

**OS EFEITOS DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA “PORTO ALEGRE COPA 2014” SOBRE O PROGRAMA “A RECEITA É SAÚDE”, DO PLANO PLURIANUAL E SOBRE AS LEIS ANUAIS ELABORADAS PELO GABINETE DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA <sup>1</sup>**

Rafael Roche Wagner<sup>2</sup>

Romina Batista de Lucena de Souza<sup>3</sup>

**RESUMO**

O presente estudo teve por objetivo analisar os efeitos da implantação do Programa Porto Alegre Copa 2014 aos investimentos no Programa A Receita é Saúde, no período de 2006 a 2013. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, qualitativa, sem utilização de métodos estatísticos e de caráter explicativo. A análise dos valores apropriados para o programa de saúde apontou um aumento de 3428,70% entre o somatório do quadriênio de 2006 à 2009 e o somatório de 2010 à 2013. Entretanto, foram detectadas fontes de distorção nas demonstrações estudadas de 2006 à 2009. Analisou-se, portanto, que, tratando os dados como plenamente confiáveis, a adoção do Programa Porto Alegre Copa 2014 não diminuiu os investimentos em saúde. Na verdade, os investimentos atingiram um aumento admirável durante o período. Numa análise mais conservadora, admitindo que um aumento tão acentuado nos investimentos não pode ser fiel à realidade, e atribuindo o aumento nos valores às fontes de distorção encontradas, ainda assim não há qualquer indício de que as despesas com a Copa do Mundo de 2014 afetaram negativamente os investimentos em saúde em Porto Alegre.

**Palavras-chave:** A Receita é Saúde. Fontes de distorção. Despesas. Copa. Investimentos.

**THE EFFECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM “PORTO ALEGRE 2015 CUP” ON THE PROGRAM “THE RECIPE IS HEALTH”, OF THE MULTI-ANNUAL PLAN, AND ON THE ANNUAL LAWS ELABORATED BY THE BUDGET PROGRAMMING OFFICE**

**ABSTRACT**

This article aimed to analyze the effects of the implementation of the Program “Porto Alegre 2015 Cup” to the investments on the Program “The Recipe is Health”, from 2006 to 2013. It was realized an bibliographic research, qualitative, without using statistic methods and with explanatory feature. The analysis of the appropriated values of the health

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso apresentado, no primeiro semestre de 2015, ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

<sup>2</sup> Graduando do curso de Ciências Contábeis da UFRGS. (rockewagner@hotmail.com).

<sup>3</sup> Orientadora: Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFRGS. (rominabls@gmail.com).

program pointed a raise of 3428,70% between the sum of the quadrennium from 2006 to 2009 and the sum from 2010 to 2013. However, it was detected distortion sources in the studied demonstrations, from 2006 to 2009. Therefore, it was analyzed that, treating the data as completely reliable, the adoption of the Program Porto Alegre 2014 Cup did not diminish the investment in healthcare. In fact, the investments reached an admirable raise during the period. In a more conservative analysis, admitting that such an accentuated raise could not be truthful, and assigning the value raises to the extinction of the distortion sources found, even so there was not any evidence supporting that the expenditures with the World Cup 2014 affected negatively the investments in healthcare in Porto Alegre.

**Keywords:** The Recipe is Health. Distortion sources. Expenditures. Cup. Investments.

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento orçamentário de uma cidade é elaborado e documentado por sua Prefeitura Municipal. Cabe à Prefeitura Municipal de cada cidade traçar as metas a serem alcançadas, bem como as prioridades na gestão orçamentária. Para auxiliar este processo, o artigo 165 da Constituição Federal prevê a criação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). Sobre o processo da fixação (empenho) das despesas, feita pelas leis citadas anteriormente, a Lei Federal nº 4.320 (BRASIL, 1988) traz dois artigos pertinentes

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre traz em seu *site* que o PPA “é o instrumento orçamentário destinado a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (2015).

Sobre a LDO, ainda no mesmo *site* (2015)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem como fulcro o art. 165, § 2º da Constituição Federal, compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre a política tributária e estabelecerá a política de aplicação da agências financeiras oficiais de fomento.

Por fim, a seção sobre a LOA dispõe que “A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a peça legal que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo municipal” (2015).

Conforme dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 13 de outubro de 2010, por meio da Lei nº 10963, o programa Porto Alegre Copa 2014 foi incorporado ao PPA do quadriênio 2010-2013. O PPA consolidado (2011, p. 279) traz como justificativa à implantação do programa, a “Necessidade de intervenções reestruturantes em áreas da Cidade, sede da Copa de 2014, que contribuam para a mobilidade urbana com qualidade, infraestrutura e acessibilidade urbana. ”

Diante disto, o presente estudo tem como propósito analisar os efeitos da implantação do programa Porto Alegre Copa 2014 sobre os demais programas do PPA municipal e sobre o disposto nas leis orçamentárias anuais (LDO e LOA) subsequentes.

