguntas, que foram validadas quando da utilização de um questionário teste, aplicado a um especialista nos temas correlacionados a essa dissertação. O roteiro semi-estruturado utilizado no desenvolvimento das entrevistas da pesquisa pode ser verificado no Anexo A.

3.1.5 Limitações do Método de Estudo de Caso

O método de Estudo de Caso, embora possa ser considerado limitado por não oferecer bases para generalizações, propicia oportunidades para se conhecer, com maior profundidade, um contexto real e complexo, o qual pode fornecer informações suficientes para outras pesquisas futuras.

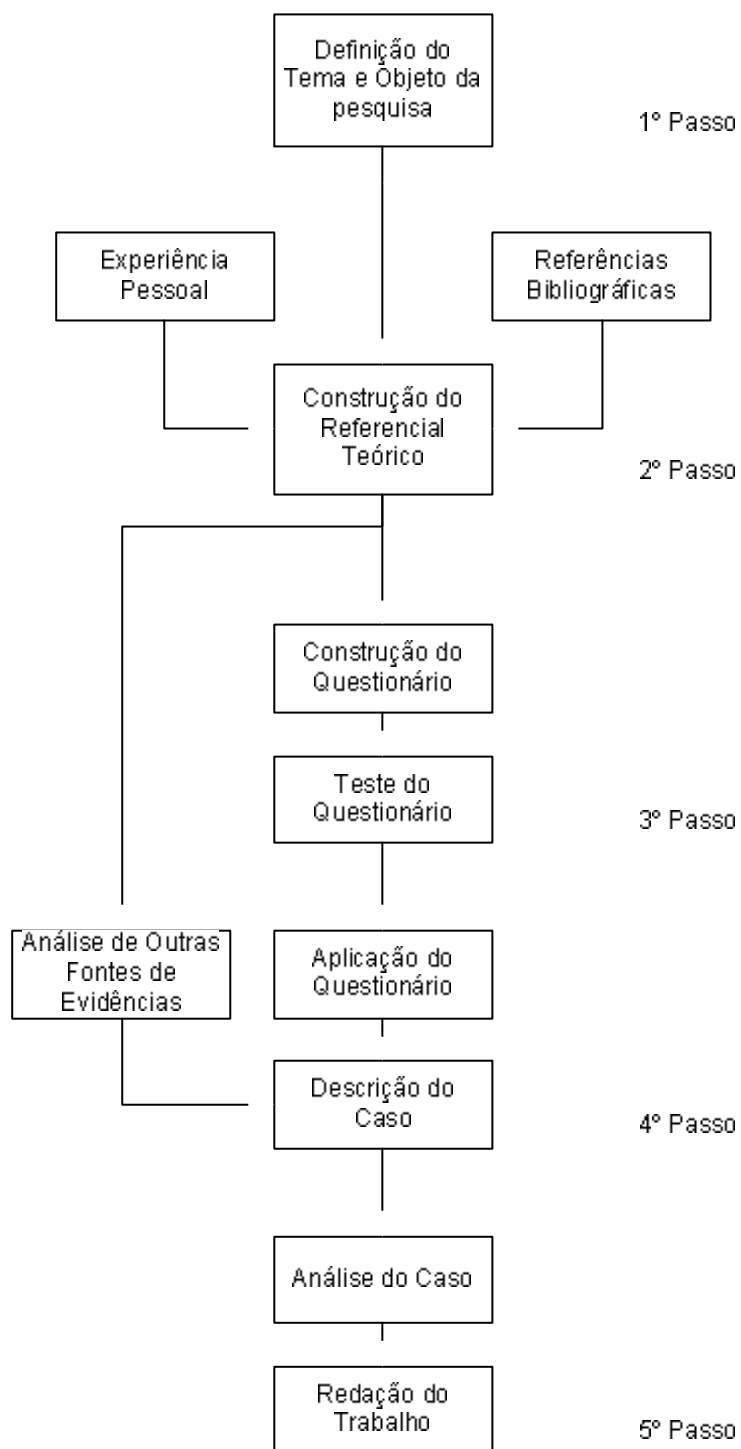
No presente trabalho, devido à utilização do método do Estudo de Caso, qualquer generalização para outras organizações de contextos similares ou distintos não poderá ser

aplicada. No limite, pode-se propor a viabilidade de uma generalização de cunho analítico dos resultados obtidos.

3.2 Método de Trabalho

A Figura 8 apresenta o método de trabalho utilizado para a elaboração desse trabalho. Os passos utilizados para a operacionalização desse método de trabalho foram:

- 1º Passo – neste passo foi feita a definição do tema a ser tratado na presente pesquisa;
- 2º Passo – nesta etapa foi realizada a elaboração do referencial teórico realizado utilizando simultaneamente: a experiência pessoal do autor e a literatura existente sobre os temas da Administração Pública, Planejamento, Orçamento e Gestão.
- 3º Passo – partindo do referencial teórico adotado, foi feita a construção do questionário que serviu de base para a realização da pesquisa. Este questionário foi testado em uma das subunidades de análise (Secretaria de Orçamento), tendo sido feitas algumas alterações que se fizeram necessárias a partir dos resultados obtidos. O questionário visou retratar percepções a respeito do processo de Planejamento e Orçamento.
- 4º Passo – tendo como base o questionário elaborado foi feita a aplicação do questionário nas 6 subunidades de análise. As entrevistas foram realizadas com os gestores responsáveis e 1 técnico (Assessoria de Planejamento) de cada uma das 6 diferentes subunidades de análise. Ainda, nesta etapa foram utilizadas as outras fontes de evidência para a análise do caso (documentos, registro de arquivos, observação direta e observação participante). A partir daí foram feitas às transcrições necessárias para a elaboração da descrição do caso.
- 5º Passo – nesta etapa foi feita a análise do caso e a redação final do trabalho.



4 ESTUDO DE CASO

Neste Capítulo são apresentadas a descrição do caso e as análises críticas em torno das principais variáveis em estudo, ou seja, Planejamento, Orçamento, e as inter-relações do Planejamento e Orçamento.

4.1 Caracterização do Município de Porto Alegre

De acordo com os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (RS), a região onde se localiza o município foi habitada pelos índios guaranis e está situada na região sul do Brasil. No século XVII, o tropeiro Jerônimo de Ornellas Menezes e Vasconcelos estabeleceu-se em um pequeno sítio às margens da Lagoa do Viamão, onde se formou um povoado, dando início a colonização local.

A fundação de Porto Alegre ocorreu em 26 de março de 1772, quando um edital eclesiástico dividiu a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Viamão em duas e criou a Freguesia de São Francisco do Porto dos Casais. Em 1773, tornou-se a capital da província de São Pedro do Rio Grande do Sul.

Em 1808, o Príncipe D. João elevou-a a categoria de Vila. Pela Carta de Lei, de 14 de novembro de 1822, o Imperador D. Pedro I passou a Vila de Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre à categoria de Cidade. Durante o período Brasil-Colônia e Brasil-Império, os municípios eram governados pela Câmara Municipal. Com a Proclamação da República (1889), a Câmara Municipal foi extinta, criando-se um Conselho Municipal e o Poder Executivo passou a ser exercido pelo Intendente, que dirigia "todos os serviços". Como a Intendência Municipal necessitava de uma sede própria foi construído o Paço Municipal (1891-1901), sendo utilizado para este fim até os dias atuais. Com a Revolução de 1930 foi nomeado o primeiro Prefeito da Capital, passando a Intendência a chamar-se Prefeitura Municipal.

De acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Porto Alegre possuía em 2000 uma população de 1.360.590 habitantes, sendo 635.820 homens e 724.770 mulheres. Segundo o mesmo Instituto, o crescimento da

população de Porto Alegre foi exponencial. Contudo, na última década, observa-se uma redução neste crescimento conforme demonstra a Figura 9.

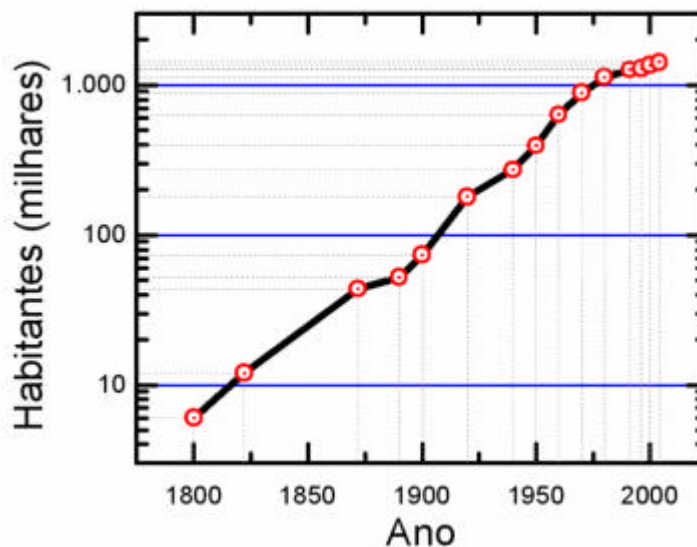


Figura 9: Evolução Populacional de Porto Alegre
Fonte: IBGE (2000).

Observa-se que no período de 1980 a 1991, a taxa média de crescimento populacional foi de 1,07. Já na década seguinte, 1991 a 2000, nota-se a redução desta taxa para o patamar de 0,69. Ainda, estimou-se o crescimento populacional até 2015 (IBGE, 2000), conforme destaca o Quadro 6.

2004 (estimada)	1.416.363
2005 (estimada)	1.428.696
2006 (estimada)	1.441.554
2007 (*)	1.454.528
2010 (*)	1.493.800
2015 (*)	1.521.021

Quadro 6: Previsão de Crescimento Populacional de Porto Alegre de 2004 a 2015

(*) Prévias para os próximos anos: se Porto Alegre continuar neste ritmo, em 2015 ultrapassará 1,5 milhão de habitantes.

Fonte: IBGE (2000).

De acordo com os dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), em 2004, a cidade possuía 1.005.998 eleitores, sendo 461.947 homens e 544.051 mulheres. Destes 14.283 são analfabetos e na faixa etária entre 16 e 18 anos o número é de 13.391.

O perfil econômico do município é predominante de serviços e comércio. O Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2004, foi de R\$ 15.944.201.000,00 (FEE, 2004), sendo o PIB *per capita* de R\$ 11.257,00. Ainda, a expectativa de vida média, ao nascer, dos porto-alegrenses é de 71,594 anos.

4.2 Estrutura da Administração Municipal

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) conta em sua estrutura atual com 27 órgãos municipais, entre Secretarias, Departamentos, Fundação e Empresa. O quadro funcional municipal é constituído por 19 mil servidores, divididos entre as diversas unidades organizacionais, os quais executam as atividades meio e fim da PMPA.

Quanto às Secretarias objeto de análise desse trabalho, cabe aqui descrever sucintamente o papel desempenhado por cada uma nos processos de elaboração e execução do Planejamento e Orçamento público Municipal. As Secretarias analisadas podem ser divididas em duas esferas: i) atividades meio – Coordenação e Planejamento; e ii) Atividades finalísticas.

As Secretarias de atividades meio, que tem como finalidade a coordenação e planejamento são:

- O Gabinete de Programação Orçamentária, que tem *status* de Secretaria do Orçamento, estando diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito. Tem como função a elaboração das propostas Orçamentárias e o controle efetivo dos recursos previstos no Orçamento que é realizado através da liberação do mesmo. É uma das Secretarias responsáveis pela elaboração do PPA. Ainda, tem a atribuição coordenar juntamente com a Secretaria de Governança o Orçamento Participativo.
- A Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local tem como finalidades, no âmbito do Executivo Municipal:
 - ? A articulação e coordenação política interna e externa;
 - ? A implementação do Programa de Governança Solidária Local;
 - ? A preservação e o aprimoramento do Orçamento Participativo e outras formas de gestão participativa; e
 - ? A Articulação com os Conselhos Municipais.

- A Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) é a secretaria responsável pela gestão financeira e tributária e também pela administração patrimonial, material e contábil da Prefeitura de Porto Alegre;
- A Secretária Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico tem como responsabilidade gerenciar todo o processo do novo modelo de gestão implantado pela PMPA, incluindo a ferramenta do Portal de Gestão, bem como os comitês gestores de cada um dos eixos de atuação (ambiental, social e econômico).

Dentre as Secretarias finalísticas destacam-se:

- A Secretária Municipal de educação, que foi escolhida para esta pesquisa por administrar 30% das receitas do Município. E também por possuir uma vinculação destes recursos estabelecidos por legislação federal e municipal, além de ser responsável por cuidar do tema da educação infantil e fundamental da cidade.
- O Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).se destaca por ser tratar da prioridade número 1 do Orçamento Participativo nos últimos 7 anos, estando ainda entre as 3 primeiras prioridades em toda a história do processo do OP. Tendo em vista a carência habitacional na cidade, é relevante analisar a mesma.

O Organograma da PMPA é apresentado na Figura 10.

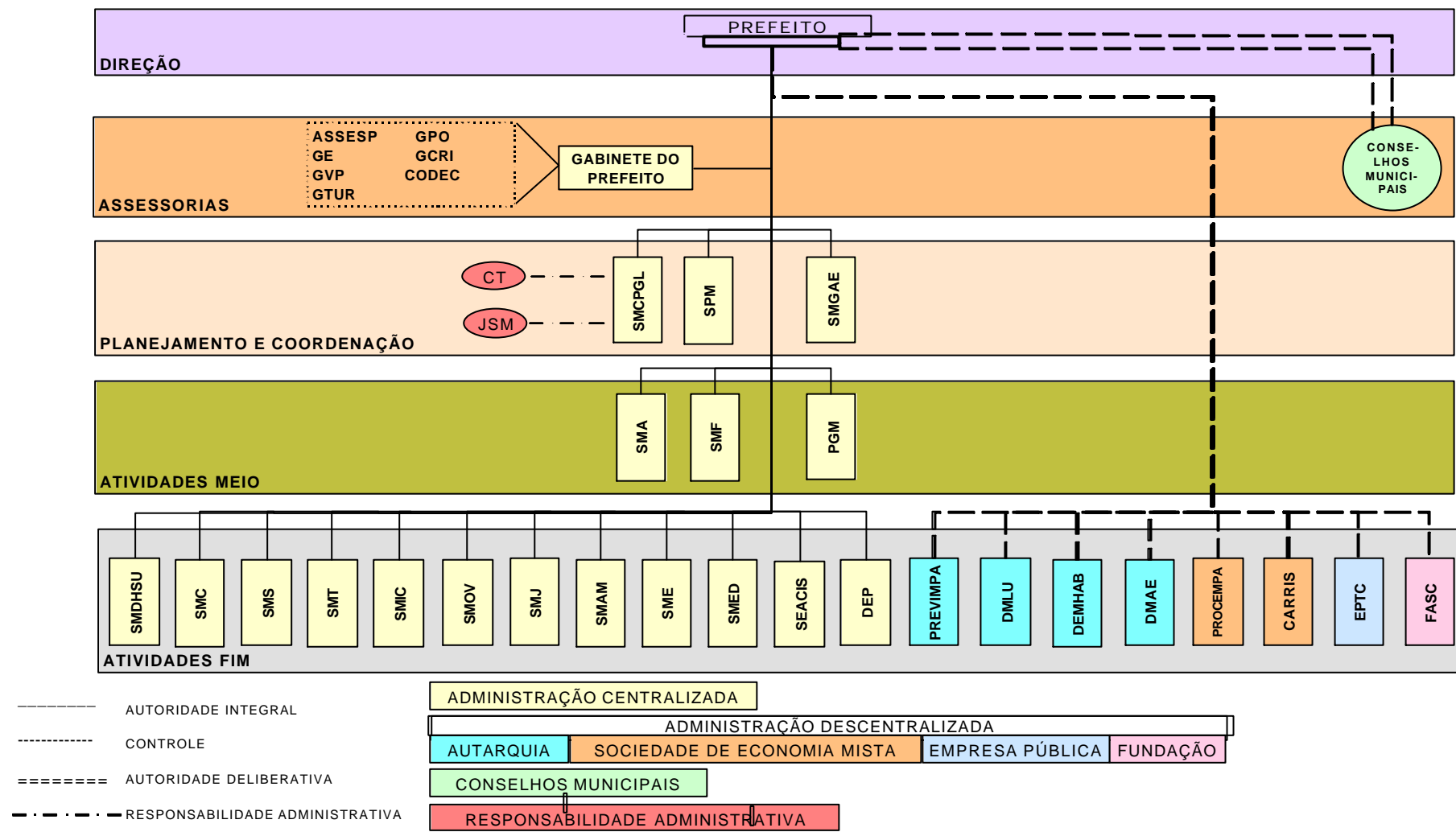


Figura 10: Organograma da PMPA
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – SMA (2007).

4.3 Contextualização do Planejamento no Município de Porto Alegre no Período 2005 a 2009

No ano de 2005, assim como nos demais municípios brasileiros, iniciou-se em Porto Alegre uma nova gestão na Prefeitura Municipal eleita para um mandato de quatro anos, como rege a Constituição Federal. Esta nova gestão, tendo como prefeito eleito José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS), juntamente com seu vice Eliseu Santos, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), apoiado por outras 13 siglas partidárias distintas, interrompeu um ciclo de 16 anos de administração do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em consonância com os desafios proclamados pela ONU para o novo milênio, as propostas eleitorais da gestão vencedora nas urnas estavam alicerçadas nos denominados “8 jeitos de mudar Porto Alegre”:

1. Nenhuma criança na rua. Toda criança na família e na escola.
2. Melhorar o acesso aos serviços básicos de saúde.
3. Proteger a juventude da violência, das drogas e da gravidez precoce.
4. Apoio total para a mulher trabalhadora.
5. Mais empresas, mais empregos e mais renda.
6. Melhorar as condições de vida das regiões mais pobres da cidade.
7. Garantir o tratamento digno aos idosos.
8. Cidade segura começa com vizinhança segura.

Após a divulgação oficial da eleição de José Fogaça, iniciou-se o processo de montagem do Governo Municipal e a transformação das propostas eleitorais em Plano de Governo.

Inicialmente foi formado um grupo de trabalho para a elaboração e realização de pesquisa, envolvendo todos os órgãos municipais, tanto as Secretarias, como os Departamentos, Empresas, Fundação e Autarquias. Tal pesquisa teve o intuito de identificar os principais problemas financeiros, econômicos, orçamentários e sociais do município de Porto Alegre.

Ocorreram diversas análises, internas e externas na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Estas análises foram realizadas por técnicos da PMPA conjuntamente com empresas de consultoria externa, tais como a *Symnetics* do Brasil e Instituto de

Desenvolvimento Gerencial (INDG), que alocaram conhecimentos modernos em termos de ferramentas de gestão.

Foi realizada uma pesquisa nas 16 regiões na qual a cidade é dividida (ver Anexo B), as quais são utilizadas para o desenvolvimento e gestão do Orçamento Participativo. O intuito da pesquisa foi fortalecer os estudos já existentes em cada região, sobre os principais problemas e deficiências percebidos pelos cidadãos, e também para identificar as potencialidades de ação nos eixos social, ambiental e econômico. Dentro de cada região foi localizado, também, o capital social existente, ou seja, as atividades autônomas realizadas sistematicamente pela população (sociedade civil organizada) ao longo do tempo. Atualmente, existem aproximadamente 1.700 entidades não governamentais, que desenvolvem trabalhos dos mais variados tipos, nas mais diferentes áreas da sociedade porto-alegrense (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2007).

A identificação das potencialidades locais é importante para a tomada de decisão no momento de deliberar sobre os investimentos a serem realizados com os recursos disponíveis na Prefeitura. Uma análise dos trabalhos em desenvolvimento pelas entidades permite ao Governo a possibilidade de atuar de forma mais eficaz na alocação dos recursos orçamentários disponíveis. Por exemplo, se em determinada região existem diversas ONG's³ com trabalhos voltados ao atendimento de crianças, é possível que seja mais racional e eficaz, do prisma da Prefeitura (e do serviço público como um todo), efetivar um convênio com estas entidades, ao invés do município alocar recursos e intervir diretamente para atender a questão em cena. As vantagens relacionam-se com: evitar a duplicação de alocação de recursos, aproveitar ao máximo as estruturas e processos de gestão já existentes (aproveitamento de custos fixos já instalados), entre outros.

Os conjuntos amplos de dados e informações já disponíveis e coletados foram utilizados objetivando diagnosticar os problemas temáticos de centralidade para o desenvolvimento social, econômico e ambiental da cidade.

³ Nota-se que muitas vezes estas ONG's carecem de algum incentivo técnico, ou até mesmo de aportes financeiros para melhor atender seus públicos alvo, o que pode ser suprido pela administração municipal forma de Governança Solidária.

4.3.1 Gestão da Estratégia da Prefeitura de Porto Alegre

O planejamento estratégico do município foi elaborado, tendo como fundamento central o atendimento ao programa explicitado na campanha, levando em conta os aspectos conceituais e metodológicos concernentes ao processo do Planejamento Estratégico da Administração Pública. Sendo assim, o Plano foi elaborado via a adoção de programas facilmente passíveis de serem identificados pela sociedade, os quais, precipuamente, tem como finalidade à solução de problemas, previamente detectados, que necessitam da atuação direta da Prefeitura Municipal.

A ferramenta central utilizada para a elaboração do Planejamento foi à metodologia do BSC. No contexto do BSC, foram verificadas e mapeadas todas as ações existentes no município, tais como: serviços de saúde, serviços de assistência social, educação, trânsito, entre outras e identificadas diversas lacunas ou sobreposições dentro dos processos de gestão dos diferentes órgãos municipais existentes. Isto contribuiu para definir as quatro perspectivas adotadas pela PMPA, sendo:

- Criação de Valor na relação Governo e Sociedade – compreende a maximização do potencial do capital social existente na sociedade e o desenvolvimento dos cidadãos, calcado no conceito de Governança Solidária Local.
- Gestão da Estratégia – visa atender aos desafios expostos pelos cidadãos via a atuação das secretarias e órgãos em eixos de atuação, além de propor a criação de estruturas coletivas para discussão das estratégias nos respectivos eixos. Para isto foi criado o Mapa Estratégico para avaliar o desempenho da PMPA em relação aos respectivos eixos e estabelecer os níveis desejados de desempenho desta. Complementa-se com os Programas de Governo para a execução destas estratégias.
- Gestão de Processos – alguns Programas de Governo presentes na perspectiva de Gestão da Estratégia utiliza da perspectiva da Gestão de Processos como forma de obter melhorias continuamente.
- Gestão de Conhecimento – esta perspectiva compreende a participação de todos os funcionários da PMPA para a troca de experiências, conhecimentos, problemas e sugestões de mudanças. Sumariamente é a gestão de mudança combinada com a comunicação e a capacitação permanente.

Comparando a Figura 11 que apresenta as quatro perspectivas do BSC na PMPA com os modelos originais do BSC, observa-se que algumas adaptações são necessárias, pois o ambiente e o contexto interferem na definição da visão e da estratégia, o que impacta também nas perspectivas. A primeira diferença observada é que no modelo desenvolvido por Kaplan & Norton (1997) apresenta a perspectiva financeira, enquanto que no modelo desenvolvido para a PMPA esta perspectiva é apresentada como a Gestão da Estratégia. A perspectiva financeira do SBC refere-se ao Orçamento Público na PMPA.

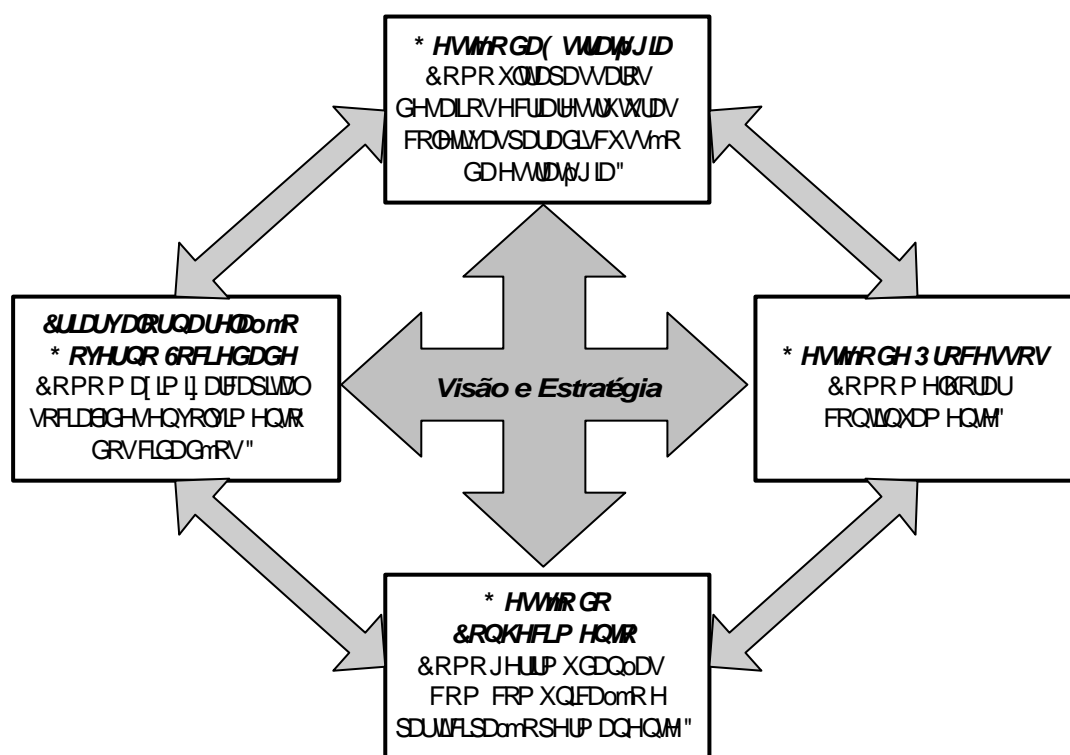


Figura 11: As quatro perspectivas do BSC na PMPA.

Retomando a perspectiva da Gestão da Estratégia, a pergunta “Como ultrapassar os desafios e criar estruturas coletivas para discussão da estratégia?” conduz à situação financeira, ou seja, indiretamente está alinhada ao Orçamento Público, através do desempenho da PMPA e os Programas de Governo.

Na perspectiva de processos, a PMPA tem como pergunta direcionadora “Como melhorar continuamente?”. Isto é consoante com a mesma perspectiva apresentada no modelo de Kaplan & Norton (1997), que preceitua a melhoria de processos ou a criação destes a fim de levar à satisfação dos usuários. Na PMPA alguns Programas de Governo, como “Gestão Total” e “Mais Recursos Mais Serviços”, têm como finalidade principal analisar os processos desenvolvidos propondo melhorias.

A equivalência da perspectiva do Aprendizado e Conhecimento proposto por Kaplan & Norton (1997) na PMPA é a Perspectiva da Gestão do Conhecimento. Esta perspectiva busca traduzir a pergunta “Como gerir mudanças com comunicação e participação permanente?” por intermédio da participação dos funcionários da prefeitura mediante a troca de conhecimentos e apresentando sugestões de melhorias, isto é, interagindo com a Perspectiva de Gestão de Processos. Essa interação contribui tanto para o usuário interno (funcionários) como para o usuário externo (cidadão).

Finalmente, a Perspectiva Criar Valor na relação Governo-Sociedade na PMPA tem relação com a Perspectiva Cliente. Seguindo o modelo de Kaplan & Norton (1997), os clientes de uma prefeitura são os cidadãos. A satisfação dos cidadãos é obtida pelos benefícios econômicos e sociais que uma gestão municipal pode proporcionar aos mesmos. A PMPA busca atingir esta satisfação por meio da maximização do capital social identificado nas diversas regiões do município e na promoção do desenvolvimento dos cidadãos.

Nota-se assim, que as perspectivas que a PMPA definiu para demonstrar o BSC como ferramenta de gestão no processo de planejamento e orçamento foram frutos de um processo de elaboração e identificação de ações.

No processo de elaboração e identificação das ações da PMPA, foram realizadas aproximadamente 130 reuniões nos diferentes órgãos da prefeitura, com mais de 300 participantes envolvidos. Inicialmente, surgiram cerca de 500 ações propostas. No entanto, percebeu-se que diversas propostas não atendiam claramente aos objetivos finais. Em outros casos ocorriam sobreposições entre as ações propostas entre si e com as ações já em andamento. No final do processo resultaram 313 ações de governo. A Figura 12 esquematiza os passos seguidos para se operacionalizar a metodologia do Planejamento Estratégico alicerçado no conceito do BSC.



Figura 12: Metodologia do Planejamento Estratégico alicerçado no conceito do BSC na PMPA
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

4.3.2 Visão Sistêmica da Prefeitura de Porto Alegre

Um dos passos de operacionalização da metodologia de Planejamento adotada pela PMPA foi à construção da Visão Sistêmica do Governo demonstrada na Figura 13, que explicita a maneira de como o Governo entende e articula a sua estrutura operacional de maneira a atender aos interesses da Sociedade.

A visão sistêmica consiste no entendimento do todo a partir de uma análise geral das partes e da explicitação da interação entre estas. Considerando a organização como um sistema, é necessário verificar o ambiente, ou seja, o conjunto de ações que possam ter influência sobre o funcionamento desse sistema. O conhecimento mais profundo da dinâmica dos sistemas e da interação entre as diversas forças atuantes, permite às organizações propor ações mais efetivas não só de curto prazo, mas principalmente de médio e longo prazo.

Esta forma de organização interna adotada pela PMPA possibilita a integração das diversas áreas, assim como uma visão multidisciplinar na resolução das questões da cidade, bem como a otimização dos recursos públicos, e na transparência e democratização das decisões.

VISÃO SISTÊMICA DO GOVERNO



Figura 13: Visão Sistêmica do Governo
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

A Visão Sistêmica do Governo está dividida basicamente em três áreas:

- A Governança Solidária Local;
- As estruturas coletivas de Governo;
- Os três eixos de Governo.

A área de Governança Solidária Local faz a relação entre a Prefeitura Municipal e Sociedade, sendo exercida pelo Comitê Gestor Local. Este Comitê é uma estrutura de trabalho formada por atores públicos e pela sociedade civil organizada (incluindo Conselhos Municipais e Orçamento Participativo) que visa coordenar e facilitar a relação entre as partes, para atingir os objetivos comuns. Para um completo entendimento da abrangência da Governança Solidária Local, se deve entender os públicos de interesse, que constituem as esferas de relacionamento da PMPA.

Estes públicos compreendem uma diversidade de organismos (ver Figura 14) que se relacionam com a Prefeitura com periodicidade, intensidade e interesse distintos. A ideia é promover um relacionamento de parceria com estes atores de forma a maximizar esforços para a sustentabilidade das estratégias de governo.

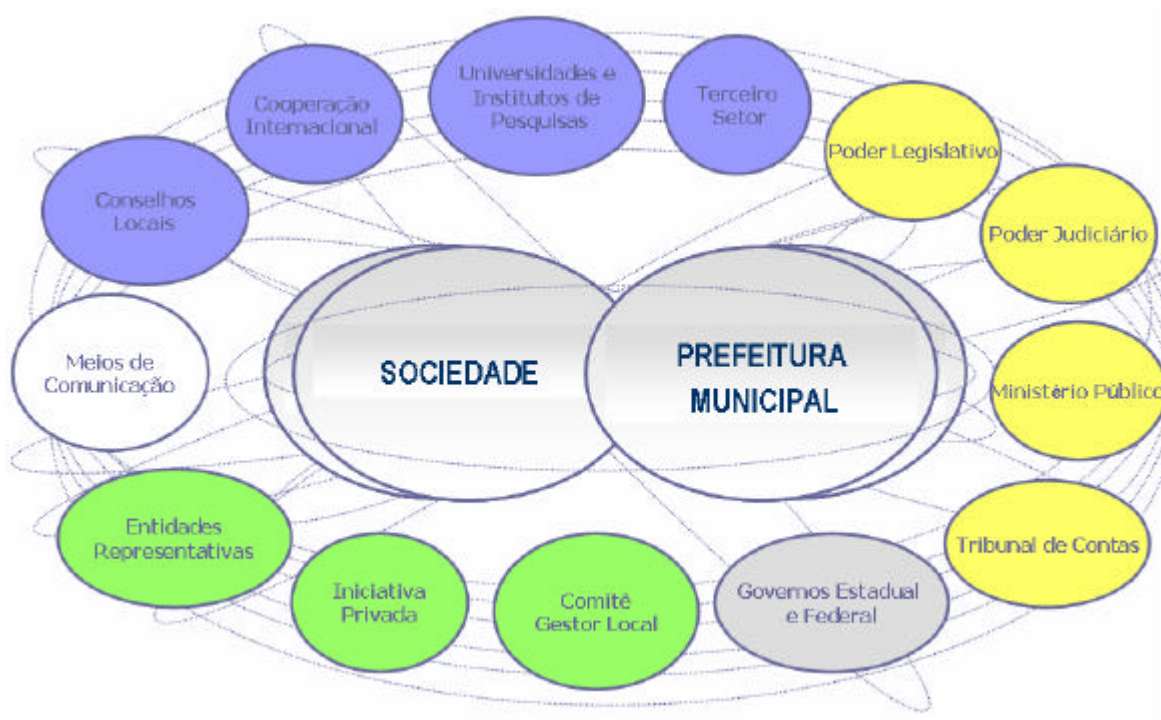


Figura 14: Públicos que interagem com a Prefeitura e a Sociedade
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

As estruturas coletivas de governo foram criadas e implantadas para operacionalizar a visão sistêmica de Governo. Funcionam através de órgãos colegiados onde estão representados os dirigentes públicos municipais convocados pelo Prefeito para abordar os diversos temas da administração municipal e promover o alinhamento estratégico do governo. Estas estruturas objetivam a evolução da instituição segundo o modelo gerencial criado, proporcionando o envolvimento coletivo e rápido dos agentes da organização.

As estruturas coletivas de gestão implantadas na PMPA são as seguintes:

- a) Comitê Gestor – definição das diretrizes gerais e orçamentárias de Governo e apoio ao processo decisório dos Núcleos de Políticas;
- b) Núcleos de Políticas – discussão das estratégias nos diferentes eixos de atuação, formados pelo Núcleo de Políticas Sociais, Desenvolvimento Econômico, Ambientais e Infra-estrutura e Núcleo de Modernização Administrativa;
- c) Comitês de Gerenciamento de Programa – decisões políticas e de gerenciamento de cada um dos Programas de Governo;
- d) Grupos de Trabalho – discussão técnica e implementação operacional dos Programas;
- e) Núcleo Gestor – implementação do modelo de gestão no âmbito das Secretarias;
- f) Comitê Gestor Local – coordenador e facilitador da Governança Solidária Local.

Os Eixos de Governo tem a finalidade de organizar o processo de gestão. A partir das 313 ações propostas, as mesmas foram agrupadas em 21 programas de governo, inseridos inicialmente em quatro eixos gerais de Governo, sendo:

- i) Eixo Social – objetiva a promoção e melhoria da qualidade de vida da população, bem como a inserção social e acesso aos serviços da rede de saúde e o resgate da cidadania;
- ii) Eixo Ambiental – tem como objetivo planejar e viabilizar a cidade e seu crescimento, revitalizar e preservar as áreas da cidade, garantir a harmonia entre a população e o meio ambiente;
- iii) Eixo Econômico – desenvolver uma cidade empreendedora, fortalecer e fomentar as atividades de negócios;
- iv) Eixo Financeiro – garantir o equilíbrio das contas públicas, aumentando a efetividade das receitas e despesas públicas e buscando fontes alternativas de financiamento.

É importante salientar que originalmente no desenvolvimento do BSC para o Planejamento, foram considerados estes quatro eixos de trabalho. Ao longo do processo o Eixo Econômico (desenvolver e fortalecer a economia garantindo a geração de empregos) e o Eixo Financeiro (garantir o equilíbrio das contas públicas), passaram a se constituir em um único eixo geral de planejamento e ação, para fins de construção dos programas, intitulado de Eixo Econômico, Financeiro e de Gestão (ver Figura 15).

