



Relatório de Término de Projeto

PCR

Nome do Projeto:

Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre

País: Brasil

Setor: Reforma e Modernização do Estado

Equipe de Projeto Original: Mario Yano (Chefe), Francisco Marcondes, Manuel Pizarro, Marcio G. da Cruz, Joel Branski; Francisco Reyes, Charles MacDonald, Suzana Jeolás, Alicia Maldonado, e Bernadete Buschsbaum

Número do Empréstimo: 1095/OC-BR

Data do CRG:

Data de Aprovação Final: 09 de março de 1998.

Equipe PCR: Autor:

Antônio Carlos Tatit Holtz, consultor - CSC/CBR
Cláudia R B. Nery, Especialista WSA/CBR
Manoela Costa Lemos, Assistente CSC/CBR



Acrônimos e Abreviações

| | |
|-----------------|--|
| AGERGS | Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica |
| COMPHAC | Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural |
| COFIEIX | Comissão de Financiamentos Externos |
| CPF | Cadastro de Pessoa Física |
| DEP | Departamento de Escoamento Pluvial |
| DMAE | Departamento Municipal de Águas e Esgoto |
| DEMHAB | Departamento Municipal de Habitação |
| DMLU | Departamento Municipal de Limpeza Urbana |
| EPCT | Empresa Pública de Transportes e Circulação |
| EPHAC | Equipe de Patrimônio Histórico Artístico e Cultural |
| FEPAM | Fundação Estadual de Proteção Ambiental |
| FONPLATA | Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata |
| GAPLAN | Gabinete de Planejamento |
| GCW/SMOV | Gerência de Conservação de Vias Urbanas da SMOV |
| GEP | Gabinete Executivo do Prefeito |
| GIT | Gratificação de Incentivo Técnico |
| GPO | Gabinete de Programação Orçamentária |
| GTEC | Grupo Técnico da COFIEIX |
| IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| ISS | Imposto sobre Serviços |
| OP | Orçamento Participativo |
| PDM | Programa de desenvolvimento Municipal de Porto Alegre |
| PGM | Procuradoria Geral do Município |
| PCR | Project Conclusion Report ou Relatório de Término de Projeto |
| PDDU | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano |
| OI | Ordem de Início |
| PMPA | Prefeitura Municipal de Porto Alegre |
| PROCEMPA | Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre |
| SEAIN | Secretaria de Assuntos Internacionais |
| SEC | Secretaria Estadual de Cultura |
| SECAR | Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos |
| SERPRO | Serviço de Processamento de Dados |
| SMA | Secretaria Municipal de Administração |
| SMAM | Secretaria Municipal de Meio Ambiente |
| SMF | Secretaria Municipal da Fazenda |
| SMCPGL | Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local |
| SMGAE | Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico |
| SMIC | Secretaria Municipal de Indústria e Comércio |
| SMOV | Secretaria Municipal Obras e Viação |
| SMS | Secretaria Municipal de Saúde |
| SMT | Secretaria Municipal de Transportes |
| SOMA | Sistema de Ônibus Monitorado Automaticamente |
| SPM | Secretaria de Planejamento Municipal |
| SPO | Sistema de Proposta Orçamentária |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TIRE | Taxa Interna de Retorno Econômico |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul |
| UCL | Unidade Coordenadora Local |
| UCP | Unidade Coordenadora do Programa |
| VPL | Valor Presente Líquido |



Índice

| | |
|--|-----------|
| I. Informação Básica | 4 |
| II. O Projeto | 5 |
| a. Contexto do Projeto | 5 |
| b. Descrição do Projeto | 5 |
| i. <i>Objetivo de Desenvolvimento</i> | 5 |
| ii. <i>Componentes</i> | 6 |
| c. Revisão da Qualidade do Desenho | 6 |
| III. Resultados | 6 |
| a. Efeitos Diretos | 6 |
| b. Externalidades | 10 |
| c. Produtos | 11 |
| Produtos Planejados | 13 |
| Produtos Planejados | 13 |
| d. Custos do Projeto | 13 |
| IV. Implementação do Projeto | 14 |
| a. Análise de Fatores Críticos | 14 |
| b. Desenvolvimento do Mutuário/Agência Executora | 15 |
| c. Desenvolvimento do Banco | 16 |
| V. Sustentabilidade | 16 |
| a. Análise de Fatores Críticos | 16 |
| b. Riscos Potenciais | 17 |
| c. Capacidade Institucional | 17 |
| VI. Monitoramento e Avaliação | 18 |
| a. Informação sobre Resultados | 18 |
| b. Monitoramento Futuro e Avaliação "Ex-Post" | 18 |
| VII. Lições Aprendidas | 18 |

Anexos

ANEXO 1: Quadro Custo de Projeto por Componente e por Fonte de Financiamento (Planejado, Desembolsado e Contratado)

ANEXO 2: Documentos do Seminário de Encerramento do Programa

ANEXO 3: Marco Lógico do Programa (Original e Revisado)

ANEXO 4: Avaliação do Mutuário

ANEXO 5: Quadro de Andamento Físico-Financeiro



I. Informação Básica

DADOS BÁSICOS (MONTANTES EM US\$)

| | |
|---|---|
| PROJETO: BR-0256 | TÍTULO: |
| EMPRÉSTIMO: 1095/OC-BR | Programa de Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre |
| Fiador: República Federativa do Brasil | Data da Aprovação pelo Diretório: 09.Mar.98 |
| Mutuário: Município de Porto Alegre | Data da Efetividade do Contrato de Empréstimo: 28 Jul 1998 |
| Agência Executora (AE): Município de Porto Alegre | Data da Elegibilidade do Primeiro Desembolso: 29 Jan 1999 |
| Empréstimo: 1095/OC-BR | Meses em Execução: |
| Setor: Reforma /Modernização do Estado, Apoio ao Setor Público | * Desde a aprovação: 118 |
| : Investimento | * Desde a efetividade do contrato: 114 |
| Aprovação da carta consulta a COFIE: 22/10/96 | Períodos de Desembolso: |
| Missão de Orientação do BID: 18 a 26 Nov 1996 | Data Original de Último Desembolso: 28 Jul 2003 |
| Missão de Análise do BID: 28/07 a 08/08/97 | Data Atual do Último Desembolso: 28 Jan 2008 |
| Data do Contrato de Co-financiamento: N/A | Extensão Acumulada Total (Meses): |
| | Extensão Geral (Meses): 60 |
| | Extensão Especial (Meses): 54 |
| Montantes Originais do Projeto: | Montante do Empréstimo: |
| Financiamento do BID: US\$ 76,500,000.00 | * Montante Original: US\$ 76,500,000.00 |
| Co-financiamento: N/A | * Montante Atual: US\$ 76,500,000.00 |
| Aporte Local: US\$ 76.500,000.00 | • Pari Passu atual: |
| | BID 50,0 % + TESOURO 50,0 % |
| | (até o mês de janeiro de 2008, com ultimo desembolso do BID) |
| Valor Total do Projeto: US\$ 153,000,000.00 | Desembolsos |
| | * Montante atual: US\$ 76,500,000.00 (100%) |
| | Custo total do Projeto (estimativa original): US\$ 153,000,000.00 |
| Montantes Finais do Projeto: | Tem este Projeto redirecionamento? |
| Financiamento do BID: US\$ 76,500,000.00 | Fundos recebidos de outro Projeto [] |
| Co-financiamento: N/A | Fundos mandados para outro Projeto [] |
| Aporte Local: US\$ 76,500,000.00 | N/A [X] |
| Valor Total do Projeto: US\$ 153,000,000.00 | |
| Investimento Combate a Pobreza (PTI): Não | Em estado de "Alerta" |
| Equidade Social (SEQ): Não | Está o Projeto "em alerta" no PAIS: Não |
| Classificação Ambiental: A, B, ou C - N/A (na época da análise desta operação não havia essa classificação no Banco) | Caso afirmativo, favor indicar motivos (Classificações OD, PI, e/ou indicadores relevantes de PAIS): N/A |
| Seminário de Término do Projeto: de 28 a 30 de outubro de 2008. | Comentários de relevância da classificação de alerta deste projeto (se aplicável): N/A |

Resumo da Classificação do Desempenho

| | | | | |
|----|--|--|--|--|
| OD | <input type="checkbox"/> Muito Provável (MP) | <input checked="" type="checkbox"/> Provável (P) | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I) |
| PI | <input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S) | <input type="checkbox"/> Insatisfatório (I) | <input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI) |
| SU | <input type="checkbox"/> Muito Provável (MP) | <input checked="" type="checkbox"/> Provável (P) | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I) |



II. O Projeto

a. Contexto do Projeto

Na segunda metade da década dos 90, época em que foram conduzidas as negociações do Programa Municipal com o Banco, a municipalidade de Porto Alegre havia recuperado sua capacidade de investir, graças a adoção de medidas para redução de gastos como, por exemplo, a terceirização de serviços. Também foi implantado, na época, o Orçamento Participativo - OP, com discussão das prioridades com a comunidade. Este Programa é fruto dessa discussão e procura responder à demanda surgida no âmbito do OP.

