

ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

RECIFE






OBSERVATÓRIO
DO RECIFE
CIDADANIA COM ATITUDE

ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

RECIFE



FICHA TÉCNICA

OBSERVATÓRIO DO RECIFE (ODR)

Elaboração:

Georgia C. A. de Miranda

Marcelo Negromonte

Cristina Queiroz

Cármem Cardoso

Projeto Gráfico

André Duarte

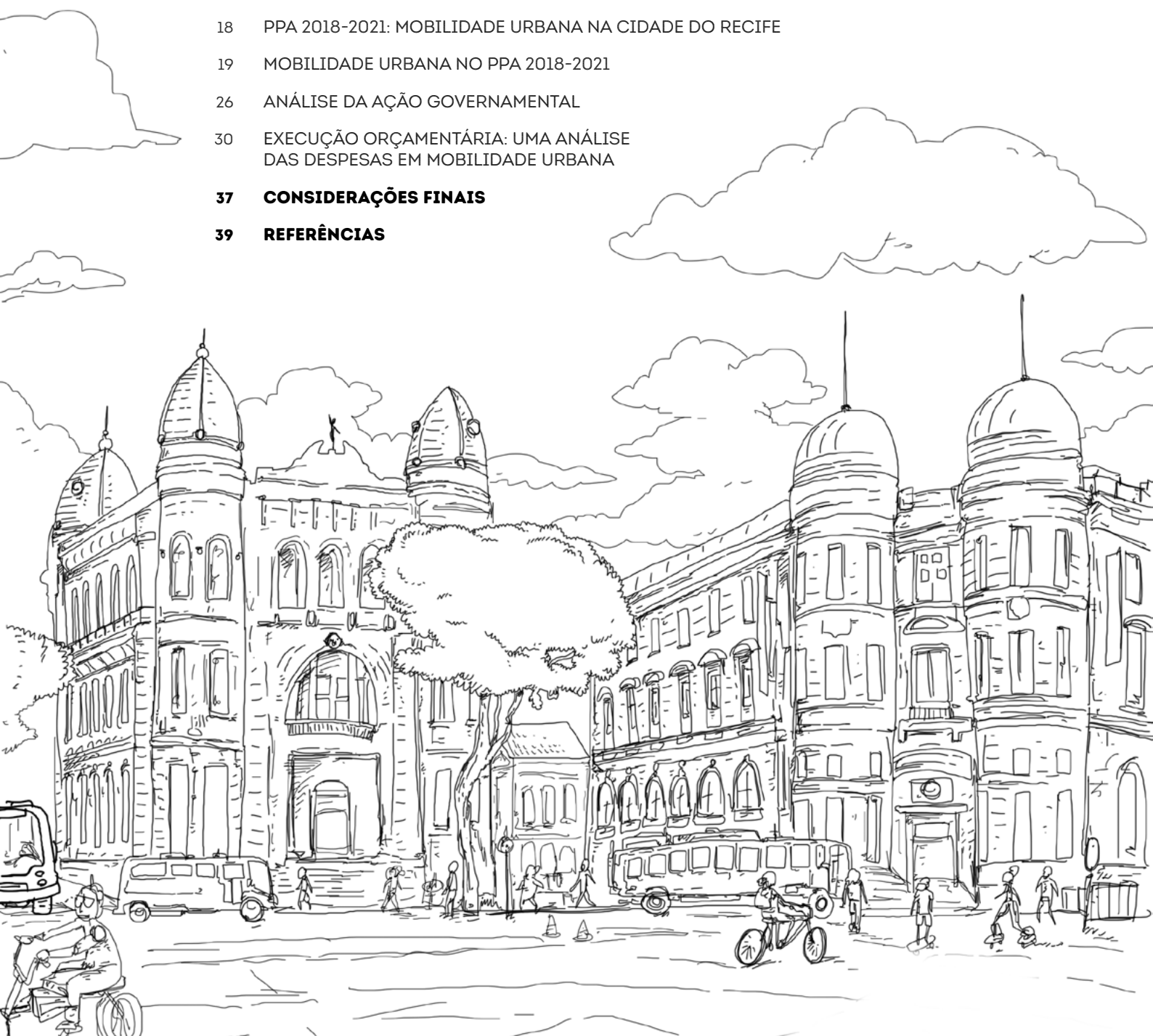
Ilustrações

Oberas

SUMÁRIO

RECIFE

- 3 FICHA TÉCNICA**
- 5 APRESENTAÇÃO**
- 6 O MOBCIDADES EM RECIFE**
- 8 INTRODUÇÃO**
- 10 METODOLOGIA**
- 11 PERCURSO METODOLÓGICO
- 11 OBJETIVOS
- 16 COLETA DE DADOS
- 17 DINÂMICA DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM MOBILIDADE URBANA**
- 18 PPA 2018-2021: MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DO RECIFE
- 19 MOBILIDADE URBANA NO PPA 2018-2021
- 26 ANÁLISE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL
- 30 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DAS DESPESAS EM MOBILIDADE URBANA
- 37 CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 39 REFERÊNCIAS**





APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES EM RECIFE

Localmente, o Observatório do Recife é o representante da Rede que, durante o período de execução do projeto, contou com a colaboração de uma série de entidades ligadas à temática da mobilidade urbana e à defesa do direito à cidade. São elas:

BIGU COMUNICATIVISMO

Coletivo de comunicação estratégica ativista para fortalecimento institucional da sociedade civil que tem como foco principal de atuação fortalecer e emancipar organizações que defendem um modelo de mundo onde as pessoas e o meio ambiente sejam priorizados acima do lucro, melhorando suas estratégias de comunicação a partir de visibilização, divulgação e publicização de ações e campanhas de incidência.

AMECICLO

A Associação Metropolitana de Ciclistas do Recife tem como missão transformar as cidades (através da bicicleta) em ambientes mais humanos, democráticos e sustentáveis. Dessa forma atuam politicamente por meio de atividades educacionais, desportivas e culturais num único mosaico em que a prioridade seja a conscientização do caráter público do tecido urbano e a necessidade de humanizá-lo por meio da convivência pacífica entre as diferentes modalidades de transporte.

CENTRO POPULAR DE DIREITOS HUMANOS (CPDH)

Organização social que promove a cultura dos direitos humanos prioritariamente no campo do direito à cidade e da liberdade de expressão. A missão do Centro Popular de Direitos Humanos é promover e defender a cultura dos direitos humanos, através de processos de formação, mobilização e assessoria jurídica popular às comunidades, trabalhadores informais e grupos em situação de vulnerabilidade, pautando junto a estes, o desenvolvimento de pensamento crítico e protagonismo social, aglutinando e fomentando a atuação em rede de diversos atores em prol da construção de um direito mais humano e de uma sociedade justa e igualitária.





INCITI/UFPE

O INCITI é um grupo transdisciplinar de pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) que tem o objetivo de incitar novos conhecimentos capazes de transformar a vida nas cidades. Iniciou o projeto Parque Capibaribe em meados de 2013, com o apoio da Prefeitura do Recife, e hoje realiza outros projetos com abrangência em todas as regiões do país, como o Laboratório de Cidades Sensitivas (LabCEUs), que acontece em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), e o Urban Thinkers Campus - Recife, parceria com a ONU Habitat.

GRUPO MULHER MARAVILHA

O Grupo Mulher Maravilha (GMM) é uma organização sem fins lucrativos, de utilidade pública, com atuação no Recife e no Sertão do Pajeú/PE. A missão é lutar por justiça social através da promoção dos direitos humanos numa perspectiva de gênero e etnia, pelo acesso à cidadania da população vítima de exclusão social e empoderamento das mulheres para a construção de uma nova sociedade.

OBSERVATÓRIO DO RECIFE

Movimento da sociedade civil participante da Rede Cidades por Territórios Justos democráticos e Sustentáveis que tem como missão principal defender o projeto de um Recife espacialmente ordenado, socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável para todos, com foco no monitoramento de indicadores e metas de desenvolvimento do município.





INTRODUÇÃO

Segundo o último relatório (FBCM, 2017) da Fundação Britânica City Mayors, dedicado ao estudo de assuntos urbanos, a cidade de Mumbai, na Índia, é o 10^a município mais populoso do mundo, com uma densidade demográfica de cerca de 27.750,00 hab/Km², uma das maiores populações urbanas do globo com 12,4 milhões de pessoas. Cercada pelo mar Báltico, a cidade é uma das que mais cresce no mundo e, como consequência, é de se imaginar que enfrente adversidades enormes em várias áreas de gestão pública, tornando a administração da cidade um desafio.