Como pode ser observado, cada Eixo Estratégico possui Programas relacionados. Por sua vez cada Programa, que é permanente, é formado por ações, retiradas das 313 ações oriundas do Planejamento. Quando da geração do Orçamento Público cada uma das ações passa a ser considerada um Projeto (no caso, de ser uma ação que possua início, meio e fim) ou uma Atividade (quando as ações forem de cunho sistemático e permanente). Isto mostra, a partir de uma visão histórica, que o Orçamento foi, conceitualmente, construído a partir de uma ótica mais ampla de Planejamento (Eixos, Programas e Ações).

PROGRAMAS DE GOVERNO



Figura 15: Os 21 Programas de Governo da PMPA
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

A parte dos Eixos de ação relacionada com a gestão e a parte financeira, na verdade, prestam suporte para o desenvolvimento das atividades fins. As atividades fins, que são relevantes para o desempenho das ações da PMPA, bem como as atividades de suporte estão apresentadas na Figura 16.



Figura 16: Eixos de Governo na perspectiva das Atividades Fins e de Suporte da PMPA
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

4.3.3 Mapa Estratégico da PMPA

A estratégia da PMPA pode ser entendida como a descrição daquilo que ela pretende atingir no longo prazo (por exemplo, entre 3 e 5 anos), e pode ser expressa na forma de objetivos estratégicos integrados. Esta estratégia também pode ser descrita como a maneira pela qual a mesma irá buscar alcançar sua visão de futuro.

Conforme o Modelo de Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006) foi definida a visão de futuro “onde queremos chegar”, as diretrizes estratégicas de “como a Prefeitura quer chegar” e a tradução destas diretrizes e visão em objetivos estratégicos. Esses objetivos são importantes, conforme prescreve o conceito do BSC, para que todos os participantes (funcionários, secretários, entre outros) sejam comunicados e possam direcionar seus esforços para com o foco mais comum possível.

Conforme pode ser observado no Mapa Estratégico da PMPA (ver Figura 17), para que a estratégia, delineada sob a forma de visão do futuro, seja alcançada em médio e longo prazo é utilizado, como meio, as quatro perspectivas que apregoa o BSC. Estas perspectivas são formadas por macros objetivos estratégicos: promover a sustentabilidade ambiental; promover a inclusão social; desenvolver e fortalecer a economia, garantindo a geração de empregos e; o equilíbrio das contas públicas. Os três primeiros vertem para resultados diretos à sociedade e o último verte para a gestão financeira do município.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

MAPA ESTRATÉGICO

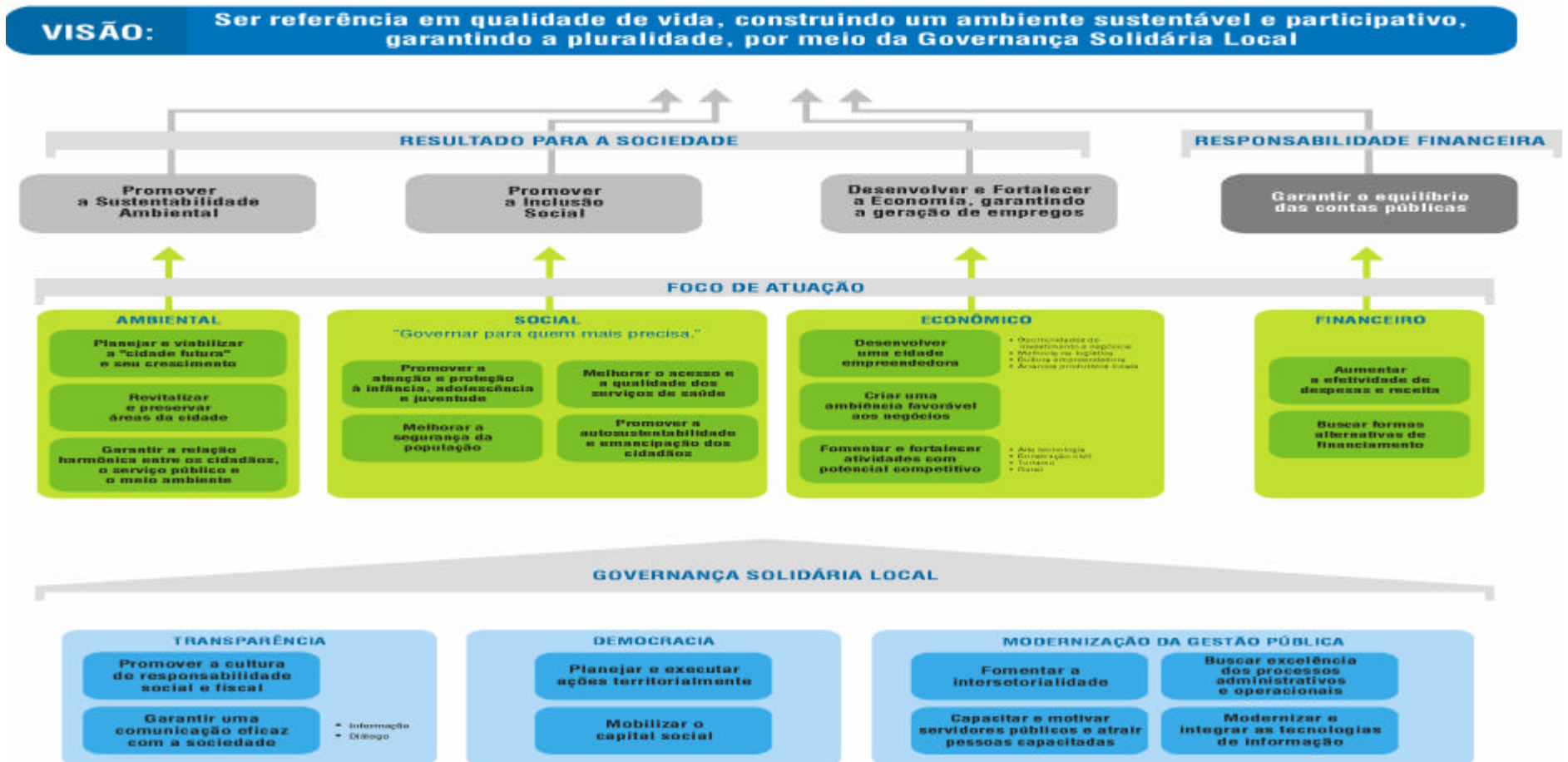


Figura 17: Mapa Estratégico da PMPA
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Cada objetivo macro estratégico possui objetivos estratégicos específicos e próprios que contribuem para o alcance do objetivo macro estratégico em si. Deste modo, tem-se:

- a) Promover a sustentabilidade ambiental (objetivo macro-estratégico) – planejar e viabilizar a “cidade futura” e seu crescimento; revitalizar e preservar áreas da cidade; e garantir a relação harmônica entre cidadãos, o serviço público e o meio ambiente (objetivos estratégicos).
- b) Promover a inclusão social (objetivo macro-estratégico) – promover a atenção e a proteção à infância, adolescência e juventude; melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde; melhorar a segurança da população; e promover a auto-sustentabilidade e emancipação dos cidadãos (objetivos estratégicos).
- c) Desenvolver e fortalecer a economia, garantindo a geração de empregos (objetivo macro-estratégico) – desenvolver uma cidade empreendedora; criar uma ambiência favorável aos negócios; e fomentar e fortalecer atividades com potencial competitivo (objetivos estratégicos).
- d) Equilíbrio das contas públicas (objetivo macro-estratégico) – aumentar a efetividade de despesas e receitas; e buscar formas alternativas de financiamento (objetivos estratégicos).

Todos estes objetivos macro e micro estratégicos têm como finalidade servir de caminho para a obtenção da visão de governo para a cidade de Porto Alegre que seja: “Ser referência em qualidade de vida, construindo um ambiente sustentável e participativo, garantindo a pluralidade por meio da Governança Solidária Local”.

Cada objetivo estratégico é mensurado por indicadores, e cada qual possui metas associadas, sendo sustentado por Programas de Governo, o que permite seu acompanhamento e efetivação.

4.3.4 Matriz de Impacto – Objetivos Estratégicos X Programas de Governo

Tão logo foram definidos os Programas de Governo, continuou-se verificando se, de fato, estes programas eram suficientes para sustentar as estratégias estabelecidas, conduzindo a organização ao alcance das metas de médio e longo prazo. Assim, estabeleceu-se, no contexto da PMPA, a matriz de correlação entre Programas de Governo e Objetivos Estratégicos das perspectivas de focos de atuação e de Governança Solidária Local, apresentada Na Figura 18.

PROGRAMAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
OBJETIVOS	LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA E NA ESCOLA	BEM-ME-QUER	GURIZADA CIDADÃ	A RECEITA É SAÚDE	CARINHO NÃO TEM IDADE	PORTO DA INCLUSÃO	VIZINHANÇA SEGURA	PORTO ALEGRE DA MULHER	PORTO DO FUTURO	CIDADE INTEGRADA	VIVA O CENTRO	PORTO VERDE	INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	SÓCIO-AMBIENTAL	CIDADE ACESSÍVEL	CRESCER PORTO ALEGRE	MAIS RECURSOS, MAIS SERVIÇOS	GESTÃO TOTAL	GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Planejar e viabilizar a "cidade futura" e seu crescimento									X		X				X						
Revitalizar e preservar áreas da cidade						X				X	X	X	X	X	X	X					
Garantir a relação harmônica entre os cidadãos, o serviço público e o meio ambiente				X		X	X			X		X			X	X					
Promover a atenção e proteção à infância, adolescência e juventude	X	X	X					X													
Melhorar a segurança da população	X	X	X			X	X			X	X		X			X					
Melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde		X		X	X	X		X							X						
Promover a autosustentabilidade e emancipação dos cidadãos	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X				X	X
Desenvolver uma cidade empreendedora	X		X			X	X	X		X	X		X			X	X				
Criar uma ambiência favorável aos negócios											X					X	X				
Fomentar e fortalecer atividades com potencial competitivo											X						X				
Aumentar a eficiência de despesas e receita																		X			
Buscar formas alternativas de financiamento																		X			
Buscar eficiência dos processos administrativos e operacionais				X										X			X	X	X	X	
Fomentar a interseccionalidade													X						X	X	
Planejar e executar ações territorialmente						X			X				X						X	X	
Ativar serviços públicos e estreitar laços com cidadãos																			X		
Operar os serviços públicos																		X	X		
Modernizar e integrar as tecnologias de informação				X														X	X		
Promover a cultura de responsabilidade social e fiscal	X		X			X												X		X	X
Garantir uma comunicação eficaz com a sociedade																				X	X

Figura 18: Matriz de Correlação entre os 21 Programas de Governo e Objetivos Estratégicos
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Destaca-se ainda, que tal análise de suficiência dos Programas de Governo foi desenvolvida frente aos objetivos estratégicos das perspectivas onde há atuação direta dos atores (focos de atuação e Governança Solidária Local). Desta forma, os objetivos das demais perspectivas (Visão de Futuro, Resultado para a Sociedade e Responsabilidade Financeira) serão alcançados como consequência da atuação nas outras 2 perspectivas, como pode ser observado no Mapa Estratégico. Esta análise de suficiência deve ser feita objetivo por objetivo e à luz dos Programas de Governo.

4.4 O Plano Plurianual 2006-2009

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico das ações de Governo para um período de quatro anos e seu objetivo é promover a mais intensa integração das ações governamentais, fortalecendo, assim, os mecanismos de intervenção e transformação da realidade sócio-econômica.

A elaboração e coordenação técnica do PPA couberam ao Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), a Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE), a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMPGL) e a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF).

O PPA teve como fonte de consulta para sua elaboração, os instrumentos utilizados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul no PPA 2004/2007 e Governo Federal no PPA 2000/2003. O PPA foi desenvolvido a partir das propostas de campanha, alicerçado nos 8 jeitos de mudar Porto Alegre.

Conforme relatado anteriormente, foi realizada uma pesquisa nas 16 regiões do Orçamento Participativo com a finalidade de verificar e estabelecer os principais problemas e necessidades nos eixos social, ambiental e econômico, e detectar as oportunidades de equacionamento dos problemas em cada região da cidade. Para tanto, foi elaborado e aplicado um questionário, apresentado no Anexo B.

O PPA foi estruturado em programas para atender a quatro grandes eixos de atuação, a saber:

- Manter e aprofundar os mecanismos de participação popular;
- Governar para quem mais precisa;
- Incentivar o desenvolvimento econômico da cidade; e

- Modernizar a gestão pública.

Uma das características apresentadas no PPA 2006-2009 é à busca da coerência e alinhamento com o novo modelo de gestão proposto para a administração pública de Porto Alegre. Este modelo de gestão propõe trabalhar com a mudança da lógica de governar e gerenciar o setor público. O modelo de gestão está estruturado em 21 programas estratégicos⁴, que se desdobram em mais de 300 ações, e que consubstanciam os quatro grandes eixos de atuação.

O PPA aprovado pela Lei 9.814 possui três tipos de Programas em sua organização:

- a) Programa Finalísticos – programa que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;
- b) Programa de Gestão de Políticas Públicas – programa que abrange ações relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas;
- c) Programa de Apoio Administrativo – programa que engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não tem suas despesas passíveis de apropriação como os dos outros programas.

Salienta-se que no ano de 2006, o PPA foi alterado e o programa de apoio Administrativo deixou de existir, tendo suas ações realocadas nos programas finalísticos e de gestão.

Os programas apresentam os seguintes atributos:

- i) Objetivo;
- ii) Conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;
- iii) Identificação precisa do público-alvo que se deseja atender;
- iv) Relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas;
- v) Escala adequada a um gerenciamento eficaz.

⁴ O Programa é a unidade que integra o planejamento, o orçamento e a gestão, com o objetivo de solucionar um problema ou demanda da sociedade.

Nota-se que a simples afinidade de ações não configura um programa. É essencial que essa afinidade esteja relacionada consistentemente a um determinado problema, público-alvo e solução, passíveis de mensuração por indicadores e metas.

Um programa é entendido como multisetorial quando dois ou mais órgãos dividem a responsabilidade por atingir o objetivo.

Salienta-se que cada um dos 21 programas estratégicos, que possui ações de diferentes órgãos, tem um gerenciamento específico, contando com indicadores de desempenho e metas mensuráveis de funcionamento.

Este modelo propõe que a interação dos diversos órgãos gestores das ações dos programas, proporcionando assim uma maior transversalidade – intersectorialidades entre as diversas áreas da Administração Pública Municipal.

Os programas estão instituídos pelo PPA, tendo em vista as modificações introduzidas pela Portaria nº. 42 de 14/04/1999, do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), a qual estabelece que a classificação do gasto público passe a ser funcional, ao invés de funcional-programática.

De acordo com a mensagem enviada à Câmara Municipal, na ocasião da proposta do PPA, as modificações apresentadas:

Representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca, para o setor público, de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva cobrança de resultados (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2005. p. 14).

Com o objetivo de manter um elo permanente entre o Plano e os Orçamentos, o PPA 2006-2009 apresenta as seguintes características:

- Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos, expressa pela elaboração do Mapa Estratégico;
- Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, tendo em vista tornar realidade essa visão estratégica;
- Especificação das diferentes ações dos programas, com a identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- Aos objetivos, serão atribuídos indicadores e, aos produtos, metas.

A Prefeitura destaca que os aperfeiçoamentos que estão sendo introduzidos no PPA têm por objetivos:

- a) Propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de Planejamento e Orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual;
- b) Organizar em programas todas as ações do Governo Municipal que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;
- c) Assegurar que os programas estejam alinhados com as diretrizes de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
- d) Proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;
- e) Melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
- f) Permitir a avaliação do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;
- g) Oferecer elementos para relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do Governo;
- h) Criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- i) Dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e aos resultados obtidos.

De acordo com a PMPA a definição e elaboração dos programas de governo respeitaram a seguinte seqüência:

1. Mapa estratégico do governo – diretrizes do governo;
2. Identificação dos problemas – discussão com a sociedade;
3. Constituição dos programas – comitês setoriais e comitê gestor;

O Mapa Estratégico indica os desafios a serem enfrentados pelo governo e as diretrizes do Governo Municipal na busca da solução destes desafios.

A identificação dos problemas, regionais e globais, se deu no âmbito do Orçamento Participativo.

O Mapa Estratégico, os problemas e demandas identificadas no Orçamento Participativo determinam a elaboração dos Programas, constituídos individualmente ou nos comitês setoriais.

Por fim, o Comitê Gestor priorizou e consolidou os programas setoriais. Programa, elaborado consoante às orientações estratégicas da Administração Pública, é, essencialmente, um instrumento de articulação de um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum pré-estabelecido, mensurado por indicadores, visando à solução de um problema ou o atendimento de necessidade/demanda da sociedade. A seleção dos Programas observou os recursos disponíveis, orientados pela Projeção das Receitas do Município.

4.5 Orçamento Público Municipal

4.5.1 Orçamento de 2006

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do município de Porto Alegre é apresentada a Câmara Municipal conforme determina a Lei Orgânica Municipal nos seus parágrafos 6º e 7º, até o dia 15 de Outubro, devendo a mesma ser votada até o dia 15 de Dezembro de cada ano.

O Orçamento de 2006 foi aprovado pela Lei nº. 9.881, de 21 de Dezembro de 2005, onde é estimada a Receita e fixada a Despesa do Município de Porto Alegre para o exercício econômico-financeiro de 2006. O artigo 1º apresenta a Receita do Município de Porto Alegre, para o exercício econômico-financeiro de 2006, que é estimada em R\$ 2.157.162.292,00 (dois bilhões, cento e cinquenta e sete milhões, cento e sessenta e dois mil, duzentos e noventa e dois reais) e será realizada de acordo com a legislação vigente, obedecendo à classificação apresentada no Quadro 7.

É importante a análise destes números para que se possa identificar as relações de dependências e liberdade dos recursos orçamentários. Os recursos de receitas tributárias que são próprios do município tais como IPTU, ITBI, ISSQN e serviços de água e esgoto, representam 55,31% do Orçamento.

RECEITAS CORRENTES	R\$ 2.066.788.474,00
1. Receita Tributária	R\$ 653.459.852,00
2. Receita de Contribuições	R\$ 89.944.335,00
3. Receita Patrimonial	R\$ 34.727.432,00
4. Receita Agropecuária	R\$ 2.707,00
5. Receita de Serviços	R\$ 297.229.745,00
6. Transferências Correntes	R\$ 933.429.536,00
7. Outras Receitas Correntes	R\$ 117.780.211,00
8. Deduções das Receitas Correntes	R\$ – 59.785.344,00
RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 90.373.818,00
1. Operações de Crédito	R\$ 74.156.192,00
2. Alienação de Bens	R\$ 3.481.584,00
3. Amortização de Empréstimos	R\$ 728.934,00
4. Transferências de Capital	R\$ 11.989.641,00
5. Outras Receitas de Capital	R\$ 17.467,00
TOTAL DA RECEITA	R\$ 2.157.162.292,00

Quadro 7: As Receitas do Orçamento da PMPA para 2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Os recursos referentes às transferências intergovernamentais representam 43,27%. Destes, 18,42% são oriundos da União, do Fundo de Participação dos Municípios, transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do salário educação. Os 23,85% repassados pelo Estado, basicamente vêm da cota-parte do ICMS, IPVA, IPI sobre exportação, além de transferências de convênios. Outros 1,38% são oriundos de operações de crédito realizadas junto a organismos de financiamentos externos para realização de obras ou serviços na cidade ou algum tipo de modernização administrativa. A despesa fixada para o ano de 2006 está alocada conforme apresentado no Quadro 8.

Estas despesas são divididas basicamente em dois grandes grupos. O primeiro diz respeito às despesas correntes, onde são alocadas as despesas de pessoal e manutenção da máquina pública. O segundo grupo caracteriza-se por despesas de capital, que são por sua vez, os investimentos realizados pelo município, as obras, bens de capital (como equipamentos), pavimentações, construções de escolas, postos de saúde, computadores, etc.

DESPESAS CORRENTES	R\$ 1.862.883.048,00
1. Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 740.471.619,00
2. Juros e Encargos da Dívida	R\$ 35.205.554,00
3. Outras Despesas Correntes	R\$ 1.087.205.875,00
DESPESAS DE CAPITAL	R\$ 264.330.425,00
1. Investimentos	R\$ 215.089.962,00
2. Inversões Financeiras	R\$ 12.000,00
3. Amortização da Dívida	R\$ 49.228.463,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 16.812.239,00
RESERVA DO RPPS	R\$ 13.136.580,00
TOTAL DA DESPESA	R\$ 2.157.162.292,00

Quadro 8: As Despesas do Orçamento da PMPA para 2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Os Quadros 9 e 10 apresentam os valores alocados para cada um dos órgãos da administração direta e indireta.

Nestes dados verifica-se que estavam previstos um montante de gastos com educação na ordem de R\$ 257.293.457,00, representando um percentual de 30% sobre o total de recursos arrecadados pelo município.

Se considerar os gastos com saúde, verifica-se que o percentual resultante de aplicação de receita de impostos foi de 21%.

Quanto aos investimentos verifica-se a previsão da aplicação de recursos no valor de R\$ 215.089.962,00.

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	PESSOAL		CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL GERAL	
	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%
CM	43.160.109,00	7,55	13.474.600,00	4,35	1.006.000,00	1,04	57.640.709,00	5,79
GP	9.638.101,00	1,69	4.686.919,00	1,51	517.650,00	0,54	14.842.670,00	1,49
PGM	7.668.372,00	1,34	1.152.557,00	0,37	101.580,00	0,11	8.922.509,00	0,90
DEP	7.272.712,00	1,27	6.368.926,00	2,06	35.114.320,00	36,32	48.755.958,00	4,90
SME	6.177.748,00	1,08	2.155.187,00	0,70	583.159,00	0,60	8.916.094,00	0,90
SMDHSU	13.639.410,00	2,39	4.341.148,00	1,40	575.023,00	0,59	18.555.581,00	1,87
SMGAE	1.025.863,00	0,18	2.816.021,00	0,91	970.997,00	1,00	4.812.881,00	0,48
SMC	8.807.017,00	1,54	11.324.370,00	3,66	5.775.596,00	5,97	25.906.983,00	2,60
SMA	11.110.524,00	1,94	6.184.940,00	2,00	917.800,00	0,95	18.213.264,00	1,83
SMF	20.793.822,00	3,64	33.698.731,00	10,88	30.000,00	0,03	54.522.553,00	5,48
SMOV	25.511.199,00	4,46	16.054.924,00	5,18	23.635.672,00	24,45	65.201.795,00	6,55
SMED	182.052.595,00	31,85	60.575.391,00	19,56	14.665.471,00	15,17	257.293.457,00	25,86
SMIC	10.582.718,00	1,85	6.421.405,00	2,07	1.336.967,00	1,38	18.341.090,00	1,84
SMT	4.932.740,00	0,86	2.321.299,00	0,75	7.268.339,00	7,52	14.522.378,00	1,46
SMS	172.958.286,00	30,26	36.712.187,00	11,85	200,00	0,00	209.670.673,00	21,08
SPM	7.690.349,00	1,35	2.175.724,00	0,70	20.000,00	0,02	9.886.073,00	0,99
SMAM	18.850.516,00	3,30	8.174.584,00	2,64	1.778.096,00	1,84	28.803.196,00	2,90
EGM	13.071.216,00	2,29	79.529.826,00	25,68	1.375.754,00	1,42	93.976.796,00	9,45
RC	-	-	-	-	-	-	16.812.239,00	1,69
SMCPGL	5.550.283,00	0,97	9.633.865,00	3,11	463.795,00	0,48	15.647.943,00	1,57
SMJ	927.000,00	0,16	1.673.187,00	0,54	405.000,00	0,42	3.005.187,00	0,30
SEACIS	169.352,00	0,03	223.477,00	0,07	127.558,00	0,13	520.387,00	0,05
TOTAL GERAL	571.589.932,00	100,00	309.699.268,00	100,00	96.668.977,00	100,00	994.770.416,00	100,00

Quadro 9: Matriz Orçamentária da Administração Direta para 2006

Obs: Valores sem Fundo Municipal de Saúde (FMS). Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	PESSOAL		CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL GERAL	
	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%
DEMHAB	17.644.922,00	11,21	16.045.617,00	2,80	44.352.004,00	41,86	78.042.543,00	9,32
DMAE	73.745.224,00	46,85	132.809.847,00	23,14	60.745.764,00	57,34	267.300.835,00	31,93
DMLU	37.230.725,00	23,65	58.854.906,00	10,26	536.125,00	0,51	96.621.756,00	11,54
FASC	25.656.211,00	16,30	31.199.775,00	5,44	285.519,00	0,27	57.141.505,00	6,83
PREVIMPA	3.122.589,00	1,98	334.940.037,00	58,37	24.252,00	0,02	338.086.878,00	40,38
TOTAL GERAL	157.399.671,00	100,00	573.850.182,00	100,00	105.943.664,00	100,00	837.193.517,00	100,00

Quadro 10: Matriz Orçamentária da Administração Indireta para 2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

4.5.2 Orçamento de 2007

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) apresentou o Orçamento de 2007 na forma de Orçamento-Programa. Tal estrutura deu-se de forma a atingir os objetivos traçados no Plano Plurianual 2006-2009 e seguir a lógica de planejamento adotada pela PMPA.

A Lei nº. 10.119, de 18 de dezembro de 2006, estima à receita e fixa a despesa do Município de Porto Alegre para o exercício econômico-financeiro de 2007, estabelece em seus artigos:

- Art. 1º – Fica estimada a receita do Município de Porto Alegre para o exercício econômico-financeiro de 2007 em R\$ 2.675.348.604,00 (dois bilhões, seiscentos e setenta e cinco milhões, trezentos e quarenta e oito mil, seiscentos e quatro reais), que será realizada de acordo com a legislação vigente, obedecendo à classificação geral destacada no Quadro 11.

RECEITAS CORRENTES	R\$ 2.402.410.783,00
1. Receita Tributária	R\$ 789.079.554,00
2. Receita de Contribuições	R\$ 108.825.298,00
3. Receita Patrimonial	R\$ 23.831.528,00
4. Receita Agropecuária	R\$ 4.279,00
5. Receita de Serviços	R\$ 325.076.782,00
6. Transferências Correntes	R\$ 1.094.679.313,00
7. Outras Receitas Correntes	R\$ 132.338.637,00
8. Deduções das Receitas Correntes	R\$ – 71.424.608,00
RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 112.812.851,00
1. Operações de Crédito	R\$ 98.679.202,00
2. Alienação de Bens	R\$ 62.000,00
3. Amortização de Empréstimos	R\$ 1.322.532,00
4. Transferências de Capital	R\$ 12.309.548,00
5. Outras Receitas de Capital	R\$ 439.569,00
TOTAL DA RECEITA	R\$ 2.675.348.604,00

Quadro 11: As Receitas do Orçamento da PMPA para 2007

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

- Art. 2º – Fica fixada a despesa da PMPA para o exercício econômico-financeiro de 2007 em R\$ 2.675.348.604,00 (dois bilhões, seiscentos e setenta e cinco milhões,

trezentos e quarenta e oito mil, seiscentos e quatro reais), conforme discriminação destacada no Quadro 12.

DESPESAS CORRENTES	R\$ 2.240.113.863,00
1. Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 904.274.455,00
2. Juros e Encargos da Dívida	R\$ 36.494.226,00
3. Outras Despesas Correntes	R\$ 1.299.345.182,00
DESPESAS DE CAPITAL	R\$ 391.583.719,00
1. Investimentos	R\$ 310.356.893,00
2. Inversões Financeiras	R\$ 21.000,00
3. Amortização da Dívida	R\$ 81.205.826,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 26.094.458,00
RESERVA DO RPPS	R\$ 17.556.564,00
TOTAL DA DESPESA	R\$ 2.675.348.604,00

Quadro 12: As Despesas do Orçamento da PMPA para 2007

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Neste primeiro momento, para efeito de ilustração, é apresentado o Orçamento por Secretaria e posteriormente o Orçamento por Programa (ver Quadro 13). Os Quadros 14 e 15, respectivamente, apresentam de forma consolidada as despesas fixadas para a administração Direta e Indireta da PMPA para o ano de 2007.

ÓRGÃOS	VALORES R\$
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	1.800.129.746,00
DMLU	112.266.000,00
DEM HAB	40.879.845,00
FASC	28.732.839,00
DEMAE	315.160.295,00
PREVIMPA	378.179.879,00
TOTAL PMPA	2.675.348.604,00

Quadro 13: Orçamento 2007 da PMPA

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	PESSOAL		CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL GERAL	
	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%
CM	43.662.501	5,80	18.157.603	4,26	3.890.000	2,42	65.710.104	4,81
GP	5.111.468	0,68	6.727.274	1,58	451.800	0,28	12.290.542	0,90
PGM	7.999.480	1,06	1.434.358	0,34	98.000	0,06	9.531.838	0,70
DEP	8.471.191	1,13	30.795.979	7,23	43.848.823	27,28	83.115.993	6,09
SME	7.000.547	0,93	2.396.793	0,56	261.040	0,16	9.658.380	0,71
SMDHSU	15.230.864	2,02	2.792.446	0,66	620.740	0,39	18.644.050	1,37
SMGAE	4.987.304	0,66	5.404.740	1,27	2.407.023	1,50	12.799.066	0,94
SMC	9.327.406	1,24	18.468.337	4,34	13.853.585	8,62	41.649.328	3,05
SMA	9.966.472	1,32	14.149.297	3,32	3.500.891	2,18	27.616.659	2,02
SMF	40.088.614	5,33	50.344.564	11,82	13.460.251	8,37	103.893.429	7,61
SMOV	27.568.514	3,66	24.122.633	5,66	45.324.036	28,20	97.015.183	7,10
SMED	249.046.740	33,08	57.045.214	13,39	16.280.059	10,13	322.372.013	23,61
SMIC	9.607.870	1,28	8.465.369	1,99	2.125.479	1,32	20.198.718	1,48
SMT	5.184.182	0,69	1.146.163	0,27	5.752.989	3,58	12.083.334	0,88
SMS	215.689.946	28,65	35.413.286	8,31	4.252.228	2,65	255.355.460	18,70
SPM	7.674.357	1,02	2.181.716	0,51	30.000	0,02	9.886.073	0,72
SMAM	20.023.928	2,66	11.722.704	2,75	2.441.166	1,52	34.187.798	2,50
EGM	58.787.150	7,81	116.076.681	27,25	720.315	0,45	175.584.146	12,86
RC	0	0,00	0	0,00	0	0,00	26.094.458	1,91
SMCPGL	5.733.163	0,76	16.832.727	3,95	965.253	0,60	23.531.142	1,72
SMJ	1.200.435	0,16	1.822.615	0,43	404.000	0,25	3.427.050	0,25
SEACIS	391.593	0,05	451.034	0,11	38.500	0,02	881.127	0,06
TOTAL GERAL	752.753.723	100,00	425.951.531	100,00	160.726.178	100,00	1.365.525.890	100,00

Quadro 14: Matriz Orçamentária da Administração Direta para 2007

Obs: Valores sem Fundo Municipal de Saúde (FMS). Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	PESSOAL		CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL GERAL	
	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%
DEMHAB	20.173.684	9,59	22.251.867	3,56	42.384.230	32,95	84.809.781	8,80
DMAE	101.953.903	48,48	129.108.962	20,67	84.097.430	65,37	315.160.295	32,71
DMLU	39.513.234	18,79	71.246.767	11,41	1.506.000	1,17	112.266.000	11,65
FASC	27.671.368	13,16	44.973.091	7,20	553.000	0,43	73.197.459	7,60
PREVIMPA	20.986.249	9,98	357.093.630	57,16	100.000	0,08	378.179.879	39,25
TOTAL GERAL	210.298.437	100,00	624.674.317	100,00	128.640.659	100,00	963.613.414	100,00

Quadro 15: Matriz Orçamentária da Administração Indireta para 2007

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

O Quadro 16 apresenta uma comparação dos Orçamentos dos anos de 2006 e 2007. Verifica-se que o valor total do Orçamento teve um acréscimo de 24% de um ano para o outro.

ÓRGÃOS		ORÇAMENTO R\$		%
		2007	2006	
0100	Câmara Municipal	65.710.103	57.640.709	14%
0200	Gabinete do Prefeito	12.920.342	14.842.670	-13%
0300	Procuradoria Geral do Município	9.611.838	8.922.509	8%
0400	Departamento de Esgotos Pluviais	83.165.992	48.755.958	71%
0600	Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer	9.658.380	8.916.094	8%
0800	Secretaria Municipal de direitos Humanos e Segurança Urbana	18.608.749	18.555.581	0%
0900	Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico	13.284.066	4.812.881	176%
1000	Secretaria Municipal da Cultura	41.669.628	25.906.983	61%
1200	Secretaria Municipal de Administração	28.114.660	18.213.264	54%
1300	Secretaria Municipal da Fazenda	104.183.428	54.522.553	91%
1400	Secretaria Municipal de Obras e Viação	97.725.183	65.201.795	50%
1500	Secretaria Municipal de Educação	322.372.013	257.293.457	25%
1600	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio	19.843.718	18.341.090	8%
1700	Secretaria Municipal de Transportes	12.038.333	14.522.378	-17%
1800	Secretaria Municipal de Saúde	600.084.961	534.869.032	12%
1900	Secretaria de Planejamento Municipal	9.886.073	9.886.073	0%
2000	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	34.187.799	28.803.196	19%
2100	Encargos Gerais do Município	175.584.146	93.976.796	87%
2200	Reserva de Contingência	26.094.458	16.812.239	55%
2300	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local	22.936.143	15.647.943	47%
2400	Secretaria Municipal da Juventude	3.174.050	3.005.187	6%
2500	Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social	881.127	520.387	69%
3100	Departamento Municipal de Habitação	84.809.780	78.042.543	9%
4000	Departamento Municipal de Água e Esgotos	315.160.295	267.300.835	18%
5000	Departamento Municipal de Limpeza Urbana	112.266.000	96.621.756	16%
6000	Fundação e Assistência Social e Cidadania	73.197.460	57.141.505	28%
7000	PREVIMPA	378.179.879	338.086.878	12%
TOTAL GERAL		2.675.348.604	2.157.162.292	24%

Quadro 16: Comparativo dos Orçamentos de 2006 e 2007 da PMPA

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

A nova forma de apresentação do Orçamento 2007, ou seja, por Programas de Governo, demonstra avanços quanto ao orçamento público. Esta forma visa promover a integração da estrutura administrativa à execução do plano, ou seja, a interação entre o planejado e o executado, permitindo assim, maior grau de efetividade e transversalidade (ver Quadro 17).

