



CURSO PARA GESTORES
**CIDADES
SOCIALISTAS**



**GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA
E FINANCEIRA**



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
MÓDULO III - Gestão Orçamentária e Financeira

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

DIRETORIA EXECUTIVA

Diretor Presidente José Renato Casagrande

Diretor Financeiro Renato Xavier Thiebaut

Diretor de Estudos e Pesquisas Milton Coelho da Silva Neto

Diretor de Cursos Jocelino Francisco de Menezes

Diretor de Organização Alexandre Navarro

Gerência Executiva Márcia Rollemberg

Coordenação da Escola Miguel Arraes Adriano Sandri

Coordenação do Curso para Gestores – Cidades Socialistas Alejandro Silva

Assessoria de Comunicação Handerson Siqueira, Luciana Capiberibe

Mobilização Bruna Lacerda

Gestão da Plataforma – ProEmpresa Samuel Porto

CENTRO DE EXCELÊNCIA EMPRESARIAL – CETUR

Diretora Administrativa Audízia Godinho

Coordenação e Mobilização do Curso para Gestores – Cidades Socialistas Deusilene Leão

Coordenação de Plataforma Stefano Simoni

Conteudistas Carla Monteiro, Rosinalda Simoni

Tutores Rosinalda Simoni, Deusilene Leão, Matheus Figueiredo, Carla Monteiro, Audízia Godinho

Tutorial Wilma Costa



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
MÓDULO III - Gestão Orçamentária e Financeira

SUMÁRIO

Carta de apresentação do Presidente da Fundação João Mangabeira Renato Casagrande	1
AULA 1	
Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público	3
Finanças públicas	4
Tipos de receita e impostos	5
Ciclo orçamentário	6
Planejamento e o ciclo orçamentário	7
Partes da peça orçamentária	8
Cidadania e orçamento	9
Material de apoio	12
Referências	38
AULA 2	
Desvendando os labirintos das despesas públicas	39
Gastos governamentais X Gastos públicos	39
Despesa orçamentária	40
Estrutura da despesa orçamentária	41
Material de apoio	46
Sugestão de leitura	47
AULA 3	
Receita orçamentária: conceitos, classificação e etapas	51
Classificação da receita pública	52
- quanto à natureza	52
- quanto à aplicação	52
- quanto à categoria econômica	52
- quanto à duração	54
- quanto à fonte	54



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
MÓDULO III - Gestão Orçamentária e Financeira

SUMÁRIO

Material de apoio	61
Referências	67
AULA 4	
Planejamento e orçamento - início do sucesso administrativo	69
Um pouco de história	69
Entendendo bem a linguagem orçamentária	72
Conheça as funções ligadas à função educação	77
Contingenciamento	79
Referências	81
AULA 5	
Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental	83
Ciclo orçamentário	83
Lei Orçamentária Anual	84
Leis Orçamentárias	87
Leis de Diretrizes Orçamentárias	89
Orçamentos participativo	95
Referências	99
AULA 6	
LRF e Transparência - Compromisso com a coletividade	101
Artigo 163	102
Artigo 169	102
Princípio	104
Planejamento	104
Transferências	106
Educação	107
Saúde	108



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
MÓDULO III - Gestão Orçamentária e Financeira

SUMÁRIO

Dívida pública	109
Lei da Transparência	110
Senador Capiberibe explica como funciona a Lei da Transparência	111
Controle social	111
Referências	112
AULA 7	
Projetos: conceitos, diagnósticos, construção, gestão e sustentabilidade	114
Projeto	114
Diagnóstico	115
Fases da elaboração	115
Iniciação	115
Planejamento	117
Execução	117
Monitoramento e controle	117
Encerramento	118
Sustentabilidade	118
Dicas para uma gestão de sucesso	119
Material complementar	121
AULA 8	
SICONV, estudo de caso	122
O que é	122
Onde encontro o SICONV	122
Passo-a-passo	123
Referências	124
APÊNDICE I - MATERIAIS DE APOIO AULA 5	126



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
MÓDULO III - Gestão Orçamentária e Financeira

SUMÁRIO

APÊNDICE II - MATERIAIS DE APOIO AULA 6	188
APÊNDICE III - MATERIAIS DE APOIO AULA 7	235
APÊNDICE IV - MATERIAIS DE APOIO AULA 8	262



Carta de Apresentação

Brasília, 19 de setembro de 2017.

Caro (a) Participante,

Seja bem-vindo ao Curso para Gestores – Cidades Socialistas, uma oportunidade de desenvolvimento e crescimento pessoal, bem como, uma ferramenta para lhe auxiliar nos novos rumos de sua cidade!

Neste curso você conhecerá o universo da Gestão Pública e práticas de gestões socialistas, a partir dos exemplos de boas práticas, vídeos, leituras, lhe proporcionando vivenciar situações que visam desenvolver o seu potencial de gestor (a), onde você poderá identificar oportunidades que tornam a sua vida e a sua cidade melhor para viver.

Isso significa o início de um caminhar rumo à criação de sentidos e significados para tornar a sua cidade o melhor lugar do mundo para se viver. Para isso acontecer, você terá que compreender, perceber e decidir, que está com uma grande oportunidade de agir como protagonista e personagem principal da história do lugar onde você vive, ampliando suas possibilidades de realizar seus sonhos e o de muitos, sem perder de vista que terá que se preparar para enfrentar desafios, riscos e mudanças.

A Fundação João Mangabeira está feliz por poder contribuir com este apoio e orientação, neste momento tão importante para a vida das cidades que possuem uma gestão socialista. Parabéns! Você representa o início da mudança e das transformações dos espaços regidos pelo PSB (Partido socialista Brasileiro).

Para tanto, o Curso para Gestores – Cidades Socialistas tem a intenção de ajudá-lo a desenvolver as seguintes competências:



- Contribuir para a formulação de políticas públicas, programas e ações governamentais voltados para uma gestão pública estratégica e gestão pública urbana sustentável;
- Discutir e demonstrar de maneira prática a estrutura, conteúdo e finalidade de cada um dos instrumentos de planejamento e controle orçamentário e financeiro do governo, como forma de ofertar à sociedade os melhores resultados.
- Qualificar-se e preparar-se para o exercício de atividades de gestão pública, uma atuação em todas as esferas do poder público na vida da cidade.
- Preparar-se como gestor público para superar os desafios complexos da Gestão de Pessoas, quando se propõem a atingir altos patamares de desenvolvimento socioeconômico sustentável nos seus municípios.

O curso terá a duração de 15 horas por módulo. Ao todo são quatro módulos, perfazendo um total de 60h de treinamento EAD, estruturados da seguinte maneira:

Módulo I – Municípios e Políticas para Cidades Sustentáveis

Módulo II – Fundamentos da Administração Pública

Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Módulo IV – Gestão de Pessoas

Reiteramos que você persista neste processo!

Esperamos que você tenha um excelente aprendizado!



Renato Casagrande
Presidente da Fundação João Mangabeira



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

CONCEITOS, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO SETOR PÚBLICO

Essencialmente, o objetivo fundamental do Estado Moderno é o bem comum. Partindo desse pressuposto, faz-se importante lembrar que a máquina pública desenvolve diversas atividades com vista harmonizar a qualidade da vida em comunidade.

Para tanto é necessário dinheiro. E independente do volume a ser aplicado é imprescindível equilibrar receita e despesa, evitar dívidas, priorizar carências, prestar contas e, ainda, considerar o tempo limitado.

Um rol de incumbências que não admite amadorismo. A atividade financeira estatal se realiza com a obtenção de receita pública, execução da despesa pública e gestão do orçamento público (elaboração, aprovação e controle). A correta gestão pública, pautada em uma execução orçamentária e financeira eficiente, advém da integração coerente entre o que foi planejado e o que será realmente realizado.

Sendo assim, não há que se falar na alocação do recurso sem ter o entendimento dos conceitos básicos das regras legais que o organiza. Analisemos e dominemos, então, as ferramentas responsáveis pela Gestão Orçamentária e Financeira da Administração Pública.

Bem-vindas (os) às aulas do Módulo 3.

A partir de agora, você irá se familiarizar com as ferramentas que estruturam a arquitetura da gestão orçamentária e financeira dos entes federados, que têm suas receitas e despesas organizadas em legislação específica. Para você que é craque no processo de construção, manutenção e desenvolvimento dos protocolos gerenciais da administração recorde de alguns vetores eminentemente técnicos, para que não se perca nos traçados do praticismo, que a rotina administrativa tende a impor.

A Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público é a área da Administração responsável por planejar, organizar, direcionar e controlar os recursos utilizados pela administração pública para quantificar tanto os objetivos traçados, quanto o sistema de acompanhamento periódico.

Administração – do latim *administratio* e significa ação de gerenciar ou controlar negócios, ministrar. Possui quatro funções tradicionais:

- Planejar,
- Organizar,
- Dirigir,
- Controlar.

Financeira – originário da *finance*, refere-se ao movimento financeiro ou aquilo que é relativo ao dinheiro.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Orçamentária – provém de orçamento, que é o ato, ou efeito, de orçar, avaliar, determinar a quantidade; os portugueses utilizavam esta palavra para indicar o movimento de aproximação da proa do navio da linha do vento, facilitando a saída das embarcações de seus portos; dessa relação com aproximação é que surgiu a palavra orçamento, com o sentido de aproximar o futuro quando se tenta estimar ou se calcular as receitas e as despesas prováveis de entes públicos (união, estados e municípios) e privados, ou até mesmo, o cálculo de quanto vamos gastar para realização de determinada obra.

FINANÇAS PÚBLICAS

Elas compreendem métodos, princípios e processos financeiros por meio dos quais os Governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal desempenham suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

- Função alocativa: processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde, entre outros, aos cidadãos.
- Função distributiva: distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma sociedade menos desigual, tal como a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde.
- Função estabilizadora: aplicação das diversas políticas econômicas, pelo governo, a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade, por parte do mercado, de assegurar o alcance desses objetivos. Instrumento essencial para o funcionamento do Estado, as finanças públicas não apenas asseguram a manutenção da administração e dos serviços públicos, como também podem ter grande influência na economia do país e corrigir seus desequilíbrios.

O setor financeiro da administração pública (Secretaria da Fazenda) não está restrito ao papel de caixa das instituições públicas. Seus problemas fundamentais são dotação de recursos, distribuição da renda, estabilidade dos preços, pleno emprego e desenvolvimento econômico.

Dois novos elementos completam a natureza das finanças públicas: as decisões tomadas sobre a administração de recursos emanam de uma autoridade política e todas as definições estão sujeitas a uma fiscalização rigorosa por parte dessa autoridade.

Aspectos relevantes dos fenômenos financeiros:

- O econômico, já que existe uma administração de recursos materiais escassos sujeitos a usos alternativos;
- O político-sociológico, visto que a política financeira é fruto de uma decisão da autoridade que governa a vida de uma sociedade;
- O jurídico, pelo qual as decisões se manifestam na forma de atos legais;

Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

- O ético, visto que as receitas e despesas públicas atendem também a critérios de uma distribuição mais justa da riqueza; e
- O contábil, já que as receitas e despesas públicas devem ser registradas e classificadas para determinar os resultados dos movimentos de valores efetuados no setor público.

TIPOS DE RECEITAS E IMPOSTOS

Em geral, há no mínimo três classes ou níveis de finanças ou fazendas públicas:

- **Estatual**, gerida pelo Ministério ou Secretaria de Fazenda em nível nacional;
- **Departamental**, estadual ou autônoma, gerida pelo Departamento de Fazenda do governo Estadual;
- **Municipal**, gerida pelos municípios.

As diferentes fazendas arrecadam e administram, segundo sua responsabilidade, alguns impostos, de acordo com o que tenham sido estabelecidas pela Constituição Federal e demais leis tributárias. Em geral, a União se reserva determinados impostos e transfere outros aos entes governamentais regionais (municípios e estados).

Os impostos, que constituem a maior parcela de receitas, se dividem:

- **Diretos** - aqueles que se originam no momento em que a renda do sujeito passivo se produz ou distribui, como o Imposto de Renda (IR) das pessoas físicas e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- **Indiretos** - quando se taxa a renda no momento em que seus titulares adquirem algum bem, tais como o Imposto de Importação (II), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o IR das pessoas jurídicas.

Em terminologia da Administração Pública, consideram-se três tipos de cobranças, de forma genérica, denominadas tributos:

- **Impostos** - ou tributos exigidos sem contraprestação;
- **Taxas** - que constituem uma contraprestação pela utilização de um serviço da administração;
- **Contribuições especiais** – tributos gerados pela obtenção de um lucro ou por um aumento de valor dos bens.

O imposto é a mais típica das espécies de tributo, uma vez que a sua instituição não reflete uma atuação do Estado em relação ao contribuinte. Os impostos são de competência federal, estadual (estados e Distrito Federal) e municipal.

Os impostos federais incidem sobre:

- Renda da pessoa física e jurídica.
- Importações e exportações.
- Produtos industrializados.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Os impostos estaduais incidem sobre:

- Propriedade de veículos automotores.
- Transmissão de bens causa mortis.
- Doações.
- Operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS).
- Prestações de serviços de transporte interestadual.
- Prestações de serviços de transporte intermunicipal.
- Prestações de serviços de comunicação.

Os impostos municipais incidem sobre:

- Propriedade predial.
- Propriedade territorial urbana.
- Serviços de qualquer natureza (ISS).
- Transmissão inter vivos de bens imóveis.

IMPORTANTE: As taxas, as contribuições para previdência, os empréstimos e as transferências de fundos como Fundeb, SUS, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente possuem destino específico. As demais receitas não.

CICLO ORÇAMENTÁRIO

Orçamento é o documento que prevê a quantidade de recursos que, em um determinado período (normalmente um ano), deve entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes.

Formalizado por meio de lei proposta pelo Poder Executivo, apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição.

A peça orçamentária é composta de três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da Seguridade Social. A sua elaboração é subordinada as leis superordenadoras (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA).

NORMAS FÍSICAS	VIGENTES	CONTEÚDO BÁSICO
Constituição Federal	Permanente	Prerrogativas de cada poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios.
Leis Complementares, Lei n.º. 4.320/64 e LC n.º. 101/2000 (LRF)	Permanente	Normas gerais de prazos e vigências, Elaboração e organização das leis temporárias (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

		gestão fiscal voltadas à responsabilidade fiscal.
Plano Plurianual – PPA	Temporária 4 anos	Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital decorrentes e despesas correntes continuadas, projetos prioritários.
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Temporária 1 ano	Metas e prioridades, orientação para a elaboração e execução da lei orçamentária e previsão das alterações na legislação tributária, conteúdo determinado pela LRF (Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, definição da reserva de contingência etc.)
Lei Orçamentária Anual (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos de empresas estatais)	Temporária 1 ano	Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária – autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação; projeto de lei de crédito suplementar e especial, além de medidas provisórias, podem alterar a lei orçamentária anual.
Resoluções, Normas e Regulamentos internos do Poder Legislativo	Permanente	Normas de apreciação da matéria orçamentária na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso Nacional Decretos, Portarias, Instruções.
Normativas do Poder Executivo	Permanente e Temporária	Decretos de limitação de empenho e de pagamento, portarias previstas na Lei n. 4.320/64, ou na LDO, etc.

FONTE: GreggianIn, Eugencio, reforma orçamentária – efetividade do sistema de planejamento e orçamento, 2005, extraído do site da Câmara dos Deputados.

OBS – Atenção deve ser dada ao cumprimento dos prazos para elaboração das peças integrantes do ciclo orçamentário, que devem ser coerentes com os prazos da tramitação legislativa conforme estabelecidos na Constituição Federal.

PLANEJAMENTO E O CICLO ORÇAMENTÁRIO

As sete principais funções gerenciais dinâmicas desenvolvidas no âmbito das organizações complexas são:

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público



A função de orçamentação é constituída por um conjunto de tarefas que se refere ao controle das atividades da organização por meio do planejamento fiscal e da contabilidade.

Processos de planejamento do setor público significam um conjunto de tarefas e procedimentos relacionados à elaboração dos orçamentos – determinação dos meios necessários e dos seus custos – concernentes a cada item do programa de trabalho que um órgão ou entidade pretende cumprir num determinado exercício.

Envolvem o detalhamento dos programas e ações constantes dos planos de governo em programações setoriais, a explicitação das responsabilidades por unidades administrativas e o detalhamento dos programas de trabalho a cargo de cada uma destas em ações geograficamente localizadas ou orientadas para fins específicos por meio de subprojetos ou subatividades orçamentárias.

PARTES DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA

A peça orçamentária constitui-se de orçamento fiscal, de investimentos de empresas estatais e da Seguridade Social.

- **Orçamento fiscal** – Em sentido econômico, designa o plano de atuação fiscal do setor público para um determinado exercício ou período, isto é, a sistematização das intervenções pelas quais serão implantadas às políticas fiscais estabelecidas. De acordo com a Constituição de 1988, o Orçamento Fiscal, significa o detalhamento dos montantes das receitas que deverão ser captadas pelo Estado através do exercício do poder fiscal a ele delegado, bem como dos gastos e das programações que serão financiados por seu intermédio. É referente a todos os poderes da União, dos estados e municípios e abrange todas as entidades e órgãos vinculados aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e

Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Os demonstrativos consolidados relativos a tal orçamento são identificados pela expressão “Fiscal” em seus cabeçalhos.

➤ **Orçamento de Investimentos das Estatais** – Tipo de orçamento de caráter estritamente administrativo (não é submetido a apreciação do Poder Legislativo), que sistematiza e consolida os dispêndios das empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo da União, estados e municípios bem como baseia o controle sobre a sua execução. As estatais compreendem não só as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mas também as suas subsidiárias, as empresas controladas pela União, as autarquias, as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e os órgãos autônomos.

➤ **Orçamento da Seguridade Social** – De especial interesse para a área da saúde. Constitui o detalhamento, sob a forma de um orçamento bem individualizado, dos montantes das receitas vinculadas aos gastos da Seguridade Social – especialmente as contribuições sociais nomeadas no Art. 195 da Constituição – que deverão ser captadas pelo Poder Público, bem como de outras que lhe sejam asseguradas ou transferidas do orçamento fiscal, e dos detalhamentos das programações relativas à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Os demonstrativos consolidados relativos a tal orçamento são identificados pela expressão seguridade em seus cabeçalhos. Tais demonstrativos consolidam o programa de trabalho de todas as unidades (da Administração Direta e Indireta) que atuem nos campos da saúde, Previdência e Assistência Social, bem como os itens da programação dos demais órgãos que sejam relacionados a tais fins.

CIDADANIA E ORÇAMENTO

Para ficar mais fácil de entender este conceito, a primeira ideia a ser apresentada é a de que o Estado, por ser formado por três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), é uma instituição “dotada de poder”.

O Estado é organizado politicamente e sua principal função é a de promover o bem comum e equilibrar a convivência humana. As leis que regem a vida social, econômica e política da população são criadas pelo Estado, que também executa serviços de caráter público, respondendo às necessidades da coletividade.

Cidadania é um termo utilizado para qualificar o conjunto dos direitos e deveres das pessoas em relação ao poder maior exercido pelo Estado para equilibrar e dirimir os conflitos na sociedade. É um conceito dinâmico, pois, ao longo do tempo, direitos e deveres podem se expandir, de acordo com as demandas e necessidades da sociedade.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

No Brasil, cidadania é uma qualidade seletiva. Embora devesse ser qualidade de todos, universal, resultado da promoção do bem comum, que é o objetivo maior do Estado, alguns a exercem plenamente, e outros não.

Cidadania ativa é aquela que assume um papel propositivo de políticas que atendam às necessidades públicas e de acompanhamento/cobrança dos compromissos firmados com o Poder Público. Não se limita a aguardar as ações dos representantes eleitos.

Resumindo

- O Estado é uma instituição que se constitui em uma forma de organização do poder político.
- O Estado exerce liderança sobre os habitantes de um determinado território.
- A legitimidade dessa liderança é garantida pela coletividade que habita aquele território.
- Promover o bem comum está entre as suas prioridades.
- Estimular e respeitar a cidadania ativa, que é marcada por atitudes de controle social, participação nas decisões políticas e uso dos instrumentos legais de transparência.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

VÍDEOS

SÉRIE ORÇAMENTO FÁCIL: A SÉRIE DE ANIMAÇÃO DESENVOLVIDA PELO SENADO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

Vídeo 1, 2, 3 e 4.

Vídeo 1 – Orçamento fácil

https://www.youtube.com/watch?v=Bs4hs8tfVHI&list=PLHBXKJ0khYi5pPIvCdotJrjS_ihBYbsM

Vídeo 2 – A importância do orçamento tempo

<https://www.youtube.com/watch?v=u37F1fBwvEU>

(2 minutos 20 segundos)

Vídeo 3 – Sistema orçamentário brasileiro

<https://www.youtube.com/watch?v=OKsr6mdR1bc>

(3 minutos 8 segundos)

Vídeo 4 – O que é PPA

https://www.youtube.com/watch?v=hG1Vd_SsgCc

(3 minutos 53 segundos)

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

MATERIAL DE APOIO

■ BREVES ENSAIOS SOBRE OS TEMAS ABORDADOS NA AULA – FONTE IBASE: BIBLIOTECA CIDADANIA.

A cor da desigualdade no debate orçamentário

Rosana Heringer



Ao longo desta década houve significativos avanços no que diz respeito à consolidação dos ideais democráticos no Brasil. Apesar da persistência de inúmeros fatores que contribuem para que esta realização esteja longe de se tornar plena, é possível observar o país hoje e avaliá-lo como mais democrático do que há dez ou quinze anos atrás, ao menos no que diz respeito aos aspectos institucionais.

As iniciativas de democratização do orçamento, principalmente através da implantação do orçamento participativo, apresentam-se como uma das mais bem sucedidas formas de realização destes ideais democráticos na prática.

O debate sobre orçamento público vem se tornando mais complexo ao longo dos últimos anos, à medida que diferentes grupos da sociedade aumentam sua participação no debate sobre a definição da alocação de gastos públicos, principalmente no âmbito municipal. Vários têm sido os avanços por parte de grupos comunitários, associações de bairro, entidades voltadas para o atendimento a crianças e adolescentes, organizações de mulheres, entre outras, em fazer valer suas demandas, através da presença na implementação do orçamento participativo.

Contudo, no campo do debate democrático e da implementação de ações destinadas à realização destas propostas, a dimensão racial e étnica ainda não foi incorporada como um dos fatores importantes para a democratização efetiva da sociedade brasileira. Enquanto vários outros



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

grupos específicos foram capazes de fazer valer suas demandas e propostas no campo político e no debate orçamentário em particular, as organizações de defesa da população negra (preta e parda, segundo classificação oficial) e dos povos indígenas ainda se encontram bastante sub-representadas.

Tal ausência explica-se por motivações de ordem histórica que reforçam a interpretação corrente sobre uma suposta harmonia entre os diferentes grupos étnicos e raciais em nosso país, aliada a uma recusa em se examinar profundamente as causas da extrema desvantagem social a que está sujeita a grande maioria da população negra existente no país.

Qual projeto de nação?

Encarar de frente o debate sobre as desigualdades raciais historicamente acumuladas e socialmente reproduzidas no Brasil apresenta-se como um desafio de grandes proporções, pois significa examinar a fundo o próprio projeto de nação que se está construindo e a definição sobre quem são e serão, no futuro, os beneficiários deste projeto. O fato de que a desigualdade e a pobreza têm cor no Brasil faz com que nossas políticas sociais supostamente universais terminem por ter resultados insuficientes, na medida em que não contribuem para a superação desta ordem de desigualdades.

Estudos recentes (como, por exemplo, Mobilidade social no Brasil: padrões & tendências, de Maria Celi Scalon, IUPERJ/Revan) demonstram a cristalização das posições sociais em nossa sociedade, tanto em termos intrageracionais quanto intergeracionais. A desigualdade social permanece quase intocável, na medida em que as políticas econômicas não favorecem uma efetiva distribuição de renda e de riquezas. Dentro deste contexto, o Estado precisa agir, através de mecanismos próprios, no sentido da promoção da igualdade.

A fim de que este ideal se realize, em muitos casos são necessárias mais do que políticas universais para superar o quadro de desigualdade existente. Tais ações podem traduzir-se em programas de estímulo ao aumento da escolaridade de grupos específicos da população; em políticas de saúde que levem em conta a incidência diferenciada de doenças entre os grupos étnicos e raciais; na adoção de programas de capacitação e qualificação profissional que estimulem a população negra, as mulheres e jovens, por exemplo, a ocuparem melhores posições no mercado de trabalho, entre outras medidas possíveis.

A viabilidade de políticas deste tipo está intimamente associada ao grau de aceitação do conjunto da população sobre a relevância das mesmas. Para que se chegue a isto, é necessário que se estabeleça um grande debate no âmbito da sociedade brasileira, no qual se busque aprofundar a relação existente entre democracia e igualdade de oportunidades. Da capacidade das organizações da sociedade civil, e do movimento negro em particular, de estabelecer a articulação entre estes fatores poderá resultar uma participação mais ativa no debate sobre orçamento público,



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

estabelecendo novas prioridades e redefinindo o papel do Estado como agente fundamental na promoção da igualdade.

É certo que este não é um debate simples no âmbito da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, apresenta-se como inadiável se queremos incorporar, não apenas de maneira formal, mas efetivamente, o componente da diversidade à nossa concepção democrática. Tanto o Estado quanto as empresas e organizações da sociedade civil poderão ter um papel relevante nesta tarefa de valorização da diversidade e promoção da igualdade, através de ações diretas e de participação num debate público que contribua para a criação de uma nação mais justa, inclusive em termos raciais e étnicos. *(Rosana Heringer – Ela é socióloga, pesquisadora da Universidade Cândido Mendes (Ucam), da Cepia/Fórum da Sociedade Civil nas Américas e membro do Instituto de Estudos Raciais e Étnicos (Ierê). Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.º 13, Out.–Dez. de 1999)*

A orçamentação como conflito de interesses

Aaron Wildavsky

A palavra que originalmente significava uma bolsa ou sacola de couro usada para carregar dinheiro, adquiriu, através dos anos, um sentido mais amplo. Hoje ainda encontramos traços etimológicos da palavra "orçamento" quando ouvimos, por exemplo, sobre o "pacote orçamentário" encaminhado pelo Congresso e o presidente. Já percorremos um longo caminho desde quando carregávamos o orçamento com as mãos, embora possamos lamentar isto. A bolsa não só cresceu consideravelmente como tornou-se bastante amorfa.