Em contraponto, o mesmo estudo coloca a cidade do Recife na 193^a posição do ranking das maiores cidades do planeta, bem longe da posição da cidade indiana. Com população estimada em 1.637.834 pessoas e uma densidade demográfica de 7.039,64 hab/Km², segundo dados de 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a capital pernambucana está longe de ser declarada uma megacidade como Mumbai, Nova Iorque ou São Paulo. Porém, ao considerar os desafios da ocupação urbana, verifica-se, rapidamente, que Recife possui problemas que vão além do seu tamanho, como exemplo, cita-se a mobilidade urbana.

De acordo com outro relatório recente, a edição 2018 do ranking Traffic Index, feito pela empresa de GPS Tomtom, a cidade do Recife tem o pior trânsito do Brasil e o 10^o pior tráfego do mundo, ficando na frente inclusive de megacidades como São Paulo e Rio de Janeiro (21^o e 22^o colocados, respectivamente). Este estudo aproxima bastante a cidade do Recife de Mumbai, esta última no justificado 1^a lugar da pesquisa com cerca de 63% de nível de congestionamento. No caso da cidade indiana o fator “população versus território” é um desafio real para a administração pública na hora de planejar a cidade e tentar melhorar os indicadores de locomoção dentro da área urbana. Para Recife, no entanto, os contextos não são os mesmos. Qual seria, então, a variável que nos faz entregar um padrão de mobilidade urbana tão precária à população? O que nos aproxima tanto do padrão de congestionamento que, de acordo com Traffic Index, é reservado a cidades cinco vezes maiores?

Com a instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através da Lei nº 12.587/2012, e depois da aprovação de Emenda Constitucional 90/15, transformando o transporte como direito social, houve muita expectativa em torno de como as cidades passariam a lidar com esta temática nos seus planejamentos orçamentários. Depois de algum tempo, lamentavelmente, ainda não é possível ver nos indicadores sociais um resultado que se traduza como uma priorização de investimentos em transporte público ou na melhoria da malha viária para pedestres, ciclistas, e para a promoção da Paz no Trânsito. Como consta na Plataforma Mobilizados, “de uma maneira geral o transporte na Região Metropolitana do Recife é distante das pessoas, caro, inseguro e desigual”. No que diz respeito à cobertura de infraestrutura de transporte, cerca de 77% da população da Grande Recife está distante do transporte de média e alta capacidade (BRT e metrô).





Já no tempo médio de deslocamento, são necessários 38 minutos para ir de casa para o trabalho. Essa média, porém, esconde uma distorção importante: para 16% das pessoas que se locomovem na cidade, este tempo sobe para mais de uma hora. Ao todo, de 2004 a 2015 o intervalo de tempo em que os recifenses ficaram parados no trânsito aumentou cerca 16% (MOBILIDADOS, 2019).

Para os ciclistas, os números não são nada melhores. Apenas 17% da população reside próxima das ciclovias construídas na cidade. Já um levantamento feito com 26 capitais e o Distrito Federal, pelo Canal G1 e a GloboNews, aponta que na relação entre número de pessoas para cada quilômetro quadrado de ciclovia, Recife tem o 4º pior número de malha cicloviária por habitante: são 33.594 pessoas para cada quilômetro construído. Além disso, longe da proposta de se ter um transporte público gratuito, andar de ônibus em Recife compromete 17% da renda das pessoas que ganham até um salário mínimo. Os dados são do ano de 2018.

Ante o exposto, fica evidente que as ações governamentais na cidade do Recife não estão sendo suficientes para propiciar uma melhora na oferta dos meios de transporte à população. Daí advém a justificativa desse estudo que consiste na necessidade de se pormenorizar o gasto público, uma vez que a dinâmica de alocação dos recursos, desde o planejamento até a execução, define qual modelo de cidade está sendo planejado e implementado pelos governantes, através das ações governamentais. Assim, para elevar os níveis do controle social, torna-se essencial, conhecer a estrutura do planejamento e os resultados das ações governamentais que visem reverter a atual e precária situação da mobilidade urbana no Recife.

Cumprido destacar que, de acordo com o art. 30 da CF/88, constitui competência municipal a organização e a prestação dos serviços públicos de interesse local, incluindo o serviço de transporte público (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o governo municipal desempenha o importante papel de planejar e executar a Política de Mobilidade Urbana, através dos três instrumentos básicos de planejamento e orçamento, que são: os Planos Plurianuais (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). Consta-se, portanto, que é de suma relevância compreender as nuances desse processo, pois assim será possível explicitar, para além do discurso o nível de prioridade que, de fato, à administração pública vem atribuindo à mobilidade urbana no Recife.

Para tanto, este trabalho foi estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte consiste na definição dos objetivos e nas delimitações metodológicas utilizadas na pesquisa. A segunda traz uma breve apresentação dos instrumentos básicos de planejamento, posteriormente, seleciona-se, no PPA, as ações com alguma interface com a mobilidade urbana e, em seguida, procede-se a uma análise comparativa entre os recursos alocados versus os recursos executados nessas ações e por fim, realiza-se um exame da execução orçamentária atinente às ações em mobilidade, anteriormente, selecionadas no PPA.





METODOLOGIA

As delimitações adotadas na presente pesquisa possuem a finalidade de subsidiar a construção do Relatório dos Orçamentos Temáticos de Mobilidade Urbana, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Esta publicação contará com a análise dos orçamentos temáticos da mobilidade urbana de dez cidades brasileiras. Especificamente, o presente relatório analisa o orçamento da mobilidade urbana da cidade do Recife. Assim, terá como recorte geográfico o município do Recife e como recorte temporal o ano de 2018.

Nesse sentido, cumpre observar que há uma vasta e importante discussão sobre o conceito e os elementos que constituem a mobilidade urbana, entretanto, optou-se, no desenvolvimento deste trabalho, por suprimir elementos desse debate e adotar um conceito operacional, por meio de uma delimitação técnica. Assim, utiliza-se o termo mobilidade urbana, a partir de uma visão restrita, consubstanciada na Lei 12.587, que, em seu art. 3º, declara:

O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

- I - motorizados; e
- II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

- I - quanto ao objeto:
 - a) de passageiros;
 - b) de cargas;
- II - quanto à característica do serviço:
 - a) coletivo;
 - b) individual;
- III - quanto à natureza do serviço:
 - a) público;
 - b) privado.

§ 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

- I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;





- II - estacionamentos;
- III - terminais, estações e demais conexões;
- IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;
- V - sinalização viária e de trânsito;
- VI - equipamentos e instalações; e
- VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

Destaque-se que embora a iluminação pública não figure, expressamente, na Lei Nacional de Mobilidade Urbana, como infraestrutura de mobilidade, optou-se por considerá-la no desenvolvimento dessa metodologia. Essa decisão encontra respaldo no Projeto de Lei, em tramitação na Câmara do Recife, que visa instituir a Política Municipal de Mobilidade Urbana, suas Políticas Setoriais, além de definir as Diretrizes do Plano Diretor de Transportes e Mobilidade Urbana do Recife – Mobilidade RECIFE. Segundo a minuta desse Projeto de Lei, o Poder Executivo Municipal, com o objetivo de estabelecer e fiscalizar padrões e procedimentos para implantação e manutenção da infraestrutura e dos meios de mobilidade urbana irá priorizar a iluminação pública focada no pedestre e no ciclista (RECIFE-ICPS, 2019, p.10). Definidos os recortes geográfico, temporal e técnico conceitual, passa-se ao desenvolvimento da metodologia.

PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo desenvolveu-se na esteira da pesquisa documental, através da análise dos três instrumentos de planejamento governamental, quais sejam: PPA, LDO e LOA. Posteriormente, realizou-se uma análise da execução orçamentária. Essas análises foram desenvolvidas com a finalidade de responder aos objetivos da pesquisa.

OBJETIVOS

Constitui objetivo geral do presente relatório analisar a dinâmica de alocação e execução dos recursos orçamentários municipais destinados à mobilidade urbana, no Recife, no ano de 2018, com vistas a se verificar se o que foi planejado foi de fato executado. Para atingir o objetivo geral da pesquisa, delinearão-se três objetivos específicos:

1. **ANALISAR CRITICAMENTE O PPA** (2018 a 2021), especificamente o ano de 2018, buscando evidenciar a importância conferida a mobilidade urbana no nível do planejamento governamental, por meio da quantificação dos recursos alocados nos programas municipais com ações destinadas à mobilidade;





2. **COMPARAR OS RECURSOS ALOCADOS** (planejados), autorizados e empenhados, destinados à mobilidade urbana, visando verificar a eficácia do planejamento governamental.
3. **ANALISAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA MOBILIDADE URBANA**, considerando as classificações: institucional, funcional e por natureza de despesa.

É importante destacar que para a consecução dos objetivos acima elencados foram utilizados apenas os dados disponíveis nas plataformas governamentais, portanto, não houve pedido de informação complementar à Prefeitura do Recife (PCR). Essa escolha metodológica reside na seguinte indagação: o cidadão, a partir dos dados disponibilizados, é capaz de avaliar a ação governamental, e assim exercer o controle social?