Matriz de Valores por Programa de Governo				
Programas de Governo		Desp. Correntes	Desp. Capital	Total Geral
100	A Receita é Saúde	569.469.297	14.850.738	584.320.035
101	Bem-Me-Quer	53.802.202	765.232	54.567.434
102	Carinho não tem idade	9.253.905	78.585	9.332.490
103	Cidade Acessível	6.045.345	14.980.000	21.025.345
104	Cidade Integrada	58.103.221	101.985.770	160.088.991
105	Cresce Porto Alegre	16.809.701	1.084.096	17.893.797
106	Desenvolvimento Municipal – PDM	42.064.385	32.194.002	74.258.387
107	Gurizada Cidadã	7.852.467	697.924	8.550.391
108	Integrado Entrada da Cidade – PIEC	36.327.802	51.338.250	87.666.052
109	Lugar de Criança é na Família e na Escola	323.202.140	16.450.019	339.652.159
110	Mais Recursos, Mais Serviços	288.847.615	78.679.466	367.527.081
111	Porto Alegre da Mulher	50.000	28.000	78.000
112	Porto da Inclusão	50.637.267	23.607.450	74.244.717
113	Porto do Futuro	741.187	68.000	809.187
114	Porto Verde	31.865.335	1.225.549	33.090.884
115	Sócio-ambiental	134.840.717	29.824.188	164.664.905
116	Viva o Centro	10.906.045	13.291.584	24.197.629
117	Vizinhança Segura	17.620.361	905.000	18.525.361
118	Câmara Municipal	63.680.555	2.029.549	65.710.104
119	Gestão Total	540.383.027	11.868.340	552.251.367
120	Governança Solidária Local	20.188.062	1.236.399	21.424.461
121	Orçamento Participativo	1.071.600	551.153	1.622.753
Total Geral		2.283.762.236	397.739.294	2.681.501.530

Quadro 17: Orçamento 2007 da PMPA por Programas

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Para o ano de 2007, verifica-se que existe um acompanhamento de uma série histórica nos números orçados. Salienta-se que os investimentos do Orçamento de Porto Alegre são definidos através do Orçamento Participativo.

4.5.3 O Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) conforme explicitado no Capítulo 2, foi e continua sendo objeto de estudos em diversas áreas de pesquisa, tais como na Administração, Sociologia, Filosofia e Ciência Política (GIACOMONI, 1998; SCHMIDT, 1993; FEDOZZI, 1997; BAQUERO, 1998), com repercussão local, nacional e internacional.

Porto Alegre é reconhecida por ser uma cidade onde a democracia participativa tem tradição, através dos processos de decisão dos recursos orçamentários municipais, realizados pelo OP, que não somente aprova o Orçamento Proposto pelo governo, mas auxilia-o no processo de elaboração, propondo e deliberando sobre o montante dos recursos do município. As regras de elaboração e alocação de recursos são definidas pelo conjunto do OP ao longo da realização de seu ciclo.

Apresenta-se a seguir, para efeito de elucidação, os critérios utilizados para a distribuição dos recursos.

Existem três critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região e prioridade temática da região) que serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões, que têm critérios próprios. O cálculo para chegar-se às três primeiras prioridades globais deverá ser executado da seguinte forma:

- a) Cada região escolhe 4 prioridades dentro das 13 prioridades temáticas (Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico, Cultura e Saneamento Ambiental).
- b) São atribuídas notas às prioridades de cada região:
 - Primeira prioridade Nota 4
 - Segunda prioridade Nota 3
 - Terceira prioridade Nota 2
 - Quarta prioridade Nota 1
- c) Somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

Os três critérios gerais são apresentados no Quadro 18.

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIAO	Peso 2
Até 25.000 habitantes	Nota 1
De 25.001 a 45.000 habitantes	Nota 2
De 45.001 a 90.000 habitantes	Nota 3
Acima de 90.001 habitantes	Nota 4
CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA	Peso 4
De 0,01% a 14,99%	Nota 1
De 15% a 50,99%	Nota 2
De 51% a 75,99%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO	Peso 5
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Quadro 18: Sistema de Critérios do OP da PMPA

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Logo após as decisões de prioridades por parte da sociedade de Porto Alegre nas assembléias do OP, fica o Governo incumbido de respeitar e apresentar a distribuição de recursos de acordo com a escolha da população, observando os limites constitucionais.

4.6 Análise das Variáveis

Esta seção tem como objetivo explicitar de forma sucinta o trabalho empírico realizado e que trata da construção do Planejamento e Orçamento da PMPA. Para esta análise foram utilizados: i) entrevistas com profissionais da Secretaria da Fazenda, Orçamento, Gestão, Governança, Habitação e Educação; ii) documentos selecionados; iii) percepção do autor. No Anexo C é apresentado um quadro com a síntese das entrevistas e observações pessoais e documentais de cada uma das variáveis analisadas.

Na seqüência são apresentados os principais pontos observados a partir da seguinte lógica: i) aspectos ligados ao Planejamento e uma análise crítica sintética dos principais tópicos observados; ii) aspectos ligados ao Orçamento, seguido de uma análise crítica do

tema; iii) aspectos ligados as principais inter-relações existentes entre o Planejamento e o Orçamento e uma crítica da questão em cena.

4.6.1 Planejamento

O processo de elaboração e construção do planejamento da PMPA levou em consideração um amplo conjunto de variáveis. Estas análises estão evidenciadas nos documentos consultados da PMPA, tais como o Mapa Estratégico e eixos de governo, onde se identificam as variáveis Ambiental, Social e Econômica. Também, foram consideradas as respostas das entrevistas com os principais gestores responsáveis por esta elaboração.

Neste sentido a percepção da técnica responsável pela elaboração do PPA na Secretaria Municipal de Orçamento é que:

Todas as variáveis são importantes no momento do planejamento. Quanto mais informações e mais amplo for o campo de trabalho maior a possibilidade de acertos, ou pelo menos, maior é a possibilidade do desenvolvimento de políticas que contemplem os diversos setores cuja responsabilidade cabe ao setor público, seja no campo ambiental, econômico ou social.

Em consonância com o relato acima, verifica-se que os demais entrevistados possuem uma percepção similar à exposta acima. A idéia central é que no processo de planejamento estratégico na administração pública municipal é essencial considerar todos os aspectos possíveis. Neste sentido uma limitação que pode ocorrer na elaboração do planejamento refere-se à possibilidade de considerar apenas um ângulo da questão (por exemplo: o eixo econômico) ou ainda considerar com pesos assimétricos os diversos eixos em jogo (econômico, social e ambiental). Em resumo, um planejamento eficaz parece necessitar de uma visão sistêmica e equilibrada dos diversos eixos a serem considerados.

É importante considerar que o PPA foi construído tendo como base a noção de programa. A partir de cada programa foi feito um desdobramento das respectivas ações, contendo objetivos estratégicos, indicadores e metas. Para tanto, a ferramenta básica utilizada foi o BSC. O BSC possui uma lógica interna que permite uma observação sistêmica e abrangente do planejamento. No entanto, alguns pontos precisam ser mais bem analisados. Segundo o Secretário Municipal de Habitação:

No aspecto positivo, foi feita a inclusão da ação para as cooperativas habitacionais. No aspecto negativo ainda existe pouco investimento na área habitacional, e na

Prefeitura de Porto Alegre não existe um cadastro atualizado do déficit habitacional.

Esta citação pontual explicita alguns aspectos relevantes no processo de elaboração do Planejamento. É o caso da falta de exatidão nas informações que dificultam a realização de um diagnóstico preciso das diferentes áreas. A questão da precisão e disponibilidade das informações aponta para o fato, de que é necessário associar as ‘boas’ tecnologias de planejamento aos sistemas de informação adequados. Sem informações precisas e amplas os diagnósticos efetivados tendem a ser imprecisos. Outro aspecto relevante é a necessidade de fortalecer a fase inicial de realização dos diagnósticos porque se constituem em uma base essencial para a elaboração de um planejamento eficaz. Embora o discurso supracitado seja específico para a área habitacional, a idéia básica – elaboração de um diagnóstico eficaz a partir de uma base de informação confiável – parece ser aplicável em todo o planejamento municipal.

Na elaboração do PPA foram considerados os principais problemas estruturais da cidade, levando em consideração todos os estudos técnicos existentes. Um dos pontos principais refere-se a uma pesquisa realizada nas 16 regiões do Orçamento Participativo que teve como finalidade apontar os principais problemas percebidos pela população. Esta pesquisa também teve como objetivo identificar as potencialidades das ações já em desenvolvimento no âmbito da sociedade civil organizada. De acordo com a técnica da Secretaria do Orçamento:

Houve uma tentativa quando da elaboração do PPA, de fazer um levantamento, não somente das necessidades da população, suas demandas por investimentos e serviços, mas também, para conhecer quais eram as oportunidades que cada bairro fornecia para a comunidade. Ou seja, determinar o capital social existente. Essa informação no nosso entender era importante, tendo em vista que além dos investimentos feitos pelo setor público, muitos investimentos são realizados pela iniciativa privada e pela sociedade civil. Porém, estes investimentos não são computados no montante do investimento na cidade. Para chegarmos a essas informações, elaboramos um questionário que disponibilizamos via internet, no site da prefeitura, e também entregamos nas reuniões do OP. Na internet houve uma baixa procura, nas regiões foram devolvidos os questionários e contabilizadas as informações, seus resultados foram considerados na priorização das ações do PPA, sendo que os mesmos coincidiam com o histórico das priorizações do OP.

Nota-se que a adoção desta pesquisa visando verificar os problemas a partir de uma consulta direta à população tende a ampliar a visão dos principais aspectos a serem considerados para o planejamento, na medida em que adiciona concepções qualitativas aos dados estatísticos usualmente adotados para a realização do planejamento por parte da administração pública.

O discurso da entrevistada também explicita a necessidade de construir uma visão de sistema – envolvendo governo, iniciativa privada, sociedade civil, entre outros – para a elaboração do Planejamento Municipal. Tal consideração é relevante na medida em que a visão pragmática predominante tende a não “enxergar” o Planejamento a partir de uma visão de sistema, considerando o amplo conjunto de atores interessados no desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade. Tal visão limitada do tema tende a dificultar ou ‘empobrecer’ a realização de diagnósticos precisos das situações em cena, prejudicando a visão global do Planejamento.

Outro ponto a considerar é que da ótica da priorização dos problemas, procurou-se atender aquelas demandas mais urgentes para a sociedade. Isto está explicitado na entrevista do Secretário de Habitação do Município: “Procurou-se equacionar demandas do Orçamento Participativo que desde do ano de 1999 não haviam saído do papel. É necessário priorizar as mais urgentes”.

Como ponto problemático foi identificado que o alto número de demandas que não foram atendidas pela administração anterior prejudicou o planejamento de novas ações para a sociedade. Neste sentido, a questão do Planejamento está profundamente ligada à trajetória histórica da cidade em geral e da área de forma particular.

Os objetivos do Planejamento Estratégico começaram a ser definidos no momento da campanha eleitoral, onde foi apresentado o programa de governo do então candidato José Fogaça. Uma vez terminada as eleições, foi construído o plano de governo definitivo. Posteriormente, foram estabelecidos os 21 programas de governo e seus objetivos estratégicos, com metas e indicadores.

Conforme o Secretário de Orçamento do Município, a definição dos objetivos partiu da premissa que:

Evidentemente que a base de qualquer governo se inicia no processo eleitoral quando o candidato apresenta à sociedade uma série de idéias que ele tem a respeito da administração de um município, como ela está se desenvolvendo e como ele pretende desenvolver. A partir desta apresentação no período eleitoral é que começa

a se delinear o planejamento. Evidentemente que o enfoque do planejamento orçamentário por programa é um enfoque de resultado, ou seja, você na verdade está procurando focar a ação do poder público na solução dos problemas efetivos da sociedade. Assim, o orçamento por programa é propugnado e defendido pelo ONU a mais de 30 anos porque na verdade é um instrumento de resultados, definitivamente de resultados, focado no resultado.

O discurso do entrevistado explicita uma definição conceitual e programática clara do instrumento utilizado para relacionar o Planejamento com o Orçamento: o Orçamento-Programa. Importante ressaltar que a solução adotada está diretamente ligada a uma experiência já consolidada no âmbito mundial com foco claro em resultados e na transparência do processo. Neste sentido, as ações realizadas na Prefeitura de Porto Alegre estão alinhadas com os posicionamentos técnicos hegemônicos das esferas de Governo Mundial (ONU e Banco Mundial).

Quanto à validade das proposições do planejamento, percebeu-se nas respostas a existência de um consenso entre os entrevistados de que a metodologia de planejamento adotada pela PMPA é adequada para gerir o processo de planejamento da administração pública de Porto Alegre. A técnica da Secretaria do Orçamento destaca que: “o Planejamento adotado é válido para o início de uma nova lógica de planejamento da cidade de Porto Alegre. No entanto, acho pouco provável que se obtenha 100% de sua realização”.

Ainda é verificado entre os entrevistados, que é pouco provável que se obtenha uma execução total do Planejamento feito em 2005. O discurso do Secretário do Orçamento explicita isto:

O nosso PPA teve problemas na elaboração, faltou uma coordenação mais efetiva na sua elaboração e a identificação dos problemas não foi feita de uma maneira muito adequada. E o PPA precisa passar por constantes revisões, como está sendo feita agora, buscando-se aprimorá-lo até a próxima gestão. O PPA da próxima gestão, feito dentro desta metodologia, podendo ser que atinja um nível de excelência bem maior do que o atual programa.

Nota-se que, embora o PPA inicialmente formulado em 2005 não seja concretizado em sua íntegra, é unanimidade entre os pesquisados que as reavaliações anuais que estão sendo realizadas permitem que o PPA possa se tornar mais dinâmico e realista no futuro. Isto explicita a importância das atividades de controle de gestão, a partir da qual é possível compreender as principais relações existentes entre o que foi planejado e o que foi

efetivamente realizado. A elaboração de uma análise crítica criteriosa tende a permitir que os novos planejamentos tenham incremento considerável de eficácia e realismo, ou seja, as atividades de controle de gestão são essenciais para a melhoria sistemática do planejamento.

Ainda, o processo de mudança tende a ser um processo turbulento que envolve um leque de agentes envolvidos. No caso da administração pública, talvez isto se faça mais presente pelo fato de que os Governos podem ser alterados de quatro em quatro anos (por exemplo: o caso do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que há 26 anos alterna diferentes partidos e não consegue desenvolver um planejamento eficaz para solucionar seu problema crônico de déficits orçamentários).

No entanto, as novas regras do jogo apresentadas podem servir como disciplinadoras para esta questão, conforme postula a técnica da Secretaria do Orçamento:

Acredito que o Brasil está amadurecendo neste setor. Há um tempo atrás, as descontinuidades de obras e investimentos eram uma constante na troca de governos, hoje, em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da fiscalização da sociedade e mídia, os governos têm sido mais responsáveis com a aplicação dos recursos públicos, todavia, há muito que avançar. A própria legislação coíbe um pouco a descontinuidade quando da execução do PPA, que prevê a sua elaboração no primeiro ano de governo para ser executado por quatro anos, e portanto, até o primeiro ano do mandato seguinte.

É interessante observar que modificações das leis no âmbito nacional (como a LRF) e dos processos sociais em curso no país (como a fiscalização da sociedade e da mídia) parecem se constituir em elementos centrais para promover a continuidade do Planejamento e das ações concretas no âmbito do Governo Municipal. Neste sentido, as saudáveis transições políticas, frutos do processo democrático que implicam em alterações nas políticas gerais adotadas nos municípios, necessitam ser mediadas, do prisma prático, por critérios técnicos sistemáticos de Planejamento e Orçamento coletivamente estabelecidos pela sociedade em geral (no. Governo Nacional) e nos Estados e Municípios em particular.

Porém, existem ainda críticas a este processo. Para o Secretário do Orçamento a forma como é concebido o Planejamento na administração pública no Brasil deveria ser modificada. Segundo o entrevistado, o PPA de 4 anos seria insuficiente para gerar uma visão de longo prazo. De acordo com o Secretário do Orçamento, o Planejamento: “deveria ser de 20 há 30 anos. Infelizmente o Brasil ainda não criou um mecanismo para o setor público poder fazer um planejamento de maior longo prazo”.

Esta crítica aponta para a necessidade de elaborar trabalhos de cunho empíricos horizontais de mais longo prazo que permitam compreender em mais profundidade o fenômeno do planejamento.

Uma outra questão importante é que o PPA serve como um instrumento de Planejamento que deve refletir ações que enfrentem os problemas da população. Sendo assim, verifica-se que o PPA de Porto Alegre apresenta basicamente dois tipos de ações:

- Àquelas que compreendem as resoluções de problemas de cunho mais imediatistas, de curto-prazo;
- As ações e programas que buscam atender a problemas futuros relevantes para a cidade. Desta forma o planejamento serve para dar respostas imediatas à população. Porém, simultaneamente, necessita prever propostas pragmáticas para a solução de problemas estruturais da cidade (exemplo: tratamento de esgoto e as questões de alagamento da cidade).

Neste sentido, o Secretário Adjunto da Fazenda aponta que:

O PPA foi desenvolvido apresentando ações para resolver as questões do dia-dia da cidade, como ações de manutenção de creches. Também se preocupou com o programa Sócio-Ambiental que resolverá o problema de esgoto da cidade em 10 anos.

De forma geral, é possível afirmar que é inerente a função planejamento uma tensão entre as questões de curto e longo prazo. Este tipo de questão é essencial quando são tratadas questões como a segurança onde ações de curto-prazo (exemplo: a construção de presídios) e de longo prazo (exemplo: educação) apresentam-se como pólos de atuação aparentemente contraditórios. Os resultados do PPA tendem a expressar como esta tensão é equacionada na prática do planejamento.

Outro tema importante, tanto do ponto de vista material como simbólico, é o papel do Orçamento Participativo (OP) no processo de planejamento global da PMPA. O Planejamento da PMPA passa pela discussão e aprovação junto às instâncias de deliberação e representação da sociedade de Porto Alegre – o Conselho do OP e a Câmara de Vereadores. Este processo de discussão do planejamento com a sociedade tende a contribuir para expressar, de forma mais fidedigna, as necessidades da população da cidade. Tais percepções estão colocadas nas palavras da técnica da Secretaria do Orçamento:

Toda forma de participação é importante no processo de planejamento, principalmente em se tratando de planejamento público. Acredito que a participação do OP é ainda restrita ao orçamento da cidade, e que a sua efetiva participação no planejamento deveria ser ampliada. Hoje as demandas e prioridades do OP são consideradas no planejamento, como são considerados os diagnósticos setoriais, mas o poder deliberativo ainda não existe no planejamento.

A idéia básica é que a participação direta dos cidadãos é considerada importante para o planejamento público. No entanto, provavelmente o OP tem maior importância simbólica do que pragmática. Isto porque o poder de decisão no âmbito do OP é restrito se considerar-se os valores gerais envolvidos no processo decisório do Orçamento Municipal. Ainda, é preciso considerar que as práticas de participação da sociedade civil, nos processos de discussão e aprovação do Planejamento na cidade de Porto Alegre existem, mas ainda carecem de aperfeiçoamentos e ampliações. Este é um fator crítico se for considerado que o Planejamento Público possa adquirir um caráter cada vez mais democrático. A idéia central é que a opinião da sociedade civil é importante para que se tenha com mais clareza possível às vontades diretas da população, suas reivindicações e problemas.

O discurso do Secretário do Orçamento parece corroborar a importância do OP no sentido de realizar um diagnóstico mais preciso das demandas da população visando inseri-las no planejamento. Segundo o Secretário do Orçamento:

O OP é o instrumento através do qual você ouve a opinião das pessoas. Portanto, ele torna o processo de planejamento democrático. O processo de planejamento parte de um diagnóstico preciso dos problemas mais graves que a sociedade está enfrentando. Um diagnóstico só pode ser bem feito se você ouvir o maior número possível de opiniões. Neste sentido, o OP é um instrumento poderoso para ouvir a opinião das pessoas”.

Outro tema relevante relacionado com o OP consiste em verificar como é possível transformar as demandas oriundas da população em projetos tecnicamente viáveis, em consonância com as melhores práticas do Planejamento Municipal. No caso de Porto Alegre, percebe-se que o OP tende a deliberar por demandas de cunho mais restrito (micro), tais como: asfaltamento de rua, construção de creche, entre outras. O prisma mais técnico busca adotar políticas de cunho mais amplo. Haveriam contradições significativas nestas duas visões? Segundo a técnica da Secretaria do Orçamento:

Não vejo nenhuma incompatibilidade. As decisões do OP na priorização de suas demandas regionais e temáticas contribuem para que o gestor elabore políticas públicas macro que contemplem as prioridades específicas como habitação, saneamento, pavimentação, saúde, educação, entre outras. Além disso, está previsto na Constituição Federal e na Lei Ordinária do município a participação da população no processo de elaboração do Plano. A elaboração do PPA nada mais é do que o resumo da identificação dos problemas e oportunidades pela sociedade, que serão identificadas nos diversos órgãos do setor público e transformadas em projetos e programas.

Neste sentido, parece razoável observar que o OP, além de propiciar um conhecimento mais específico das demandas (as demandas micro) se constitui em um método eficaz para o delineamento das políticas públicas mais gerais.

Finalmente, é relevante também destacar que o modelo adotado pela PMPA está diretamente ligado a uma visão que propugna a mudança de cultura nas estruturas administrativas e de gestão. Logo, a transversalidade ou intersetorialidade entre os órgãos e a geração de uma visão explícita dos principais macro processos da Prefeitura, é uma questão importante a ser desenvolvida. Por isso o PPA foi elaborado a partir da idéia da intersetorialidade, para ter sua execução através de ações que compõem os programas. Visando operacionalizar este conceito, o modelo de gestão da PMPA adota os chamados gerentes de programas, que têm a função de administrar ações que pertencem às diversas secretarias. Esta forma de trabalho exige dos gestores e dos servidores o exercício permanente e sistemático da transversalidade. Falando da intersetorialidade, a técnica responsável pela elaboração do PPA na Secretaria Municipal de Orçamento diz que:

Acredito que tenha havido um grande avanço nesse sentido, mas ainda há muito que fazer. A idéia dos órgãos trabalharem juntos, com orçamentos compartilhados para atingir um objetivo comum, é uma idéia nova e que não encontra, muitas vezes, receptividade por parte de departamentos e secretarias conduzidas por políticos, que tendem a pensar em seu futuro político em detrimento a um objetivo maior. Eles necessitam de visibilidade para suas pastas, como para provar ações realizadas, no entanto, sabemos que ações executadas e que apresentam resultados satisfatórios beneficiam a população e em contrapartida o conjunto do governo, sendo o contrário também verdadeiro. Em outras palavras, é bastante difícil trabalhar a transversalidade quando ambições particulares encontram-se envolvidas,

mas acredito que a idéia está sendo cada vez mais incorporada as ações de governo na busca do bem-estar social.

O discurso do entrevistado explicita ao menos duas questões relevantes:

- a) A contradição entre os objetivos técnicos e políticos do planejamento;
- b) A dificuldade de estabelecer uma visão de processos horizontais em geral, e no serviço público em particular.

A primeira questão ratifica a preocupação central proposta por Matus (2005) de instituir um método de planejamento público que possa tratar simultaneamente dos interesses técnicos e políticos em jogo. Segundo o discurso supracitado, é possível constatar que se trata de um problema complexo, não somente pelo aspecto técnico da transversalidade, mas pela necessidade de modificar a ‘cultura política’ nacional onde os Secretários tendem a ter objetivos eleitorais de curto-prazo não necessariamente alinhados com os interesses públicos mais gerais que possam ser expressos no planejamento. Ainda, a estrutura organizacional tradicional funcional por Secretarias tende a dificultar a interligação dos principais macro processos da Prefeitura de forma horizontal/intersetorial (CAULLIRAUX & YUKI, 2004).

A combinação destes dois elementos tende a dificultar as mudanças propostas na PMPA para a elaboração do Planejamento (Eixos de Governo, Mapa estratégico, entre outros).

4.6.2 Síntese dos pontos principais relativos ao Planejamento da PMPA

Na seqüência estão apresentados os principais pontos observados quanto ao Planejamento da PMPA:

- A administração pública brasileira de uma forma geral, e mais especificamente nos municípios, passou por mudanças no que diz respeito a sua maneira de organizar-se. Sendo assim é fundamental explicitar que o método adotado pela Prefeitura Municipal torna-se muito importante para a ampliação da eficiência e eficácia da gestão pública. O atual processo de planejamento adotado pela PMPA, apresenta avanços no que diz respeito ao método utilizado anteriormente. Os principais avanços observados relacionam-se com a articulação e uso simultâneo, tendo como pano-de-fundo a atual legislação federal (ex: Lei da Responsabilidade Fiscal), de vários princípios e ferramentas potencialmente passíveis de serem utilizados no serviço público, a saber:

- ? Orçamento Participativo (OP) – técnica construída originalmente na cidade de Pelotas/RS e fortemente enraizada na cultura da cidade;
- ? *Balanced Scorecard* (BSC) – ferramenta muito utilizada hoje para a elaboração do planejamento nas Organizações;
- ? Técnicas formais de planejamento estratégico – com contribuições efetivas dos técnicos das diversas áreas responsáveis pelas atividades de planejamento nas diversas Secretarias;
- ? Orçamento-Programa – *benchmarking* mundial na área de inter-relacionamento entre o Planejamento e o Orçamento.

Um ponto relevante a ressaltar é a articulação sistêmica e sistemática realizada no processo de elaboração do Planejamento. Para isto o BSC foi utilizado visando efetuar um cruzamento entre todas as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos do município com a finalidade de identificar as ações em duplicidade e sobreposições existentes. Sendo assim, a adoção do BSC tendeu a impor uma visão mais ampla de todo processo, na medida em que auxiliou na fixação de objetivos, indicadores e metas para serem utilizados no controle da execução do plano. Ainda, cabe ressaltar que todos os princípios e técnicas de planejamento foram utilizados tendo um objetivo comum síntese – a consecução do Orçamento-Programa.

- Dentro do processo global do planejamento é relevante destacar a forma como foi realizado o diagnóstico sistêmico na Prefeitura de Porto Alegre. Este diagnóstico envolveu um amplo conjunto de agentes/atores participantes no jogo em cena. As fontes principais para a elaboração do diagnóstico foram:
 - ? A participação efetiva dos técnicos do governo;
 - ? Problemas indicados pela sociedade civil encaminhados pelos conselhos setoriais (ex: Conselho da Criança e Adolescente, Conselho da Assistência Social, entre outros);
 - ? Propostas recebidas das classes empresariais – setor privado;
 - ? Demandas oriundas diretamente da população (democracia direta) formalizadas através das demandas do OP, incluindo pesquisa realizada nas diferentes regiões da cidade.

Salienta-se, ainda, que algumas percepções dos entrevistados apontam para a necessidade de estudos mais aprofundados em determinadas áreas da cidade, visando

obter um melhor conhecimento dos problemas. Cabe destacar que uma visão meramente pragmática, predominante em certas áreas da administração pública (por exemplo, uma visão tecnocrática do planejamento), tende a não considerar todos os aspectos necessários para um planejamento sistêmico. Isto porque tende a não envolver o conjunto de atores interessados nas áreas econômica, social e ambiental da cidade. Sendo assim, esta visão pragmática limitada, tende a prejudicar a construção de um diagnóstico exato que servirá como base para o apontamento das soluções dos problemas.

- Outro ponto a ser considerado é relacionado à formulação e estabelecimento dos Objetivos Estratégicos propostos para o Planejamento. Segundo análises de documentos e entrevistas, verifica-se que a elaboração e fixação de objetivos surgiram, mesmo antes de a administração atual tomar posse. Estes objetivos foram fixados já no processo eleitoral em forma de plano de governo. Para a realização destes objetivos a prefeitura adotou a técnica do Orçamento-Programa, que fixa metas e indicadores de desempenho como instrumento de acompanhamento e gestão.
- Também é importante destacar o método utilizado neste processo de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre. A análise das entrevistas e documentos tende a evidenciar que a utilização de uma metodologia robusta é essencial para a construção de uma lógica geral de planejamento que, independentemente dos atores políticos responsáveis pela administração pública em diferentes períodos de tempo, possa levar à obtenção dos resultados desejados. Neste sentido, embora a política geral do município tenha uma natural variação em função das diferentes conotações ideológicas dos vencedores das eleições, o método de planejamento utilizado pode ter um arcabouço comum que considere, simultaneamente, as melhores práticas já consolidadas nos planejamentos realizados anteriormente na Prefeitura e as técnicas disponíveis no mercado que possam melhorar os métodos anteriormente desenvolvidos. De forma geral, a idéia básica é que a metodologia facilite a adoção de uma nova lógica de gerir os recursos públicos através do comprometimento direto dos funcionários com o planejamento efetivado.
- Finalmente, é necessário analisar as mudanças exigidas por este novo processo de Planejamento proposto pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre a fim de que possa

alcançar os resultados almejados. Tal modelo quebra com a lógica tradicional na administração Pública do Brasil, em todas as esferas (Nacional, Estadual e Municipal), que tende a trabalhar com lógicas predominantemente funcionais (em ‘ilhas isoladas do todo’), onde cada órgão tem uma proposta funcional de planejamento estrita. Para alcançar os resultados projetados, o modelo sugerido tende a exigir em primeiro lugar uma mudança dos modelos mentais e culturais que vigoravam até então. Estas mudanças tendem a ser difíceis, na medida em que uma visão dos principais macro processos da Prefeitura ainda não está consolidada. Portanto, o modelo proposto para o planejamento necessita estar inter-relacionado em termos práticos, com os principais macro processos que permitirão (ou não) o alcance das metas propostas.

4.6.3 Orçamento

A cidade de Porto Alegre é conhecida mundialmente por ter adotado como política de gestão, à quase 20 anos, o processo de democracia participativa, onde o cidadão discute o futuro da cidade através do Orçamento Participativo (OP). Este reconhecimento ampliou-se significativamente devido as edições do Fórum Social Mundial.

O OP é um instrumento que surgiu a partir de uma trajetória histórica dos movimentos sociais da capital gaúcha, enraizado nos movimento de bairro e associações de moradores que, nos últimos anos, estiveram presentes nas principais decisões centrais da vida da cidade.

O processo de formatação da proposta orçamentária inicia nos meses de abril e maio quando ocorrem as grandes assembléias regionais e temáticas do OP, que deliberam sobre as prioridades temáticas para o próximo ano (habitação, educação, assistência social, entre outras). No mês de julho, a Prefeitura Municipal através da Secretária do Orçamento encaminha ao conjunto do OP a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Deste momento em diante inicia-se um amplo debate nas regiões e temáticas, e no Conselho do Orçamento Participativo (COP), bem como reuniões permanentes de esclarecimentos para os Delegados e Conselheiros do OP.

Conforme aponta o Secretário Municipal de Coordenação Política e Governança Local:

O processo de participação nas deliberações do Orçamento Público Municipal é enorme. É muito intenso, passando por discussões nas assembléias regionais e temáticas, no fórum de delegados e no COP. Existe uma relação muito estreita e é

impensável, imaginar a elaboração do Orçamento da Cidade sem levar em conta a presença ativa do OP em todas as discussões da elaboração orçamentária, o que fica bem claro e evidenciado no próprio ciclo do OP.

Na estrutura organizacional do OP existe uma comissão de Receita e Despesa, formada por conselheiros, que sistematiza todas as propostas encaminhadas durante o conjunto de reuniões e posteriormente as encaminha para a Prefeitura. Na seqüência, a Prefeitura analisa todas as propostas, tece suas considerações sobre as mesmas e aprova a proposta da LDO. O próximo passo, conforme determina a legislação, consiste em encaminhá-la ao Poder Legislativo para apreciação, debates e aprovação.

Depois que as diretrizes Orçamentárias são aprovadas começa a ser discutida a proposta da Lei Orçamentária Anual. Sobre a participação do OP na discussão do Orçamento, pode-se afirmar que ele delibera sobre a totalidade do mesmo, uma vez que recebe na íntegra a proposta para a apreciação. No entanto, cabe dizer que para os Orçamentos dos anos de 2006 e 2007, o conjunto do OP apresentou emendas de realocação de recursos na proposta Orçamentária no montante de R\$ 10 milhões que foram aceitas pelo Executivo Municipal.

Fica evidente que 10 milhões podem não representar muito, se comparado ao total do Orçamento que no ano de 2007 é superior a R\$ 2,6 bilhões. Entretanto, é preciso analisar os números que compõem o Orçamento global, sendo:

- Em torno de 50% é utilizado para o pagamento do funcionalismo público;
- 33% se destinam a manutenção das estruturas administrativas;
- Existem recursos determinados por legislação federal, como é o caso da educação (30%) e da saúde (15%). Desta maneira, a parte livre (discricionária) do Orçamento possui um valor próximo dos 10%, ou seja, R\$ 250 milhões que são efetivamente investidos nas demandas diretas da população decididas através do OP.

Conforme indicado pelo técnico da Secretária do Orçamento:

É sabido por todos da ação restrita do Orçamento-Participativo, em função do engessamento do orçamento, por força da legislação. Assim, apesar das demandas eleitas como prioritárias pela população, as áreas de educação e saúde efetivamente recebem a maior soma de recursos do orçamento.

Salienta-se que os recursos destinados para os temas da educação e saúde, são utilizados para obras, melhorias e ampliações de serviços (construção de creches, escolas, postos de saúde, entre outros) e também passam por aprovação do OP. Neste sentido o OP

não pode modificar o total dos recursos, mas pode deliberar sobre a destinação dos mesmos no âmbito do município.

Ainda, existe um conjunto de grandes obras que envolvem financiamentos externos e que tem como objetivo melhorar a infra-estrutura da cidade como um todo. Tais obras (exemplo: Conduto Álvaro Chaves, III Perimetral, Programa Sócio-Ambiental, entre outros) são, na maioria das vezes, desenvolvidas, propostas e projetadas pelas estruturas de planejamento técnico da Prefeitura. Embora sua concepção seja originária das Secretarias estas obras são apresentadas e debatidas com o conjunto do OP. Neste sentido, passam a ser incorporadas no processo mais geral propugnado pelo OP. Conforme o discurso do Secretário de Governança Local:

A alocação orçamentária é determinada por um duplo movimento. Por um lado às reivindicações das assembleias regionais e temáticas do OP, das demandas do fórum de delegados. E também com as posições que o governo tem com relação aos projetos importantes e prioritários para a cidade. Como, por exemplo, o caso do conduto Álvaro Chaves, que é um projeto estratégico, que foi discutido e aprovado nas assembleias temáticas do OP. Ele não resultou de uma reivindicação imediata da cidade, mas levou em conta o problema crucial de um conjunto da cidade que tinha problemas toda vez que chovia um pouco mais. Este problema foi captado pelos técnicos da prefeitura que elaboraram o projeto, submeteram à assembleia do OP e finalmente está em execução. Há um diálogo muito estreito entre as necessidades das comunidades, suas demandas e a análise e os diagnósticos estabelecidos pelos técnicos. Resultado disto é um diálogo entre o saber técnico e o saber científico, que é muito positivo e enriquece a construção e a democracia da cidade.

Este diálogo amplo entre o saber ‘científico’, o saber ‘técnico’ e a participação popular parece se constituir em uma das molas mestras do processo de construção do Orçamento da cidade.

Ainda, quanto aos critérios de alocação dos recursos na Prefeitura, verifica-se que os mesmos partem da construção de uma matriz de despesa orçamentária composta pelos grandes agregados de despesa (pessoal e encargos, investimentos, dívida pública fundada e custeio) que são especificados por órgãos e por programas de governo. Tal matriz é construída a partir da projeção da receita pela Secretaria da Fazenda. De acordo com o exposto pelo Secretário Adjunto da Fazenda:

A alocação leva em conta a execução orçamentária dos anos precedentes, ou seja, os recursos são alocados nas diferentes dotações de despesa e também nas fontes de despesa dentro de uma lógica que a média do que tem ocorrido nos últimos 3 anos tende a se repetir. A base do orçamento sempre é a execução orçamentária do último ano ou 2 anos, tanto do lado da despesa como da receita. É realizada uma análise mais detalhada para verificar possíveis aumentos de gastos acima do nível da inflação de determinadas despesas e pelo lado da receita o crescimento inflacionário da receita, o crescimento por força da economia e pelo crescimento da arrecadação através das medidas de fiscalização adotadas.

Em resumo, a alocação dos recursos orçamentários passa por análises do prisma mais técnico que correspondem ao conjunto dos recursos já previamente comprometidos com a manutenção das estruturas administrativas da PMPA. A diferença proveniente da receita estimada com a despesa fixada é considerada livre para novos investimentos que são deliberados por uma decisão direta da população da Cidade.