O "Orçamento dos Estados Unidos" não é representado por um documento apenas. O único documento que parece formalmente um orçamento é um livro apresentado as demandas do presidente. Quando ouvimos falar que o orçamento "não é realista", aprendemos que muitas destas demandas provavelmente não serão realizadas. O mesmo pode ser dito das resoluções orçamentárias da Câmara e do Senado especificando quanto deve ser gasto no total e nos programas prioritários, assim como quanto de receita deve ser arrecadada. No final, somos deixados como uma variedade de peças legislativas - gastos através de apropriações, crédito, taxas preferenciais, etc - que juntas constituem o orçamento.

O que queremos dizer quando falamos em orçamento? Em um certo sentido o orçamento é uma projeção. Um orçamento contém palavras e números que propõem gastos para determinados objetivos e metas. As palavras descrevem tipos de gastos (salários, equipamentos, viagens) ou objetivos (prevenção à guerra, melhorar a saúde mental, prover habitação de baixa renda), e os números estão relacionados a cada item. Presumivelmente, aqueles que fazem um orçamento pretendem que haja uma conexão entre o que está escrito e os acontecimentos futuros. Se requisições por fundo estão garantidas, se eles são gastos de acordo com as instruções e se as ações envolvidas levam às consequências desejadas, então os objetivos estabelecidos serão alcançados.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Orçamentos tornam-se elos entre recursos financeiros e comportamento humano, a fim de alcançar objetivos político. Apenas através da observação é possível determinar em que grau as projeções postuladas no orçamento estão corretas.

Em uma definição mais geral, orçar é transformar recursos financeiros em objetivos humanos. Um orçamento também pode ser caracterizado como uma série de metas com etiquetas de preços afixados. Uma vez que os fundos são limitados e têm que ser divididos de um jeito ou de outro, o orçamento tornou-se um mecanismo de fazer escolhas entre gastos alternativos. Quando as escolhas estão relacionadas entre si a fim de alcançar as metas desejadas, um orçamento pode ser chamado de coordenado. Ao incluir uma especificação detalhada de como os objetivos devem ser alcançados, um orçamento pode servir também como um plano de trabalho para aqueles que assumem a tarefa de sua implementação. Se é dada ênfase à obtenção do máximo retorno político para uma determinada soma de dinheiro, ou para o alcance dos objetivos desejados ao menor custo, então um orçamento pode tornar-se um instrumento para garantir eficiência.

Pode haver, no entanto, uma grande lacuna entre as intenções daqueles que elaboram um orçamento e sua realização. Embora o orçamento projete o alcance de determinadas metas através de gastos planejados, uma avaliação pode revelar que nenhum recurso foi gasto naqueles propósitos, que o dinheiro tenha sido gasto em outros intentos ou que as mesmas metas foram alcançadas de formas diferentes.

Visto de outro ângulo, o orçamento pode ser considerado um contrato. O congresso e o presidente prometem fornecer recursos sob determinadas condições e os órgãos concordam em gastar o dinheiro da maneira como foi estipulada. Quando um órgão distribui as verbas, entre suas subunidades isto pode ser considerado um contrato interno. Se um contrato é exequível ou não, ou se os partidos efetivamente concordam com o que está estipulado no contrato, é uma questão de averiguação.

A amplitude de um orçamento impõe uma série de obrigações e controles mútuos sobre as partes contratantes. A palavra "mútuo" deveria ser enfatizada porque é muito fácil assumir que o controle seja exercido unilateralmente pelos superiores (parlamentares, departamentos, etc...) sobre os formalmente subordinados. Porém, quando um comitê de apropriação aprova alguns gastos e não outros, quando estabelece condições para despesas, ele também se obriga a manter sua parte do trato. Um chefe de departamento (para escolher outro exemplo) que espera controlar seus subordinados deve manter a promessa de apoiar algumas de suas solicitações ou então irá encontrá-los tentando minar sua posição. Um orçamento torna-se uma teia de relações sociais e legais na qual compromissos são assumidos por todos os partidos.

Esta teia de relações que ocorre na alocação dos recursos sugere as inúmeras dificuldades que podem surgir durante o processo orçamentário. Acordos são difíceis porque as pessoas querem coisas diferentes (ou diferentes quantidades da mesma coisa). As pessoas também podem julgar o

Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

futuro de forma diferente, em parte porque preferem futuros diferentes, o que irá levá-los a discordar sobre quais limites (e oportunidades) o grupo enfrentará.

Em uma família, diferentes estimativas sobre a renda e o preço da comida para o ano seguinte justificarão a compra ou não de móveis mais caros. No âmbito governamental, diferentes estimativas sobre a receita e a inflação do próximo ano justificarão a compra de navios de guerra mais ou menos dispendiosos. Até mesmo pessoas que concordam no que comprar podem discordar sobre quem pagará a conta. Em um família, as rendas de cada um dos cônjuges pode contribuir equitativamente para o aluguel ou este pode ser dividido proporcionalmente às rendas. Cada pessoa pode tentar pagar menos fazendo com que outras paguem mais. Mas preferências por diferentes estilos de vida - por mais competição, ordem social ou igualdade - também são importantes. Se uma pessoa prefere igualdade de condições ou igualdade de oportunidades - o mais rico subsidiano o mais pobre ou o mais pobre tentando progredir - ou alguma combinação das duas para manter sua estabilidade social - faz uma grande diferença do ponto de vista do que deve ser alvo da esfera pública e, portanto, das políticas orçamentárias.

Orçar em qualquer grupo é um processo no qual várias pessoas expressam diferentes desejos e fazem diferentes julgamentos. A fim de promover entendimento sobre uma variedade de temas, membros de um grupo recorrem a debates sobre o que é correto e justo. Esta avaliação, no entanto, não está dada, ela resulta de uma ordem de preferência acerca de como as pessoas deveriam conviver umas com as outras.

Quando esses valores não são meramente etéreos (camaradagem, por exemplo) mas levam a ações – mais para uns, menos para outros - percebemos que orçar é realmente opôr e reconciliar diferentes estilos de vida. Às vezes, demandas pessoais são ditadas por princípios (por exemplo, cada um deveria pagar de acordo com suas possibilidades; ou aquele que faz a maior contribuição deveria ter maior influência). Não é fácil dizer quando as pessoas são sinceras ao invocar princípios, algumas vezes isto é apenas uma desculpa conveniente para uma demanda que tenha outra motivação.

Em todo caso, ideias são invocados a fim de persuadir os outros; todos nós já fomos envolvidos em discussões onde os "princípios" pareciam causar mais furor do que as ações (quem irá lavar os pratos esta noite?), não os justificando, portanto. Uma coisa é, por exemplo, discutir que os gastos com defesa ou com bem-estar social estão muito altos; outra é argumentar que seria moralmente errado proporcionar tais recursos. É mais fácil entrar em acordo sobre o "mais ou menos" do que sobre o "certo ou errado". Pelo fato de levantar questões sobre como as pessoas deveriam se relacionar entre si, orçar pode envolver disputas muito mais amplas do que seus motivos aparentes.

O desejo de não desapontar ou contrariar outras pessoas faz com que seja importante manter as promessas feitas quando do planejamento. Um acordo antecipado sobre gastos (os compromissos expressos no orçamento) tem duas vantagens: evita a contínua negociação sobre cada despesa e



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

permite a cada membro do grupo planejar atividades com a segurança de que os outros irão cooperar. Orçar é parte de um processo de ação cooperativa no qual compromissos para contribuir com recursos unem-se aos compromissos para seu uso. Quando as promessas não podem ser mantidas por um ano ou mais o orçamento torna-se ineficiente.

Questões sobre autoridade - quem tem o direito de decidir por quem? - e legitimidade - confiamos em nossas instituições para agir por nós? - sempre aparecem como panos de fundo e perpassam cada escolha. "Papai sabe o que é melhor" é diferente da regra da maioria ou de cada pessoa fazer o melhor acordo. Quanto mais legitimidade é dada às instruções, mais dispostos estão os participantes em aceitar os resultados como oficiais. Quando permissão, assim como processo, desacelera é porque muitas escolhas são contestadas e porque seu significado se ampliou, passando de "quanto" e "para que" para "quem tem o direito de decidir".

O processo orçamentário é ainda mais complicado em razão dos diferentes desdobramentos políticos que surgem no orçamento. Há uma implicação fiscal na qual o total do gasto, seu déficit ou superávit, em relação à receita, estimula ou restringe a economia - para combater o desemprego ou a inflação.

O orçamento é indicativo do papel do governo reflete a balança entre os setores privado e público na economia - isto é, a proporção do Produto Nacional Bruto (PNB), composta de gastos em categorias mais amplas, indica o tipo de governo que queremos: um que enfatize o poderio militar, proteja a classe média, ajude os pobres ou construa para o futuro. As hipóteses da proposta orçamentária, apropriações, emendas ou impostos, também significam que o orçamento é um pacote com milhares de programas específicos: quanto deve ser investido na segurança dos aeroportos? quem deve receber os benefícios de uma alimentação especial? ou quantos F-16 a Força Aérea necessita?

Todas essas políticas são controversas. Algumas - desemprego versus inflação, o tamanho do governo, ênfase no gasto militar ou no social - são as que melhor distinguem Democratas de Republicanos, liberais de conservadores, ainda que a política orçamentária não se divida necessariamente em apenas estas linhas. Nem todos os Republicanos são conservadores, muitos Democratas não são liberais.

Os programas selecionados no orçamento apresentam determinadas combinações que tornam difícil prever todas as opções de um partido ou de uma ideologia. Um gasto militar maior sem o correspondente corte na área social significa um Estado maior e um déficit mais amplo; ser conservador ou Republicano não significará que um parlamentar irá optar por apoiar o equilíbrio orçamentário ao invés de gastos com defesa.

Linhas político-partidárias também são obscurecidas por demandas aparentemente contraditórias: liberais usualmente defendem programas de defesa para suas localidades; os defensores do equilíbrio orçamentário podem, por sua vez, apoiar subsídios para hipotecas; conservadores podem achar melhor apoiar o seguro social ou o subsídio-alimentação. Apesar disto,

Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

conhecer o partido de um político é ainda o melhor meio para saber se ele votará por maiores gastos com bem-estar e menos com defesa (James L. Payne. "Voters are not So Greedy After All". Fortune (August 18. 1996), pp. 91-92).

Por ser composto de inúmeras políticas, o orçamento tem muitos significados que variam de acordo com as diferentes posições institucionais no governo. Para um cidadão comum, orçar é ao mesmo tempo misterioso e simples. É difícil entender que sua complexidade possa ser ignorada em favor de um simples teste de eficiência: o governo pode equilibrar suas contas ou não? Ele está conseguindo se controlar? Para um órgão federal - assim como para um estadual, municipal ou semiprivado que são largamente apoiados pelo governo federal - o orçamento é o sistema de irrigação que provê a água sem a qual ele e seus produtos ressecariam e murchariam.

Grupos de interesse podem ver os muitos passos do orçamento como oportunidades ou obstáculos e suas instâncias como aliadas ou inimigas. Algumas partes - um subcomitê de apropriação ou autorização - podem ser "capturadas", mas existem muitos centros de decisão para que todos sejam capturados. Se os grupos de interesse estão simplesmente tentando conseguir mais recursos para seus programas, suas estratégias podem ser francas e abertas, porém, se no processo orçamentário os interesses de vários grupos são conflitantes - mais para um deles pode significar menos para outros - fica mais difícil para cada grupo imaginar o que fazer.

Para os comitês de orçamentação e apropriação, orçar é o seu objetivo e fonte de poder e seus membros devem trabalhar para preservar este poder. A partir do momento em que orçar ultrapassa os limites dos comitês de autorização, estes podem ver o processo orçamentário como uma ameaça e uma intrusão. Para parlamentares com demandas que tem sido bloqueadas pelos comitês de autorização (comitês cuja ação é recomendar programas e atividades para serem aprovados pelo Congresso), a ação orçamentária pode proporcionar poder.

As resoluções orçamentárias, apropriações e ocasionais aumentos do débito são trens que devem correr, podendo não haver tempo para expulsar os passageiros clandestinos. Apropriações tornam-se, especialmente, alvos de oportunidades para "passageiros" - fazer oposição ao aborto e ajuda militar às forças da América Central, por exemplo. Resoluções orçamentárias permitem chances de votação em assuntos que, caso contrário, não seriam discutidos (fundos para trabalhos públicos ou aumentos dos benefícios para veteranos de guerra).

Para os membros dos partidos políticos, particularmente seus líderes, o total destinado aos grandes programas nas resoluções orçamentárias mede a influência dos seus respectivos partidos no curso da ação governamental; em função da atual organização das duas casas (eleição do Presidente da Câmara e indicação dos comitês), nenhuma outra ação é da mesma magnitude para as lideranças partidárias. A batalha do orçamento é o teste de comando. A habilidade dos partidos em permanecerem juntos na etapa final (independentemente no voto para organizar as Casas entre as linhas partidárias) é seu último teste de coesão.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Para aqueles parlamentares identificados com a instituição - o que dependendo da matéria e do desafio, abrange de alguns poucos até todos - orçamentar é um teste para o Congresso. Pode o Congresso escolher, impôr sua vontade? Em resumo, o congresso pode governar? O presidente faz as mesmas perguntas, só que um pouco diferentes: "eu posso governar os órgãos? Posso governar o congresso? Posso governar responsavelmente e manter o apoio da população? Tanto o presidente quanto o Congresso devem perguntar, "nós fazemos política ou a política nos controla?". E ainda, "pode qualquer um de nós controlar os acontecimentos?".

A complexidade do processo orçamentário federal revela que os propósitos dos orçamentos são tão variados quanto os propósitos das pessoas que os fazem. Um orçamento pode ser elaborado para coordenar diversas atividades que se complementam a fim de alcançar objetivos comuns. Outro pode ser elaborado, principalmente, para disciplinar subordinados de um órgão através da redução das verbas destinadas ao pagamento de seus salários e manutenção dos principais projetos. E um terceiro tipo de orçamento pode ser direcionado essencialmente para mobilizar o apoio de grupos que se beneficiam dos serviços que determinada agência provê.

Uma boa discussão sobre a natureza e variedade dos orçamentos pode ser encontrada em *Government Budgeting* de Jesse Burkhead (New York: Wiley, 1956). Ver também os esclarecedores comentários em Frederick C. Mosher. *Program Budgeting: Theory and Practice, with Particular Reference to the U.S. Department of the Army* (Chicago: Public Administration Service, 1954), pp. 1-18.

Não se chega a lugar algum, entretanto, com a insistente discussão de que um orçamento é apenas uma das opções descritas acima, quando deveria ser qualquer uma ou todas ao mesmo tempo, ou então muitas coisas além destas. Pode-se, porém, adotar uma visão particular do orçamento, escolhendo a mais conveniente aos seus propósitos.

Sem a pretensão de ter chegado à única perspectiva correta ou de ter exaurido o assunto, gostaria de apresentar uma concepção que aparece em um ambiente governamental.

Tomado como um todo, o orçamento federal é a representação, em termos monetários, da atividade governamental. Se a política é considerada, em parte, como um conflito entre as quais demandas devem prevalecer na determinação da política nacional, então o orçamento registra os resultados desta luta. Se alguém pergunta, "quem recebe o que o governo tem para dar?" encontra as respostas no orçamento. Se a política é considerada um processo no qual o governo mobiliza recursos para resolver problemas prementes, então o orçamento é o centro destes esforços.

O tamanho e a forma do orçamento é um problema de sérias disputas em nossa vida política. Presidentes, partidos políticos, administradores, parlamentares, grupos de interesse e cidadãos interessados competem uns com os outros para ter suas demandas colocadas no orçamento. As vitórias e as derrotas, os compromissos e as barganhas, os acordos e as esferas de conflitos relacionados ao papel do governo federal na nossa sociedade, tudo aparece no orçamento. Em seu sentido mais amplo, orçamentar - isto é, a tentativa de alocar recursos financeiros escassos através



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

do processo político com o objetivo de alcançar diferentes visões de bem-estar - encontra-se no centro do processo político.

A existência de diferentes entendimentos do que seja bem-estar capacita as pessoas a fazerem acordos umas com as outras através do orçamento. O fato desses entendimentos serem conflitantes significa, porém, que nem todas as promessas serão cumpridas. (*Aaron Wildavsky – Tradução livre do livro de Aaron Wildavsky, The New Politics of the Budgetary Process, second edition, 1992, pp. 1-8. Elaborada por Ana Beatriz Cerbino*)

Bons conselhos

Maria Eduarda Mattar

Introdução

Se contribuir ativamente para a transformação social é a intenção da maioria das organizações da sociedade civil, a consciência sobre o papel dos conselhos é condição que não pode faltar. Primeiro porque eles são uma forma concreta e cada vez mais comum de representantes da sociedade civil organizada ajudarem efetivamente na condução de políticas públicas. Segundo porque, justamente para poder acompanhar e avaliar o que está sendo feito pelos conselhos, é preciso prestar atenção ao trabalho deles.

Na grande maioria das vezes, os conselhos são instituídos por lei. Hoje em dia, existem conselhos de temas e incumbências variadas, nas esferas municipal, estadual e federal. Nesta última, praticamente todos os ministérios têm vínculo com algum tipo de conselho - muitas vezes, mais de um. Na maioria dessas estruturas, a participação de representantes da sociedade civil organizada é prevista; na prática, o respeito a esta representatividade varia de caso a caso.

Nos municípios, onde é essencial que haja conselhos atuantes - afinal, é nas cidades que a população pode participar mais de perto do debate dos temas que irão afetá-la diretamente -, o respeito e a valorização dos conselhos varia de acordo com o tratamento e a importância que a gestão municipal dá a essas estruturas. No entanto, cinco tipos de conselhos de direitos sempre existem - ou deveriam existir - nos municípios e, portanto, são os mais comuns: da Criança e do Adolescente, Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho (neste último caso, o nome dado é comissão, não conselho).

As leis federais que criaram os conselhos nacionais em cada uma dessas áreas vinculam o repasse de verbas para o município à criação do conselho municipal de direitos. Assim, a cidade que não tiver os conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Educação, de Assistência Social ou a Comissão de Trabalho provavelmente terá menos ou nenhum recurso na área em questão. "A criação os conselhos federais foi o maior impulso para o surgimento dos municipais", comenta Orlando Júnior, diretor de Programas e Projetos e responsável pelo Programa Nacional Direito à Cidade da Fase.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

É bom ressaltar que, apesar de esses temas serem os mais comuns nos conselhos brasileiros, existem - em todos os níveis - conselhos para tratar dos mais diversos assuntos, como o Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar. A diferença é que, fora aqueles cinco tipos mais comuns, não existe a "obrigatoriedade" de criação de conselhos municipais e a grande maioria não tem fundos vinculados, ou seja, não existe a necessidade de criação dos conselhos para recebimento dos fundos.

É importante lembrar também que, na área da proteção de crianças e adolescentes, existem ainda os Conselhos Tutelares, de natureza e atuação um pouco diferenciadas das dos conselhos de direitos, porém com estrutura muito semelhante. Graziella Nunes, coordenadora da Rede Andi, explica que os Conselhos Tutelares "estão na linha de frente e recebem todo tipo de denúncia, são responsáveis por garantir que o Estatuto da Criança e do Adolescente seja aplicado, garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. São eles que recebem as denúncias e tentam resolver os problemas".

Os conselhos municipais e estaduais também são instâncias para garantia de direitos, mas têm mais um papel de gestão da aplicação dos recursos dos fundos municipal e estadual da criança e do adolescente e de apoio a garantias para a infância e a adolescência. Os Conselhos Tutelares, assim como os de direitos, são mantidos pelo governo local. Porém a composição também difere: os tutelares são eleitos pelo voto da comunidade que representam e não de organizações.

Democratização da gestão

O papel dos conselhos municipais é deliberativo, ou seja, é tomar decisões sobre as políticas públicas da área tratada. Em outras palavras, a função é decidir o que vai ou não ser implementado, onde os recursos serão alocados, aprovar convênios, propor medidas, enfim, influenciar e democratizar de fato a gestão das políticas públicas locais. Suas composições normalmente são paritárias, ou seja, tem que haver o mesmo número de representantes de cada setor. Por exemplo: deve possuir 50% de pessoas provenientes do governo e 50% da sociedade civil organizada; ou 33% de representantes do governo, 33% da sociedade civil e 33% de técnicos ou acadêmicos.

Segundo Orlando, essa forma de condução das políticas municipais tem obtido resultados. "Pelo que pudemos avaliar, os conselhos estão instalados e o grau de funcionamento deles indica avanço na democratização da gestão das políticas locais", diz ele, que coordenou uma recém-concluída pesquisa sobre conselhos realizada pela Fase e pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. Essa também é a opinião de Angélica de Jesus, conselheira de Educação do município de São João de Meriti, na Baixada Fluminense. "Na prática, temos conseguido implementar ações, sim", diz a professora, exemplificando com o fato de os conselheiros terem conseguido estabelecer um plano de cargos e salários para os servidores da área de educação do município.

Alfredo Marangoni, representante da Casa da Cultura/ABM no Conselho de Saúde de São João de Meriti, também acredita que progressos estão sendo obtidos com o trabalho dos conselhos:



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

"Temos conseguido avançar e criar novas dinâmicas, tanto na área governamental quanto na própria sociedade civil organizada. Os avanços estão aquém do que poderiam, é verdade, mas existem", testemunhas.

Ainda assim, porém, algumas dificuldades permeiam a atuação dos conselheiros, como a influência que muitas gestões municipais tentam exercer sobre a composição do conselho e alguns obstáculos de natureza técnica que alguns membros enfrentam. A tentativa de influenciar na formação do conselho, ou seja, na escolha ou indicação de quem deve representar as entidades, é uma das interferências mais comuns.

Mesmo com a exigência em lei de que os conselhos devem sempre contar com representantes das organizações da sociedade civil, prefeitos tentam indicar ou "nomear" esses integrantes - não respeitando a regra que determina que se realize uma eleição. O motivo é óbvio: a intenção de garantir aliados na estrutura, para que as políticas e a destinação de fundos propostas pelo executivo sejam aprovadas sem problemas.

Já as dúvidas de ordem técnica atrapalham na interpretação dos conselheiros a respeito de orçamentos e outros documentos cheios de jargões, fórmulas e regras. É o que experimenta, por exemplo, Márcio Aloísio do Carmo, conhecido como Nélio, membro do Conselho de Saúde de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro. "A linguagem técnica e a dificuldade para decifrá-la nos mostram que precisamos de uma assessoria técnica, que poderia ser dada pelos municípios", diz o representante.

Pensando nisso, a ONG paulista Oficina Municipal tem realizado, em parceria com outras instituições, cursos de formação para conselheiros e gestores municipais. "Com certeza, a falta de formação e de material é gritante e constitui uma das principais deficiências que observamos nas pessoas que assumem essas funções", diz Luis Cláudio Campos, membro da entidade e um dos instrutores dos cursos.

Falta de compromisso e conhecimento

No entanto as duas maiores dificuldades encontradas para a atuação plena dos conselhos é a falta de comprometimento dos poderes executivos municipais e o pouco conhecimento da sociedade sobre as atribuições e sobre a própria existência dessas estruturas. Orlando, da Fase, lembra que os conselhos podem ser vistos por algumas prefeituras como uma instância que pode ameaçar o poder municipal. "Os conselhos não são um espaço de poder público, nem é para serem.

São arenas de construção de consensos, de mediação de conflitos, de cogestão das políticas", afirma ele, lembrando que, pelo fato de prefeitos se sentirem ameaçados, muitas vezes dificultam o trabalho dos conselheiros. "O trabalho nos conselhos depende do fluxo de informações que chega até eles. Por isso é importante o comprometimento do governo municipal e da secretaria municipal com a qual o conselho se relaciona", defende.

Marangoni também acredita que o compromisso do executivo municipal é importante para que o trabalho dos conselhos aconteça com mais eficiência. "Parece que os executivos municipais



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

se relacionam e encaram os conselhos muito mais para cumprir legislação. Não entram nas discussões como deveriam. Além disso, os conselhos não têm recursos nem formas de divulgação do seu trabalho", diz ele, que está a seis anos no Conselho de Saúde de São João de Meriti.

A falta de conhecimento sobre os conselhos por parte da maioria da sociedade parece ser, no entanto, um dos principais problemas sentidos por todos. "As pessoas levam as demandas para os vereadores ou direto para os prefeitos; desconhecem o conselho, o papel, a essência dessas instituições", reconhece Nélio, de Nova Iguaçu. Segundo ele, "quem tem mais informações é sempre o culpado. Ou seja, os vereadores e prefeitos, que sabem que os conselhos existem, é que deveriam indicar e conscientizar sobre a nossa função". Já Alfredo acredita que o fato de a população não conhecer os conselhos, seu funcionamento e suas incumbências é um empecilho para que possam se afirmar como instância representativa da sociedade civil. "Esse desconhecimento é um obstáculo para a legitimação dos representantes", resume.

Essas dificuldades, sentidas na prática pelos conselheiros, são algo que Orlando nota ao analisar o funcionamento das estruturas. "Observamos que em muitos casos a pouca participação da sociedade nas questões que dizem respeito a ela faz com que os conselhos não sejam fortalecidos. Ou seja, uma variável para que essas estruturas funcionem bem é o próprio grau de mobilização e associativismo da comunidade", diz. Assim, defende Orlando, a sociedade que não tem a capacidade de debater e representar suas demandas, não as têm discutido nos conselhos. "Portanto a participação das pessoas tem que ser constante e o interesse e a participação também".