No decorrer da realização do Programa ocorreram alguns fatos que alteraram o contexto em que ele se inseria e influíram em seu desenvolvimento, como foi o caso da mudança do Contexto Internacional, como a crise cambial de 2002, que afetou a avaliação dos custos em moeda estrangeira.

Embora dispondo de projetos de engenharia para a execução das obras do programa, no início do Programa ocorreram casos de obras contratadas em que houve necessidade de readequação desses projetos o que causou a necessidade de medidas de correção de cronogramas de execução. Para as obras não contratadas naquela ocasião, foram revistos os projetos antes das licitações.

No início do programa o Real se desvalorizou, o que permitiria realizar fisicamente muito mais do que o programado com os mesmos valores tomados de empréstimo em moeda estrangeira, mas no final do Programa, houve a valorização do Real, o que atuou em sentido contrário.

Assim foi que na primeira prorrogação de prazo de 24 meses solicitada pela PMPA em 2002, também se considerou um aumento nas metas a serem realizadas, na expectativa de que haveria sobra de recursos do BID para as obras programadas.

Já na prorrogação de 2005, se constatou que haveria necessidade de mais Reais para acompanhar o ritmo das obras e dos correspondentes desembolsos no pari passu estabelecido, o que provocou esse ajuste para adequar o cronograma das obras ao fluxo de caixa possível naquela ocasião. Além disso, recursos do FONPLATA passaram a ser utilizados como contrapartida a partir de 2006 para melhor viabilizar a execução do Programa.

Todos esses aspectos afetaram de alguma maneira o andamento do Programa, causando como consequência um aumento do seu prazo de execução.

O importante é destacar que o projeto soube bem integrar com sucesso, num só programa, aspectos administrativos e institucionais com a execução de ampliações da infra-estrutura, tendo impactos positivos tanto na área econômica, como social e mesmo ambiental.

b. Descrição do Projeto

i. Objetivo de Desenvolvimento

O Fim do Projeto era aumentar o bem estar dos habitantes do município de Porto Alegre através de ações que melhorassem a eficiência da administração e que proporcionassem obras de infra-estrutura.

Para atingir esse Fim, o Projeto teve três Objetivos de Desenvolvimento (Propósitos): (i) o aumento da eficiência da administração municipal no cumprimento das funções de Estado; (ii) o aumento da eficiência das entidades municipais que prestam serviços de saneamento, controle



ambiental e manutenção e segurança viária; e, (iii) a execução de obras viárias e de melhoramento da infra-estrutura básica de bairros.

ii. Componentes

Para atingir cada um desses objetivos o Programa tinha os Componentes a seguir descritos.

Para o sub programa de Modernização da Administração Municipal, houve dois projetos: A) Modernização Administrativa, que visa atualizar a estrutura administrativa da PMPA, a fim de proporcionar um melhor serviço de atenção ao cidadão, mediante a reformulação de seus modelos operacionais, tecnológicos e de gestão de recursos humanos; e B) Modernização da administração fiscal, para aumentar o nível de eficiência e eficácia nos processos de controle do cumprimento tributário e de controle da execução do gasto público. Os seus componentes foram:

- para a modernização administrativa, I) re- estruturação dos recursos humanos; II) re-estruturação do modelo de gestão operacional; III) re-estruturação do modelo de gestão administrativa; e IV) implantação de um novo modelo tecnológico na PMPA.
- para a modernização da administração fiscal: I) legislação tributária; II) organizacional; III) cadastro de contribuintes; IV) simplificação dos processos de declaração, arrecadação e cobrança de tributos; V) fiscalização; e VI) contabilidade e controle financeiro.

Para o subprograma de Fortalecimento Institucional houve cinco projetos: A) reorganização do DMAE; B) fortalecimento da SMAM; C) segurança viária; D) fortalecimento da manutenção viária; e E) elaboração de um plano diretor cicloviário. Seus componentes foram:

- para a reorganização do DMAE, I) a contratação de consultoria para reorganizar o Conselho Deliberativo; e II) a elaboração de indicadores de eficiência e metas semestrais.
- para o fortalecimento da SMAM, a compra de equipamento e treinamento de pessoal para I) controle de efluentes; II) capacitar a SMAM para dar outorgas e licenças; e III) fortalecer a capacidade de fiscalização.
- para a segurança viária, a contratação de consultoria para verificação e revisão dos aspectos de segurança da malha viária da cidade.
- para o fortalecimento da manutenção viária, I) a contratação de consultoria para elaboração do cadastro do sistema viário e II) aquisição de equipamento para verificação do pavimento.
- para plano diretor cicloviário, a contratação de consultora para elaborar o plano para ciclovias de esporte, trabalho e recreação.

Para o subprograma de Infra-estrutura Urbana houve dois projetos: A) Terceira Perimetral; e B) Melhoramento da Infra-estrutura básica. Seus componentes foram:

- para a Terceira Perimetral, a ampliação da avenida com via exclusiva para ônibus e extensão total de 12,3 km; e
- para o Melhoramento da Infra-estrutura Básica a pavimentação e a instalação de redes de drenagem pluvial nas vias urbanas selecionadas pelo OP.

c. Revisão da Qualidade do Desenho

Não se aplica a este caso. A sistemática de revisão da qualidade do desenho ("Quality-At-Entry") não estava implantada no Banco na ocasião da aprovação desta operação.

