

Cadernos de Formação

Planejamento e Orçamento

Conheça todos os títulos dos
Cadernos de Formação

Direitos Humanos e Cidadania
Educação Popular e Direitos Humanos
Participação Social e Direitos Humanos
Direito à Cidade
Conselhos Participativos Municipais
Governo Aberto
Planejamento e Orçamento



Cadernos de Formação

Planejamento e Orçamento



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
DIREITOS HUMANOS
E CIDADANIA

Expediente

Prefeitura Municipal de São Paulo

Fernando Haddad – Prefeito

Eduardo Matarazzo Suplicy – Secretário de Direitos Humanos e Cidadania

Guilherme Assis de Almeida – Secretário Adjunto de Direitos Humanos e Cidadania

Giordano Morangueira Magri – Chefe de Gabinete

Maria José Scardua – Coordenadora da Política Municipal de Participação Social

Eduardo Santarelo Lucas e Karen Kristensen

Medaglia Motta (estagiária) – Equipe da Coordenação de Participação Social

Instituto Paulo Freire

Paulo Freire – Patrono

Moacir Gadotti – Presidente de Honra

Alexandre Munck – Diretor Administrativo-Financeiro

Ângela Antunes, Francisca Pini e Paulo Roberto Padilha – Diretores Pedagógicos

Natália Caetano – Coordenadora do Projeto

Editora Instituto Paulo Freire

Janaina Abreu – Coordenação Gráfico-Editorial

Aline Inforsato e Izabela Roveri – Identidade Visual, Projeto Gráfico, Diagramação e Arte-Final

Ângela Antunes, Francisca Pini, Julio Talhari, Moacir Gadotti e

Paulo Roberto Padilha – Preparação de Originais e Revisão de Conteúdo

Daniel Shinzato, Janaina Abreu e Julio Talhari – Revisão

Alcir de Souza Caria, Amanda Guazzelli, Deisy Boscaratto, Fabiano Angélico,

Lina Rosa, Natália Caetano, Rosemeire Silva, Samara Marino, Sandra Vaz,

Sheila Ceccon, Washington Góes – Pesquisadores - Redatores

Flávia Rolim – Colaboradora

Capa

Foto de capa – Marcia Yamamoto/ALESP

Sumário

Apresentação do prefeito	4
Apresentação do secretário municipal de Direitos Humanos e Cidadania	5
Introdução	7
1. Sistema brasileiro de planejamento e orçamento: breve histórico	9
1.1 O papel do orçamento na gestão pública	9
1.2 O orçamento público no Brasil	14
2. Instrumentos e mecanismos de planejamento e orçamento	17
2.1 Peças orçamentárias	17
2.2 Plano Diretor Estratégico e Programa de Metas	21
2.3 O processo licitatório	24
2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal	27
3. Planejamento e orçamento no município de São Paulo	29
3.1 Orçamento público do município de São Paulo	29
3.2 Transparência, acesso e combate à corrupção	31
3.3 Participação social: do Orçamento Participativo ao Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento	35
Conclusão	38
Referências	40

Palavras do prefeito

É com grande satisfação que apresento 20 publicações inéditas, coordenadas pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), para os processos de formação de conselheiros(as) em direitos humanos e participação social. Trata-se de sete Cadernos de Formação, dois Cadernos de Orientação, dez Cadernos de Colegiados e um Caderno do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.

O objetivo é permitir uma melhor compreensão das relações entre direitos humanos, cidadania, Educação Popular, participação social, direito à cidade, bem como apresentar formas e ferramentas de gestão mais participativas adotadas pela atual administração. Nesse sentido, apresentamos também dez importantes conselhos desta cidade, sua composição, estrutura, funcionamento e o mais importante: como e onde participar.

Estas publicações demonstram o esforço da atual administração municipal em ampliar e qualificar, cada vez mais, o diálogo entre governo e sociedade civil para fortalecer a democracia participativa nesta cidade.

São Paulo, dezembro de 2015.
Fernando Haddad

Palavras do secretário

É uma grande satisfação para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SM-DHC) de São Paulo entregar à população de nossa cidade estes sete Cadernos de Formação. Apesar de ser um órgão com pouco tempo de existência, muito nos orgulham as inúmeras realizações que ela conseguiu conquistar. Uma delas foi a oferta de cursos de formação e produção de subsídios teórico-práticos.

As publicações que ora entregamos são destinadas a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que se interessam pelos assuntos aqui tratados, e, em especial, aos conselheiros(as) municipais, que lutam pela defesa e promoção dos direitos humanos e que há anos vêm demandando cursos e materiais de formação que possam subsidiar a sua atuação.

Como os(as) leitores(as) poderão perceber, a SMDHC convidou outras secretarias de governo para também fazerem parte desta coleção, estabelecendo as devidas relações entre suas respectivas atuações e a promoção dos direitos humanos, um importante marco da Gestão Fernando Haddad. Assim, não apenas se valoriza a democracia representativa como também se impulsiona, cada vez mais, a necessária democracia participativa e, conseqüentemente, os processos de gestão e de participação social, de maneira dialógica e transparente, o que resulta numa cidade mais justa, mais plural e mais respeitosa em relação à diversidade.

Ao definirmos a estrutura desta coleção, respeitando a especificidade de cada caderno, buscamos sempre associar cada título ao tema geral dos direitos humanos, numa perspectiva interdisciplinar, intersecretarial e intersetorial. Dois cadernos, um deles intitulado *Conselhos Participativos Municipais* e o outro *Planejamento e Orçamento*, couberam à Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG). O de *Governo Aberto* está relacionado à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). Os outros quatro cadernos são diretamente vinculados às atividades da própria SMDHC, a saber: *Direitos Humanos e Cidadania; Educação Popular e Direitos Humanos; Participação Social e Direitos Humanos e Direito à Cidade*.

Estamos certos de que publicações como estas muito podem contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, bem como para a ampliação da transparência e da promoção da justiça social e econômica, conseqüentemente, para uma cidade mais justa, sustentável e solidária.

São Paulo, dezembro de 2015.
Eduardo Matarazzo Suplicy

Introdução

Prezados conselheiros e prezadas conselheiras da cidade de São Paulo,

Para Paulo Freire, *patrono da Educação Brasileira*, a aprendizagem acontece ao longo da vida. É um processo contínuo e permanente, sem um momento certo para ocorrer. Ensinar e aprender exigem a consciência de que somos seres inacabados e incompletos, curiosos, que sabemos escutar, que temos abertura e aceitamos o novo, que refletimos criticamente sobre a prática e que rejeitamos toda e qualquer forma de discriminação.

A disponibilidade para o diálogo, a humildade, a generosidade e a alegria de ensinar e aprender são também características fundamentais para que haja aprendizado. Nessa direção, em 2014, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) consultou, por meio de sua Coordenação de Participação Social, conselheiros e conselheiras a ela vinculados sobre quais seriam as principais demandas para melhorar ainda mais sua atuação junto à população. A principal delas foi a realização de cursos de formação. Além de oferecê-los em 2015, a SMDHC propôs a criação desta série de sete cadernos de formação, composta por temas que se completam.

Para concretizar a publicação, a SMDHC contou com o Instituto Paulo Freire (IPF), organização da sociedade civil de interesse público, sem fins lucrativos, que em 2016 completa 25 anos de fundação. E, na perspectiva do estímulo às relações intersecretariais presentes na Gestão Haddad, convidou a Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) para participar com este *Caderno de Formação: Planejamento e Orçamento*.

Um governo democrático e popular defende e cria efetivas condições para que a sociedade participe, decida em conjunto e fiscalize as políticas públicas. A complexidade da gestão pública exige do Estado um cuidadoso planejamento orçamentário que permita uma coerente e equilibrada administração de recursos para atender às inúmeras demandas sociais. De forma transparente, em diálogo permanente com a população, é possível prestar contas das ações realizadas, obedecendo à legislação específica e zelando pela defesa do bem comum.

Este caderno é uma contribuição para conselheiros e conselheiras da cidade de São Paulo, bem como para todos os seus municípios, no sentido de estabelecer uma melhor compreensão das especificidades do planejamento estratégico e do orçamento público, tema quase sempre relegado a especialistas e estudiosos da administração pública, economistas, juristas etc. Trata-se de uma demanda antiga de conselheiros e conselheiras que agora começa a ser atendida, tanto por meio de formações continuadas como mediante publicações específicas, como é o caso desta.

O primeiro capítulo deste caderno apresenta o sistema brasileiro de planejamento e orçamento. Por intermédio de um breve histórico, é possível conhecer as conquistas e aprendizagens nesse campo. Permite-se, assim, compreender, de forma simples e clara, conceitos e práticas da “ciência” do planejamento e do orçamento. Isso viabiliza uma aproximação tanto de conselheiros e conselheiras quanto de toda a população com um tema aparentemente árduo e extremamente técnico.