Explicado o funcionamento do orçamento público da capital, e com o recente aporte de investimentos que a cidade, sede da Copa do Mundo, necessita, surge a seguinte questão: Quais os efeitos da implantação do programa PORTO ALEGRE COPA 2014 sobre o programa “A RECEITA É SAÚDE”, do PPA e sobre as leis anuais elaboradas pelo Gabinete de Programação Orçamentária (GPO)?

Assim, o objetivo deste estudo é descrever os efeitos do programa “Porto Alegre Copa 2014” sobre o programa “A Receita é Saúde”, do PPA da cidade de Porto Alegre. Dado o objetivo geral, temos os seguintes objetivos específicos:

- identificar as variações nos valores destinados ao referido programa do PPA antes e depois do programa Porto Alegre Copa 2014;
- realizar um comparativo entre o programa “A RECEITA É SAÚDE” do PPA 2006-2009 e o do PPA 2010-2013;

Partindo do princípio que uma prefeitura normalmente não possui recursos para atender a todas as demandas orçamentárias, a devida escolha das prioridades torna-se indispensável para uma gestão minimamente séria dos recursos públicos. Entretanto, um evento de escala global como a Copa do Mundo naturalmente muda algumas dessas prioridades, pois muitos investimentos em infraestrutura e afins assumem caráter urgente, possivelmente se sobrepondo a investimentos considerados essenciais para o desenvolvimento social de uma cidade, tais como investimentos em educação e saúde.

Analisar a gestão de recursos públicos é, portanto, bastante importante para que saibamos as intenções e planos do Poder Executivo, bem como serve para compreendermos os processos de adoção e implantação destes planos. O momento vivido pela cidade de Porto Alegre, uma das sedes da Copa do Mundo de 2014, intensifica ainda mais esta importância, haja vista que a capital vive uma época de grandes entradas de

capital e grandes investimentos em áreas que nem ao menos estavam previstas poucos anos atrás.

Desta maneira, o presente estudo é estruturado em cinco seções. A primeira é a introdução, onde são apresentados o tema, os objetivos e a justificativa do estudo. A segunda é o referencial teórico, onde são conceituados o orçamento público, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Na terceira seção, o estudo apresenta a metodologia de pesquisa utilizada para obtenção dos dados. A seguir temos a análise dos dados levantados no estudo e, por fim, temos as considerações finais acerca do estudo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção compreende a fundamentação teórica necessária para o entendimento do presente estudo, dos processos de elaboração e documentação dos demonstrativos orçamentários.

### **2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO**

Um orçamento serve para prever receitas e fixar despesas, de modo a realizar um planejamento sobre a alocação dos recursos. Existem diversas ferramentas e métodos para se realizar um orçamento, e ele pode ser elaborado para empresas, organizações em geral, órgãos governamentais, governos em geral ou mesmo para pessoas ou famílias.

Apesar de partilhar do mesmo objetivo do orçamento privado, de realizar o planejamento para os anos futuros, o orçamento público tem grande importância em virtude da transparência que o setor público precisa apresentar, sobretudo desde o ano 2000, com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe, dentre vários outros assuntos, sobre regras para realização dos orçamentos, define grande parte dos diversos relatórios obrigatórios ao governo para a elaboração do orçamento e reforça a necessidade da transparência, indicando, ainda, punições para infratores. Sobre a questão transparência governamental, a lei dispõe, no artigo 1º (BRASIL, 1988)

§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e

condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Uma vez que os relatórios orçamentários obrigatórios ao governo são amplamente divulgados, e considerando que estes representam o planejamento orçamentário para os próximos anos, é possível a qualquer cidadão acompanhar e analisar onde e no que o governo pretende gastar. Além do mais, qualquer interessado ainda pode comparar os saldos orçados aos saldos realmente gastos, o que permite cobrar o governo em caso de não cumprimento do orçamento.

Os três documentos abordados a seguir são obrigatórios para a realização do orçamento público.

## 2.2 PLANO PLURIANUAL

O PPA é o documento, elaborado quadrienalmente, que dispõe, através de programas, as prioridades orçamentárias do município. O documento é previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2829, de 29 de outubro de 1988. O artigo 165 da CF (BRASIL, 1988) dispõe que “§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” O Plano Plurianual, portanto, define as diretrizes orçamentárias a serem seguidas durante um período de quatro anos de gestão do governo.

É importante ressaltar que o PPA é soberano às leis anuais de orçamento (como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual), de modo que estas não podem, jamais, contrariar o planejamento de médio prazo disposto no plano. O PPA é utilizado no Brasil tanto na esfera federal quanto nos governos estaduais e pelas prefeituras municipais. Usualmente se divide o PPA em programas ou planos de ações, que são os segmentos escolhidos pela gestão para seu planejamento (temos como exemplos comuns de programas de PPA, áreas de saúde, educação, infraestrutura, segurança, etc). Cada um destes programas deve prever despesas, objetivos, órgãos responsáveis pela execução dos projetos, prazos e afins.

Em Porto Alegre, o Plano Plurianual é previsto no artigo 116 da lei orgânica municipal. O PPA de Porto Alegre é elaborado pela Prefeitura Municipal, nos seus

gabinetes e escritórios de programação orçamentária, e é encaminhado à Câmara Municipal, até o dia 05 de junho do primeiro ano de mandato do prefeito. O documento é devolvido para sanção até no máximo o dia 15 de agosto do mesmo ano.