III. Resultados

a. Efeitos Diretos



| | |
|--|--|
| <p>1. Aumentar o bem estar dos habitantes do município de Porto Alegre através de ações que melhorassem a eficiência da administração e que proporcionassem obras de infra-estrutura . O aumento da eficiência da administração deverá ocorrer tanto na esfera municipal no cumprimento de suas funções de Estado, como também nas entidades que prestam serviços de saneamento, controle ambiental e manutenção e segurança viária. As obras viárias visam o melhoramento da infra-estrutura básica.</p> <p>Classificação: P</p> | |
| <p style="text-align: center;">Indicadores Chaves de Impactos</p> | |
| <p>Impactos Planejados:</p> <p>1. Eficiência da Administração Municipal Melhorada.</p> <p>2. Aumento da eficiência das entidades municipais que prestam serviços de saneamento, controle ambiental e manutenção e segurança viária.</p> <p>3. Execução de obras viárias e de melhoramento da infra-estrutura básica de bairros.</p> | <p>Impactos Obtidos</p> <p>1. Houve aumento da eficiência da administração da PMPA.</p> <p>2. Houve aumento da eficiência das entidades.</p> <p>3. As obras foram realizadas.</p> |
| <p>Objetivo de Desenvolvimento (Propósito):</p> <p>1.Eficiência da Administração Municipal Melhorada.</p> <p>Classificação: P</p> | |
| <p style="text-align: center;">Indicadores Chaves de Efeitos Diretos</p> | |
| <p>Efeitos Diretos Planejados até Jan/2008:</p> <p>1.1. Tempo de tramitação dos 5 principais processos reduzidos em 50 %</p> <p>1.1.1 Atendimento geral demandas rápidas e serviços limpeza equipamentos de drenagem, galerias e arroyos</p> <p>1.1.2 Atendimento ambulatorial especializado</p> <p>1.1.3 Licenciamento de atividades localizadas ou não</p> <p>1.1.4 Desenvolvimento urbanístico – emissão de declaração municipal</p> <p>1.1.5 Inclusões, exclusões e alterações na folha de pagamento</p> <p>1.2. Fluxo de documentos na Prefeitura se reduz em 50 % (de 624.070 para 322.000).</p> <p>1.3 Declarações tributárias substituídas por meios magnéticos (passar de 0 100%).</p> <p>1.4 Rede Informática com pelo menos 2.500 estações implantadas.</p> <p>1.5 Oferta de treinamento para 5.000 funcionários implantada.</p> <p>1.6 Pagamentos efetuados na tesouraria da PMPA reduzidos a 60 % do total, como fruto da automatização dos pagamentos através da rede bancária.</p> | <p>Efeitos Diretos Obtidos</p> <p>1.1.Reduções observadas: redução média de 54%</p> <p>1.1.1 Redução para 39 dias (44%)</p> <p>1.1.2 Redução de 11%</p> <p>1.1.3 Redução de 32 para 0 dias (100%)</p> <p>1.1.4 Reduzido de 32 para 22 dias (31%)</p> <p>1.1.5 Redução de 123 para 22 dias (82%)</p> <p>1.2.Fluxo aumentou expressivamente, atuando no sentido contrário ao indicador escolhido</p> <p>1.3 Passou para 100.</p> <p>1.4 Implantadas 8.250 estações.</p> <p>1.5 Implantada para 6.225 funcionários.</p> <p>1.6 Reduzido para 2,0%.</p> |
| <p>2. Aumento da eficiência das entidades municipais que prestam serviços de saneamento, controle ambiental e manutenção e segurança viária.</p> <p>Classificação: P</p> | |
| <p style="text-align: center;">Indicadores Chaves de Efeitos Diretos</p> | |
| <p>Efeitos Diretos Planejados até Jan/2008:</p> <p>2.1 Relação Economia /empregados do DMAE aumentada para 350 (ponto de partida 270).</p> <p>2.2 Quantidade de água não contabilizada reduzida em 30 %.</p> <p>2.3 As principais 150 indústrias poluidoras da cidade controladas pela SMAM.</p> <p>2.4 Sistema de manutenção preventiva das vias urbanas executado em pelo menos 30 % da malha viária.</p> <p>2.5 Número de acidentes de trânsito reduzido em 20 % (de 22.586 para 18.069).</p> <p>2.6 Número de vítimas fatais de acidentes de trânsito reduzido em 30 %.</p> | <p>Efeitos Diretos Obtidos (até Jun/2007)</p> <p>2.1 Relação aumentada para 413.</p> <p>2.2 Reduzida em 28,6%.</p> <p>2.3 Controladas 236 empresas.</p> <p>2.4 Executadas em 7,5%.</p> <p>2.5 Mantido praticamente o número de acidentes.</p> <p>2.6 Redução de 8%</p> |
| <p>3. Execução de obras viárias e de melhoramento da infra-estrutura básica de bairros.</p> <p>Classificação: HP</p> | |
| <p style="text-align: center;">Indicadores Chaves de Efeitos Diretos</p> | |
| <p>Efeitos Diretos Planejados até Jan/2008:</p> <p>3.1 Tempo de viagem no eixo Norte/Sul reduzido em 20 % (de 45 min para 36 minutos).</p> <p>3.2 Escala forçada de passageiros no centro da cidade, com pagamento duplo de passagens, reduzido em 80%.</p> <p>3.3 7.500 famílias beneficiadas com o Programa de Melhoramento da Infra-estrutura Básica.</p> <p>3.4 Redução do custo médio/km das obras de melhoramento da infra –estrutura (de US\$650.000 para US\$470.000).</p> | <p>Efeitos Diretos Obtidos (até Jun/2007)</p> <p>3.1 Reduzido para 27 min</p> <p>3.2 Reduzida em 82%.</p> <p>3.3 16.394 famílias beneficiadas.</p> <p>3.4 Reduzido para US\$354.000/km.</p> |
| <p>Reformulação.</p> <p>[X] N/A</p> | |
| <p>PPMR Retrofitting. Indicar se/como/quando o(s) objetivo(s) foram reformulados, e, descrever brevemente suas consequências, incluindo quaisquer mudanças nos indicadores/metast. Incluir como anexo a documentação aprovada pelo Diretório e/ou Representante, se for o caso.</p> <p>[X] N/A</p> | |



Os indicadores chaves de efeitos diretos do Programa apresentados, embora definidos no Anexo A do Contrato de Empréstimo, foram estabelecidos, na realidade, a partir dos dados básicos de julho de 2000, com sua aprovação pelo BID em julho de 2001.

| Resumo do(s) Objetivo(s) de Desenvolvimento Classificação(OD) | | | |
|--|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muito Provável(MP) | <input checked="" type="checkbox"/> Provável (P) | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (LP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I) |
| <p>Justifique brevemente a classificação de OD com base no grau de cumprimento das metas planejadas e explique as diferenças entre os efeitos diretos planejados e os alcançados, bem como outros fatores relevantes. Incluir referências às evidências que respaldem os referidos resultados.</p> <p>A maior parte das obras físicas integrantes do componente de infra -estrutura estão concluídas, encontrando-se em fase de conclusão somente duas obras e a maioria das metas estabelecidas nos indicadores estão cumpridas e em geral superadas.</p> <p>Em 2002, quando se acordou a prorrogação do Programa por 24 meses e como havia recursos disponíveis, decidiu-se ampliar as metas previstas, especialmente a construção da obra de drenagem Conduto Forçado Álvaro Chaves, assim como as do Viaduto sobre a Avenida. Farrapos e a duplicação da rua Dona Teodora até o encontro com a Free -Way. Estas duas últimas obras encontram-se atualmente em execução. Por diversos problemas (condições climáticas adversas, problemas com vizinhos, tentativas de modificação de projeto, etc.) as obras do conduto forçado demoraram e foi necessária uma prorrogação de 6 meses para terminá-las e em consequência o Programa.</p> <p>Foram contratadas com financiamento de FONPLATA (estas obras intervêm como contrapartida já que estão também fora das metas iniciais) as obras correspondentes ao Viaduto sobre a Avenida. Farrapos e a duplicação da Avenida. Dona Teodora, que também fazem parte das metas ampliadas.</p> <p>Encontram-se ainda com algum atraso (embora com muita melhora) alguns componentes referentes à modernização administrativa e fortalecimento institucional, apesar de que cerca de 90% das ações tenham sido implementadas. Por solicitação do Banco o município vem envidando esforços com vistas a aceleração da conclusão da implementação destes sub-programas, cujos serviços estão em fase de contratação ou de re-licitação, para serem concluídos antes de meados de 2010.</p> | | | |
| <p>Estratégia de País: A partir dos resultados acima discutidos, descrever brevemente como o Projeto contribuiu à estratégia de país.</p> <p>A estratégia do Banco no país enfatiza o apoio direto e integrado às seguintes áreas: (i) - Modernização do Estado: priorizando o melhoramento da administração pública a nível nacional e sub -nacional; (ii) Infra-estrutura Produtiva: apoiando as medidas para a abertura econômica e redução do Custo Brasil; (iii) setores sociais, saneamento básico e meio ambiente: priorizando a atenção das necessidades das populações urbanas e rurais de baixa renda com Programas desenhados para melhorar a qualidade de vida delas.</p> <p>O Programa se insere dentro das pautas citadas, já que: apóia a modernização administrativa e fiscal no nível municipal, assim como o reforço de alguns de suas entidades que prestam serviços à população e melhora a qualidade de vida da população do município e as suas atividades econômicas, pelo descongestionamento do trânsito na cidade. Além disso, proverá serviços de água potável, drenagem, esgoto e pavimentação, em áreas selecionadas pela própria comunidade.</p> | | | |

Sobre os indicadores **Fluxo de documentos na Prefeitura** que deveria se reduzir em 50 % e na realidade aumentou, do número de acidentes de trânsito reduzido em 20 % e do número de vítimas fatais desses acidentes em 30 %, que não foram atingidos, comenta-se o que se segue.

Primeiramente, o indicador de fluxo de documentos, como explicado no relatório semestral do 2º semestre de 2000, não está formalmente vinculado diretamente a um redesenho de processo ou atividade específica do Projeto. Por essa razão, para suprir a necessidade de informações, foram na ocasião da discussão dos indicadores, apresentadas propostas de medição e, em 2001, houve a opção pela sua medição através da quantidade de formulários impressos ao ano.

Na prática, esse indicador se comportou de forma instável, com tendência verificada de aumento progressivo e não diminuição como se esperava, pelas várias razões a seguir expostas.

Até 2001 as quantidades de formulários impressos eram gerenciadas pela SMF, passando ao final de 2002 a um controle descentralizado, cabendo a cada Secretaria a gerência de seus formulários. A primeira consequência disso foi a formação de estoques nos diversos órgãos.

Além disso, deve-se também considerar que muitos formulários de uso da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) eram reproduzidos pela própria Secretaria através de cópias, não sendo computados pelos controles da SMF. A partir do momento em que houve a padronização dos formulários e nova centralização para a impressão, as quantidades reais consumidas puderam ser realmente contabilizadas, refletindo em aumento das quantidades e, conseqüentemente, no indicador.