Feito esse apelo, Orlando resume, como estudioso do assunto, o que tem representado na prática a atuação dos conselhos: "A grande vantagem tem sido, além de democratizar a gestão das políticas públicas, aproximar as políticas cada vez mais da população. E isso é extremamente positivo", conclui. Resta a nós, portanto, apenas nos "aconselharmos" mais sobre os conselhos.

Gênero e Raça no Orçamento Participativo

Matilde Ribeiro

Em que medida as dimensões de gênero e raça são incorporadas ao processo de Orçamento Participativo (OP)? A escassa participação de negros e a relativa invisibilidade das mulheres foi a resposta encontrada pela pesquisa de dissertação de mestrado Gênero e Raça no processo do Orçamento Participativo. O estudo, concluído em 1999, enfoca as políticas públicas no município de Santo André, São Paulo.

O conceito de gênero, segundo perspectiva teórica adotada neste estudo, vincula-se estritamente às questões de raça e classe social. Neste sentido, é importante considerar as questões raciais ou étnicas como fatores históricos, econômicos e sociais. No entanto, verifica-se tanto na academia como na sociedade, que o enfoque para classe social e gênero tem marcos históricos mais legitimados socialmente, o mesmo não ocorre com as questões raciais ou étnicas.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Tanto análises das experiências de políticas públicas quanto pesquisas apontam para a necessidade prioritária de desnaturalizar as desigualdades e transformar em ações efetivas o que teoricamente está assegurado em lei e nos programas de governo. Nesse sentido, as políticas com perspectiva de gênero e raça, podem ocorrer a partir da mudança na prática de planejamento dos projetos, considerando as diferenças, como base para a construção da igualdade e justiça social.

Partindo dessas referências e do entendimento de que o conceito de gênero traz uma contribuição para o tratamento da complexidade das relações entre mulheres e homens, enquanto "sexo" se refere às diferenças biológicas, gênero se refere às diferenças construídas socialmente. O estudo de gênero busca desnaturalizar as relações entre os seres humanos dos dois sexos, mostrando criticamente que essas são, também, relações de poder, hierarquizadas, em que a mulher ocupa a posição inferior.

Flashes da realidade

A sistematização das entrevistas com as 22 conselheiras municipais do orçamento busca identificar tendências sobre olhares, reflexões e avaliações apresentadas, não pretendendo generalizá-las para todo o conselho ou processo do Orçamento Participativo. Mas são indicativos para possibilitar outros enfoques ainda não abordados.

Os dados traduzem um tipo de mulher que garante a sua participação política na maturidade. Metade delas está na faixa de 41 a 50 anos, embora se registre a chegada de duas novas participantes, entre 21 e 30. Este movimento, reafirma dados das pesquisas anteriores entre os conselheiros (97/98 e 98/99). A maioria concentra-se na faixa etária entre 30 e 49 anos, havendo também registros da chegada de mais novos (entre 18 e 29).

Conselheiras casadas e com filhos são 50%. A maioria (91%) tem até três filhos. O índice indica queda da natalidade e aproxima-se da média nacional de 2,3 filhos por mulher.

A participação política das mulheres maduras e com filhos expressa a tendência de que as trabalhadoras, em geral, despertam para a participação política mais tarde. Após a experiência do casamento, da maternidade e depois que os filhos crescem. Esta perspectiva vai de encontro ao que é demonstrado por Cristina Bruschini em relação à alteração de perfil da força feminina de trabalho: "na década de 80, são as mulheres maduras, casadas, com responsabilidades familiares, aquelas que aumentam sua participação laboral".

No tocante à identificação racial, 32% das conselheiras declararam-se negras, indígenas ou pardas. Número que representa menos da metade das brancas com 68%. Embora não haja formas de comparação com o conjunto dos conselheiros, podemos inferir que a mesma tendência prevaleça no Conselho Municipal do Orçamento. Destaca-se também a identificação de duas mulheres como indígenas, referência pouco mencionada em nosso país, principalmente na Grande São Paulo. Quatro se disseram pardas e apenas uma negra. Nenhuma se declarou preta.

A maioria concentra-se em profissões consideradas femininas. Nenhuma está na área industrial ou de serviços domésticos. Fato que contradiz as possibilidades do mercado, seja pela



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

tradicional vocação industrial da região do ABC (embora esta realidade esteja em transição), seja pelo fato de um alto índice de trabalhadoras serem empregadas domésticas.

Vale ressaltar ainda a situação das donas de casa (18%), que pelo imaginário social e também pelas pesquisas acadêmicas são vistas como "inativas". As mulheres que não trabalham fora de casa ou não são remuneradas dizem que não trabalham.

Em relação à escolaridade, um alto índice é de mulheres com nível universitário completo (41%). Na outra ponta, nenhuma analfabeta ou semianalfabeta. De um lado, verifica-se que este dado não acompanha a tendência nacional de alto índice de analfabetismo entre mulheres pobres. De outro, demonstra um nível de médio a alto de escolaridade, tendência que cresce principalmente entre as mais jovens. Outras 41% possuem nível médio e baixo poder aquisitivo. No entanto, quando cruzamos educação, profissão e renda familiar, verificamos que o maior índice de escolaridade entre mulheres não corresponde a alteração da realidade de formação para o mercado nas profissões consideradas femininas.

Este perfil define não apenas características pessoais do conjunto das conselheiras, mas tendências de participação das mulheres, que podem ser análogas em diversos movimentos e espaço de atuação política. A presença e participação na vida pública são feitas com dificuldade. Ainda assim, essas mulheres reafirmam a importância individual e coletiva da participação, expressando o sonho de mudança e vislumbrando um mundo em que as diferenças sejam respeitadas. A garantia de uma cidadania com diversidade, mesmo correndo o risco, com esta afirmação, de sobrepor conceitos.

Mudar este universo de homogeneidades inexistentes é um projeto que se torna, dia a dia, mais próximo de ser repensado, reavaliado e transformado. Em debates entre gestoras públicas (FES-ILDES, 1999), as discussões sobre estratégias de inclusão de gênero e raça no OP trazem como proposições: incidir no processo do OP, tanto na dinâmica junto à sociedade civil quanto aos gestores públicos; a articulação das mulheres e negros nos vários espaços de participação no município, estimulando-as para o processo do OP e capacitando-as para uma intervenção mais qualificada nas plenárias e no Conselho. Destaca-se aí a proposição de estimular mulheres e negros a candidatarem-se ao cargo de conselheiros. Uma outra diretriz refere-se à articulação, no âmbito interno da administração, entre responsáveis pelos programas voltados às mulheres e negros e o grupo coordenador do orçamento participativo, assim como os demais órgãos governamentais.

Mudança de cultura

O Orçamento Participativo é um projeto político que promove uma nova cultura político-administrativa, em contraponto às práticas autoritárias e clientelistas. Novos papéis passam a ser assumidos pelo Estado e movimentos sociais. O principal desafio é a alteração da dinâmica das relações sociais, de modo a atribuir um caráter de justiça social às perspectivas de desenvolvimento social, pois a simples consideração da reprodução econômica já não é suficiente para abranger e



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

refletir os problemas que vivemos, inclusive para entender a própria reprodução do capital (Dowbor,).

Nesse contexto, a priorização de investimentos e destinos dos recursos públicos deve ocorrer através de negociação entre poder público e sociedade civil organizada. Para Tarso Genro e Ubiratan Souza (1997) o OP configura "a democratização da relação do Estado com a sociedade, [criando-se] uma esfera pública não-estatal" . Porém, mudanças na forma de governar não apresentam resultados em curto prazo.

Esse processo, segundo Celso Daniel (1994), impõe dilemas quanto à divisão de poder político, no que diz respeito ao Conselho do Orçamento Participativo, nem o governo pode impor sua decisão ao Conselho - o que "deslegitimaria o processo de participação" (p. 35) - nem o Conselho pode buscar sobrepor-se ao governo legitimamente eleito. Refletindo sobre as necessárias mediações entre o público e privado, entre governo e comunidade. Pedro Pontual (1994) percebe um caráter político-pedagógico nas ações que envolvem diversos atores - ONGs, movimentos sociais, partidos políticos, intelectuais -, sugerindo "pedagogizar o conflito".

O orçamento participativo não é a única forma de participação popular. Sua implantação deve ser paralela à dos demais instrumentos do poder público prescritos pela nova legislação e dos canais de participação, como os diversos Conselhos Municipais e outras formas de organização.

A prática do OP pressupõe consulta e decisão sobre os destinos do orçamento público. Para tanto é necessária a priorização de investimentos, que em geral refere-se a questões de infraestrutura, saneamento, saúde, etc. Este processo, no entanto, está longe do atendimento total às reivindicações da população nas plenárias, o que gera muitos conflitos e dificuldades de negociação. Mais remota ainda torna-se a possibilidade de acolhimento das reivindicações para além das tradicionais. Com isto, as questões de gênero e raça não têm ressonância para um atendimento direto. *(Matilde Ribeiro – Assistente social, mestre em Psicologia Social pela PUC/SP e assessora de Direitos da Mulher na Prefeitura de Santo André, SP. – Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.16, Out 2000-Jan 2001)*

Nos trilhos da cidadania participativa

Júlio Silva

O acesso aos direitos no Brasil é limitado a restritas parcelas da população. Historicamente, esses são entendidos como privilégios ou concessões. Cidadania aqui sempre foi uma qualidade seletiva ou cumulativa. Hoje, na tentativa de modificar esse quadro, novas formas de reivindicação e implementação de direitos estão em curso. A sociedade civil organizada começa a participar mais na proposição e avaliação das políticas públicas. É o que mostra a experiência do projeto Democratização do Orçamento, na área da Educação - realizado pelo Ibase e apoiado pela Action Aid Brasil a partir deste ano em São João de Meriti.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Localizado na Baixada Fluminense, esse município concentra o maior adensamento populacional da América Latina: cerca de 12 mil habitantes por Km² (IBGE, 2000). Aproximadamente 20% dos domicílios abrigam famílias na faixa de indigência, cerca de 20 mil famílias sobrevivem com até meio salário mínimo per capita. Como os demais municípios da região, São João de Meriti tem grande deficiência na prestação de serviços de saúde, educação, saneamento básico, segurança etc.

Os impactos da implementação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e da política de municipalização da Educação começaram a ser sentidos com maior força em 1999. Ainda que as condições disponíveis para o ensino fundamental e a qualidade da Educação municipal pouco tenham evoluído, o crescimento do número de matrículas é um dado importante, apesar de não atender à demanda de vagas. Das 76.428 vagas oferecidas em 2000 (Censo Escolar Inep, 2000), apenas 28.048 foram ofertadas pelo município. O governo estadual ainda é o maior provedor de vagas no ensino fundamental em São João de Meriti: 32.225. O setor privado também tem considerável participação na oferta, com 16.155 vagas.

Um dado alarmante é a quantidade de vagas oferecidas no ensino médio, menos de 20 mil (IBGE, 1997), pequena em comparação às vagas do ensino fundamental. Como consequência, apenas 55% das pessoas residentes de 15 a 19 anos frequentam a escola (IBGE, 1997). O número de analfabetos também é grande em São João, mais de 50 mil pessoas possuem um ano ou menos de estudo. Se somarmos todas as pessoas com até quatro anos de estudo, chegamos a um total de aproximadamente 180 mil pessoas, mais de 1/3 da população.

São João de Meriti possui uma população de 449 mil 229 habitantes (IBGE, 2000) e uma receita orçamentária de R\$ 102 milhões em 2001; são R\$ 228 por pessoa. Desse total, R\$ 26 milhões foram destinados à Educação. O acompanhamento e a avaliação do orçamento público contempla não só o total destinado a cada uma das políticas públicas municipais ou os recursos disponíveis por habitante. Mas também a qualidade dos gastos e a transparência do poder público.

Mesmo com esse montante de recursos, o município não consegue oferecer vagas para todas as crianças em idade escolar, possibilitar condições de trabalho satisfatórias para os profissionais de Educação, combater com eficiência o analfabetismo e a baixa escolaridade de sua população.

Ideal e possível

Por meio de pesquisa empírica e do trabalho de campo, elaboramos uma metodologia de acompanhamento do orçamento municipal na área de Educação, atenta às particularidades do município, mas que pode ser aplicada também em outras realidades. Os primeiros desafios com os quais nos deparamos foram: o que é educação em São João de Meriti?; como contribuir para potencializar a qualidade da educação local?; quais os atores que devem participar desse processo?; como modificar a realidade encontrada e percorrer esse caminho de transformações, possibilitando maior acesso da população a serviços públicos de qualidade?



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Pela participação. Com uma sociedade mais atuante na proposição e acompanhamento de políticas públicas, tendo como instrumento a participação na elaboração e no acompanhamento da execução dos gastos dispostos no orçamento público. Ou ainda, cobrando os compromissos políticos estabelecidos durante as campanhas eleitorais.

O orçamento público ideal deveria ser direcionado ao combate das desigualdades sociais e com a proposta de levar qualidade de vida à população, com amplo acesso aos direitos de cidadania. Tal caminho deve ser percorrido com a mobilização da sociedade civil. Procuramos trilhá-lo em São João de Meriti, entendendo Educação como uma política pública que atinge a todos e todas, direta ou indiretamente, influenciando no desenvolvimento econômico e social do país.

Não se constrói uma verdadeira democracia social sem o estabelecimento de uma democracia educacional, sem possibilitar à totalidade da população o verdadeiro direito à educação de qualidade. Uma educação como instrumento de justiça social no combate às desigualdades sociais, culturais e econômicas que permeiam nossa sociedade.

Outra questão importante é o acesso à informação. Como avaliar um orçamento e as políticas públicas sem a transparência do poder público, sem a prestação de contas de suas ações, sem averiguar a qualidade dos gastos? Seguimos o caminho da sensibilização - estimular a população a debater sobre a aplicação dos recursos que deveriam ser direcionados para Educação - e da capacitação de integrantes de conselhos, lideranças sociais, comunitárias ou religiosas.

Estratégia inovadora

A elaboração da metodologia de acompanhamento passa por várias etapas: identificação de atores; levantamento de dados; articulações com ONGs, movimentos sociais, igrejas, sindicatos, conselhos temáticos e poder público. Além da sensibilização e capacitação, fundamentais para uma intervenção mais qualificada da sociedade.

Existe uma rotatividade de conselheiros da sociedade civil pelos diversos conselhos municipais. Por esse motivo, desenvolvemos a proposta da capacitação com todos os conselheiros, e não somente com aqueles ligados à área de Educação - um integrante do Conselho de Saúde ou de Meio Ambiente, posteriormente, poderá ocupar uma cadeira no conselho de Educação ou no Fundef.

Uma ação adotada foi atingir profissionais de Educação, conselheiros e conselheiras representantes do poder público, e não apenas representantes da sociedade civil. Essa é uma estratégia que acompanha as novas formas de disposição da sociedade contemporânea no estabelecimento de relações transparentes e democráticas entre sociedade civil e Estado. Com essa iniciativa, tentamos ultrapassar um histórico distanciamento - e por que não dizer resistência - da sociedade civil no estreitamento das relações com o poder público.

De olho no futuro

O desafio agora é dar sequência ao trabalho, fazer a metodologia ser levada a efeito, com participação de moradores e moradoras no estabelecimento de relações mais democráticas com o



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Estado, com maior transparência e eficiência nas políticas públicas. Vencemos o primeiro degrau, mas até aonde poderemos subir?

O trabalho que estamos realizando pode ser o ponto de partida para uma profunda mudança no entendimento de como as políticas públicas vêm sendo implementadas. Com esse processo, ampliaremos o acesso e a participação da sociedade civil e dos diferentes atores sociais perante o poder público, com a disseminação dos meios para avaliar, entender, discutir e questionar as prioridades definidas no orçamento.

A nova disposição e o processo de democratização da sociedade que vivenciamos como um processo longo, e até mesmo vagaroso, de mudanças, só pode ser ampliado e acelerado com participação efetiva da sociedade civil na avaliação do processo orçamentário e com a inversão das prioridades dispostas pelo poder público. Com todos e todas exercitando uma cidadania participativa, podemos vislumbrar uma real transformação de nossas práticas cidadãs e o usufruto igualitário da cidadania.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Receita municipal a gosto do freguês

Julia Ribeiro

Coloque-se no lugar do prefeito de sua cidade. Imagine as necessidades de cada área em que um governo deve atuar: educação, saúde, esporte, previdência social. Quanto seu município dispõe para essas obrigações? Um prefeito tem como desafio oferecer serviços de qualidade para todos, lidar com conflitos e demandas de diversos grupos e segmentos sociais, contando com orçamento limitado.

A equipe do projeto Democratização do Orçamento Público do Ibase, que há dez anos pesquisa e acompanha as ações do poder público, lançou a dinâmica "Prefeito por um dia - o Jogo do Orçamento". Uma discussão didática sobre o uso dos recursos públicos, sob o princípio de que a informação é o elemento-chave para a construção de uma sociedade democrática.

objetivo é oferecer aos participantes a oportunidade de decidir sobre os gastos. Porém, vivenciando o dilema de administrar e definir, com recursos limitados, quais necessidades serão atendidas no próximo ano. Trata-se de simulação do conflito entre interesses e necessidades pelos quais passam, ou deveriam passar, os representantes do Legislativo e Executivo.

Através de linguagem simples e com duração de 50 a 90 minutos, a dinâmica aborda conceitos essenciais quando se discute orçamentos públicos, como os de Estado, governo e cidadania, a fim de estimular o senso crítico em relação ao papel dos governantes e do Estado na prestação de serviços de qualidade à população. O orçamento é apresentado como instrumento de planejamento e eleição de prioridades, tal como ocorre no orçamento doméstico. O ponto alto da oficina é um exercício de distribuição do orçamento de um município nas áreas de atuação do governo, realizado com dinheiro fictício.

Monitoramento cidadão

resultado é o confronto entre o orçamento elaborado pelos participantes com o do prefeito. O sentido do exercício é levar à compreensão de que não existe orçamento bom ou ruim. Sua forma está condicionada a interesses políticos e demandas apresentadas.

orçamento público passa a ser compreendido pelos participantes como ferramenta de controle das ações governamentais. Fica claro também que a participação popular no processo de decisão e distribuição dos recursos pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Formamos algumas parcerias para realização e difusão das oficinas neste primeiro ano. Destacamos aquela feita com o Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC). Presente em vários estados brasileiros, o PVNC não se limita à inserção de jovens negros e pobres na universidade pública. Busca transformar as relações desse segmento com o poder público, com a sociedade, o mercado e a comunidade em que vive. Os coordenadores, professores e alunos do pré-vestibular discutem em sala de aula questões políticas e étnicas, fortalecendo valores como o da não-violência.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Efeito Multiplicador

A questão orçamentária está diretamente associada à qualidade de vida e ao bem-estar da sociedade. Perpassa todas as políticas públicas e constitui pauta de diálogo e ferramenta para diferentes organizações sociais. Refere-se às condições do ensino, do transporte coletivo, do asfalto da nossa rua. Distribuir o dinheiro público através de serviços não é mérito para nenhum Robin Hood.

Uma sociedade onde são garantidos os direitos à vida e à cultura deixará de ser utopia à medida que as leis existentes forem cumpridas. Várias foram criadas assegurando os direitos e a condição de cidadão à mulher, ao negro e à criança. Resta, agora, a transformação das práticas políticas, que deverá ocorrer a partir da vontade de nossos dirigentes. Devemos aplaudir e considerar que iniciativas como a do PVNC sejam protagonistas de tal evento.

Em 5 meses de desenvolvimento da dinâmica, quase 500 pessoas de nove cidades do estado do Rio de Janeiro discutiram e avaliaram as práticas governamentais em 20 oficinas. O material ganhou espaço também na Internet, no site do Ibase, e já foi copiado por 13 estados. Para adaptá-lo à realidade de qualquer município, basta que se obtenham os dados orçamentários na prefeitura ou Câmara Municipal local.

A grande flexibilidade desta dinâmica lhe concede um caráter universal. Apesar de ter sido elaborado pensando inicialmente em jovens, o material é adaptável a qualquer grupo, organização e município, tanto pelo seu formato, quanto pelo seu conteúdo e importância. Houve até quem sugerisse que os próprios vereadores passassem por esta experiência. O debate contribui diretamente na formação de jovens e adolescentes, consolidando mais cedo a formação para o exercício pleno de cidadania.

A iniciativa orienta a olhar de maneira crítica às promessas governamentais e a avaliar o vigente. Contribui na qualificação não só na hora do voto, mas também na elaboração de demandas ao longo de um mandato. Distingue-se melhor as atribuições de cada esfera de governo, do papel dos atores políticos e as ações que buscam dirimir as carências populares das de interesses privados.

- A dinâmica pode ser desenvolvida em turmas de 14 a 75 pessoas
- Formam-se grupos de no máximo 3 participantes
- 4,6 bilhões em dinheiro fictício é distribuído entre os grupos
- Os grupos distribuem o dinheiro entre as 7 principais áreas de atuação do governo municipal
- Os resultados dos grupos são reunidos formando o resultado geral de todos participantes
- O orçamento elaborado pelos participantes e o orçamento do Prefeito são comparados

Real x virtual

Podemos comparar o orçamento do município do Rio de Janeiro com o elaborado pelos participantes. O município do Rio conta, para o ano 2000, com R\$ 4,6 bilhões. Pelos resultados, percebe-se que os jovens do PVNC elegeram como prioritário Educação e Cultura. Em seguida, Saúde, Saneamento, Habitação e Urbanismo. Nota-se que os serviços que beneficiam o cidadão



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

diretamente são privilegiados, com 66% do orçamento. Já no orçamento da prefeitura o peso da máquina administrativa, do Poder Legislativo e dos inativos do serviço público municipal conta com quase metade da receita municipal, restando 53% para as políticas públicas.

Remédio para doença crônica

François E. J. de Bremaeker

Nos tempos em que a inflação assumia contornos hoje inimagináveis, chegando aos 2.500% ao ano, o controle das finanças públicas não passava de uma verdadeira fantasia. A inflação se encarregava de dificultar a atuação dos bons administradores, de vez que era impossível empreender uma gestão financeira adequada. As dívidas públicas, que se acumulavam e cresciam a cada ano, eram igualmente dissimuladas por ela.

O Plano Real, surgido após uma sucessão de planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado, conseguiu mudar a situação. Com o passar dos anos, ficou flagrante a herança de descontrole das finanças públicas no âmbito das três esferas de governo. As dificuldades financeiras do passado faziam com que a prática, antes usual, de deixar para o exercício financeiro seguinte a quitação de parte das despesas efetuadas na gestão anterior, continuasse prevalecendo.

Esses fatos levaram à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva corrigir problemas advindos do déficit público crônico, estabelecendo regras que levam a um controle maior sobre a gestão de suas finanças. Essa é a situação do governo federal e dos governos estaduais. Segundo pesquisa do Banco de Dados Municipais do Ibam - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - para o ano de 1998, pouco mais da metade dos municípios (55,5%) também se encontra nessa situação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal procura fazer com que o poder público realize despesas dentro do limite de suas receitas. Isto representa dizer que deverá ser evitada, a todo custo, a ampliação do déficit primário, ou seja, que a dívida pública aumente ainda mais. Dessa forma, estarão sendo criadas as condições para que, além do pagamento regular das dívidas, haja possibilidade de se amortizar, com o produto do resultado primário, o principal da dívida e, assim, reduzir a conta dos juros no futuro.

Hora de prestar contas

A apreensão dos prefeitos em relação à Lei está no fato de que, dadas as dificuldades financeiras enfrentadas pela maioria dos municípios, eles se viram pressionados a equilibrar suas finanças em um espaço de tempo excessivamente curto. Além das despesas pertencentes ao exercício financeiro, também a ela se adicionam, em grande parte, os restos a pagar do exercício anterior, o pagamento de dívidas acumuladas no passado (fundada e mobiliária) e os precatórios. Sem falar que mais de 31% dos municípios estão tendo redução dos recursos do Fundo de Participação (FPM).



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Na percepção do Ibam, a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal está relacionada a elementos como os prazos para cumprimento de dispositivos previstos na própria Lei, obrigatoriedade da União, de proporcionar aos municípios assistência técnica e cooperação financeira (art. 64). E ainda, a instalação e funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67), responsável pelo acompanhamento e avaliação da política e operacionalidade da gestão fiscal.

Para que seja facilitado o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser criadas condições mais favoráveis aos municípios. Nesse sentido, o Ibam encaminhou ao Senado um conjunto de quatro propostas (ler abaixo).

A transformação das propostas em dispositivos legais depende unicamente de iniciativa política. O objetivo é criar um ambiente mais favorável à gestão financeira municipal, para a qual é necessário receber um fluxo regular de recursos, tornando possível equacionar o pagamento das suas dívidas com limites diferenciados de comprometimentos dos recursos, segundo o nível de pobreza.

É preciso ainda reconhecer a injustiça que representa para os municípios - que dispõem de apenas 16% do montante de recursos tributários do país - suportar o custeio das funções de competência das demais entidade da federação.

Em favor dos municípios

1. Pagamento das dívidas

Dada à diversidade de situações encontrada entre os municípios, seria razoável estabelecer limites menores de comprometimento das receitas para municípios considerados mais pobres, inclusive para evitar que fosse afetado o custeio dos serviços sociais. Nesse caso, os mil municípios mais pobres deveriam comprometer, no máximo, 7% das suas receitas, enquanto os outros mil (de 1001 a 2000 mais pobres) deveriam comprometer, no máximo, 10% das suas receitas.

A exemplo do padrão de renegociação das dívidas dos governos estaduais, conseguido por um reduzido número de municípios de grande porte demográfico, sugere-se que os municípios, de um modo geral, devam comprometer, no máximo, 13% das suas receitas tributárias e de transferências constitucionais.

2. Transferências constitucionais

É necessário que se estabeleça uma equalização de todas as transferências constitucionais, procedimento através do qual os repasses seriam efetuados mensalmente em razão da média do valor global dos repasses realizados no exercício anterior. Nos dois últimos meses do exercício, seria efetuado o acerto de contas. Isto daria maior tranquilidade aos gestores públicos.