Para atender ao primeiro objetivo específico, que visa aferir o nível de prioridade conferida à mobilidade urbana pela administração pública, procedeu-se à leitura do PPA, considerando que a mobilidade urbana “é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012, p. 1). Assim, buscaram-se programas e ações em transporte público, iluminação pública, serviços de transporte público e em infraestrutura de mobilidade urbana. A identificação e seleção de tais ações no PPA foi realizada em conformidade com as delimitações conceituais contidas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, que declara:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - **TRANSPORTE URBANO**: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - **MOBILIDADE URBANA**: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - **ACESSIBILIDADE**: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - **MODOS DE TRANSPORTE MOTORIZADO**: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - **MODOS DE TRANSPORTE NÃO MOTORIZADO**: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO**: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - **TRANSPORTE PRIVADO COLETIVO**: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;





VIII - **TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL:** serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - **TRANSPORTE URBANO DE CARGAS:** serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - **TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS:** serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede;

XI - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERMUNICIPAL DE CARÁTER URBANO:** serviço de transporte público coletivo entre municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERESTADUAL DE CARÁTER URBANO:** serviço de transporte público coletivo entre municípios de diferentes estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERNACIONAL DE CARÁTER URBANO:** serviço de transporte coletivo entre unicipios (BRASIL, 2012, p. 10).

Cumprindo observar que o Governo organiza suas ações sob a forma de programa, ou seja, o programa é o instrumento de organização da ação governamental objetivando à concretização dos objetivos definidos no Plano Plurianual. De acordo com o Manual do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2001), os Planos são divididos em:

- 1. PROGRAMAS TEMÁTICOS** (ou Finalísticos) – expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;
- 2. PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO** – expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.





Dessa conceituação, advém a primeira delimitação programática da pesquisa que consiste em considerar apenas os programas temáticos (ou finalísticos) contidos no PPA, pois são os responsáveis pela entrega de bens e serviços à sociedade.

As ações, por sua vez, viabilizam o atingimento do objetivo de um programa. Mas o que são ações para a administração pública? As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um Programa. Segundo Brasil (2012) e Silva (2014), as Ações, de acordo com suas características, podem ser classificadas como:

- projeto é um instrumento utilizado para atingir o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, como por exemplo, cita-se a consolidação e melhoria do sistema viário a requalificação da mobilidade urbana, etc.;
- atividade também é um instrumento utilizado para se atingir o objetivo de um programa, mas ela envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário a manutenção da ação governamental, como exemplo, temos a promoção da mobilidade e acessibilidade, o gerenciamento do trânsito e do transporte público, etc.;
- operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens e serviços. Por exemplo, ressarcimentos, cumprimento de sentenças judiciais, etc.

Assim, a segunda delimitação programática realizada foi a de se considerarem, dentro da classificação das ações, apenas os projetos e as atividades que possuíam alguma interface com a mobilidade urbana. Saliente-se que os programas destinados exclusivamente a operações especiais, não integram o PPA (2018-2021) do município de Recife, uma vez que tais operações correspondem às despesas que não contribuem para manutenção, expansão ou aperfeiçoamento ações de Governo, das quais não se resulta um produto nem geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (RECIFE, 2017).





Importante destacar que, no PPA (2018-2021) da Prefeitura do Recife, as ações (projetos ou atividades) se desdobram em:

OPERAÇÕES: consistem no conjunto de intervenções que viabilizam as ações;

UNIDADE DE MEDIDA: padrão para mensuração do produto a ser gerado;

QUANTIDADE: medida a ser alcançada do produto gerado;

LOCALIZAÇÃO: localização espacial da ação, utilizado especialmente para localização física do objeto contidos na ação;

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: órgão responsável pela execução orçamentária da ação (RECIFE, 2017, p. 12).

Ressalte-se que a delimitação da pesquisa engloba programas, projetos e atividades em mobilidade urbana, pois os instrumentos de planejamento (PPA e LOA) facultam, apenas, a valoração monetária dos programas, projetos e atividades, inviabilizando, assim, a análise das operações que não são valoradas no PPA e não constam na LOA.

Delimitados e quantificados, no PPA, os programas, projetos e atividades com alguma interface com a mobilidade urbana, passou-se a identificação e a análise comparativa desses mesmos programas, projetos e atividades na LOA e na execução orçamentária. Essa análise possibilitou a aferição da eficácia da ação governamental. Permitindo assim, o atingimento do segundo objetivo específico. O conceito de eficácia utilizado nas análises deste relatório foi retirado do livro Introdução à Teoria Geral da Administração, de Idalberto Chiavenato. Segundo o autor, eficácia é uma medida do alcance de resultados. Ressalte-se, portanto, que o conceito não está relacionado com a utilização dos recursos, mas, apenas, com o atingimento do resultado do objetivo (CHIAVENATO, 2014).

Para atingir o terceiro objetivo específico, analisou-se a despesa em mobilidade urbana considerando as classificações: institucional, funcional e natureza da despesa. Destaque-se que toda execução orçamentária foi realizada considerando os valores empenhados. Tal delimitação foi adotada porque, segundo a Lei 4.320 (1964, p. 8), no que concerne ao Exercício Financeiro, deve-se observar que:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.





A Lei 4.320/64 em seu art. 58, conceitua o empenho de despesa como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Portanto, como já exposto, as análises da execução orçamentária, realizadas na presente pesquisa consideram apenas os valores empenhados.

COLETA DE DADOS

A pesquisa demandou a coleta de dados secundários, disponibilizados no Portal da Transparência da cidade de Recife. O quadro abaixo apresenta as fontes secundárias que constituíram a base de dados do presente relatório.

QUADRO 1 LISTA DAS FONTES SECUNDÁRIAS UTILIZADAS NA PESQUISA

FONTES	DOC	PERÍODO	ENDEREÇO ELETRÔNICO
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PCR	PPA (2018-2021)	2018	http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plurianual%20de%202018%20at%C3%A9%202021_4b2081a4736acbc492c55ca92c4badf9.pdf
	LDO	2018	http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/NOVA%20-%20LDO%202018_VERS%C3%83O_FINAL-portal%20da%20transpar%C3%A7%C3%A3o_c6ad38d20873df266de4edda82cfadf1.pdf
	LOA	2018	http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Volume%20I%20-%20LOA_68a720d1cc11fb8f5acea5d8de0cb7a8.pdf
	Execução Orçamentária	2018	http://dados.recife.pe.gov.br/dataset/despesas-orcamentarias/resource/df31a45d-2eae-43b8-b7ac-ac34ac66c5a8

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2019.





DINÂMICA DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM MOBILIDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988 resgatou a figura do planejamento na administração pública brasileira, com a integração entre plano e orçamento, através da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ambas constituem uma inovação da CF/88. Assim, à luz do PPA e da LDO, cabe a Lei Orçamentária Anual (LOA) estimar receitas e fixar despesas, de modo a efetivamente autorizar o dispêndio público em determinado exercício financeiro.

Nesse sentido, cumpre observar que o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado para ter vigência por um período de quatro anos, que estabelece de forma regionalizada o trinômio diretrizes, objetivos e metas para a administração pública. A LDO surgiu com a finalidade de ser o elo de ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outros assuntos, estabelece as metas e as prioridades do governo, ou seja, prioriza determinadas obras e serviços, as quais serão executadas no ano seguinte. Já a LOA expressa a alocação de recursos públicos, sendo operacionalizada através de diversas ações. Observe que essas ações devem estar previstas no PPA. Assim, o PPA define as ações para um período de quatro anos e anualmente o orçamento, através da LOA, irá definir, anualmente, os recursos financeiros que serão destinados para esses programas e ações inseridos no PPA.

Observe, portanto, que “o planejamento governamental constitui elemento fundamental para a compreensão da produção e organização do espaço urbano, pois, a gestão da cidade é realizada dentro da lógica do planejamento governamental, que por força de lei, determina, quais planos e projetos serão implementados” (MIRANDA, 2014, p. 43).





PPA 2018-2021: MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DO RECIFE

O Plano Plurianual (2018-2021) foi instituído pela Lei 18.432, de setembro de 2017, para o quadriênio 2018 – 2021, em consonância com o que dispõem o art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988, o art. 123, § da Constituição do Estado de Pernambuco e o art. 92 da Lei Orgânica do Município do Recife. O plano em análise refere-se ao segundo ano do segundo mandato do prefeito Geraldo Júlio.

Como exposto, o Plano Plurianual é o instrumento legal que expressa as diretrizes os objetivos e as metas assumidos pela administração municipal para o período de sua vigência. Assim, é nesse plano que são expressas as grandes prioridades do governo para o período, ou seja, é através do Plano Plurianual, e através das ações governamentais, que os administradores públicos buscam definir soluções para os diversos problemas existentes na cidade, como por exemplo, implementar programas que viabilizem à universalização do saneamento básico ou fomentar programas que tenham como objetivo melhorar a mobilidade urbana, dentre outros.