No segundo capítulo, teremos contato com conceitos e explicações sobre a elaboração do Plano Plurianual (PPA), sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como sobre a relação entre eles. Estaremos, portanto, estudando diferentes peças orçamentárias da gestão pública e assim aprendendo sobre Plano Diretor Estratégico (PDE), Programa de Metas, processos licitatórios e sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O terceiro capítulo entrará nas especificidades do planejamento e do orçamento no município de São Paulo. Mostrará a relação entre Município, Estado e União, mas com ênfase na experiência do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) municipal. Será focado, assim, as estratégias e ações concretas que a capital paulistana tem experimentado nessa área. Neste capítulo, apresentam-se também os significativos avanços e desafios relacionados à transparência da gestão pública e à criação e ao fortalecimento de mecanismos de acesso às políticas em nossa cidade.

Para concluir, fica a certeza de que este caderno oferece importantes ferramentas para qualificar a participação no planejamento estratégico, no acompanhamento e na fiscalização da execução orçamentária. Evidencia-se, portanto, o envolvimento permanente de toda a população paulistana com a política orçamentária municipal.

São Paulo, dezembro de 2015.
Equipe do Instituto Paulo Freire

1. Sistema brasileiro de planejamento e orçamento: breve histórico



Pela legislação nacional vigente, a receita pela cobrança das multas de trânsito deve ser aplicada em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. (Foto: Oswaldo Corneti/ Fotos Públicas).

1.1 O papel do orçamento na gestão pública

As demandas de uma comunidade por bens e serviços somente podem ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público: a solicitação para a construção de uma nova creche ou escola de educação infantil, por exemplo, somente será atendida se houver recursos para investimento no programa de educação do orçamento público – recursos estes advindos em sua grande maioria de impostos e taxas pagos pelos moradores da cidade. Caso eles não estejam previstos, o governo não poderá construí-las, mesmo que sejam uma necessidade.

Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento nem conflitar com o interesse geral. Por exemplo, se o orçamento prevê recursos

para a construção de centros culturais, a sua execução deve apresentar, a um custo adequado, centros culturais construídos onde exista demanda, além de um projeto mais amplo ligado à política de acesso e fruição de bens culturais.

É por meio do orçamento público que se dá a previsão das receitas e a fixação dos gastos a serem realizados. A principal fonte de receita do setor público é a arrecadação de tributos: impostos, taxas e contribuições. Outras fontes são o endividamento público (via empréstimos e financiamentos) ou emissão de títulos da dívida pública e de moeda (no caso da União), que deve ser evitada, pois tende a gerar inflação. O orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Ele define quais receitas serão arrecadadas e que tipo de despesas serão financiadas com essas receitas. Além disso, promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, visando ao benefício de toda a coletividade. Esse processo de definição de quem participará da elaboração do orçamento e de como se dará sua execução, ou seja, de como será realizada a distribuição dos recursos, confere poderes políticos, sociais e econômicos a determinados atores.

Ao cidadão e ao gestor público compete realizar o acompanhamento da execução orçamentária, para verificar não apenas se os gastos estão de acordo com o que foi previsto, mas também analisar se as ações estão sendo realizadas a um custo razoável (eficiência), se estão voltadas para resolver problemas da comunidade (eficácia), se estão promovendo o desenvolvimento do município (efetividade) e se estão em conformidade com os princípios que regem a gestão pública como um todo (SANTOS, 2010). Tais princípios devem ser seguidos por todos os entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e pelos três poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Princípios da gestão pública

Legalidade: fazer somente o que está previsto em lei.

Impessoalidade: buscar sempre o interesse público.

Moralidade: agir com lealdade, boa-fé e probidade para com o licitante.

Publicidade: tornar público e transparente os atos da administração.

Eficiência: realizar tudo o que foi previsto, no menor prazo e custo possíveis.

O orçamento constitui-se como um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre os diferentes segmentos da sociedade. Por isso, sua apropriação pela população é tão importante.

De onde vem o dinheiro?

Impostos: são recolhidos de acordo com uma base de cálculo, que pode ser a renda, o patrimônio ou as vendas de bens e serviços. Exemplo: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Taxas e tarifas: o recolhimento se dá em contrapartida a algum serviço. Por exemplo: pedágios, taxa para emissão de documentos, tarifas de transporte. Contribuições especiais: o recolhimento está vinculado a algum destino, que pode ser um serviço ou grupo de pessoas, como a cobrança do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Pode ser, ainda, uma contribuição de melhoria, como a cobrança ao contribuinte da construção de uma estação de metrô ou o asfaltamento de uma via.



Impostos como o ICMS, que incide sobre a circulação de bens e serviços (como em compras de supermercado) são algumas das fontes de arrecadação. (Foto: Wikimedia/Commons).

No Brasil, a carga tributária sobre o consumo tem-se tornado um dos principais fatores de sobrecarga para as pessoas mais pobres. Isso por que o sistema tributário brasileiro é baseado, principalmente, no consumo e nos salários dos cidadãos. Incidir diretamente nesses dois eixos significa dizer que o Estado brasileiro cobra, proporcionalmente, mais dos pobres do que dos ricos, pois não incide sobre o patrimônio e a renda capital, como acontece na Europa, por exemplo. Segundo estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “os 10% mais pobres pagam 32% de sua renda em impostos, por sua vez, para os 10% mais ricos, o peso dos tributos é de 21%” (SALVADOR, 2014).

Nesse sentido, em termos de equidade e progressividade, o imposto sobre consumo não é o mais indicado. Isso porque, sendo uma forma de tributação indireta, não discrimina as contribuições de acordo com a capacidade de pagamento de cada indivíduo. Uma estrutura tributária ideal (impostos, taxas, tarifas, contribuições etc.) deve guiar-se pelos princípios de justiça, progressividade, neutralidade e simplicidade. Os conceitos de equidade e progressividade informam que cada contribuinte deve pagar uma parcela “justa” para cobrir os custos do governo, segundo o “princípio do benefício” e a “capacidade de pagamento”. Já o conceito da neutralidade significa

que o sistema tributário não deve provocar uma distorção da alocação de recursos, ou seja, no setor econômico. O conceito da simplicidade tem a ver com a facilidade da operacionalização da cobrança do tributo (SÃO PAULO, 2014b).

Programação de receitas e despesas

A programação de receitas e despesas deve seguir um conjunto de princípios cujo objetivo é facilitar a gestão e o controle do orçamento.

- **Unidade:** é possível a existência de múltiplos orçamentos, desde que consolidados (orçamento fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais). O orçamento deve consolidar-se numa única peça, embora possa ter subgrupos.

- **Universalidade:** deve conter todas as receitas e despesas da administração pública, ou seja, nenhuma despesa ou receita pode ficar de fora da peça orçamentária. Deve-se incluir todos os poderes, fundos, órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta.

- **Anualidade:** o orçamento começa e termina no ano; não existe transferência de recursos de um ano para outro, pois devem ser utilizados até 31 de dezembro, isso se não tiver sido empenhado.

- **Empenho:** garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

- **Publicidade/transparência:** publicação das leis e relatórios da execução. Toda transação orçamentária deve ser divulgada para conhecimento público e ser acessível a qualquer cidadão.

Administração direta: é composta pelos órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os ministérios, secretarias, prefeituras, coordenadorias etc. Exemplos: Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos.

Administração indireta: entes administrativos criados pelo Estado e a ele vinculados, autarquias, fundações, sociedade de economia mista e empresas públicas. Exemplos: Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), Serviço Funerário Municipal de São Paulo (SFMSP), Fundação Theatro Municipal de São Paulo (TMSP), Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB).

Além dos princípios, deve-se ter em mente também três preceitos acerca do orçamento público:

- 1) **Orçamento é uma programação:** o planejamento é realizado tendo-se em conta uma previsão de recursos. Até que o ano finalize, não há como a prefeitura saber exatamente quanto dinheiro irá entrar.

- 2) **Orçamento não é vinculativo:** pode ocorrer a diminuição das receitas inicialmente

previstas, por mudanças no contexto econômico nacional ou internacional. Pode ocorrer, por exemplo, o aumento ou diminuição do custo inicialmente previsto para uma obra.

3) Orçamentário é diferente do financeiro: o financeiro dá concretude ao orçamentário, e esse momento ocorre durante a execução orçamentária, que se inicia com seu planejamento .

A receita pública é composta por receitas correntes e pelas receitas de capital. São receitas correntes aquelas advindas de tributação (impostos, taxas e contribuições de melhoria), de contribuições sociais e econômicas e de receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, bem como de transferências correntes, como do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outras. São destinadas à manutenção de serviços, aos gastos com pessoal e material de consumo, à adaptação de bens e imóveis etc. Também é dessa categoria que sai o dinheiro para as contrapartidas do município, as chamadas *despesas correntes*.



O Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo de receita corrente. (Foto: Izabela Roveri/IPF).

As instituições públicas da administração direta ou indireta da esfera estadual ou municipal, ao realizarem convênios com a esfera federal, devem apresentar uma contrapartida financeira, ou seja, as prefeituras ou governos estaduais são obrigados a colaborar financeiramente nos convênios realizados com a esfera federal. A contrapartida será utilizada em despesas correntes necessárias para a realização do projeto e deverá estar assegurada em lei orçamentária.

Já as receitas de capital são as oriundas de operações de crédito, alienação de bens (provenientes da venda de bens móveis e imóveis), amortização de empréstimos, transferências de capital (recursos obtidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados à aquisição de bens). As receitas de capital alteram o patrimônio duradouro do Estado. São destinadas às despesas necessárias à execução de obras, instalações, equipamentos e material permanente; em aquisição de imóveis, bens de capital; e na amortização (processo de extinção) da dívida pública. São chamadas de despesas de capital.