Um ponto importante, é que o executivo em seu processo de reestruturação de Planejamento e mais precisamente do Orçamento, implantou no ano de 2007 a técnica do Orçamento-Programa. Partindo desta técnica, que aloca recursos por programas de governo e não mais por órgãos, o município objetiva maximizar suas finanças buscando obter os melhores resultados do prisma econômico, social e ambiental. O discurso do Técnico da Secretaria do Orçamento corrobora as idéias supracitadas:

A diferença precípua entre o orçamento-programa e o orçamento tradicional é o planejamento das ações. No orçamento-programa são valorizados os programas, que são escolhidos e programados a partir de um diagnóstico das necessidades da população, discriminando-os de modo a dar ênfase aos fins (e não aos meios), indicar as ações em que o setor público gastará seus recursos, definir os responsáveis pela execução, especificar os resultados esperados através de indicadores como metas, produtos, entre outros. Assim, a mensuração da eficiência e eficácia das entidades governamentais, da racionalidade na alocação de recursos e a demonstração dos resultados alcançados são possíveis a partir da elaboração do orçamento por programas e não através do orçamento tradicional, onde a ênfase estava no objeto de gasto (as coisas que o governo vai comprar) e ao estrito emprego dos fins para os quais foram concedidos (elementos e rubricas).

A proposta de utilização do Orçamento-Programa surgiu antes mesmo das eleições municipais. Além disto, o Orçamento-Programa permite que se tenha uma melhor

compreensão da administração como um todo a partir de uma visão mais sistêmica de todo o processo. O Secretário de Governança Local considera que:

O modelo de gestão foi formulado antes mesmo de iniciar a gestão, já na época da campanha, diagnosticando um dos maiores obstáculos à formulação de políticas públicas eficazes e efetivas que gerem resultados para a sociedade – a setorialização, o isolamento dos órgãos, cada um se sentido um governo a parte. Isto, além de gerar ineficácia e inefetividade, gera também enorme desperdício de dinheiro público, pois há muitas sobreposições de estruturas de atividades. Portanto, a definição do orçamento-programa e a definição dos 21 programas a ele integrados foi um esforço de integração para gerar mais eficácia e eficiência. Ou seja, fazer as coisas com menos custos e com mais resultados, evidentemente que estas mudanças estão em curso e existe muito ainda pela frente, estamos no início de uma caminhada que envolve uma profunda mudança cultural, mas estamos convencidos que este é um caminho de mudança positivo.

Fica explicitado no discurso do Secretário de Governança Local que se trata não somente de uma mudança de cunho técnico – a adoção do Orçamento-Programa, mas modificações processuais de cunho cultural. Isso implica em modificações de médio e longo prazo nas práticas de gestão da Prefeitura. Portanto, uma avaliação dos resultados obtidos com a adoção do Orçamento-Programa ainda não pode ser efetivada em sua plenitude. O Secretário Adjunto da Fazenda apóia a argumentação anterior, postulando que:

O orçamento-programa não permite que o secretário ou titular de um órgão olhe o problema apenas do prisma de sua Secretaria. Necessita observar o problema do prisma do governo como um todo, do programa ao qual ele está respondendo. Significa ‘tirar a visão da árvore e olhar a floresta toda’. Serve, também, para se fazer com maior facilidade uma avaliação do governo.

Verifica-se assim que Orçamento-Programa busca alcançar resultados, com intuito de solucionar ou minimizar os problemas da população. Já a preocupação do orçamento tradicional é predominantemente ligada aos aspectos contábeis do problema. Sendo assim, a escolha pela elaboração de orçamentos por programas parece ser mais adequada, quando se busca uma gestão onde se possam medir resultados e gerenciar os recursos públicos de forma transparente. Ainda, como já mencionado anteriormente, a adoção do Orçamento-Programa

pressupõe e propõe uma mudança de mentalidade na cultura dos servidores públicos municipais. Esta mudança envolve:

- a. Ampliação da visão sistêmica através da adoção da noção de programas;
- b. Visualização dos principais processos responsáveis pela eficácia dos programas;
- c. Abandono gradual de uma visão predominantemente ligada às funções/secretarias;
- d. Trabalho com uma visão de intersetorialidade/transversalidade;
- e. Foco nos resultados em termos da maximização da geração de valor público com os mesmos investimentos.

A utilização do Orçamento-Programa permite que a administração acompanhe de forma mais eficiente à execução das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o Orçamento. Isto pode ser feito a partir da gestão dos indicadores de desempenho propostos, com base na metodologia do BSC, no âmbito dos diferentes programas. É fundamental que estas metas planejadas sejam efetivadas durante a execução do Orçamento. Quando isto não ocorre tem-se o desalinhamento entre o planejado e o executado, o que tende a prejudicar o processo de planejamento global. Conforme postula o Secretário de Governança Local:

... Na medida em que se revisa anualmente, você tem um orçamento mais ajustado a cada ano e mais próximo da realidade. Quanto mais o orçamento estiver próximo da realidade, mais eficaz é a estimativa de receita e a definição da despesa fica mais precisa. Com uma definição de programas integrados e bem construídos teremos mais possibilidades de fazer uma execução mais próxima da realidade, do planejado. Isto é um grande desafio porque na verdade, muitas vezes, ainda carecemos de um bom planejamento. Se for mal planejado e construído acaba gerando uma execução bastante diferente da planejada. Isto envolve problemas de consistência, ou seja, da relação do orçamento com a realidade, da definição da despesa, problemas de elaboração técnica superados pelas próprias equipes que elaboram os orçamentos nas secretarias.

A importância do Orçamento está alinhada às metas da LDO é uma prerrogativa legal, e também, uma necessidade do processo de planejamento. Como uma das consequências possíveis deste desalinhamento do orçamento (efetivado *versus* executado) pode estar algumas causas da origem dos déficits públicos estruturais dos municípios. De acordo com o Secretário Adjunto da Fazenda:

Quando ocorre o desalinhamento entre o planejado e o executado provavelmente gera-se o déficit público. Isto ocorre porque, via de regra, tende-se a colocar dentro do orçamento as despesas que serão executadas de forma realista. Porém, pelo outro lado do orçamento, a parte das receitas, das fontes de recursos, não se tem necessariamente receitas suficientes para cobrir todas estas despesas. Ocorre aquilo que é uma tendência natural da prática orçamentária de se projetar as receitas superestimadas para que se apresente um orçamento equilibrado. Porém, quando da execução do orçamento verifica-se que estas receitas não se efetivam. E ao mesmo tempo as despesas são executadas, dentro de cada órgão, de cada programa de governo. E o resultado é que no encerramento do ano aparece o déficit público.

Para que possam ser evitados os desalinhamentos é necessário que a Administração Pública se profissionalize cada vez mais nos processos de elaboração e execução dos seus Planos e Orçamentos. Neste sentido, a FMPA utilizou nos orçamentos de 2006 e 2007 o detalhamento até a categoria de nível de elemento. Tal detalhamento permite uma melhor visualização dos gastos e assim, a transparência na peça orçamentária é maior. Quanto a este tópico o Secretário do Orçamento diz que: “quanto maior o detalhamento, maior a transparência, mais fácil da execução e da realidade financeira”.

Neste sentido apresenta-se uma unanimidade de que, quanto mais detalhado for o Orçamento público, maior será a transparência do processo de gestão. Para o Secretário Adjunto da Fazenda:

Esta utilização traz mais transparência. Ao ser aprovado na Câmara Municipal, o orçamento tinha um nível de informações muito grande para quem fosse analisar a peça orçamentária. Isto em termos de transparência gera uma visualização muito maior, onde efetivamente vão ser efetuados os gastos. O normal era se apresentar até o nível de natureza de despesa e de fonte de recursos.

Por um lado o nível de detalhamento é benéfico ao processo de transparência do Orçamento. De outra parte, no processo de gestão tende a ocorrer um “trancamento burocrático” para a execução do orçamento projetado segundo os novos conceitos. O Secretário de Governança Local destaca que:

Este detalhamento engessa demasiadamente o orçamento no ponto de vista da sua execução. Isso exige um nível de precisão no detalhamento dos gastos que acho que não estamos em condições de ter. Trata-se de uma questão polêmica. Há bons

argumentos lado a lado, o ideal é que tivéssemos um detalhamento com muita precisão na elaboração desse detalhamento em nível de elemento de despesa.

Outro tema importante a ser considerado está relacionado aos graus de liberdade que a administração pública Municipal possui para gerir seus recursos orçamentários. Tendo em vista as diversas ‘amarras’ impostas pela Legislação Brasileira (gastos com educação em 25% e de saúde em 15%), a possibilidade de o município escolher onde vai investir seus recursos tem diminuído gradativamente em função das vinculações de suas receitas próprias e de transferências. O discurso do Técnico da Secretaria de Orçamento evidencia isto:

Observa-se um alto grau de engessamento da programação orçamentária, o que é altamente pernicioso aos gestores públicos. Onde mais de 50% (cinquenta por cento) dos impostos e transferências resultantes de impostos ficam afetadas, dificultando sobremaneira a alocação de recursos para investimentos e serviços essenciais em outras áreas demandadas como prioritárias pelo Orçamento-Participativo. Essa aplicação linear em educação e saúde é extremamente iníqua.

Tal argumento é passível de questionamento na medida em que a Educação e a Saúde se constituem em pontos centrais da função usualmente desempenhada pelo Estado e do desenvolvimento social e econômico do país. O Secretário de Governança sintetiza o debate:

Esta questão do enrijecimento do orçamento determinado pelos vínculos constitucionais (saúde 15% e educação 25%), no caso dos municípios evidentemente que gera enrijecimentos. Isto porque reduz muito a margem de liberdade. Mas, ao mesmo tempo, isto garante um volume de investimento importante em duas áreas estratégicas, claro que precisaríamos ter para segurança, para assistência social ou outra área. Eu confesso que não tenho uma posição consolidada. O ideal seria ter uma maior margem de liberdade. Mas considerando o atraso que existe no país em termos de compromissos cívicos e público dos governantes e os níveis de atraso que temos nas áreas de saúde e educação, em áreas, sobretudo mais pobres do país, me parece que ainda se faz necessário um nível de definição constitucional. Acho que poderíamos pensar em mudar isso, talvez para Estados com maior nível de desenvolvimento para se ter mais liberdade. Enfim, é toda uma discussão que me leva como cidadão a apoiar o nível de contingenciamento, de enrijecimentos. Como gestor eu preferia ter mais liberdade de movimento, como nós temos aqui em Porto Alegre no OP, que é um instrumento de discussão aberto com a sociedade dos rumos do orçamento público. Talvez aqui

não se justificasse tanta rigidez, são vários os municípios que existem estes níveis de participação da sociedade no processo orçamentário.

Tal afirmativa é corroborada pelo Técnico da Secretaria do Orçamento:

Apesar do fato de que todos saibam que num país como o nosso em que reconhecidamente a saúde e educação consistem em áreas prioritárias, nem todos os municípios são semelhantes. Alguns já investiram suficientemente recursos nessas áreas, sendo que áreas como habitação, saneamento básico e assistência social necessitam de maior alocação de recursos.

As palavras do Técnico da Secretária de Orçamento sobre este enrijecimento por parte da legislação expressam que o próprio processo do OP fica em parte prejudicado, uma vez que sua prioridade número um em quase seus 20 anos de história é o tema da habitação.

No Município de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo, onde a população de cada região escolhe suas prioridades, observa-se bem que a vinculação é nociva. Não obstante, a população, ano a ano, vem escolhendo como prioridade a habitação, apesar das funções saúde e educação sempre abocanham a maior fatia dos recursos.

De forma geral é possível perceber que as contradições e singularidades existentes no país tendem a apontar para a necessidade da construção de uma legislação que assegure os gastos em educação e saúde nos mais de 5.000 municípios existentes. Porém, tal tipo de política tende a desconsiderar as particularidades e realidades de municípios, como Porto Alegre, que tem uma maior maturidade na construção do Orçamento Público. Tal situação aponta para a necessidade de explicitar um debate que permita construir um encaminhamento que, simultaneamente, assegure que as políticas públicas possam atingir todo o país e que as particularidades e realidades locais possam ser expressas da forma mais eficaz possível, ou seja, para que as políticas públicas mais gerais possam ser flexibilizadas levando em conta as diferentes realidades locais.

4.6.4 Síntese dos pontos principais relativos ao Orçamento na PMPA

Na seqüência estão apresentados os principais tópicos relativos à questão do Orçamento na PMPA:

- Em uma análise do processo de elaboração do Orçamento da PMPA é possível verificar que esta peça, integrante de uma lógica mais ampla do Planejamento Público da cidade, necessita de um considerável senso de acuracidade. Neste sentido, percebe-se que os esforços empreendidos por todas as partes envolvidas estão diretamente ligados a formulação de um orçamento realista. De acordo com o conjunto de atores entrevistados e envolvidos diretamente neste processo, os déficits orçamentário e financeiro que ocorreram nos anos de 2002, 2003 e 2004 na PMPA, possivelmente foram gerados, dentre outros fatores, devido aos referidos Orçamentos terem sido construídos sem a precisão necessária, impedindo que a execução orçamentária tenha sido compatível com os valores de receitas e despesas projetados. Particularmente relevante é perceber que, em muitos casos, as previsões de receitas consideradas são inexequíveis. Na Administração Pública a despesa é fixada e a Receita estimada. Sendo assim, sempre que ocorrer um desequilíbrio entre estes dois lados do Orçamento devido ao fato das receitas efetivas serem menores que as projetadas, obtém-se déficit. Pode ocorrer também resultados positivos (superávit), como os detectados nos anos de 2005 e 2006. Portanto, a importância de o Orçamento ser o mais realista possível é um fator relevante do prisma da gestão pública do município.
- Outro ponto relevante de uma análise crítica refere-se ao conjunto de leis que disciplinam a administração pública no Brasil de forma geral, e a elaboração dos Orçamentos dos 5.561 municípios do país de forma específica. Neste sentido, nota-se que existe um enrijecimento na forma de como os Municípios devem apresentar seus Orçamentos, tais como a aplicação de 25% na área da Educação, e 15% na área da Saúde. Muito embora estes dois temas sejam estratégicos para o desenvolvimento e fortalecimento do país parece necessário considerar com mais detalhes a especificidade das realidades locais dos diferentes municípios brasileiros. Em virtude da legitimidade dos argumentos contraditórios envolvidos nessa discussão, parece essencial ampliar o debate sobre este tema. Como ponto de partida é possível refletir sobre cidades tais como Porto Alegre, que possuam práticas diferenciadas e participativas no processo de elaboração e controle do seu Orçamento – como o

Orçamento Participativo (OP). Nestes casos, parece razoável propor maiores graus de liberdade e flexibilidade na elaboração do Orçamento Público Municipal. Isto porque nestas cidades existe uma maior maturidade, construída processualmente, no que tange a obtenção de experiência ao longo dessa evolução. No entanto, aspectos da legislação federal necessitariam ser modificados, o que não é um processo simples do prisma político e técnico. Porém, é preciso ressaltar que atualmente em Porto Alegre, apesar do fato de o OP não poder mudar os percentuais estabelecidos pela lei federal, tende a existir flexibilidade e liberdade no que tange as decisões sobre que ações e projetos serão realizados/executados nas diversas áreas (ex: saúde e educação).

- No Processo de elaboração do Orçamento da PMPA são levadas em consideração diversas informações, para se proceder a alocação de recursos orçamentários, em particular: i) prioridades estabelecidas nas grandes assembleias regionais e temáticas do OP; e ii) análise histórica do comportamento da despesa de cada um dos órgãos do município. As despesas gerais do município estão relacionadas com o conceito *top-down* (ex: gastos com pessoal). Já as despesas relacionadas com as demandas mais diretas da população tendem a ser construídas segundo uma lógica do tipo *bottom-up* (ex: habitação popular e construção de creches). Neste sentido as demandas e reivindicações apontadas de forma direta pela democracia participativa, através do OP, servem para articular uma visão mais ampla do processo.
- Salienta-se ainda que a forma como foi estruturado o Orçamento na cidade, nos anos de 2006 e 2007, detalhado até o nível de elemento de despesa, permite que o Orçamento seja entendido de forma mais clara e direta. Entretanto, de acordo com a percepção dos entrevistados, verificou-se que este nível de detalhamento causou uma série de entraves sob o prisma da gestão Orçamentária. No processo de execução orçamentária existe um limite autorizado por lei pelo poder legislativo, que determina um percentual de mudança entre os diferentes elementos de despesa. Percebe-se ainda que estes limites de mudança tendem a prejudicar a execução. Foi apontado que para o ano de 2008 o orçamento não será mais detalhado até o nível de elemento e sim até o nível de natureza de despesa, o que não permite que o Orçamento seja explicitado com o nível de transparência como os utilizados nos anos de 2006 e 2007. Neste sentido, parece mais plausível que se proceda a uma inversão de lógica. Ampliando a possibilidade de troca de recursos entre uma dotação e outra durante o processo de

execução. Mas ao mesmo tempo mantendo o Orçamento o mais transparente possível, apresentado detalhado até o nível de elemento. Para que isto ocorra parece necessário à ampliação do debate de todos os atores envolvidos neste processo.

- Ainda sobre o processo orçamentário, no ano de 2007, o município apresentou seu orçamento através de Programas. De acordo com os relatos dos entrevistados e a literatura pesquisada, o orçamento tradicional, utilizado até então, preocupava-se apenas com o aspecto dos gastos. Servia como mero documento de previsão da receita e autorização da despesa sem que se estabelecesse nenhum vínculo com o processo global de planejamento governamental. Basicamente era feita uma estimativa de receita (quanto se iria arrecadar) e posteriormente decidia-se onde gastar, sem que houvesse prioridades ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos. A adoção do conceito do Orçamento-Programa trabalha com a lógica de que o Orçamento é um documento legal que contém programas e ações que são vinculados ao processo de planejamento global da cidade. Esta forma orçamentária de se trabalhar por programas, já vem sendo defendida pela ONU a mais de 30 anos, como uma boa prática de gestão. Prática esta, que apresenta em sua estrutura programas que buscam atender aos problemas centrais temáticos da cidade, e que tem seu suporte através de ações, que possuem metas que são medidas e acompanhadas sistematicamente por indicadores oficiais. Sendo assim, a utilização deste modelo proposto pela PMPA – Orçamento Programa – serve para que a administração pública tenha um caráter mais profissional e busque atingir seus resultados através da melhoria dos problemas dos cidadãos da cidade e não simplesmente pelo viés tradicional, utilizado na administração pública brasileira, que trata da distribuição dos recursos de forma hermética, centralizadora e tecnocrática, buscando resultados e eficácia para os cidadãos com a maior transparência possível. A título de síntese parece possível dizer que a proposta em curso na PMPA objetiva desenvolver um método de Orçamento, ligado a um Planejamento elaborado de forma participativa e plural, visando melhorar a eficácia global da gestão da cidade.
- Finalmente o Orçamento Programa aponta para necessidade de buscar o equacionamento dos problemas diagnosticados pelos gestores, com foco na busca de resultados passíveis de serem mensurados externamente junto aos usuários do sistema público. Visando obter os resultados projetados, a idéia consiste em adotar a noção da

transversalidade entre os diferentes órgãos do Município. Isto porque são perseguidos os objetivos coletivos da cidade, em contraposição a uma mera visão local dos objetivos isolados que existem em cada um dos órgãos da administração Municipal. A medição dos resultados objetivamente atingidos por esta nova lógica é um tema relevante, embora não seja foco deste trabalho. Alguns resultados da adoção dessa nova lógica podem ser visualizados no Anexo D, onde se demonstra uma evolução significativa no nível de acuracidade entre planejado e realizado no período de 2003-2006 na PMPA quanto à execução das receitas.

4.6.5 Planejamento versus Orçamento

Nesta seção serão apresentados os principais aspectos relativos às inter-relações dos temas do Planejamento e do Orçamento.

O processo de construção e elaboração do Planejamento e do Orçamento da cidade de Porto Alegre apresenta uma relação direta. No processo de elaboração destas duas peças – PPA e LOA – é possível perceber a adoção de uma lógica comum baseado no modelo de gestão proposto para a PMPA. Em outras palavras, parece haver uma preocupação formal em adotar uma abordagem integrada e de cunho sistêmico. Neste sentido, o ponto de partida para a implementação deste novo modelo está ligado diretamente com a construção do PPA. De acordo com a técnica responsável pelo PPA da Secretaria de Gestão: “o planejamento da Prefeitura se deu na formatação do PPA. Ao constituir o PPA se deu o formato do planejamento nos 21 programas de governo”.

Este discurso é corroborado pelo Secretário de Orçamento: “o PPA é o ponto de partida para se chegar ao orçamento. O PPA é um planejamento de médio prazo e o orçamento é um instrumento de execução deste planejamento”.

Em relação aos procedimentos adotados para a construção do PPA, e suas ligações com o processo Orçamentário, o Secretário de Governança afirma que:

O PPA é de 4 anos e o orçamento é a execução ano a ano daqueles planos com a possibilidade de anualmente, em função do que aconteceu na execução orçamentária do ano e também da avaliação crítica da execução dos programas integrados, da melhor avaliação da realidade a cada ano que passa avaliação e correção dos rumos do PPA, determinando também correções nos orçamentos. O que não se pode é fazer apenas orçamentos incrementais, os programas integrados, à avaliação da sua execução a cada ano, as correções de rumos que se realizam

permitem que se elabore um orçamento que seja a execução de mais um dos anos previstos no PPA.

Fica evidenciado no discurso do Secretário de Governança que, a partir da elaboração do PPA, desenvolveu-se a construção dos Orçamentos anuais. Além disto, como o PPA é um instrumento de planejamento de 4 anos e que todo processo de planejamento tem como característica ser um processo dinâmico, cabe a Lei Orçamentária Anual (LOA) proceder aos ajustes necessários no Planejamento. A interligação entre o PPA e a LOA serve para que se consiga alcançar os objetivos inicialmente propostos no Planejamento. A idéia a ser perseguida parece ser de que o Orçamento não se constitua apenas em uma peça de natureza legal, mas que, de fato, esteja diretamente ligado ao processo global da atuação sobre os problemas temáticos de maior relevância.

No entanto, cabe ressaltar que no processo de elaboração do PPA foram detectados alguns pontos problemáticos. Para o Secretário de Habitação do município:

Na elaboração do PPA, embora tenha havido muita discussão, não houve um levantamento real do que deveria ser feito para melhorar Porto Alegre, tendo em vista as demandas reprimidas, que havia uma necessidade e uma obrigatoriedade de cumprimento daquelas obras que estavam prometidas desde 1999. O Departamento se ateve justamente primeiro em cumprir as demandas prioritárias do passado para atender as futuras demandas. Sendo assim, não se pode fazer um levantamento real das demandas das necessidades para melhoria da cidade e sim apenas atender obras da comunidade. Na parte funcional, houve diversas críticas justamente porque estávamos deixando de fazer obras de impacto para Porto Alegre a fim de atender demandas que na visão da equipe técnica não seriam aquelas necessárias para Porto Alegre.

Esta citação explicita que, além de um diagnóstico preciso e sistêmico dos problemas da cidade, é necessário rever algumas das demandas proposta pelo OP tendo em vista que, em função da dinâmica do processo, podem existir outras obras apontadas como muito mais urgentes. Isto sugere a construção de uma peça orçamentária precisa, onde as demandas da comunidade sejam atendidas no período de tempo previsto, diminuindo a probabilidade de que estas demandas possam se tornar obsoletas.

Outro tema importante é avaliar como ocorreu a divisão dos recursos orçamentários para cada uma das Secretarias, bem como a forma de alocação dos mesmos nos 21 Programas de Governo. De acordo com a Técnica da Secretaria de Gestão:

No momento inicial do Planejamento ainda não estavam definidos os recursos para cada um dos 21 Programas de Governo. Isso é um processo de construção, existindo uma base a partir da qual se parte. Mas é um conjunto de negociações que se dão no âmbito da execução dos programas, das prioridades de governo, das orientações e definições do OP que impactam nessa divisão.

A afirmação da entrevistada sugere que o processo de divisão dos recursos não é realizado de forma centralizada. Ainda, que o resultado do planejamento e do orçamento é um processo plural envolvendo diferentes interesses entre os quais é possível destacar: i) as prioridades do governo; ii) definições da sociedade através do Orçamento Participativo; e iii) o histórico do comportamento das despesas já existente. Enfim, utilizando-se de Matus (2005), pode-se verificar que se trata de um 'jogo social'.

Complementando as percepções anteriores, o Secretário de Governança afirma que:

Na verdade, existia o histórico. A parte administrativa permanece não tendo como discutir a questão de gastos com pessoal e a própria matriz que existia. Ocorreram ajustes, mas no primeiro momento o histórico foi mantido para não romper com a lógica anterior. Entrar em um processo, onde se rompe com a estrutura vertical e propõe programas aos líderes políticos, e já sair rompendo com uma lógica de uma matriz já existente, é muita coisa ao mesmo tempo, acredito que boa parte tenha sido mantida.

O discurso do Secretário aponta para a necessidade de considerar futuras mudanças, sem que as 'regras do jogo' sejam alteradas de uma hora para outra. Contribui para esta visão o acúmulo de conhecimento e de experiência dos profissionais permanentes da prefeitura. Para a proposição de mudanças é necessário realizar um levantamento detalhado e aprofundado da situação existente. Isto sugere que a legislação está correta em propor que o PPA seja elaborado 1 ano após a eleição municipal. Esta defasagem de 1 ano da nova legislatura permite um diálogo entre os planejamentos anteriores e as novas proposições em jogo. Ainda, no caso específico da PMPA, é razoável considerar a existência de dificuldades objetivas para a mudança proposta entre o conceito tradicional de gestão vertical e os programas horizontais propostos que propugnam um razoável grau de transversalidade entre as ações das diferentes Secretarias.

Outro ponto a ser ressaltado trata das restrições existentes, que tendem a prejudicar a elaboração do Orçamento. Neste sentido, fatores prejudiciais à boa elaboração do Orçamento são: i) limitações de gastos impostas pela legislação vigente; ii) conjunto de necessidades e

carências existentes na sociedade como um todo (demandas reprimidas do OP); e iii) comprometimento com a folha de pagamento de pessoal.

Para o Secretário de Orçamento as decisões do OP contribuem para a definição das prioridades. Isto na medida em que, em todos os casos, existem mais demandas da população do que recursos disponíveis. Nas palavras do Secretário do Orçamento:

O volume de demandas sempre é maior que o volume de recursos, neste ponto o Orçamento Participativo é um instrumento político importante porque ele deixa com a sociedade a definição das prioridades. Seria uma obrigação do governo que passa a ser da sociedade, definir essas prioridades. Então esta é a questão, definir as prioridades.

Um outro aspecto a ser considerado é a forma de como é feito o processo da elaboração orçamentária, onde a despesa é fixada e a receita é estimada. A este respeito o Secretário de Governança considera que:

O grande problema da execução orçamentária é a previsão de uma receita e a fixação de uma despesa irreal, dificultando a realização efetiva das previsões que foram feitas. Isso acontece pela necessidade de pagar dívidas de restos a pagar e compromissos que ficaram pendentes ao longo do caminho, refletindo numa elaboração imprecisa de orçamento daquele ano. Creio que o grande desafio é evitar a elaboração de um orçamento que não tenha uma receita prevista bem ajustada e que não tenha uma despesa fixada realista de maneira que não tenhamos que ao longo da execução do orçamento praticamente desfigurá-lo ou porque previmos mais receita ou não fixamos a despesa de uma maneira imprecisa não levando em conta todas as determinações que impactam na despesa a cada ano. A técnica orçamentária é tanto melhor quanto mais ela for capaz de permitir que o orçamento executado efetivamente seja o mais próximo possível do orçamento previsto até em respeito a Câmara Municipal de Vereadores e em respeito à Lei, porque o orçamento é uma lei e o fato de nós não executá-lo nos níveis que foram autorizados pelos vereadores.

Pelo prisma das amarras existentes na legislação, que fixa percentuais mínimos de gastos nas áreas de saúde e educação, nota-se que estes podem ser prejudiciais para a gestão pública em alguns casos específicos. Por exemplo, no caso da PMPA é possível que isto ocorra na medida em que os tetos estabelecidos para gastos em educação, muitas vezes, podem ser maiores do que as reais necessidades do município – ao menos em termos da

discussão de prioridades em relação a outras áreas consideradas. O discurso da Técnica da Secretária de Gestão evidencia que:

Na verdade prejudica muito, porque onde se tem 38% do orçamento com uma destinação pré-estabelecida, não se consegue trabalhar sobre essas duas questões, mas também remete a duas secretarias que são de políticas estruturantes, que é a educação e a saúde. Não diria que prejudica, mas não temos muita flexibilidade para compor os demais órgãos que também são estruturantes. 25% tem que ser gasto e às vezes chega ao final do ano e tem um acréscimo de receita, tendo que injetar dinheiro na Secretaria da Educação quando na verdade não deveria ser naquele exato momento. Isso eu acho que é um prejuízo, porque essa receita poderia ficar em caixa ou investir em um outro projeto mais emergente, até mesmo na própria saúde ou em outra política. Mas não, tem que se cumprir os 25% e às vezes este estrangulamento se dá até no final do ano porque se fecha o orçamento, as contas. Isso para mim é um problema.

Em contraponto a exposição anterior, o relato da Secretária da Educação aponta que, muito embora a mesma seja responsável por 30% do montante das receitas do município, ainda assim, as restrições orçamentárias existem:

Na verdade existe uma restrição orçamentária, mas que não aparece de forma clara, mas sim como um impeditivo de liberação de novas ações, tendo em vista que existe uma série de ações já desenvolvidas pela SMED que dificultam a criação de novas ações propostas.

Portanto, parece não haver convergência entre os argumentos expostos pela Secretária de Educação e a Técnica da Secretaria de Gestão. Neste sentido, parece relevante estabelecer um profundo debate sobre as atuais restrições orçamentárias oriundas das legislações federais e municipais. Embora não haja dúvidas sobre a importância da educação e da saúde para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do município, outras prioridades – principalmente em relação ao montante de recursos envolvidos – podem ser consideradas de maior prioridade. Por exemplo, do prisma sistêmico, ações no âmbito do saneamento básico – embora não se constituam em investimentos diretos em saúde – podem ter um maior e mais eficaz impacto sobre a saúde pública no médio e longo prazo. Ainda, uma das questões sugeridas no debate é que é necessário realizar uma projeção mais precisa das receitas do município visando desenvolver um planejamento realista passível de ser executado na prática

no transcorrer do ano. Isto tende a impedir que, ao final do ano, sejam feitas escolhas inconvenientes e não planejadas visando gastar os recursos adicionais proveniente de receitas extraordinárias ou, por outro lado, realizar cortes nos investimentos e custos previstos no caso em que as receitas não são realizadas de acordo com o plano.

De outra parte, quando questionada sobre a existência de um plano de longo prazo para a Educação no Município, a Secretária afirma que: “não existe tal plano, mas deveria existir. Estamos empenhados para projetar este plano, para que se projete um Plano de Desenvolvimento da Educação para pelo menos 10 anos futuros”.

Esta afirmação aponta para o fato de que devem ser propostas ações de planejamento de longo prazo com foco, também, nas áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do município. A falta de planos de longo prazo tende a tornar menos eficaz os investimentos e gastos de curto-prazo.

Já em relação ao processo de melhoria do desempenho do orçamento público, a técnica da Secretaria e Gestão diz que:

Para melhorar o desempenho do orçamento, eu acredito que só tem um formato, que é modernizar a gestão pública, no sentido de romper com a lógica da verticalidade, do “eu sozinho”, com lógica de trabalhar única e exclusivamente sob um ponto de vista e trabalhar assim por programa. E acho que o que mais me agrada neste projeto é tratar, tentar mostrar ao funcionário público que ele pode ser eficiente e que ao ser eficiente ele pode melhorar os seus processos. Mas só tem uma maneira de sair deste ostracismo que se encontra a máquina pública nacional, que é através da melhoria da eficiência da administração pública e tentando reverter o quadro de estar sempre devendo. Estes processo são tão morosos, as coisas têm tanto descaso na administração pública, porque ninguém é gerenciado dentro da administração pública. Ao trazer um gerenciamento para a administração pública, começares a ter interlocutores de gerenciamento e lideranças intermediários que te cobrem pelo andamento dos processo, eu acredito que isso venha a diminuir os processos longos. Exemplo: temos uma obra contratada por R\$ 2.000.000,00, com um prazo para cumprimento de 6 meses, o não gerenciamento desta obra leva 1 ano e 6 meses para fazer esta obra, em cima destes R\$ 2.000.000,00 teremos os reajustes previstos por lei e desperdício de material. Assim, esta obra vai acabar saindo por R\$ 3.000.000,00. Isso acontece porque ninguém gerência, ninguém cobra, ninguém verifica porque não se cumpriram os prazos, se a empresa não cumpriu o seu prazo. Temos que multar, temos que ser eficientes. Na empresa privada se faz isso, porque nós não podemos fazer? Nós coordenamos dois programas na secretaria de gestão (PDM e PIEC) na qual estamos tratando dessa

forma. Não estamos colocando a faca no pescoço de ninguém, mas utilizando o mesmo tratamento das empresas privadas junto aos seus prestadores de serviço, pois precisamos ter o mesmo respeito. Não é porque o dinheiro é público que não é de ninguém. Pelo contrário, o dinheiro público é da sociedade.

A análise deste discurso aponta para a preocupação da necessidade de uma profissionalização eficaz das ações realizadas no âmbito da administração pública. Isto parece implicar em pontos tais como: i) necessidade de capacitação permanente do quadro profissional; ii) melhoria contínua e sistematização dos processos internos de acordo com as melhores práticas da gestão pública; iii) ampliação das ações de planejamento e controle em geral, e dos projetos em particular; iv) desenvolvimento de um ‘olhar’ sistêmico sobre os problemas existentes na prefeitura e na cidade visando adotar soluções amplas e eficazes, do prisma do longo prazo, para os problemas centrais da cidade; v) produzir o máximo de serviços com os recursos existentes (fruto do esforço coletivo dos cidadãos e das empresas através do recolhimento de impostos). Em outras palavras, profissionalizar parece sinônimo de adicionar ‘valor público’ aos cidadãos.

Indo ao encontro das exposições anteriores é relevante ressaltar que o processo de Planejamento e Orçamento da Prefeitura foi estruturado fundamentalmente a partir da utilização da ferramenta de gestão *Balanced Scorecard (BSC)*. Esta ferramenta de gestão, muito utilizada nas empresas privadas, serviu para estruturar uma nova ótica sobre o processo de planejamento na cidade de Porto Alegre. O Secretário do Orçamento considera que:

O BSC é um instrumento de planejamento estratégico amplamente utilizado na iniciativa privada. A sua utilização no setor público precisa de algumas adaptações, porque as características de setor público são diferentes da iniciativa privada. Considero ainda que estas adaptações foram feitas em parte, não na sua totalidade no processo de planejamento da PMPA.

As considerações do Secretário mostram que o emprego de ferramentas utilizadas nas empresas privadas necessita de adaptações para a Administração Pública. Por exemplo: i) a relação entre a perspectiva financeira (privada) e do orçamento (pública); ii) a diferença entre o conceito de cliente e consumidor (privada) e de cidadão (pública). Ainda, no processo de implementação na PMPA foram feitas adaptações, mas não em sua totalidade.