Portanto, o PPA 2018-2021, discrimina todos os programas, ações e operações que serão desenvolvidos, nesse período, com a finalidade de solucionar os principais problemas existentes no Recife. Esse plano é constituído por dois volumes. O primeiro elenca as prioridades das políticas públicas e faz uma síntese dos principais programas, projetos e ações estabelecidos para o período. O segundo volume é composto pelo detalhamento da programação, por meio de um conjunto de relatórios estratificados por eixo estratégico, segundo a estrutura programática dos órgãos (RECIFE, 2017).

De acordo com o art. 3º do PPA em análise, as prioridades da administração pública municipal foram divididas em três eixos, são eles:

EIXO 1 MAIS CUIDADO COM A CIDADE	EIXO 2 MAIS QUALIDADE DE VIDA	EIXO 3 MAIS INOVAÇÃO E OPORTUNIDADES
PLANEJAMENTO: URBANO MEIO AMBIENTE SUSTENTABILIDADE	EDUCAÇÃO	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
CORDENAMENTO: CONTROLE URBANO	SAÚDE	CULTURA
INFRAESTRUTURA: MOBILIDADE	SEGURANÇA URBANA	TURISMO, ESPORTES E LAZER
INFRAESTRUTURA: HABITAÇÃO, SANEAMENTO E DRENAGEM	PROTEÇÃO SOCIAL PROMOÇÃO DE DIREITOS	GESTÃO INOVADORA
INFRAESTRUTURA: ÁREAS CRÍTICAS	PROTEÇÃO E DEFESA ANIMAL	





A partir da figura anterior, podemos observar que a temática da mobilidade figura como uma das prioridades para a administração pública municipal, pois está inserida no Eixo 1: mais cuidado com a cidade, item infraestrutura e mobilidade.

De acordo com o PPA (2018-2021), a estimativa de dispêndio do município do Recife, para o ano de 2018, foi de aproximadamente 6 bilhões. Destes, aproximadamente, 98% correspondem aos custos do Poder Executivo e 2% aos custos do Poder Legislativo (RECIFE, 2017). Já a previsão, especificamente, de gasto da PCR, para 2018, foi de aproximadamente 5,9 bilhões. Destes, 46% correspondem aos custos da PCR com pessoal e encargos sociais e 54% desses dispêndios corresponderam às despesas com os programas de governo, conforme ilustra o quadro abaixo.

QUADRO 2 PPA: DEMONSTRATIVO GERAL DA DESPESA DA PCR (EM MILHÕES R\$)

DESPESAS	2018
Poder Executivo	5.910
Pessoal e Encargos Sociais	2.735
Programas Específicos Voltados para a Melhoria Vida das Pessoas	1.245
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	1.055
Programas de Melhoria da Gestão Municipal	222
Programa de Gestão dos Encargos	418
Reserva de Contingência	235

Com o intuito de dimensionar o nível de prioridade conferida à mobilidade no bojo do planejamento governamental na cidade do Recife, no período em análise, o subitem a seguir expõe os programas, os projetos, as atividades e as operações com alguma interface com a questão da mobilidade.

MOBILIDADE URBANA NO PPA 2018-2021

Este item possui a finalidade de responder ao primeiro objetivo específico que busca evidenciar a importância conferida à mobilidade urbana pelo planejamento governamental. Assim, procedeu-se à leitura do Plano Plurianual, considerando-se as delimitações conceituais adotadas na pesquisa, detalhadas na introdução deste relatório, no subitem **metodologia**, foram selecionados dois programas finalísticos, os quais continham duas ações classificadas como projetos e seis ações classificadas como atividades e, dentro desses projetos e atividades, havia 67 operações que apresentavam alguma interface com a temática da mobilidade. O quadro a seguir apresenta o detalhamento dessas informações.





QUADRO 3

PPA: SELEÇÃO DOS PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES COM INTERFACE EM MOBILIDADE

GESTÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

REQUALIFICAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA - VIA MANGUE

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Elaborar Estudos, Planos e Projetos	MEDIDA		RPA 6	URB
Executar obras do sistema viário via mangue – Gov. Fed./Min. Cid	estudo, plano e projeto			URB
Gerenciar as intervenções do sistema viário - via mangue				URB
Outras medidas				URB
Desapropriar e indenizar áreas e imóveis				URB
Elaborar e realizar trabalho técnico social				URB
Executar ações de regularização fundiária nas áreas de intervenção				URB
VALOR			R\$ 20 milhões	

CONSOLIDAÇÃO E MELHORAMENTO DO SISTEMA VIÁRIO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Implantar ciclovias previstas na rede complementar do plano diretor cicloviário da região metropolitana do Recife (emenda parlamentar)				URB
Elaborar estudos, planos e projetos	estudo, plano e projeto		município	URB
Executar obras de melhoria do sistema viário	obra executada		município	URB
Implementar estrutura cicloviária prevista no plano diretor cicloviário (emenda parlamentar)				URB
Outras medidas				URB
Gerenciar as intervenções de melhoria do sistema viário	gerenciamento realizado		município	URB
Desapropriar e indenizar áreas e imóveis	imóvel desapropriado		município	URB
Elaborar e realizar trabalho técnico social	família beneficiada		município	URB
Realizar trabalho arqueológico nas áreas de intervenção	pesquisa realizada		RPA 1, 2, 4, 5 e 6	URB
VALOR			R\$ 311 milhões	

PROMOÇÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Promover a articulação com a sociedade para apropriação das normas e procedimentos sobre acessibilidade	evento realizado		município	SEMCC
Elaborar estudos, planos e projetos	estudo, plano e projeto	6	município	SEMCC
Outras medidas				SEMCC
VALOR			R\$ 14 milhões	





GERENCIAMENTO DO TRÂNSITO E DO TRANSPORTE PÚBLICO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Efetuar o pagamento de pessoal				CTTU
Gerenciar os serviços de transporte de taxi, escolar e complementar de passageiros do município - STCP	serviço mantido	1	município	CTTU
Implantar sinalizações semafóricas e interseções semaforizadas	sinalização implantada		município	CTTU
Elaborar projetos de engenharia de tráfego e de transporte	projeto elaborado			CTTU
Gerenciar o uso das vagas do sistema de estacionamento rotativo - zona azul	acesso ampliado		município	CTTU
Implantar fiscalização eletrônica em interseções e corredores viários	plano implantado		município	CTTU
Promover campanhas educativas sobre trânsito e transporte	conselho implantado	6	município	CTTU
Fiscalizar e operar o trânsito e a circulação dos transportes	serviço implantado		município	CTTU
Implantar semáforos sonoros (emenda parlamentar)				CTTU
Implantar sinalização gráfica horizontal e vertical para controle e fiscalização do trânsito	serviço implantado		município	CTTU
Implantar e manter banco de dados do trânsito e transporte do município	treinamento promovido		município	CTTU
Outras medidas				CTTU
Implantar corredores exclusivos para transporte público	serviço implantado		município	CTTU
Promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas e pedestres	serviço implantado		município	CTTU
Manter sinalizações semafóricas e interseções semaforizadas	sinalização mantida	650	município	CTTU
Manter fiscalização eletrônica em interseções e corredores viários	plano implantado	95	município	CTTU
Manter sinalização gráfica horizontal e vertical para controle e fiscalização do trânsito	sistema mantido		município	CTTU
Manter corredores exclusivos para transporte público	serviço mantido		município	CTTU
Gerenciar o credenciamento de estacionamento para idosos e pessoas com deficiência	pessoa assistida		município	CTTU
Gerenciar o cadastro de ciclomoteres	serviço mantido	1	município	CTTU
VALOR				R\$ 40 Milhões





OTIMIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DA RMR

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Outras medidas				CTM
Implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo da RMR				CTM
Planejar, implantar, construir e fiscalizar os equipamentos destinados à prestação de serviços de transporte público coletivo de passageiros da RMR	equipamento implantado		município	CTM
Promover a articulação entre os serviços de transporte público coletivo de passageiro da RMR com os transportes urbanos municipais e regionais			município	CTM
VALOR			R\$ 50 mil	

MANUTENÇÃO URBANA

MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Efetuar o pagamento de pessoal				EMLURB
Manter e requalificar a iluminação pública de ruas, praças, parques, avenidas e pontes	Poste iluminado	99500	município	EMLURB
Outras medidas				EMLURB
Implantar iluminação pública em ruas, praças, parques, avenidas e pontes	Poste iluminado	1000	município	EMLURB
Elaborar o plano de gestão da iluminação pública	Estudo, plano e projeto			EMLURB
Monitorar e fiscalizar os serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública da cidade do Recife	Poste iluminado	99500	município	EMLURB
Implantar e manter o cadastro de iluminação pública				EMLURB
VALOR			R\$ 52 milhões	

MANUTENÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Efetuar o pagamento de despesas determinadas em acordos extrajudiciais por danos eventualmente causados a terceiros				EMLURB
Executar recapeamento asfáltico nas vias públicas do município	Via recapeada	200	município	EMLURB
Recuperar e manter vias urbanas em paralelepípedos	Via recuperada	150	município	EMLURB
Recuperar vias urbanas em placas de concreto	Via recuperada	30	município	EMLURB
Outras medidas				EMLURB
Realizar serviços de terraplenagem	Via recuperada	450	município	EMLURB
Realizar operação tapa-buraco	Buraco fechado	30000	município	EMLURB
VALOR			R\$ 29 milhões	





REQUALIFICAÇÃO DE ESPAÇOS DE INTERESSE PÚBLICO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Requalificar, revit. e manter praças, parques, largos, calçadas, passeios, entradas e espaços livres em zephca e em locais de responsabilidade do município, respeitando os critérios de acessibilidade				EMLURB
Requalificar e recuperar escadarias, canaletas e muros de arrimo e implantação de corrimão	Unidade assistida	240	município	EMLURB
Promover a contenção do avanço do mar	Unidade assistida	1	RPA 6	EMLURB
Recuperar e manter pontes, viadutos, tuneis, pontilhões e passarelas do município	Unidade assistida	46	município	EMLURB
Outras medidas				EMLURB
Realizar medidas para salvaguardar os espaços públicos por ocasião de eventos culturais	Unidade assistida	60	município	EMLURB
Revitalizar e recuperar esculturas, monumentos e obras de artes	Unidade assistida	10	município	EMLURB
Realizar manutenção da orla de Boa Viagem	Unidade assistida	1	RPA 6	EMLURB
VALOR			R\$ 4 milhões	

Fonte: RECIFE-PPA, 2017.

O primeiro programa finalístico selecionado, Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, possui como objetivo “promover intervenções que ampliem a melhoria dos padrões de acessibilidade” (RECIFE, 2017, p. 100). Foram selecionados desse programa, respectivamente, dois projetos e três atividades, são eles: “Requalificação da Mobilidade Urbana e Consolidação” e “Melhoramento do Sistema Viário”; “Promoção da Mobilidade e Acessibilidade, Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público” e “Otimização dos Serviços de Transporte Coletivo da RMR”.





TABELA 1 DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO PROGRAMA GESTÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE E DE SUAS AÇÕES SELECIONADAS

PPA - DESPESA POR PROGRAMA/AÇÃO	VALORES (em Milhões R\$)	% DAS AÇÕES NO PROGRAMA
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	100,00%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	20,00	5,19%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	310,69	80,64%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	3,66%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	40,43	10,49%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	0,01%

Fonte: RECIFE-PPA, 2017.

O segundo programa selecionado, Manutenção Urbana, possui a finalidade de “promover intervenções de manutenção e melhoria da infraestrutura urbana da cidade”. Selecionou-se três atividades desse programa, são elas: “Manutenção do Sistema de Iluminação Pública”, “Manutenção do Sistema Viário” e “Requalificação dos Espaços de Interesse Público”.

TABELA 2 DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO PROGRAMA MANUTENÇÃO URBANA E DE SUAS AÇÕES SELECIONADAS

PPA - DESPESA POR PROGRAMA/AÇÃO	VALORES (em Milhões R\$)	% DAS AÇÕES NO PROGRAMA
Manutenção Urbana	84,75	100,00%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	51,86	61,19%
Manutenção do Sistema Viário	28,81	33,99%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	4,08	4,81%

Fonte: RECIFE, 2017.

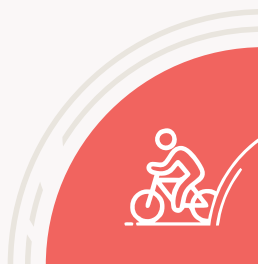




TABELA 3 PARTICIPAÇÃO DOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS SELECIONADOS NO ORÇAMENTO GLOBAL DA PCR

PPA – DESPESAS	VALORES (em Milhões R\$)	% DOS PROGRAMAS/NA DESPESA GLOBAL DA PCR	% DOS PROGRAMAS NO TOTAL DAS DESPESAS DOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS
PCR - Poder Executivo	5.910,00	100,00%	..
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	1.055,49	17,86%	100,00%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	6,52%	36,50%
Manutenção Urbana	84,74	1,43%	8,03%

Fonte: RECIFE-PPA, 2017.

De acordo com as informações extraídas do PPA (2018-2021) e agrupadas na tabela acima, verifica-se que os todos os programas específicos voltados para a Melhoria da Vida da Cidade representam, apenas, 17,86% da despesa total da PCR. Ao comparar os valores destinados aos programas, com ações destinadas à mobilidade urbana, constata-se que o dispêndio previsto para o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade representa, apenas, 6,52% dos recursos totais da prefeitura. No caso das ações, destinadas à mobilidade urbana, constantes do programa Manutenção Urbana, a situação é mais alarmante, pois, o somatório da despesa dessas ações representa somente 1,43% do orçamento global da PCR.

Diante dos números expostos, é possível observar que a administração pública municipal, no nível do planejamento governamental, para o ano de 2018, incluiu a temática da mobilidade urbana como uma das prioridades. Os valores alocados para a efetivação das ações, com alguma interface com a mobilidade, representaram, 7,95% do orçamento global da PCR.





ANÁLISE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A finalidade deste item visa subsidiar o atingimento do segundo objetivo específico desse relatório que visa comparar os recursos alocados (planejados), autorizados e empenhados, destinados à mobilidade urbana, buscando verificar a eficácia do planejamento governamental.

O PPA (2018-2021), ano 2018, previu uma estimativa de gastos na ordem de 385,26 milhões de reais para o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e suas ações. Esse valor foi mantido na LOA, ou seja, a Lei Orçamentária autorizou 100,00% das despesas previstas no PPA. Já a previsão de despesas, no PPA, para o programa Manutenção Urbana foi de aproximadamente 84,74 milhões. Entretanto, a LOA autorizou 86,41 milhões o que gerou um incremento de 1,97% entre o autorizado na LOA e o planejado no PPA.

TABELA 4 COMPARATIVO ENTRE PPA E LOA, 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	PPA	LOA	LOA/PPA (%)
PCR Global	5.910,00	5.910,00	100,00%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	385,26	100,00%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	20,00	20,00	100,00%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	310,69	310,69	100,00%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	14,09	100,00%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	40,43	40,43	100,00%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	0,05	100,00%
Manutenção Urbana	84,74	86,41	101,97%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	51,86	51,86	100,00%
Manutenção do Sistema Viário	28,81	28,81	100,00%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	4,08	5,74	140,86%

Fonte: RECIFE-PPA, 2017; RECIFE-LOA, 2017.

A próxima análise confronta os valores previstos na LOA com o os valores atualizados (ou Dotação Atualizada). Importante destacar que a Dotação Inicial (DI) é o valor do orçamento inicial fixado pela LOA. Já a Dotação Atualizada (DA), é o valor inicial, constante na LOA, acrescido e/ou reduzido pelos créditos e/ou alterações aprovados. Assim, de acordo com a **tabela 5**, verifica-se que houve um incremento da ordem de 4,21% no orçamento global da PCR, um decréscimo, na ordem de 42,73% de recursos no programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e um incremento de 98,25% no programa Manutenção Urbana.





TABELA 5

COMPARATIVO ENTRE DOTAÇÃO ATUALIZADA E LOA (OU DI) , 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	LOA=DOTAÇÃO INICIAL (DI)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (DA)	DA/DI (%)
PCR Global	5.910,00	6.158,64	104,21%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	220,64	57,27%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	20,00	23,93	119,65%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	310,69	114,89	36,98%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	14,09	100,00%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	40,43	67,68	167,41%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	0,05	100,00%
Manutenção Urbana	86,41	171,30	198,25%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	51,86	42,57	82,08%
Manutenção do Sistema Viário	28,81	93,21	323,58%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	5,74	35,53	618,56%

Fonte: RECIFE-LOA, 2017; RECIFE, 2018.

Antes de proceder ao exame dos próximos itens, cumpre destacar que a despesa para ser realizada deve passar, necessariamente, por três fases, são elas: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o primeiro estágio da execução da despesa, constitui-se em ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento. O segundo estágio é a liquidação da despesa que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito. O terceiro estágio é o pagamento da despesa que consiste na entrega de numerário ao credor mediante cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta (BRASIL, 1964).

A **tabela 6** busca confrontar as Dotações Atualizadas (com valores acrescidos e/ou decrescidos) versus os valores empenhados. Verifica-se que houve uma redução, entre o valor atualizado e o empenhado na ordem de 22,99% no orçamento global da PCR e um decréscimo na ordem de 71,91% de recursos no programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e uma redução de 59,45% no programa Manutenção Urbana.