O PPA da cidade de Porto Alegre, correspondente ao quadriênio 2010-2013 (GPO, 2009) conta com 13 programas:

- 1 A Receita é Saúde;
- 2 Cidade Inovadora;
- 3 Cidade Integrada;
- 4 Cidade Solidária e Participativa;
- 5 Cresce Porto Alegre;
- 6 Gestão Total;
- 7 Lugar de Criança é na Família e na Escola;
- 8 Mais Recursos, Mais Serviços;
- 9 Porto da Inclusão;
- 10 Porto do Futuro;
- 11 Transforma Porto Alegre;
- 12 Vizinhança Segura;
- 13 Porto Alegre Copa 2014.

Estes programas, pelo caráter aplicado que possuem (o PPA ainda prevê gastos genéricos, como despesas variadas da Câmara Municipal e gastos com Reservas de Contingência) são chamados de Programas Finalísticos. Os treze programas finalísticos do PPA 2010-2013 representam as treze grandes áreas elencadas pela Prefeitura Municipal para receberem investimentos. O entendimento do que é, ou não, finalístico, cabe à Prefeitura, e isto é parte importante do presente estudo. Cada programa finalístico dispõe um conjunto de ações, com suas devidas descrições, finalidades, produtos e a estimativa da despesa, divididas em despesas correntes e de capital. Sobre as despesas correntes, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, através da Secretaria de Orçamento Federal (2015), dispõe, em seu *site* que elas são

despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.

Já no que diz respeito às despesas de capital, o mesmo *site* dispõe que são (2015)

despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão.

O PPA do quadriênio 2006-2009, antecessor do referido anteriormente, apesar de contar com 21 programas, não possuía o programa Porto Alegre Copa 2014. A única disposição acerca da Copa do Mundo 2014 ficou por conta da ação “890 – COPA 2014”, presente no programa “Porto do Futuro” (GPO, 2005). É importante ressaltar que cada novo PPA deve ser aprovado por meio de votação na câmara de vereadores, e seu conteúdo está sujeito a vetos e adendos por parte do poder legislativo.

### 2.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A lei de diretrizes orçamentárias, como o nome sugere, define as diretrizes pelas quais será elaborada a lei orçamentária anual. Pela sua finalidade ela acaba sendo a lei que menos providencia as informações necessárias à presente pesquisa, haja visto que, trabalha mais com levantamentos gerais – a LDO vigente (GPO, 2015) contém receitas e despesas anuais, bem como comparativos entre os exercícios - e o objetivo do artigo é não somente comparar os exercícios, mas analisar o comportamento da despesa dentro destes.

A lei orçamentária anual, por sua vez, é um documento mais atualizado e bem mais extenso que a LDO. A lei orçamentária anual vigente (GPO, 2015) possui, em suas 519 páginas, o levantamento de todas as receitas e despesas do município de Porto Alegre, bem como o empenho das despesas para cada atividade (ação) prevista pela prefeitura. Sobre a LOA, Santos (2001, p.13) aponta que, “A Constituição impõe uma série de restrições ao poder de emendar [...] Não são permitidas emendas que contrariem o PPA e a LDO, emendas sem a necessária cobertura de receita para a sua realização[...]”, ou seja, a LOA deve ser elaborada em sintonia com a LDO e o PPA, de modo que as ações e emendas contidas nela sejam compatíveis com as ações previstas nos demais documentos.

### 2.4 ESTUDOS RELACIONADOS

Em Mota e de Novais (2012) realizou-se um estudo semelhante ao presente, sobre o orçamento público da Secretaria de Saúde de Jales/SP. Os autores estudam as despesas com saúde do município, se utilizando do plano plurianual, das leis de diretrizes

orçamentárias e das leis orçamentárias anuais do município, comparando os saldos de cada setor ou programa a fim de analisar se o município aplica o proporcional mínimo obrigatório, de 15%, à área de saúde.

Dos Santos e Camacho (2014) realizaram um estudo sobre os demonstrativos financeiros da Prefeitura Municipal de Cosmópolis/SP. Neste, os autores analisaram os demonstrativos (PPA, LOA, LDO e também o Balanço Orçamentário) para realizar um levantamento das receitas e das despesas do período de 2007 a 2012. O objetivo é detectar os exercícios em que houve déficit ou superávit orçamentário, o que permite inferir acerca da gestão financeira da respectiva Prefeitura Municipal. Também é realizada a análise dos dados sob o ponto de vista da transparência, apoiando-se, para isso, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Santo e Tanaka (2011) estudaram a evolução da despesa pública com saúde em diversos municípios do estado de São Paulo. A publicação trata dos municípios de Campinas, Guarulhos, Osasco, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos e Sorocaba, e compreende os anos de 2000, 2002, 2004 e 2006. Os dados, levantados através de pesquisa *online*, indicam a evolução das despesas com saúde nos referidos municípios, e os autores ainda realizam um demonstrativo comparando estas despesas ao tamanho populacional de cada município, o que permite uma interessante análise de tendências.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa realizada neste estudo é classificada quanto aos seguintes aspectos: (a) pela forma de abordagem do problema, (b) de acordo com seus objetivos e (c) com base nos procedimentos técnicos utilizados.