A permanência do cenário de incertezas gerado pela irregularidade dos valores repassados mensalmente, tanto do FPM quanto do ICMS - os mais significativos para as finanças municipais -, poderá trazer reflexos negativos para a administração municipal. O não-cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivado por fatores que fogem ao controle dos municípios, poderá contrariar o princípio da continuidade administrativa, deixando os gestores



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

públicos, que não se dispuserem a agir com rigor fiscal, expostos a penalizações da futura legislação.

3. *Compensação das despesas*

Pesquisa realizada pelo Banco de Dados Municipais do Ibam constatou que as despesas realizadas pelos municípios com as atividades de competência da União e dos estados chega, em média, a pelo menos 4,52% das suas receitas, o equivalente no ano de 1998 a um gasto de R\$ 3,1 bilhões. Não só aqueles ligados às áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, mas de diferentes naturezas como Administração Fazendária, Agricultura, Comunicações, Judiciário, Segurança Pública, Trabalho e Transportes.

Para o Ibam, seria injusto penalizar os agentes públicos por um déficit fiscal provocado por despesas efetuadas com a manutenção de serviços de competência da União e dos estados. Deveria, sim, ser produzido um diploma legal estabelecendo que essas despesas fossem contabilizadas à parte e deduzidas das despesas municipais, mediante compensação, para fins de apuração do efetivo déficit fiscal municipal. Dessa forma, a maioria dos municípios não mais estaria em situação de déficit, evitando as penalizações. Caso os municípios venham a cortar esses gastos, não se sabe a extensão dos efeitos que daí adviriam, sempre em prejuízo das populações mais pobres.

4. *Redutor do FPM*

A Lei Complementar nº 91, de 1997, foi editada com o objetivo de corrigir as distorções na distribuição dos recursos do FPM, em razão das diferenças no quantitativo populacional desses municípios, resultado de uma superestimação da população (66% dos casos) ou da sua redução por conta da emancipação de um ou mais municípios (34% dos casos).

Através dessa Lei foi introduzido o dispositivo redutor do coeficiente do FPM, a ser aplicado a partir de 1999 até 2003. A redução do coeficiente se dá à razão de um quinto da diferença a cada ano.

Dessa forma, a perda de recursos em decorrência da aplicação dos redutores do FPM ocorreu em 1.740 municípios em 2000 (primeiro ano de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal) e ocorrerá em 1.708 municípios em 2001. O fenômeno acontece com maior intensidade nas regiões mais pobres do país: 57,8% dos municípios sujeitos ao redutor encontram-se nas regiões Nordeste, Centro-oeste e Norte (1.005 casos).

Pelo fato de o FPM representar a principal fonte de recursos para a maioria dos municípios, o impacto da aplicação do redutor nas suas finanças é significativo para expressiva parcela, podendo representar um grave problema adicional para o seu enquadramento nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para evitar o aumento do desemprego nas prefeituras, sugere-se um prazo maior de tolerância na adequação dos gastos com pessoal (limite de 60%).

Quem não participa se trumbica

Júlia Ribeiro



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

As ideias que o termo orçamento participativo - OP - desperta são variadas. Vem sendo associado à noção de gestão transparente, democrática e popular. Na prática verifica-se que alguns governos pegam carona na expressão, mas que longe estão dessa qualidade. Optar por essa metodologia exige força de vontade do governo em partilhar o poder de decisão sobre as despesas públicas. Na intenção de mapear as experiências brasileiras, o Fórum Nacional de Participação Popular realizou uma pesquisa inédita reunindo as características fundamentais sobre diversas dinâmicas identificadas como OP.

Adotada por algumas prefeituras no Brasil e pelo estado do Rio Grande do Sul, não existe um modelo único de OP a ser seguido. Ao contrário, há uma grande liberdade quanto à dinâmica a ser adotada e o papel da população no processo.

Sendo a elaboração do orçamento anual uma prerrogativa do Poder Executivo, o OP é, em um primeiro momento, uma forma que os prefeitos têm de levar a população a discutir o destino do dinheiro público. Ao invocar a participação da população em geral e da sociedade civil organizada (associações de moradores, movimentos de políticas setoriais, ONGs, sindicatos, entidades empresariais e religiosas, conselhos municipais etc), pretendem que mais pessoas participem do processo decisório de definição de políticas e que, portanto, mais pessoas sejam contempladas e atendidas pelo poder público. A participação é um conceito-chave quando pensamos em orçamento público, uma vez que para todo orçamento há quem participe de sua elaboração, mesmo que sejam duas ou três pessoas. Em sua leitura, identifica-se quem mais participa observando-se quem mais ganha.

O OP é visto também como um meio de inibir a apropriação do poder e dinheiro públicos pelos interesses privados, ao tornar transparente o processo decisório tradicionalmente obscuro. Sob essa perspectiva, torna-se a arena de disputa e negociação entre as diferentes perspectivas, prioridades, visões de mundo e interesses. O desafio passa a ser equilibrar tal conflito, submetendo o resultado, que será impresso e seguido no orçamento, ao julgamento da população. A segurança do OP não é a participação pontual, mas constante, durante todos os momentos-chave de decisão, sejam eles na elaboração, na execução ou na avaliação das políticas públicas.

A primeira contribuição que traz à sociedade em geral, inclusive às pessoas de municípios que não se servem dessa metodologia, é a divulgação ou popularização do tema, aproximando o dia-a-dia dos cidadãos às ações tomadas pelo poder público. Feita essa relação entre cotidiano e ações do Estado, fica mais fácil vislumbrar o poder que a participação de cada um pode ter se voltada para a intervenção no processo de escolha das prioridades que ocorre em nossa cidade. Uma vez implementado, em um processo paulatino e pedagógico, população e governo tendem a estar mais qualificados, repensando seus antigos papéis e posturas.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Obstáculos

A pesquisa realizada não nos forneceu elementos para analisar os impactos e as transformações sociais trazidas pelas experiências de OP. Mas foi possível verificar os principais entraves para sua instalação e apontar parâmetros para indicar o que pode ou não ser chamado de OP.

Foram identificados casos em todas as regiões do Brasil, em municípios de pequeno, médio e grande porte. A maioria das experiências estava sendo iniciada na gestão estudada de maneira que muitos problemas identificados são pertinentes às dificuldades de sua implantação, de conquista e mobilização dos atores - inclusive do próprio governo -, de representação e negociação, e por fim, do cumprimento dos compromissos e prestação de contas. Poucas são as experiências com mais de oito anos. E mesmo aquelas que parecem estar bem estruturadas ou ser sofisticadas, sempre buscam espaço para revisão de suas dinâmicas.

Um marco no avanço dos fundamentos e da qualidade nas experiências pode ser dado pela profundidade das discussões. Se em um primeiro momento as discussões e as necessidades apontadas pela população são subsídios de um planejamento de curto prazo por se tratarem de questões prementes - como pavimentação de ruas e saneamento básico - a qualidade de um OP pode ser medida pela capacidade de se cumprirem/atenderem a essas necessidades e trazer à tona questões de maior significado para o município como um todo, ampliando a visão do cidadão(ã) em relação a seu município e orientando os planos de longo prazo, visando ao desenvolvimento econômico.

Verificando quem está envolvido em todo o processo e como é realizada cada etapa pode-se identificar algumas fragilidades. Em experiências mais antigas, problemas como o envolvimento da máquina administrativa e de resistência do Poder Legislativo, ainda não foram superados. Coesão e integração na equipe do governo são fundamentais para sobrevivência do OP.

De maneira geral, o avanço da relação Estado-sociedade nessa última década foi grande, sobretudo se consideradas as experiências de OP. Mas é equivocado agarrar-se a ele como se fosse a salvação da lavoura. O pensamento que tende a predominar é de que o OP é a garantia de democracia e a solução dos problemas sociais, funcionando como selo de qualidade aos governos. Muitas vezes, porém, acontece da bandeira pela instalação do OP sobrepujar a importância da participação no orçamento.

Essa inversão de necessidades corre o risco de fazer do OP um programa de trabalho com fim em si mesmo - como podemos verificar em alguns casos - ao invés de ser um meio para o fortalecimento da sociedade civil para ocupação nos espaços e momentos legais, sejam os conselhos, os movimentos ou as associações de moradores.

Divulgação e autonomia

Para que se estabeleça um diálogo autônomo, independente e qualificado com o poder público, para além da manutenção do próprio OP, devem-se prever momentos de sensibilização e



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

capacitação dos participantes - ministrado por entes externos ao governo - além de definir em seu regimento e instrumentos de instituição procedimento para uma ampla divulgação, participação e para a autonomia da sociedade civil.

Garantir a intervenção e o acompanhamento no orçamento é possível, basta verificar quais são os instrumentos disponíveis no município e quais as formas de prestação de contas do prefeito e secretários à população.

Embora caiba ao poder público apresentar as prestações de contas (balancetes e balanço) e, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, um resumo da movimentação financeira anual, a população não pode depender e nem deve aguardar que este venha ao seu encontro e ofereça todas as informações. O diálogo pode acontecer através do envio de demandas aos poderes Legislativo e Executivo, e ao longo do processo de execução do orçamento sob forma de acompanhamento das ações desenvolvidas e políticas públicas.

Plenárias ou audiências públicas temáticas ou regionais são espaços de diálogo que podem ser conquistados. Discutir os problemas do município e definir as políticas adequadas, no entanto, com ou sem OP, requer que antes se tenha um diagnóstico das carências municipais do mesmo, feito pelos órgãos ou fundações competentes (IBGE, Ipea) e pelos próprios conselhos municipais, universidades, prefeitura, Câmara etc.

É imprescindível que os governos se ocupem da divulgação e elaboração de instrumentos dessa natureza. Ao ser preenchida essa lacuna um passo fundamental estará sendo dado na conclusão de um circuito de diálogo e de participação. Com ou sem OP, promover a cidadania é um ato de vontade política, mas antes disso é um dever do Estado e um direito da população.

Ciclo do OP (assim denominado pela equipe do Fórum Paulista de Participação Popular)

Segundo a pesquisa Experiências de OP no Brasil - 97/2000, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, do qual o Ibase faz parte, 103 municípios no Brasil adotaram uma metodologia de consulta e envolvimento da população nas decisões orçamentárias, muitas vezes assim denominadas. Cada experiência conta com a criatividade e soluções pertinentes às peculiaridades do seu município.

Podemos apontar, em linhas gerais, as etapas fundamentais de um processo de OP que verificamos na pesquisa, sempre sendo estabelecidos à metodologia e os critérios próprios de funcionamento.

- Definição de regras
- Mobilização da população
- Eleição de representantes
- Levantamento de demandas
- Definição das prioridades
- Acompanhamento da execução das demandas
- Prestação de contas



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 1 – Conceitos, princípios e objetivos da gestão orçamentária e financeira no setor público

Pensando como um processo que contém etapas, regras e atores variados, a cada ano de existência o OP deve avançar e todos esses elementos amadurecer. Não se deve temer por sua avaliação e aperfeiçoamento contínuos.

SUGESTÃO DE LEITURA

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e RIBEIRO, Matilde, (Org.) *Gênero e raça nas políticas públicas: experiências em Santo André - SP*. São Paulo, Póllis, 2001, p. 104. (Publicações Póllis, 3)

REFERÊNCIAS

<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0056.html>

<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

DESVENDANDO OS LABIRINTOS DAS DESPESAS PÚBLICAS

COMPREENDENDO O ORÇAMENTO

Na aula passada, você foi apresentado, em uma perspectiva panorâmica, ao universo da Gestão Orçamentária e Financeira. A partir desta aula, a de número 2, estamos disponibilizando a você um conteúdo detalhado e capaz de lhe promover um detalhamento sobre o assunto.

Então, vamos lá.

É importante perceber que, em qualquer orçamento, o procedimento é o mesmo, seja doméstico, de uma festa de amigos, de uma empresa ou de uma prefeitura. A começar pela receita se determinam as despesas, buscando sempre o equilíbrio no saldo. Podemos, no entanto, comparar os resultados dos exercícios feitos com os de outras pessoas, de lugares, culturas e interesses diferentes e verificar que, com a mesma quantia de dinheiro, as despesas são múltiplas.

Isso é decorrente do fato de que a orientação de cada orçamento é dada a partir das necessidades e valores de cada pessoa. Existe nesse processo uma priorização. Estabelece-se uma ordem entre as necessidades. Parte-se do que é essencial para a sobrevivência, como alimentação e moradia.

No orçamento público a elaboração não é diferente. Uma grande lista de necessidades é produzida. E por serem públicas, elas são descritas em forma de lei. Mas, como se escolhe o que é mais ou o que é menos prioritário? Quem vai ou não ser atendido pelo poder público no ano para o qual o orçamento está sendo planejado?

FIXE ALGUNS CONCEITOS

Receita – dinheiro ganho / renda.

Despesa – dinheiro gasto / gastos.

Saldo – diferença entre receita e despesa.

Déficit – Receita menor que despesa (balanço negativo).

Equilíbrio – Receita igual à despesa (diferença = 0).

Superávit – Receita maior que despesa (balanço positivo).

GASTOS GOVERNAMENTAIS X GASTOS PÚBLICOS

Consideram-se gastos governamentais apenas as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e parte da indireta.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

Dessa forma, seriam englobados neste conceito apenas os gastos realizados pelas esferas do governo mais autarquias e fundações. Trata-se dos gastos de manutenção dos serviços públicos

Já os gastos públicos englobam em sua totalidade, além dos gastos governamentais, as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo aí as empresas estatais.

DESPESA ORÇAMENTÁRIA

É o conjunto de dispêndios realizados pelos entes federativos para custear os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital).

Ao saldar gastos, o ente federado o faz apenas por estarem fixados na lei do orçamento ou em lei especial. E a execução tem por objetivo a realização e o funcionamento dos serviços públicos.

A despesa faz parte do orçamento e corresponde às autorizações para dispêndios com as várias atribuições governamentais.



As despesas públicas devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo, por meio do ato administrativo chamado orçamento público. Exceção diz respeito às despesas extraorçamentárias.

As despesas públicas devem obedecer aos seguintes requisitos:

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

- **Utilidade:** atender a um número significativo de pessoas;
- **Legitimidade:** atender a uma necessidade pública real;
- **Discussão pública:** ser discutida e aprovada pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas do respectivo ente;
- **Possibilidade contributiva:** possibilidade de a população atender à carga tributária decorrente da despesa;
- **Oportunidade;**
- **Hierarquia de gastos;** e
- Ser estipulada (*prevista*) em lei.

ESTRUTURA DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

■ **Classificação Institucional**

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

■ **Classificação Funcional**

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

A. Função

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa.

B. Subfunção

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

■ **Estrutura Programática**

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual – PPA para o período de quatro anos.

A. Programa

Ele é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

B. Ação

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

Elas são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

- a) *Atividade*: É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.
- b) *Projeto*: É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo.
- c) *Operação Especial*: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

■ **Natureza da Despesa Orçamentária**

O conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento.

1º Nível: Categoria Econômica,

2º Nível: Grupo de Despesa,

3º Nível: Modalidade de Aplicação,

4º Nível: Elemento de Despesa e

5º Nível: Desdobramento do Elemento de Despesa (Facultativo).

■ **Categoria Econômica**

A despesa, assim como a receita, é classificada em duas categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

A. Despesas Correntes: são as que não contribuem, diretamente, para a formação, ou aquisição, de um bem de capital.

B. Despesas de Capital: dizem respeito às despesas que contribuem, diretamente, para a formação, ou aquisição, de um bem de capital.

■ **Grupo de Despesa**

É um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir:

A. Grupo de Natureza da Despesa:

- Pessoal e Encargos Sociais,
- Juros e Encargos da Dívida,
- Outras Despesas Correntes,

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

- Investimentos,
- Inversões Financeiras,
- Amortização da Dívida,
- Reserva de Contingência.

■ **Modalidade de Aplicação**

A modalidade de aplicação tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo, ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades.

O objetivo essencial é possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Também indica se tais recursos são aplicados mediante transferência para entidades privadas sem fins lucrativos, outras instituições ou ao exterior.

A. Modalidade de Aplicação

- Transferências à União,
- Transferências aos Estados e ao Distrito Federal,
- Transferências aos Municípios,
- Transferências às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos,
- Transferências às Instituições Privadas com Fins Lucrativos,
- Transferências às Instituições Multigovernamentais,
- Transferências aos Consórcios Públicos,
- Transferências ao Exterior,
- Aplicações Diretas,
- Aplicação Direta, decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades,
- Integrantes dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e
- A Definir.

■ **Elemento de Despesa**

Tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins.

■ **Desdobramento do Elemento de Despesa (facultativo)**

Conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária, fica facultado por parte de cada ente o desdobramento dos elementos de despesa.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

■ **Etapas da Despesa Orçamentária**

Para melhor compreensão do processo orçamentário, pode-se classificar a despesa orçamentária em duas etapas:

- Planejamento e
- Execução.

A. Planejamento

Abrange, de modo geral, a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação e contratação.

- Fixação da despesa: A fixação da despesa orçamentária insere-se no processo de planejamento e compreende a adoção de medidas em direção a uma situação idealizada, tendo em vista os recursos disponíveis e observando as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo. A despesa é fixada pela Lei Orçamentária Anual.
- Orçado inicial: Valor do orçamento inicial fixado pela Lei Orçamentária, distribuído no âmbito da Unidade Orçamentária por Funcional Programática, Elemento da Despesa e Fonte de Recursos.
- Orçado atualizado: Valor inicial acrescido e/ou reduzido pelos créditos e/ou alterações aprovados.

B. Execução

Os estágios da despesa orçamentária pública na forma prevista na Lei nº 4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento.

1. *Empenho* – De acordo com o artigo 58, da Lei nº. 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Ressalta-se que o artigo 60 da Lei nº 4.320/1964 veda a realização da despesa sem prévio empenho.
2. *Liquidação* – Conforme dispõe o artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar:
 - I. A origem e o objeto do que se deve pagar,
 - II. A importância exata a pagar e
 - III. A quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.
3. *Pagamento* – O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

■ ***Restos a Pagar***

No final do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em Restos a Pagar e constituirão a Dívida Flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de Restos a Pagar: os Processados e os Não-processados.

Os Restos a Pagar Processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente, apenas, o estágio do pagamento.

Já os Restos a Pagar Não-processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu o estágio de empenho, e ainda não foi liquidado nem pago.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

VÍDEO

Orçamento Fácil vídeo 6: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

duração 4min 09seg

<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

Orçamento Fácil vídeo 10: Despesas Públicas Obrigatórias, Dicas

<https://www.youtube.com/watch?v=g7Xyk5sSnIU>

Orçamento Fácil vídeo 12

<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

MATERIAL DE APOIO

Para administrar a organização pública

Texto extraído de: GRAHAM JR., Cole Blease, HAYS, Steven W.

Para Administrar a Organização Pública. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro, 1994.

(...) Para não chegarmos à conclusão de que o governo é pouco mais que uma série de escolas e casas para idosos, bem defendidas, ainda que pesadamente endividadas, consideremos por um momento os importantes serviços governamentais não tão conspícuos, como educação, defesa e benefícios sociais. Qualquer um que tenha visitado alguma vez um país estrangeiro em que o setor público seja incipientemente desenvolvido e mantido, deverá estar especialmente ciente da impressionante quantidade de serviços que o governo dos Estados Unidos silenciosamente administra. Entre as condições que predominam em muitas nações subdesenvolvidas encontram-se: serviços de utilidade pública não-confiáveis ou inexistentes (resultando em luzes que tremulam ou se apagam de repente, água impossível de se beber e condições de trânsito que fazem com que a Amtrak pareça ser o epítome da eficiência), praticantes não-licenciados em não-regularizados de todas as profissões imagináveis (do motorista de táxi que o pega no aeroporto até o médico que cuida dos ferimentos que se possa vir a sofrer num acidente de trânsito); níveis agudos de poluição (devidos ao não-tratamento dos esgotos, à não-regulamentação das descargas industriais e à inadequação dos sistemas de remoção de lixo); condições de vida e trabalho inseguras ou insalubres (exemplificadas pela ausência de códigos de construção, padrões de zoneamento e programas de inspeção para remédios, gêneros alimentícios, restaurantes, atividades comerciais e outras conveniências públicas) e sistemas de controle social e econômico que não merecem confiança (proteção inadequada contra incêndios, ausência de programas governamentais de seguro para proteger a poupança e os rendimentos, e métodos insatisfatórios de manter a estabilidade



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

monetária). Os americanos, ao contrário, cresceram acostumados a ter a proteção do seu governo em relação a essas e muitas outras ocorrências desse tipo. De fato, parte substancial da decantada qualidade de vida dos Estados Unidos pode ser atribuída tanto à proteção dos regulamentos e serviços do governo como à abrangência do sistema econômico. E porque a maior parte desses serviços é prestada com eficiência e discrição, muitos americanos nem mesmo se dão conta do papel que a administração pública desempenha nas suas vidas cotidianas. (...)

MACÊDO, Mauricio Ferreira de: Efeitos do Novo Regime Fiscal, SENADO FEDERAL Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF Conselho Editorial 2017. 12 pag.

Manual Técnico Orçamentário 2017. Pag 1 a 42.

SUGESTÃO DE LEITURA

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-38-2017-efeitos-do-novo-regime-fiscal>

Orçamento Público:

BREMAEKER, François E. J. Mitos e verdade sobre as finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

CALMON, Paulo Du Pin. Os Três Mitos sobre a Democratização do Processo Orçamentário. Boletim Orçamento & Democracia, ano 1, n. 3, nov.1993.

CASTRO, Antônio Barros de. Introdução à economia: uma abordagem estruturalista. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978.

CASTRO, Jorge Abrahão. Gastos Públicos com a Educação Básica. In: RBEP - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília Vol. 79, Set.-Dez.1998.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. Administração e Direito Financeiro e Orçamentário. 2 ed. Brasília, Vest-com Editora, 1998.

COSTA, Marcelo C. da, RANGEL, André da S. Perfil Orçamentário dos Municípios da Baixada Fluminense em 2001. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, FASE/IPPUR - UFRJ. Rio de Janeiro, Maio 2001.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 7 ed. São Paulo, Atlas, 1997.

IBASE - O Processo Orçamentário na Constituição de 1988. Boletim Orçamento & Democracia, ano 1, n. 2, jul.1993. (encarte)



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 Comentada. 28 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1998.

MACÊDO, Mauricio Ferreira de: Efeitos do Novo Regime Fiscal, SENADO FEDERAL Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF Conselho Editorial 2017.

ROCHA, José. Os Impostos e a Concentração de Renda. Brasília, Unafisco, 1991.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1983.

SCHMIDT, Davi Luiz. A "desidiotização" da cidadania. Porto Alegre, jul.1993, 198 p.. (dissertação de mestrado em educação pela UFRGS).

TOMBINI, Tildo Noelmo. Planejamento governamental: política e programação orçamentária. Revista ABOP 27, 3º quadrimestre/1986 (pp. 17-50).

WILDAWSKY, Aaron. A Orçamentação como Conflito de Interesses. The New politics of the Budgetary Process, Second Edition, New York, HarperCollins Publishers Inc., 1992.

Orçamento Participativo:

BAIERLE, Sérgio Gregório. Porto Alegre, pólis no terceiro mundo?: a emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: Cadernos Cidade. Porto Alegre, n.2, vol.1, mai.1994, 20 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo, Ática, 1991.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.). Revista Pólis. São Paulo, Pólis, (14): 21-41, 1994.

FEDOZZI, Luciano. A reforma administrativa e a democratização do executivo; uma nova lei para a participação popular. Porto Alegre, jun.1990, 5 p.

_____. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

HARNECKER, Marta. Aprendiendo a gobernar: Alcaldía de Porto Alegre. Havana, Centro de Recuperación y Difusión de la Memória Histórica del Movimiento Popular Latinoamericano (MEPLA), Colección: Haciendo camino al andar, nº 2, Out.1993, 40 p.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 - Desvendando os labirintos das despesas públicas

LESBAUPIN, Ivo (org.). Prefeituras do povo e para o povo. São Paulo, Edições Loyola, 1996.

MOURA, Suzana. Ideário e prática da participação popular no governo local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia (org.). Poder Local: governo e cidadania. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 181-190.

OLIVEIRA, Carlos Afonso et al. Angra dos Reis: gestão Democrática; apropriação do solo urbano. Rio de Janeiro, IBASE, vol. I, 1993.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 2 – Desvendando os labirintos das despesas públicas

REFERÊNCIAS

Da SILVA, Luís Carlos. *Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)*. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2007.

GREGGIANIN, Eugênio. *Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual)*. Cadernos ASLEGIS, Brasília, n.º. 25, p. 21, jan/abr. 2005.
Jund, S. (2008). *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública* (3rd ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, 5ª edição.

https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf

Manuais de Receita Nacional e de Despesa Nacional, aprovados pela Portaria Conjunta Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Orçamento Federal n.º 3, de 15 de outubro de 2008.

https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC_131_Despesas.pdf

MOGNATTI, Marcos César de Farias. *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União*. Monografia para o Curso de Especialização em Orçamento Público. Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal. 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*, 2.ª Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004, 394p.

SANTA HELENA, Eber Z. *O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional*. In: Cadernos ASLEGIS. Brasília, v. 6, n.º. 21, p. 9-36, dez-2003.

<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

RECEITA ORÇAMENTÁRIA
conceitos, classificação e etapas

Olá!

Nesta aula vamos tratar sobre programação e classificação de Receitas, Fundos Especiais e Convênios. Elementos capazes de contribuir para a execução de políticas públicas que alcancem a coletividade, em especial a sua porção que necessita das ações de Estado, que no Brasil é a maioria da nossa população.

Mesmo cientes de termos por participantes inúmeros gestores públicos, chamamos a atenção para a conveniência de se aprimorar cada vez mais o seu talento em qualificar cada vez mais a cidadania. Uma tarefa possível apenas pela lapidação do conhecimento. Quando se pensa saber tudo está na hora de se avançar para a próxima etapa.

O estágio do aprimoramento.

Como você sabe, no setor público, o regime orçamentário reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho e a receita orçamentária pela arrecadação – artigo 35, da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei do Orçamento, que se refere ao regime orçamentário e não ao regime contábil (patrimonial), aplicável ao setor público para reconhecimento de ativos e passivos).

Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas e

II – as despesas nele legalmente empenhadas.

É importante se recordar que Receita Pública (RP) é o montante total (impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos) em dinheiro recolhido pelo setor fazendário dos entes federativos e incorporado ao patrimônio da administração pública.

O recurso serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos. A RP está regulamentada pelo Capítulo II, da Lei de Orçamento. Em sentido amplo, ela é o recolhimento de bens aos cofres públicos, sendo sinônimo de ingresso ou entrada. Diferencia-se da receita tributária, pois ao contrário desta, não está limitada à arrecadação de tributos e multas, sendo que a receita tributária é um dos tipos de receita pública.

A RP também inclui as receitas das empresas estatais, a remuneração dos investimentos do Estado e os juros das dívidas fiscais. É oportuno instruir que há entradas que não são consideradas receita, ou seja, a receita que não foi arrematada e operações de curso anormal, como por exemplo, Antecipação de Receita Orçamentária.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Importante: As taxas, as contribuições para previdência, os empréstimos e as transferências de fundos como Fundeb, SUS, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente possuem destino específico. As demais receitas não.

CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA PÚBLICA

A receita pode ser categorizada em Orçamentárias e Extraorçamentária. A primeira é quando os recursos não serão restituídos posteriormente. A outra natureza indica que os recursos deverão ser devolvidos.

A. Receita Orçamentária: Fonte de recursos que são do Estado e que não serão devolvidos. São usados nas despesas públicas e podem ser previstas na lei orçamentária anual.

B. Receita Extraorçamentária: São patrimônios que serão devolvidos futuramente, pois se tratam de recursos transitórios do Estado e que não podem ser previstos no orçamento. É usado para pagar as despesas extraorçamentárias e podem ser convertidas em orçamentárias no momento em que o Estado consegue se beneficiar de decisões administrativas favoráveis.

■ QUANTO À NATUREZA

A. In Natura: Prestação de serviço e obrigações ao Estado sem pagamento financeiro. Ex: Alistamento e serviço militar.

B. Em serviços: Pagamento de obrigações utilizando dinheiro.

■ QUANTO À APLICAÇÃO

A. Receita Geral: Refere-se a uma receita sem destino anteriormente definido, como os impostos em geral.

B. Receita Especial: Receita com um destino já definido.

■ QUANTO À CATEGORIA ECONÔMICA

A. Efetiva: Situação que faz crescer a situação líquida patrimonial fundindo-se ao patrimônio público e não representa uma obrigação do poder público.

B. Não-efetiva: Não muda a situação líquida patrimonial.

Receitas correntes: Receitas em que não há uma cobrança financeira em relação ao Estado.

Receita Tributária: Corresponde aos tributos relacionados a legislação tributária: taxas, impostos, contribuições sociais (previdenciárias, salário-educação), contribuições econômicas (compensações financeiras para exploração de recursos minerais, etc.), contribuições de melhorias e prestações de serviços.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Receitas de Contribuições: Está relacionada às receitas de caráter social e as de caráter econômico. São analisadas como encargos para fiscais.

Receita Patrimonial: Surge com a exploração dos bens do governo com a venda de bens públicos (como prédios, terrenos ou uma grande empresa).

Receita Agropecuária: Resultado da exploração das atividades agropecuárias.

Receita Industrial: Resultado das atividades industriais como serviços de utilidade pública, construção civil e extrativismo mineral.

Receita de Serviços: Resultante das seguintes atividades: meios de transporte, serviços, comércio, serviços educacionais, etc.

Transferências Correntes: São recursos financeiros concebidos por pessoas jurídicas ou físicas e que são utilizadas no atendimento de Despesas Correntes. Isso é importante para compreender a origem da receita e sua destinação.

Outras Receitas Correntes: São receitas que não se adequam aos já citados anteriormente. Ex: juros de mora, multas, cobrança da dívida ativa, etc.

Receitas de capital: Receitas que surgem através de recursos financeiros que surgem da contração de dívidas.

Operações de Crédito: Está relacionada com a obtenção de recursos com o intuito de suprir disparidades orçamentárias ou financiar obras públicas. São essas operações de crédito que cobrem déficits orçamentários.

Alienação de Bens: Está correlacionada com alienação de bens patrimoniais como imóveis e ações.

Amortização de Empréstimos: A amortização de empréstimos é considerada uma receita de capital.

Transferências de Capital: Estão associadas às Despesas de Capital e nela devem ser aplicadas.

Outras Receitas de Capital: Estão relacionadas com as Receitas de Capital que não podem ser classificadas em outras fontes.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

■ **QUANTO A DURAÇÃO**

A. Ordinária: Receitas periódicas responsáveis pelo abastecimento dos cofres públicos, como os impostos. Ex: Impostos e taxas regulares.

B. Extraordinárias: Receitas esporádicas que entram apenas eventualmente nos cofres público. Ex: IEG, empréstimos compulsórios e doações.

■ **QUANTO A FONTE**

A. Originárias: São as que surgem através do próprio patrimônio do Estado. Ele produz os bens e serviços e realiza atividades parecidas com as do setor privado. Ocorrem sob a vontade do Estado e do setor privado. Exemplo: venda de combustíveis.

B. Derivadas: Procede do patrimônio dos contribuintes, por meio de autorização do Estado. Essas receitas surgem através de empresas privadas e a renda de determinadas pessoas que devem pagar tributos, penalidades, apreensões, etc. Mistas: Receita proveniente das empresas públicas.

Espécies da Receita Pública

A. Domínio Público - São as concentradas e permanentes no Estado. Além disso, são caracterizadas como patrimônio da União, dos Estados e municípios. São bens que não são convertidos em renda e que não podem ser vendidos. Exemplos: escolas, hospitais, etc.

B. Domínio Privado - São as que pertencem ao Estado e geram renda. Eles satisfazem as necessidades públicas, não prescrevem e não são passíveis de propriedade exclusiva ou privada.

Estágios da Receita Pública

A receita pública deve ocorrer por meio de uma sequência de ações para auxiliar a entrada dos recursos financeiros nos cofres estatais. Confira os seguintes estágios:

A. Previsão

É uma estimativa em relação as receitas no intuito de estabelecer uma proposta orçamentária para aprovação no legislativo e na criação de uma Lei Orçamentária.

Foi instituído pelo Decreto Federal nº. 15.783, de 08/11/22, três fases para a receita: arrecadação, fixação e recolhimento. Como não há a possibilidade de fixação da receita ela torna-se prevista, pois não há certeza do processo. Posteriormente foi implantada a Lei 4.320/64, que criou a previsão da receita.

B. Arrecadação

O processo de arrecadação ocorre quando o Estado recolhe, tributos, multas e créditos. Os valores arrecadados devem ser redirecionados para a Conta Única do Tesouro Nacional. A arrecadação pode acontecer nos casos em que são retidos ou descontados os tributos como acontece com o imposto de renda descontado na folha de pagamento.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

A arrecadação pode ser caracterizar em direta, quando é realizada pelo próprio Estado, ou indireta, em casos em que a arrecadação é feita por terceiros conveniados ao Estado. São denominados agentes de arrecadação responsáveis pelo recolhimento, são eles:

- *Agentes públicos.*
- *Agentes privados.*
- *Recolhimento.*

O processo de recolhimento ocorre quando o agente arrecadador (público ou privado) repassa o o que foi arrecadado para o Tesouro Público ou banco oficial. Essa conta única está no Banco Central.

Dívida Ativa: A dívida Ativa são créditos na Fazenda Pública que quando não são pagos no dia de seu vencimento, são inscritos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme a legislação relacionada ou por meio de processo regular.

Não é nenhum segredo que o PSB preconiza um Novo Federalismo, que possibilite a dilatação da soberania municipal. Por enquanto, uma das ferramentas da relativa autossuficiência são os Fundos Especiais, que têm arraigados em suas bases os pilares da municipalização, descentralização e democratização. Recursos oportunos no enfrentamento à cultura da dominação histórica que ainda existe em grande intensidade na maioria dos municípios brasileiros.

A descentralização traz, sobretudo aos municípios, a possibilidade de gerirem as políticas sociais e garantir os direitos à cidadania. Porém, por si só, não muda o tipo de dominação histórica que há nos municípios, o clientelismo e o patrimonialismo.

As políticas sociais têm em sua essência política, o desenvolvimento social, ou seja, os gastos com essas despesas deveriam ser observadas como a chave para um crescimento digno, em que a população cresça e se desenvolva junto com as finanças do país.

Mas administrativamente, essas políticas são vistas como um fardo para o crescimento econômico, ou como despesas de segunda categoria. Ou seja, despesas que devem ser saciadas, mais por questão eleitoral do que por demanda em cidadania. Em outros termos, o direito da população aos serviços sociais não é observado como um investimento ao desenvolvimento econômico, mas como despesas, gastos.

A programação objetiva das despesas que o Estado tem de satisfazer com os recursos públicos, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, que são instrumentos, não pode assumir sempre a responsabilidade de definir em termos amplos, como quando e onde melhor estarão investidos tais recursos. Dai a necessidade em estabelecer programas especiais, de caráter global e permanente.

É um modo de se executar as metas, nas quais os recursos, uma vez programados, não podem sofrer qualquer restrição ou perdas a ponto de comprometer todo o projeto. Os recursos públicos, na



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

autonomia de projeto e no enquadramento do investimento em função específica, estarão definidos como programação especial e esses recursos desvinculados do Orçamento são caracterizados como Fundos Especiais. Que, aliás, está associado à identificação das ações conceituadas como relevantes no contexto da administração pública.

Os Fundos Especiais são, de acordo com o artigo 71, da Lei do Orçamento, produtos de receitas especificadas que se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação. Em suma, são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados por intermédio de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor e sujeitos obrigatoriamente ao controle externo do Tribunal de Contas.

E dependendo do objetivo pretendido, os Fundos se desdobram em *fundo de gestão de recursos financeiros* (destinados exclusivamente a financiamentos de investimentos em todas as áreas de interesse da entidade), em *fundos rotativos* (os que são criados e destinados àqueles programas cujos resultados financeiros são reinvestidos) e em *fundos de gestão de recursos financeiros e de outras naturezas* (destinados à execução de programas especiais e trabalhos em setores da administração pública, tais como saúde, educação, assistência e outros).

No último desdobramento de fundos, é que se tem a base de formulação para a municipalização das políticas sociais. No que diz respeito às características dos Fundos Especiais estão receitas especificadas, vinculação à realização de certos objetivos ou serviços, normas peculiares de aplicação, vinculação a determinado órgão da Administração, descentralização interna do processo decisório, assim como plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica.

O FE, por ser uma vinculação de receita, é um tipo de instrumento de política fiscal. Sendo que, a Constituição Federal de 1988, por questões político-financeiras, orienta as políticas públicas, principalmente as sociais, a se ajustarem à constituição de Fundos Especiais. A política fiscal, em suas atribuições no sistema tributária de geração de recursos necessários ao poder público para realizar funções próprias, desenvolve estratégias para arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições) que contribuam para uma boa efetivação da receita, sendo que a vinculação de parte da receita arrecadada (os impostos são vedados pela Constituição Federal) pode ser justificada pelas despesas decorrentes, por exemplo, a CPMF (Contribuição Permanente sobre as Movimentações Financeiras), que incide sobre as movimentações financeiras, é uma contribuição criada e vinculada para financiar as ações de saúde pública.

Com a vinculação da receita para um fundo, de certa forma se tem um controle do que foi arrecadado ou gasto. E o Fundo Especial como instrumento desta política fiscal justifica, arbitrariamente, as atitudes dessa política, dissociando, do montante da receita, o quanto será destinado para cobrir as despesas sociais. Apesar de que, dentro do sistema tributário, essa vinculação possa atrapalhar uma reforma tributária mais justa, pois a vinculação de tributos de uma

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

mesma base de cálculo, como é o caso do PIS e da COFINS, para fundos diferentes podem gerar maior complexidade ao sistema tributário.

Chegando a terça parte final desta aula, tratemos sobre Convênio. Contudo, façamos inicialmente uma diferenciação entre Convênio e Contrato. Apesar de aparentemente serem considerados conceitos distintos, uma considerável parcela dos entes federativos vez ou outra amarga a não aprovação das minutas.

Para bem compreender o instituto do convênio é essencial distingui-lo do contrato. De forma bem simples e direta é possível distinguir o contrato de um convênio a partir de suas principais características.

A lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), em seu artigo 2º, parágrafo único, considera contrato *“todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”*.

O convênio, por sua vez, tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado objetivo comum, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, como há no contrato (obrigações recíprocas).

Em um contrato de compra e venda aquele que vende, pretende receber o dinheiro acordado, e aquele que compra deseja o bem alienado, de modo que os objetos almejados por cada um são diversos, razão pela qual os sujeitos da obrigação são denominados de partes. Por outro lado, a posição jurídica dos participantes de um convênio é idêntica para todos, pois têm interesses comuns e coincidentes, há cooperação entre eles.

O que pode existir é a diversificação na forma de cooperação de cada partícipe, mas deseja-se um único objetivo comum, tanto é que qualquer um deles pode denunciar o convênio e se retirar no momento que bem entender, apenas responsabilizando-se pelas obrigações assumidas até então.

É importante salientar que a essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído:

- a) tem natureza de um acordo;
- b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;
- c) cujos interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Por outro lado, feita a distinção entre convênios e contratos, não menos importante saber da existência de diversas normas que regulam os mais variados tipos de convênios.

Há convênios sem repasse de recursos financeiros, com repasse, de cooperação técnica, etc., cada qual submetido a uma legislação própria ou específica, atendendo sempre às balizas do artigo 116, da Lei nº. 8.666/1993.

Artigo 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Parágrafo 1º – A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;
- III – etapas ou fases de execução;
- IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – cronograma de desembolso;
- VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Parágrafo 2º – Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Parágrafo 3º – As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

- I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;
- II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;
- III – quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

Parágrafo 4º – Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

Parágrafo 5º – As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Parágrafo 6º – Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

De um modo geral, pode-se afirmar que os instrumentos de convênio, termos de parceria ou contratos de gestão não são destinados à execução de obras ou à instalação de bens de infraestrutura, pois essas atividades pressupõem contrato administrativo propriamente dito.

O Decreto nº. 6.170/2007 se aplica ou regulamenta contratos de repasse, termos de cooperação e convênios que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Por esse decreto, criou-se o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), de modo que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênio, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados, com acesso ao público, via rede mundial de computadores – internet [*Na última aula, a 8ª, esse sistema será amplamente abordado*].

A propósito, geralmente o convênio passa por quatro fases consubstanciadas em:

- a)** proposição,
- b)** celebração ou formalização,
- c)** execução e
- d)** prestação de contas.

É oportuno esclarecer que se tem identificado nove tipos de convênios:

- a)** acordos entre Estados,
- b)** convênios de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS),
- c)** formação de consórcios públicos,
- d)** obtenção de dados em conjunto,
- e)** delegação de atribuições,
- f)** cooperação em matérias de competência comum das unidades administrativas,
- g)** convênios com ONGs (incluindo relacionamento com organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, organizações da sociedade civil com nomenclatura “contrato de gestão”, “termo de parceria”, “termo de colaboração”, “termo de fomento”),
- h)** convênios internos à Administração Pública.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 - Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

VÍDEO

<https://www.youtube.com/watch?v=ZcqgaEjJ7Aw>

vídeo 14: fases das despesas Públicas 4min

<https://www.youtube.com/watch?v=k4IEqYRdU3k>

Transferências Voluntárias - Convênios e Contratos de Repasse - 8min.
Renato Chaves



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

MATERIAL DE APOIO

Competências dos municípios

Elenaldo Celso Teixeira

O que é competência

Entende-se por competência a capacidade, o poder de atuar, fazer leis, promover políticas, administrar recursos dentro do campo de ação que envolve todo o território de cada uma das esferas de poder: município, estado e União.

O conhecimento sobre as competências é de fundamental importância para saber em que assuntos ou matérias podem ser propostas políticas, ações e decisões.

O Estado brasileiro é composto de três esferas de poder, a União, os estados e os municípios, cada um com sua competência própria, seu próprio campo de atuação e algumas competências comuns.

Estas três esferas possuem poderes diferentes, sendo que alguns são específicos de cada uma, ou seja, exclusivos, outros são comuns às três esferas (União, estados e municípios). Para tanto, estas competências devem estar claramente definidas, evitando assim que uma esfera invada a competência da outra, como no caso de reforma agrária em que só a União pode fazer, cabendo as outras esferas colaborar, realizar parcerias etc.

Portanto, não existe hierarquia entre as três esferas, uma não é superior a outra, todas são autônomas, embora os seus espaços sejam diferentes e tenham abrangência diversa.

A União abrange todo o território do país, os estados por sua vez possuem territórios menores que estão dentro da União, já os municípios tem territórios menores ainda inseridos dentro dos estados, ou seja, uma esfera está dentro da outra.

As competências estão definidas na Constituição Federal nos artigos 21 a 24, não podendo ser alterados a não ser com a reforma constitucional. Já as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais detalham as competências para as respectivas esferas.

Convém ressaltar que a Constituição de 1988 não detalha muito as competências dos estados, cabendo a Constituição Estadual defini-las, não podendo, de forma alguma, contradizer a Constituição Federal. A Constituição da Bahia define em seu artigo 11 as competências do estado e no art. 59 transcreve os dispositivos da CF sobre as competências dos municípios. A carta magna de 1988 ampliou as competências do município, pois além daquelas definidas no artigo 30, outras mais específicas, sobre a política urbana, no artigo 183.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Tipos de competência

Competência exclusiva ou privativa - Somente aquela esfera (União, estado e município) pode exercê-la. Logo a competência exclusiva da União, só pode ser exercida pela União, se é exclusiva do município nem o estado nem a União podem exercê-la, servindo esta norma para todas as demais competências privativas.

Estas esferas são autônomas, ou seja, dentro das suas competências fixadas na Constituição Federal, elas possuem liberdade de fazer o que for melhor de acordo com sua realidade. Há casos porém que mesmo exercendo sua competência, terá que obedecer certas regras ou diretrizes formuladas por outra esfera. Como exemplo, tem-se a criação de distritos, que terá de obedecer algumas regras definidas pela legislação estadual (o número de residências para ser considerado distrito).

No caso do município, são competências privativas aquelas que se referem ao interesse local, detalhadas na Lei Orgânica Municipal: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos, captura de animais, estradas vicinais, estacionamentos, organização de seus serviços.

Em geral, poderíamos agrupar estas competências da seguinte forma:

1. Serviços públicos: limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo etc;
2. Ordenamento e uso do solo: plano diretor, vias urbanas, localização de estacionamentos etc;
3. Uso do espaço público: praças, jardins, espaço de propaganda e publicidade etc;
4. Abastecimento alimentar: matadouros, feiras livres, mercados etc;
5. Cultura e Lazer: esporte, festas, eventos;
6. Desenvolvimento local - apoio à geração de emprego e renda.

Para exercer estas competências, o município faz leis, autoriza funcionamento, concede licenças e realiza ações.

Competência Comum - É o poder que tanto uma esfera como a outra podem exercer. São áreas em que deve haver cooperação, trabalho conjunto. Por exemplo, a política ambiental é de competência das 3 esferas que, geralmente atuam em conjunto para preservar florestas, fauna, etc.

Competência Concorrente - Há algumas matérias em que cabe a União estabelecer normas gerais e, às outras esferas, cabe complementar, adaptando estas regras às peculiaridades regionais ou locais. Por exemplo, a legislação sobre o Orçamento é de competência da União, estados e municípios. Cabe à União estabelecer as normas gerais que, neste caso, estão na lei 4320/64. Já os estados e municípios devem elaborar e executar o procedimento orçamentário de acordo com as normas gerais estabelecidas naquela Lei, mas quem decide o quanto vai gastar e em que vai gastar, no caso, é o município.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Conteúdo das competências dos municípios

As competências privativas dos municípios estão definidas no art.30 da Constituição Federal, podendo ser agrupadas em Legislativa, Tributária, Financeira, Administrativa e Políticas Públicas Municipais.

Legislativa

Esta competência está prevista no art.30 incisos I, II, sendo próprio do município legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Para podermos entender o que significa assuntos de interesse local passaremos a dar alguns exemplos que estão presentes no dia a dia do município.

Quanto à competência suplementar da legislação federal e estadual, podemos definir como as regras em que cabe a União ou estado legislar de forma geral, ou seja com diretrizes gerais, cabendo ao município suplementar a legislação, adaptando aos interesses e peculiaridades locais. Como exemplo: a desapropriação de imóveis, licitação e contratos, seguridade social.

Tributária

A competência tributária não diz respeito apenas a elaborar e aprovar a legislação específica - Código Tributário Municipal - ajustada às normas gerais do Código Tributário Nacional, mas principalmente arrecadar os impostos, taxas e contribuições. Para uma melhor compreensão cabe ressaltar quais são os impostos e taxas municipais:

- IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano.
- ISS: Imposto sobre Serviços.
- ITBI: Imposto de Transmissão Inter Vivos.
- Taxa de Serviços: cobrança de determinados serviços prestados ao contribuinte (taxa de iluminação pública)
- Taxa pelo serviço de polícia: pagamento para licença de serviço.
- Contribuição de Melhoria: pagamento em decorrência de melhorias urbanas em determinada área, as quais valorizam os imóveis situados neste local
- Contribuição Social de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais

Convém ressaltar que a competência Tributária do Município envolve fixação de alíquotas, dentro dos limites, isenções, incentivos prazos, etc. Não podendo criar novos impostos.

Financeira

Esta competência diz respeito à gestão de recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos. Mas a aplicação destes recursos exige sua previsão que é feita pelo Processo Orçamentário (PPA, LDO,



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

LO). A receita pública envolve não só a cobrança dos tributos, como a receita oriunda da renda do patrimônio público, dos preços públicos cobrados pela prestação de serviços por parte do poder público municipal.

A competência financeira está vinculada à competência tributária, mas vai além, pois não se resume a gerir as receitas dos tributos e de outras fontes (patrimoniais, serviços, aplicação financeira, convênios e empréstimos), como também as despesas de custeio e de investimento. Esta competência hoje está regulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal que exige uma gestão fiscal rigorosa de forma a não ocorrer desequilíbrio entre receita e despesa e uma série de atos do Poder Público visando a maior transparência perante a sociedade (divulgação de relatórios, acesso às contas, audiências públicas).

Administrativa

O município administra de forma autônoma os seus bens e serviços. Para isso é preciso regulamentá-los. Muitas das atividades desenvolvidas na competência legislativa e financeira são traduzidas em medidas concretas através desta competência; logo, as leis são executadas, atos são praticados e as políticas públicas previstas no orçamento são realizadas.

Importante ressaltar que para fazer compras de equipamentos ou materiais é necessário uma licitação. Para admitir pessoal é necessário, em geral, concurso público. Logo, são estes atos e normas que o regulam, que compreendem a competência administrativa. A aquisição de bens, equipamentos, a concessão ou autorização de serviços, a utilização do poder de polícia para fazer cumprir as leis fazem parte da competência administrativa.

Elaboração e execução de políticas públicas e serviços municipais

Políticas públicas envolvem diretrizes, objetivos, orientações sobre a prestação dos serviços.

- a. Política de educação - Cabe ao município implementar a educação Pré-escolar e ensino fundamental, embora obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e Estado através de recursos do antigo FUNDEF.
- b. Política de saúde - Hoje realizada em comum com o estado e a União, através do SUS, porém, com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde, centros, hospitais quando municipalizados.
- c. Política urbana - Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais, que envolvem o plano diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (Art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento. Infraestrutura básica e construção de moradia e espaços de lazer e esporte.
- d. Política de Saneamento básico - Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Esta competência é concorrente aos município, estado e União.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

- e. Política de renda e emprego - Diferente do que muitos pensam, esta competência é fundamental para o município, devendo ela ser exercida em comum com a União e estados. A Constituição Federal fala em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (Art.23, X), logo é de fundamental importância uma política pública municipal que possibilite superar a situação de desemprego generalizado.
- f. Política agrícola - Representa competência chave exercida pelo município em comum com a União e estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (Art.23,VIII). Convém lembrar que o município não possui competência para realizar Reforma Agrária, sendo esta exclusiva da União.
- g. Política cultural - Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, conservar a identidade e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Esta é uma competência comum ao estado, à União e ao município.
- h. Política ambiental - Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde a direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente.

Classificações das despesas passo a passo

Quanto às classificações, sabemos que são 3: Institucional, Funcional e Econômica. Na verdade, todas se referem a uma mesma ação do governo, mas cada uma delas fornece uma informação diferente, ou seja, são pontos de vistas diferentes.

Dizemos que o orçamento é uma grande lista de ações, como esta (exemplo tirado da Lei Orçamentária de São João de Meriti, RJ)

10.01.12.243.0021.094	Operacionalização de creches Nova Baixada	305.000,00
3111.00.02.00	Venc. vantagens fixas Efet. 0002	200.000,00
3111.00.03.00	Venc. vantagens fixas Com. 0002	60.000,00
3111.00.04.00	outros materiais - 0002	45.000,00

Ao entender o que cada código que disser, você saberá "quem" está realizando a ação, qual o objetivo da mesma e como está sendo realizada.

A Classificação Institucional, informa "quem" realiza: se é a Secretaria de Educação ou Assistência Social, ou seja, qual o órgão, a Instituição. Se quiser mais detalhes, poderá verificar "quem" dentro daquele órgão é o responsável pela ação, nesse caso, chamamos de Unidade Orçamentária (UO). Cada órgão possui uma ou mais UOs. No exemplo acima, o número 10 indica o Órgão e o 01, a UO.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

Mas, talvez o interesse seja somente verificar os gastos do município em determinado objetivo (no exemplo, Educação). O código que nos diz "em que" o prefeito gasta é o que vem a seguir, 12. Para saber o que ele significa, precisa consultar a tabela de Funções, válida em todo território nacional, para todas as esferas de governo. Ao contrário dos órgãos, que cada município possui a sua relação.