Assim foi que de 2001 a 2006 verificou-se um uso médio de 1.321.869 formulários/ano, quantidade já duas vezes superior a do ano base. O quantitativo mais representativo desse uso está vinculado a SMS, e o aumento é derivado do maior número de atendimentos realizado pela rede de serviços de saúde, o que repercute até os dias de hoje.

De fato, da quantidade de 5.979.020 formulários produzidos em 2007, 4.982.200 unidades (83%), se vinculam a serviços de saúde, dos quais a título de exemplo se indica que 1.635.650 unidades foram de receituários médicos.

Assim sendo, o indicador, na forma como está definido, só poderá refletir melhoria quando da efetiva implantação do sistema de gestão de saúde e quando do uso efetivo e disseminado da tecnologia de *workflow*.

Por outro lado, a redução do uso de papel, ou a redução de papel que circula na PMPA, já pode ser demonstrada pela utilização de meios informatizados de comunicação interna, pois em média são 730.000 mensagens por mês circulando, incluindo várias formas de comunicação, como newsletters internas.

Com relação aos indicadores de **redução de acidentes de trânsito** e de **redução de vítimas fatais** de trânsito foram estabelecidos para medir as ocorrências em todo o território Municipal e, essa diminuição foi buscada no subprograma de Fortalecimento Institucional, com a execução de obras corretivas em 30 pontos críticos da cidade, as quais ainda encontram-se em execução, o que justifica em parte porque os índices não foram atingidos.

De fato, apesar de todas as ações de segurança viária aplicadas, o índice de acidentes se manteve constante e o índice de vítimas fatais se reduziu pouco, o que pode ser explicado por outros fatores, além da não conclusão das obras.

Um importante fator a considerar é o crescimento da frota de veículos em geral e principalmente a de motocicletas no Município, o que contribuiu grandemente para o aumento de acidentes. Isso poderá inclusive levar a esses dois índices a manterem-se altos, mesmo com a conclusão das obras corretivas, pois não foi considerada na metodologia de definição do indicador a proporcionalidade em relação à frota existente.

Na atualidade, a Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC está monitorando o índice de acidentes a partir do número de ocorrências a cada 10 mil veículos da frota efetiva de Porto Alegre, com o objetivo de avaliar o resultado das ações que tem sido tomadas visando melhorar a fluidez de trânsito, as melhorias executadas em corredores de ônibus, a qualificação de travessias de pedestres, as ações da fiscalização de trânsito e transporte, as campanhas de educação no trânsito e o tratamento de interseções com baixa fluidez de tráfego, o que permitirá conhecer melhor os efeitos de todas essas medidas.

O índice de acidentes que está sendo medido, portanto, é calculado como o resultado do quociente entre o total de acidentes em POA, pela frota de veículos da capital, multiplicado por 10.000 veículos (padrão adotado pelo Banco Mundial), deixando a metodologia estabelecida no PDM para medir o indicador de ser a referência para a PMPA. O importante é assinalar que os resultados medidos com essa nova metodologia apontam uma redução significativa nos índices de acidentes.

Da mesma forma do indicador de acidentes de trânsito, avalia-se que mesmo com a conclusão das obras corretivas, o índice de vítimas fatais tenderá a manter-se alto, pois foi desconsiderada na metodologia do indicador a proporcionalidade em relação à frota existente. No entanto, também é importante apontar que o número de acidentes tem se reduzido, porém sua ocorrência tem maior gravidade, particularmente no caso de motos.



Além desses indicadores também se pode usar para a medida do cumprimento dos objetivos do Programa o que ficou estabelecido na Cláusula 4.05 do Contrato de Empréstimo que estabelecia que o DMAE deveria tomar medidas de sua competência para manter um nível de recebimento pelos serviços que presta não inferior a 85% dos saldos exigíveis, entendendo-se, por saldos exigíveis as contas pendentes de pagamento cujos vencimentos tenham ocorrido durante o respectivo exercício fiscal, acrescidas das contas pendentes dos exercícios anteriores. Esse indicador não foi atingido razão pela qual relatamos a argumentação apresentada pelo DMAE que procura demonstrar que, mesmo assim, se pode afirmar que houve melhorias nesse aspecto.

O indicador utilizado nessa argumentação é o de eficiência de cobrança, que é a relação entre a Receita Lançada (contas emitidas anual ou mensalmente) e a Receita efetivamente Arrecadada, cujas informações podem ser obtidas através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, indicador este controlado e utilizado pelas Empresas Estaduais de Saneamento para as quais os números situam-se entre os 88% e os 90% para a média das empresas estaduais de prestação de serviços de saneamento.

Segundo as informações obtidas junto ao DMAE, no caso dos organismos municipais, informações sobre esse indicador são mais difíceis de encontrar, mas a média dos poucos que informaram ao longo dos últimos anos, tem sido bem maior que àquela das empresas estaduais, situando-se entre os 75 a 80% de eficiência de cobrança. No caso do DMAE esse índice vem crescendo desde 2004, quando era de 79,65, passando para 87,9% em junho 2008.

Os números apresentados ainda não são o ideal, mas demonstram uma evolução bastante positiva, pois o DMAE tem um indicador igual a média das empresas estaduais brasileiras (ao redor de 88%), sempre mais eficientes que os organismos municipais. No caso das empresas estaduais da Região Sul do país (PR, SC e RS – SANEPAR, CASAN e CORSAN), a média é mais alta, situando-se em torno dos 95%. Pode-se inferir que o objetivo de melhorar a eficiência de cobrança está gradativamente sendo conseguido e pode-se esperar ainda melhoras nele.

b. Externalidades

Externalidades Positivas

Importante destacar que o Programa proporcionou externalidades positivas relativas às questões econômicas, com redução de custos para toda a população do município, pela economia de tempo em suas ações burocráticas junto a Prefeitura e em seus deslocamentos viários.

Com relação às questões sociais, destaca-se que houve melhora nos serviços de órgãos que tratam do serviço de saneamento e controle ambiental, o que se traduz em melhora das condições sanitárias em seus domicílios e de conforto da população quando se deslocando nos meios disponíveis de transporte.

A infra-estrutura básica para 7 loteamentos, com 21,6 km de vias pavimentadas, com 4.300 famílias beneficiadas, e o melhoramento de parques e 8 praças arborizadas são sem dúvida externalidades positivas importantes do Programa.

O controle das indústrias poluidoras tem demonstrado, sem dúvida, um positivo impacto ambiental, benefício indireto deste Programa.

Ademais, foram implantadas 3 “lojas de atendimento”, na SMF, SMOV e SMIC, e capacitados cerca de 1.000 colaboradores para a função específica de atendimento ao público e os resultados da qualificação do atendimento ao Cidadão podem também ser demonstrados pela redução significativa nos tempos de tramitação de alguns processos de interesse direto da população. No mesmo sentido, foi implantado um sistema de Call Center, disponibilizado



inclusive via WEB, trazendo melhorias no processo de relacionamento com o cidadão e nos processos internos de atendimento a demandas.

Nota-se, igualmente, uma clara modernização da arquitetura tecnológica da PMPA, com rede de fibra óptica, interligando as redes locais de órgãos municipais, o que possibilita facilidades de acesso aos serviços pelos cidadãos e agilidade nos processos internos. Paralelamente, houve investimento na ampliação do parque de equipamentos instalado, na capacidade de armazenamento de informações e na qualificação de servidores da PROCEMPA para operações baseadas nessa infra-estrutura tecnológica.

Externalidades negativas:

Por outro lado, não se pode atribuir ao Programa nenhuma externalidade negativa decorrente diretamente de sua execução.

Por outro lado, pode-se atribuir uma externalidade negativa que atuou sobre o Programa, no caso do impasse criado pela impossibilidade de se fazer um acordo em torno de se afetar uma capela de valor histórico local, que obrigou a se modificar o projeto de engenharia da Perimetral, com estreitamento da pista num trecho de 500m de extensão.

c. Produtos

Com o fim precípuo de aumentar o bem estar dos habitantes do município de Porto Alegre foram relacionadas as ações que visavam melhorar a eficiência da administração e também que proporcionassem obras necessárias de infra-estrutura.

Para tanto, além da execução de obras viárias e de melhoramento da infra-estrutura básica de bairros, foram identificados três ações, duas delas visando o aumento da eficiência da administração municipal, e uma, tipicamente institucional, visando o aumento da eficiência das entidades municipais que prestam serviços de saneamento, controle ambiental e manutenção e segurança viária.