Quanto à abordagem, o presente estudo se classifica como uma pesquisa qualitativa, visto que pretende realizar o levantamento a interpretação de dados, sem, para isso, utilizar técnicas estatísticas.

No que tange aos objetivos, a pesquisa classifica-se como explicativa, pois visa levantar os efeitos de um fenômeno específico. Para Andrade (2002, apud RAUPP e BEUREN, 2012, p. 82)

a pesquisa explicativa é um tipo de pesquisa mais complexa, pois, além de registrar, analisar, classificar e interpretar os fenômenos estudados, procura identificar seus fatores determinantes. A pesquisa explicativa

tem por objetivo aprofundar o conhecimento da realidade, procurando a razão, o porquê das coisas e por esse motivo está mais sujeita a erros.

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, com a pretensão de aprofundar ao máximo possível, o conhecimento sobre os elementos do orçamento público de Porto Alegre.

O presente estudo tem como alvo o orçamento público da cidade de Porto Alegre, de modo que os dados aqui levantados e trabalhados não devem, de maneira alguma, ser utilizados para definir características de outras cidades ou regiões. O fato de o orçamento público ter seus valores amplamente divulgados facilita o acesso ao material, de modo que a leitura dedicada do material elaborado pelo GPO de Porto Alegre gera o levantamento dos dados necessários à pesquisa. A seguir, os dados devem ser separados e adaptados para comparação posterior (a comparação entre os orçamentos permite a análise dos efeitos).

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

Nesta seção será realizada a análise dos dados. Essa análise consiste em identificar as variações nos valores destinados ao referido programa do PPA antes e depois do programa Porto Alegre Copa 2014 e realizar um comparativo entre o programa “A RECEITA É SAÚDE” do PPA 2006-2009 e do PPA 2010-2013, bem como análises acerca da representatividade do programa sobre o total de gastos do município.

##### **4.1 EVOLUÇÃO DO PROGRAMA A RECEITA É SAÚDE DE 2006 A 2009**

Os Planos Plurianuais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre apresentam a evolução das despesas com cada programa, divididos por ano. Segue, na Tabela 01 a evolução do programa de saúde no Plano Plurianual 2006-2009 (em R\$):

Tabela 01 – Evolução do Programa A Receita é Saúde de 2006 a 2009 (R\$)

| <b>PPA 2006-2009</b> |                        |                         |                      |
|----------------------|------------------------|-------------------------|----------------------|
| <b>ANO</b>           | <b>DESP. CORRENTES</b> | <b>DESP. DE CAPITAL</b> | <b>TOTAL</b>         |
| <b>2006</b>          | 25.491.015,38          | 4.312.800,00            | <b>29.803.815,38</b> |
| <b>2007</b>          | 22.471.775,10          | 4.956.000,00            | <b>27.427.775,10</b> |
| <b>2008</b>          | 22.494.193,79          | 5.706.000,00            | <b>28.200.193,79</b> |
| <b>2009</b>          | 22.518.551,61          | 6.706.000,00            | <b>29.224.551,61</b> |

|              |                      |                      |                       |
|--------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| <b>TOTAL</b> | <b>92.975.535,88</b> | <b>21.680.800,00</b> | <b>114.656.335,88</b> |
|--------------|----------------------|----------------------|-----------------------|

Fonte: dados da pesquisa (2015)

A seguir, temos a Tabela 02 com o total geral de gastos entre 2006 e 2009, apontado no respectivo PPA (em R\$):

Tabela 02 – Total Geral de Gastos no PPA 2006-2009 (R\$)

| <b>PPA 2006-2009</b> | <b>SALDO</b>            |
|----------------------|-------------------------|
| <b>2006</b>          | <b>2.155.814.498,00</b> |
| <b>2007</b>          | <b>2.221.784.966,00</b> |
| <b>2008</b>          | <b>2.332.047.456,79</b> |
| <b>2009</b>          | <b>2.456.644.455,00</b> |
| <b>TOTAL</b>         | <b>9.166.291.375,79</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Comparando os saldos das duas tabelas dispostas anteriormente, é possível calcular quanto o programa de saúde representou, proporcionalmente, ao total de despesas. De 2006 a 2009, o Programa A Receita é Saúde representou uma média de 1,25% das despesas dispostas pelo seu PPA.