Competências tributárias

1. União:

- Empréstimo compulsório;
- Contribuições sociais;
- Imposto de Importação (II);
- Imposto de Exportação (IE);
- Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
- Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) (ainda não regulamentado);
- Imposto Extraordinário de Guerra (IEG) (em iminência de ou durante guerra externa).

2. Estado:

- Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

3. Município:

- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI);
- Imposto Sobre Serviços (ISS).

Competência comum aos três níveis:

- Taxas relativas ao exercício do poder de polícia;
- Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. O processo orçamentário está baseado na Constituição Federal, nas constituições estaduais, nas leis orgânicas dos Municípios, na LRF, na Lei Federal nº 4.320/64 e no Estatuto da Cidade.

São três os tipos de orçamento no Brasil:

- Orçamento fiscal: engloba as despesas dos três poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Por exemplo, o orçamento regular da prefeitura, como os gastos com a SMDHC.
- Orçamento da seguridade social: compreende as despesas com saúde, previdência e assistência. Apresenta muitas fontes de financiamento específicas, como as contribuições previdenciárias, que só podem ser utilizadas para a previdência.
- Orçamento de investimentos das empresas estatais. O executivo prevê quais serão os investimentos realizados. Exemplos: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM); São Paulo Obras (SP Obras) e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). O custeio não precisa constar no orçamento, apenas os novos investimentos.

Todos os órgãos da administração direta e indireta devem seguir os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

1.2 O orçamento público no Brasil

Foi durante a regência de Dom Pedro I que a primeira lei orçamentária brasileira foi editada e implementada. Após seis décadas, com o advento da República, foi promulgada a primeira constituição republicana do Brasil (1891), que conferia ao parlamento poderes para elaborar a proposta de orçamento e fiscalizar as contas do poder executivo.

O orçamento público brasileiro, tal como conhecemos atualmente, teve início com a Constituição de 1946, sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra. De 1937 a 1945 o país viveu sob a ditadura varguista, na qual havia uma clara limitação dos poderes e da autonomia do legislativo. A partir da Constituição de 1946, o legislativo passou a ter uma atuação mais destacada no orçamento público. No entanto, com a chegada da Ditadura Militar (1964-1985), foram retiradas diversas liberdades, autonomia e poderes, tanto de cidadãos quanto das instituições públicas brasileiras.

Foi no contexto da Ditadura Militar que o país retrocedeu no trato do orçamento público. Três anos após o golpe, foi retirada da Constituição a possibilidade de o parlamento alterar o orçamento. Este podia apenas aceitar ou rejeitar, na íntegra, o orçamento enviado pelo executivo, sem realizar alterações.

Artigo 67, § 1º da Constituição de 1967 sobre as emendas do Congresso Nacional aos projetos de lei orçamentária:

Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo (BRASIL, 1967).

Ainda durante a Ditadura foram feitas outras alterações, como a criação do orçamento monetário, que era movimentado via Banco Central e Banco do Brasil, pois as despesas não dependiam da aprovação do parlamento. Faziam parte do orçamento monetário os programas de crédito, subsídios e fomentos dados pelo governo. Sem transparência, sem detalhamento, sem legislativo e sem sociedade, foi assim que os recursos públicos foram geridos até o período de redemocratização.

Contraditoriamente, no ano de 1964 entrou em vigor a Lei nº 4.320/64, com status de lei complementar, que tratava das finanças públicas brasileiras. Apesar da necessidade de sua revisão, representou à época uma inovação por ter introduzido, além de instrumentos de controle, um aspecto bastante importante no ordenamento da gestão orçamentária: o orçamento programa.

Orçamento programa: é um instrumento de planejamento da ação governamental. Com base nele, identifica-se programas de trabalho, projetos, atividades e estabelece-se objetivos, metas e as respectivas despesas.

Com a democratização, a Constituição Federal de 1988 foi responsável pela “restauração das práticas de planejamento governamental do país ao integrar planejamento e orçamento no mesmo processo decisório” (SANTOS, 2010, p.8) por meio da criação do sistema integrado de planejamento de médio prazo (Plano Plurianual – PPA), planejamento tático (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) e a parte mais operacional do orçamento (Lei Orçamentária Anual - LOA).

A Constituição de 1988 ainda reforçou a criação de mecanismos de controle interno e externo, bem como garantiu o envolvimento do legislativo tanto na fixação de metas e prioridades para a administração pública quanto na formulação de políticas de arrecadação e de alocação de recursos.



A Constituição de 1988 criou mecanismos de controle interno e externo e garantiu o envolvimento do legislativo na administração pública. (Foto: Agência Brasil).

Mais recentemente, um importante passo para o sistema orçamentário brasileiro foi a criação da Lei Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar à Constituição (LC nº 101/2001), que trata sobre os mecanismos de controle dos gastos públicos, fixa limites para despesas com pessoal e define regras para o endividamento público.

Ainda no ano de 2001, foi instituído o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Apesar de se constituir como um instrumento de política urbana, o Estatuto da Cidade estabelece mecanismos para garantir a gestão democrática da cidade, como a gestão orçamentária participativa. Esta deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do PPA, da LDO e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Assim, após um longo período de instabilidade política e social, a Constituição de 1988 estabeleceu as bases para a retomada do processo de planejamento e orçamento. Foi um processo de reeducação financeira das instituições ligadas ao poder executivo, em todos os níveis. O legislativo, por sua vez, ao exercer um papel importante na distribuição orçamentária, com a possibilidade de apresentação de emendas à LOA, também passou a exigir dos parlamentares eleitos um processo de aprendizagem orçamentária, bem como um diálogo constante com o executivo acerca das metas e prioridades para o país. Os mecanismos subsequentes, como a LRF e o Estatuto da Cidade, acentuaram o controle, a transparência e a participação social na gestão orçamentária.

No próximo capítulo abordaremos o papel de cada um desses instrumentos, bem como, a relação que se estabelece entre eles.

2. Instrumentos e mecanismos de planejamento e orçamento



A Câmara Municipal de São Paulo é o órgão legislativo do município de São Paulo, para onde o executivo deve enviar o projeto de lei do PPA para análise em seu primeiro ano de mandato. (Foto: Henrique Boney/Wikimedia Commons).

2.1 Peças orçamentárias

Como dito anteriormente, a nova Constituição estabeleceu instrumentos de planejamento, gestão e execução orçamentária a serem seguidos por todos os órgãos da administração direta e indireta. Veremos que, no município de São Paulo, além dos instrumentos já criados, outros foram incorporados no intuito de potencializar as estratégias para a concretização de políticas públicas necessárias para a cidade.

Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente de quatro anos) e evidencia, por meio de quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período.

O PPA define estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo e abrange as ações não orçamentárias que contribuem para os objetivos dos programas.

O PPA especifica as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano e explicita quais objetivos e metas essas despesas estão relacionadas. Assim, não basta dizer de onde vem e para onde vai o dinheiro público. Para uma gestão orçamentária eficiente, é preciso que esteja claro qual o objetivo do gasto e o que se espera de resultado, quais as metas que se pretende cumprir.

A elaboração do PPA segue duas etapas: formulação da proposta inicial pelo poder executivo, que inclui a realização de audiências públicas com a população; e apreciação e votação da proposta pelo poder legislativo.

O executivo deve enviar o projeto de lei do PPA para análise do legislativo até 30 de setembro do seu primeiro ano de mandato. O projeto passa então pelo processo de discussão e alteração, que compreende as seguintes etapas gerais:

- realização de audiências públicas entre governo e sociedade;
- definição de regras para emendar o projeto de lei;
- apresentação pelo legislativo das emendas ao projeto de lei;
- apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no plenário do legislativo;
- encaminhamento do autógrafo ao chefe do poder executivo (presidente, governador e prefeito), para sanção ou veto;
- publicação da lei no Diário Oficial.