De acordo com o Secretário de Gestão, o BSC contribuiu com a implementação das propostas feitas nas eleições:

O BSC é a expressão de compromisso, de contrato que o gestor público firmou na eleição. Permitiu ter um Mapa Estratégico que expressa os compromissos de Governo assumidos com a sociedade na eleição. É um contrato com a sociedade que será executado ao longo do período de governo. O BSC é diferente dos modelos mais tradicionais onde se faz um plano de governo, apresenta-o na eleição e depois o coloca na prateleira e se esquece dele, passando a cuidar do cotidiano da administração, deixando de ver o compromisso projetado na eleição. O BSC tem o propósito de permitir que o Mapa Estratégico e a definição de ações e objetivos centrais de atuação sejam permanentes na administração para que se acompanhe dia-a-dia o contrato estabelecido com a sociedade.

No discurso do Secretário parece evidente que o BSC foi uma ferramenta útil no processo de implementação do Plano de Governo proposto na eleição. Além disto, auxiliou o processo de Planejamento ao diferenciar-se dos modelos tradicionais, permitindo o acompanhamento permanente, por parte da sociedade.

No que tange às contribuições trazidas pela implementação do BSC, o Secretário de Habitação menciona que:

Acho que é muito importante para a administração pública, pois visa dar conhecimento para as pessoas envolvidas no governo, na sua execução, podendo fazer um acompanhamento real do que está sendo executado, do que está em andamento e das dificuldades encontradas para a execução.

Conforme o Secretário, a importância do BSC é de proporcionar aos gestores um melhor controle da execução das atividades de seu órgão, trazendo um acompanhamento realista, e também gerando conhecimento de todas as ações para as pessoas que estão envolvidas no governo. O Secretário de Governança ratifica as afirmações anteriores, explicitando que o BSC:

É uma ferramenta fundamental, pois tem sido importante na montagem do nosso modelo de gestão, permitindo além de elaborar o mapa estratégico, formatar os programas integrados, constituir o comitê gestor, em fim, definir a macro estrutura do processo de planejamento estratégico. O BSC permite que se monitore a sua execução e se faça às correções de rumos necessárias. Neste sentido eu acho que ele é um instrumento fundamental da política de gestão da prefeitura.

Fica evidenciado, de acordo com as afirmações do Secretário de Governança, que a utilização do BSC proporcionou a montagem do modelo de gestão, fazendo com que a Prefeitura mudasse sua lógica de tratar os problemas de forma isolada, privilegiando uma ótica sistemática e sistêmica de olhar a gestão pública.

A técnica da Secretaria de Gestão sugere que o BSC permitiu promover inovações nos processos da PMPA:

Para mim é complicado falar sobre o BSC, que é a gestão por resultado. O BSC permite enxergar todos os diversos processos existentes, não só sobre determinados processos, além de dar uma visão balanceada dos mesmos. Isso proporciona uma análise dos processos meio e fim, o que acaba sendo um ganho. Além disso, o BSC mede resultados através de indicadores que te apontam como agir. Para mim aqui está o pulo do gato, porque é onde se começa a mostrar os resultados, começa a medir e dar eficiência ou não ao serviço. As pessoas começam a identificar que o seu pedaço está sendo medido, já que a nossa estratégia desenvolve-se sob três plataformas: o mapa estratégico, os objetivos estratégicos, os programas e as ações. Os três são controlados por indicadores, a pessoa lá da ponta sabe que está sendo medida, percebendo que a sua execução está sendo vista, não só sob o ponto de vista físico como de resultado. Isso é que eu acho interessante no BSC, perceber todos os processo e mensurá-los. Só podemos evoluir o processo se ele for medido, onde podemos apontar as fragilidades e as melhorias. Voltamos à questão gerencial, porque o portal de gestão é uma ferramenta imprescindível, dando visibilidade do gerenciamento. Ao termos colocado um gestor de carreira ou um gerente de programa no meio deste processo, significa que esse funcionário público está cuidando do serviço público, sendo capacitado para gerenciar de uma maneira mais efetiva os processos da prefeitura. O BSC é perfeito.

O discurso da técnica aponta para a idéia de que o BSC auxilia, de forma objetiva, nos seguintes tópicos: i) formulação da estratégia global da PMPA a partir de uma visão sistêmica; ii) planejamento e controle dos principais macro processos da prefeitura, permitindo o desenvolvimento processual de uma visão de transversalidade na gestão da prefeitura; iii) comprometimento dos atores envolvidos com o planejamento realizado; iv) profissionalização dos funcionários através da capacitação dos funcionários; v) medir as ações governamentais a partir da montagem de um sistema de indicadores. De uma forma sintética parece possível afirmar que o BSC pode contribuir de forma significativa para a transparência na gestão dos recursos públicos. O discurso também evidencia exagero quanto à potencialidade da ferramenta (“O BSC é perfeito!”). Tal fato pode apontar para uma carência

de uma discussão mais profissional e ampla sobre o amplo conjunto de métodos de melhorias passíveis de serem utilizadas no serviço público.

Quanto às dificuldades nas interligações existentes entre os processos de Planejamento e Orçamento na PMPA, o Secretário de Habitação destaca que:

A grande dificuldade é justamente a de que o planejamento feito não cabe dentro do orçamento previsto. Todo o planejamento deve ter por base o custo real, como por exemplo, todas as demandas vindas do OP. Elas são consideradas uma obra até o limite do valor x. Mas se o valor for insuficiente, uma vez que normalmente custam o dobro do valor gravado, o orçamento fica curto. Então não existe uma relação entre planejamento e orçamento.

O Secretário aborda criticamente um problema relevante relativo ao processo do Orçamento Participativo. Em grande parte das vezes as obras demandadas no OP necessitam de um período superior a um ano para serem executadas. Porém, o Orçamento é elaborado sob uma base anual. Sendo assim, ocorrem discrepâncias entre as lógicas do Planejamento e do Orçamento, de forma que os recursos existentes não são suficientes para atender as demandas aprovadas para um período de 1 ano. Segundo o Secretário da Habitação, problemas adicionais decorrentes da ausência de um planejamento de longo prazo contribuem significativamente para as dificuldades supracitadas na medida em que:

Nunca foi feito um plano de habitação correto para Porto Alegre. As demandas da comunidade nunca foram associadas à parte técnica, a comunidade não tem conhecimento do valor para a execução de uma obra, elas demandam achando que o orçamento é uma poupança, que o valor gravado neste ano, será transferido para 2008, mas o orçamento é anual. Nós temos 16.000 famílias carentes e em situação de risco em Porto Alegre.

Já a Técnica da Secretaria da Gestão destaca a importância da interligação do Planejamento e do Orçamento:

A importância é total, porque se é difícil ter um orçamento ligado ao planejamento, imagina se isso não existisse. Não teríamos nenhum planejamento. Acho que para qualquer órgão público que queira implantar um sistema de planejamento estratégico neste nível, tem que ser ligado com o orçamento. Só tem uma situação em que se consegue sensibilizar as partes, é o dinheiro, então onde se tem a ligação do planejamento com o orçamento as pessoas põem atenção ali, o que é difícil. Mas

quando começa a mexer no bolso, começa a mexer com a sensibilidade, então se começa a trabalhar. A dificuldade realmente é o rompimento de uma cultura tradicional, que possuímos a anos, rompendo com uma lógica e tentando compor uma outra lógica. Para mim isso é uma grande dificuldade, pois precisaríamos de tempo. É uma pena se houver uma troca deste projeto (não estou falando em relação a governo, mas como prefeitura, como administração pública), pois romper com esta lógica seria um retrocesso, voltaríamos para as caixinhas, voltaríamos com a questão operacional vertical, que vai contra a uma tendência mundial nos serviços públicos. Mas no Brasil as coisas costumam a acontecer. O que me motiva é que existem outros governos trabalhando com a mesma lógica, em Brasília, em alguns Ministérios, existe já uma percepção de que até agora este modelo que estava aí, estava decadente. Pode ser que isso sensibilize, mas romper com a lógica do tradicional para a lógica do matricial, ou seja, trabalhar em conjunto, é o principal.

A citação da técnica explicita a necessidade de ligação entre o Planejamento e o Orçamento. Parte da perspectiva de que a problemática da alocação dos recursos tende a facilitar este inter-relacionamento. Argumenta-se que a interligação entre o Planejamento e o Orçamento através da noção de programada facilita o ‘rompimento’ (mudança do modelo mental) da lógica tradicional adotada pela PMPA. Porém, a técnica deixa claro que é necessário tempo para que se possa fazer à mudança e que existe um risco de que trocas de governo possam implicar em um retorno a estruturas setorializadas/departamentalizadas.

O Secretário de Governança sintetiza as idéias expostas anteriormente:

Gostaria de destacar que quando falamos de planejamento estamos falando na mudança do futuro da cidade, não estamos falando do planejamento do governo, estamos falando da cidade. Todo o desafio do planejamento é articular-se com o desenvolvimento da cidade com seu futuro e procurar influenciar para que o seu futuro seja melhor e mais equilibrado para a vida das pessoas. Muitas vezes se trabalha a idéia de uma maneira muito técnica como se planejamento fosse apenas elaboração dos técnicos. Na verdade o planejamento tem que estar completamente articulado e captando a cidade, o desenvolvimento da cidade, os atores que atuam na cidade, ou seja, o planejamento tem que ser construído participativamente para que tenha esta conexão forte com os rumos da cidade e possam influenciar nela. O caminho nada mais é do que o envolvimento dos recursos públicos para que este planejamento possa se orientar para a melhoria da qualidade de condições de vida, redução das desigualdades, incorporação das populações mais pobres e melhoria da convivência entre as pessoas. Eu vejo no planejamento a visão mais do

envolvimento da cidade como um todo, não só do governo. O orçamento é a parte do governo na incidência do planejamento e na vida da cidade. O planejamento não é só PPA. O planejamento de uma prefeitura envolve não somente o planejamento de recursos orçamentários envolve o planejamento do plano diretor, o planejamento que se desenvolve na governança solidária de tal maneira que uma visão sistêmica, holística do planejamento, tem que levar em conta as diferentes dimensões. O planejamento da cidade tem que ser resultado destas diferentes dimensões, já o planejamento orçamentário é muito mais a parte do governo, a forma como ele incide no desenvolvimento da cidade através destas várias instâncias de planejamento. A importância desta ligação com a gestão da prefeitura é total porque esta gestão da prefeitura nada mais é do que a forma como a prefeitura se organiza para realizar o planejamento e construir o orçamento e executá-lo a cada ano.

Nas afirmações do Secretário fica evidente que a interligação destas duas peças orçamentárias (PPA e LOA) é fundamental para que a administração pública consiga desenvolver de forma eficiente o atendimento as demandas da população tornando possível à realização das ações planejadas.

4.6.6 Síntese dos pontos principais relativos às Inter-relações do Planejamento com o Orçamento

Nesta seção será apresentada a seguir uma avaliação sintética crítica das inter-relações entre o temas do Planejamento e do Orçamento na PMPA:

- A adoção do *Balanced Scorecard* (BSC) por parte da Prefeitura de Porto Alegre expressa uma preocupação com a melhoria da eficácia da gestão no município com foco na busca de uma inter-relação entre estratégia, ações e resultados. A visão da melhoria da gestão pública foi originalmente exposta no Programa de Governo e a escolha do BSC como elemento articulador do Planejamento ocorreu no início do Governo. Importante ressaltar que a utilização do BSC serviu, também, como elemento integrador das práticas de planejamento já testadas em Governos anteriores (exemplo: Orçamento Participativo). O conjunto de entrevistas realizadas corrobora a visão de que o BSC se constituiu em um dos elementos relevantes para trabalhar os problemas da cidade de forma sistêmica e sistemática. Sendo assim, os documentos analisados explicitam que o BSC esteve presente na definição da atual visão sistêmica do governo. A utilização desta ferramenta permitiu que o governo fizesse uma tentativa de integrar sua estrutura administrativa nas distintas áreas a partir de uma

visão multidisciplinar (sistemática), no intuito de realizar o atendimento das demandas da população com uma lógica de otimização dos recursos públicos. A noção de adotar uma visão, o máximo possível transversal com o compartilhamento das responsabilidades para o equacionamento dos problemas centrais da cidade pode ser mais bem compreendida na medida em que esta é uma das propostas conceituais básicas do BSC. Outro ponto relevante neste contexto foi a construção do Mapa Estratégico do Governo, que explicitou os objetivos estratégicos, os eixos de governos e as suas perspectivas (visão do futuro, resultados para a sociedade, responsabilidade financeira, foco na atuação e Governança Solidária Local). Seguindo esta lógica, a utilização do BSC foi relevante para que a PMPA construísse seu Planejamento baseando-se na visão sistêmica explicitada no Mapa Estratégico. O BSC auxiliou na organização dos objetivos estratégicos do governo, que se alicerçam nos eixos ambiental, social e econômico. Ainda, no momento da elaboração do PPA, auxiliou no processo de identificação das correlações dos objetivos estratégicos com os 21 programas de Governo e suas respectivas ações. Entretanto, a construção de um bom Planejamento formal não é suficiente para que se implemente as propostas de governo. Para que a implantação ocorra de forma eficaz é necessário compatibilizar as atividades planejadas com as respectivas ações. Importante ressaltar que estas ações só podem ocorrer de forma eficaz se estiverem expressas com acuracidade e precisão no Orçamento. Assim, talvez seja possível afirmar que a conexão entre o planejamento e as ações no serviço público depende diretamente da eficácia da construção da peça orçamentária. Este é um elo essencial a ser considerado para o aprimoramento contínuo da gestão pública. É muito difícil tornar eficaz o serviço público através de uma tentativa de ligação direta entre planejamento e ações daí derivadas. De outra parte, um Orçamento que não está baseado em um planejamento estratégico tenderá a tornar as ações ineficazes e desarticuladas. Sendo assim, a peça orçamentária, quando bem construída, é essencial para que o planejamento se traduza nas ações desejadas e projetadas. Neste sentido, a Prefeitura elaborou o seu Orçamento através de 21 Programas, os mesmos existentes no PPA. A Lei anual do Orçamento serve de instrumento para a Prefeitura ajustar o seu Planejamento. Como o Planejamento é dinâmico, suas atualizações são benéficas, uma vez que é possível corrigir possíveis erros ou alterar metas de acordo com o andamento da execução do plano. Verificou-se ainda, que cada um dos projetos ou atividades contidos na Lei Orçamentária possui correspondência direta com uma das ações do PPA. Sendo assim, a lógica implantada

na PMPA, inspirada na ferramenta do BSC, tende a contribuir para tornar mais eficaz o inter-relacionamento do Planejamento com o Orçamento. Um ponto significativo a considerar está relacionado com a adoção de indicadores de desempenho, disponível em um portal de gestão, para cada um dos programas e ações, proporcionando um maior grau de controle dos recursos por parte do administrador e da sociedade. Esta visualização dos indicadores de desempenho, tanto do ponto-de-vista dos usuários internos (profissionais que atuam na PMPA) como dos usuários externos (população) é um elemento importante no sentido de ampliar a transparência dos resultados alcançados na gestão da PMPA. Dos discursos analisado torna-se visível às dificuldades para transformar os conceitos em práticas reais na PMPA e na sociedade civil. Neste sentido, é possível afirmar que se trata de um processo que envolve mudanças culturais consideráveis. Assim, a mera declaração do uso das modernas técnicas de gestão em geral, e do BSC em particular (por exemplo: a declaração da Técnica da Secretaria de Gestão: “o BSC é perfeito!”), não assegura por si só a eficácia do processo proposto.

- A Legislação que trata do Orçamento Público no Brasil, e mais especificamente, na cidade de Porto Alegre é bastante rígida. Esta legislação traz a tona um debate central no que diz respeito aos graus de liberdade que o administrador público possui para gerir os recursos do município. Assim, na medida em que existe a determinação de gastos mínimos em áreas como a Educação e Saúde e que os gastos com a folha de pagamento é de difícil modificação, existe um grau elevado de ‘engessamento’ dos demais gastos a serem realizados nos demais temas em jogo (exemplo: habitação, água, esgoto, outras partes ligadas a infra-estrutura, esportes, cultura, entre outras). No caso da Educação, a Constituição Federal (CF) fixa em um mínimo de 25% estes gastos. Neste caso a Lei Orgânica Municipal (LOM) tornou a legislação mais rigorosa, fixando um mínimo de 30%. Já no caso da Saúde, o limite mínimo que a CF fixa é de 15%. Sendo assim, um tema relevante de ser amplamente debatido refere-se as conseqüências derivadas deste ‘engessamento’. O Planejamento tem como prerrogativa basilar a busca do equacionamento dos problemas estruturais da cidade. Percebe-se que a rigidez derivada das obrigаторiedades legais e os gastos com pessoal, o que dificulta o atendimento das necessidades estruturais das diversas outras áreas envolvidas no planejamento. Isto tende a ser agravado pelo fato de que o Planejamento necessita ser elaborado levando em conta o máximo possível de realismo e precisão

em termos das receitas (disponibilidades) existentes. Sendo assim, é essencial verificar que as regras (ex: 30% para Educação e 15% para a saúde) orçamentárias e os gastos com pessoal se constituem em bases essenciais, na verdade restrições objetivas, para a elaboração de um Planejamento global eficaz e realista. Assim, parece possível afirmar que as restrições financeiras existentes dificultam sobremaneira a elaboração de um planejamento de cunho mais sistêmico. No caso de Porto Alegre esta questão parece ficar um pouco mais crítica tendo em vista o comprometimento existente da Receita com a folha de pagamento do funcionalismo público (próximo de 50% do Orçamento está disponível para o pagamento de pessoal). Outro fato relevante neste contexto, é que a cidade possui uma prática de participação popular que define, dentro das restrições legais e das despesas com pessoal, os destinos dos recursos públicos há quase 20 anos. Por exemplo, as práticas oriundas do OP tendem a ser de difícil execução prática na medida em que o mesmo tem indicado como prioridade número 1 nos últimos 7 anos (e durante toda a sua história esteve entre as 3 primeiras) o tema da Habitação. Neste sentido a confrontação dos Orçamentos do ano de 2007, da Secretaria de Educação (R\$ 322.372.013,00) com a da Habitação (R\$ 84.809.780,00) mostram uma provável assimetria do prisma do planejamento real e desejado na cidade. É necessário lembrar que a CF determina como responsabilidade dos municípios o ensino de 1º grau (primeira etapa do ciclo escolar, devendo o mesmo ter continuidade através dos governos Estadual (o 2º grau) e Federal (3º grau). Não há dúvida que temas como o da Educação e o da Saúde sejam considerados essenciais para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do país (e mais especificamente da cidade de Porto Alegre). No entanto, parece necessário ampliar o debate sobre a necessidade dos atuais níveis de gastos para cada um destes temas em cena. Talvez seja razoável, para os casos de municípios que já tenham atingido um elevado grau de qualidade nas áreas de Saúde e de Educação, rediscutir os atuais limites legais relacionados ao tema. Porém, o tema de fundo parece ser: ‘como compatibilizar uma legislação horizontal que garanta a saúde e a educação em níveis aceitáveis nos 5.561 municípios do país, com as especificidades locais que podem ser variáveis, especialmente para municípios onde a política pública tem um maior grau de excelência?’.

- Outro aspecto a considerar no contexto da interligação entre o Planejamento e o Orçamento são as mudanças culturais envolvidas. Neste sentido, parece que em muitos

casos os planejamentos realizados de forma mais tradicional tendem a se tornar ‘meras peças de ficção’. O novo modelo de gestão adotado pela PMPA objetivou efetivar uma relação direta entre o PPA e a LOA. Foi possível observar no discurso dos entrevistados a existência, ao menos em um primeiro momento, de resistências à implantação do modelo. Tal fato deve ser levado em consideração, especialmente se for considerado que existem aproximadamente 20.000 funcionários no município de Porto Alegre. Um dos pontos relevantes do prisma da resistência parece ter sido a adoção de uma lógica de medição dos resultados. Segundo os entrevistados, historicamente os servidores públicos não tem sido medidos em relação a produtividade. Isto tende a introduzir ‘receios’ no que tange ao modelo de gestão adotado. Logo, um tema relevante de aprofundar, para que o processo de Planejamento e Orçamento tenha êxito, parece ser o grau de comprometimento dos servidores com o modelo de gestão adotado.

- Finalmente, um tema central consiste em discutir os inter-relacionamentos entre o Planejamento e o Orçamento da ótica da eficácia da gestão pública. A idéia aqui parece estar relacionada com a necessidade de profissionalização da administração pública a partir da adoção de métodos de gestão eficazes. O intuito de longo prazo parece ser o da melhoria contínua dos processos internos, visando: i) melhorar a arrecadação de tributos; ii) racionalizar os custos administrativos (despesas de custeio); e iii) principalmente, maximizar o valor público nos serviços prestados a população. Neste sentido, ferramentas como o BSC, parecem ser úteis na melhoria dos processos de gestão, principalmente na medida em que tem foco nos resultados (no caso, a maximização do valor público gerado no âmbito da gestão municipal). Para que administração pública possa proporcionar uma melhoria objetiva da qualidade de vida da população não basta ter recursos financeiros a disposição. Também é necessária a realização de um diagnóstico eficaz dos problemas reais da população, que permita a elaboração de estratégias de médio e longo prazo, passíveis de serem implantadas na prática. O modelo de gestão adotado pela PMPA explicita que estes passos foram seguidos, identificando e mapeando os problemas, traçando objetivos estratégicos para a resolução dos mesmos, e também os executando através dos mecanismos legais existentes, no caso o PPA e a LOA.

5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Este tópico trata as principais conclusões, limitações e sugestões para o desenvolvimento de trabalhos futuros. A seguir são apresentadas as principais conclusões deste trabalho.

5.1 Conclusões

São as seguintes as principais conclusões desta dissertação:

- O trabalho empírico realizado aponta para o fato de que a integração do planejamento (através do PPA) e do Orçamento (LDO e LOA) tende a permitir a realização de avanços no processo de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Neste sentido, a adoção do BSC foi relevante na medida em que se trata de uma ferramenta que facilita a integração e o alinhamento entre o Planejamento e o Orçamento a partir de uma perspectiva de cunho estratégico. No caso específico da PMPA, foi elaborado um Mapa Estratégico, oriundo fundamentalmente do plano de governo, considerando três eixos: econômico, social e ambiental. A partir daí foram desdobrados 21 Programas e 313 ações (vinculando cada ação a determinado programa). Estas ações, foram primeiramente colocadas no PPA e, na seqüência, na lei orçamentária de 2006 em forma de projetos ou atividades.

- Um ponto crítico relevante de destacar está relacionado com as restrições objetivas que são impostas para a elaboração do Orçamento, a saber: i) legislação federal (ex: 15%, no mínimo, de recursos destinados à saúde); ii) legislação municipal (ex: 30%, no mínimo, de recursos para a educação); iii) Gastos com pessoal (ex: Na PMPA em media 52% do Orçamento Total, nos últimos 2 anos). É importante destacar que tais restrições, que tem sentido histórico em um determinado período, tendem a ‘engessar’ a elaboração de um planejamento sistêmico para a cidade, na medida em que os recursos discricionários (recursos livres) que podem ser estrategicamente priorizados tendem a se tornar restritos. Isto pode, por exemplo, explicar porque a demanda prioritária da cidade de Porto Alegre no prisma do Orçamento Participativo nos últimos 7 anos (Habitação Popular) tenha dificuldades de ser atendida através do Orçamento da PMPA. Além disso, é provável que ações de cunho sistêmico com visão de longo prazo (por exemplo: ações ligadas ao saneamento e ao desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade) possam atuar firmemente, e de forma provavelmente mais eficaz, sobre a saúde da cidade do que os recursos diretamente alocados a ‘função’ saúde. É razoável pensar que uma maior liberdade na alocação de recursos na cidade possa permitir com que os eixos estratégicos propostos possam ser atingidos de forma mais sistêmica e racional. Importante lembrar, no entanto, que legislações federais (ex: saúde e educação) são difíceis de serem alteradas na medida em que precisam ser construídas visando levar em conta os 5.561 municípios do país a partir de uma perspectiva geral de cunho horizontal. No entanto, um debate relevante parece ser a necessidade de flexibilização da legislação federal para levar em consideração as peculiaridades das cidades, particularmente aquelas que possuem um sistema de gestão pública mais avançada (por exemplo, poder-se-ia propor um processo de certificação do sistema de gestão público municipal para fazer este tipo de categorização). Ainda, é preciso questionar, a partir de uma perspectiva dinâmica, as leis municipais que tendem a ser mais fáceis de serem modificadas. Um exemplo é o caso do percentual de 30% para a educação na PMPA que implica em uma elevação de 5% em relação ao proposto pela legislação federal. Tal medida pode ser muito útil em determinado período de tempo, quando as carências do sistema educacional da cidade (particularmente as de ensino fundamental) forem críticas, mas que, ao serem supridas pelos investimentos realizados, podem ser superadas. No instante seguinte, é razoável pensar na necessidade de uma modificação na legislação, o que implicaria em

liberar um conjunto maior de recursos para serem geridos a partir de uma perspectiva mais ampla e sistêmica.

- A análise do caso permite corroborar as proposições de Matus (1996; 2005) que coloca que o planejamento tem um conteúdo, simultaneamente, técnico e político. Os discursos analisados apontam para o fato de que a construção do Planejamento e do Orçamento da cidade está diretamente relacionada com uma tensão permanente entre os interesses dos diversos atores envolvidos no processo: governo, sociedade civil organizada, setor privado, entre outros. Neste sentido, parece claro que a adoção de métodos avançados de gestão, embora contribua para proporcionar maior 'racionalidade', no sentido do método, ao processo de planejamento e orçamento, devem ser percebidos a partir de uma perspectiva mais ampla dos diferentes interesses econômicos e sociais, cristalizados a partir de uma visão de cunho predominantemente política.
- As novas proposições em termos de gestão apontam para a transversalidade das ações, trazendo uma visão da necessidade de gerir os principais macro processos da cidade, tendem a enfrentar resistências objetivas por parte dos profissionais da PMPA. Três parecem se constituir as razões básicas desta resistência: i) a presença de mudanças de cunho técnica e administrativa que não necessariamente são fáceis de serem compreendidas pelos profissionais envolvidos; ii) a adoção de sistemas de indicadores de desempenho associados aos programas e ações, que não eram utilizados tradicionalmente nos métodos de gestão adotados na PMPA; e iii) aspectos relativos a uma cultura histórica que privilegiou uma visão funcional da gestão. Neste sentido, parece necessário uma atuação mais efetiva em termos da gestão no sentido de contribuir para a mudança processual de cultura dos quadros funcionais permanentes da PMPA, visando suplantando uma visão funcional de gestão e, de forma mais geral, pouco relacionada com a medição dos resultados auferidos do atendimento das demandas da sociedade.
- O caso analisado permitiu concluir pela necessidade de aprofundar as potencialidades de melhorias no inter-relacionamento entre os processos de Planejamento (Estratégico) e Orçamento da PMPA. Os principais pontos a considerar para a elaboração deste conjunto de melhorias são:

- ? Adotar as melhores práticas de gestão (ex: Orçamento Participativo, *Balanced Scorecard*, Orçamento-Programa, entre outras) no intuito de propor uma sistematização do método de realização do processo de planejamento e orçamento da PMPA, visando dar o máximo de continuidade nos aspectos técnicos e operacionais da gestão pública da cidade;
- ? Partindo do pressuposto legítimo de que a alternância no poder, derivado do processo democrático, vá implicar em mudanças no conteúdo das políticas (diferentes programas de governo eleitos propõe distintos encaminhamentos políticos), parece razoável supor que o método de gestão adotado para a realização dos processos de planejamento e orçamento tenha continuidade ao longo do tempo, o que implica na profissionalização da realização do processo de planejamento e orçamento;
- ? Aprimorar a realização dos diagnósticos prévios à realização do planejamento, baseado em várias fontes de dados, como o Orçamento Participativo, Conselhos Setoriais, dados de fontes oficiais (ex: IBGE, FEE, entre outros) e estudos acadêmicos disponíveis sobre a cidade no intuito de considerar o problema de forma o mais sistêmica possível.

5.2 Limitações do Trabalho

São as seguintes as principais limitações do trabalho:

- Como se trata de um Estudo de Caso as conclusões da pesquisa não são passíveis de generalização estatística. No entanto, certas conclusões de cunho analítico (por exemplo: a constatação de que existem restrições no processo de planejamento em função das disposições legais no país) parece passível de generalização em termos dos municípios brasileiros;
- O trabalho empírico restringiu-se a entrevistas com atores que atuam no atual governo municipal. Entrevistas realizadas com profissionais que atuaram em governos anteriores poderiam enriquecer as conclusões do presente estudo em dois sentidos:

- ? Como no caso específico da PMPA ocorreram mudanças em termos de partidos políticos que atuam no RS e no País, é possível que visões mais plurais pudessem ser estabelecidas;
 - ? Parece relevante compreender o problema analisado na pesquisa a partir de um horizonte mais amplo (por exemplo, 25 anos).
- O trabalho não analisou os resultados globais dos processos em cena à luz do sistema de indicadores de desempenho. É provável que uma análise dos indicadores, que compõem o sistema de controle de gestão proposto, possam contribuir para levantar aspectos não tratados neste trabalho no que tange ao inter-relacionamento do Planejamento e do Orçamento Municipal.

5.3 Sugestões para Trabalhos Futuros

São as seguintes as sugestões para a elaboração de trabalhos futuros:

- Propõe-se a realização de estudos comparativos sobre o tema em cena em municípios com diferentes estratégias de desenvolvimento da atividade de Planejamento e Orçamento.
- Realizar um estudo de cunho horizontal mais amplo na PMPA, visando compreender o processo de desenvolvimento do Planejamento, Orçamento e inter-relações do P&O na PMPA.
- Realizar estudos aprofundados visando conectar a atividade de Planejamento e Orçamento com os resultados obtidos, mensurados através do sistema de indicadores proposto, ou seja, as perspectivas do BSC da PMPA.
- Efetuar estudos comparativos do modelo de BSC adotado pela PMPA com outros modelos de BSC adotados por prefeituras municipais em nível nacional e internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 9a ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1998.

AHLGREN-LEINVUO, H. **Escola de cidadania: a experiência de democracia local no Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Helsinki: Unpublished Master Thesys, 1997.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993

ARVESON, P. *A **Balanced Scorecard for city & coutry services***. Washington DC: Balanced Scorecard Institute. 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. PERISSINOTO, R.; FUKS, M. E. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

BAQUERO, J. **Cultura política, democracia e hegemonia: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BIEKER, T. *Sustainability management with the Balanced Score Card*. In: International Summer Academy on Technology Studies: Urban Infrastructure in Transition: What can we learn from History? 6th. Autrich, 2003. Disponível em: <http://www.ifz.tugraz.at/index_en.php/article/articleview/331/1/30/>. Acesso em: 18/01/2006.

BOISVERT, Hugues. **Contabilidade por atividades: contabilidade de gestão e práticas avançadas**. São Paulo: Atlas, 1999.

BORTOLANZA, Juarez. **Uma Contribuição à Gestão Municipal no Estabelecimento de Prioridades de Melhoria na Área Social**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2005.

BREMAEKER, François E. J. As dificuldades encontradas pelos prefeitos de pequenos municípios. Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**, n. 221, abr/dez, 1997.

BROOKSON, Stephen. **Como elaborar Orçamentos**. São Paulo. Editora Publifolha, 2000.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Controle da Qualidade Total – no estilo japonês**. 8a. ed. Belo Horizonte: Editora Desenvolvimento Gerencial, 1999.

CATELLI, Armando. **Sistema de Contabilidade de Custos Stânder**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1972.

CAULLIRAUX, Heitor; YUKI. Mauro. **Gestão Pública e Reforma Administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna. 2004.

CALVACANTI, Maly. A evolução do pensamento estratégico. CALVACANTI, Maly. **Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2000.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em 10/05/2006.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

EMMERICH, Herbert. **Manual de administração pública**. Brasília: Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas/IBCA, 1999.

EPSTEIN, M.; MANZONI, J. F. *Implementing corporate strategy: from tableaux de board to balanced scorecards*. Paris: **European Management Journal**, v. 16, n. 2, 1998.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1958.

FEDOZZI, Luciano. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, 2001, p. 93-107.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; 1997.

FEE. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Rio grande do Sul**. Disponível em http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_destaque_texto.php. Acessado em 26/04/2007.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: PPA 2000-2003**. Brasília: Textos IPEA para discussão n. 726, 2000.

GENRO, Tarso; SOUZA Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMETTI, Haroldo Clemente; CAVALCANTE, André Bezerra; VENTURA, Vânia Nelize. **Orçamento Público: Instrumento de Políticas Fiscal e Econômica**. 24º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração/ENANPAD. Anais em CD-Rom. Florianópolis: Anpad, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento tradicional e “Orçamento Participativo”: Governo Municipal na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GRACIOSO, Francisco. **Planejamento Estratégico orientado para o mercado**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GUILHERME, R.; GOLDSZMIDT, B. **Uma revisão de literatura dos fatores críticos para a implementação e uso do balanced scorecard**. 27º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração/ENANPAD. Anais em CD-Rom. Atibaia: Anpad, 2003.

HAMPTON, David. R. **Administração Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Makron Books, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

HORN, C. H. **Porto Alegre: o desafio da mudança**. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

HUERTAS, Franco. **O Método PES: Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

IBGE. **Censo populacional de 2000**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em 25/06/2006.

IBGE. **PMB, 2001 e 2002**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em 12/04/2007.

JACINTHO, Roque. **Contabilidade pública**. São Paulo: Ática, 1989.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Balanced Scorecard: a estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. *Using the Balanced Scorecard as Strategic Management System*. Boston: **Harvard Business Review**, Jan-Feb, 1996.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. Implementando o Balanced Scorecard. Boston: *Harvard Business Review*, Set-Out, 1993.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*. Boston: *Harvard Business Review*, Jan-Feb, 1992.

KOSCIANSKI, Rogério **O orçamento-programa como instrumento planejamento e gerenciamento públicos**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2003.

KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 2a ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAFER, Celso. **O planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)**. 5a ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LINHARES, C. B. **A Disseminação dos Orçamentos Participativos: Um breve panorama das experiências no Brasil de 1989 a 2004**. Disponível em www.democraciaparticipativa.org. Acesso em 12/02/2006.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 14, vol. 54, n. 2, 1994.

LUNKES, Rogério João. **Manual de Orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. **A lei 4.320 comentada**. 31a ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MARTNER, Gonçalo. *Planificacion Y presupuesto por programas*. 2a ed. México: Siglo XXI, 1969.

MATUS, Carlos. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Tomos I e II. Brasília: IPEA, 1996.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 5a ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Manual de elaboração de Orçamento**. Disponível em www.mpog.gov.br. Acessado em 15/09/2006.

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Portaria nº. 42 do MPOG, de 14 de abril de 1999**. Disponível em www.mpog.gov.br. Acessado em 20/08/2006.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. *Crafting Strategy*. *Harvard Business Review*, Boston: *Harvard Business Review*, 1995.

MOSHER, Frederick. *Program budgeting: theory and practice with particular reference to the U. S. Department of the Army*. New York: Stratford Press, 1954.

NIVEN, P. R. *Adapting the balanced scorecard to fit the public and nonprofit sectors Internet*. Disponível em: <<http://www.balancedscorecard.biz/articles.html>>. Acesso em: 18/01/2006.

NÓBREGA, Maílson da. **O Futuro Chegou: Instituições e Desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Atlas, 1994.

OLIVEIRA, Marcos Inoi. **A evolução do orçamento público: do controle de gastos ao planejamento baseado em resultados**. 24º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração/ENANPAD. Anais em CD-Rom. Florianópolis: Anpad, 2000.

OLIVEIRA, L. M.; PEREZ JUNIOR; J. H.; SILVA, C. A. S. **Controladoria Estratégica**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Marcos Inoi. A evolução do orçamento público: do controle de gastos ao planejamento baseado em resultados. 24º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração/ENANPAD. Anais em CD-Rom. Florianópolis: Anpad, 2000.