Desse Programa estão concluídas na IIIª Perimetral, as obras: Trecho 1- Binário correspondente a 2,14 km; Trechos 4 e 5 - Av. Tarso Dutra e Av. Salvador França (entre Antônio Carlos Tibiriçá e Av. Ipiranga) correspondente a 2,23 km; Trecho 3 - Av. Carlos Gomes correspondente a 2,172 km; Trecho 6 - Av. Salvador França (entre Av. Ipiranga e Bento Gonçalves) correspondente a 3,365 km; Passagem de Nível de 500m de extensão da Av. Protásio Alves e Viaduto Nilo Peçanha de 320m; Ponte de 22m sobre o Arroio Dilúvio; Drenagem do Rio Cascatinha; e Trecho 2 - Av. Dom Pedro II, correspondente a 1,81 km. Trecho 7: Avenida Teresópolis de 1,11 km, Viaduto da Av. Benjamin Constant com 353m, Viaduto Av. Teresópolis, com 380m, e re-estruturação da Ponte I da Avenida Ipiranga com 23,5m.

O envolvimento no Programa de quase todos os órgãos da Prefeitura aliado à falta de experiência da mesma em programas deste porte e as mudanças de autoridades, naturalmente dificultaram no seu início a sua operacionalização.

O primeiro prazo fixado para a execução do Programa, em julho de 1998, previa que o último desembolso do BID ocorreria em julho de 2003. Mas já em 2002, com os atrasos já verificados pela necessidade de revisão de projetos, pelo efeito de recursos judiciais e processos licitatórios mais demorados, havia consciência de que o Programa sofreria atrasos. Além disso, houve mudanças cambiais fortes que levaram à percepção que seria possível aumentar as metas físicas a serem realizadas.

Por essas razões foi pedida uma prorrogação de prazo que foi aprovada para ter o último desembolso em Julho de 2005, dois anos mais tarde que o primeiro previsto, sem aumento do



custo total do Programa. No entanto, a primeira cota de amortização foi aprovada para ser feita em Janeiro de 2005, antes do término das obras.

No decorrer de 2005, foi solicitada e aprovada uma prorrogação de 18 meses para o último desembolso que passou a ser previsto para Janeiro de 2007. Isso coincidiu com a mudança da administração municipal, com a diminuição do valor do dólar frente ao Real e com o ajuste do fluxo de caixa do Programa, cujo custo era maior que o originalmente concebido.

No decorrer de 2006 FONPLATA passou a desempenhar um papel importante no suprimento de recursos financeiros que para efeitos do BID eram considerados como parte da contrapartida nacional, mas a Prefeitura solicitou mais uma prorrogação de 6 meses para o prazo final das obras que foi concedida para Julho de 2007. Essa prorrogação foi pedida porque atrasos adicionais, alguns provocados pela própria mudança da administração municipal no ano anterior, exigindo a reestruturação das equipes e replanejamento dos trabalhos.

Finalmente, em 2007, foi concedida a última prorrogação de 6 meses que levou o último desembolso para Janeiro de 2008. Os dois últimos pedidos de prorrogação foram também fortemente motivados pela necessidade de possibilitar o uso dos recursos financeiros do BID nas obras de infra-estrutura.

Apesar do atraso na implementação das ações do Programa, consideramos que o mesmo vem tendo um desempenho satisfatório e foram registradas melhorias importantes. Um outro fato importante a destacar é que serão superadas a maior parte das metas físicas previstas.

No quadro seguinte estão apresentadas essas informações de forma quantitativa, sendo os montantes despendidos apresentados referentes somente aos custos diretos.

| PROGRESSO NA IMPLEMENTACAO (PI) | | |
|--|--|---|
| Componentes ("Outputs"): | Indicadores Chaves de Produto: | |
| <u>Componentes</u> | <u>1. Modernização da Administração Municipal</u> | <u>Produtos Obtidos (até Jan/2008)</u> |
| 1 e 2 - Modernização da Administração Municipal Custo total: US\$ 10,609,699.41 Contraparte: US\$8.706.861,41 Cofinanciamento: 0 Governo Federal: Contrap. Programa 0 Contrap.Adic. 0 BID: US\$ 1,902,838.00 Desembolso BID: 100 % <u>Classificação: S</u> Montante comprometido: US\$10,609,700 | 1. Modernização da Administração Municipal 1.1. Gestão de recursos humanos da Prefeitura reestruturada. 1.2. Gestão Operacional reestruturada. 1.3. Modelo de Gestão Administrativa reestruturada. 1.4. Nova infra -estrutura tecnológica da Prefeitura implementada. 2. Modernização da Administração Fiscal da PMPA 2.1. Modelo de Organização da SMF, incluindo a atenção ao contribuinte, reestruturado. 2.2. Código tributário do Município elaborado. 2.3. Processos de declaração, arrecadação e cobrança, reformulados. 2.4. Sistema de Fiscalização da SMF reformulado. 2.5. Contabilidade e controle financeiro reformulado. | 1. Foram alcançados 82% das metas dos objetivos, relativos ao item 1. 2. Foram alcançados 85% das metas fixadas dos objetivos dos itens 2. |
| Explique brevemente diferenças entre os produtos planejados e os atuais (se aplicável). A situação descrita é a janeiro/08. Como existem obras que estão sendo finalizadas com fundos próprios, as metas serão alcançadas. Devido aos problemas advindos de recursos interpostos pelas empresas durante alguns dos processos licitatórios, bem como flutuações na posição de gerência para acompanhamento do subprograma Modernização Administrativa, o mesmo apresentou um relativo atraso. Atualmente, é visível o esforço com vistas à recuperação deste prazo, com avanços significativos, já que a prefeitura decidiu financiar a maior parte das atividades com fundos de contrapartida a fim de acelerar os prazos de contratação. Houve um aumento de metas desse componente com injeção de US\$ 4 milhões adicionais ao Programa.. | | |
| Reestruturação. Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente consequências dessas mudanças. [X] N/A | | |



| | | |
|---|--|--|
| <p>Componente</p> <p>3 - Melhoria na prestação de serviços à comunidade.</p> <p>Custo total: US\$ 1.769.294,67 Contrapartida: US\$ 793.463,08</p> <p>BID: US\$ 975.831,59 Desembolso BID: 100 %</p> <p>Montante comprometido: US\$3.564.114,00</p> <p>Classificação: S</p> | <p>Produtos Planejados</p> <p>3.1. Eficiência e qualidade dos serviços prestados pelo DMAE melhoradas.</p> <p>3.2. SMAM fortalecida para prestar um melhor serviço à população.</p> <p>3.3. Segurança viária para os pedestres e usuários do sistema de transporte melhoradas.</p> <p>3.4. Sistema de manutenção preventivo da rede viária implementado.</p> <p>3.5. Plano diretor de ciclovias implementado.</p> | <p>Produtos Obtidos (até Jun 2007)</p> <p>Foram alcançados 92% das metas fixadas dos objetivos.</p> |
| <p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável). Mesmas razões apresentadas no caso do Componente 1 e 2.</p> | | |
| <p>Reestruturação. Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente as consequências dessas mudanças: [X] N/A</p> | | |
| <p>Componente</p> <p>4 - Execução das obras viárias e de melhoramento de infra - estrutura básica.</p> <p>Custo total: US\$ 110.695.768,39 Contrapartida: US\$ 39.904.556,32 Cofinanciamento: 0 BID: US\$ 70.791.212,07 Desembolso BID: US\$67.375.264,00 Montante comprometido: US\$112.592.914,00- Classificação: S</p> | <p>Produtos Planejados</p> <p>4.1. Obras viárias da III Perimetral, incluindo o corredor exclusivo para ônibus e as obras complementares implantadas.</p> <p>4.2. Infra-estrutura básica implantada em locais selecionados pela comunidade através do programa de "orçamento participativo".</p> | <p>Produtos Obtidos (até Jun/2007)</p> <p>Foram alcançados 95% das metas fixadas dos objetivos.</p> |
| <p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável). Todas as obras inicialmente previstas estão concluídas. Com relação às obras adicionadas, incluindo as do viaduto da Av. dos Farrapos que ligará a III ª Perimetral à Free Way, bem como a pavimentação da Av. Dona Teodora, encontram -se em processo de sua finalização, devendo acabar por volta de outubro de 2008.</p> | | |
| <p>Reestruturação. Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente as consequências dessas mudanças: [X] N/A Com a primeira prorrogação de prazo do último desembolso solicitada e autorizada em 2002, foram introduzidas metas adicionais. Observa -se, no entanto, que as obras do conduto forçado, introduzidas no Programa e atualmente próximas de sua finalização, faziam parte da carta consulta, mas por falta de capacidade de endividamento da prefeitura, o Programa teve na época um corte orçamentário na SEAIN que obrigou a sua exclusão.</p> | | |
| <p>Resumo do Progresso de Implementação – Classificação:</p> | | |