Os programas do PPA são detalhados e executados, ano a ano, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). É pelo acompanhamento da elaboração e execução da LOA que podemos verificar se o PPA está sendo cumprido tal qual foi planejado.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

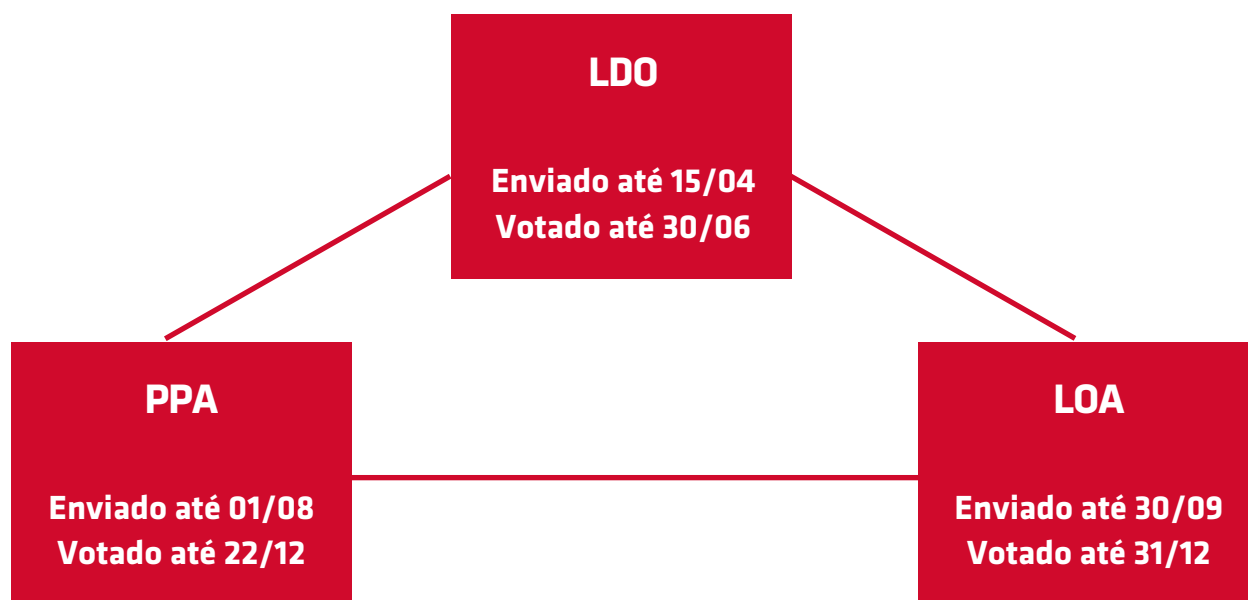
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo as metas e as prioridades do governo para cada exercício e as regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual.

A elaboração da LDO pelo poder executivo fica a cargo dos órgãos de Fazenda e Planejam-

to do Município, do Estado ou da União. No município de São Paulo, a elaboração da proposta e acompanhamento da execução do PPA é realizada pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico.

Após a realização das audiências públicas com representantes do governo e da sociedade, o projeto de LDO é consolidado e encaminhado ao poder legislativo no primeiro semestre de cada ano. Uma vez aprovada a LDO, o processo orçamentário volta-se então para a elaboração da LOA. É com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO que o poder executivo elabora a programação anual de trabalho.

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA. No caso da cidade de São Paulo, a Lei Orgânica do município determina que o projeto da LDO deve ser enviado ao legislativo até 15 de abril e a votação deve ocorrer até 30 de junho.



Lei Orçamentária Anual

Como o orçamento deve ser executado anualmente, a previsão da receita e o planejamento da despesa deve ser realizado ano a ano. A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas do governo de acordo com a previsão da arrecadação. Ela deve ser enviada até 30 de setembro pelo executivo ao legislativo e votada até o final do mês de dezembro.

Uma vez aprovada, a LOA será o guia para a realização das políticas necessárias à cidade. No entanto, durante sua execução pode-se verificar a necessidade de alterações, dentro de determinados limites legais. O orçamento não é estático, deve ser maleável ante a realidade dinâmica da cidade – pode sofrer alterações em relação ao valor distribuído entre as diferentes ações orçamentárias, em relação à categoria econômica, grupo de despesa, modalidade de aplicação e/ou elemento da despesa e até mesmo em relação às fontes de recursos utilizadas para a execução de uma determinada despesa (Mariana Almeida e Fábio Pereira apud SÃO PAULO, 2014b).

Diferentemente do que ocorreu durante a Ditadura Militar, com a Constituição de 1988, o legislativo ganhou autonomia ante a proposta de orçamento enviada pelo poder executivo.

Alguns exemplos de situação em que esse tipo de adequação se torna necessária são:

- Mudança no elemento de despesa previsto dentro da mesma ação.

Exemplo: aumento do valor necessário para desapropriação e diminuição do valor previsto para obra de uma creche.

- Alteração nos valores estimados para diferentes ações orçamentárias.

Exemplo: uma obra de melhoria de bairro custará mais do que o planejado inicialmente. A subprefeitura remaneja recursos economizados com o custeio da administração para completar o valor necessário para a conclusão da obra.

- Insuficiência de recursos em função de eventos não previstos.

Exemplos: a proibição do Superior Tribunal Federal (STF) ao reajuste progressivo do IPTU causou um impacto no orçamento previsto para 2014 de 50,5 bilhões a menos (idem) para a cidade.



A suspensão do aumento da tarifa de ônibus em 2013 (Mariana Almeida e Fábio Pereira apud SÃO PAULO, 2014b) aumentou a necessidade de subsídio para o sistema de transporte coletivo. (Foto: Gianluca Ramalho Misiti/Wikimedia Commons).

A adequação orçamentária é feita por meio dos chamados Créditos Adicionais, classificados em:

- suplementares: destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente, isto é, as despesas já foram incorporadas à LOA;
- especiais: destinados a despesas ainda não incorporadas à LOA;

- extraordinários: destinados a despesas urgentes (idem) e imprevistas, em caso de guerra, calamidade pública, golpe de estado (como o de 1964).

É importante destacar que, se o orçamento tiver sido bem planejado e dialogado com os atores interessados (executivo, legislativo e sociedade), a necessidade de realizar ajustes será mínima.

Para realizar mudanças no orçamento, o poder executivo, no nosso caso a Prefeitura do Município de São Paulo, precisa indicar as fontes de recursos, ou seja, de onde sairá o dinheiro que financiará os gastos. Uma vez aprovado o orçamento, segue-se a sua execução, que deve observar os seguintes procedimentos:

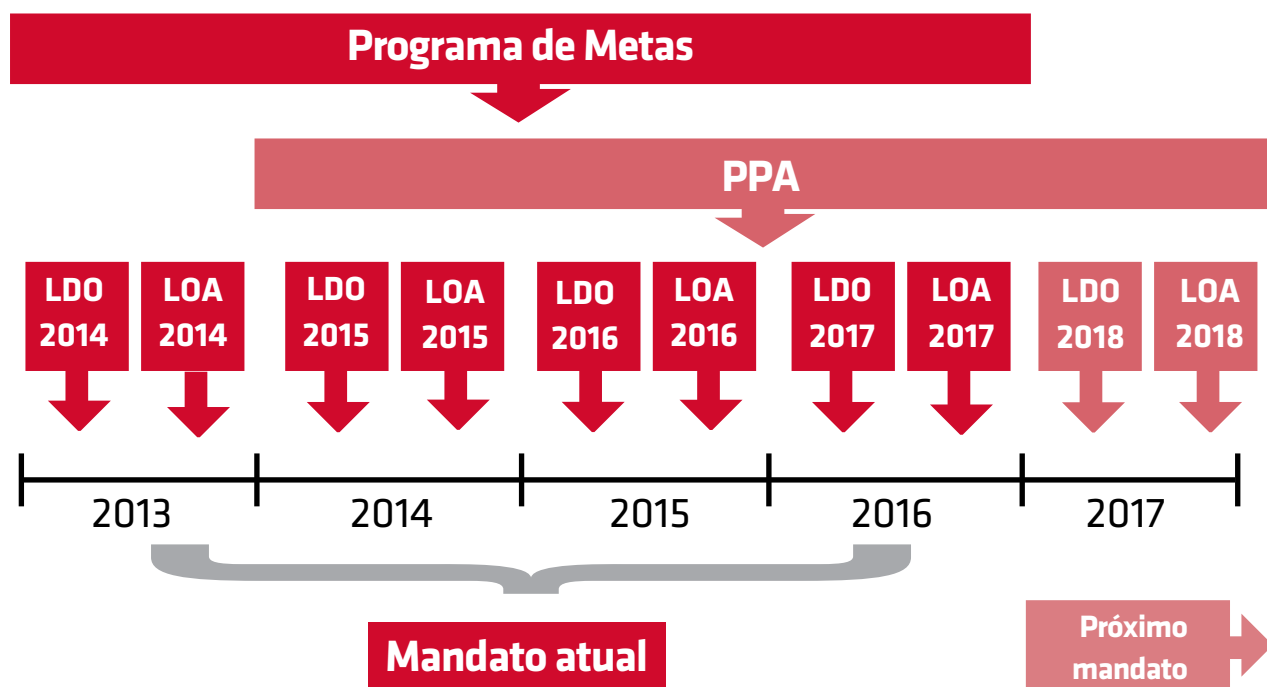
1. definição do cronograma de desembolso e programação financeira dos órgãos (prefeitura, secretarias, fundações etc.);
2. cumprimento das exigências de licitação, se for o caso;
3. empenho: reserva de parte da dotação orçamentária – é um compromisso do órgão público de pagamento do valor devido;
4. liquidação: ocorre quando o serviço é efetivamente prestado e configura um direito do fornecedor em receber pagamento correspondente ao seu valor;
5. pagamento: é a emissão de ordem de pagamento (como cheque e ordem bancária); em geral, ocorre 30 dias após a liquidação.

Restos a pagar

No final do exercício (ano), as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar (processados e não processados). Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente para o exercício seguinte o estágio do pagamento. Restos a pagar não processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu apenas o estágio de empenho. A liquidação e o pagamento ocorrerão no exercício seguinte (Mariana Almeida e Fábio Pereira apud SÃO PAULO, 2014b).