OLIVE, N. G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores da performance: um guia prático para o uso do “balanced scorecard”**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

PECI, Alketa. **Orçamento participativo estadual: análise da experiência do Rio de Janeiro**. 24º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração/ENANPAD. Anais em CD-Rom. Florianópolis: Anpad, 2000.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas – A política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PHYRR, Peter A. *Zero-Base Budgeting. A practical management tool for evaluating expenses*. New York: John Wiley & Sons, 1973.

PINTO, Pedro A. **Dicionário de Sinônimos**. Rio de Janeiro: Editora Científica, 1956.

PROSCHAN, Arnold. *Programming system of the Department of Defense*. Santa Monica, California: RAND Corporation, 1963.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Organograma da PMPA**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Administração. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE Lei nº. 10.119, de 18 de dezembro de 2006. Estimativa da Receita e fixação da Despesa do Município de Porto Alegre para o exercício econômico-financeiro de 2007. Disponível em www.portoalegre.rs.gov.br/observapoa. Acessado em 20/01/2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Modelo de Gestão**. Porto Alegre: PMPA, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, **Lei nº. 9.881, de 21 de dezembro de 2005: Estimativa da Receita e fixação da Despesa do Município de Porto Alegre para o exercício econômico-financeiro de 2006**. Disponível em www.portoalegre.rs.gov.br/observapoa. Acessado em 15/04/2006.

RESTON, Jamil. **O município para candidatos: prefeitos, vice-prefeitos e vereadores**. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

ROCHA, F.; GIUBERTI. A. C. Consenso Político com relação à necessidade de disciplina: Um estudo da lei de responsabilidade Fiscal, 2005. Disponível em www.stn.fazenda.br/premio_tn/index.html. Acesso em 30/01/2007.

RUAS, E. B. Criação de indicadores estratégicos para o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. **RAE-eletrônica**, São Paulo: FGV-EAESP, v. 2, n. 1, 2003. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/>>. Acesso em: 27/01/2006.

SANTOS, A. R. **Metodologia Científica: A Construção do Conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SCHMIDT, D. L. **A desidiotização da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública, através da sua participação no processo do orçamento participativo entre 1989-1992**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 1993.

SCHNEIDERMAN, A. M. *Why Balanced Scorecards fail*. London: *Journal of Strategic Performance Measurement*, Special Edition, jan. 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases autoritárias do estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, L. C. O Balanced Scorecard e o processo estratégico. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo: FEA/USP, v. 10, n. 4, 2003, p. 61-73.

SILVA, Mauro Santos. **Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro**. VI Congresso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 a 9 de Nov. 2001.

SOARES JÚNIOR, H.; PROCHNIK, V. **Experiências Comparadas de Implantação do Balanced Scorecard no Brasil.** Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/download_estrategia_e_gestao.html>. Acesso em: 16/01/2006.

SOUZA, Edgar Bastos de. **O município e a constituição de 1988.** Brasília: IPEA, 1989.

STEINER, George A. *Problems in implementing program budgeting.* Boston: Harvard University Press, 1965.

TAVARES, Mauro C. **Planejamento Estratégico: A opção entre o sucesso e fracasso empresarial.** São Paulo: Harbra, 1991.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WELCH, Glenn A. **Orçamento Empresarial.** São Paulo: Editora Atlas, 1983.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro para cursos e concursos.** 2 ed. Porto Alegre: AGE, 2006.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro para Entrevista em Profundidade na PMPA

ANEXO B – Questionário da PMPA

ANEXO C – Entrevistas em Profundidade efetuadas na PMPA

ANEXO D – Resultados do Orçamento da PMPA

ANEXO A – Roteiro para Entrevista em Profundidade na PMPA

Variável Planejamento

1. Quais as variáveis principais (exemplos: Ambientais, Culturais/Sociais, Demográficas, Econômicas, Jurídicas/Políticas, Psicológicas, Tecnológicas, entre outras) que devem ser consideradas no processo de Planejamento na Administração Pública Municipal? Por que elas são importantes?
2. Como ocorreu o processo de elaboração do PPA no período 2006-2009? Quais foram os principais incidentes críticos a serem considerados neste processo?
3. Como foram detectados os principais problemas e oportunidades de melhorias na cidade de Porto Alegre? Como eles foram considerados do prisma da priorização para fins de elaboração do PPA no período 2006-2009?
4. Quando e como foram definidos os objetivos do PPA? Quais as bases técnicas e políticas que foram consideradas para esta tomada de decisão?
5. O Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre (PPA 2006-2009) está próximo da realidade, ou seja, será possível executá-lo de forma total ou parcial? Quais as suas percepções críticas a respeito do modelo de planejamento adotado pela PMPA?
6. Como são tratadas as mudanças de cenário político que ocorrem de 4 em 4 anos nos processos de planejamento Estratégico Público? Quais as implicações destas mudanças no que tange a continuidade do planejamento (particularmente, se houver a troca do Partido que governa a cidade)?
7. Você considera que o planejamento realizado levou em consideração cenários que permitam equacionar problemas futuros da cidade ou esteve mais relacionado com o tratamento dos problemas detectados já existentes?
8. Qual a importância do Orçamento Participativo (OP) no processo do Planejamento da cidade?
9. Dado que o PPA é efetivado através de programas de órgãos distintos, como são considerados os aspectos interfuncionais (intersetorialidade) entre as diversas secretárias de Governo? Quais as principais dificuldades associadas ao tema e como o PPA trata estas dificuldades?
10. Como fica a adoção do Orçamento Participativo (OP), que considera as vontades mais diretas da população, em relação aos aspectos de natureza mais técnica do PPA?

Variável Orçamento

11. Qual a participação do OP no Processo de Orçamento da cidade? Como é a relação do OP com os demais investimentos considerados no Orçamento da cidade?
12. Quais são os critérios utilizados para a elaboração da alocação orçamentária na prefeitura de Porto Alegre? Qual a relação com o Planejamento previamente elaborado?
13. Porque a atual administração fez a opção pela utilização do chamado Orçamento-Programa, em relação às demais técnicas passíveis de serem utilizadas no processo Orçamentário (ex: Orçamento tradicional feita por Órgãos)?
14. Levando em consideração que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa as metas para a Lei Orçamentária Anual, qual a importância do Orçamento ser o mais próximo da realidade para o atendimento dessas metas? Quais as principais conseqüências derivadas do desalinhamento entre o Orçamento efetivado e a execução do mesmo?
15. A forma que o Orçamento foi apresentado em 2006 e 2007 – utilizando o nível de elemento que permite um maior detalhamento do mesmo, implicou em que pontos positivos e negativos do prisma da gestão?
16. Quais os graus de liberdade que a administração possui para gerir seus recursos orçamentários? Quais as principais “amarras” constitucionais do Orçamento? Quais os principais critérios para a priorização das demais áreas relacionadas com o Orçamento municipal?
17. No contexto do atual Orçamento como avaliar sua relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal?
18. O teto estabelecido com gasto de pessoal pela LRF prejudica a elaboração do Orçamento?

Variável Planejamento versus Orçamento

19. No processo de elaboração do PPA como foi considerada a relação entre planejamento e orçamento? Como se deu este processo?
20. Quando o processo de Planejamento ocorreu já estavam divididas as parcelas do Orçamento para cada uma das Secretarias?
21. Quais os principais tópicos onde a restrição orçamentária prejudica a elaboração do Orçamento? Por que isto ocorre e quais as ações para melhorar o desempenho do Orçamento?

22. Como você identifica a adoção do Balanced Scorecard (BSC) para a gestão pública da cidade de Porto Alegre?
23. Qual a importância da Interligação do Planejamento e Orçamento para o desempenho da gestão da prefeitura? Quais as principais dificuldades relacionadas com o inter-relacionamento entre o Planejamento e o Orçamento na Prefeitura de Porto Alegre?
24. No processo de elaboração do PPA quais foram os principais problemas percebidos por sua secretaria? Como foram detectados os problemas internos (por exemplo: problemas de gestão associados a algum Órgão da sua Secretaria) e externos (exemplo: atendimento de algumas demanda da população através de associações, sindicatos)?
25. Levando em consideração que a Educação tem recursos orçamentários garantidos por Legislação, qual o grau de liberdade da prefeitura para planejar a alocação destes recursos? Existe um plano de longo prazo da Prefeitura neste sentido?
26. Sendo a habitação a primeira prioridade do orçamento participativo desde o início do seu processo, como é feito o Planejamento para atender esta demanda?
27. O Orçamento Participativo gerou ao longo de sua existência diversas demandas que não foram atendidas nas mais diversas áreas. Como a prefeitura está Planejando equacionar isto? Faz parte de seu planejamento?

ANEXO B – Questionário da PMPA

NOME:

DOCUMENTOS (C.I.;CPF; Etc)

ENDEREÇO:

A proposta deste formulário é a identificação dos problemas e das oportunidades da sua região.

PROBLEMAS – Marcar nos quadros abaixo, os números de 1 a 3, conforme a ordem de importância do problema (sendo que: 1 – alta importância, 2 – média importância e 3 baixa importância).

1.1 Ambiental (Urbano)

- Abastecimento de Água
- Habitação
- Iluminação Pública
- Pavimentação de vias
- Praças, Parques, Áreas de Lazer
- Saneamento (drenagem, tratamento de esgotos)
- Transporte

1.2 Social

- Assistência Social (Infância e Adolescência, Terceira Idade)
- Centros Comunitários (Equipamentos de Lazer e Recreação, Esportivos)
- Creches
- Cultura
- Educação (Jovens e Adultos, Especial, Infantil, Fundamental)
- Juventude
- Saúde (Consultas, Postos, Hospitais, outros)
- Segurança Pública

1.3 Econômico

- Apoio a Negócios
- Apoio ao Microcrédito
- Geração de Trabalho e Renda
- Qualificação/Capacitação para o Trabalho

IDENTIFIQUE AS AÇÕES QUE ESTÃO SENDO REALIZADAS EM SUA COMUNIDADE.

- Associação de Bairro. Qual ação?.....
- Empresas. Qual ação?.....
- Entidades Religiosas. Qual ação?.....
- Fundações. Qual ação?.....
- Organizações não Governamentais (ONG). Qual ação?.....
- Voluntariado. Qual ação?.....
- Outros. Qual ação?.....

Fonte GPO/PMPA (2005).

ANEXO C – Entrevistas em Profundidade efetuadas na PMPA

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 1
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Todas as variáveis são importantes no momento do planejamento, quanto mais informações e mais amplo for o campo de trabalho maior a possibilidade de acertos, ou pelo menos maior é a possibilidade do desenvolvimento de políticas que contemplem os diversos setores cuja responsabilidade cabe ao setor público, seja no ambiental, econômico ou social.
Secretário de Habitação	Na parte da habitação. A principal variável esta relacionada com a parte das realocações das famílias de um local para outro. Deves sempre ser considerado os aspectos economicos e sociais para não prejudicar as famílias.
Secretário de Orçamento	Todas os problemas do setor público são problemas não estruturados. Não existe uma única resposta. Portanto todas as variáveis componentes dos vários ambientes fazem parte do Planejamento Público. Não existe um grau de importância. Todas as variáveis componentes dos vários ambientes são importantes. até porque o ambiente que a administração pública se movimenta interfere na vida da sociedade.
Secretário de Gestão	Neste sentido, insumos, recursos, meta e objetivos, passamos a não considerar mais com modelos departamentalizados, e sim modelos matriciais por eixos por atuação. Buscamos mudar toda a referencia existente na administração Pública.
Técnica da Secretaria de Gestão	Quando a gente começa um processo de planejamento todos os processos que são desenvolvidos pela PMPA devem ser levados em consideração, se pegarmos macro processos que foram os que orientaram na verdade o planejamento estratégico através da expressão do mapa estratégico a gente vê que, com tempo as questões ambiental, cultural e social, as análises demográficas como decorrência econômica, os processos meio como jurídicos, demográficas e políticas, elas não se expressão de 1º forma no mapa, nem no planejamento estratégico de uma maneira mais direta entrando num nível, num plano intermediário. Se analisar a expressão do planejamento da PMPA através do mapa estratégico nós vamos ver que trabalhamos numa plataforma de fim que expressa bem a questão ambiental, cultural econômica no processo de modernização da gestão que pega toda a parte da administração pública para trabalhar, a questão da modernização pública, a questão da tecnologia, da governança, a expressão da sociedade em relação aos serviços prestados, entra o OP o próprio conceito de governança, isso tudo se remete a base do mapa
Secretária Adjunta da Fazenda	No meu ponto de vista na questão das definições destas variáveis de planejamento o que deve ser levando em conta prioritariamente são aquelas áreas onde o ente público, no caso o município, apresenta maior carência. No caso específico de Porto Alegre a realidade não é diferente dos demais municípios brasileiros, mas temos uma necessidade ampla no aspecto habitacional (habitações), esta tem sido uma das prioridades que o governo tem estabelecido de implementar o maior número de habitações populares possível para resolver este problema, este problema está inserido dentro da área social, é considerado um problema de natureza social da população, essa variável social sem dúvida nenhuma hoje é a mais importante e que se tem que levar em conta dentro do planejamento, nela se insere também as questões de saúde e assistência social. O planejamento deve levar em conta principlamente as áreas onde a demanda é mais reprimida, onde existe maior necessidades de parte da população, o que não significa dizer que o planejamento não deve levar em conta as outras variáveis, como por exemplo: ambientais e economicas
Secretário de Governança	Em primeiro lugar deve-se conhecer a cidade levando em consideração todos os aspectos. levando em consideração as multiplas questões para se fazer um bom planejamento e que ele seja identificado com a realidade viva da cidade e possa contribuir para uma sustentabilidade e equilibrio maior. Este é o grande desafio.
Secretária de Educação	Não pode planejar sem considerar os processos, sem considerar as ações do próprio tempo, considerando as dimensões tecnológicas, tem que ter condições políticas destes tempos e inserir dentro deste tempo as condições políticas que permitem desenhar o quadro, ter o cenário para planejar. Isto delinea o cenário em que se vai atuar, creio que marca, que dá este cenário social onde vais atuar, para mim este cenário social que é uma das maiores forças para poder planejar, este cenário está marcado fortemente por força econômica, não considero que esta força econômica seja a força maior eu creio que a força maior é a força política solcial, esta representa a marca política e que faz o desenho do cenário do planejamento, e com ela se faz o desenho econômico, este vai fazer os constrangimrntos para poder trabalhar o planejamento. A luta do gestor é burcar fazer com o cenário seja dirigido pelo desenho sócio político.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 2
Técnicos da Secretaria Orçamento	O PPA foi elaborado a partir do mapa estratégico de governo que estabeleceu suas ações através de três eixos principais: ambiental, social e econômico. Para atingir os objetivos estratégicos foram criados 21 Programas de Governo que continham cerca de 300 ações. O processo se dividiu em reuniões com todos os órgãos e departamentos para que fossem estabelecidas as prioridades dentro dos programas e em reuniões com a sociedade através das plenárias do orçamento participativo. Paralelamente, a equipe do gabinete de programação orçamentária trabalhou no desenvolvimento de sistema (software) que pudesse ser alimentado por todos os órgãos e que contivesse todas as informações necessárias (legais) e também que incluísse ferramentas de gestão para o acompanhamento dos resultados, foram ministrados cursos, elaborado manuais. As principais dificuldades relacionadas ao processo foram relativas às novidades e mudanças introduzidas pelo PPA 2006-2009 na Prefeitura de Porto Alegre, que não eram exatamente novas, pois se basearam em modelos já existentes de Planos, como o do Estado e do Governo Fed
Secretário de Habitação	Inclusão das cooperativas habitacionais, negativo pouco investimento na área habitacional. não existe cadastro do déficit habitacional.
Secretário de Orçamento	O PPA ele deve se iniciar pela identificação dos grandes problemas no caso específico de um município das cidades a partir da identificação você constitui os programas de governo que visam minimizar ou enfrentar tais problemas, estes programas serão divididos em ações, ações estas que se desdobrarão em projetos e atividades que se desdobrarão em sub projetos e sub atividades, todas com a finalidade de atingir os problemas identificados na cidade pela sociedade e ai o processo de planejamento tem de ser assim como é na iniciativa privada o processo o mais democrático possível para que você possa ter um diagnóstico e uma identificação destes problemas de maneira mais acertada possível.
Secretário de Gestão	São 4 anos de gestão, no ciclo. Se tem foco em um conjunto de metas e objetivos estratégico. Que fundamentam a plataforma eleitoral. Portanto se tem o mapa estratégico. A partir daí se busca compor o orçamento frente uma visão sistêmica e o mapa estratégico vai a todos os membros da organização, propõe os objetivos estratégico, articula as ações que estão sendo propostas por estes entes, e após agrega eles ao foco dos objetivo, isto significou produzir um PPA baseado em programas e estes programas estão todos fundamentados no atingimento dos objetivos estratégicos do mapa estratégico. Foram usadas 2 ferramentas essenciais para produzir um novo formato de orçamento público. a Visão sistêmica, o mapa estratégico e a organização das ações do governo frente este mapa estratégico desenharam o PPA.
Técnica da Secretaria de Gestão	A elaboração se da bem no início do governo no período de 2005 que se formatou o PPA 2006/2009. Nós tínhamos a expressão do planejamento estratégico no mapa, se pegou o mapa estratégico e se foi aos vinte e oito órgãos da PMPA, se vier quais as ações, projetos e atividades desenvolvidas pos aquela secretária que impactavam em cada objetivo estratégico, se fez uma matriz relacional e se formatou na época em torno de quinhentos a seiscentos ações. Após ter estas ações se consolidou por temas, e estes temas então formaram os 21 programas de governo, muitas destas ações na época se via que haviam sobreamentos e portanto houve uma decisão de qual secretária seria responsável por esta ação, houve um enxugamento há época e chegou-se a trinta e três ações que se formatou o PPA 2006/2009. Hoje a gente tem uma análise crítica do processo o que ocorreu na época que a gente vê que não foi positivo. Recém as pessoas estariam tomando posse, não tinham um entendimento do processo dentro da sua secretaria não sob o ponto de vista do modelo de gestão, mas sim sobre os processos desenvolvidos
Secretária Adjunta da Fazenda	No caso da elaboração do PPA 2006/2009 de Porto Alegre, havia ainda na formulação daquele plano a idéia de que nós deveríamos incluir na lei praticamente todas as ações delineadas no plano de governo do Prefeito quando da eleição. Procuramos contemplar no PPA, todas as áreas que haviam sido elencadas no plano de governo, o que fez com o PPA tivesse um volume significativos de ações a serem implementadas, para as quais nós ainda não tínhamos uma visão clara da possibilidade de exução destas ações no período de quatro anos, de fato isso tem se demonstrado na prática como uma relidade da qual não podemos fugir, ou seja, não teremos condições, não teremos recursos necessários para poder atender todas as ações contempladas naquele plano, porquê ele trazia dentro dele uma idéia de que teríamos condições economicas e financeiras para executá-las, na medida em que a situação financeira do município vem sendo melhor conhecida no primeiro ano do governo, percebemos que não haveria capacidade financeira para esta execução, a menos que o município conseguisse obter recursos de fontes externas, ou seja, financiamento para poder executar.
Secretário de Governança	Neste processo destaca-se que o desafio de se fazer o PPA por programas e não por setores, com a lógica da integração e transversalidade. Exigiu uma mudança cultural e de postura, pois viemos de um governo que tratava por setores.
Secretária de Educação	Nós atuamos em quatro áreas: o ensino fundamental, a educação infantil (creches e educação infantil da rede fundamentada, rede de sistema de ensino, ensino médio, a EJA, este grupo vem constituindo a base da educação no município, buscamos ver em que medidas nós atendíamos este sistema na capital, em que medida a própria sociedade, em que medida a cidade de POA estava atendida e como a própria cidade estabelecia demandas para a capital, como se colocava nas diferentes instâncias desta sociedade: a Câmara de Vereadores, as escolas, o próprio OP, então estes diferentes espaços públicos de manifestação foram considerados como espaços de eco para a constituição do PPA . Nós usamos como demandas, o levantamentos do Censo, levantamento das escolas existentes, tanto da da rede como das creches conveniadas, verificamos em que medida nós atendíamos as crianças da região, em que medida nós tínhamos que atender um número x, até pela distribuição, com o nosso nível de atribuição com o estado, como deveríamos chegar em relação ao que era esperado pela Constituição Federal.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 3
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Houve uma tentativa, quando da elaboração do PPA, de fazer um levantamento, não somente das necessidades da população, suas demandas por investimentos e serviços, mas também, para conhecer quais eram as oportunidades que cada bairro fornecia para a comunidade, ou seja, qual o capital social existente. Essa informação no nosso entender era importante, tendo em vista que além dos investimentos feitos pelo setor público, muitos investimentos são realizados pela iniciativa privada e pela sociedade civil, porém, não são computados no montante do investimento na cidade. Para chegarmos a essas informações, elaboramos um questionário que disponibilizamos via internet, no site da prefeitura, e também entregamos nas reuniões do OP. Na internet houve uma baixa procura, nas regiões foram devolvidos os questionários e contabilizadas as informações, seus resultados foram considerados na priorização das ações do PPA, sendo que os mesmos coincidem com o histórico das priorizações do OP.
Secretário de Habitação	Problemas: equacionar demandas do OP desde 99. priorizar as mais urgentes! Não existe força das famílias mais vulneráveis não conseguem se articular no OP.
Secretário de Orçamento	O que acabei de dizer na questão anterior.
Secretário de Gestão	A partir do mapa estratégico, ou seja como a administração publica passa por uma avaliação eleitoral. Isto faz com que as priorizações se pautem no plano de governo. A partir daí os objetivos forma propostos, e depois foram migrados ao PPA e posteriormente a lei Orcamentária.
Técnica da Secretaria de Gestão	Muitas secretárias já tinham as ações continuadas bem presentes, o caso da FASC que trabalha já com os processos bem sistemáticos, a questão da SMOV que é também de..., da SMS sob o ponto de vista de execução, são trabalhos muito continuadas onde se sabe onde está o ponto crítico, mas se eu for falar que ao fazer o PPA se analisou estes pontos crítico para depois expressar o planejamento não é verdadeiro, porque nós partimos do mapa estratégico para colher as ações. Tanto é que na revisão do PPA 2007 aí sim se começa a aprofundar e tratar mesmo de ações que tratavam mais da situação crítica da cidade e conseguimos então, muitas dessas ações saírem e serem colocadas em outras para suprir esta deficiência, no sentido orçamentário, eu te devia isso, porque na verdade ao longo do processo de 2005 mesmo, onde se houve a identificação de que aquela ação era continuada e que deveria ser feita, houve um acompanhamento gerencial dela mesmo não estando no PPA, porque muitas vezes o orçamento sai pelo próprio custeio da secretária, então a gente compensou, mas na verdade ela ficou desvinculada do planejamento.
Secretária Adjunta da Fazenda	Em relação a esta questão temos que considerar dois aspectos. O que referi anteriormente em questão da análise que havia sido feita pelo governo ainda na época do período eleitoral. Houve uma discussão realizada dentro dos partidos, e dos partidos com a população através de seminários de debates , onde foram elencados os pontos principais a serem atacados pela administração Fogaça, caso vencesse a eleição, foram realizados diversos seminários que se chamavam Olhares sobre Porto Alegre, onde foram discutidas com a população as carências e oportunidades de melhorias que poderíamos ter na cidade. E o segundo elemento, onde nós também fomos buscar informações para efeito do PPA, foram as demandas do orçamento participativo, onde tínhamos uma série de demandas reprimidas, que não foram executadas nas gestões anteriores e que ficaram pendentes de execução, essas demandas também foram levadas em conta na elaboração do PPA, pois eram demandas legítimas, trazidas pela população, nas plenárias do orçamento participativo, nós entendíamos que isso também deveria ter uma boa pontuação dentro do PPA.
Secretário de Governança	Foram detectados no processo de campanha eleitoral, quando se debateu os problemas da cidade.
Secretária de Educação	Um dos principais problemas que tínhamos no início do governo era o enfrentamento da questão em relação a organização da escola na cidade de Porto Alegre, porque toda a rede de Porto Alegre em 95 cicla, deixa de ser seriada e passa a ser uma escola ciclada, isso significa que a escola deixa de ser seriada e passa a ser uma escola em que tempos e espaços vão se constituindo de modo diferenciado, não temos uma escola que a cada ano é constituída somente por uma condição de anualidade, passando a ter um espaço constituído por um período de três anos, e que pode ser mudado nestes três anos. São tempos e espaços muito mais amplos. E nesta condição temos uma série de críticas, elogios e apoio dos pais, dos professores, dos alunos em relação a este modo de organização da rede. Nós enfrentamos estes problemas e começamos a trabalhar e avaliar este modo de organização do ciclo, no segmento pais, alunos, professores, funcionários e detectamos ao final de um ano, um ano e meio, que a sociedade desejava a permanência do ciclo, acatamos isso, mas modificamos a avaliação.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 4
Técnicos da Secretaria de Orçamento	A definição e elaboração dos objetivos dos programas que compõe o PPA se basearam em três itens principais: Mapa Estratégico do governo, onde constam as diretrizes de governo (políticas, identificando os desafios a serem enfrentados); Identificação dos problemas, regionais e globais (discussão com a sociedade); e através de reuniões internas com os diversos órgãos da prefeitura (comitês setoriais e comitê gestor), onde se consolidou os programas, seus objetivos e metas.
Secretário de Habitação	O PPA considerou um cadastro das 69 cooperativas já existentes. Considerou o que se poderia fazer com os recursos próprios do DEMHAB. As demandas são em cima do OP.
Secretário de Orçamento	Evidentemente que a base de qualquer governo ela se inicia no processo eleitoral quando o candidato apresenta à sociedade um série de idéias que ele tem a respeito da administração de um município, como ela está se desenvolvendo e como ele pretende desenvolver, a partir desta apresentação no período eleitoral é que começa a se delinear o planejamento. Evidentemente que o enfoque do planejamento orçamentário por programa ele é um enfoque de resultado, ou seja, você na verdade está procurando focar a ação do poder público na solução dos problemas efetivos da sociedade, então o orçamento por programa ele é propugnado e defendido pelo ONU a mais de 30 anos porquê ele na verdade é um instrumento de resultados definitivamente de resultados, focado no resultado.
Secretário de Gestão	Os objetivos foram definidos a partir do Mapa Estratégico.
Técnica da Secretaria de Gestão	Todo o planejamento, os mapas estratégicos, que foi a base do PPA saiu do plano do governo, então o plano do governo que foi toda a campanha que o Fogaça expressa durante o período eleitoral, ela ta expressa praticamente todos jeitos de mudar Porto Alegre estão expresso no mapa estratégico que é o direcionador de todo o processo.
Secretária Adjunta da Fazenda	Os objetos do PPA foram definidos com base nas duas diretrizes que falei anteriormente, as demandas levantadas no período de campanha eleitoral, mais as demandas que estavam estabelecidas pela população de Porto Alegre através do orçamento participativo. As bases técnicas utilizadas, na época, levamos em conta, por exemplo, no estabelecimento de valores, as ações que foram estabelecidas também foram quantificadas, nós tomamos como referência valores que já estavam estabelecidos no próprio orçamento participativa, cada demanda tinha o seu valor, foi onde nós nos baseamos. Para o restante das demandas foram estudados valores para termos uma referência de custos destas ações, ver o que implicaria em termos orçamentários. O PPA não tem este nível de precisão quanto a quantificação de valores o importante são as ações físicas a serem elaboradas, porquê o enquadramento dos valores efetivamente será feito dentro do orçamento anual. Na elaboração do PPA a preocupação é maior no aspecto da execução física das ações do que propriamente financeiras.
Secretário de Governança	As bases políticas vieram dos compromissos de campanha, e se plasmaram nos objetivos do Mapa Estratégico, e nos programas. As condições técnicas foram as do Planejamento estratégico, a qual tivemos a determinação de aplicá-la.
Secretária de Educação	Alguns dos objetivos eram a ampliação de vagas nas creches, ampliação de vagas no ensino fundamental, que têm relação com o atendimento das demandas reprimidas, a necessidade de vulnerabilidade social de algumas regiões da cidade, também com a necessidade de inserção, socialização e inclusão dessas crianças e adolescentes na sociedade. Pensou-se em ações que fossem executadas para que as creches e escolas, tivessem condições de propiciar uma educação de ponta, onde o aluno tenha seu espaço pedagógico, de recreação, de higienização.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 5
Técnicos da Secretaria de Orçamento	O PPA 2006-2009 trouxe diversas mudanças o que causou em um primeiro momento muita resistência, tanto externamente quanto internamente. A principal mudança seria o fato de trabalharmos o orçamento sob a ótica de programas de governo e portanto, um orçamento transversal, não mais hierarquizado por órgãos de governo. Internamente, a resistência maior dos órgãos era o de não conseguir enxergar suas atividades, e por essa razão incluíram “n” ações para conseguir uma maior visibilidade. Também, se perdeu um pouco a noção de que o PPA, sendo um planejamento de médio prazo precisa indicar ações mais amplas, “guarda-chuvas”, onde o detalhamento poderia ser expresso no orçamento anual. Infelizmente, do meu ponto de vista, o PPA se transformou em um enorme livro com muitas ações não executadas, e a idéia original que era a de termos um acompanhamento anual dos seus indicadores e metas ficou bastante prejudicado pelo fato das constantes alterações de forma: inclusões e exclusões, alterações textuais que não contribuem para o acompanhamento de metas e resultados.
Secretário de Habitação	Não acredita na execução total. Morosidade na aprovação dos projetos. Pouco estrutura para aprovação das demandas. OP demanda todo ano. Não se consegue executar a obra em 1 ano. 60%.
Secretário de Orçamento	Não, o nosso PPA teve problemas na elaboração, faltou uma coordenação mais efetiva na sua elaboração e a identificação dos problemas não foi feita de uma maneira muito adequada. Ele precisa passar por constantes revisões, como esta sendo feita agora, no presente ano e ele será aprimorado até para a próxima gestão, o PPA da próxima gestão, feito dentro desta metodologia, pode ser que atinja um nível de excelência bem maior do que o atual programa.
Secretário de Gestão	O PPA só tem um ponto de referencia. Ser implementado a partir do ciclo do PDCA. A questão é que não se tem uma cultura interna de planejamento. portanto as ações propostas não tem conformidade, sem existir uma lógica de planejamento e sim expressões de vontades. eram desejos, como por exemplo os do secretários.
Técnica da Secretaria de Gestão	Eu acho que está próximo da realidade, porque o que se ouve falar muito em estratégia, que as estratégias falham na maioria das suas realizações e qual o erro do PMPA, porque que as estratégias falham, porque na verdade, muitas vezes o orçamento não está lincado com as estratégias, no caso da PMPA, nós podemos ter uma escala grande de ações, mas ela está lincado com o plano orçamentário, é mais fácil de chegar próxima a realidade, nós estamos com c ações e não sabemos o orçamento delas, não pode ser que ela não seja exequível, num período de ano quatrocentos ações, mas ela é próxima de uma realidade, então se nós não executamos quatrocentos no mínimo cinqüenta, sessenta e cem ações, nós vamos executar, que está lincado a estratégia, então estaremos executando cem ou seja lá o nº que for, dentro da estratégia não está fora da estratégia, então é próximo de uma realidade, a percepção crítica a respeito do modelo o que eu vejo é que a máquina demora muito para responder, esse é um trabalho que daqui a pouco não temos que compor, a PMPA trabalha hoje com dezoito mil funcionários trabalhando
Secretária Adjunta da Fazenda	Eu diria que o planejamento da prefeitura está bem próximo da realidade, nós pretendemos executar de forma total, mas evidentemente existe a possibilidade de que isso não aconteça, exatamente pelo que referi anteriormente, da dificuldade da prefeitura de capacidade financeira, não temos certamente condições financeiras de conseguir cumprir, netes quatro anos todo o planejamento efetuado em termos de ações previstas no PPA, mas excutaremos o maior número possível, isso só não será efetivamente concluído neste período em razão de que apenas agora, no decurso deste terceiro ano é que estamos conseguindo concretizar as primeiras operações de financiamento externo que a prefeitura está fazendo neste governo, Porto Alegre é uma cidade que tradicionalmente faz seus investimentos através de recursos financiados, seja por organismos nacionais ou internacionais, nós passamos os dois primeiros anos do governo praticamente sem receber quase nada de recursos de operações de créditos, isso estrangulou bastante a capacidade de investimento, tivemos que aumentar o volume de recursos próprios destinados.
Secretário de Governança	O PPA se aproxima da realidade na medida que se faz uma revisão anual. Com as devidas adequações que vem sendo realizadas, isto permite que ele seja executado de forma mais plena ao longo do tempo. Em relação as críticas ao modelo de planejamento, o enfrentamento da cultura tradicional, burocrática, e setorializada, portanto fragmentada e autoritária que caracteriza as gestões tradicionais que se constituíram nos ultimo 100 anos. Mudar este comportamento é o desafio. E também uma nova relação com a comunidade, em que Governo e comunidade trabalhem junto.
Secretária de Educação	Eu creio que este modelo de planejamento é inovador, trás em si a marca de uma proposta inovadora, que provoca medo, desacomodação, desacerto, desacordo, assim como, provoca o acerto e faz com que as pessoas possam avancem. Este modelo de gestão transversaliza, faz com que as pessoas olhem o todo e não apenas a sua parte, as outras pessoas complementam a sua ação, é um modelo altamente descentrado, que leva certo tempo para funcionar, mas que certamente está sendo recuperado, e que fará com que a prefeitura dê respostas mais objetivas à sociedade, seja nas creches, escolas fundamentais, asfaltamento e outras.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 6
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Acredito que o “Brasil” está amadurecendo neste setor, há um tempo atrás, as descontinuidades de obras e investimentos eram uma constante na troca de governos, hoje, em virtude da LRF e da fiscalização da sociedade e mídia os governos tem sido mais responsáveis com a aplicação dos recursos públicos, todavia há muito que avançar. A própria legislação coíbe um pouco a descontinuidade quando da execução do PPA, que prevê a sua elaboração no primeiro ano de governo para ser executado por quatro anos, e portanto, até o primeiro ano do mandato seguinte.
Secretário de Habitação	Prejuízo para a cidade. 4 anos não se consegue cumprir o plano. Seria necessário no mínimo 8 anos. Dois mandatos por partido.
Secretário de Orçamento	O instrumento legal de planejamento de longo prazo do setor público é o PPA e o seu horizonte é de quatro anos, evidentemente que isso quebra digamos assim o planejamento do setor público porque não existe um planejamento de quatro anos, o planejamento deveria ser de 20, 30 anos, infelizmente o Brasil ainda não criou um mecanismo para o setor público poder fazer um planejamento de maior longo prazo e quem sabe tivesse alguma ... entre aspas das alterações do processo eleitoral.
Secretário de Gestão	Esta experiência não é possível relatar tendo em vista eu não ter esta vivência. A questão central do Planejamento estratégico está relacionada com , visão, missão e objetivos. A não alternância do poder prejudica a pluralidade das idéias. Atualmente passamos por um processo de transição entre uma visão determinada, para a visão atual.
Técnica da Secretaria de Gestão	Que bom seria para a prefeitura que as políticas públicas que estão expressas, e que são de ações continuadas, porque este governo também entrou e tinham ações continuadas que não tem como reverter, inclusive são rubricas carimbadas do governo Federal, são projetos vêm de outras esferas que não tem como mudar, seria bom que este planejamento continuasse, só teríamos a ganhar e que se em outras que é sob o ponto de vista o foco de alterações não é o direcionamento da política, que trocasse o planejamento estratégico, mas que não deixasse de haver o planejamento estratégico. Esse ciclo que tem na política é muito importante porque tu não fica somente com uma visão, vêm os governantes, tem uma visão de para onde ele quer ir, expressa a sua vontade para a sociedade, a sociedade concorda com aquilo que ele expressa, ele que persiga aquilo, mas num formato como hoje esta sendo administrado na prefeitura, transparente, tu tens o foco de atuação, tu tem expresso onde quer chegar, quais são as tuas metas, quais são os teus indicadores para medir, esse é o ganho, o planejamento faz parte.
Secretária Adjunta da Fazenda	Se levarmos em consideração o que for ideal, na verdade não deveria haver nenhuma solução de continuidade na troca de governo a cada quatro anos. Só seria possível se o planejamento estratégico for bem definido e ser for um planejamento que represente efetivamente a realidade daquilo que a população pensa para o seu município, se este planejamento tiver esta base de sustentação dos anseios da população, o que mudaria a cada quatro anos seria simplesmente a maneira de executar estas ações, não se modificaria o planejamento estratégico a cada quatro anos. O planejamento estatégico não deveria ser para quatro anos, ele, no mínimo, deve levar em conta, dez, quinze ou vinte anos e ter um foco de uma meta para ser atingir neste período. As implicações destas mudanças no que tange a continuidade do planejamento, quanto menor for a mudança do planejamento estratégico, mais chances temos de em um longo prazo atingir aquelas metas, isso é uma questão bastante tranqüila. Quando há um a mudança política muito brusca que interfira ou mude o planejamento estratégico, por uma visão política diferente do governo.
Secretário de Governança	Este é um problema crítico da democracia, onde exista alternância do poder. Mas independente de quem seja prefeito ou partido que governe a cidade. É importante que haja um espírito de continuidade dos projetos que impactam de forma benéfica e positiva na melhoria das condições de vida e convivência das pessoas na sociedade. Parece-me crucial que o Planejamento estratégico público seja constituído com forte emparceiramento e vínculos e participação das comunidades locais, como foi desenvolvido em porto alegre, para que se garanta que independentemente do Partido ou do Prefeito sejam continuado o Planejamento. Quero destacar que a continuidade, a sustentabilidade é que os programas de governo devem ser coordenados por servidores de carreira.
Secretária de Educação	O modo como este processo de gestão se constituiu faz com que as próprias mudanças, mesmo com outro partido político, venham trazer em si um compromisso público como uma ação pública. Estas ações estarão transparentes, presentes, em continuidade e em andamento para a população. Este modo de planejar, este processo de gestão está nas mãos da população, está promovendo o amadurecimento da população.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 7
Técnicos da Secretaria de Orçamento	O planejamento atual está mais relacionado a problemas existentes. Existem ações previstas que pretendem atender demandas futuras, mas que já estavam previstas no planejamento anterior. São principalmente investimentos na área de saneamento ambiental. Outras ações que estão presentes no Plano e que poderíamos pensá-las como preventivas a futuros problemas são algumas relacionadas à área social e de saúde.
Secretário de Habitação	O PPA teve uma visão futurística. Proporcionou que no futuro se tenha uma cidade melhor em todos os campos. Nas condições de vida.
Secretário de Orçamento	Os problemas existente hoje.
Secretário de Gestão	Ele preparou para o futuro mas ainda está voltado para as questões atuais. As ferramentas introduzidas permitirão chegar numa visão futura. Mas a perspectiva para ao futuro está presente e relacionada.
Técnica da Secretaria de Gestão	No próprio plano do governo já tem esta preocupação do cenário futuro porque estava bem expresso, até no próprio slogan desse governo tinha, permanece o que esta e muda o que nos dá. Existe uma preocupação com algumas questões futuras nós temos inclusive um dos objetivos estratégicos expressa a preocupação com a cidade futura ali já tem uma expressão dessa situação, até porque um planejamento estratégico dá magnitude que se expressa no mapa estratégico hoje onde tu queira mudar toda uma lógica e a visão é tão ampla que te remete a pensar bastante sobre as questões futuras, a própria visão do mapa queremos ser referência em qualidade de vida, isso é a longo prazo é futuro.
Secretária Adjunta da Fazenda	Levou-se em consideração das duas coisas, se olharmos o PPA, foram estabelecidos programas que equacionar problemas crônicos da cidade e vão ter reflexos em gerações futuras. Um deles é o programa Sócio Ambiental que vai tratar da questão do saneamento básico da cidade, é um programa que, depois de concluído, vai colocar Porto Alegre como uma das cidades do Brasil com o maior índice de tratamento de esgoto cloacal, levando para um índice de 77% de esgoto da cidade tratado, o que fará com que tenhamos o rio Guaíba novamente com a água despoluída, teremos coleta de esgoto cloacal em três quartos da cidade, é um problema crônico de várias cidades, este programa visa resolver um problema atual e também as próximas gerações da cidade. Também têm programas que atacam problemas de curto prazo, mais emergente, que é questão da área da saúde, assistência social, além da própria habitação, que hoje é elencado pela própria população de Porto Alegre como o problema mais grave da cidade, carência de habitações, evidentemente que está se falando de habitações populares, para a população de baixa renda.
Secretário de Governança	Creio que o Planejamento estratégico foi baseado nos problemas atuais, embora se tenha uma visão do futuro.
Secretária de Educação	Poderíamos ter pensado mais em questões de prospectivas futuras da cidade, mas mesmo assim muitas das questões levaram em conta questões de problemas futuros da cidade.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 8
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Importante. Toda forma de participação é importante no processo de planejamento, principalmente em se tratando de planejamento público. Acredito que a participação do OP é ainda restrita ao orçamento da cidade, e que a sua efetiva participação no planejamento deveria ser ampliada, hoje as demandas e prioridades do OP são consideradas no planejamento, como são considerados os diagnósticos setoriais, mas o poder deliberativo ainda não existe no planejamento.
Secretário de Habitação	O OP no Planejamento da cidade não é satisfatório, muitas vezes não se prioriza o que é mais importante para a cidade. Não se prioriza as pessoas com mais carência. Deveria ser no máximo 50% do total do Orçamento da cidade.
Secretário de Orçamento	O Orçamento Participativo é o instrumento através do qual você ouve a opinião das pessoas, portanto ele torna o processo de planejamento democrático. O processo de planejamento parte de um diagnóstico preciso dos problemas mais graves que a sociedade está enfrentando. Um diagnóstico só pode ser bem feito se você ouvir o maior número possível de opiniões, neste sentido o Orçamento Participativo é um instrumento poderoso para ouvir a opinião das pessoas.
Secretário de Gestão	Do ponto de vista político o OP traduz a intenção de ampliar o debate com a sociedade. Do ponto de vista da inclusão social, ele não consegue incluir, pois acabou existindo uma disputa. Uma parcela acabou sendo excluída. Do ponto de vista da inclusão ele tem limites, do ponto de vista da possibilidade de um novo orçamento, ele não produz sinergia, com ações integradas. a governança é um avanço a este processo.
Técnica da Secretaria de Gestão	Houve toda uma preocupação do OP neste processo de planejamento um a vez que foi expresso na própria base do mapa toda esta parte da sociedade, que é a parte da articulação com a sociedade, na própria visão sistêmica que expressa como o governo quis, se estruturou para responder a esse processo do modelo, foi a ampliação da secretaria de Governança Local, se vê que a continuidade do OP foi uma preocupação bastante expressiva, a própria manutenção e ter um programa em que é expresso o OP indica que a sua importância foi bem definida, é inquestionável a atenção que foi dada ao OP.
Secretária Adjunta da Fazenda	O OP é uma forma de consulta à população, direta e objetiva, o grande mérito do Orçamento participativo é que ele permite ao governo conhecer as principais demandas da cidade, e também estabelecer escalas de prioridades. O nível de investimento que a cidade faz em Porto Alegre tem uma escala de priorização estabelecida pela própria população.
Secretário de Governança	O OP é decisivo porque o PPA e o Orçamento são discutidos e aprovados pelo OP. Porém ainda é pouco discutido com uma visão estratégica os problemas futuros por parte do OP. O OP é deficiente neste sentido.
Secretária de Educação	Do ponto de vista histórico, eu considero que o OP tem um valor extremamente importante como uma estrutura organizativa da própria sociedade, embora saiba o uso ideológico que ele tem, sabemos como o OP ao mesmo tempo que auxilia a organizar a sociedade civil, ele permite um uso de massa de manobra de grupos da sociedade. O OP tem em si um valor de organização no processo de planejamento da cidade.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 9
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Essa é uma questão importante. O PPA foi elaborado com a idéia da intersetorialidade para a execução das diversas ações que compõem os programas. Prova disso é a responsabilidade dos gerentes de programa em administrar ações que pertencem a secretarias diversas. Trabalhar com programas exige dos gestores e dos servidores a transversalidade. Acredito que tenha havido um grande avanço nesse sentido, mas ainda há muito o que fazer, a idéia de os órgãos trabalharem juntos, com orçamentos compartilhados para atingir um objetivo comum é uma idéia nova e que não encontra, muitas vezes, receptividade por parte de departamentos e secretarias conduzidas por políticos, que tendem a pensar em seu futuro político em detrimento a um objetivo maior. Eles necessitam de visibilidade para suas pastas, como para provar ações realizadas, no entanto, sabemos que ações executadas e que apresentam resultados satisfatórios beneficiam a população e em contrapartida o conjunto do governo e o contrário também é verdadeiro. Em outras palavras, é bastante difícil trabalhar a transversalidade.
Secretário de Habitação	Se não é o ideal é o caminho. A integração entre todas as secretarias é o grande passo para se fazer uma execução. O programa Porto da Inclusão é prova disto, umas Secretárias participando mais outras menos. Dar condições da execução do Programa.
Secretário de Orçamento	O instrumento adequado para você efetivar um planejamento por programa não são órgãos, não são departamentalização o ideal é que você tivesse gerência de programa ao invés de órgãos, mas isso é uma mudança muito forte de cultura no ambiente político brasileiro, uma solução para isso é a criação das câmaras setoriais que reúne vários órgãos envolvidos em cada um dos programas, com isso você consegue amenizar a questão da dissonância entre o planejado e a estrutura administrativa.
Secretário de Gestão	Existem 2 questões importantes. O PPA é uma peça do modelo administrativo, ela regula a destinação e organiza os recursos públicos. O modelo de gestão é um processo de decisão. Como eu constituo a decisão e como eu projeto ela no âmbito administrativo. O grande avanço foi cruzar a peça orçamentária com o modelo de gestão; assim se cruzou a LDO, A LOA com os programas de governo. isto é feito via comites de gerenciamento.
Técnica da Secretaria de Gestão	Um programa é uma junção de várias secretarias que atuam em um foco determinado. Para todo programa foi dado um conceito, ele tem sua descrição, sua finalidade, seus indicativos, seu público alvo, ele é todo conceitualmente construído, as ações que suportam estes programas são de diversas secretarias, então nesta primeira formatação já se expressava uma transversalidade, porque um programa não trata somente com uma secretaria, trata com N secretarias para cumprir aquela finalidade, isso já expressa essa transversalidade. O que enriquece neste modelo de gestão além da transversalidade é que cada ação da prefeitura não é executada sozinha, precisa no mínimo de duas secretarias (GPO e SMF), então toda ação dentro da prefeitura tem que ser transversal, tem gerente que dizem que esta ação não precisa, ela é só da minha secretaria, eu faço sozinho, não faz sozinho, precisa do GPO para liberar o PL e da Fazenda para pagar, a partir deste princípio, nenhuma ação é feita sozinha, já temos aqui a transversalidade.
Secretária Adjunta da Fazenda	Esta execução da execução por órgãos distintos, o que se fez aqui na prefeitura, foi desde o primeiro ano de governo foi construir um modelo de gestão que permitisse fazer essa transversalidade do governo. Isso foi feito através de um desenho de concepção de gestão, onde o que são priorizados são os programas de governo e não os órgãos, e dentro de cada programa diversos órgãos atuam, isso se fez através do sistema de gestão conhecido com BSC, onde se constrói indicadores de acompanhamento de cada programa e se estabelece uma matriz de transversalidade com todos os órgãos que vão executar cada uma das ações dos programas, essa foi uma maneira bastante inteligente, nova, de se fazer a execução dos programas e evitar que aconteça esta segmentação que ocorre normalmente quando a execução dos programas de governo é feita de uma forma vertical, ou seja, cada secretária cuida das suas ações sem olhar a interrelação que existe dentro de um mesmo programa com outra secretaria, basta observarmos o programa da área da saúde que existe interferência da própria área da saúde.
Secretário de Governança	Destaco que as dificuldades resultam de uma cultura burocrática, fragmentada e setorializada. Onde existe uma cultura verticalizada. De um estado fornecedor que resolve todos os problemas. Precisamos evoluir para uma cultura transversal sistêmica, democrática, de governo em parceria com a sociedade(Governança Local). Tem que se desenvolver um forte trabalho de capacitação dos servidores públicos e autoridades.
Secretária de Educação	Geralmente são ações de gerenciamento ou operacionais, que são resolvidas em reuniões intersetoriais.