TABELA 6
COMPARATIVO ENTRE VALOR EMPENHADO E DOTAÇÃO ATUALIZADA 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA (DA)	EMPENHADO (E)	E/ DA (%)
PCR Global	6.158,64	4.742,65	77,01%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	220,64	61,99	28,09%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	23,93	0,24	1,00%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	114,89	12,45	10,84%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	0,01	0,04%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	67,68	49,29	72,82%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	-	-
Manutenção Urbana	171,30	69,46	40,55%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	42,57	37,44	87,96%
Manutenção do Sistema Viário	93,21	21,64	23,21%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	35,53	10,38	29,21%

Fonte: RECIFE, 2018.

De acordo com os dados expostos na tabela abaixo, não há uma discrepância significativa entre os valores pagos e os empenhados. Considerando o orçamento global, a PCR deixou de pagar apenas 2,11% do montante empenhado. O programa gestão da Mobilidade e Acessibilidade deixou de pagar 8,44% dos recursos empenhados e o programa Manutenção Urbana não pagou apenas 0,88% dos valores empenhados.

TABELA 7
COMPARATIVO ENTRE VALOR EMPENHADO E VALOR PAGO, 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	EMPENHADO (E)	LIQUIDADO (L)	PAGO (P)	P/E (%)
PCR Global	4.742,67	4.712,76	4.642,63	97,89%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	61,99	61,99	56,75	91,56%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	0,24	0,24	0,24	100,00%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	12,45	12,45	11,29	90,63%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	0,01	0,01	0,01	100,00%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	49,29	49,29	45,22	91,75%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR
Manutenção Urbana	69,46	69,46	68,85	99,12%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	37,44	37,44	37,39	99,86%
Manutenção do Sistema Viário	21,64	21,64	21,08	97,42%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	10,38	10,38	10,38	100,00%

Fonte: RECIFE, 2018.




O exame dos valores apresentados, mostra que a relação entre o autorizado na LOA e o planejado no PPA foi de 100,00% para o orçamento global da PCR e para o Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade. Já para as ações destinadas à mobilidade, constantes do Programa Manutenção Urbana, observa-se um incremento de 1,97% entre o autorizado na LOA e o planejado no PPA. Observa-se também essa paridade entre os valores pagos e empenhados, tanto para o orçamento global da PCR, quanto para os Programas Gestão da Mobilidade e Manutenção Urbana, os quais pagaram mais de 91,00% dos valores empenhados.

Entretanto, ao analisar a relação entre a DA e DI (ou valores autorizados na LOA) e entre o valor empenhado e a DA, verifica-se uma discrepância significativa. No que concerne à relação entre DA e DI, observa-se um incremento da ordem de 4,21% e de 98,25%, respectivamente, para a PCR e para as ações destinadas à mobilidade urbana, constantes do Programa Manutenção Urbana. Em sentido contrário, o Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade apresentou uma redução de 57,27% dos seus haveres, anteriormente, autorizados na DI (ou LOA).

A análise entre valor empenhado e DA evidencia possíveis problemas na gestão dos programas apresentados, pois dos recursos atualizados (DA) e disponíveis para serem empenhados no Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, apenas 28,09% o foram. Ou seja, a PCR deixou de empenhar 71,91% dos seus valores disponibilizados na DA. Situação similar ocorreu com o Programa Manutenção Urbana, que deixou de empenhar 59,45% dos recursos constantes na DA.

Infere-se, a partir dessas discrepâncias observadas, que a eficácia do planejamento governamental para os projetos e atividades com expectativa de realizar gastos em mobilidade urbana não vem se concretizando na proporção esperada. Mais de 70% dos créditos autorizados na LOA, e posteriormente atualizados (DA), não foram empenhados nas ações de origem do Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade; e ainda 59,45% do montante autorizado na LOA, e posteriormente atualizado (DA), para as ações de mobilidade do programa Manutenção Urbana não foram empenhados nessas ações. Cumpre observar também que essa discrepância, em menor magnitude, foi observada na execução global da PCR, que apresentou uma redução da ordem de 22,99% entre os valores empenhados e os autorizados e atualizados na LOA.





EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DAS DESPESAS EM MOBILIDADE URBANA

Este item possui a finalidade de responder ao terceiro objetivo específico, o qual busca realizar uma análise do gasto orçamentários dos programas e ações destinados à mobilidade urbana na cidade do Recife. A metodologia, que subsidiou a escolha desses programas e ações consta na seção **Metodologia**.

A análise do dispêndio público em mobilidade urbana foi pautada na classificação: institucional, funcional, fonte de recursos e natureza da despesa. Importante destacar que cada tipo de classificação busca responder a uma pergunta. Iniciaremos a análise com a classificação institucional que visa responder a indagação: Quem é o responsável pela programação a ser executada?

Assim, a classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários, e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. De acordo com a Lei 4.320/64, constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias (BRASIL, 1964). Já os órgãos orçamentários correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. Destaque-se que as dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela execução das ações (SILVA, 2014).

QUADRO 4 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL: ESTRUTURA DE ALOCAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

PROGRAMA GESTÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE		
AÇÃO	ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	Secretaria de Infraestrutura e Habitação	URB
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário		
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (Adm Direta)
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público		CTTU

PROGRAMA MANUTENÇÃO URBANA		
AÇÃO	ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	Secretaria de Infraestrutura e Habitação	EMLURB
Manutenção do Sistema Viário		
Requalificação de Espaços de Interesse Público		

Fonte: RECIFE, 2019.





Conforme ilustra o **quadro 4**, o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade teve as ações Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue e Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário executadas pela URB. Já as ações Promoção da Mobilidade e Acessibilidade e Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público foram implementadas pela própria Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano e pela CTTU, respectivamente.

As ações Manutenção do Sistema de Iluminação Pública, Manutenção do Sistema Viário e Requalificação de Espaços de Interesse Público, integrantes do programa Manutenção Urbana, foram todas implementada pela EMLURB. Dessa breve análise institucional, obtemos a informação de que as unidades orçamentárias responsáveis pela execução dos projetos ou atividades em a mobilidade urbana são: URB, EMLURB, CTTU e a própria Secretaria de Mobilidade.

A classificação funcional visa demonstrar 'em que' serão gastos os recursos. Essa classificação da despesa possui como finalidade precípua permitir a consolidação dos gastos públicos, nas três esferas de poder. Formada por um rol de funções e subfunções prefixadas, que funcionam como um agregador dos gastos públicos, por área de atuação governamental. Portanto, esta classificação fornece dados sobre os gastos do Governo nos principais segmentos em que atua o Estado (MIRANDA, 2014, p. 132-133).

Cumprir destacar que todos os programas e ações com operações em mobilidade urbana, selecionados nessa pesquisa, estão inseridos na função Urbanismo. A tabela abaixo expõe, em ordem crescente, a despesa por função da PCR para o ano de 2018.

TABELA 8 DESPESAS DA PCR POR FUNÇÃO, 2018 (EM MILHÕES R\$)

RANKING	FUNÇÃO	EMPENHADO	% FUNÇÃO NA DESPESA TOTAL
1	Saúde	1.152,95	24,31%
2	Educação	942,36	19,87%
3	Urbanismo	879,95	18,55%
4	Previdência Social	537,11	11,32%
5	Administração	472,57	9,96%
6	Encargos Especiais	222,44	4,69%
7	Saneamento	131,07	2,76%
8	Cultura	109,81	2,32%
9	Direitos da Cidadania	67,42	1,42%
10	Assistência Social	66,44	1,40%
11	Comércio e Serviços	55,90	1,18%
12	Essencial à Justiça	44,09	0,93%
13	Desporto e Lazer	30,01	0,63%





RANKING	FUNÇÃO	EMPENHADO	% FUNÇÃO NA DESPESA TOTAL
14	Gestão Ambiental	21,79	0,46%
15	Segurança Pública	4,27	0,09%
16	Trabalho	3,04	0,06%
17	Ciência e Tecnologia	1,00	0,02%
18	Habitação	0,46	0,01%
Total		4.742,67	100,00%

Fonte: RECIFE, 2019.

De acordo com a tabela, no ano de 2018, as três funções com maior participação na despesa da PCR foram Saúde, Educação e Urbanismo com participação de 24,31%, 19,87% e 18,55%, respectivamente. Saliente-se que a função está relacionada com a missão institucional do órgão/unidade refletindo sua competência institucional, por exemplo, urbanismo, saúde, cultura, educação (PALUDO, 2013, p. 179; BRASIL-MPOG, 2009). O quadro abaixo apresenta, de forma desagregada, os valores empenhados para os programas e ações em mobilidade inseridos na função Urbanismo e em suas subfunções.