Com a tabela (que você pode obter em Material de Apoio), saberemos que o número 12 corresponde à Função Educação. Mas, se nos interessar saber em que exatamente, recorreremos ao código 243, que é a Subfunção "Assistência à Criança e ao Adolescente". A Função 12 pode ter várias ações, a Subfunção 243 também. Essas fazem parte da chamada Classificação Funcional que também possui uma terceira "subclassificação", se podemos falar assim, que é o Programa. No exemplo dado, é indicado pelo código 0021, e, como na classificação institucional, não há um padrão para todos os municípios e orçamentos. Cada orçamento traduz uma realidade específica.

O código isolado (2) indica se ação é um projeto ou uma atividade (se é uma despesa pontual ou contínua). Os últimos números são referentes àquela ação, dando identidade e caráter único à ela.

A codificação nos permite ter diversas informações do orçamento, além de garantir que cada ação seja única, não se repetindo no órgão ou em nenhum outro.

Por fim, temos a Classificação Econômica, indicando "como" será realizado o gasto: antes de tudo se se refere à uma Despesa de Capital ou Corrente. Em seguida, saberemos se diz respeito a pagamento e encargos pessoais, juros e amortização da dívida, inversões financeiras ou investimentos. E assim, a cada código teremos uma informação mais específica, sendo capaz de descobrir se se trata de uma "diária", "auxílio financeiro a estudantes", "obras", etc, isto é, definindo o objeto da despesa. (Existe uma tabela pré-estabelecida disponível em Material de Apoio).

Nessa classificação podemos saber ainda se os recursos utilizados para realização da despesa serão oriundos do próprio orçamento ou de transferências de outros organismos ou instâncias governamentais.

SUGESTÃO DE LEITURA

LEI N° 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília: Senado Federal. 1996.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. Brasília: Senado Federal. 2005.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal. 1988.

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTE, Ana Maria de Aveline e BORGES, Clayton Brito. *Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público ou Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul*. Estados Comparados por Funções do Orçamento.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008

JUNQUEIRA, Lueiano Antonio Prates; et al. *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: XI Concurso de Ensaivos dei CLAD, 1997. p. 5-13.

MARIOTTI, Francisco C. E. *As receitas e as despesas públicas*.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. *Convênios Públicos e seus Regimes Jurídicos*. São Paulo: FMM. p. 219. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

REIS, Heraldo da Costa. *Fundos Especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos*. Rio de Janeiro: IBAM. 1993.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e Municípios*. São Paulo: CEPAM e Correios, 1999. p. 87-96. (O Município no século XXI: Cenários e perspectivas.)

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. *Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros*. Economia Aplicada vol. 11 n°. 4, Ribeirão Preto. Outubro/dezembro de 2007. ISSN 1413-8050.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 3 – Receita Orçamentária: conceitos, classificação e etapas

SILVA, Mauro Santos. *Vinculações de receitas não financeiras da União*. Panamá: VIII Congresso Internacional dei CLAD sobre la reforma dei Estado y de la Administraeió n Pública, 2003.

SILVA, Suelene dos Santos da Conceição; MORAES, Helder Boska de. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais*. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo: USP, 2006.

http://www.educacaopublica.rj.gov.br/oficinas/cidadania/orcamento/mod02/ppp/mat_apoio_classificacoes.html

<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/oficinas/cidadania/orcamento/mod02/ppp/Lei4320.pdf>



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – INÍCIO DO SUCESSO ADMINISTRATIVO

Enfim, chegamos ao coração econômico da administração pública.

UM POUCO DE HISTÓRIA

A história do orçamento remonta à Carta Magna (1217) do rei João Sem-Terra, da Inglaterra, na qual era estabelecido o princípio de que não se poderia retirar recursos dos cidadãos sem prévio consentimento do Common Counsel (o Congresso da época).

Nesse primeiro momento, a cobrança de tributo só se tornaria legítima quando consentida pelo órgão de representação.

Em um segundo momento, os gastos também passaram a ser objeto de decisão por parte dos cidadãos, ou seja, o orçamento tornou-se o documento que permitiria o controle das ações governamentais.

Atualmente, ele é um plano elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, que mostra quanto de dinheiro o Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – quando houver) vai ganhar e gastar em um determinado espaço de tempo. Pode ser visto também como um contrato entre as partes, entre cidadãos e poder público, em que os primeiros se comprometem a pagar algum dinheiro ao Estado, o qual, em troca, se empenha a prestar os serviços de que a população precisa.

DESCUBRA....

Imagine que você queira consultar o orçamento público do seu município. Onde encontrar? Como vai procurar? Afina de contas, por onde você começa?

A proposta orçamentária parte do Poder Executivo. Pois bem, ela é publicada, ainda como proposta, no Diário da Câmara Municipal, se for a proposta para o município (se a proposta orçamentária for destinada ao estado, é publicada no Diário da Assembleia Legislativa daquele estado).

Depois de sancionado, o orçamento é publicado no Diário Oficial do Estado, se for do estado, e no Diário Oficial do Município, caso seja o orçamento público do município.

CONHEÇA MAIS...

Os orçamentos públicos costumam ser documentos de inúmeras páginas e, muitas vezes, com dezenas de tabelas, gráficos, listas e textos. Se você se familiarizar com cada parte que o compõe, terá, com certeza, uma visão mais amigável desse documento.

DOMINE AS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

O Poder Executivo envia a proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Em anexo à proposta vão:

a. Mensagem do prefeito ou do governador;

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

- b. Texto da lei;
- c. Lista de competências de cada órgão da administração pública;
- d. A legislação que habilita o poder público a arrecadar e a gastar;
- e. Quadros demonstrando o impacto das isenções fiscais sobre as receitas e a regionalização das despesas;
- f. Quadros de detalhamentos das despesas (QDD).

CONCENTRAÇÃO

*Algumas alterações podem ocorrer, como, por exemplo,
a LDO obrigar a apresentação de algum novo item/demonstrativo.*

Dicas para que você não forme ideias distorcidas sobre a apresentação do orçamento:

Gráfico é um elemento que pode compor a estrutura dos orçamentos, mas é bom esclarecer que você pode encontrar orçamentos que não trazem esse elemento em sua estrutura. Isso quer dizer que é um recurso que, em algumas vezes, é usado, mas não obrigatoriamente.

Pode ainda acompanhar o orçamento: lista com as competências de cada órgão e unidade orçamentária e organograma da administração pública.

Seja perspicaz....

Um orçamento pode parecer uma publicação um pouco confusa porque contém diversas tabelas com diferentes propósitos. Por isso, uma orientação:

É importante que você leia os quadros consolidados, pois são estudos prévios do orçamento, segundo os respectivos critérios de classificação. Essa iniciativa, sem dúvida, vai facilitar a sua compreensão.

Estude, agora, uma outra parte que compõe o orçamento, o QDD. Imaginamos que você esteja se perguntando: o que essa sigla significa? Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) que são os quadros de detalhamento das despesas. Suas apresentações atendem aos critérios de poder, órgãos e unidade orçamentária quando esta existir.

No QDD, você encontra o detalhamento de todas as ações e políticas públicas que serão implementadas pelo poder público. Essa peça orçamentária traz:

ÓRGÃO
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
AÇÕES – Código das ações
<ul style="list-style-type: none">• Discriminação da fonte• Classificação econômica• Dotação total



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Informações sobre a elaboração do orçamento no Brasil

Saiba que: o orçamento público no Brasil é elaborado sempre por iniciativa do Poder Executivo, segundo a técnica do orçamento-programa.

Essa técnica é uma forma de clarificar e orientar as ações desenvolvidas pelo poder público. Tem um mérito: o de dar visibilidade aos objetivos para as ações públicas. Isso quer dizer que é permitido ao (à) cidadão(ã) que paga os seus impostos saber o que o governo está devolvendo à sociedade em termos de serviços, seja em nível federal, estadual ou municipal.

É importante esclarecer

O orçamento no Brasil é autorizativo. Você sabe bem o que isso significa? Quando o orçamento é elaborado, indica quanto será gasto e de que forma, para cada ação do estado. Isso não significa, porém, que, obrigatoriamente, deve ser feito e gasto tudo o que consta do seu planejamento. O orçamento autoriza tendo em vista as necessidades e o plano de desenvolvimento de cada região. Se for possível realizar tudo o que se lê no orçamento público, ótimo! Caso não se consiga, por qualquer motivo, não há punição para os governantes.

Vale lembrar que, no Brasil, o orçamento público define um programa de trabalho anual, apontando as prioridades e a destinação dos recursos disponíveis para o período de 12 meses, a contar de 1º de janeiro.

É interessante ressaltar que, em outros países, não acontece assim. Nos Estados Unidos, por exemplo, o orçamento elaborado deverá ser realizado pelo governo no tempo em que foi estimado. Nesse caso, o orçamento é classificado como impositivo.

Mas de onde vem mesmo o dinheiro do orçamento público? Como se conseguem os recursos públicos? Você se lembra? A Introdução do módulo anterior define bem isso. Ele vem da própria sociedade em forma de impostos, taxas e contribuições e é devolvido à sociedade como bens e serviços.

Pois bem, os recursos públicos são apresentados no orçamento por meio de dotações. As dotações orçamentárias são os itens que apresentam a despesa pública, as ações que o poder público vai executar no seu detalhamento máximo.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

A dotação orçamentária é, na verdade, a autorização para a execução de um programa, projeto ou atividade. É expressa em uma quantidade de recursos financeiros. É comum a gente ouvir dizer: “A dotação orçamentária para este projeto é de R\$ 180 mil”.

Entendendo bem a linguagem orçamentária

As propostas orçamentárias podem ajudar a esclarecer muita coisa. Veja por quê.

Para facilitar sua leitura, o orçamento é elaborado segundo uma técnica específica. Tal técnica lança mão de algumas formas de classificação que possuem códigos padronizados entre esferas e poderes no Brasil.

A padronização permite a uniformização da linguagem utilizada e até a realização de comparações entre estados e municípios. Os conteúdos das propostas poderão ser entendidos em função das classificações utilizadas e dos objetivos cumpridos.

As propostas orçamentárias são classificadas em três categorias fundamentais:

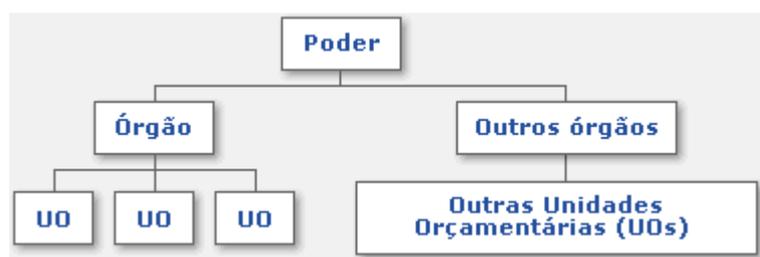
- **Institucional** (*quem gasta?*)
- **Funcional** (*em que é gasto?*)
- **Econômica** (*como é gasto?*)

Você reparou? Cada uma das classificações responde a uma pergunta. Fique você por dentro do “orçamentês” estudando agora cada uma dessas categorias.

Classificação Institucional

A classificação institucional traz duas informações importantes. Você sabe que a União, os estados e os municípios possuem órgãos que compõem a sua estrutura administrativa. Sabe também que esses órgãos podem ser de caráter *normativo*, como os conselhos, ou de caráter *executivo*, como os ministérios e as secretarias estaduais e municipais.

No orçamento, cada órgão se desdobra em unidade orçamentária, seja da esfera federal, estadual ou municipal. A soma dos orçamentos de cada unidade orçamentária resulta no orçamento global.



Essa classificação indica *quem* (Poder e órgão) realizará a despesa.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Saiba mais...

A classificação institucional permite que você veja a responsabilidade pelo gasto público detalhado em:



Veja como é simples

Nos municípios, o detalhamento por órgãos oferece a oportunidade de se saber, por exemplo, o montante de recursos destinado a esta ou àquela secretaria municipal. Analise com atenção um outro exemplo:

CATEGORIAS DA CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL – níveis de detalhamento:

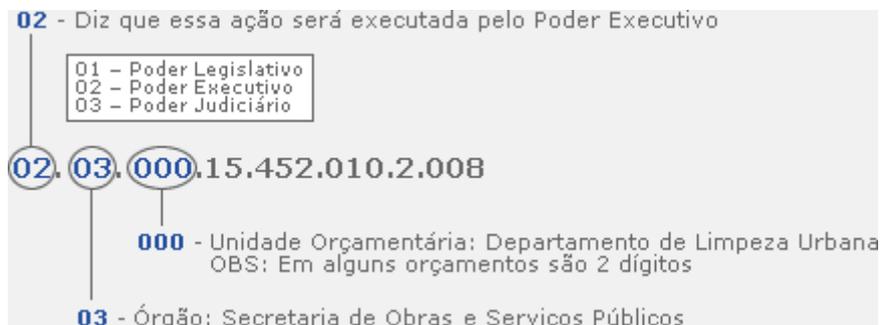
- Primeiro nível – **poder**
Ex.: 1 Poder Executivo
- Segundo nível – **órgão**
Ex.: 17 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- Terceiro nível – **unidade orçamentária**
Ex.:
 - 1702 Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
 - 1703 Fundo Municipal de Assistência Social
 - 1704 Fundo Municipal de Desenvolvimento Social

Observe que existe um número ao lado de cada nível de detalhamento. É um código que, naturalmente, traz um dado importante.

Vamos ver quem é quem acompanhando o exemplo:

Código	Descrição da Ação (Projeto ou atividade)	Dotação
02.03.000.15.452.010.2.008	Serviço de limpeza urbana	157.200

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo



Pare um pouco para registrar os resultados de sua análise. Vamos ajudar.

RESPONDA MENTALMENTE

- Os exemplos acima apresentam níveis de detalhamento?
- No primeiro exemplo, os níveis de detalhamento apresentam os responsáveis pelas despesas públicas com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente?
- No quadro, estão apresentadas as três classificações do orçamento?
- O quadro mostra níveis de detalhamento orçamentário a partir da classificação institucional?
- Ao final da análise, é possível concluir que cabe às unidades orçamentárias a responsabilidade pela realização das despesas previstas no orçamento público?

CONFIRA

Você deve ter dito “não” apenas ao terceiro item, já que estamos falando apenas da classificação institucional, isto é, da instituição responsável pelos recursos públicos.

Agora é o momento de estudar a próxima classificação.

Classificação Funcional

As linhas de ação do governo são definidas no orçamento a partir da classificação funcional. Estude o texto e, para ter sucesso em sua aprendizagem, dê um passo de cada vez, assim:

- *1º passo*: Leia todo o texto para ter uma visão geral do assunto em estudo;
- *2º passo*: Organize as ideias, destacando as mais significativas em um pequeno resumo;
- *3º passo*: Responda às perguntas;
- *4º passo*: Releia todo o seu trabalho.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

A classificação funcional ajuda a identificar a programação de trabalho dos órgãos. Mostra quais serão suas ações e seus objetivos. É desdobrada em:

FUNÇÕES
SUBFUNÇÕES
PROGRAMAS
PROJETOS OU ATIVIDADES - PA
(ação ou item de despesa)

De olho no que é importante destacar:

Cada ação se encaixa em uma categoria mais abrangente. Ninguém fica solto no orçamento. Para cada ação, então, vai existir um programa, que faz parte de uma subfunção, ligada necessariamente a uma função.

A função, portanto, é a categoria mais abrangente de todas, podendo conter várias subfunções. O mesmo se pode dizer da subfunção e do programa, porém, são cada vez mais específicos. É isso que chamamos de desdobramento, lembra-se? Na classificação institucional, também existe desdobramento.

Veja agora o significado de cada um desses termos.

Funções e subfunções

Começemos pelas funções. Essa categoria aponta as áreas de atuação do governo: Educação, Cultura, Habitação, Urbanismo, Saúde, Saneamento e por aí vai.

No Brasil, são 16 áreas de função de governo.

As funções para serem concretizadas são desdobradas em subfunções, que sintetizam as ações que o governo pretende realizar para cumprir as funções dos órgãos públicos.

Programas

O programa reúne projetos ou atividades com a finalidade de desenvolver uma política pública. Por exemplo, no caso do ‘apagão’, não bastava o governo fazer “Concessão de transmissão de energia hidráulica”. Outra ação fazia parte do programa “Abastecimento de energia elétrica”. Você se lembra bem, quer ver? Aí vai: “Campanha de uso racional de recursos naturais”.

Projetos ou atividades (PA)

Como você pode perceber, os projetos/atividades são o nível mais específico de detalhamento apresentado no orçamento, designando as ações propriamente ditas do poder público. Fica claro, então, que um projeto/atividade é sempre o detalhamento das partes de um programa.

Você pode estar se perguntando: projetos e atividades têm o mesmo significado? Não! Veja a diferença:

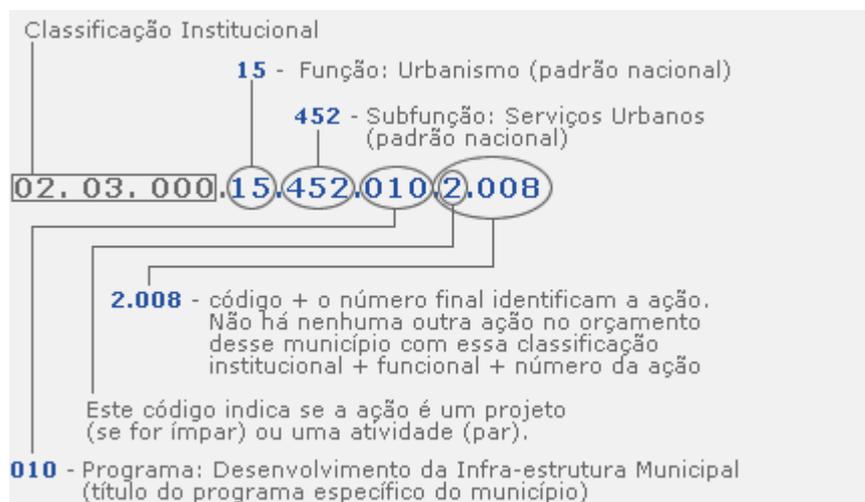
Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Você distingue facilmente os projetos das atividades pela sua própria descrição. Os projetos são ações não contínuas, envolvendo, na maioria dos casos, despesas de capital, compra de materiais ou ações pontuais com começo, meio e fim. Exemplo? Restauração de avenidas. Outro exemplo para esclarecer ainda mais? Compra de viaturas ou treinamento de professores de alfabetização.

Já as atividades são ações contínuas, quase sempre envolvendo despesas correntes. O funcionamento da administração de todo e qualquer setor público depende das atividades. A administração do Conselho Municipal de Saúde, o funcionamento de uma escola ou de um hospital são exemplos de atividades. Repare que há uma continuidade nas ações. As aulas são diárias, e um hospital funciona 24 horas por dia. Observe, agora, o quadro que ilustra o texto.

Agora que você sabe quem é quem, acompanhe no nosso exemplo prático:

Código	Descrição da Ação (Projeto ou atividade)	Dotação
02.03.000.15.452.010.2.008	Serviço de limpeza urbana	157.200



Fixando...

Guarde bem na sua memória as categorias da classificação funcional (níveis de detalhamento):

- FUNÇÕES
- SUBFUNÇÕES
- PROGRAMAS
- PROJETOS OU ATIVIDADES - PA



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Analisando o quadro, fica ainda mais fácil para você diferenciar projetos de atividades. Fique atento às codificações. O último número após o do programa indica se a ação é um projeto ou uma atividade.

Veja:

0184x, onde x pode ser:

1, 3, 5 e 7 - se a ação for um projeto

2, 4, 6 e 8 - se a ação for uma atividade

CONHEÇA AS SUBFUNÇÕES LIGADAS À FUNÇÃO EDUCAÇÃO

Função

12 - Educação

Subfunções

361 - Ensino Fundamental

362 - Ensino Médio

363 - Ensino Profissional

364 - Ensino Superior

365 - Educação Infantil

366 - Educação de Jovens e Adultos

367 - Educação Especial

Modificar o orçamento. Uma possibilidade?

Veja o que, de início, é importante você saber sobre isso: qualquer lei deve ter mecanismos institucionais para a sua alteração. Com o orçamento não é diferente. É sobre a Lei do Orçamento que incide o maior número de pleitos para modificações.

Então, esse documento pode mesmo ser mudado?

Pode sim, em algumas circunstâncias; no entanto, para se alterar o orçamento, é preciso conhecimento, um “saber fazer” e um certo esforço.

E dizemos mais: as maneiras pelas quais se pode alterar o orçamento são várias, sejam estas uma proposta ou a lei definitiva.

A seguir, veja como é.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Enquanto é uma proposta

Esse procedimento é muito comum. Os vereadores têm este poder: propor e incluir propostas. A essas alterações chamamos de ‘emendas’. Seguindo os trâmites normais do ciclo orçamentário, você chega lá.

Apresentam-se as emendas ao Poder Legislativo, se forem aprovadas, pronto! Está feita a alteração. Para a população fazer uma mudança na LOA ou no projeto de Lei, precisa passar pelo Poder Legislativo e um parlamentar assumir a autoria do projeto.

Caso contrário, pode-se recorrer ao artigo 14 da Constituição Federal, que dispõe sobre “Projeto de Lei de Iniciativa Popular”. Essa iniciativa, no entanto, precisa estar acompanhada da assinatura de 5% dos eleitores da esfera a que se destina a lei (municipal, estadual ou federal).

Depois que já é uma lei

As mudanças já se tornam menos simplistas porque a Lei Orçamentária é um instrumento mais rígido do que uma proposta; no entanto, há dispositivos de flexibilidade.

O Poder Executivo conta com dispositivos legais para fazer as alterações necessárias durante a própria vigência da Lei Orçamentária.

Emendando o orçamento e contornando o rigor orçamentário

Pense um pouco nisso: será que há liberdade total para se inserir emendas no orçamento? Qualquer um dos seus aspectos pode ser alterado? Pensou? Então, responda: qual item do orçamento você considera ou imagina que não pode ser alterado?

1. Serviços de terceiros
2. Projetos em andamento

Parabéns se você escolheu os dois itens. Sabe por que é assim? Porque ambos tratam de compromissos assumidos pelo Estado que não podem ser interrompidos. Você já pensou no que aconteceria se fossem desviadas as verbas de um projeto em andamento ou se o pagamento dos prestadores de serviço fosse interrompido?

Atenção!

Você percebeu que existem alguns constrangimentos à liberdade de propor emendas ao orçamento, não é mesmo? Isso quer dizer que não se pode ir mudando, assim sem mais nem menos, a Lei Orçamentária. Então, para que uma emenda não seja rejeitada por motivos técnicos, as regras do jogo devem ser seguidas.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Sempre é bom lembrar!

A proposta do orçamento, quando chega ao Legislativo, já vem fechada, isto é, não há recursos excedentes ou disponíveis, para que a população ou os (as) legisladores(as) disponham deles como bem queiram.

Em consequência disso, você sabe que...

Se todos os recursos já têm destino, qualquer proposta que se faça deverá indicar a origem dos recursos para ser viabilizada. Esses recursos serão necessariamente de outro projeto ou de outra atividade que já faça parte do orçamento. Então, é preciso saber muito bem onde não se pode propor alterações.

Conferindo

Aqui pode ser mexido (podem ser redirecionados) → Os investimentos, as inversões financeiras

Aqui não pode ser mexido (não podem ser redirecionados) → Despesas com pessoal, serviço da dívida

Próximo item...

Durante o exercício o(a) prefeito(a) poderá lançar mão de outro mecanismo de alteração do orçamento.

CONTINGENCIAMENTO

Saiba bem o que esta palavra significa. O chefe do Poder Executivo pode interferir nos gastos do orçamento em duas situações:

- Quando quer limitar a capacidade dos secretários de governo de gastar;
- Quando, realmente, o governo se encontra em dificuldades financeiras.

No segundo caso, o prefeito constata que as receitas começam a frustrar desproporcionalmente às previsões de arrecadação. Então, ele toma a decisão drástica de contingenciar o orçamento como medida preventiva para evitar uma paralisação da máquina pública, com a interrupção, por exemplo, do pagamento de pessoal.

Contingenciamento é, então, um recurso do Executivo para alterar o orçamento. Pode haver municípios com a saúde financeira perfeita que utilizem esse artifício. Até mesmo governos que mal acabaram de iniciar seu ano fiscal agem dessa mesma forma.

As transferências

As transferências são o repasse de recursos da união para estados e municípios.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

Transferências Obrigatórias

São aquelas previstas na Constituição: Fundo de Participação dos Estados (FPE), e dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Transferências Voluntárias

São recursos oriundos de convênios, ajustes, acordos entre duas ou três esferas de governo, com o objetivo de realizar obras e serviços públicos.

Exemplo: as obras dos metrô em Salvador, Belo Horizonte e Recife.

Pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a prefeitura que não cobrar impostos municipais, fica proibida de receber essas transferências.

Visite o site do Ministério da Fazenda. Esta é a sua principal fonte de informação MENSAL sobre a transferência de recursos da União!

- Gestão orçamentária
- Transferências constitucionais
- Transferências

voluntárias

Fonte: SIAFI - Sistema de Administração Financeira (do Governo Federal)

VÍDEO DE APOIO

<https://www.youtube.com/watch?v=2jxW4UFD5vk>

<https://www.youtube.com/watch?v=8DW21KaDgro&t=96s>

<https://www.youtube.com/watch?v=pzqFRzc2W5Y>

<https://www.youtube.com/watch?v=5DvJULtg3Q8>

https://www.youtube.com/watch?v=Pz4vQM_EmzI



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

SUGESTÃO DE LEITURA

Drucker, Peter Ferdinand. O Gestor Eficaz

Drucker, Peter Ferdinand. O Melhor de Peter Drucker

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão: TEXTOS DE REFERÊNCIA Orçamento e Gestão Voltados para Resultados no Setor Público: Comissão Européia Brasília 2006

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília: Senado Federal. 1996.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. Brasília: Senado Federal. 2005.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal. 1988.