d. Custos do Projeto

| Custo Total Projeto - Planejado (US\$000) | Custo Total do Projeto - Atual (US\$000) | % Diferença |
|--|---|-------------|
| 1. Engenharia e Administração.....3.650 | 1. Engenharia e Administração..... 6.296 | +72,5 |
| 2. Custos Diretos97.550 | 2. Custos Diretos123.075 | +26,2 |
| 2.1. Modernização administrativa13.300 | 2.1. Modernização administrativa 10.610 | -20,0 |
| 2.2. Fortalecimento Institucional 5.250 | 2.2. Fortalecimento Institucional 1.769 | -66,3 |
| 2.3 Infraestrutura79.000 | 2.3 Infraestrutura 110.696 | +40,1 |
| 3. Custos concorrentes.....26.100 | 3. Custos concorrentes..... 22.843 | -12,5 |
| 3. Imprevistos10.630 | 4. Imprevistos 0 | |
| 4. Custos Financeiros15.070 | 5. Custos Financeiros15.413 | +2,3 |
| 5. Total do Projeto153.000 | 6. Total do Projeto 167.627 | +9,6 |
| <p>Explicar brevemente as diferenças: As principais diferenças são devidas ao aumento nos custos de engenharia, administração e de infra-estrutura que superaram as diminuições ocorridas nos demais itens, porque houve necessidade de contratar e executar readequação dos projetos. Atrasos nas licitações e nas execuções de obras retardaram os desembolsos e aumentaram os custos financeiros.</p> | | |



O Anexo 1 deste relatório apresenta os quadros de investimento, com os custos do Programa por componente e por fonte de financiamento, tanto na situação original – conforme contrato de empréstimo assinado em 28.Julho.98, como também na situação final do Projeto – conforme custos contabilizados pela PMPA até Janeiro de 2008.

O Anexo 5 deste relatório apresenta o quadro de posição financeira anual do Programa, onde está detalhado o andamento financeiro do Programa.

IV. Implementação do Projeto

a. Análise de Fatores Críticos

Com relação ao **aspectos negativos** que contribuíram para o atraso no andamento da execução do Programa com relação ao prazo fixado no contrato de empréstimo, pode-se destacar o que se segue.

A inversão da taxa de câmbio com a valorização do Real frente ao dólar americano, a partir do 1º semestre de 2005, onerando o custo de obras e serviços contratados em moeda local, mas pago com recursos do empréstimo, atuou contra a realização de um maior montante físico de obras, sem, no entanto, comprometer irremediavelmente as metas fixadas.

Por outro lado, foram sendo registrados atrasos na execução do Programa devidos a vários fatores, entre os quais se destacam:

- necessidade de qualificar o pessoal do Mutuário para execução do Programa, especialmente no que se refere aos procedimentos do órgão financiador;
- necessidade de contratação de consultoria para readequação dos projetos de obras originalmente contratados;
- necessidade de atualizações de soluções propostas diante da obsolescências derivadas das prorrogações de prazo de execução do Programa;
- ocorrência de recursos legais interpostos por algumas empresas durante os processos de licitações;
- necessidade de reestruturações internas técnicas e políticas nos órgãos envolvidos gerando lapso de tempo para apropriação técnica/estratégica do Programa.
- a intervenção de distintas gerências com o mesmo grau de autonomia;

Atualmente, os processos melhoraram de forma apreciável, o que permitiu completar quase todas as atividades dentro do novo prazo contratual solicitado, ficando um saldo de trabalhos que serão concluídos em prazos que vão de alguns meses até um ano e meio.

Como **pontos positivos** que ajudaram a manter a execução do Programa pode-se listar:

- o desenho do Projeto, Contrato de Empréstimo e Regulamento Operativo com condições exequíveis e consistentes com os objetivos do Programa, e o apoio do Banco durante a execução, detalhado a seguir;
- a resposta tempestiva às consultas formuladas pelo Executor;
- o assessoramento técnico e administrativo do Banco, que permitiu a tomada de medidas corretivas nos procedimentos da instituição, com melhoras na qualidade de gestão;
- a tramitação em forma ágil pelo Executor de pagamentos diretos aos empreiteiros e consultores, evitando que os prazos fossem ainda mais dilatados;



- prioridade para o Programa mantida após mudanças na Administração Municipal no início de 2001 e mesmo após as eleições municipais no final de 2004, que não manteve continuidade de um mesmo partido político;
- manutenção da estrutura de supervisão do Programa através da UCP;
- estabilidade econômica e política do país; consistência e previsibilidade de índice de custos na construção civil; e
- desvalorização do Real frente ao Dólar, até o início de 2005, permitindo expansão de algumas das metas originalmente previstas.

Apesar do atraso das obras que resultou num adiamento da entrada em vigor dos efeitos, é também importante esclarecer que à medida que a execução do Programa avançou, seus benefícios começaram a ser percebidos integralmente pelos habitantes de Porto Alegre.

Resumindo, o Programa teve ao longo de sua execução, alguns contratempos (projetos demorados por readequações necessárias, licitações conturbadas por processos judiciais, e outros externos ao processo de gestão), os quais justificaram os atrasos ocorridos e que deram lugar à prorrogação do prazo contratual para um total de 54 meses. Entende-se assim porque o Banco considerou como justificado o atraso e concordou com as prorrogações propostas, pela complexidade e pelo grau de intervenção urbana requerido pelo Programa.

Esses problemas foram atenuados em função da eficiência das equipes da UCP e das UCLs, e do excelente relacionamento mantido com o Banco e com as autoridades do Executor.

O Programa termina, de modo geral, de acordo com o inicialmente planejado e posteriormente reprogramado durante sua execução, apesar de que alguns dos produtos estão sendo obtidos fora do prazo inicial estipulado, como consequência dos problemas citados.

b. Desenvolvimento do Mutuário/Agência Executora

| Desempenho do Mutuário/Agência Executora | | | |
|--|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S) | <input type="checkbox"/> Insatisfatório (I) | <input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI) |

O resultado alcançado no cumprimento dos objetivos do Programa deve-se em grande parte à atuação coordenada do Executor com o Banco, o que ocorreu desde a preparação do Relatório de Projeto para financiamento e posteriormente com a Representação do Banco, lhes permitindo resolver todos os problemas que foram aparecendo durante a execução do dimensionamento do Projeto e de sua implementação. Esses fatores contribuíram para o fortalecimento da capacidade institucional da PMPA.

A adoção de uma Unidade Coordenadora do Programa (UCP), vinculada a Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico de Porto Alegre – SMGAE, trouxe frutos para a Prefeitura, além dos esperados para o próprio Programa, com incorporação à cultura da PMPA de procedimentos mais elaborados de licitações, de acompanhamento financeiro, de sistemas de controle, etc.

A UCP, que é a interlocutora com o Banco, foi responsável pela coordenação, acompanhamento e gerenciamento dos contratos de consultorias e obras, e de elaboração de estudos relativos ao fortalecimento institucional e à modernização administrativa. A adoção de UCLs junto aos órgãos mais especificamente ligados à cada componente do Programa, permitiu a UCP o requerido apoio técnico, administrativo e fiscalizador.

Finalmente, inúmeras atividades de capacitação de servidores foram desenvolvidas, preparando os colaboradores internos para a implementação do Programa, contribuindo para o aumento da eficiência da administração municipal.



c. Desenvolvimento do Banco

| Desempenho do Banco | | | |
|--|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S) | <input type="checkbox"/> Insatisfatório (I) | <input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI) |

Pode-se considerar o desempenho do Banco no Projeto como satisfatório, especialmente no que concerne à gestão do Projeto, mantendo um intercâmbio fluido de informações, que permitiu agilizar as gestões e trâmites administrativos e técnicos no menor tempo possível.

Nem mesmo as mudanças da administração municipal local ocorrida no lado do Executor, atrapalharam, pois as freqüentes visitas ao executor, com reuniões que incluíam as equipes da Unidade Coordenadora mantiveram a seqüência dos trabalhos.

O Anexo 4 apresenta a avaliação do mutuário com relação ao Programa e ao banco.

V. Sustentabilidade

a. Análise de Fatores Críticos

Foi sempre difícil, mas nunca impossível, a interação entre as diversas secretarias municipais envolvidas no programa com a sua unidade executora, tendo em vista que as mesmas possuem a mesma hierarquia.