QUADRO 5 DESAGREGAÇÃO DA FUNÇÃO URBANISMO POR SUBFUNÇÃO (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	EMPENHADO (E)	SUBFUNÇÃO
Função Urbanismo	879,95	..
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	61,99	..
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	0,24	Infraestrutura Urbana
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	12,45	Infraestrutura Urbana
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	0,01	Infraestrutura Urbana
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	49,29	Transportes Coletivos e Urbanos
Manutenção Urbana	69,46	..
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	37,44	Serviços Urbanos
Manutenção do Sistema Viário	21,64	Serviços Urbanos
Requalificação de Espaços de Interesse Público	10,38	Infraestrutura Urbana

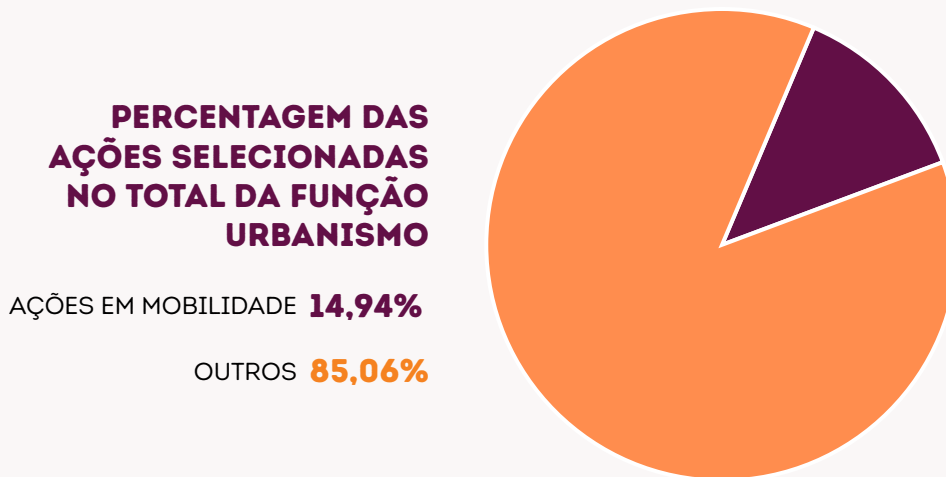
Fonte: RECIFE, 2019.





A ações selecionadas na pesquisa são classificadas nas subfunções: infraestrutura urbana, transportes coletivos e urbanos e serviços urbanos. A função Urbanismo e suas subfunções podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público. O gráfico abaixo ilustra a participação das ações selecionadas na pesquisa no total da função Urbanismo.

GRÁFICO 1 PARTICIPAÇÃO DAS AÇÕES SELECIONADA NA FUNÇÃO URBANISMO



Fonte: RECIFE, 2019.

De acordo o gráfico, apenas, 14,94% dos recursos destinados à função Urbanismo foram alocados em as ações com operações em mobilidade urbana. Essa constatação ilustra o descompasso entre a função Urbanismo, que figura entre as três funções com maior aporte de recursos, e as ações selecionadas.

A classificação por natureza da despesa é composta por quatro categorias, são elas: categoria econômica da despesa, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa. Essa classificação possui como objetivo responder a seguinte indagação: Qual o efeito econômico da realização da despesa?

A classificação por natureza da despesa possui duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. A primeira categoria compreende todas as despesas que não contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital. Já o segundo caso compreende as despesas que contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital.





Cumpramos destacar que o montante empenhado na função Urbanismo foi na ordem de 879,05 milhões e que desse montante 780,02 milhões foram reservados para fazer face às despesas correntes e 99,93 milhões às despesas de capital. Ao analisar todas as ações com operações em mobilidade urbana, verificou-se que os recursos empenhados nos programas Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e Manutenção Urbana representaram, respectivamente, 6,32% e 6,62% das despesas correntes e 12,72% e 18,09% das despesas de capital da função Urbanismo. O grupo de natureza da despesa é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Na função Urbanismo foram empenhados R\$ 93,65 milhões para despesas em Investimentos. Os recursos alocados nesta conta, destinam-se, por exemplo, a aquisição de softwares, planejamento e execução de obras e a aquisição de instalações e material permanente. O programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade recebeu 13,57% desses recursos e as ações selecionadas no programa Manutenção Urbana ficaram com 19,31% dos recursos destinados a esses investimentos.

Na rubrica Outras Despesas Correntes a função Urbanismo empenhou R\$469,84 milhões, desse montante 10,22% destinou-se ao Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e 9,59% as ações selecionadas do programa Manutenção Urbana. Integra essa rubrica as despesas com aquisição de material de consumo, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, dentre outras. Já na rubrica Pessoal Encargos Sociais, o valor empenhado na função em análise foi da ordem de 308,38 milhões, dessa soma 0,41% destinou-se ao programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e 2,12% ao programa Manutenção. É nesse grupo de despesa que se computam os gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas, gratificações, horas extras, etc.

A classificação por modalidade de aplicação é considerada uma ferramenta gerencial, pois objetiva, principalmente, eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. O montante total dos recursos empenhados na função Urbanismo foram aplicados no valor de R\$868,22 milhões na modalidade aplicação direta, R\$8,1 milhão na modalidade aplicação direta decorrente de operação entre órgão, R\$3,17 milhões transferências aos Estados e ao Distrito Federal e 460 mil transferências da União. Os programas Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e Manutenção Urbana, utilizaram, respectivamente, 6,22% e 8,03% dos recursos empenhados, na modalidade aplicação direta da função Urbanismo. O programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade foi responsável por 98,74% da aplicação na modalidade direta decorrente de operação entre órgão, e também por 1,13% na modalidade transferência da União, na função Urbanismo. Os programas em análise não receberam recursos advindos da modalidade transferências aos estados e Distrito Federal.





QUADRO 6 CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA DOS PROGRAMAS COM AÇÕES EM MOBILIDADE URBANA

DESCRIÇÃO	Função Urbanismo	Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	Programa Manutenção Urbana
CATEGORIA ECONÔMICA			
Despesa CorrenteW	780,02	6%	7%
Despesa de Capital	99,93	12,72%	18,09%
GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA			
Pessoal e Encargos Sociais	308,38	0,41%	2,12%
Juros e Encargos da Dívida	1,80	0,00%	0,00%
Outras Despesas Correntes	469,84	10,22%	9,59%
Investimentos	93,65	13,57%	19,31%
Amortização da Dívida	6,28	0,00%	0,00%
MODALIDADE DE APLICAÇÃO			
Aplicação Direta	868,22	6,22%	8,03%
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgão	8,10	98,74%	0,00%
Transferências aos Estados e ao Distrito Federal	3,17	0,00%	0,00%
Transferências da União	0,46	1,13%	0,00%
ELEMENTO DE DESPESA			
Aquisição de Imóveis	7,18	3,87%	0,00%
Auxílio-Transporte	3,87	0,00%	0,00%
Contratação Por Tempo Determinado	0,00	0,00%	0,00%
Despesas De Exercícios Anteriores -DEA	80,51	10,78%	2,96%
Diárias - Civil	0,03	0,00%	0,00%
Equipamentos e Material Permanente	0,87	2,19%	9,32%
Indenizações e Restituições	1,17	9,53%	1,63%
Indenizações e Restituição Trabalhistas	0,87	0,00%	0,00%
Juros sobre a Dívida por Contrato	1,80	0,00%	0,00%
Locação de Mão de Obra	29,20	33,63%	0,00%
Material de Consumo	13,99	8,59%	38,33%
Obras e Instalações	37,05	22,76%	0,22%
Obrigações Patronais	54,33	0,00%	0,00%
Obrigações Tributárias e Contributivas	1,61	0,00%	0,00%
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	28,40	0,26%	3,29%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	14,11	0,00%	0,00%





DESCRIÇÃO	Função Urbanismo	Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	Programa Manutenção Urbana
CATEGORIA ECONÔMICA			
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar	0,04	0,00%	0,00%
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física	1,38	12,48%	1,95%
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	361,62	8,45%	15,13%
Passagens e Despesas com Locomoção	6,34	22,97%	7,36%
Principal da Dívida Contratual Resgatado	6,28	0,00%	0,00%
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	1,58	0,00%	0,00%
Sentenças Judiciais	0,02	0,00%	0,00%
Serviços de Consultoria	6,40	0,00%	0,00%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	221,31	0,54%	2,54%

Fonte: RECIFE, 2019.