Respondente	Variável Planejamento
	Questão 10
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Não vejo nenhuma incompatibilidade. As decisões do OP, priorização de suas demandas regionais e temáticas contribuem para que o gestor elabore políticas públicas macro que contemplem as prioridades específicas como, habitação, saneamento, pavimentação, saúde, educação, etc. Além disso, está previsto na Constituição Federal e na Lei Ordinária do município a participação da população no processo de elaboração do Plano. A elaboração do PPA nada mais é do que o resumo da identificação dos problemas e oportunidades pela sociedade que serão identificadas nos diversos órgãos do setor público e transformadas em projetos e programas.
Secretário de Habitação	Esta é a grande dificuldade, a população define a prioridade em determinado momento, mas nem sempre existe a possibilidade desta execução. Existem entraves que não permitem a construção. É uma ferramenta democrática da população mas não se pode utilizá-la unicamente para as obras da cidade deve-se reservar 50% para o OP e 50% para o executivo para atender as demandas de ordem técnica.
Secretário de Orçamento	???
Secretário de Gestão	Respondido anteriormente.
Técnica da Secretaria de Gestão	Todas as ações do OP estão dentro do orçamento, estão expressos PI a PI, mas como o orçamento da Prefeitura em investimento deve ser via OP, estas ações são executadas todas em ações do PPA, então agora estamos em uma fase de começar a expressar PI a PI dentro de cada ação do PPA, identificaremos os PI's em cada ação do PPA, a partir daí nós começaremos a gerenciar, porque se hoje nós pensarmos que o PPA expressa os PI's, não, de maneira direta, não, existe uma ação que, por exemplo: pavimentação urbana (SMOV), o PI da rua tal, da zona tal, estão expressas lá, a vontade da sociedade, não, mas nós temos um link que nos permite executar os PI's, o que nós estamos fazendo agora é identificar o PI, se abre isso dentro da pavimentação e nós começamos a gerenciar PI a PI, e começamos a gerenciar o investimento da prefeitura frente ao Orçamento Participativo.
Secretária Adjunta da Fazenda	Essa questão tem sido enfrentada, não s' neste governo, mas em outros governos também, através da estruturação do Orçamento Participativo fez, porquê no nível mais de base do Orçamento participativo são discutidas micro demandas, demandas de regiões específicas, ex: asfaltamento da rua, a construção de uma passarela, posto de saúde, abrigo, temos também as questões de natureza geral, ou seja, as que fogem ao aspecto de uma região específica, estas demandas são tratadas, hoje, nas chamadas temáticas do Orçamento Participativo, essas demandas têm origem em discussões que são feitas dentro do próprio governo, como obras de maior vulto que vão abranger quase toda a população, essas muitas vezes o próprio governo leva para discussão e aprovação nas temáticas do Orçamento Participativo. Eu não vejo que haja algum conflito entre aquilo que é um ademanda de natureza técnica e aquilo que vem da população, o que acontece muitas vezes é que uma demanda que vem através do orçamento participativo, ela encontre dificuldade de execução técnica, ou seja, aquilo que é demandado não tem viabilidade técnica.
Secretário de Governança	É uma contradição importante. O OP se volta para as necessidades mais imediatas, já em nível técnico esta mais voltado para a discussão de um planejamento de mais longo prazo.
Secretária de Educação	Quando ocorrem problemas técnicos, são realizadas reuniões com as diferentes comunidades e segmentos até que se verifique os pontos de ajustes e se apresente as viabilidades, geralmente se chega a um ponto de acordo.

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 11
Técnicos da Secretaria de Orçamento	A prefeitura de POA investe, historicamente, em torno de 10% do seu orçamento, o equivalente a 200 milhões de reais. O OP discute, ou toma conhecimento dos 10%, todavia cerca de 5% do orçamento é destinado para demandas regionais do OP, sendo o restante dos recursos investidos em obras estratégicas: saneamento, grandes vias, viadutos, etc. No entanto, como as demandas do OP também atingem serviços, esse percentual aumenta. Quando falamos de serviços, estamos aqui nos referindo a manutenção que envolve cada demanda atendida, isto é a manutenção da escola construída, de cada novo convênio com creche mantida pela prefeitura, cada posto de saúde aberto, etc.
Secretário de Habitação	O OP está definindo todas os recursos da PMPA. Este é o entrava na execução.
Secretário de Orçamento	Na verdade o Orçamento Participativo é um processo de definição de demandas pontuais: o asfaltamento da rua, a construção de conjuntos habitacionais, a construção de um posto de saúde, são demandas pontuais da sociedade. O orçamento, na sua totalidade, ele é discutido no Conselho do Orçamento Participativo que nada mais é do que um legislativo informal, este é o processo que está constituído, antes do orçamento ser enviado para discussão no legislativo ele é discutido na totalidade pelos conselheiros do Orçamento Participativo.
Secretário de Gestão	O OP pela sua estrutura, participa na peça Orçamentária de forma restrita. Tendo em vista que o percentual Orçamentário passível de mudança é pequeno. Existe ainda, a limitação técnica por parte da comunidade, que necessita ser ampliada.
Técnica da Secretaria de Gestão	A prefeitura tem por regra e eu acho que até é uma questão legal que todo o investimento é OP, o processo continua, mas estamos aperfeiçoando o processo, portanto o formato do outro governo não está tão presente, mas a estrutura do OP continua, os Crop's, os Cop's, os Car's, em fim, toda a estrutura do Orçamento Participativo, o orçamento é elaborado através destas ações que comentei, é enviado ao COP, ele analisa o orçamento e o processo continua o mesmo, não houve alteração e as reivindicações continuam as mesmas, sem grandes alterações.
Secretária Adjunta da Fazenda	A participação do OP no processo do orçamento da cidade diz respeito a parte dos investimentos, este é o universo sobre qual o orçamento participativo discute o orçamento da cidade. O orçamento evidentemente tem as parcelas destinadas ao custeio da máquina pública, dotações de despesas de pessoal, dívida pública, que são despesas de natureza continuado ou compulsórias, sobre as quais não há o que se discutir, já tem o seu processo estabelecido. A relação do OP com os demais investimentos considerados no orçamento da cidade, na verdade, hoje, temos um conceito de que todos os investimentos que são efetuados pela cidade e que constem no orçamento, decorrem do orçamento participativo, ou nascem de demandas do orçamento participativo ou eles são lavados à discussão no OP por parte do governo, mas todos eles são considerados investimentos do orçamento participativo.
Secretário de Governança	O OP tem uma enorme participação, onde em POA tem se uma discussão muito intensa do OP. É uma relação muito estreita.
Secretária de Educação	O OP é intenso e quase que total, não está direcionado como se fosse um percentual, todo o investimento tem a participação do OP.

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 12
Técnicos da Secretaria de Orçamento	A alocação dos recursos é feita a partir da elaboração de uma matriz orçamentária, onde consta a alocação de recursos através de grandes agregados da despesa (Pessoal, Investimentos, Dívida Pública Fundada, etc.) em nível de programas e órgãos. O primeiro passo para a construção dessa matriz é a definição da receita pela Secretaria Municipal da Fazenda. A partir da receita são estimadas as despesas provenientes de dispositivos constitucionais e legais, tais como: educação, saúde, pessoal, dívida pública, contrapartidas de financiamentos, convênios e contratos em andamento de obras e serviços, vale-alimentação, vale-transporte, etc. Após, são estimados os valores necessários ao custeio administrativo e operacional da máquina administrativa, tais como insumos para as usinas de asfalto, medicamentos para a rede de saúde, merenda escolar, etc. A diferença entre a receita estimada e a despesa será dirigida aos investimentos públicos e serviços escolhidos pelo Orçamento-Participativo. Observa-se, assim, que o orçamento é altamente engessado.
Secretário de Habitação	Aplicar as obras que tem orçamento viáveis e projetos executáveis. Todas as demandas do OP estão vinculadas ao PPA. Tem que se adequar prazo, valor.
Secretário de Orçamento	A distribuição dos recursos é feita a partir das prioridades eleitas no Orçamento Participativo.
Secretário de Gestão	Em primeiro lugar prevalece a 'expertise' de cada órgão frente aos objetivos estratégicos propostos.
Técnica da Secretaria de Gestão	Existe uma matriz orçamentária, porque, romper com a lógica da verticalidade por um planejamento por programa, não uma coisa muito simples, num primeiro momento houve uma análise, por parte do GPO, da matriz orçamentária por secretaria, os valores destas secretarias foram mantidos e distribuídas as suas ações dentro dos programas, o que se identifica ao longo do tempo é que isso vai ter que ser mais afinado inclusive com as prioridades do governo, ao se tratar das maiores prioridades, podemos ir jogando melhor com a questão orçamentária. Romper com esta cultura da saída da execução por secretaria onde o seu secretário determinava onde iria colocar o seu orçamento, ele não precisava prestar contas a ninguém, somente fazer as suas ações é que mudou, a lógica não é mais essa, ele tem um programa que está linkado ao objetivo estratégico, ele tem ações que compõe em determinado programa, na medida em que hoje ainda não conseguimos chegar lá, mas estamos bem próximo disso, de nós conseguirmos medir o programa e identificar as lacunas, porque que o programa está melhor ou pior vai nos possibilitar identificar.
Secretária Adjunta da Fazenda	Os critérios utilizados para elaboração da alocação das dotações orçamentárias da prefeitura levam em conta a execução orçamentária dos anos precedentes, ou seja os recursos são alocados nas diferentes dotações de despesa e também nas fontes de receita, de acordo com a quilô que se verifica nos anos precedentes, dentro de uma lógica de que a média do que tem ocorrido nos últimos 3 anos tende a se repetir. A base do orçamento sempre é a execução orçamentária do último ano ou 2 anos ou três anos, tanto do lado despesa como do lado da receita, evidentemente que se faz uma análise mais detalhada para verificar eventuais tendências de crescimento de uma ou de outra despesa ou também de uma ou outra receita, se faz também as projeções de inflação para o período, possíveis aumentos de gastos acima do nível da inflação de determinadas despesas e também a mesma coisa em relação as receitas, o crescimento inflacionário que a receita terá, o crescimento por força do próprio crescimento da economia e pelo crescimento decorrentes de ganhos reais de arrecadação em função de novas medidas de fiscalização e cobrança.
Secretário de Governança	A alocação orçamentária é determinada por um duplo movimento. Por um lado as reivindicações das assembleias regionais e temáticas do OP, das demandas do fórum de delegados. E também com as posições que o governo tem com as relações com os projetos importantes e prioritários para a cidade. Como, por exemplo, o caso do conduto Álvaro Chaves, que é um projeto estratégico, que foi discutido e aprovada nas assembleias temáticas do OP. Ele não resultou de uma reivindicação imediata da cidade mas levou em conta o problema crucial de um conjunto da cidade que toda vez que chovia um pouco mais na cidade. Este problema foi captado pelos técnicos da prefeitura que elaboraram o projeto, submeteram a assembleia do OP e finalmente está em execução. Há um diálogo muito estreito entre as necessidades das comunidades, suas demandas e a análise e os diagnósticos estabelecidos pelos técnicos resultados disto é um diálogo entre o saber técnico e o saber científico que é muito positivo e enriquece a construção e a democracia da cidade.
Secretária de Educação	O nosso recurso maior em função da própria demanda, o nosso critério é pela própria demanda.

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 13
Técnicos da Secretaria de Orçamento	A diferença precípua entre o orçamento-programa e o orçamento tradicional é o planejamento das ações. No orçamento-programa são valorizados os programas, que são escolhidos e programados a partir de um diagnóstico das necessidades da população, discriminando-os de modo a dar ênfase aos fins (e não aos meios), indicar as ações em que o setor público gastará seus recursos, definir os responsáveis pela execução, especificar os resultados esperados através de indicadores como metas, produtos, etc., Assim, a mensuração da eficiência e eficácia das entidades governamentais, da racionalidade na alocação de recursos, a demonstração dos resultados alcançados são passíveis a partir da elaboração do orçamento por programas e não através do orçamento tradicional, onde a ênfase estava no objeto de gasto (as coisas que o governo vai comprar) e ao estrito emprego dos fins para os quais foram concedidos (elementos e rubricas). Verifica-se assim que a preocupação fundamental do orçamento-programa é com os resultados alcançados, de forma a resolver ou minimizar os problemas da população.
Secretário de Habitação	O Orçamento-Programa é uma idéia que pode ser ainda melhorado.è um avanço, por programas se pode definir critérios para se implantar o que é mais necessário.
Secretário de Orçamento	Porque ele é focado em resultados.
Secretário de Gestão	Por conta de uma gestão Matricial, de insumos, recursos e objetivos.
Técnica da Secretaria de Gestão	Como eu estava falando anteriormente, o que existia antes, na prefeitura, a SMOV tinha o seu orçamento, tinha as suas ações, e prestava contas para o Sr. Prefeito, não se sabia se aquela ação do órgão viria compor ou complementar a ação de outro órgão, é a sua visão sobre si mesmo, o que muda a lógica é que deixa de somente se enxergar e passa a enxergar o processo de prestação de serviço público como um todo, de atingimento de outros objetivos em conjunto. O PPA anteriormente era uma formalização de intenções e ia para a prateleira e iríamos falar sobre isso na próxima campanha, hoje é a própria expressão o orçamento, das suas vontades e de tudo que foi tratado ao longo da campanha, então o que foi expresso lá, foi expresso no mapa, que está expresso no PPA, se vamos conseguir cumprir tudo, provavelmente não, se sabe que a prefeitura tem um orçamento x, que as deficiências são enormes e que provavelmente não se cumprirá determinadas situações, mas o que se vê hoje é, porque que se pavimenta uma via para atingir tal objetivo que daqui a pouco é prioridade para cumprir um outro programa ou uma ou
Secretária Adjunta da Fazenda	O orçamento programa não permite que o Secretário ou titular de um Órgão veja o problema apenas do prisma de sua secretária, mas do prima do programa ao qual ele está respondendo. Significa "tirar a visão da árvore e olhar a floresta como um todo. Faz com que os administrados tenha necessariamente que observar o governo como um todo, não apenas a sua secretária, esta basicamente é a grande vantagem. Outra vantagem é que se pode, também, se fazer com maior facilidade uma avaliação dos programas de governo, do que a efetuada quando se tem um orçamento por órgão, basta olhar o orçamento de um determinados programa e verificar exatamente quanto foi executado, de uma maneira bem simples.
Secretário de Governança	O modelo de gestão foi formulado antes mesmo de iniciar a gestão, já na época da campanha, diagnosticou um dos maiores obstáculos a formulação de políticas públicas eficazes e efetivas que gerem resultados para a sociedade era a setorialização, o isolamento dos órgãos, cada um se sentido um governo a parte. Isto, além de gerar ineficácia e inefetividade, gera também enorme desperdício de dinheiro público, pois há muitas sobreposições de estruturas de atividades. Portanto, a definição do orçamento programa e a definição dos 21 programas a ele integrados foi um esforço de integração para gerar mais eficácia efetividade e também mais eficiência. Ou seja fazer as coisas com menos custos e com mais resultados evidentemente que estas mudanças estão em curso e existe muito ainda pela frente, estamos no início de uma caminhada que envolve uma profunda mudança cultural, mas estamos convencidos que este é um caminho de mudança positivo.
Secretária de Educação	Poderíamos ter a definição por objetivos, por rubrica, como antes, aparentemente pode ser mais complexo, por programa, mas eu acho que dá mais sentido às ações.

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 14
Técnicos da Secretaria de Orçamento	A Carta Magna de 1988 instituiu um sistema de planejamento orçamentário-financeiro sólido, ordenado e complexo. As ações de planejamento obedecem um ciclo simétrico e harmônico, iniciado com o plurianual, cuja função essencial é fixar diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuadas para um período de 4 (quatro anos). Posteriormente, a lei de diretrizes orçamentárias elencará as metas e prioridades da administração pública para um exercício, sendo que o orçamento terá como função precípua a monetarização destas ações. Como última etapa deste ciclo, tem-se a programação da execução orçamentária e financeira bimestral, onde a administração pública vai executar as ações constantes do orçamento em estrita compatibilidade com as disponibilidades de caixa. Todo este sistema de planejamento visa a valorização do planejamento orçamentário e financeiro do setor público. Cabe lembrar ainda que, neste ciclo, a lei de diretrizes orçamentárias ganhou importância capital com o advento da lei de responsabilidade
Secretário de Habitação	O Orçamento tem que ser cada vez mais próximo de suas metas. Não se pode ter orçamento de papel. Uma LOA que define no macro que não possua projetos relacionados projetos com seus valores efetivos para não correr o risco de deixar de atender as obras de POA
Secretário de Orçamento	Quanto mais distante é o executado do planejado, maior é o desperdício de recursos.
Secretário de Gestão	Em primeiro lugar, é não tornar o Orçamento uma peça e ficção. O segundo é permitir controle da execução, estabelecimento de metas e cronograma. A terceira questão é a peça orçamentária deve atender aos objetivos estratégicos do governo. Não pode ser fruto da vontade de um secretário. A dissonância entre a realidade e a execução orçamentária. ou seja, como é proposta a peça e como são executadas as ações. Se houver esta dissociação entre a projeção e a execução em uma empresa privada por exemplo, a empresa quebra, tendo em vista que a mesma não consegue alcançar seu objetivos. Isto ocorre com mais frequência no setor público.
Técnica da Secretaria de Gestão	Eu começo pelas conseqüências, porque para mim é o x da questão, que é o processo que estamos tentando fazer, de melhoria, o nosso problema é realmente estabelecer as metas, porque ao estabelecer as metas nos comprometemos a execução de determinado x, e essa é a dificuldade de se tem de fazer com que os secretários, na sua visão política, identifique essas metas e que seu orçamento cumpra essas metas, essa é a nossa grande dificuldade, é pactuar essas metas, nós estamos trabalhando, hoje, com uma consultoria justamente para ver se conseguimos aproximar mais estas metas da realidade, aí que começamos a trabalhar a questão política, que é mostrar ao ente político que não tem esta visão técnica do processo, o que ele consegue efetivamente fazer com o seu orçamento, o ente político trabalha para que ele cumpra com as suas promessas de campanha com a sociedade, o que se nota é que quando ele se depara com a realidade do orçamento público ele vê que não tem pernas para tudo, dentro do planejamento tentamos mostrar para ele, e este é um processo muito legal, porque daí ele passa a enxergar o que ele pode fazer e o que não vai
Secretária Adjunta da Fazenda	É uma obrigação legal que o orçamento esteja alinhado com a LDO, pois ela fixa diretrizes, temos que fixar a previsão de reajustes que o governo pretende conceder aos servidores dentro da política salarial estabelecida, se o orçamento não se alinha dentro destas diretrizes teremos problemas na execução, provavelmente por falta de dotações orçamentárias para poder cumprir aquilo que foi estabelecido. As principais conseqüências derivadas do desalinhamento entre o Orçamento efetivado e a execução é que essa é a grande causa da origem dos déficits públicos, quando elaboramos um orçamento que está desalinhado da execução, provavelmente vamos correr o risco de gerar déficit público. Isto ocorre porque, via de regra, tende-se a colocar dentro do orçamento as despesas que serão executadas de forma realista. Porém, pelo outro lado do orçamento, a parte das receitas, das fontes de recursos, não se tem necessariamente receitas suficientes para cobrir todas estas despesas. Ocorre aquilo que é uma tendência natural da prática orçamentária de se projetar as receitas superestimadas.
Secretário de Governança	Nós trabalhamos um pouco já esta questão quando conversamos sobre o PPA e com a aproximação da realidade, a possibilidade de ser executado plenamente e esta questão volta com o orçamento e eu diria que a resposta é na mesma direção, na medida que você tem um PPA mais ajustado e que se revisa anualmente você tem também um orçamento mais ajustado a cada ano e mais próximo da realidade quando mais o orçamento estiver próximo a realidade pode se dizer que uma boa estimativa de receita, uma boa definição da despesa, uma definição de programas integrados bem construídos teremos mais possibilidades de fazer uma execução mais próxima da realidade, do planejado, do previsto, este é um grande desafio porque na verdade, muitas vezes, ainda carecemos de um bom planejamento, se for mal planejado, mal construído acaba gerando uma execução bastante diferente daquela que foi planejada, isso envolve problemas de consistência, ou seja da relação do orçamento com a realidade, da definição da despesa, problemas de elaboração técnica superados pelas próprias equipes que elaboram os orçamentos nas secretarias
Secretária de Educação	A entrevistada não respondeu este questionamento.

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 15
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Optou-se em detalhar o orçamento até esta categoria de programação pelo fato de dar mais transparência ao Orçamento, enfocando pormenorizadamente os custos dos programas e das ações. Após dois anos de experiência, concluiu-se que tal desdobramento não foi uma experiência positiva. Tanto é que em 2008 o orçamento voltará a ser programado até a categoria de modalidade de aplicação.
Secretário de Habitação	Quanto maior o detalhamento, maior a transparência, mais fácil da execução e da realidade financeira. Este é o lado positivo. O lado negativo é que ainda é um <u>procedimento novo e que existe ainda uma burocracia para sua execução.</u>
Secretário de Orçamento	Ponto positivo maior transparência, ponto negativo maior engessamento da <u>execução orçamentária.</u>
Secretário de Gestão	É muito ruim! A lei não deve ser exaustiva. Ela deve ser uma lei baseada em <u>diretrizes para evitar um alto volume suplementações.</u>
Técnica da Secretaria de Gestão	É bom sob o ponto de vista de ter transparência no que vai atuar, mas dado este universo de ações.. Este é um ponto positivo, enxerga no nível de elemento, sabes onde vai atuar, mas dada a complexidade do nosso orçamento ser escasso, tendo as 400 ações e daqui um pouco ter que fazer várias suplementações, o processo acaba se perdendo no meio do caminho, acaba engessando a execução, seria bom desde que a lei orçamentária fosse mais enxuta.
Secretária Adjunta da Fazenda	Esta utilização do nível de elemento de despesa traz mais transparência para o orçamento, ou seja, ao ser aprovado na Câmara Municipal este orçamento tinha um nível de informações muito grande para quem fosse analisar a peça orçamentária. Isto em termos de transparência gera uma visualização muito maior, onde efetivamente vão ser efetuados os gastos, o normal era se apresentar até o nível de natureza de despesa e de fonte de recursos, ficando em um detalhamento menor, o que impossibilita uma análise mais detalhada do orçamento. Por outro lado, isso gera um ponto negativo que é um engessamento maior do orçamento e uma possibilidade menor de se proceder as alterações necessárias durante a execução orçamentária, o orçamento é uma previsão de despesas e de receitas e como previsão precisa de ajustes durante o ano, estes ajustes para serem efetuados em um orçamento detalhado no nível de elemento de despesa certamente são muito maiores, há uma dificuldade maior na execução, isso causa muitas vezes até problemas de atrasos de ações, de projetos de governo.
Secretário de Governança	O ponto de vista positivo é que fazer um detalhamento da despesa a nível de elemento gera mais transparência do gasto público mas que por outro lado engessa demasiadamente o orçamento no ponto de vista da sua execução, isso exige um nível de precisão no detalhamento dos gastos que acho que não estamos em condições de ter como se faz necessário, é uma questão polêmica, há bons argumentos lado a lado, o ideal é que tivéssemos um detalhamento com muita precisão na elaboração desse detalhamento a nível de elemento de despesa, acho <u>que ainda estamos longe disso.</u>
Secretária de Educação	A entrevistada não respondeu este questionamento.