#### 4.2 EVOLUÇÃO DO PROGRAMA A RECEITA É SAÚDE DE 2010 A 2013

A Tabela 03 mostra a evolução do saldo do Programa A Receita é Saúde, de 2010 à 2013 (em R\$):

Tabela 03 – Evolução do Programa A Receita é Saúde de 2010 a 2013 (R\$)

| <b>PPA 2010-2013</b> |                         |                         |                         |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>ANO</b>           | <b>DESP. CORRENTES</b>  | <b>DESP. DE CAPITAL</b> | <b>TOTAL</b>            |
| <b>2010</b>          | 890.727.152,00          | 21.309.978,00           | <b>912.037.130,00</b>   |
| <b>2011</b>          | 936.896.039,00          | 22.159.346,00           | <b>959.055.385,00</b>   |
| <b>2012</b>          | 980.587.470,00          | 23.032.530,00           | <b>1.003.620.000,00</b> |
| <b>2013</b>          | 1.032.570.824,00        | 23.934.825,00           | <b>1.056.505.649,00</b> |
| <b>TOTAL</b>         | <b>3.840.781.485,00</b> | <b>90.436.679,00</b>    | <b>3.931.218.164,00</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Na Tabela 04 temos o total geral de gastos entre os anos de 2010 e 2013, apontado pelo respectivo PPA (em R\$):

Tabela 04 – Total Geral de Gastos no PPA 2010-2013 (R\$)

| <b>PPA 2010-2013</b> | <b>SALDO</b>             |
|----------------------|--------------------------|
| <b>2010</b>          | <b>3.645.357.702,00</b>  |
| <b>2011</b>          | <b>3.750.946.080,00</b>  |
| <b>2012</b>          | <b>3.798.383.532,00</b>  |
| <b>2013</b>          | <b>3.944.312.951,00</b>  |
| <b>TOTAL</b>         | <b>15.139.000.265,00</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Comparando os saldos totais das Tabelas 03 e 04, temos que o programa A Receita é Saúde passou a representar uma média quadrienal de 25,95% do total geral de gastos previstos no respectivo PPA, o que é a maior representatividade individual entre todos os programas existentes (contando, ainda, os gastos com manutenção da Câmara Municipal e a Reserva de Contingência).

#### 4.3 COMPARANDO AS EVOLUÇÕES

A Tabela 05 faz uma comparação dos saldos das Tabelas 01 e 03, apontando sua variação percentual (em R\$):

Tabela 05 – Comparação das Evoluções do Programa de Saúde (R\$)

|                    | <b>PPA 2006-2009</b>  | <b>PPA 2010-2013</b>    | <b>VARIAÇÃO (%)</b> |
|--------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|
| <b>SALDO TOTAL</b> | <b>114.656.335,88</b> | <b>3.931.218.164,00</b> | <b>3428,70</b>      |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

É possível notar, logo de partida, que a evolução dos gastos com o programa de saúde dá um grande salto, justamente entre um plano plurianual e outro (o saldo do ano de 2009 é de R\$ 29.224.551,61, ao passo que o saldo do mesmo programa, em 2010, é de R\$ 912.037.130,00). Comparando o somatório dos dois períodos estudados (saldo total de cada uma das referidas tabelas), temos que o investimento no Programa A Receita é Saúde subiu incríveis 3428,70%, de um PPA para o outro. A Tabela 06 mostra a comparação entre o saldo de gastos totais de 2006 à 2009 e o saldo de 2010 à 2013 (em R\$):

Tabela 06 – Comparação da Evolução do Saldo de Gastos Totais (R\$)

|                    | <b>PPA 2006-2009</b>    | <b>PPA 2010-2013</b>     | <b>VARIAÇÃO (%)</b> |
|--------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------|
| <b>SALDO TOTAL</b> | <b>9.166.291.375,79</b> | <b>15.139.000.265,00</b> | <b>65,16</b>        |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

A comparação dos saldos dos totais de gastos dos dois PPA estudados traz uma variação positiva, mas nem de perto tão acentuada quanto à variação de saldo do Programa A Receita é Saúde. Os dados indicam que o total previsto de gastos aumentou aproximadamente 65,16%, do quadriênio 2006-2009 para o seguinte. Os dados, portanto, indicam que esta diferença abrupta no investimento do programa de saúde não se deve, como já era de se esperar, apenas a novos aportes de capital, mas principalmente a mudanças estruturais e de premissas dos PPA. Para ilustrar este fato, podemos utilizar o Programa de Apoio Administrativo, que existia até o final de 2009 e deixou de existir no PPA 2010-2013.

O Programa de Apoio Administrativo, conforme o PPA 2006-2009 (2005, p.17) é o “programa que engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas passíveis de apropriação àqueles programas. ”. Baseando-se neste entendimento, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre apropriou grande parte das suas despesas no Programa de Apoio Administrativo, em detrimento dos programas finalísticos do PPA 2010-2013. A Tabela 07 demonstra os saldos apropriados ao Programa de Apoio Administrativo, de 2006 a 2009 (em R\$):

Tabela 07 – Evolução do Programa de Apoio Administrativo no PPA 2006-2009 (R\$)

| <b>ANO</b>   | <b>DESP. CORRENTES</b>  | <b>DESP. DE CAPITAL</b> | <b>TOTAL</b>            |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>2006</b>  | 1.727.503.486,76        | 68.967.323,80           | <b>1.796.470.810,56</b> |
| <b>2007</b>  | 1.829.110.318,40        | 69.662.094,67           | <b>1.898.772.413,07</b> |
| <b>2008</b>  | 1.902.576.345,48        | 77.369.553,82           | <b>1.979.945.899,30</b> |
| <b>2009</b>  | 2.067.789.480,16        | 84.325.694,45           | <b>2.152.115.174,61</b> |
| <b>TOTAL</b> | <b>7.526.979.630,80</b> | <b>300.324.666,74</b>   | <b>7.827.304.297,54</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Conforme disposto na Tabela 07, o valor apropriado ao Programa de Apoio Administrativo, no PPA 2006-2009, é bastante alto, tanto de maneira absoluta quanto

proporcionalmente. A Tabela 08 demonstra a participação proporcional do Programa de Apoio Administrativo sobre o total de gastos do mesmo período (em R\$):