Esses problemas foram amenizados a partir do momento quando o prefeito de Porto Alegre publicou um decreto dando autonomia à UCP, embora esse decreto tenha gerado alguns conflitos políticos.

A demora na apresentação dos Estados Financeiros (todos já foram entregues) deveu-se à falta de capacidade institucional e aos excessivos trâmites internos exigidos pela Prefeitura para poder concretizar a contratação dos serviços de Auditoria, o que foi superado pela contratação desses serviços.

A manutenção das obras do programa vem sendo desempenhada satisfatoriamente pelas Secretarias e departamentos Municipais (SMOV, DEP, DMAE).

O Marco Lógico do Programa, conforme sua última revisão, está apresentado no Anexo 3 deste relatório, e os seguintes aspectos deveriam manter-se no futuro para assegurar a sustentabilidade desta operação e de seus efeitos:

- Assegurar o financiamento para manutenção dos trechos incluídos no Programa, pois a falta de investimento em manutenção poderia acarretar futuras necessidades de restauração que comprometeriam os ganhos que se obtiveram com as obras executadas;
- Manter a capacidade de gestão que se desenvolveu vinculada ao Programa, estabelecendo mecanismos de obtenção de indicadores baseados em informação objetiva;
- Enfatizar e aprofundar os aspectos de segurança viária, aportados pelo programa, particularmente o que consta no Plano de Segurança Viária, no Plano Integrado Cicloviário e nos Programas de Conscientização de Segurança Viária junto às escolas de Porto Alegre, além da execução das obras previstas de 18 km de ciclovias.



b. Riscos Potenciais

No que concerne a infra-estrutura, o Programa superou quase todas as metas previstas e até a data de realização do Seminário de Encerramento, todas as obras estarão feitas. De fato, é importante destacar que desde a data do último desembolso do BID já foram investidos com recursos de contrapartida ao redor de US\$18 milhões no ano de 2008, o que mostra que há um esforço sustentável.

O único problema que poderia comprometer os efeitos das obras de infra-estrutura no longo prazo seriam as dificuldades orçamentárias com a conseqüente falta de recursos para a manutenção ou o contingenciamento anual desses recursos com prejuízos para a realização desses serviços.

A solução desse potencial problema depende somente da Prefeitura, Executora do Programa, o que torna muito fácil a sua solução. Não obstante, existem alguns dispositivos que permitem mitigar as liberações, tais como: i) a possibilidade de usar o duodécimo da verba alocada em cada rubrica, enquanto o Orçamento não for formalmente aprovado; e, ii) a possibilidade de usar recursos empenhados em exercícios anteriores para o pagamento de débitos do ano corrente. Portanto, o risco financeiro e operacional deste Programa é baixo.

Na realidade, do ponto de vista institucional, se a Prefeitura mantiver o sistema de gerenciamento para a reabilitação e manutenção da malha viária, como é atualmente sua intenção, entende-se que poderá cumprir com sua função adequadamente, uma vez que o investimento em conservação cresceu expressivamente nos últimos dois anos.

Já no que diz respeito a alguns dos componentes Modernização da Administração Municipal e na Melhoria da Prestação de Serviços a Comunidade, o único risco nesta categoria seria algum problema nas escassas licitações correspondentes ao que porventura ainda não tenha terminado e a não adoção das medidas preconizadas de segurança viária, acima mencionadas.

Não se espera que haja algum problema de ordem ambiental que possa comprometer a sustentabilidade do Programa, uma vez que a mitigação dos impactos diretos das obras e a recuperação do passivo ambiental não representaram problema para o Programa.

No que concerne aos melhoramentos pretendidos no Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre, o DMAE, cabe informar que o PROGRAMA PISA, resultado da negociação do Município de Porto Alegre com o BID, que resultou no Acordo de Empréstimo No. OC – 1979/BR, a ser firmado nos próximos dias, considera, no seu componente de Desenvolvimento Institucional, ações de melhoria da eficiência geral da sua administração o que ajuda a sustentabilidade do Programa alvo deste PCR.

Por último, as considerações arroladas pelo Governo para garantir a sustentabilidade do Programa que estão citadas na Ajuda Memória do Seminário de Término do Projeto (item IV), realizado entre os dias 28 e 30 de outubro 2008, anexa a este PCR, permitem prever que não haverá nenhum problema que afete a sustentabilidade do Programa.

c. Capacidade Institucional

No que concerne à capacidade técnica da Secretaria Municipal de Obras e Viação para operar a avenida ampliada e usada como via exclusiva para ônibus, e do DEP de manter as redes de drenagem pluvial das vias urbanas, pode-se afirmar que esses órgãos tem experiência suficiente para garantir um bom desempenho nesse sentido.

Ainda sob os aspectos administrativo e institucional, se destaca o fato de que quase todas as medidas previstas no contrato de empréstimo foram realizadas e seus resultados se farão sentir



ao longo do tempo. A cultura do processo e o conhecimento adquirido durante a execução do Programa estão incorporados aos procedimentos da Prefeitura, embora faltem executar algumas das atividades previstas no Programa. Isso praticamente elimina riscos dessa natureza que pudessem afetar a capacidade institucional da entidade responsável pela manutenção dos resultados do Programa.

Por essas razões, combinando todos os fatores anteriores, não se observam situações que permitam prever dificuldades de curto prazo que afetem os objetivos do Programa, o que permite qualificar de “Provável” a sua sustentabilidade.

| Classificação de Sustentabilidade (SU) : | | | |
|--|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muito Provável (MP) | <input checked="" type="checkbox"/> Provável (P) | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I) |

VI. Monitoramento e Avaliação

a. Informação sobre Resultados

A experiência do pessoal do Executor e também do Banco na formulação do dimensionamento do Projeto permitiu escolher os indicadores para medir seu desempenho, tanto no ponto de vista dos produtos como no dos objetivos de desenvolvimento. As informações de base foram obtidas para Julho de 2000, portanto dois anos após a aprovação do projeto pela Diretoria do Banco.

Constituindo mais um dos ganhos proporcionados pelo programa, o mutuário tem um sistema de coleta dessas informações em funcionamento, o que permite acesso aos dados com relativa facilidade. O monitoramento, através da UCP e das UCLs, das informações de desempenho de produtos e de objetivos é contínuo, não havendo registro de nenhum problema relacionado com a qualidade, validade e tempestividade do sistema de coleta.

Por parte do Banco, não foram realizadas missões para o início dos trabalhos, nem de administração na execução deste Programa.

b. Monitoramento Futuro e Avaliação “Ex-Post”

Durante a preparação do Projeto para financiamento do Banco, o Mutuário manifestou que não tinha interesse em realizar a avaliação econômica “ex-post” do projeto, razão pela qual esse assunto não é abordado neste PCR.

VII. Lições Aprendidas

Na execução do Projeto houve fatos positivos e negativos que servem para um aprendizado por parte do Banco de lições a serem aplicadas em novos projetos. A partir da experiência da Representação do BID nesta operação e tomando em conta as análises elaboradas no PCR, inclusive pelo Executor, e detalhadas nos documentos anexos, foram selecionadas algumas lições aprendidas que podem resultar em medidas a serem adotadas durante o dimensionamento e/ou a implementação de novas operações para melhorar a exeqüibilidade e a sustentabilidade de futuros projetos.

No que concerne ao desenho do projeto, a principal lição aprendida foi que em projetos de longo prazo, seria interessante examinar a possibilidade de instituir mecanismos que possibilitassem eventuais adaptações quando houvesse redirecionamentos em atividades a executar que afetem aspectos contratuais previamente definidos, como é o caso do marco lógico e indicadores. Outros indicadores poderiam ser criados para aferição em períodos curtos (6 meses, por



exemplo), possibilitando a análise e redirecionamento das ações através de modelos de gestão de projetos.

Estabelecer a sistemática de monitoramento de itens de verificação (via Portal de Gestão).

Mais uma vez, como em outros projetos do Banco, constata-se a importância de projetos de engenharia bem desenvolvidos para evitar a perda de tempo com as suas readaptações. Isso sempre evita ultrapassagem dos prazos e dos gastos, particularmente os financeiros.

No caso presente, como houve a necessidade de fazer adaptações nos projetos, deu bom resultado a contratação de especialistas em áreas técnicas específicas do projeto para assessoramento na tomada de decisões e a contratação de consultorias externas, pois proporcionaram ajustes técnicos que minimizaram a ocorrência de mais imprevistos durante a execução.