Respondente	Variável Orçamento
Técnicos da Secretaria de Orçamento	<p align="center">Questão 16</p> <p>Observa-se, assim, um alto grau de engessamento da programação orçamentária, o que é altamente pernicioso aos gestores públicos. Portanto, mais de 50% (cinquenta por cento) dos impostos e transferências resultantes de impostos ficam afetadas, dificultando sobremaneira a alocação de recursos para investimentos e serviços essenciais em outras áreas demandadas como prioritárias pelo Orçamento-Participativo. Essa aplicação linear em educação e saúde é extremamente iníqua. Apesar de sabidamente por todos, que num país como o nosso, em que reconhecidamente a saúde e educação consistem em áreas prioritárias, nem todos os municípios são semelhantes Alguns já investiram suficientemente recursos nessas áreas, sendo que áreas como habitação, saneamento básico e assistência social necessitam de maior alocação de recursos.No Município de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo, onde a população de cada região escolhe suas prioridades observa-se bem que a vinculação é nociva. Não obstante a população, ano a ano, venha escolhendo como prioridade a habitação, as funções saúde e educação sempre abocanham a maior fatia dos recursos.</p>
Secretário de Habitação	<p>Não se pode colocar/gravar todas os recursos para o OP pq existem emergências, os fatos de fator da natureza, alagamentos, desmoronamentos, erosões que necessitam uma obra emergencial. Quando acontece estes casos as amarras prejudicam a liberação dos recursos. A falta de recursos é um problema para <i>execução dos problemas</i></p>
Secretário de Orçamento	<p>As vinculações são amarra, o volume de recursos livre é extremamente pequeno, sobre a qual efetivamente e poder público tem capacidade de definir as várias vinculações constitucionais e legais deixam além do volume das despesas com pessoal e das despesas compulsórias deixam um limite de recurso muito pequeno para <i>decisão governamental</i></p>
Secretário de Gestão	<p>A liberdade é dentro dos limites permitidos por lei. As amarras são definidas pela LRF. Existem ainda as amarras temáticas como a saúde e Educação. Considero que as mesmas deveriam ser melhores avaliadas pelo prisma da produtividade deste investimento. Recurso que não se mede de forma eficiente e eficaz é <i>recurso mal aplicado</i>.</p>
Técnica da Secretaria de Gestão	<p>Primeira amarra que nós temos é a folha de pagamento que não é tão constitucional, mas não deixa de ser administrativa, que 80% do orçamento é destinado para ela restando apenas 20% do orçamento para investimentos, destes 25% para a SMED, 13% para saúde, hoje em torno de 18% a 19%, o que sobra é mínimo para investimento, que é direcionado para o OP, o montante que se trabalha para investimento como vontade é muito escasso. O que se pode ver, é trabalhar neste formato que se esta tentando compor com a sociedade é dizer assim: O OP demanda uma creche, esta creche pode ser construída, mas no ano seguinte a manutenção da creche tem que ser embutida no orçamento, portanto temos que manter a creche demandada e temos que construir uma nova, porque a sociedade está pedindo uma nova, com este recurso, esta mudança de entendimento de como se dá a gestão do orçamento para a sociedade tem que se levar em consideração, se trabalha muito no mundo da demanda, eu preciso, eu quero, e todos sabem que a sociedade precisa mesmo, temos que ter um ponto de vista factível, o que podemos fazer e o que não podemos fazer.</p>
Secretária Adjunta da Fazenda	<p>O grau de liberdade que administração possui hoje para gerir os recursos orçamentários é ínfimo, nós elaboramos um estudo recentemente, onde excluímos do orçamneto total, todos os recursos que possuem vínculo constitucional obrigatório ou aqueles de natureza compulsória, sobre os quais não há nenhuma liberdade de se alterar o fluxo daqueles recursos, ex: folha de pagamento ou pagamento da dívida pública, são gastos compulsório, estabelecidos no orçamento que não há como mexer. Este grau de liberdade eu diria que hoje não passa de 10% do orçamento público. As principais amarras constitucionais estão relacionadas as vinculações legais, que são as questões dos gastos com educação e saúde, eu diria que em Porto Alegre, os gastos com educação, 25% no mínimo das receitas impostos e transferências, a rede de ensino de Porto Alegre, não comporta um gasto tão elevado de recursos, pois não é tão ampla, muits vezes nós temos dificuldades de atingir este gasto, por outro lado, teríamos outra áreas com mais necessidades de recursos, que estão em uma situação mais crítica que a educação.</p>
Secretário de Governança	<p>Esta questão do enrigessimento do orçamento determinado pelos vínculos constitucionais saúde 15%, educação 25%, no caso dos municípios evidentemente que gera enrigessimento, reduz muito a margem de liberdade mas que ao mesmo tempo isto garante um volume de investimento importante em duas áreas estratégicas, claro que precisaríamos ter para segurança, para assistência social. Eu confesso que não tenho uma posição consolidada, o ideal seria ter um amaior margem de liberdade, mas considerando o atraso que existe no país em termos de compromissos cívicos e público dos governantes, considerando os níveis de atraso que temos nas áreas de saúde e educação, em áreas sobretudo mais pobres do país, me parece que ainda se faz necessário um nível de definição constitucional, acho que poderíamos pensar em mudar isso, talvez para estados com maior nível de desenvolvimento para se ter mais liberdade, em fim é toda uma discussão que me leva como cidadão a apoiar o nível de contingenciamento, de enrigessimento, mas como gestor eu preferia ter mais liberdade de movimento.</p>
Secretária de Educação	<p>A entrevistada não respondeu este questionamento.</p>

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 17
Técnicos da Sec. Orçamento	A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, sem nenhuma dúvida, dá ênfase ao equilíbrio das contas públicas. Todas as suas normas são voltadas para tal objetivo. Tanto as receitas como as despesas são, respectivamente, fixadas e estimadas, objetivando atender as metas fiscais aludidas acima, mormente no que diz respeito as metas de resultado primário e nominal. Além disso, a despesa e a receita são controladas mensalmente objetivando o acompanhamento do atingimento dessas metas.
Secretário de Habitação	Prejudica, quando se está no limite do Orçamento tem dificuldades para liberação de recursos. E não se consegue atender todas as demandas do OP e por isto vejo a necessidade de mais flexibilidade.
Secretário de Orçamento	Respondido junto com a Questão 18.
Secretário de Gestão	Respondido junto com a Questão 18.
Técnica da Secretaria de Gestão	Respondido junto com a Questão 18.
Secretária Adjunta da Fazenda	Respondido junto com a Questão 18.
Secretário de Governança	Respondido junto com a Questão 18.
Secretária de Educação	Respondido junto com a Questão 18.

Respondente	Variável Orçamento
	Questão 18
Técnicos da Secretaria de Orçamento	O teto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os dispêndios de pessoal e encargos sociais é altamente benéfico, necessário e moralizador ao setor público. Possibilita que sobre recursos suficientes para investimentos e serviços públicos essenciais ao bem-estar da população. Tal teto resgata a profissionalização e seriedade da gestão, não se admitindo aumentos excessivos, sem respaldo orçamentário, principalmente em finais de mandatos, como era comum antes do advento da lei de responsabilidade fiscal. Fica indispensável à profissionalização dos gestores públicos.
Secretário de Habitação	
Secretário de Orçamento	Não, não interfere, só ajuda.
Secretário de Gestão	Penso que o gasto com pessoal deveria ser realinhado. Acho muito alto este teto. Tendo em vista que os funcionários já estão garantidos pela estabilidade. Na iniciativa privada este nível de comprometimento da receita é muito menor, além de não possuir a estabilidade.
Técnica da Secretaria de Gestão	Não sei responder porque não é a minha área. Mas não acho que o teto de pessoal estabelecido pela LRF prejudique na elaboração do orçamento, pessoalmente acho que se deixar daqui a pouco 100% será para pagamento de funcionário público. Acho que tem que haver algumas medida de que te levem a uma responsabilidade fiscal, porquê o orçamento não é tratado com uma peça de ficção e se não houvesse a LRF, sabemos que existem maneiras e maneiras de fechar um orçamento. Não é a minha área, mas a ter a LRF daqui a pouco tem que fazer o acerto de contas, eu acho que a população merece isto.
Secretária Adjunta da Fazenda	A relação o orçamento com a LRF é direta, porque temos que elaborar o orçamento levando em conta as restrições que a LRF impõe, o orçamento já é delineado dentro de parâmetros que visem o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, ex: limite de operações de crédito no exercício, limite do endividamento, limites co gastos de pessoal, todos estes indicadores que a LRF impõe, têm que ser considerados quando da elaboração do orçamento, para que não haja superação destes limites na execução, pois a LRF tem penalizações bem severas.
Secretário de Governança	De maneira nenhuma, eu acho que a LRF estabelece limites razoáveis sobre teto ou sobre pisos portanto deve ser sempre menos do que isso e considerando as tendências de aumento com o gasto de pessoal, o inchamento da máquina pública que é muito comum em administrações de países de 3º mundo como os nossos, eu creio que ela veio em boa hora e tem um papel fundamental, eu creio que a relação do orçamento com a LRF é uma relação extremamente positiva, ela ajuda não só a equilibrar o orçamento como evita excessos, ela tem determinação importantes como evitar que o governo deixa para o próximo governo um volume de dívidas além das disponibilidades financeiras de pagamento, embora ainda tenha suas limitações na sua execução, muitos estornos de empenhos no final do governo, assim mesmo eu acho que ela veio para disciplinar a política fiscal e acho que ela tem um papel positivo na gestão da coisa pública no Brasil.
Secretária de Educação	Não.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 19
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Na elaboração do PPA 2006-2009, pela primeira vez em Porto Alegre, a prefeitura apresentou um Plano Plurianual com valores estimados para os quatro anos. Dessa forma, quando elaborado em 2005, tanto a LDO quanto a LOA do exercício de 2006 foram baseadas nesse planejamento.
Secretário de Habitação	Quando apresentamos todo o projeto para o PPA levamos em consideração os projetos existentes no Departamento a mais de 6 anos e os valores que estavam neles estimados em sua execução e a prioridade de sua execução. E aqueles que tinham viabilidade e os que possuíam recursos vinculados ao governo federal.
Secretário de Orçamento	O PPA é o ponto de partida para se chegar no orçamento. O PPA é um planejamento de médio prazo e o orçamento é um instrumento de execução deste planejamento.
Secretário de Gestão	Todos os elementos de uma possibilidade de gerar o ciclo pdca. Esta é a lógica do nosso orçamento.
Técnica da Secretaria de Gestão	É um pouco do que já falamos antes, o próprio planejamento dos programas se deu na formatação do PPA. Ao constituir o PPA se deu o formato do planejamento nos 21 programas de governo.
Secretária Adjunta da Fazenda	O orçamento de 2005 foi elaborado pela gestão anterior, evidentemente não houve como estabelecer uma relação com o PPA. Nos demais exercícios, 2006 e 2007, existe uma relação direta do orçamento com o PPA, nós estamos prevendo, no orçamento, ações que estão escritas no PPA, inclusive nos valendo de informações sobre valores estimados no PPA, no caso das ações dos programas onde a SMF atua, buscamos as informações do PPA e levamos para o orçamento, sempre com a preocupação da coerência que o orçamento tem que ter com o PPA, muitas vezes os valores alocados no orçamento são diferente do PPA, porque previa o período de quatro anos e também porque os valores estimados na época do PPA não se mostraram satisfatórios ou razoáveis, portanto tivemos que atualizar estes valores.
Secretário de Governança	Eu não tenho elementos suficientes para responder, mas pelas informações que tenho da minha secretária, pela participação no núcleo gestor eu creio que se fez aquilo que deve se fazer, o PPA é de 04 anos e o orçamento é a execução ano a ano daqueles planos com a possibilidade de anualmente em função do que aconteceu na execução orçamentária do ano e também da avaliação crítica da execução dos programas integrados, da avaliação melhor da realidade a cada ano que passa haver aquele ajustamento, avaliação e correção dos rumos do PPA, determinando também correções nos orçamentos o que não se pode é fazer apenas orçamentos incrementais, os programas integrados, a avaliação da sua execução a cada ano as correções de rumos que se realizam permitem que se elabore um orçamento que seja a execução de mais um dos anos previstos no PPA.
Secretária de Educação	Não foi uma relação difícil, nem conflituosa, é uma relação razoavelmente fácil, porque é colaborativa e se dá em conjunto, as idéias são trabalhadas em grupo, são discutidas as questões relacionadas à área, e a partir daí as ações são delineadas, é desenhado um cenário que é levado para o orçamento, estas questões vão e voltam dentro do processo, é um trabalho de complementação entre pessoas e grupos.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 20
Técnicos da Secretaria de Orçamento	De certa forma sim, pois os valores alocados nas secretarias são baseados nas despesas executadas historicamente.
Secretário de Habitação	Não quando ocorreu o PPA ainda não tínhamos o valor das demandas e se partiu do valor utilizado no final de 2004.
Secretário de Orçamento	Sim.
Secretário de Gestão	Sim, a peça orçamentária basicamente na questão da divisão dos recursos, não houve alteração do modelo administrativo, portanto todas as secretárias que existentes até então permaneceram. O ajuste foi feito guardando as proporções anteriores. O problema é que não se mede produtividade em nada. Este é o pior dos mundos.
Técnica da Secretaria de Gestão	Na verdade existia o histórico que eu coloquei, a parte administrativa permanece, não tem como discutir a questão de gastos com pessoal e a própria matriz que tinha, na verdade o GPO pode responder melhor, mas acredito que houve ajustes, mas no primeiro momento o histórico foi mantido para não romper com a lógica anterior, imagina entrar em um processo, onde se rompe com a estrutura vertical e propõe programas aos líderes políticos, e já sair rompendo com uma lógica de uma matriz já existente, é muita coisa ao mesmo tempo, acredito que boa parte tenha sido mantida.
Secretária Adjunta da Fazenda	Sim o orçamento estava dividido nas respectivas Secretárias, esta mudança na forma de apresentação do orçamento por programa só aconteceu em 2006 para o orçamento de 2007.
Secretário de Governança	Não, isso é um processo de construção, existe uma base a partir da qual se parte, mas é um conjunto de negociações que se dão no âmbito da execução dos programas, das prioridades de governo, das orientações e definições do OP que impactam nessa divisão.
Secretária de Educação	Sim.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 21
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Na área de investimentos e prestação de serviços novos para a sociedade. A restrição pode ocorrer dentre outros por déficit orçamentário, por pagamento de dívida, <u>por diminuição da receita do município.</u>
Secretário de Habitação	Isto tudo vem tendo em vista o comprometimento do município com o gasto de pessoal, os recursos se tornam poucos dificultando a execução dos todos os projetos e nosso orçamento muitas vezes se fazem projetos que prevêem a execução nos próximos dois ou três anos justamente sabendo da dificuldade de <u>liberação dos recursos de cada orçamento.</u>
Secretário de Orçamento	O volume de demandas sempre é maior que o volume de recursos, neste ponto o Orçamento Participativo é um instrumento político importante porque ele deixa com a sociedade a definição das prioridades, seria uma obrigação do governo que passa a ser da sociedade, definir as prioridades., então esta é a questão, definir as prioridades
Secretário de Gestão	O que se pode fazer é medir produtividade. É necessário mudar a cultura do processo. Não existe nenhuma métrica para execução do gasto público. Nem mesmo pra efficientização da receita e despesa. Estamos introduzindo o <u>gerenciamento matricial de despesa atualmente.</u>
Técnica da Secretaria de Gestão	Na verdade prejudica muito, porquê onde se tem 38% do orçamento com uma destinação pré estabelecida, não se consegue trabalhar sobre essas duas questões, mas também remete a duas secretarias que são de políticas estruturantes, que é a educação e a saúde, não diria que prejudica, mas não temos muita flexibilidade para compor os demais órgãos que também são estruturante, 25% tem que ser gasto e as vezes chega no final do ano e tem um acréscimo de receita, tem que injetar dinheiro na Secretaria da educação quando que na verdade não deveria de ser naquele exato momento, isso eu acho que é um prejuízo, porque poderia ficar ou em caixa ou investir em um outro projeto mais emergente, até mesmo na própria saúde ou em outra política, mas não, tem que se cumprir os 25% e às vezes este estrangulamento se dá até no final do ano porque se fecha o orçamento, as contas, isso para mim é um problema. A questão de melhorar o desempenho do orçamento, eu acredito que só tem um formato, que é modernizar a gestão pública, no sentido de romper com a lógica da verticalidade.
Secretária Adjunta da Fazenda	As restrições orçamentárias efetivamente prejudicam a elaboração, não seria do orçamento, mas sim dos programas que compõe o orçamento, porque geralmente o volume de demandas e de ações que têm para serem executadas, são muito maiores que o volume de recursos que se dispõe para serem alocados no orçamento e todos os governos, na ância de atender o maior número de ações possível no período de um mandato, tentam colocar dentro do orçamento o maior volume de ações possível, mesmo que muitas vezes estas ações sejam alocadas no orçamento com um volume de recurso insuficiente para a sua execução, isto resulta no caso em que as ações começam e não terminam, tendo que aguardar o orçamento do ano seguinte para poder complementá-la, este é um aspecto negativo, se percebe muitas vezes a ocorrência de obras paralizadas, diminuir o seu ritmo, ou ações que têm de ser reduzidas porque a dotação orçamentária prevista não é suficiente, naquele ano, para aquele volume de serviço. Essa restrição orçamentária prejudica o andamento dos projetos de governo, é preferível, muitas vezes, não colocar determinada ação no orçamento, postergar ela para o ano seguinte.
Secretário de Governança	O grande problema da execução orçamentária é a previsão de uma receita e a fixação de uma despesa irrealis, dificultando a realização efetiva das previsões que foram feitas, isso acontece pela necessidade de pagar dívidas de restoa a pagar e compromissos que ficaram pendentes ao longo do caminho, isso tudo reflete numa elaboração imprecisa de orçamento daquele ano eu creio que o grande desafio é evitar a elaboração de um orçamento que não tenha uma receita prevista bem ajustada, que não tenha uma despesa fixada realista de maneira que não tenhamos que ao longo da execução do orçamento praticamente desfigurá-lo ou porque previmos mais receita ou não fixamos a despesa de uma maneira imprecisa não levando em conta todas as determinações que impactam na despesa a cada ano. A técnica orçamentária é tanto melhor quanto mais ela for capaz de permitir que o orçamento executado efetivamente seja o mais próximo possível do orçamento previsto até em respeito a Câmara Municipal de Vereadores, em respeito a Lei, porque o orçamento é uma lei.
Secretária de Educação	Teoricamente nós não temos essa restrição. A restrição, muitas vezes, impede a liberação das ações, temos uma série de ações dentro da SMED que impedem com que nós tenhamos desempenho, porquê as ações não podem ocorrer lá na ponta.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 22
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Balanced Scorecard é uma ferramenta importante e bastante aceita no meio empresarial, sua adoção no setor público é uma inovação, todavia os resultados ainda não podem ser vistos, porque tal ferramenta necessita de acompanhamento via indicadores confiáveis e estáveis, na Prefeitura não temos ainda estes indicadores.
Secretário de Habitação	Acho que é muito importante para a administração pública, visa dar conhecimento para as pessoas envolvidas no governo, na sua execução, podendo fazer um acompanhamento real de que esta sendo executado, do que está em andamento e das dificuldades encontradas para a execução.
Secretário de Orçamento	O BSC é um instrumento de planejamento estratégico amplamente utilizado na iniciativa privada, a sua utilização no setor público precisa de algumas adaptações, porque as características de setor público são diferentes da iniciativa privada. O senhor acha que estas adaptações foram feitas? Em parte, não na sua totalidade.
Secretário de Gestão	O BSC é a expressão de compromisso, de contrato que o gestor público afirmou na eleição. O uso do BSC é de permitir ter um mapa estratégico que expresse os compromissos de governo assumidos com a sociedade na eleição é um contrato com a sociedade para a execução ao longo do período de governo. é diferente dos modelos mais tradicionais onde se faz um plano de governo, apresenta-o na eleição depois coloca-o na prateleira e te esquece dele, passando a cuidar do cotidiano da administração, deixando de ver o compromisso projetado na eleição. O BSC tem o propósito de permitir que o Mapa estratégico, definição de ações e objetivos foco de atuação sejam permanentes na administração para que se acompanhe permanentemente o contrato estabelecido com a sociedade.
Técnica da Secretaria de Gestão	Para mim é complicado falar sobre, o BSC que é a gestão por resultado, o BSC permite enxergar os diversos processos que compõe, não só sobre determinados processos, mas enxergar balanceadamente todos os processos que te envolvem tanto sob o ponto de vista meio como o finalísticos, isso é um ganho, o BSC mede resultados, se não for mensurados, se não tiver indicadores que te apontem, para mim aqui está o pulo do gato, porque é onde se começa a mostrar os resultados, começa a medir e dar eficiência ou não ao serviço, as pessoas começa a identificar que o seu pedaço está sendo medido e a nossa estratégia são sob três plataformas: o mapa estratégico, os objetivos estratégicos, os programas e as ações e os três são controlados por indicadores, a pessoa lá da ponta sabe que está sendo medida, ela percebe que a sua execução está sendo vista, não só sob o ponto de vista físico como de resultado, isso é que eu acho interessante no BSC, perceber todos os processo e mensurar estes processos, só podemos evoluir o processo se ele for medido, onde podemos apontar as fragilidades e as melhorias.
Secretária Adjunta da Fazenda	Esta ferramenta do BSC é uma ferramenta já utilizada a bastante tempo, mas nova para o setor público, que vem utilizando a muito pouco tempo, não conheço muitos casos de aplicação do BSC no setor público, o BSC é uma ferramenta importante de gestão que permite um acompanhamento dos programas, a construção de indicadores muito eficientes, tem sido uma ferramenta interessante, que também deve consolidar dentre deste modelo de gestão da prefeitura de Porto Alegre, nas próximas gestões porque ela é um instrumento já testado, especialmente nas empresas privadas, e que deu certo, acho que no setor público tem tudo para dar certo.
Secretário de Governança	É uma ferramenta fundamental, tem sido importante na montagem do nosso modelo de gestão, permite além de elaborar o mapa estratégico, formatar os programas integrados, constituir o comitê gestor, em fim definir a macro estrutura do processo de planejamento estratégico, o BSC permite que se monitore a sua execução e se faça as correções de rumos necessárias, neste sentido eu acho que ele é um instrumento fundamental da política de gestão da prefeitura.
Secretária de Educação	A entrevistada não respondeu este questionamento.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 23
Técnicos da Secretaria de Orçamento	Fundamental. Quanto melhor o planejamento mais próximo da realidade será o orçamento, e quanto mais real o orçamento mais eficaz se torna a sua execução, o que beneficia o desempenho da gestão. As principais dificuldades encontradas no planejamento é a falta de uniformização de conceitos, e a dificuldade dos planejadores de compreensão das peças orçamentárias.
Secretário de Habitação	A grande dificuldade é justamente que o planejamento feito não cabe dentro do orçamento previsto, todo o planejamento deve ter por base o custo real, como todas as demandas vindas do OP elas são consideradas uma obra até o limite do valor x, o valor é insuficiente, normalmente o custo dela é o dobro do valor gravado, assim o orçamento fica curto, então não existe uma relação entre planejamento e orçamento.
Secretário de Orçamento	O fundamental é que não haja desperdício de recursos, uma previsibilidade que vai permitir ao governo se antecipare realizar efetivamente as ações planejadas.
Secretário de Gestão	Modelo de gestão com o modelo administrativo, o nexa existe quando o modelo de gestão cria links com o processo administrativo.isto ocorre através da peça <u>orçamentária e sua execução</u> .
Técnica da Secretaria de Gestão	A importância é total, porque se é difícil ter um orçamento linkado ao planejamento, imagina se nós não tivéssemos o orçamento linkado ao planejamento, não teríamos nenhum planejamento. Acho que para qualquer órgão público que queira implantar um sistema de planejamento estratégico neste nível tem que ser linkado com o orçamento, só tem uma situação em que se consegue sensibilizar as partes, é o dinheiro, então onde se tem o link do planejamento com o orçamento as pessoas põe atenção ali, não é fácil já é difícil, mas aí quando começa a mecher no bolso, começa a mecher com a sensibilidade, então ali se começa a trabalhar, a dificuldade realmente é o rompimento de uma cultura tradicional, de anos que temos, romper com uma lógica e tentar compor uma outra lógica, para mim isso é uma grande dificuldade, precisaríamos de tempo, é uma pena se houver uma troca deste projeto, não estou falando em relação a governo, mas como prefeitura, como administração pública, romper com esta lógica seria um retrocesso, voltaríamos para as caixinhas, voltaríamos com a questão operacional vertical.
Secretária Adjunta da Fazenda	A interligação do planejamneto com o orçamento chega a ser redundante na medida em que o orçamento já é um instrumento de planejamento, a interligação é direta, o orçamento é um planejamento de curto prazo, tem o período de um ano, o planejamento começa em uma etapa anterior, tem o PPA que antecede ao orçamento, eu acho hoje que um planejamento de quatro anos é muito curto, é um espaço muito curto de tempo, deveria antes do PPA, existir uma outra figura que seria o planejamento estratégico de longo prazo, ou seja, onde queremos chegar, então o PPA seria a demonstração gráfica do que o planejamento estratégico pretende fazer em quatro anos, a tradução da parte do planejamento estratégico que cabe aquele governo executar. Isto seria, no meu ponto de vista, a concepção correta de planejamento no setor público, só que anida não conseguimos tert esta cultura, no Brasil de implementar um planejamento de longo prazo como já vem ocorrendo nas empresas privadas. Existe alguns modelos, como o do estado do Rio Grande do Sul onde se palanejava o futuro de forma de mais longo prazo.
Secretário de Governança	É praticamente uma síntese de tudo que eu disse nas perguntas anteriores, só gostaria de detacar que quando falamos de planejamento estamos falando na mudança do futuro da cidade , não estamos falando do planejamento do governo estamos falando da cidade, todo o desafio do planejamento é articular-se com o desenvolvimento da cidade com seu futuro e procurar influenciar para que o seu futuro seja melhor e mais equilibrado para a vida das pessoas. Muitas vezes de trabalha a idéia de uma maneira muito técnica como se planejamento fosse apenas elaboração dos técnicos, na verdade o planejamento tem que estar completamente articulado e captando a cidade, o desenvolvimento da cidade, os atores que atuam na cidade, ou seja o planejamento tem que ser contruido participativamente para que tenha esta conexão forte com os rumos da cidade e possam influenciar nela. O caminho nada mais é do que o envolvimento dos recursos públicos para que este planejamento possa se orientar para melhoria qualidade de condições de vida, redução das desigualdades, incorporação das populações mais pobres.
Secretária de Educação	O problema maior é a liberação do recurso, lidar entre o orçamento e o financeiro. Outro problema é a a capacitação do pessoal para que se possa ter a condição para liberação deste recurso, sinto a necessidade de ter um corpo técnico mais capacitado para um melhor funcionamento entre o planejamento e a orçamentação.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 24
Técnicos da Secretaria de Orçamento	---
Secretário de Habitação	Na elaboração do PPA, embora tenha havido muita discussão não houve um levantamento real do que deveria ser feito para melhorar Porto Alegre, tendo em vista as demandas reprimidas, que havia uma necessidade e uma obrigatoriedade de cumprimento daquelas obras que estavam prometidas desde 1999, o Departamento se ateve justamente primeiro em cumprir as demandas prioritárias do passado para atender as futuras demandas. Sendo assim não se pode fazer um levantamento real das demandas das necessidade para melhoria da cidade e sim apenas atender obras da comunidade. Na parte funcional houve diversas críticas justamente porque estavam deixando de fazer obras de impacto para Porto Alegre para atender demandas que ao ver da equipe técnica não seriam aquelas necessárias para Porto Alegre.
Secretário de Orçamento	---
Secretário de Gestão	---
Técnica da Secretaria de Gestão	---
Secretária Adjunta da Fazenda	---
Secretário de Governança	---
Secretária de Educação	Na transversalização se passa por diferentes níveis, técnico, planejamento pela Gestão, pelo próprio GPO, há um espaço no GPO que talvez seja um espaço de maior tencionamento, já com a população conseguimos equacionar bem o trabalho.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 25
Técnicos da Secretaria de Orçamento	---
Secretário de Habitação	---
Secretário de Orçamento	---
Secretário de Gestão	---
Técnica da Secretaria de Gestão	---
Secretária Adjunta da Fazenda	---
Secretário de Governança	---
Secretária de Educação	Não, mas deveria ter um plano de longo prazo. Deveríamos ter um PDE para no mínimo de dez anos.

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 26
Técnicos da Secretaria de Orçamento	---
Secretário de Habitação	Nunca foi feito um plano de habitação correto para Porto Alegre. As demandas da comunidade nunca foram associadas à parte técnica, a comunidade não tem conhecimento do valor para a execução de uma obra, elas demandam achando que o orçamento é uma poupança, que o valor gravado neste ano, será tranferido para 2008, mas o orçamento é anual. Nós temos 16.000 famílias carentes e em situação de risco em Porto Alegre.
Secretário de Orçamento	---
Secretário de Gestão	---
Técnica da Secretaria de Gestão	---
Secretária Adjunta da Fazenda	---
Secretário de Governança	---
Secretária de Educação	---

Respondente	Variável Planejamento versus Orçamento
	Questão 27
Técnicos da Secretaria de Orçamento	---
Secretário de Habitação	Sim isto faz parte do planejamento do Departamento para equacionar o problema. Isso foi o que gerou uma falta de planejamento para o futuro, nós fomos obrigados a cumprir as demandas que estavam em atraso aquelas necessárias para Porto Alegre e assim deixamos de cumprir as demandas atuais, isso fez com que atrasasse o processo de habitação em Porto Alegre. Na minha opinião o Orçamento Participativo tem que ser feito a cada dois anos, é impossível qualquer administração planejar, fazer o projeto e executar dentro do mesmo ano, todo projeto habitacional demora cerca de um ano para aprovação, sendo necessário mais um ano para a execução da obra. Assim poderíamos fazer uma execução perfeita, não teríamos demandas reprimidas ou não executadas, podendo atender <i>melhor a comunidade</i>
Secretário de Orçamento	---
Secretário de Gestão	---
Técnica da Secretaria de Gestão	---
Secretária Adjunta da Fazenda	---
Secretário de Governança	---
Secretária de Educação	Praticamente estamos zerando as demandas do OP, só não zeramos as demandas de escola fundamental na Lomba e Chácara da Fumaça (Mário Quintana), porque não encontramos terreno, mas estamos em negociação com duas empresas para a troca de terrenos, e assim que tivermos os terrenos vamos iniciar a construção destas duas escolas, com isso vamos zerar as demandas do OP, inclusive estamos antecipando duas demandas que estão sendo iniciadas neste ano, uma na Glória e outra na Lomba.

ANEXO D – Resultados do Orçamento da PMPA

Um ponto relevante a ser considerado pela Administração Pública municipal é a questão da busca do equilíbrio entre despesas e receitas. Neste sentido vale destacar o comportamento geral das finanças do município de POA nos últimos 6 anos.

O Quadro abaixo apresenta sinteticamente a situação da receita e despesas de 2002 a 2006 da PMPA.

Verifica-se que nos anos de 2005 e 2006 a prefeitura obteve superávit de R\$ 35 milhões e R\$ 67,8 milhões respectivamente, totalizando R\$ 102,9 milhões. Enquanto isto, nos anos anteriores 2002, 2003 e 2004 as contas municipais registraram um déficit total de R\$ 138 milhões (em 2002 o déficit foi de R\$ 34,3 milhões; em 2003 foi de R\$ 28,6 milhões e em 2004 foi de R\$ 75,1 milhões).

É importante salientar que de acordo com os dados, a PMPA manteve a participação dos percentuais com despesas com pessoal, manutenção, investimentos e serviços da dívida. Embora a receita tenha se elevado de R\$ 1,7 bilhão em 2003 para R\$ 2,1 bilhões em 2006 tornou-se necessário implementar medidas de ajustes para romper com o ciclo deficitário anterior.

O problema dos déficits apurados nos anos de 2002, 2003 e 2004 pode observado, além do cruzamento das receitas e despesas, pelo prisma da projeção das receitas.

Receita versus Despesa da PMPA

RECEITA TOTAL E CONSOLIDADA E GRUPOS DE DESPESA							
						Em R\$ mil (preços correntes)	
ANO	RECEITA TOTAL	DESPESA COM PESSOAL	MANUTENÇÃO	INVESTIMENTOS	SERVIÇOS DA DÍVIDA	TOTAL DESPESAS	RESULTADO
	CONSOLIDADA AJUSTADA	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR *
2002	–	–	–	–	–	–	(34.300)
2003	1.758.672	946.653	650.687	115.645	77.050	1.790.036	(28.600)
2004	1.844.906	980.448	692.504	156.469	90.359	1.919.780	(75.100)
2005	2.029.968	1.014.866	763.046	111.597	105.353	1.994.863	35.105
2006	2.177.530	1.093.252	810.830	121.345	84.353	2.109.780	67.750

Obs.: nas receitas e despesas de 2003 e 2004 foram excluídas as contribuições do PREVIMPA. Parte Patronal, para homogeneizá-las à mudança de critério de contabilização determinada pela STN para 2005 e 2006.

* Valores ajustados

Fonte: Secretária Municipal da Fazenda (2007).

Neste caso, o Quadro a seguir apresenta estas projeções juntamente com as devidas execuções e as diferenças nominais e percentuais.

Receita versus Despesas na PMPA.

DIFERENÇA ENTRE A PREVISÃO E EXECUÇÃO DAS RECEITAS				
ANO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	DIFERENÇA %
2003	1.921.128.607,40	1.799.323.132,96	-121.805.474,44	-6,34
2004	2.174.549.033,01	1.912.710.778,53	-261.838.254,48	-12,04
2005	2.300.992.591,61	2.029.967.770,08	-271.024.821,53	-11,78
2006	2.157.162.292,00	2.177.530.000,00	-20.367.708,00	-0,94

Fonte: PMPA (2007).

Analisando os dados do Quadro acima, fica evidenciado que as projeções das receitas nos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005 ficaram muito distantes da execução. Este é um possível indicio da causa dos déficits ocorridos nos anos de 2002, 2003 e 2004, tendo em vista que as despesas fixadas ocorreram e as receitas não foram realizadas de acordo com as previsões do orçamento. Percebe-se, também, que no ano de 2006 a diferença entre a previsão e a execução foi inferior a 1%. É relevante observar que nos anos de 2004 e 2005 as diferenças observadas foram de 12,04% e 11,78%. Neste sentido, é possível observar melhorias significativas nas projeções do ano de 2006 – o que pode ter contribuído para o superávit obtido neste ano. No entanto, uma análise mais rigorosa sobre a acuracidade da Previsão/Execução das receitas deve ser observada por um período mais longo de tempo, visando confirmar que a elaboração orçamentária, do prisma das receitas, está mais rigorosa.

Ainda, é relevante observar que a obtenção de resultados superavitários é condição obrigatória exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, implicando em severas penalidades ao administrador público responsável pelas finanças municipais. Além disso, o superávit é pré-requisito exigido pelo Governo Federal para que o município de Porto Alegre possa novamente se credenciar à obtenção de financiamentos junto a organismos internacionais. Sendo assim, embora os esforços realizados sejam consonantes com o cumprimento das determinações legais, é provável que estejam alinhados com a necessidade de contrair novos financiamentos externos de longo prazo visando atender demandas estruturais da cidade que não são passíveis de serem atendidas unicamente com recursos próprios do município.