2.2 Plano Diretor Estratégico e Programa de Metas

Como visto anteriormente, o orçamento na Constituição de 1988 prevê três instrumentos que formam o sistema integrado de planejamento e orçamento, partindo de um plano de médio prazo, mediante o PPA, passando pela LDO e pela LOA e integrando-se aos sistemas de controle externo e interno. No caso de São Paulo, soma-se o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Programa de Metas. Para que a gestão dos recursos ocorra de forma a beneficiar toda a cidade de maneira eficiente, todos esses instrumentos devem estar integrados.



O PDE, aprovado em 2014 e com validade para os próximos 16 anos, teve como ponto de partida o seguinte diagnóstico: “as oportunidades de emprego e renda estão concentradas no centro expandido, ao passo que a vulnerabilidade social e as pessoas que precisam de empregos estão fora dessa área, espalhadas pela periferia” (Weber Sutti apud SÃO PAULO, 2014b, p.39-40). Isso impacta diretamente o acesso da população mais pobre aos diversos bens e serviços oferecidos pela cidade. Assim, as estratégias para aproximar o local de trabalho à residência devem estar articuladas a todos os instrumentos de gestão orçamentária, no intuito de “melhorar a mobilidade da cidade e a qualidade de vida das pessoas” (idem, p. 40).

O objetivo do PDE é “ordenar melhor a cidade e o deslocamento de pessoas, definindo diretrizes para a produção de moradia popular, indução de políticas de incentivo fiscal para geração de empregos próximo das moradias, melhoria da mobilidade urbana, reduzindo o número de veículos individuais, proteção de áreas verdes e mananciais, além de colocar a discussão do desenvolvimento local em pauta” (Weber Sutti apud SÃO PAULO, 2014b, p. 40).

No ano de 2007, foi instituída a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas, que foi introduzido na dinâmica das eleições e gestão municipais. Assim, é necessário que o prefeito (eleito ou reeleito) apresente um Programa de Metas em até 90 dias após a sua posse, que deve conter:

[...] as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2008).



O Plano Diretor foi sancionado em 31 de julho de 2014 pelo prefeito Fernando Haddad. (Foto: Prefeitura de São Paulo).

Saiba mais: O que é o Plano Diretor?

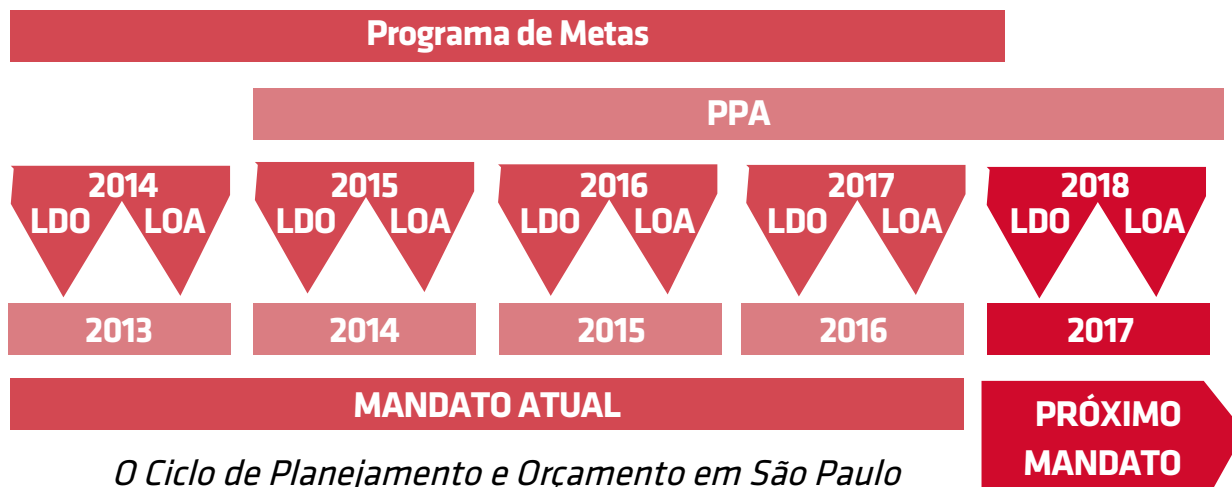
Sua elaboração está prevista na Constituição Federal, no artigo 182 § 1º e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. São Paulo teve dois Planos Diretores. O primeiro foi criado em 2002 (Lei nº 13.430/2002) e o novo, o Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei nº 16.050/2014), que terá validade até 20301.

A prefeitura deve promover o debate público sobre a proposta e divulgar, semestralmente, o relatório de execução do Programa de Metas da gestão. O planejamento e orçamento da cidade, que é realizado por meio do PPA (a cada quatro anos), da LDO e da LOA, deve incorporar as prioridades e diretrizes do Programa de Metas.

Papel de cada instrumento LRF

- Cartilha de Conduta PPA
- Planejamento público de longo prazo LDO
- Planejamento tático/diretrizes LOA
- Planejamento operacional Plano de Metas
- Prioridades e ações estratégicas DA
- Detalhamento da Ação PDE
- Ordenamento territorial

Como desdobramento do Programa de Metas dentro do PPA, foi criado o Detalhamento da Ação (DA) – já incorporado ao PPA 2014-2017 – que traz maior transparência, pois permite a visualização de onde será a ação da prefeitura. O projeto de implementação de uma creche ou de uma ciclovia, por exemplo, deve indicar, além do valor previsto, em quais subprefeituras e distritos se pretende construir. Assim é possível que o cidadão acompanhe de perto os investimentos que estão sendo realizados na sua região.



2.3 O processo licitatório

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. Ela é essencial para entendermos a execução orçamentária, pois qualquer despesa da administração pública com obras ou serviços deve ser obrigatoriamente precedida por um processo licitatório. Isso garante a observância do princípio de isonomia, o que permite selecionar as propostas mais vantajosas, em termos de preço e qualidade, para a execução da despesa pública.

A licitação é regida por alguns princípios:

1. Princípio da legalidade: a administração pública deve agir de acordo como determinado pela lei;
2. Princípio da impessoalidade: prevê a impessoalidade dos atos administrativos, em que o interesse público é supremo;
3. Princípio da moralidade: refere-se às boas condutas na tomada de decisão do administrativo;
4. Princípio da isonomia: direito da igualdade de todos perante a lei;
5. Princípio da publicidade: promove a fiscalização dos atos de licitação ao permitir a participação de todos os interessados;
6. Princípio probidade administrativa: derivado do princípio da moralidade, fala sobre a honestidade no cumprimento de todos os deveres atribuídos à administração pública;
7. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório: consiste no cumprimento dos editais ou convites;
8. Princípio do julgamento objetivo: as análises das propostas de cada edital devem ser feitas de acordo com os critérios e termos específicos indicados.

A legislação estabelece quatro critérios de julgamento possíveis, denominados de “tipos de licitação”: menor preço; melhor técnica; melhor técnica e preço; e maior lance ou oferta. A

1 Para mais informações: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2015.

pessoa jurídica a ser contratada será aquela que apresentar a proposta mais vantajosa dentre os tipos de licitação escolhido pela administração pública. Ou seja, se o tipo de licitação escolhida for a combinação entre melhor técnica e preço, ganha aquele que apresentar a melhor proposta de técnica e preço.

Além dos tipos de licitação, existem os procedimentos licitatórios, que são chamados de “modalidades de licitação”. Há seis tipos de modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (presencial ou eletrônico).

Saiba mais: Modalidades de licitação

A Lei nº 8666/1993, artigo 22, prevê seis modalidades de licitação (BRASIL, 1993):

1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Além disso, as modalidades de licitação são as formas determinadas de regulamentar o processo licitatório, conforme previsto em lei. Há 6 tipos de modalidades, sendo eles concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (presencial ou eletrônico).

4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no artigo 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Pregão (Lei nº 10.520/2002): Para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.



Assembleia Legislativa de São Paulo. (Foto: Marcia Yamamoto/ALESP).

As possibilidades de contratação sem licitação são: casos de calamidade pública, desastres provocados por fortes chuvas, enchentes e/ou desmoronamentos etc., conforme o artigo 24 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993):

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos [...].

Por fim, há situações de inexigibilidade de licitação, ou seja, a administração pública não convoca editais justamente porque não há competição no serviço/obra a ser contratado. Ademais, qualquer cidadão pode requerer à administração pública os quantitativos das obras e os preços unitários de determinada obra executada, conforme § 8º, artigo 7º da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil²

A Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que ficou conhecida como “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, foi criada para regulamentar a transferência voluntária de recursos para a execução de planos de trabalho em regime de cooperação

com organizações da sociedade civil. Para tanto, foram criados dois novos modelos de parceria entre o Estado e as entidades do terceiro setor: o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento. Para a celebração dos Termos de Colaboração e dos Termos de Fomento, será realizado um processo licitatório específico, denominado “Chamamento Público”, com o objetivo de selecionar as entidades aptas a celebrar ajustes com o poder público.

A transparência e o acesso à informação devem ocorrer de ambos os lados, tanto por parte do poder público quanto das entidades da sociedade civil. De um lado, exige-se que a administração pública publique nos meios oficiais de divulgação os valores aprovados e repassados anualmente para as instituições, bem como a relação de todas as parcerias celebradas nos últimos cinco anos. As instituições por sua vez, devem publicar em seu site todas as parcerias celebradas com o poder público.