Tabela 08 – Participação do Programa de Apoio Administrativo Sobre o Total de Gastos de 2006 à 2009 (R\$)

| ANO          | PROG. DE APOIO ADMINISTRATIVO | TOTAL DE GASTOS         | VARIAÇÃO (%) |
|--------------|-------------------------------|-------------------------|--------------|
| 2006         | 1.796.470.810,56              | 2.155.814.498,00        | 83,33        |
| 2007         | 1.898.772.413,07              | 2.221.784.966,00        | 85,46        |
| 2008         | 1.979.945.899,30              | 2332047456,79           | 84,90        |
| 2009         | 2.152.115.174,61              | 2.456.644.455,00        | 87,60        |
| <b>TOTAL</b> | <b>7.827.304.297,54</b>       | <b>9.166.291.375,79</b> | <b>85,39</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Como os dados da Tabela 08 permitem perceber, o saldo deste programa representa uma grande fatia dos gastos totais do município (85,39% do total de gastos previsto no PPA), de modo que é razoável inferir que, quando da extinção do Programa de Apoio Administrativo, parte deste saldo acabou sendo apropriada ao programa A Receita é Saúde, o que ajudaria a explicar o fenômeno do aumento excessivo de saldo na transição entre os PPA estudados.

Uma vez que o saldo do programa de saúde da capital rio-grandense sofre esta distorção, fica complicado se apoiar na simples evolução destes valores para, assim, descrever os efeitos que sofre o programa em questão.

#### 4.4 ABORDANDO AS DESPESAS POR FUNÇÃO

Fugindo um pouco da abordagem direta sobre o programa A Receita é Saúde, podemos utilizar o demonstrativo de despesas por função. Este demonstrativo encontra-se nos dois PPA estudados e, como o nome sugere, divide as despesas por função. Temos, portanto, os gastos estimados pela Prefeitura para áreas como educação, urbanismo, trabalho, habitação, saúde, etc. Embora esta abordagem não necessariamente diga respeito diretamente ao programa A Receita é Saúde, o que, afinal de contas, é o foco do estudo, ela possivelmente ofereça dados mais fidedignos sobre o investimento em saúde como um todo. A Tabela 09 demonstra a evolução das despesas com saúde do PPA 2006-2009 (em R\$):

Tabela 09 – Despesas com Saúde do PPA 2006-2009 (R\$)

| <b>ANO</b>   | <b>DESP. CORRENTES</b> | <b>DESP. DE CAPITAL</b> | <b>TOTAL</b>          |
|--------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|
| <b>2006</b>  | 28.473.132,50          | 6.296.800,00            | <b>34.769.932,50</b>  |
| <b>2007</b>  | 26.701.232,33          | 6.650.000,00            | <b>33.351.232,33</b>  |
| <b>2008</b>  | 27.930.647,29          | 7.650.000,00            | <b>35.580.647,29</b>  |
| <b>2009</b>  | 29.832.847,76          | 8.700.000,00            | <b>38.532.847,76</b>  |
| <b>TOTAL</b> | <b>112.937.859,88</b>  | <b>29.296.800,00</b>    | <b>142.234.659,88</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Como se pode notar, os valores são superiores aos apropriados ao programa A Receita é Saúde no mesmo quadriênio, o que reforça a teoria de que o Programa de Apoio Administrativo fica com uma parcela do saldo. A Tabela 10, por sua vez, mostra a evolução das despesas com saúde no PPA 2010-2013 (em R\$):

Tabela 10 – Despesas com Saúde do PPA 2010-2013 (R\$)

| <b>ANO</b>   | <b>DESP. CORRENTES</b>  | <b>DESP. DE CAPITAL</b> | <b>TOTAL</b>            |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>2010</b>  | 891.623.688,00          | 21.304.464,00           | <b>912.928.152,00</b>   |
| <b>2011</b>  | 937.791.930,00          | 22.153.589,00           | <b>959.945.119,00</b>   |
| <b>2012</b>  | 981.482.565,00          | 23.026.524,00           | <b>1.004.509.089,00</b> |
| <b>2013</b>  | 1.033.465.150,00        | 23.928.561,00           | <b>1.057.393.711,00</b> |
| <b>TOTAL</b> | <b>3.844.363.333,00</b> | <b>90.413.138,00</b>    | <b>3.934.776.471,00</b> |

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Diferente do caso do PPA 2006-2009, as despesas com saúde do PPA 2010-2013 apresentam uma diferença muito pequena com relação ao apropriado ao programa de saúde, analisando proporcionalmente. Comparando os dados das Tabelas 09 e 10 com os respectivos totais de gastos com programas do governo (Tabelas 02 e 04), é possível calcular a representatividade da função saúde nos dois quadriênios. O saldo da função saúde, de 2006 a 2009, representa 1,55% do total de gastos para o mesmo período, ao passo que o saldo da mesma função, de 2010 a 2013, representou 25,99% do respectivo total de gastos.