A classificação por elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como diárias, obras, material de consumo, etc. Assim, com a finalidade de implantar certa fluidez ao texto, especificamente neste tópico, não será realizada a análise de todos os elementos de despesa. Optou-se por empreender a análise dos três elementos com maior participação na Função Urbanismo. Entretanto, nada impede que o próprio leitor empreenda suas análises e considerações a partir da tabela acima e de outras fontes. Retomando a informação de que a função Urbanismo empenhou, aproximadamente, 879,95 milhões, tem-se que desse montante as despesas atinentes ao elemento outros serviços de terceiros (pessoa jurídica) foram na ordem de 361,62 milhões, o elemento vencimentos e vantagens fixas (pessoal civil) obteve 221,31 milhões. Já o elemento obrigações patronais ficou com 54,33 milhões dos recursos totais destinados a função Urbanismo. Saliente-se, portanto, que o montante empenhado nesses três elementos de despesa corresponde a 72,42% dos recursos totais destinados à função Urbanismo. O elemento obras e instalações ocupou o quarto lugar nesse ranking, pois foi destinado a este elemento 37,05 milhões, o que lhe garantiu uma participando de apenas 4,21% dos recursos empenhados na função em tela.

Considerando ainda a função Urbanismo, tem-se que o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e as ações selecionadas do programa de Manutenção Urbana foram responsáveis, respectivamente, por 8,45% e 15,13% dos dispêndios no elemento outros serviços de terceiros (pessoa jurídica); por 0,54% e 2,54% dos gastos no elemento vencimentos e vantagens fixas (pessoal civil); cerca de 22,76% e 0,22% dos dispêndios foram realizados no elemento obras e instalações. Cumpre destacar que ambos os programas não possuíram empenhos no elemento obrigações patronais.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, o presente relatório buscou examinar a dinâmica de alocação e aplicação dos recursos orçamentários municipais em mobilidade urbana, no Recife, no período de 2018, com o objetivo de compreender as relações entre o volume dos recursos planejados para o setor, o volume dos recursos autorizados pelo legislativo e o volume dos recursos efetivamente executados (ou empenhados) pela PCR; além de uma síntese da execução orçamentária. Todos os objetivos da pesquisa foram atingidos através de três análises básicas.

A primeira consistiu na leitura do PPA, considerando as delimitações adotadas na pesquisa. Após essa leitura foi possível identificar dois programas com ações destinadas à mobilidade. O primeiro denominado Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, constituído por cinco ações, e com todas as suas ações apresentando alguma interface com a temática da mobilidade urbana, sendo essas ações subdivididas em dois projetos e três atividades. E o segundo, Programa Manutenção Urbana, constituído por sete ações, apresentando três dessas ações destinadas à mobilidade, sendo todas as ações classificadas como atividades. O primeiro Programa teve um aporte de R\$385,26 milhões para suas ações o que correspondeu a 6,52% do orçamento global da PCR. Já para as ações selecionadas no Programa Manutenção Urbana foram alocados R\$84,74 milhões, o que correspondeu a 1,43% do orçamento da PCR. Considerando todas as ações destinadas à mobilidade, verifica-se que dos R\$5.910 bilhões destinados ao orçamento global da PCR foram alocados para as ações com alguma interface com a mobilidade urbana a quantia de R\$ 470 milhões, o que correspondeu a 7,95% do orçamento.

A segunda análise diz respeito à dinâmica de alocação dos recursos orçamentários, ou seja, a relação entre o planejado (PPA), o autorizado (Dotação Atualizada-DA) e o executado (ou empenhado). Essa análise verificou que 100,00% dos recursos destinados ao Projeto Gestão da Mobilidade e Acessibilidade previstos no PPA foram aprovados na LOA. No que respeita as ações selecionadas do Programa Manutenção Urbana, verificou-se um incremento de 1,97% entre os valores previstos no PPA e os autorizados na LOA. Já ao analisar a relação entre o valor empenhado e DA, constatou-se que dos recursos atualizados (DA) e disponíveis para serem empenhados no Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, apenas 28,09% o foram, ou seja, a PCR deixou de empenhar, 71,91% desses valores disponibilizados na DA. Situação similar ocorreu com o Programa Manutenção Urbana, que deixou de empenhar 59,45% dos recursos constantes na DA. Essa discrepância observada entre o autorizado e o empenhado pode ter advindo: i) do fato de outros projetos terem sido priorizados, em detrimento dos projetos em análise, através da movimentação de créditos orçamentários, ou descentralização de créditos; ii) da necessidade de elaboração de projetos executivos para a realização de algumas despesas em obras e





instalações, o que geralmente demanda contratação de serviços de terceiros, serviços que necessitam de dotação orçamentária específica; e iii) do fato de a gestão não haver implementado, em tempo hábil, o processo administrativo de contratação de fornecedor do bem/obra/estudo a ser adquirido.

A terceira análise diz respeito, especificamente, à execução orçamentária. Nessa etapa, considerando os recortes metodológicos, mensuraram-se os dispêndios executados nas ações selecionadas. Essas ações foram empenhadas na Função Urbanismo. Importante destacar que as três funções com maior participação na despesa da PCR foram Saúde, Educação e Urbanismo com participação de 24,31%, 19,87% e 18,55%, respectivamente. Entretanto, verificou-se que apenas 14,94% dos recursos destinados à função Urbanismo foram alocados em ações com operações em mobilidade urbana. Isso demonstra um descompasso entre a função Urbanismo, que figura entre as três funções com maior aporte de recursos, e as ações com interface com a mobilidade urbana. Outra verificação importante observada na execução orçamentária foi a de que dos R\$879,05 milhões destinados à função em análise, apenas, R\$37,05 milhões ou 4,21% desses recursos foram empenhados no elemento de despesa obras e instalações.

Ao finalizar o presente relatório, consta-se, na prática, que o controle das ações governamentais fica restrito a um corpo técnico, pois as informações disponibilizadas são eminentemente técnicas, devido aos vários conceitos utilizados e as diversas classificações técnicas (funcional, institucional, etc.). Toda essa codificação, necessária à administração pública para cumprir com suas obrigações legais, acaba restringindo o poder avaliativo do cidadão, pois se não se consegue entender o que se quer foi proposto, o que cobrar? São necessários trabalhos que traduzam os diversos documentos governamentais para uma linguagem mais acessível para que haja, de fato, uma efetiva transparência da ação. A decodificação dessa linguagem técnica utilizada pelos entes públicos poderá propiciar um controle social mais efetivo e uma melhoria na qualidade do gasto público.





REFERÊNCIAS

BASE DE DADOS. MOBILIDADOS. Disponível em: <https://mobilidados.org.br/>. Acesso em: 05 de ago. de 2019.

BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 27 de jun. de 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Manual de orçamento: o passo a passo da elaboração do PPA (2001). Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf. Acesso em: 21 de jan. de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento – MTO. Versão 2009. Brasília, 2008. 162 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento – MTO. Versão 2012. Brasília, 2011. 167 p.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a teoria geral da administração. 9ª edição, RJ: Elsevier, 2014, 654p.

FUNDAÇÃO BRITÂNICA CITY MAYORS (FBCM). Relatório. Disponível em: <http://www.citymayors.com/statistics/largest-cities-mayors-1.html>. Acesso em: 05 de ago. de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>. Acesso em: 05 de ago. de 2019

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC) – Metodologia Orçamento & Direitos. Brasília, 2017.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). Portal Saberes. Curso: Introdução ao controle interno - turma 2. Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br/>. Acesso em: 05 de jan. de 2019.

MIRANDA, Georgia. Saneamento Básico na Cidade do Recife: entre a idealidade do planejamento e a realidade da execução. 2014. 171 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

PALUDO, Augustinho. Orçamento público, AFO e LRF. São Paulo: Elsevier, 2013. 213 p.

RECIFE. Lei 18.432, 18 de dezembro de 2017. Institui Plano Plurianual – PPA (2018-2021). Secretaria de Planejamento e Gestão. 2017. Disponível em: http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plurianual%20de%202018%20at%C3%A9%202021_4b2081a4736acbc492c55ca92c4badf9.pdf. Acesso em: 12 de jun. de 2019.

RECIFE. Lei 18.432, 18 de dezembro de 2017. Institui Lei Orçamentária Anual (2018). Secretaria de Planejamento e Gestão. 2017. Disponível em: http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Volume%20I%20-%20LOA_68a720d1cc11fb8f5acea5d8de0cb7a8.pdf. Acesso em: 12 de jun. de 2019.

RECIFE. Prefeitura da Cidade do Recife. Portal da Transparência. Despesas/Dados Abertos/Despesas Orçamentárias (2018). 2018. Disponível em: <http://dados.recife.pe.gov.br/dataset/despesas-orcamentarias/resource/df31a45d-2eae-43b8-b7ac-ac34ac66c5a8> em 13 de jun. de 2019.

RECIFE. Portal da Transparência – PCR, 2019. Disponível em: <http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

RECIFE-Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS). Disponível em: <http://icps.recife.pe.gov.br/NODE/61252>. Acesso em: 11 de jul. de 2019.

SILVA, Valmir Leôncio da. A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. 440 p.

SITE DE NOTÍCIAS. G1.com. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/malha-cicloviaria-das-capitais-cresce-133-em-4-anos-e-japassa-de-3-mil-quilometros.ghtml>. Acesso em: 05 de ago. de 2019.