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é considerada um código de conduta que se aplica aos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e aos entes federativos (governo federal, estadual, municipal e Distrito Federal). Um de seus principais objetivos é melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Além de fixar limites para despesas com pessoas e para a dívida pública, estabelece a criação de metas para o controle de receitas e despesas. A LRF determina também que os governantes não podem criar despesas continuadas (com duração superior a dois anos) sem indicar a sua receita ou sem reduzir despesas.



Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual a LRF obriga que as finanças sejam apresentadas. (Foto: TCM-SP. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/instituc/constPredio10.html>>).

Outro importante avanço foi a responsabilização do administrador público (presidente, governador ou prefeito) em caso de desrespeito à LRF mediante as disposições da Lei nº 10.028, instituída em 2000, sob a acusação de crime fiscal. A LRF institui ainda que planos, orçamentos, LDOs, prestações de contas e relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular.

No contexto internacional, a LRF chega com atraso de uma década. Em 1991, por exemplo, os Estados Unidos estabeleceram regras de transparência na área de gestão das finanças públicas. A Nova Zelândia seguiu caminho semelhante em 1994. Nesse mesmo período, o Fundo

² Fonte: <www.secretariageral.gov.br>.

Monetário Internacional (FMI) editou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, que também buscava orientar os países na direção de uma maior abertura do processo de decisão de sua política fiscal.

Algumas críticas afirmam que a LRF engessa o gasto público e privilegia o sistema financeiro, por não colocar limites aos gastos com juros e amortização das dívidas. Outras críticas dizem respeito ao pacto federativo, especialmente no caso dos municípios. O limite de endividamento previsto na LRF é mais pesado sobre Municípios e Estados do que sobre a União, dificultando os gastos sociais municipais e a obtenção de empréstimos.

Vimos neste capítulo, de forma mais detalhada, os instrumentos de planejamento, gestão e execução orçamentária trazidos pela Constituição de 1988: PPA, LOA, LDO. Além deles, vimos que na cidade de São Paulo outros instrumentos e mecanismos foram criados no intuito de tornar o processo de planejamento e execução das políticas públicas mais transparente e mais participativo, com base na interlocução entre as peças orçamentárias já citadas, o Programa de Metas e o PDE.

A realização do Programa de Metas envolve a criação de indicadores, metas e ações estratégicas. Trata-se de adequar o programa de governo ao planejamento estratégico e orçamentário da cidade. Inovou-se, também, com a inserção do DA no PPA municipal, permitindo a visualização de onde será a ação da prefeitura e o acompanhamento por parte dos cidadãos dos investimentos e das políticas públicas realizadas em todas as regiões da cidade.

Por fim, abordamos a importância do processo licitatório como mecanismo essencial da execução orçamentária. Mais do que os tipos e modalidades de licitação aqui trazidos, é importante que o cidadão conheça os princípios que regem esse processo e, de uma forma geral, a própria administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade, probidade administrativa, entre outros. Tais princípios devem pautar a ação do poder público e servir de guia para o exercício do controle social. Além desses pontos, abordamos ainda a importância da LRF como um verdadeiro código de conduta para as ações dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e dos entes federativos (governo federal, estadual, municipal e Distrito Federal).

3. Planejamento e orçamento no município de São Paulo



O prefeito Fernando Haddad durante a posse do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP). (Foto: Fabio Arantes/SECOM).

3.1 Orçamento público do município de São Paulo

São Paulo é considerada a cidade mais populosa do país, com 11.253.503 habitantes (IBGE, 2014), e também a mais rica, possuindo uma economia maior que a de muitos países, como Portugal e Finlândia. Rica e extremamente populosa, apresenta grandes desafios sociais, sobretudo o de promover a distribuição igualitária dos recursos, oferecendo bens e serviços para toda a população, em particular para as comunidades mais pobres, alijadas de seu direito à cidade.

Para que os recursos públicos cheguem onde devem chegar, faz-se necessário, além dos mecanismos de transparência e controle, a participação da sociedade desde o planejamento no uso dos recursos ao monitoramento dos gastos e posterior avaliação quanto à sua efetividade. Para auxiliar no exercício de participação e controle social, apresentamos a seguir alguns dados sobre as principais receitas e despesas do município.

	2013	2014
Receitas Correntes	37.136	40.218
Receita Tributária	18.518	20.190
Depósitos Judiciais	48	368
Receita de Contribuições	2.592	2.809
Receita Patrimonial	714	1.029
Receita de Serviços	399	441
Receita de Transferências	14.504	14.920
Outras Receitas Correntes	2.365	2.472
Subtotal	39.139	42.229
Receitas de Capital	1.327	1.127
Operações de Crédito	0	6
Alienações de Bens	12	25
Amortização de Empréstimos	25	23
Transferências de Capital	539	737
Outras Receitas de Capital	750	336
Total	38.463	41.345
Fonte: SOF Elaboração SF/ASPLA		

Apesar da proibição do reajuste para 2014 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a receita proveniente do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aumentou em 505 milhões de reais devido às ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF) voltadas para a redução da inadimplência, que caiu para 9,6%, atingindo pela primeira vez um patamar abaixo de 10%.

Receitas Tributárias	2013	2014
impostos	18.237	19.892
IPTU	5.445	5.950
ISS	10.098	11.031
ITBI	1.409	1.492
Demais Impostos	1.285	1.418
Taxas	281	298
Receita de Transferências	14.504	14.920
Outras Receitas Correntes	2.365	2.472
Subtotal	39.139	42.229
Subtotal	18.518	20.190
Deduções	-102	-101
Depósitos Judiciais	48	368
Total	18.464	20.457
Fonte: SOF Elaboração SF/ASPLA		

O destino da receita pública da cidade de São Paulo é regulado e organizado, em primeira instância, pela Constituição Federal e leis complementares. São obrigações constitucionais de todos os municípios brasileiros a vinculação de receitas para as áreas de saúde e educação. Assim, devem destinar no mínimo 25% das receitas arrecadadas com impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e no mínimo 15% para a saúde.

O que cabe ao Município?

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece em seu artigo 30, entre outras responsabilidades:

- legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência;
- prestar, direta ou indiretamente, serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo e, em cooperação com os demais entes, desenvolver programas de educação infantil e de ensino fundamental, assim como serviços de atendimento à saúde;
- promover o ordenamento territorial, com planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

3.2 Transparência, acesso e combate à corrupção

A necessidade de transparência e acesso da população às informações do Estado é uma pauta recente. As ações dos estados sempre foram consideradas sigilosas, “segredos de Estado”. Não havia necessidade de publicização dos atos de um governo para que seu poder fosse legitimado perante a sociedade.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 prevê o direito de acesso à informação, sendo sua grande expressão a Lei de Acesso à Informação (LAI), que foi regulamentada em 2011 mas entrou em pleno vigor apenas em maio de 2012. É importante que todos os moradores de São Paulo conheçam a LAI, pois ela regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e cria mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Essa lei vale para os três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para os tribunais de conta e o Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. De acordo com o artigo 3º (BRASIL, 2011), os procedimentos previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

- III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V. desenvolvimento do controle social da administração pública.

Os tipos de informação que os órgãos listados anteriormente devem divulgar são variados, por exemplo: utilização de recursos públicos, edital de licitação, contratos administrativos, resultados de inspeções, auditorias e prestações de contas.

Há dois tipos de transparência que garantem o acesso à informação: a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa, como é o caso da LAI, divulga dados antecipadamente, ou seja, sem que seja necessário a solicitação por parte de algum órgão ou cidadão. A informação é divulgada como uma ação espontânea do Estado. Já a transparência passiva é a divulgação de dados que não são de livre acesso ao público. Dessa forma, estabelecem-se regras para as solicitações de informação ao poder público.

No caso da cidade de São Paulo, a ferramenta utilizada é o Sistema Eletrônico do Serviços de Informações ao Cidadão (e-SIC), cujo órgão responsável é a Controladoria Geral do Município (CGM). Trata-se de um portal da prefeitura que envolve a gestão como um todo, onde o cidadão pode demandar as informações de forma física ou digital.

Os prazos de resposta estabelecidos pelo e-SIC são bem rígidos e devem seguir a seguinte regra: o órgão responsável tem 20 dias corridos para encaminhar a resposta da informação solicitada ao cidadão, podendo ser prorrogada por um máximo de dez, mediante justificativa. Assim, garante-se que qualquer dúvida encaminhada ao e-SIC seja respondida, no máximo, dentro do período de um mês. Em casos de pedidos que são negados, a Prefeitura de São Paulo estabelece procedimentos que serão analisados por diferentes instâncias.



Ainda com o intuito de tornar a cidade mais transparente e acessível a seus moradores, foi criado, em janeiro de 2014, o projeto São Paulo Aberta que, por meio do Comitê Intersecretarial Governo Aberto (CIGA), tem o objetivo de articular e integrar as ações de transparência, participação social, inovação tecnológica e integridade já presentes em diversas ações e projetos da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Na linha da promoção da transparência, o Portal da Transparência é um dos mecanismos da Prefeitura de São Paulo que visa o controle do governo municipal, tornando-o uma organização transparente. Os dados são atualizados constantemente, e é uma maneira de o cidadão fiscalizar as ações da gestão³.