Entretanto, percebe-se que, ainda que os valores analisados nas Tabelas 09 e 10 sejam diferentes dos apropriados ao programa de saúde, temos problemas semelhantes aos da abordagem anterior, apenas sobre o programa A Receita é Saúde. Os dados indicam um salto de investimento na transição entre os PPA bastante semelhante, de

modo que é possível que o Programa de Apoio Administrativo distorça, também, os dados nesta abordagem. Além do mais, tendo em vista que as prefeituras responsáveis pelos PPA estudados já apresentam grandes divergências de entendimento sobre o que deveria ser apropriado para cada programa (vide a utilização ou não do Programa de Apoio Administrativo), é razoável inferir que haja divergências de entendimento do que é, ou não, saúde, o que afetaria drasticamente a credibilidade de um estudo que abordasse unicamente as despesas por função.

#### 4.5 COMPARAÇÃO COM OS ESTUDOS RELACIONADOS

Em Mota e de Novais (2012) apontou-se que o município de Jales investia 20,99% do seu orçamento na área de saúde, valor superior aos 15% mínimos obrigatórios por lei. No município de Porto Alegre apontou-se um valor semelhante (25,95%) na média do Programa A Receita é Saúde entre 2010 e 2013, período onde já não existia o Programa de Apoio Administrativo distorcendo os dados levantados. Também houve semelhanças quanto às críticas a respeito da transparência e padronização das informações levantadas, uma vez que as premissas orçamentárias variam bastante conforme o tempo e os gestores envolvidos. O estudo do município de Jales ainda critica o baixo investimento em automação, inferindo que é um fator que fomenta a falta de transparência, dificultando também a prestação de contas.

Dos Santos e Camacho (2014) realizam um estudo num período bastante semelhante ao do presente estudo. Em sua análise acerca da transparência e credibilidade dos dados levantados, apoiando-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, os autores não detectaram as mesmas distorções dos dados de Porto Alegre, de modo que as premissas orçamentárias, escolhidas pelos gestores, não foram um fator a ser considerado. Apesar destas diferenças, e apesar de Cosmópolis não ser um município sede da Copa do Mundo de 2014, as despesas do município apresentam aumento constante nos anos estudados, comportamento semelhante ao das despesas do município de Porto Alegre.

Santo e Tanaka (2011), apesar de apontarem um aumento constante nas despesas com saúde por habitante em todos os municípios estudados, demonstram resultados bastante distintos quanto à relação entre as despesas com saúde e o total de gastos de cada cidade. Comparando-se os resultados dos autores aos resultados do presente estudo, é possível afirmar que, quanto à representatividade dos gastos com saúde, em relação aos

gastos totais de cada município, Porto Alegre encontra-se em situação semelhante aos municípios de Osasco, Ribeirão Preto e São José dos Campos, mantendo um percentual inferior a 2% de diferença entre eles. Vale mencionar que o município de Ribeirão Preto aumentou em 11,54% o percentual dos gastos totais aplicado em saúde, o que representa um comportamento orçamentário bastante incomum (possivelmente o orçamento municipal de Ribeirão Preto apresente divergências de premissas tal qual o de Porto Alegre, por vezes, apresentou).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou analisar os efeitos da implantação do Programa Porto Alegre Copa 2014 aos investimentos no Programa A Receita é Saúde, no período de 2006 a 2013. Para a análise deste período, foram levantados dados provenientes dos Planos Plurianuais de 2006 à 2009 e de 2010 à 2013, como os saldos do referido programa, os totais gerais de gastos previstos para os períodos, as despesas do governo divididas por função e ainda o saldo do Programa de Apoio Administrativo, que se mostrou relevante para o estudo.

Através da comparação dos saldos do programa com o total geral de gastos de cada período, concluiu-se que não houve diminuição de investimento no programa de saúde do governo. Na verdade, a análise dos valores apropriados para o programa apontou um aumento de 3428,70% entre o somatório do quadriênio de 2006 à 2009 e o somatório de 2010 à 2013.

A evolução do programa de saúde representou uma média quadrienal de 1,25% sobre o total de gastos no período de 2006 à 2009, contra uma média de 25,95% no quadriênio seguinte. A mudança abrupta no saldo do programa, justamente na transição entre os PPA, causou estranheza, de modo que uma análise mais profunda encontrou o que pode ser o grande causador de distorções do estudo.

Analisou-se, então, o Programa de Apoio Administrativo, que corresponde a 85,39% do total de gastos do PPA 2006-2009 (único PPA estudado em que o programa está presente). O saldo do programa de apoio, bem como a sua finalidade, de representar as ações que auxiliam os programas, mas que não tem como foco o programa finalístico, sugere que vários dos saldos podem ser apropriados a este programa em detrimento de programas finalísticos, baseando-se puramente no entendimento dos gestores acerca da natureza da despesa. A distorção causada pelo Programa de Apoio Administrativo reduz

a credibilidade não apenas dos dados levantados pelo estudo, mas da elaboração das demonstrações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre como um todo, dificultando a busca por informações mais concretas e facilitando a falta de transparência.