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTE, Ana Maria de Aveline e BORGES, Clayton Brito. *Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público ou Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul*. Estados Comparados por Funções do Orçamento.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), com a Oficina publicada na Revista Educação Pública em 16 de dezembro de 2008 – <http://www.ibase.br>

JUNQUEIRA, Lueiano Antonio Prates; et al. *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: XI Concurso de Ensaivos dei CLAD, 1997. p. 5-13.

MARIOTTI, Francisco C. E. *As receitas e as despesas públicas*.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. *Convênios Públicos e seus Regimes Jurídicos*. São Paulo: FMM. p. 219. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

REIS, Heraldo da Costa. *Fundos Especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos*. Rio de Janeiro: IBAM. 1993.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 4 – Planejamento e orçamento – Início do sucesso administrativo

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e Municípios*. São Paulo: CEPAM e Correios, 1999. p. 87-96. (O Município no século XXI: Cenários e perspectivas.)

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. *Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros*. Economia Aplicada vol. 11 n°. 4, Ribeirão Preto. Outubro/dezembro de 2007. ISSN 1413-8050.

SILVA, Mauro Santos. *Vinculações de receitas não financeiras da União*. Panamá: VIII Congresso Internacional dei CLAD sobre la reforma dei Estado y de la Admministraeión Pública, 2003.

SILVA, Suelene dos Santos da Conceição; MORAES, Helder Boska de. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais*. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo: USP, 2006.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

REGRAS ORÇAMENTÁRIAS QUE ILUMINAM O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Agora é hora de ir a fundo no processo orçamentário!

Estudando este módulo você saberá distinguir a finalidade de cada lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) e estará preparado (a) para participar ativamente de cada uma das suas etapas.

Tudo pronto? Então, é só começar!

CICLO ORÇAMENTÁRIO

Talvez você já tenha falado sobre ele. Ele mostra as etapas de elaboração do orçamento, que se renova a cada de governo e se repete anualmente.

Conhecendo a finalidade de cada lei e seus prazos, torna-se mais fácil se organizar.

Isso é fundamental para uma maior participação da sociedade civil nas definições de prioridades para o exercício financeiro do ano.

Antes de conhecer as datas, identifique-as:

- PPA,
- LDO e
- LOA.

As suas datas são as seguintes:

- PPA – elaborado nos primeiros meses de mandato de cada;
- LDO – deve ser enviada para o Poder Legislativo anualmente e até o dia 15 de abril;
- LOA – o Executivo deve encaminhar ao Legislativo, também anualmente, até o dia 30 de setembro.

OBS – é importante assinalar que as datas podem variar de um município para outro. Para dirimir dúvidas, consulte a Lei Orgânica do seu município.

CONHEÇA A FUNÇÃO DE CADA PRECEITO LEGAL

Plano Plurianual – PPA

- É elaborado nos primeiros meses de mandato de cada ;
- Nele, constam os objetivos, as diretrizes e as metas para as despesas de capitais (investimentos) a serem realizadas durante os quatro anos de governo e as despesas correntes delas originadas;
- Renova-se a cada novo mandato de governo. Entra em vigor no ano seguinte à sua aprovação e termina no primeiro ano do governo subsequente;
- Sobrepõe-se hierarquicamente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental



- **RELEVANTE:** Além de um planejamento a longo prazo, esse plano é, em primeiro lugar, a adequação das promessas feitas pelo candidato à realidade do município, do estado ou do país.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

- Orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Define prioridades e metas do governo para o período de um ano;
- É elaborada à luz das metas estabelecidas no PPA, pelo Poder Executivo (prefeito e secretários) e deve ser enviada para o Poder Legislativo até o dia 15 de abril.

Conheça o processo de construção da lei.

Na Câmara, os vereadores analisam, propõem emendas e modificações e votam até o dia 30 de junho. A Câmara reúne representantes de diversos partidos, concepções e demandas sociais, ao contrário do Executivo, que é a representação de um partido ou uma coligação. São os vereadores que trazem à discussão as necessidades e prioridades. Por meio dos vereadores e vereadoras é que se torna possível a maior intervenção da sociedade em geral.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Conhecida como Lei do Orçamento, estima as receitas e fixa as despesas de 1 ano de exercício. A LDO é aprovada. A partir de então, o Executivo deve adequar ao projeto de LOA, encaminhando-a para o Legislativo.

Da mesma forma, o Legislativo propõe alterações, convoca o gabinete do prefeito e as secretarias para apresentação pública dos programas de trabalho e aprova o orçamento até 15 de dezembro. A LOA quantifica todas as receitas previstas e define as despesas públicas (os projetos e as atividades dos três Poderes).



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

Passo a passo do Ciclo Orçamentário

Cada poder exerce um papel específico no processo orçamentário. Ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente da República. Um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Há órgãos encarregados da fiscalização e do julgamento das contas, como os Legislativos e os Tribunais de Contas. Como veremos, os cidadãos e as cidadãs também podem e devem participar do processo orçamentário e se preparar para expor suas propostas e reivindicações.

O ciclo orçamentário é composto de diversas etapas que se relacionam, se completam e se repetem continuamente. Esses passos são semelhantes na União, nos estados e nos municípios.

As diferenças podem estar nas datas-limite de cada um deles. No passo a passo orçamentário, apresentamos os prazos da União. Os prazos dos estados são definidos na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Já os prazos dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

1. O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual pelo Poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito. Na União, o chefe do Executivo deve encaminhar o projeto de lei do PPA ao Legislativo até o dia 31 de agosto.
2. Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa. Na União, esse prazo termina em 15 de dezembro. Se até essa data o PPA não for votado, o recesso é suspenso e os parlamentares continuam em atividade até concluir a votação.
3. Com base no PPA, o Executivo formula o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-empossados baseiam-se no PPA elaborado no governo anterior. Na União, o projeto de LDO deve ser enviado ao Legislativo até o dia 15 de abril.
4. Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (30 de junho, no caso da União) para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a LDO seja aprovada.
5. O Poder Executivo formula o Projeto de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária começa no início do ano e é concluída depois da aprovação

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

da LDO. Na União, o presidente tem até 31 de agosto para encaminhar o projeto ao Congresso Nacional.

6. O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa, que ocorre em 15 de dezembro. Caso contrário, o recesso é suspenso até que a votação seja concluída.



7. Os órgãos e as entidades da administração pública executam seus orçamentos e ficam sujeitos à fiscalização e ao controle interno do respectivo poder, assim como ao controle externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade).

8. Até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9. A cada dois meses, o Executivo reavalia as estimativas de receitas e despesas, para verificar se a meta fiscal será cumprida. Se necessário, para atingir a meta, os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) reduzem temporariamente os limites para a realização de despesas. Essa redução é denominada contingenciamento.

10. Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre, o Executivo deve divulgar um relatório resumido da execução orçamentária (gastos do governo).

11. De acordo com determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, os três poderes divulgam um relatório de fiscal 30 dias após o final de cada quadrimestre. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

12. Após o encerramento do exercício financeiro (31 de dezembro), o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública). Cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) elabora sua prestação de contas separadamente.

13. O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo em no máximo 60 dias após a abertura da sessão legislativa, que tem início em 15 de fevereiro, no caso da União.

14. O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais poderes. Normalmente, isso ocorre em até 60 dias após o recebimento das contas pelo Tribunal.

15. O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo. No âmbito da União, não há prazo fixado.

16. O Executivo divulga um relatório de avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA). Isso ocorre geralmente nos três primeiros meses do ano.

Leis Orçamentárias

O Orçamento da União é um planejamento que indica quanto e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, com base no valor total arrecadado pelos impostos.

FISCALIZE – Acompanhe a execução do orçamento deste ano por meio de relatórios, transferências e convênios.

EMENDAS PARLAMENTARES – Consulte a execução das emendas propostas pelos parlamentares à Lei Orçamentária (LOA).

Plano Plurianual (PPA)

O PPA é um plano elaborado no primeiro ano de cada governante. Portanto, é elaborado a cada quatro anos. Há uma lógica por trás disso. Repare só: quando um governante assume o poder, tem o primeiro ano para propor seu programa de trabalho, adaptar sua plataforma eleitoral ou de campanha à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações do governo durante todo o seu mandato. Faz sentido, não é mesmo?

Validade

Começa no segundo ano do mandato de qualquer prefeito, governador ou presidente e vai até o primeiro ano de mandato do subsequente.

No plano devem constar, de forma regionalizada, os objetivos, diretrizes e metas da administração pública apenas para as despesas de capital e outras delas decorrentes (CF, artigo 165, parágrafo 2º).

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

Para ficar mais clara essa orientação constitucional, você deve entender muito bem o que são essas despesas de capital e as despesas correntes. Veja:

Despesas de Capital

As despesas de capital são, no geral, investimentos. Os investimentos são concretizados através da aquisição de bens, construção de unidades de prestação de serviços públicos, como hospitais e escolas, ou de compra de veículos, por exemplo.

São despesas pontuais, isto é, que ocorrem de vez em quando: não se compra carro ou computadores todos os meses para uma mesma secretaria de governo, não é verdade?

Despesas Correntes

É o nome que se dá às despesas relativas ao funcionamento do serviço público. Nesta primeira lei de planejamento do orçamento público, o PPA, só são registradas aquelas despesas correntes necessárias à manutenção dos novos bens.

Durante a gestão, o governo pretende construir 5 escolas? Isso tem que constar no PPA juntamente com os cálculos pertinentes ao funcionamento desse investimento: consumo de luz, água, telefone, pagamento de funcionários, professores, despesas com alunos, etc, etc.

O plano estruturado dessa forma proporciona ao cidadão ou legislador um retrato bem nítido das finanças do município ou estado, impedindo que governantes "visionários" prometam fazer mais do que os recursos arrecadados permitam. Serve para avaliar o impacto dos investimentos no orçamento.

Um exemplo para ajudar a esclarecer:

Se um governante propuser a construção de hospitais em seu segundo ano de governo, nos anos subsequentes, permanecendo constante a receita, haverá menos recursos disponíveis para investimentos. Isso acontecerá porque a manutenção dos recém-construídos exigirá recursos, que deixarão de ser de despesas de capital para proporcionarem despesas correntes de manutenção.

A elaboração do PPA ocorre no primeiro semestre do ano. Cada Lei Orgânica Municipal (ou Constituição Estadual) poderá trazer pequenas nuances em relação aos prazos que serão apresentados a seguir. Portanto, antes de participar do ciclo orçamentário, verifique os prazos válidos para sua cidade ou estado.

Recapitulando: etapas de uma lei orçamentária - PPA

O Executivo elabora o projeto de PPA até 31 de agosto, quando deve mandar para o Legislativo sua proposta. No Legislativo, o projeto de PPA é enviado para a comissão de orçamento e finanças (ou sua respectiva em cada Câmara Municipal ou Assembleia Legislativa). Nessa comissão, o projeto de PPA recebe emendas que são discutidas entre os vereadores para posterior envio ao plenário para aprovação. Depois de aprovado, o projeto de lei do PPA, agora incluídas as modificações feitas

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

pelos legisladores, é devolvido até o fim da sessão legislativa (15 de dezembro) ao Executivo que o sanciona (com ou sem vetos).

É IMPORTANTE SABER...

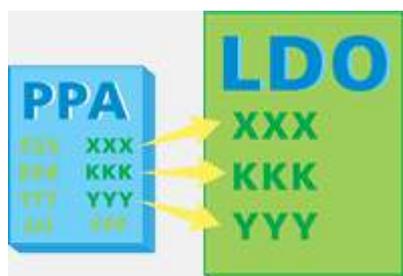
O PPA, por ser um documento de planejamento de longo prazo, se impõe hierarquicamente sobre as demais leis que fazem parte do ciclo orçamentário, orientando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Refleta...

Na ausência da lei complementar de finanças públicas, constata-se que os PPAs costumam ser mais parecidos com uma carta de intenções do que com aquilo a que ele se propunha originalmente. No entanto, mesmo quando sua elaboração parece ter sido criteriosa, a falta de tradição de um planejamento de longo prazo, ajudado por uma cultura inflacionária que durou algumas décadas, acaba por roubar a institucionalidade que essa lei deveria ter. Nesse sentido, não raro a lei do PPA, apesar de ter sido pensada como um documento mais estável e menos suscetível a alterações, acaba sendo revisada constantemente, retirando-lhe credibilidade.



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

Esta lei tem por finalidade fazer a conexão entre o planejamento de longo prazo representado pelo PPA e as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual.

Sua função é orientar a preparação do orçamento pela escolha de prioridades e metas do PPA para o ano seguinte. Também devem fazer parte da LDO as alterações na legislação tributária e a política das agências financeiras oficiais de momento, bem como mudanças na política salarial e de pessoal.

Cada uma dessas normas tem um sentido. No caso da inclusão de prioridades e metas, o sentido é bem óbvio, quer dizer, orientar a elaboração da Lei do Orçamento segundo aquilo que foi estabelecido na lei hierarquicamente superior, isto é, o PPA.

Quanto à inclusão de alterações da legislação tributária, reza a legislação federal que nenhum imposto pode ser recolhido no mesmo ano em que for instituído. Sendo assim, para que o orçamento tenha uma previsão de receita precisa deve-se saber com antecedência a legislação tributária com a qual se conta, para que não se subestime nem superestime a arrecadação.

Finalmente, a inclusão na LDO de alterações na política de pessoal se dá porque, uma vez que gastos com pessoal normalmente constituem-se em um item de despesa nos mais elevados, qualquer alteração na política de pessoal pode causar grandes alterações no perfil do orçamento, liberando recursos ou constringendo muito a capacidade do Estado de investir e prestar novos serviços.

RECAPITULANDO: *etapas de uma lei orçamentária – LDO*

A LDO é uma lei anual, e os prazos para sua elaboração são os seguintes: até 15 de abril, o governo deve encaminhar sua proposta de LDO ao Legislativo. Este, após sua análise e emenda, deve devolvê-la ao Executivo até o término da primeira sessão legislativa, 30 de junho (CF, artigo 57). Caso o projeto de LDO não seja aprovado até então, os vereadores não podem entrar em recesso.

Mais uma vez, por falta de legislação complementar, temos uma situação interessante: nas diversas esferas de governo, repetem-se experiências de legislativos que pouco analisam o projeto de LDO, apressados que ficam para não perder o recesso de meio de ano. Outra nota interessante em relação à LDO é o fato de muitas vezes serem incluídos dispositivos estranhos às finalidades essenciais que deveriam estar contidos nesta lei, ainda que os mesmos sejam correlacionados ao tema.

Sendo um documento mais próximo e institucionalizado do que o PPA, nos municípios onde os movimentos sociais estão mais envolvidos com a questão orçamentária, a LDO tornou-se palco de disputas por agendas políticas mais amplas. Como exemplo, podemos citar a inclusão, em LDO do município do Rio de Janeiro, de dispositivo obrigando o Poder Legislativo a realizar audiências públicas para explicar a proposta orçamentária nas várias regiões da cidade.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

Essa iniciativa seguramente não foi isolada, nem é a única que podemos citar de inclusão de dispositivos progressistas na LDO. Para trazer mais transparência na discussão das prioridades do orçamento de nossa cidade ou Estado, muitos são os expedientes que podem ser usados, e, quanto maior for a divulgação das experiências exitosas, maior será o estímulo para outros repetirem essas iniciativas.

Lei Orçamentária Anual (LOA)



A LOA traz, de forma detalhada, as ações que serão implementadas e executadas pelo poder público no período de um ano.

Note bem: nos municípios, o orçamento é uma das leis mais importantes. Sabe por quê? Nesta lei, está contido um planejamento de gastos que define as obras e os serviços que são prioritários naquela região, levando em conta os recursos disponíveis.

Nela está selecionado tudo o que é mais urgente e importante para a comunidade, deixando



para uma próxima oportunidade os problemas menos graves.

Formalmente, é o Poder Executivo que toma essa decisão. Mas o processo político, o jogo de forças, o equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo e a intervenção popular fazem com que essa decisão seja compartilhada.

Essas questões já foram discutidas no primeiro módulo após a distribuição dos R\$ 53 milhões do município em que você foi prefeito ou prefeita. Está se lembrando? Se não, reveja suas anotações.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

O que está contido na Lei do Orçamento

A LOA deve conter todas as receitas e todas as despesas relativas ao orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos, para um ano de exercício.

Funções do orçamento

Uma das funções do orçamento é a de reduzir as desigualdades interregionais segundo critério populacional. Essa função é também característica do PPA e foi estabelecida pela Constituição. Outra função é a de servir como instrumento de planejamento para o Poder Executivo e também de transparência para o controle da sociedade civil.

Vale destacar: se na esfera federal é fácil identificar essa necessidade, parece que nas esferas estadual e local essa função foi esquecida. Raramente, ouve-se falar em orçamentos estaduais que se propõem a reduzir as disparidades no acesso a bens e serviços.

No caso dos municípios, também é difícil termos notícias daqueles que tentam fazer os diversos bairros mais equilibrados em relação aos benefícios que vêm do orçamento. Veja o caso do Rio de Janeiro, por exemplo: será que o número de escolas por bairro corresponde ao número de crianças e adolescentes em idade escolar?

E no seu município? Você consegue identificar disparidades não atendidas pelo orçamento? Pense e guarde para você.

Prazos para a elaboração

Os prazos do orçamento são posteriores aos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Você já sabe por que isso acontece, mas nunca é demais lembrar.

Isso acontece porque a proposta de orçamento elaborada pelo Executivo deve ser adaptada às prioridades definidas na LDO.

Até o dia 31 de agosto, o Poder Executivo remete ao Legislativo o seu projeto de LOA. Para estados e municípios, esses prazos podem ser mais amplos e de acordo com que determinar a respectiva Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

Cabe ressaltar que, para o estado, os prazos são idênticos ao do orçamento federal, enquanto, para o município, o prazo é 30 de setembro. Fonte: art. 258 da LOM (a informação referente ao prazo do município).

Etapas do processo de elaboração – Acompanhe os passos a seguir:

O Executivo remete ao Legislativo seu projeto de LOA.

A Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa assume a análise e a coordenação dos trabalhos referentes à inclusão de emendas e propostas de substitutivo e aprovação da lei.

Proposta de orçamento do Executivo com alterações do Legislativo.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

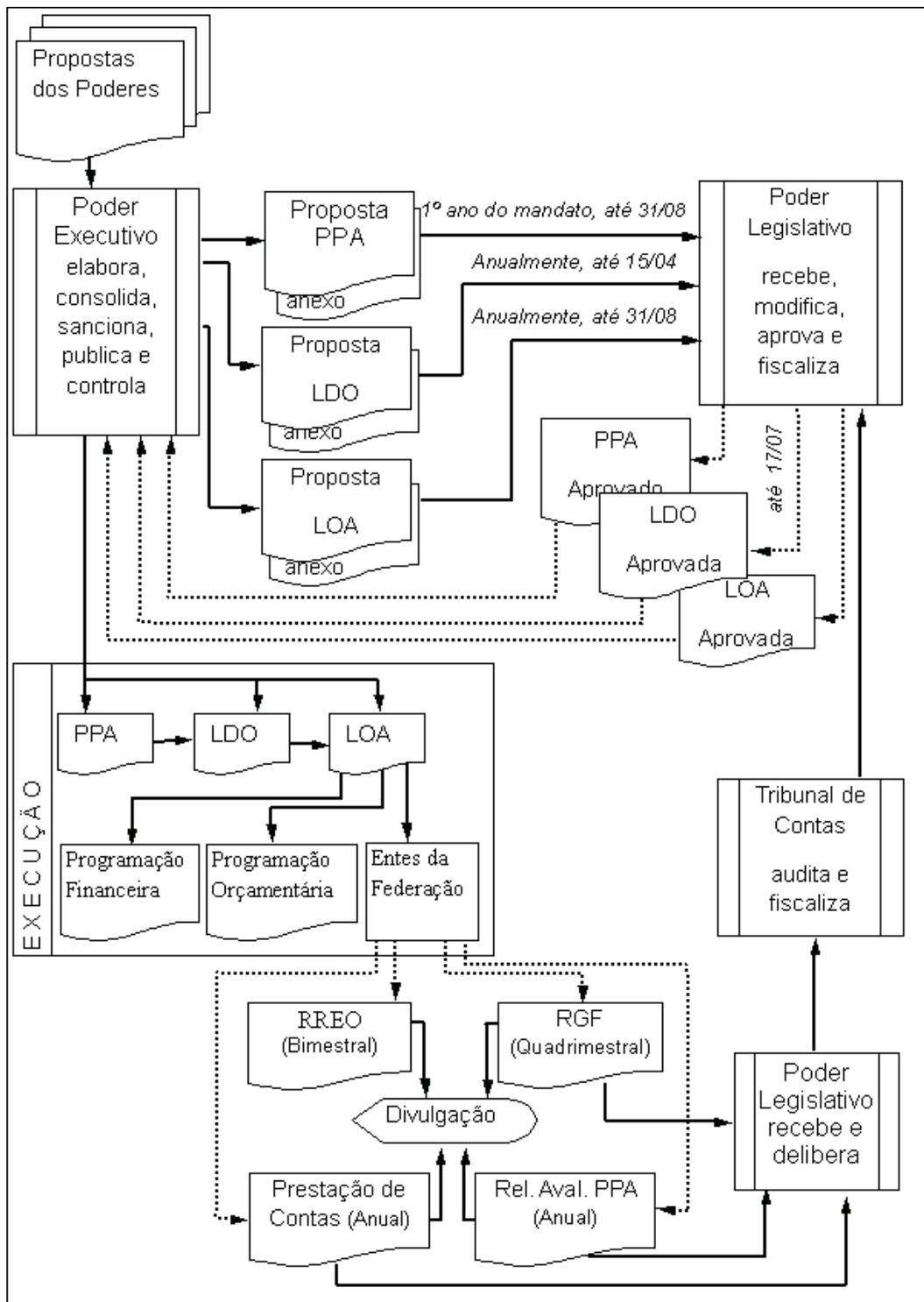
O Legislativo devolve a lei ao Executivo para ser sancionada antes do começo do ano de vigência do orçamento. Prazo máximo: 15 de dezembro, nem sempre cumprido.

Na ausência da lei

Pois é, o Legislativo pode atrasar a devolução do substitutivo. Nesse caso, o ano se inicia sem uma lei orçamentária aprovada. E agora? Bem, o Executivo fica autorizado a gastar 1/12 (um doze avos) das despesas correntes previstas na proposta orçamentária anterior, até a sanção da LOA. Fica proibido de gastar em despesas de capital.

Um resumo desse procedimento pode ser visualizado no desenho criado por MOGNATTI (2008):

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 - Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental



Fonte: MOGNATTI (2005, p. 19). RGF: Relatório de Gestão Fiscal. RREO: Relatório Resumido da Execução Orçamentária



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

Aplicações mínimas

A Constituição de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, determina gastos mínimos para duas áreas consideradas prioritárias no país: a saúde e a educação. Isso significa que, independente da orientação política do governo, uma destinação mínima da receita deve ser direcionada para essas duas áreas.

No caso da educação, a destinação mínima no orçamento público corresponde a 18% da arrecadação com impostos. No caso da saúde, corresponde à 13,2% da receita corrente líquida. Essas são as porcentagens para o governo federal.

Para as outras áreas, como segurança, pessoal e assistência, não há um mínimo constitucional. Pode haver um máximo, como é o caso das despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca que o gasto com pessoal não pode atingir 60% da receita. Essa, inclusive, é uma das principais pautas de discussão do orçamento público.

Isso porque o número de funcionários públicos continua crescendo e, cada vez mais, governos municipais e estaduais utilizam de artifícios não previstos para se adequar a esse limite. Essa discussão, no entanto, não se refere ao aumento ou à redução do limite de 60%, o que é justo, afinal a função do Estado não é alocar recursos por meio de emprego, mas sim a de ofertas de bens e serviços à população.

A discussão do gasto público com pessoal tem a ver com o que deve ser considerado na conta dos 60%, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal não define de forma clara. Assim, não se tem ao certo se deve incluir o pagamento dos inativos, dos funcionários terceirizados, entre outras obrigações.

Orçamento Participativo

O orçamento público também pode ser elaborado com a participação direta da população. Nesse modelo, os cidadãos debatem e discutem as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados.

É o orçamento participativo. E ele é normalmente realizado na esfera municipal. Assim, a prefeitura faz um estudo prévio das opções e possibilidades das obras a serem colocadas no orçamento público, porém, antes de a obra ser definida, as opções podem ser votadas e discutida em fóruns e audiências públicas.

Depois desta discussão, o projeto mais votado entra na respectiva lei orçamentária. Vale frisar que no orçamento participativo, o poder de decisão passa da alta burocracia e de pessoas influentes para toda a sociedade. Isso reforça a vontade popular para a execução das políticas públicas. Outro benefício do orçamento participativo é a prestação de contas do Estado aos cidadãos.

O orçamento participativo reforça a transparência por meio da publicação de informações orçamentárias e pela prestação de contas das autoridades e dos delegados do OP. Esses mecanismos



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

geram confiança e melhoram a qualidade da governança nas cidades – e assim, contribuem para reduzir a corrupção e o mau gasto dos recursos públicos.

Mas, sobretudo, os maiores benefícios são o desenvolvimento de uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalecimento da sociedade local, inclusive na criação de lideranças locais que representam a vontade das suas comunidades.

O orçamento participativo ocorre por meio de assembleias abertas e periódicas, que incluem etapas de negociação direta com o governo. Depois, as deliberações nessas assembleias são consideradas na elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual, que será enviada para a câmara municipal.

É significativo destacar que a Constituição de 1988 obriga os municípios a adotar como princípio na elaboração das leis orgânicas a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII).

Além disso, como aponta o jornalista José Ossian Lima, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), em seu artigo 44, determina que a gestão orçamentária participativa é condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Estatuto da Cidade ainda especifica que a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas.