³ Para mais informações, acesse: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2015.

Avanços legislativos pela transparência na cidade de São Paulo

Decreto nº 5.483/2005, que regulamenta a sindicância patrimonial. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm>.

Decreto nº 5.3623/2012, que deu nova regulamentação à LAI. Disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13122012D%20536230000>.

Decreto nº 53.926/2013, que tornou obrigatória a declaração eletrônica de bens e valores. Disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=22052013D%20539290000>.

Decreto nº 54.102/2013, que tornou obrigatório o pregão eletrônico (bens e serviços comuns). Disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=18072013D%20541020000>.

Decreto nº 55.107/2014, que regulamenta a lei de responsabilização das empresas (Lei Federal no 12.846/2013). Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/DECRETO%20N%2055107%20de%202014.pdf>.

Projeto de Lei nº 311/2014, que cria a carreira de Auditor Municipal de Controle Interno (AMCI). Disponível em: <<http://camaramunicipal.sp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0311-2014.pdf>>.

Projeto de Lei que cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/Minuta_CMTCS.pdf>.

Controle externo e interno

O controle externo no Brasil é realizado pelos tribunais de contas, que funcionam como guardiões das contas públicas. A ênfase no trabalho preventivo fortaleceu muito as instituições de controle externo. O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de controle externo do governo federal, sendo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e também pela fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Cada Estado do Brasil deve possuir o seu próprio tribunal de contas, totalizando 27 Tribunais de Contas Estaduais (TCEs). Atualmente, no entanto, existem no país 34 tribunais de contas, pois a Constituição Federal de 1967 autorizava a criação de tribunais ou conselhos de contas municipais. Então, no final dos anos 1960, foram criados alguns Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), dentre eles o de São Paulo e do Rio de Janeiro (Mariana Almeida e Fábio Pereira apud SÃO PAULO, 2014b).

O TCE fiscaliza as contas do governo estadual e dos municípios que fazem parte daquele Estado. Exemplo: o TCE de Minas Gerais verifica as contas do governo de Minas Gerais e dos 895 municípios que fazem parte do Estado. Já na Bahia, o TCE fiscaliza apenas o do governo estadual

e o TCM fiscaliza as contas de todos os municípios. É assim que ocorre também no Pará, Ceará e Goiás. Nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro o TCM verifica apenas suas próprias contas. Os gastos efetuados pelo governo do estado de São Paulo e pelas demais cidades paulistas são de responsabilidade do TCE. A Constituição de 1988 não permite mais a criação de TCMs.

Para enfrentar o desafio da corrupção na cidade de São Paulo, foi criada, em maio de 2013, na Gestão Haddad, a CGM, que tem como principais missões: (1) prevenir e combater a corrupção na gestão municipal; (2) garantir a defesa do patrimônio público; (3) promover transparência e participação social; além de (4) contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Suas atividades básicas são realizadas por meio de auditorias, fiscalizações, promoção da integridade e ouvidoria.

CGM de São Paulo⁴

- Corregedoria Geral do Município: órgão de controle interno e de apuração e fiscalização de irregularidades administrativas. Tem como objetivo preservar e promover os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos de gestão, como também da probidade dos agentes públicos municipais;
- Ouvidoria Geral do Município (OGM): tem como função melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à população, bem como incentivar o diálogo entre os órgãos públicos e o munícipe;
- Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPi): incentiva a população a participar dos processos de prevenção da corrupção do setor público, além de ter como objetivo fomentar o incremento da transparência pública. A promoção da ética e o fortalecimento da integridade das instituições públicas também é um objetivo.
- Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI): fiscaliza o controle interno da administração direta e indireta, além de instituições do terceiro setor, que recebem recursos do município de São Paulo. Também realiza auditorias programadas e especiais, que tem como função incentivar ações que visem promover a eficiência na utilização dos recursos públicos, bem como a economicidade e, conseqüentemente, a efetividade dos programas de governo.

As ações da CGM são divididas em duas frentes: as ações preventivas, que consistem em investir no controle social, transparência, ouvidoria ativa e eficiente, promoção da ética e da cidadania, aprimoramento da gestão e do marco legal, engajamento do setor privado; e as ações repressivas, que trabalham com auditorias com base no risco, redução da impunidade em crimes de corrupção, análise patrimonial dos servidores públicos, além de reforço das parcerias institucionais.

Uma das operações mais eficientes da CGM, feita em conjunto com o Ministério Público do Estado (MPE), foi a Operação Necator, em que foi revelado um esquema milionário de corrupção na Prefeitura de São Paulo, com prejuízo superior a 200 milhões de reais para o município. Na operação foram presos quatro auditores fiscais, incluindo o ex-subsecretário da Receita Municipal (exonerado do cargo em 19 de dezembro de 2012), o ex-diretor do Departa-

mento de Arrecadação e Cobrança (exonerado do cargo em 21 de janeiro de 2013) e o ex-diretor da Divisão do Cadastro de Imóveis (exonerado do cargo em 5 de fevereiro de 2013). Além das prisões, foram efetuados procedimentos de busca e apreensão de documentos e valores nas residências dos servidores e de terceiros por eles utilizados, assim como nas sedes de empresas ligadas ao esquema.



Coletiva de imprensa sobre a Operação Necator realizada no Ministério Público de São Paulo. (Foto: Fernando Pereira/SECOM).

3.3 Participação social: do Orçamento Participativo ao Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento

Uma das primeiras experiências de discussão sobre orçamento público ocorreu na cidade de Vila Velha, no Espírito Santo, uma iniciativa do governo de Vasco Alves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), implantada no ano de 1983, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988. Na época, propôs-se um conselho comunitário, formado por sociedade civil e governo, responsável por organizar o debate sobre o orçamento público. Após um ano de discussões nos bairros da cidade, envolvendo sociedade civil (associações de moradores, sindicatos, movimentos populares etc.) e governo (secretários de diversas pastas, técnicos em urbanismo e assistente sociais), foi realizado o I Encontro Municipal sobre Orçamento Público, no qual foram discutidas necessidades e demandas, bem como foram aprovadas as prioridades temáticas do município: transporte coletivo, saúde e saneamento, moradia, desemprego, infraestrutura urbana, educação e lazer, abastecimento e hortas, meio ambiente, segurança e aterro comunitário. A experiência resultou na elaboração e aprovação da Lei nº 2.247/1985, conhecida popularmente como Lei do Orçamento (IPF, 2015).

Posteriormente, no início da retomada da construção democrática, após três décadas de ditadura militar, teve início em 1989 a experiência de Orçamento Participativo (OP) na região Sul do Brasil, no município de Porto Alegre. Essa experiência constituiu, de modo geral, o modelo implementado atualmente. Previa a divisão da cidade em microrregiões e a eleição de representantes da população para acompanhar a discussão do processo e indicar as prioridades para cada microrregião e para a cidade como um todo.



Diferentemente das experiências tradicionais de OP, o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento orienta-se

[...] por uma nova concepção de participação no planejamento e orçamento. Uma de suas inovações é garantir a participação não apenas no momento da decisão sobre a priorização de uso do recurso público. Mas permear de participação todo o ciclo, nos momentos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação. E discutir o todo, e não a parte. Garante-se, assim, a participação na elaboração do Programa de Metas e na Lei Orçamentária Anual (LOA) como um todo, inclusive através do monitoramento participativo (Leda Paulani apud SÃO PAULO, 2014b, p. 14).

Somando-se às audiências públicas, foi criado, pelo Decreto no 54.837, de 13 de fevereiro de 2014, o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), que é a espinha dorsal do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento e tem como atribuição elaborar a proposta de participação social. Seus 106 membros foram empossados em abril de 2014. Participam do CPOP todos os Conselhos Participativos Municipais (CPMs) da cidade e também os conselhos temáticos, como o de saúde, educação etc. (inclusive segmentos não organizados em conselhos, como mulheres e imigrantes). Os CPMs, por sua vez, são espaços consultivos compostos apenas por membros da sociedade civil, com representação das 32 subprefeituras que compõem a cidade de São Paulo. Sua função é fazer o monitoramento das ações de suas subprefeituras.

Outra importante mudança implementada pela Gestão Haddad foi a integração da participação presencial com a digital, para garantir a participação não apenas no momento da decisão sobre a priorização de uso do recurso público. Para isso, foi criado o Planeja Sampa, também de forma participativa, que é uma interface digital do ciclo. No Planeja Sampa, é possível que todos acompanhem a execução de cada meta e projeto por meio do Sistema de Monitoramento Público do Programa de Metas.

Além do Ciclo Participativo, outro instrumento de fomento à participação e ao controle social é o Orçamento Cidadão. O projeto disponibiliza informações sobre o orçamento público da cidade, como a arrecadação municipal prevista para o próximo ano e onde esse recurso será

investido. Os dados são apresentados de forma clara e acessível, para que todos possam compreendê-los. O projeto é constituído de três partes: (1) infográfico com as informações básicas sobre o orçamento nos boletos do IPTU; (2) publicação dos cadernos Planeja Sampa, cujo primeiro volume é composto por informações do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2015 (PLOA) e, por fim, (3) a elaboração de um portal de execução orçamentária, com linguagem e formato acessíveis, abertos e transparentes.