Uma vez que o estudo do programa finalístico mostrou resultados tão frágeis, realizou-se o estudo da despesa direta com a função saúde. O demonstrativo de despesas por função demonstrou, primeiramente, que os valores apropriados à função saúde eram diferentes dos apropriados ao Programa A Receita é Saúde. Fazendo o mesmo comparativo, dos saldos apropriados à função saúde contra o total de gastos com programas do governo, calculou-se uma representatividade de 1,55% de 2006 à 2009, e de 25,99% no quadriênio seguinte. Em resumo, esta abordagem alternativa encontrou o mesmo empecilho da abordagem sobre o programa finalístico, tendo em vista o abismo de investimentos entre os PPA estudados.

O presente estudo, portanto, não encontrou qualquer indício de que a adoção do Programa Porto Alegre Copa 2014 tenha afetado negativamente os investimentos, tanto diretamente ao Programa A Receita é Saúde, quanto à função saúde como um todo. Na verdade, conferindo plena credibilidade aos dados levantados, poder-se-ia afirmar que os investimentos em saúde em Porto Alegre tiveram um aumento sem precedentes justamente durante a implantação do programa referente à Copa do Mundo. É claro que a credibilidade dos dados levantados, pelo menos para fins de comparação entre um PPA e outro, não parece das melhores. Uma padronização da documentação elaborada pelo órgão responsável pelo orçamento ajudaria neste aspecto, principalmente em casos de mudança de prefeitos, como aconteceu na transição entre os PPA estudados.

Verificou-se, ainda, que o percentual de gastos totais utilizado no setor de saúde, em Porto Alegre, além de superar o mínimo obrigatório pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda se assemelha a diversos outros municípios que inclusive não foram sedes da Copa do Mundo de 2014, como Jales, Cosmópolis, Osasco, Ribeirão Preto, e São José dos Campos, todos estes no interior do estado de São Paulo. A evolução dos saldos de investimentos em saúde do município de Porto Alegre ainda mantém um comportamento parecido com o das outras cidades citadas, embora deva-se considerar que as distorções oriundas do Programa de Apoio Administrativo tornam esta comparação mais complicada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal art. 165, de 5 de outubro de 1988. **Dispõe sobre os orçamentos, no capítulo referente a finanças públicas.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15 jun. 2015.

BRASIL, Lei de Orçamento, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, DF: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em 15 jun. 2015.

PORTO Alegre. Lei municipal nº 9.814 de 29 de agosto de 2005. **Plano Plurianual 2006 - 2009.** *Gabinete de Programação Orçamentária da Prefeitura Municipal*, Porto Alegre.

PORTO Alegre. Lei municipal nº 10.741 de 18 de agosto de 2009. **Plano Plurianual 2010 – 2013 Com alterações até 31.12.2011.** *Gabinete de Programação Orçamentária da Prefeitura Municipal*, Porto Alegre, dezembro de 2011.

PORTO Alegre. Lei municipal nº 11.706 de 29 de outubro de 2014.. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015.** *Gabinete de Programação Orçamentária da Prefeitura Municipal*, Porto Alegre.

PORTO Alegre. Lei Orçamentária Anual, de 11 de outubro de 2014. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Orçamento 2015.** *Gabinete de Programação Orçamentária da Prefeitura Municipal*, Porto Alegre.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, DF: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 22 jun. 2015.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. **O PPA, Porto Alegre.** Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=34](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=34)>. Acesso em 15 jun. 2015.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. **A LDO, Porto Alegre**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=43](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=43)> Acesso em 15 jun. 2015.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. **A LOA, Porto Alegre**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=54](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=54)>. Acesso em 15 jun. 2015.

SECRETARIA de Orçamento Federal. **Despesa Corrente**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-corrente>>. Acesso em 22 jun. 2015.

SECRETARIA de Orçamento Federal. **Despesa de Capital**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>>. Acesso em 22 jun. 2015.

MOTA, Claudio Rodrigues; DE NOVAIS, Maykon Anderson Pires. **Desafios da Gestão do Orçamento Público da Secretaria de Saúde: um Estudo no Município de Jales**. Revista de Gestão em Sistemas de Saúde - RGSS, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 50-66, jan./jun. 2012.

DOS SANTOS, Luciano Aparecido; CAMACHO, Eliane Utrabo. **Orçamento Público Municipal: Uma Análise no Município de Cosmópolis/SP com Enfoque no Equilíbrio das Receitas X Despesas no Período de 2007 a 2012**. Revista Evidenciação Contábil & Finanças, ISSN 2318-1001, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SANTO, Antônio Carlos Gomes do Espírito; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. **Financiamento, gasto e oferta de serviços de saúde em grandes centros urbanos do estado de São Paulo (Brasil)**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, março, 2011, Vol.16(3), p.1875(11).

RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.