Relativamente ao desempenho durante a implementação do Programa, pode-se mencionar como lições aprendidas que é clara a importância do monitoramento contínuo das execuções contratuais através das UCL's, sob a supervisão da UCP; do estabelecimento de pontos intermediários de checagem, como a avaliação semestral do progresso do Programa disponibilizada ao Banco; e do aporte de infra-estrutura tecnológica dedicada ao suporte das atividades de gerenciamento do Programa: Sistema GERBID, Portal de Gestão (Instituído pela Prefeitura, acompanha todos programas inclusive o PMA) e Plano de Acompanhamento. Neste assunto, parece que fica patente que a realização de seminários internos, com a cooperação do Agente Financiador, permitiria uma ação coordenada para garantir a efetiva implementação do Programa.

Uma lição é que quando tratar de projetos que tem envolvimento de vários órgãos da agência executora, colocar uma condição contratual que objetiva a criação de um instrumento de proteção da UCP, pois o fato de estar no mesmo nível hierárquico que outros órgãos envolvidos, dificulta sensivelmente o trabalho.

Um aspecto positivo é que a criação dessas UCPs continua sendo a melhor maneira de viabilizar a execução dos projetos e a adoção de UCLs permite estender o alcance de sua atuação até os demais órgãos envolvidos. No caso presente a UCP desempenhou importante papel durante as mudanças administrativas advindas das eleições municipais, uma vez que houve continuidade na UCP, enquanto havia mudanças nas UCLs. Logo, assegura estabilidade da estrutura de gerenciamento para projetos de longo prazo, além de induzir e assegurar a agilização de procedimentos internos.

Por outro lado, um reforço em ações de capacitação de gestão do Programa, endomarketing, motivação, visando a mobilização do espírito de equipe para o atendimento na excelência dos resultados, seria sempre bem-vinda.

Um ponto interessante para discussão é de como proceder em outros projetos quando houver mudanças cambiais fortes no decorrer de sua execução, como ocorreu neste programa. As decisões de ampliações de metas devem ser muito discutidas e avaliadas, uma vez que no caso presente, por exemplo, quando o dólar se valorizou frente ao Real, de fato permitiria que mais obras fossem realizadas com os recursos previstos, mas isso também criou a necessidade de gerar mais recursos de contrapartida, o que não foi conseguido tempestivamente, obrigando a uma reprogramação de prazos para execução das obras.

Outra lição interessante é que o Programa comprova a vantagem de se ter a coleta dos indicadores de desempenho estabelecidos antes de começar a execução e a importância da manutenção desse sistema de coleta durante toda a sua implantação.



No entanto, é importante ter em mente que a escolha correta dos indicadores adequados é também de vital importância. No caso presente, por exemplo, como se ressaltou no item III, letra “a”, o indicador escolhido de redução do número absoluto de acidentes no trânsito não foi atingido, pois sofria em sua origem do defeito de não ser relativo ao número total de veículos circulando, número este que aumentou muito durante a execução do Programa.

O mesmo se pode dizer do caso do indicador de número de documentos da Prefeitura que se esperava fosse diminuído com a modernização do atendimento por meio da informática. Ocorre que a maior parte desses documentos é relativa ao atendimento médico e o número de atendimentos de pacientes nos hospitais aumentou muito na área de saúde, cujas receitas têm de continuar sendo emitidas em papel e não eletronicamente, o que explica o grande aumento de formulários havido. Foi prevista no Programa a utilização do workflow para alguns itens do contrato, mas não para a área de saúde. A sua futura adoção seguramente vai melhorar essa área também.

Assim se vê que também se pode aprender lições interessantes mesmo com objetivos que aparentemente não foram cumpridos.

Finalmente, uma grande lição para o Banco é que o exercício da Transversalidade e da Intersetorialidade ainda sofre com barreiras culturais o que dificulta a execução de seus projetos. Para conseguir que realmente funcionem as parcerias necessárias o Banco deve agir desde o início do projeto, ainda em sua preparação. Seria essencial promover reuniões entre as várias entidades e entre as várias áreas do próprio organismo executor para garantir que todos conheçam o projeto e o papel que se espera de cada um deles na sua execução.

O Anexo 2 deste relatório apresenta os documentos que foram discutidos no Seminário de Encerramento do Programa e que suportam suas conclusões e lições.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
Relatório de Término de Projeto – PCR
Avaliação do Mutuário

Número do Projeto: Programa de Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre

Agência(s) Executora(s): Secretaria de gestão e Acompanhamento Estratégico – SMGAE

Mutuário: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Data de Aprovação do Projeto: 09 de março de 1998

Data de Efetivo contrato: 28 de julho de 1998

Data de Avaliação do Mutuário: 30 de outubro de 2009

Data da Reunião de Encerramento: 14 de novembro de 2009

Classificação de Desempenho do mutuário no Projeto

Probabilidade de alcance dos Objetivo(s) de Desenvolvimento:

☒ Muito Provável (MP) ☐ Provável (P) ☐ Pouco Provável (PP) ☐ Improvável (I)

Implementação do Projeto:

☐ Muito Satisfatório (MS) ☒ Satisfatório (S) ☐ Insatisfatório (I) ☐ Muito Insatisfatório (MI)

Resultado de Sustentabilidade do Projeto:

☒ Muito Provável (MP) ☐ Provável (P) ☐ Pouco Provável (PP) ☐ Improvável (I)

Comentários:

O Programa alcançou seus objetivos. Sobre o aspecto institucional podemos afirmar que o projeto proporcionou uma qualificação nos aspectos tecnológicos, simplificação de processos, capacitação de servidores, atingindo maior eficiência no cumprimento das funções de Estado. Impactou diretamente a estrutura urbana da Cidade de Porto Alegre, favorecendo a mobilidade do cidadão, o crescimento econômico de diversas regiões, a acessibilidade a regiões antes limitadas por barreiras físicas, atuando também como descentralizador urbano. Os efeitos imediatos na redução dos alagamentos com a construção do Conduto Forçado Álvaro Chaves reflete-se na fluidez do tráfego durante extensos períodos de chuva. O conjunto de resultados constitui uma base sustentável para implementação de novas ações, visando a qualidade de serviços no Município de Porto Alegre.

Desempenho do Mutuário durante a Preparação do Projeto

Classifique seu próprio desempenho durante a Preparação do Projeto:

☐ Muito Satisfatório (MS) ☒ Satisfatório (S) ☐ Insatisfatório (I) ☐ Muito Insatisfatório (MI)

Comentários:

O desempenho da Prefeitura na fase de preparação do Projeto pode ser considerado satisfatório, em função dos resultados alcançados, sem a necessidade de alterações significativas nas metas inicialmente contratadas.

Desempenho do Banco durante a Preparação do Projeto

Classifique seu próprio desempenho durante a Execução do Projeto:

☐ Muito Satisfatório (MS) ☒ Satisfatório (S) ☐ Insatisfatório (I) ☐ Muito Insatisfatório (MI)

Comentários:

Este projeto foi a primeira experiência da Prefeitura de Porto Alegre com um organismo internacional, motivo pelo qual, entendemos que durante toda a execução do projeto os técnicos de diversos órgãos da Prefeitura estiveram em contínuo processo de capacitação, motivo pelo qual entendemos que tivemos um desempenho satisfatório na execução.

Desempenho do Banco durante a Preparação e a Execução do Projeto

Classifique o desempenho do Banco durante a preparação e supervisão do projeto. Considerar fatores tais como: se o Banco facilitou o desenho do projeto, propuseram soluções técnicas adequadas para os problemas identificados e responderam com o que foi pedido pelo Mutuário (tempo, tipo de seleção de instrumento). Assistência técnica (incluindo treinamento formal e informal) para as Agências Executoras, tempo do Banco para responder às necessidades e flexibilidade de resposta em situações de emergência durante a implementação do projeto:

[X] Muito Satisfatório (MS) [] Satisfatório (S) [] Insatisfatório (I) [] Muito Insatisfatório (MI)

Comentários:

A atuação do Banco nas fases de preparação e execução do Projeto, sempre esteve caracterizada pela alta compreensão da natureza dos problemas surgidos, pela orientação segura na superação desses problemas, na alocação de expertos para nos apoiar e pela demonstração de competência técnica e administrativa.

Comentários adicionais/ sugestões para melhoria do desempenho do Banco no futuro.

A Prefeitura continuará financiando projeto através do BID e espera continuar recebendo o mesmo apoio, inclusive receber patrocínio de cursos especiais que possam agregar conhecimento à equipe da Prefeitura, das novas Normas e Políticas do Banco e algum curso especial sobre gestão de novos empreendimentos.