Contas Abertas É uma associação da sociedade civil que tenta incentivar a melhoria da qualidade dos dados abertos, fomentando a transparência e o controle social, estimulando a fiscalização das finanças públicas e a cidadania participativa, estreitando, assim, a relação entre sociedade e governo: <www.contasabertas.com.br>.

Compara Brasil O Compara Brasil é um portal de acesso a dados sobre as finanças públicas dos três níveis de governo. Por meio dos sistemas que o compõem, o usuário pode montar planilhas, gráficos, rankings e mapas definindo seus próprios parâmetros: <<http://comparabrasil.com>>.

Meu município É um portal que disponibiliza os principais dados referentes ao desempenho das finanças dos municípios brasileiros, com informações sobre receitas e despesas do CPOP, além de indicadores. Ademais, oferece, de forma rápida, o resultado de algumas análises importantes e bastante usadas na administração pública: <<http://meumunicipio.org.br>>.

Ainda sobre a participação na melhoria nas políticas públicas, o governo federal acabou de lançar, no final de julho de 2015, uma plataforma digital chamada “Dialoga Brasil”. É um espaço virtual que incentiva a população a contribuir diretamente para tais políticas: o cidadão pode entrar na plataforma e deixar as suas sugestões, inicialmente, para a melhoria da educação, da saúde, da segurança pública e para a redução da pobreza. Serão 14 temas e cerca de 80 programas do governo federal que receberão essas contribuições, e todos podem enviar sugestões e votar naquelas dadas por outras pessoas. Periodicamente, o governo verifica as propostas mais votadas e as coloca em prática. Uma nova forma de participação⁵.

Neste último capítulo discutiremos sobre o orçamento da cidade de São Paulo, as despesas constitucionais obrigatórias de saúde e educação e as tarefas que são de competência do município. Além disso, abordamos os avanços e desafios na área da transparência com a instituição da LAI e a criação de mecanismos para facilitar o acesso à informação, como o e-SIC e o Portal da Transparência. Abordamos ainda o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos por meio da CGM.

Destacamos ao final, como já reiterado anteriormente, o papel do CPOP na participação social e na efetivação do processo democrático. Essa participação deve ocorrer em todos os níveis das políticas públicas, do planejamento à execução, e sua avaliação deve acontecer em todas as instâncias decisórias das políticas em questão. Vale ressaltar na experiência paulista o ineditismo no trato da participação com o CPOP, ao garantir a participação da população não apenas no momento da decisão sobre a priorização de uso do recurso público, mas em todo o ciclo da política pública.

⁵ Mais informações: <<http://dialoga.gov.br>> ou pelo e-mail contato@dialoga.gov.br.

Conclusão

A sociedade deve participar tanto do momento de planejamento das políticas públicas quanto de sua implementação, gestão e avaliação. Para que isso ocorra, é necessário que a população saiba de onde vem o recurso, para onde ele vai e como se dá esse processo. Infelizmente, diferentes fatores foram combinados para nos tornar cidadãos pouco familiarizados com o planejamento de tais políticas, no que consiste o orçamento público e como se dá o seu gasto. Tais fatores dizem respeito, sobretudo, a grandes períodos de instabilidade política e econômica, à ausência de uma cultura de planejamento e participação, ao imediatismo no trato dos problemas e à apropriação patrimonialista dos recursos coletivos (SANTOS, 2010).

As consequências da falta de vivência e de experiência acumulada traduzem-se em dificuldades de compreensão dos problemas a serem tratados, baixa eficiência no uso dos recursos, pouca eficácia das soluções adotadas, falta de efetividade das ações governamentais e desperdício de tempo, esforço humano e recursos. O orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão, dependendo do projeto político em curso e da qualidade do planejamento realizado. A participação social, por exemplo, é um antídoto natural contra a corrupção: quanto mais fortalecidos forem os instrumentos, quanto mais transparente for o processo e quanto mais qualificada for a participação, proporcionalmente menores serão os atos de corrupção.

Pudemos observar no primeiro capítulo o papel do orçamento nas políticas públicas do município. Da construção de um Centro Unificado de Ensino (CEU) ao recapeamento de uma rua, passando pela abertura de novos concursos públicos e novas vagas em creches, estamos lidando com a previsão das receitas e a fixação das despesas.

Numa cidade como São Paulo, com tantas desigualdades ainda a superar, é imprescindível que a população eleja suas prioridades e tenha o poder de decisão compartilhado com o poder público. Para que isso ocorra, é necessário o empoderamento da população no processo orçamentário. A origem das receitas, os princípios e conceitos-chave, o papel do poder executivo e do legislativo, bem como os instrumentos de controle e de gestão, foram os principais temas abordados no segundo capítulo, no intuito de qualificar a intervenção dos cidadãos na gestão orçamentária da cidade.

Destacamos ao longo do caderno como o processo de redemocratização do país também atuou na reconfiguração do processo orçamentário brasileiro, ao criar instrumentos capazes de articular o planejamento à execução orçamentária por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). As peças orçamentárias citadas articularam a gestão e facilitaram o acesso, a fim de promover maior controle e monitoramento das políticas públicas em curso. Além disso, a nova Constituição assegurou a participação do poder legislativo nas decisões acerca das receitas e despesas orçamentárias, com

prerrogativas para realizar alterações em todo o planejamento enviado.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Estatuto da Cidade, ambos aprovados em 2001, a gestão do orçamento público ganhou um protagonista: o cidadão. Assim, foi instituída a gestão orçamentária participativa, tendo por base a realização de audiências públicas com os moradores da cidade para discussão do orçamento antes do envio ao legislativo.

Apesar de representar um grande avanço, cabe destacar que ainda há muito o que avançar para uma efetiva participação da sociedade no processo decisório acerca do orçamento. Um dos desafios, refere-se à educação financeira dos cidadãos. É necessário que não só criemos espaços para a participação, mas que estes se constituam também como espaços de aprendizado.

A acessibilidade trazida pelas ferramentas tecnológicas colabora e muito nesse processo, no entanto, devemos atentar-nos permanentemente à linguagem utilizada, evitando uma abordagem extremamente técnica, que aumenta a distância ainda presente entre governo e sociedade e inibe a participação do cidadão.

Outro desafio diz respeito à participação da sociedade para além do poder executivo. Como já discutimos, o Estatuto da Cidade colocou em evidência a necessidade de participação popular na gestão dos municípios brasileiros. Essa participação, contudo, tem ocorrido apenas no âmbito do poder executivo das prefeituras municipais. De 2001 até o presente momento, não foram criados mecanismos de participação da sociedade no legislativo, que possui poder para modificar o planejamento orçamentário, mesmo após a realização das audiências públicas.

Por fim, no terceiro e último capítulo, abordamos os avanços e desafios vividos pela cidade no que se refere à transparência da gestão pública e à criação e fortalecimento de mecanismos de acesso às políticas desenvolvidas ou em desenvolvimento na cidade. Discutimos ainda as estratégias criadas para o combate à corrupção no município, como a criação da Controladoria Geral do Município (CGM); a transparência proporcionada por ações como a São Paulo Aberta; a ampliação da participação com base na promoção de espaços virtuais de participação como o Planeja Sampa e a criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) como um importante instrumento de participação e controle social.

Esperamos que as informações e discussões aqui trazidas sirvam como ferramentas para que você, cidadão, possa atuar de forma efetiva no planejamento das políticas públicas, participar do processo decisório, eleger junto ao poder público as prioridades para a cidade, monitorar e fiscalizar as ações realizadas e, assim, ajudar a construir uma São Paulo mais justa, transparente e com oportunidades para todos.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: Casa Civil, 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

_____. Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011). Brasília: Casa Civil, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 set. 2015.

IBGE. “São Paulo: dados gerais do município”. Cidades, 2014. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/23418>>. Acesso em: 21 set. 2015.

IPF. Diálogos com Moçambique. São Paulo: Ed,L – Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2015 (Caderno de Formação).

SALVADOR, V. As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda. 1. ed. Brasília: INESC, 2014.

SANTOS, R. C. Plano Plurianual e orçamento público. 2. ed. reimp. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2010.

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: Secretaria Geral Parlamentar/Secretaria de Documentação, 1990. Disponível em: <www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Emenda no 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <<http://acervonossasaopaulo.org.br/bitstream/handle/11539/856/Emenda%2030%20-%20Plano%20de%20Metas%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Boletim da Transparência Fiscal 2014. São Paulo: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, 2014a.

_____. Apostila do Curso de Formação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). São Paulo: Escola do Parlamento, 2014b (mimeo).

Sites

Casa Civil – Lei Federal no 8.666/1993: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>

Casa Civil – Lei Federal no 10.520/2002: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>

CGU – “Cartilhas CGU”: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/colecao-capacita>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): <www.ibge.gov.br>

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP): <www4.tce.sp.gov.br>

Tribunal de Contas da União (TCU): <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>>

Tesouro Nacional: <www.tesouro.fazenda.gov.br>