Não existe uma receita universal para o funcionamento do orçamento participativo. Cada situação local será diferente da outra. Mas geralmente o ciclo de discussão, negociação e elaboração do orçamento participativo leva um ano e é composto dos seguintes estágios:

a. Assembleias Locais e Setoriais

Nessas assembleias, o prefeito relata aquilo que foi realizado e que não existia no período anterior, apresenta o plano de investimentos e as regras do processo do orçamento participativo. Os delegados locais e setoriais (temáticos e por questões específicas) do orçamento participativo são eleitos (ou designados), com base em critérios estabelecidos no conjunto de regras.

b. Reuniões locais e setoriais

São reuniões entre os delegados e as comunidades. Elas podem acontecer sem a presença das autoridades, se os delegados desejarem. Nessas reuniões, os participantes decidem os projetos prioritários que serão executados.

c. Câmara Municipal

Após as reuniões, o orçamento participativo chega à Câmara Municipal. Este é um evento onde o Comitê do Orçamento Participativo entrega oficialmente ao Prefeito a lista de projetos prioritários



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

definidos através da participação dos cidadãos. É nesse evento que os membros do Comitê do Orçamento Participativo são oficialmente instalados.

d. Desenho da matriz orçamentária

O município e o Comitê do Orçamento Participativo fazem o desenho da matriz orçamentária. Estes são momentos essenciais e também os mais controversos do processo. O Plano de Investimento é criado, compartilhado com a população e, em seguida, publicado para ser usado no monitoramento e no cumprimento do que foi acordado.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

VÍDEO

<https://www.zapmeta.com.br/video?q=gest%C3%A3o+or%C3%A7ament%C3%A1ria+publica+videos+divertidos>

MATERIAL DE APOIO (VEJA APÊNDICE 1)

Pedro Luiz Cavalcante. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007.

José Américo Martelli Tristão. A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros

Martelli Tristão é Mestre em Administração Pública e Governo, Doutorando em Administração de Empresas na Fundação Getúlio Vargas – EAESP.

François E. J. de Bremaeker. Panorama das finanças municipais no período 1997/2000.

SUGESTÃO DE LEITURA

BREMAEKER, François E. J. Mitos e verdade sobre as finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

CALMON, Paulo Du Pin. Os Três Mitos sobre a Democratização do Processo Orçamentário. Boletim Orçamento & Democracia, ano 1, n. 3, nov.1993.

CASTRO, Antônio Barros de. Introdução à economia: uma abordagem estruturalista. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978.

CASTRO, Jorge Abrahão. Gastos Públicos com a Educação Básica. In: RBEP - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília Vol. 79, Set.-Dez.1998.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. Administração e Direito Financeiro e Orçamentário. 2 ed. Brasília, Vest-com Editora, 1998.

COSTA, Marcelo C. da, RANGEL, André da S. Perfil Orçamentário dos Municípios da Baixada Fluminense em 2001. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, FASE/IPPUR - UFRJ. Rio de Janeiro, Maio 2001.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 7 ed. São Paulo, Atlas, 1997.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

IBASE - O Processo Orçamentário na Constituição de 1988. Boletim Orçamento & Democracia, ano 1, n. 2, jul.1993. (encarte)

MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 Comentada. 28 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1998.

ROCHA, José. Os Impostos e a Concentração de Renda. Brasília, Unafisco, 1991.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1983.

SCHMIDT, Davi Luiz. A "desidiotização" da cidadania. Porto Alegre, jul.1993, 198 p.. (dissertação de mestrado em educação pela UFRGS)

REFERÊNCIAS

BASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Oficina publicada na Revista Educação Pública, em 16/12/2008. Acesso em: <http://www.ibase.br>.

BRASIL, Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília: Senado Federal. 1996.

Da SILVA, Luís Carlos – "Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)" - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

GREGGIANIN, Eugênio. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianula). Cadernos ASLEGIS, Brasília, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005.

Leis Orçamentárias – Portal da Câmara dos Deputados. Acesso em: <http://www2.camara.leg.br>.

MOGNATTI, Marcos César de Farias – “Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União” - Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

Orçamento Participativo: como funciona e como participar. Acesso em: <http://www.politize.com.br>.

PPA, LDO e LOA: as 3 siglas que definem o orçamento do governo. Acesso em: <http://www.politize.com.br>.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 5 – Regras orçamentárias que iluminam o planejamento governamental

SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, 2.^a Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004, 394p.

SANTA HELENA, Eber Z. O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional. In: Cadernos ASLEGIS. Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez-2003.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

LRF E TRANSPARÊNCIA – COMPROMISSO COM A COLETIVIDADE

Desrespeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é atentar contra a democracia. E não é histrionismo a assertiva, principalmente se for considerado que a LRF nasceu da experiência desastrosa e trágica da hiperinflação. E é por isso que se deve ter por parâmetro sempre que ao desrespeitá-la se está cometendo, na realidade, uma ofensa à cidadania, um ultraje à isonomia social.

A LRF se apoia sobre quatro pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos. São eles: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. A administração pública brasileira está se tornando mais gerencial e menos burocrática, o que possibilita tornar o serviço público nacional mais eficaz para a sociedade. Uma realidade que incentiva o desenvolvimento e a expansão econômica e social do país.

A lei entrou em vigor no final do século 20. À época, o país se via diante de uma sequência de atos de improbidade administrativa e déficit público. Como resposta, o governo instituiu o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), em outubro de 1998, e que tinha como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

Na ocasião, o Brasil vivera uma sucessão de programas de estabilização fracassados, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Collor (1990). O Plano Real, um programa de estabilização monetária exitoso desde 1994, havia livrado o País da hiperinflação e trazido conquistas das quais não se poderia abrir mão.

As tentativas de promover ajuste fiscal, contudo, frequentemente abrangiam o curto prazo. Os ciclos políticos, a pouca tradição de planejamento e as deficiências intertemporais do processo orçamentário contribuía para agravar os desajustes. O contexto institucional de descentralização financeira e autonomia política e administrativa, por sua vez, reduzia a possibilidade de controles efetivos conduzidos pelo Governo Federal e neutralizava seus esforços de austeridade.

Trata-se de uma das mais importantes leis destinadas a aprimorar a Administração Pública, tendo em vista seu caráter inovador, ao criar o conceito de responsabilidade na gestão fiscal. Aliás, a lei fixou um novo marco no âmbito da atividade financeira e orçamentária nacional, encerrando um novo ciclo de irresponsabilidade orçamentária, nas três esferas de nossa Federação.

Trata-se, com efeito, de uma legislação que tem, como objetivo primordial, uma difícil missão: modificar a cultura orçamentária nacional, combalida por décadas de utilização imprudente do erário. A moralidade estabelecida como princípio constitucional é, antes de se tornar princípio jurídico, princípio ético a ser adotado pelo homem em todos os seus atos.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

De modo especial pelo agente público a quem foi confiada a gestão dos recursos pertencentes à sociedade, que deverão retornar na forma de serviços, de melhoria da qualidade de vida, de crescimento econômico e de garantia do desenvolvimento sustentável.

A LRF é a Lei Complementar de nº 101/2000 que dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, conforme o artigo 163 da Constituição federal, além de regular o artigo 169 da Constituição Cidadã.

ARTIGO 163

(Título VI – Da Tributação e do Orçamento – Capítulo II – Das Finanças Públicas – Seção I – Normas Gerais)

Lei complementar disporá sobre:

- I – Finanças públicas;
- II – Dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III – Concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – Emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI – Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

ARTIGO 169

(Título VI – Da Tributação e do Orçamento – Capítulo II – Das Finanças Públicas – Seção II – Dos Orçamentos)

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo 1º – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Parágrafo 2º – Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

Parágrafo 3º – Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – Redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – Exoneração dos servidores não estáveis.

Parágrafo 4º – Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Parágrafo 5º – O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

Parágrafo 6º – O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

Parágrafo 7º – Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no parágrafo 4º.

OBJETIVO

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é o equilíbrio fiscal pela imposição de restrições para o crescimento da despesa e pela fixação de limites para os gastos com pessoal e o endividamento.

Um objetivo muito importante desta lei é a Responsabilidade Social. A partir destes objetivos são previstas:

A participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos;

A disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;

A emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

No que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, o equilíbrio que busca a LRF é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Assim, o intuito é que os gastos sejam feitos com o dinheiro de que a prefeitura dispõe, para que não se endivide.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trabalha em conjunto com a Lei Federal 4320/64 que normatiza as finanças públicas no país. Enquanto esta estabelece as normas gerais para a elaboração

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

e o controle dos orçamentos e balanços, aquela estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial.

PRINCÍPIO

A Constituição Federal estabelece os seguintes princípios para a administração pública brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A LRF, por sua vez, fundamenta-se nos seguintes conceitos:

- a. **Planejamento** – instrumento indispensável para racionalizar a ação do Estado, posto que evidencia os meios necessários ao alcance dos objetivos almejados. Está previsto em diversos dispositivos da LRF, como: inovações na lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais (arts. 4º e 5º) e programação financeira (artigo 8º);
- b. **Equilíbrio das contas públicas** – são exemplos da aplicação deste princípio: equilíbrio entre receitas e despesas e metas de superávit primário (artigo 4º, I, a); regras pertinentes a renúncias de receitas (artigo 14, I), a aumento de despesas (arts. 16 e 17) e aos sistemas previdenciários dos entes da Federação (artigo 69);
- c. **Controle** – a Lei estabelece novas atribuições ao Legislativo e, em especial, às Cortes de Contas, como: mecanismo de emissão de alerta, verificação dos limites de gastos com pessoal, atingimento das metas fiscais, limites e condições para realização de operações de crédito (artigo 59);
- d. **Responsabilidade** – submete os atos de gestão e o próprio gestor público a sanções, caso infrinja a LRF (artigos 1º, 15, 16, 17, 21, 34, 35, 37, 39, 40 e 42);
- e. **Responsividade** – assegura o retorno às demandas sociais, salvaguardando a legitimidade, ou seja, conciliando a expressão da vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública;
- f. **Transparência** – o legislador, por intermédio da LRF, inovou ao estabelecer, além do consagrado princípio da publicidade, o da transparência, exigindo: o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (artigo 48); o franqueamento das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (artigo 49); a ampla divulgação da apreciação das contas públicas (artigo 56, parágrafo 3º) e a manutenção de sistema de custos, que permita a avaliação e acompanhamento da gestão (artigo 50, parágrafo 3º).

PLANEJAMENTO

Esta lei prevê, portanto, um mecanismo de maior controle nas contas públicas: passa a haver maior rigor para que o governo não contraia empréstimos ou dívidas. É um mecanismo de fiscalização e transparência.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

Um conceito importante e necessário para entender como funciona a lei é a Receita Corrente Líquida (RCL), uma vez que ela é a base para todos os cálculos. Ela é o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Dela são deduzidos:

- Na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para a previdência social do empregador incidente sobre prestação de serviço de terceiros e a contribuição à previdência feita pelo trabalhador e também as contribuições para o PIS (Programa de Integração Social);
- Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

A verificação da RCL deve ser para o período de um ano, mas não necessariamente o ano civil. Então, para verificar a RCL do mês de abril, por exemplo, de um determinado exercício financeiro, devemos contar as receitas arrecadadas desde maio do exercício anterior até o mês de abril em questão.

No que diz respeito às despesas, toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada pela LOA, pelo PPA e pela LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

A despesa obrigatória de caráter continuado que, nos termos do artigo 17, é a despesa corrente:

- Derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- Geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Você já viu que não é uma tarefa lá muito fácil distribuir os recursos de um município quando se quer atender a todas as áreas e oferecer serviços públicos de qualidade. Concorde? E para ter o dinheiro é preciso arrecadá-lo.

Quem financia o orçamento público somos nós, cidadãos e cidadãs, além, é claro, das empresas. A receita pública é composta basicamente por:

- Receitas tributárias,
- Impostos,

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

- Taxas,
- Contribuições sociais (previdenciárias e salário-educação),
- Contribuições econômicas (compensações financeiras para exploração de recursos minerais, etc.),
- Contribuições de melhorias,
- Prestações de serviços,
- Receitas patrimoniais – exploração dos bens do governo com a venda de bens públicos (como prédios, terrenos ou uma grande empresa),
- Transferências constitucionais obrigatórias para os Estados e municípios – (Fundeb, Fundo de Participação dos Estados ou Fundo de Participação dos Municípios),
- Transferências voluntárias (convênios),
- Operações de créditos (empréstimos).

Importante: *As taxas, as contribuições para previdência, os empréstimos e as transferências de fundos como Fundeb, SUS, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente possuem destino específico. As demais receitas não.*

Prudência – Há quem paga mais imposto e há quem paga menos imposto. Mas, a verdade é que todos pagam. De alguma forma. Sabe por quê? Em cada produto consumido, está embutida uma pequena parcela de um conjunto de impostos, também chamados de tributos. A forma de cobrança dos tributos é pouco transparente, não se sabe ao certo para onde vai nem qual é o seu valor. É também muito injusta, já que a carga se torna mais pesada para as pessoas mais pobres.

TRANSFERÊNCIAS

As transferências são o repasse de recursos da união para estados e municípios. Elas podem ser:

- **Obrigatórias/constitucionais** – aquelas previstas na Constituição: Fundo de Participação dos Estados (FPE), e dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
ou
- **Voluntárias** – são os recursos oriundos de convênios, ajustes, acordos entre duas ou três esferas de governo, com o objetivo de realizar obras e serviços públicos. Exemplo: as obras dos metrô em Salvador, Belo Horizonte e Recife.

ADVERTÊNCIA – Pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a prefeitura que não cobrar impostos municipais, fica proibida de receber essas transferências. Para se manter informado sobre as



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

transferências de recursos da União, visite o site do Ministério da Fazenda (SIAFI – Sistema de Administração Financeira). É sua principal fonte!

LIMITES DE GASTOS

São definidos em lei os limites mínimos de gastos com Educação e Saúde e o limite máximo de gasto com pessoal.

Educação

No caso da Educação, o artigo 212 da Constituição Federal diz:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estado, o Distrito Federal e os Municípios cinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Assim, de acordo com a Constituição Federal, no seu artigo 212, o município deverá destinar à Educação, não menos que 25% de sua arrecadação. Desse percentual, 60% devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental e os demais 40% ao financiamento de outros níveis de ensino, como o infantil, por exemplo.

FUNDEB

Para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 em substituição ao FUNDEF, que durou de 1998 a 2006, também são definidas regras de como o recurso deverá ser usado.

Desta forma, 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados exclusivamente para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. O mínimo a ser gasto dos recursos do FUNDEB é de 95%.

Os demais 5% podem ser gastos no primeiro trimestre seguinte e com a abertura de crédito adicional. E, ainda, é fixado um valor mínimo a ser gasto anualmente por aluno (R\$ 1.722,05 em 2011). O FUNDEB terá vigência até 2020 e é definido pelo artigo 60 da Constituição Federal:

“Até o 14º (décimo quarto) ano [2007-2020] a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação”.

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

O FUNDEB é regulamentado pela lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Os recursos aportados ao Fundo serão distribuídos, de acordo com o número de matrículas efetivadas nas redes estadual e municipal, multiplicadas pelo valor único por aluno estabelecido.

Se os valores por aluno forem mais elevados na rede estadual em relação à municipal, haverá uma redistribuição dos recursos da primeira para a segunda.

Se o valor por aluno, em cada Estado, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a destinação de recursos do Governo Federal para Estados e Municípios será feita automaticamente, considerando o número de matrículas efetivadas nas redes do ensino fundamental.

Saúde

Já na Saúde, a porcentagem mínima que deverá ser aplicada é de 15% da arrecadação municipal definida no inciso III, do artigo 77, da Constituição Federal:

“No caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento da produto da arrecadação dos impostos [...]”.

Gastos com pessoal

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. De acordo com a LRF, entende-se como despesas de pessoal:

- Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos;
- Despesas com inativos e pensionistas;
- Mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- Vencimentos e vantagens, fixas e variáveis;
- Subsídios, proventos de aposentadoria;
- Reformas e pensões;
- Adicionais de qualquer natureza;
- Gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- Encargos sociais;
- Contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.

A LRF determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- 50% da RCL para a União;
- 60% da RCL para Estados e Municípios.

Sendo que dentro da Esfera Federal o limite é de:

- 40,9% para o Executivo;
- 6% para o Judiciário;



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

- 2,5% para o Legislativo;
- 0,6% para o Ministério Público.

Na Esfera Estadual:

- 2% para o Ministério Público;
- 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- 6% para o Judiciário;
- 49% para o Executivo.

E na Esfera Municipal:

- 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- 54% para o Executivo.

Dívida Pública

Em relação à Dívida Pública, é definido em lei o máximo de endividamento para Estados e municípios. Houve a necessidade de impor limites ao endividamento público devido ao crescimento da Dívida no período 1994-2000 como consequência do aumento da despesa pública.

A Dívida Pública não deverá ultrapassar o limite máximo de duas vezes a Receita Corrente Líquida e para os Estados e 1,2 vezes para os Municípios. Os municípios têm até 15 anos para corrigirem o excesso de endividamento, caso haja.

TRANSPARÊNCIA

Para controle dos recursos e efetiva fiscalização do cumprimento da lei, são instrumentos da Transparência para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal:

- Os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias;
- Prestação de Contas;
- RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária e sua versão simplificada;
- RGF – Relatório da Gestão Fiscal e sua versão simplificada.

Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal

Por meio destes relatórios é possível verificar o cumprimento da LRF.

- O RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) – é um balanço orçamentário mais detalhado publicado bimestralmente. Já havia sido solicitado pela Constituição no artigo 165 § 3º, mas carecia de definições. O RREO alcança a movimentação orçamentária de todos os Poderes e entidades de um mesmo nível de governo. Os municípios com mais de 50 mil



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

habitantes devem publicar seus RREO em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre com seus respectivos demonstrativos.

- O RGF (Relatório da Gestão Fiscal) – é setorial, elaborado por Poder. Ele não contém os números de todo o ente estatal, encontrados, todavia, no Relatório Orçamentário. Ele demonstra a execução de variáveis sujeitas a limite (pessoal, dívida consolidada, ARO, operações de crédito, garantias). O Relatório Fiscal será publicado até 30 dias após o quadrimestre. Municípios com menos de 50 mil habitantes poderão divulgar esse documento em intervalos semestrais.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal é instrumento fundamental para a fiscalização do orçamento público municipal.

Através dela há um rigor maior no que se refere aos gastos públicos refletindo um controle maior do orçamento.

Além disso, há a exigência de um melhor planejamento do dinheiro público que deve refletir em políticas públicas mais eficientes para o município.

LEI DA TRANSPARÊNCIA

Para os (as) socialistas do PSB, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, é a Lei Capiberibe, uma ferramenta poderosa para combater a corrupção. Aprovada por 389 votos favoráveis, com o apoio de todos os partidos, nenhum voto contrário e apenas uma abstenção, a lei é da autoria do socialista paraense, que comandou a capital Macapá (1989/1992) e o estado do Amapá (1995/2002), sendo, atualmente, senador (2011/2019), João Capiberibe.

Como governador, Capiberibe inovou a sua gestão ao determinar, nos idos de 2001, a publicação de todas as contas do governo do Amapá na internet. Quando chegou ao governo estadual, em 1995, informatizara a estrutura estatal, acessando, do seu gabinete, toda a movimentação financeira da máquina pública.

Assim, podia detectar qualquer indício de superfaturamento ou fraude nas compras, contratos e licitações. A experiência deu resultado e o então governador decidiu que todo o cidadão tinha o direito de saber, efetivamente, o que era feito com o dinheiro que pagava por meio dos impostos.

A Lei Capiberibe alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real (*até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema*), de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os três poderes da administração pública são obrigados a manterem sites (Site da Transparência) com as informações sobre a gestão em curso. A obrigatoriedade visa evitar que a



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

democratização dessas informações seja refém da vontade do governante. Quem não cumpri a lei está impedido de receber transferências voluntárias da União.

SENADOR CAPIBERIBE EXPLICA COMO FUNCIONA A LEI DA TRANSPARÊNCIA

A relação do senador Capiberibe com a transparência vem desde o início dos anos 1990, antes da internet chegar ao Brasil. Ele era prefeito de Macapá e passou a publicar mensalmente a execução orçamentária da prefeitura em outdoor, instalado na porta da sede da prefeitura. Quando governador do Amapá, em 1994, Capiberibe desafiou os técnicos da Empresa de Processamento de Dados do Amapá (Prodap) a criar um programa colocando as receitas e despesas do governo estadual na internet. O desafio foi vencido depois de anos de estudos, em 2001. Como senador em 2003, apresentou um projeto de lei tornando obrigatório que todos os entes públicos do país colocassem em tempo real pela internet seus gastos à semelhança do portal da Transparência criado no Amapá. No fim de 2004 o projeto de transparência foi aprovado por unanimidade no Senado e seguiu para a Câmara. O projeto só andou na Câmara em 2008. No ano seguinte, aprovado na Câmara, o projeto se transformou na Lei Complementar nº 131/2009 ao receber a sanção do então presidente Lula em 27 de maio de 2009.

<https://www.youtube.com/watch?v=qV8-5VhPVZk> (Tempo: 1min04seg)

CONTROLE SOCIAL

O “Controle Social” das finanças públicas está cada dia mais presente na sociedade brasileira. As fraudes denunciadas pela imprensa, e as constatações dos tribunais de contas e dos órgãos de controle interno, trouxe à tona este novo conceito em meio à população, propondo, em síntese, que o principal fiscal da atuação do poder público seja o próprio cidadão.

Em análise preliminar, verifica-se que ao publicar as informações os gestores cumprem o princípio da legalidade sem perceber que, muitas vezes, a informação disseminada não é apresentada de forma clara e objetiva, resultando numa exposição ineficiente dos dados das finanças públicas perante a população.

VÍDEO

Controle da Administração: Formas de Controle

Professor Cristiano de Souza

<https://www.youtube.com/watch?v=-U-BLg52bZg>



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

Lei de Responsabilidade Fiscal

https://www.youtube.com/watch?v=CWi51Pme_io

MATERIAL DE APOIO (VEJA APÊNDICE 2)

MEIRELES, Hely Lopes. *A Eficácia Da Lei De Responsabilidade Fiscal Na Gestão Dos Recursos Públicos*, publicado em *Direito Administrativo Brasileiro*, 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FACHINA, Fernanda Paula: *LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL*. Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), janeiro de 2013.

SUGESTÃO DE LEITURA

Rosana Campos Denise Paiva, Suely Gomes: *Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000200012

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 10.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Brasília: Senado Federal, 2007.

BROLIANI, Jozélia Nogueira. *Dissertação: Renúncia e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: www.nogueiraacherubino.adv.br/publicacoes/pub8.pdf. Acesso em 04/11/2017.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FERNANDES, José. *Técnicas de Estudo e Pesquisa*. 6.ed. Goiânia: Kelps, 2002.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 6 – LRF e Transparência – Compromisso com a coletividade

IBAM, Cadernos IBAM 1. *Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. (*Lei de Responsabilidade Fiscal*). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 26/11/2017.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MAIA, Lauro Augusto Moreira. *Novos paradigmas do direito civil*. Curitiba-PR: Juruá, 2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

NETO, Francisco Bruno. *Constituição Federal: academicamente explicada*. 3. ed. – São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2005.

NUNES, Selene Peres. NUNES, Ricardo da Costa. *O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento*. Disponível em: http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LR_F_instrumento_de_planejamento.pdf. Acesso em: 02/11/2017.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

**PROJETOS: CONCEITOS, DIAGNÓSTICOS, CONSTRUÇÃO,
GESTÃO E SUSTENTABILIDADE**

No dia a dia é possível perceber que por vezes as pessoas dão maior atenção a alguns fatos do cotidiano, no lugar de outros assuntos que interferem diretamente em nossas vidas. Veja só o caso das políticas públicas. Tema abordado nas aulas anteriores, apenas quem trabalha diretamente com essas políticas compreende sua importância, e em alguns casos percebe-se que alguns nem conhecem com todo detalhe os conceitos essenciais das mesmas. Nesta aula abordaremos os conceitos de Projetos e Diagnósticos, ambos de suma importância para execução de uma gestão pública participativa.

Vamos aos conceitos:

PROJETO

Um projeto consiste em esforço temporário empreendido com um objetivo pré-estabelecido, definido e claro, seja criar um novo produto, serviço, processo. Tem início, meio e fim definidos, duração e recursos limitados, em uma sequência de atividades relacionadas, sua boa elaboração determinará o sucesso de sua execução.

O resultado de um projeto é sempre diferente de outros produtos e serviços existentes.

- Pode ser um produto tangível.

Um livro, uma exposição, um automóvel.

- Ou um produto intangível:

Um conjunto de processos desenhados para a venda online de livros usados.

A realização de cada projeto pode ser aferida e acompanhada através de métodos e ferramentas específicos, que verificam a duração, os custos, o desempenho da equipe, a aderência do produto aos objetivos. Estas ferramentas podem ter diversos graus de complexidade e são indicadas de acordo com as necessidades de cada organização, (município) ou de acordo com a natureza dos empreendimentos, as atividades de negócios, o tamanho e a amplitude dos projetos.

Resumidamente, as características de um projeto são:

- Tem prazo definido de começo e fim, ou seja, é temporário;
- Deve ser planejado, executado e controlado;

Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

- Entrega produtos, serviços ou resultados exclusivos;
- É desenvolvido por etapas e tem evolução progressiva;
- Envolve uma equipe de profissionais;
- Possui recursos limitados.

TIPOS DE PROJETOS

Projetos Podem ser: de mídias digitais, de plataformas, ambientes, culturais, sociais interativos, e esses de certa forma existem como serviços oferecidos ao público e necessitam de uma mentalidade holística centrada nestes serviços.

De modo geral, os projetos procuram:

- **Estabelecer uma visão comum sobre os objetivos a alcançar por meio do canal digital/ ou não** e divulgar esta visão a todos os stakeholders (participantes/envolvidos) e à organização (secretaria, ONG, prefeitura, governo) de modo geral, para que sirvam de referência aos processos de trabalho;
- **Facilitar os processos de decisão** para estabelecer as funções e responsabilidades de cada um dos participantes da equipe;
- **Dimensionar adequadamente os recursos necessários** (pessoas, verba, tempo) isto inclui captá-los quando necessário;
- **Acompanhar os processos, a equipe, os custos e os prazos;**
- **Contratar serviços e adquirir equipamentos, sistemas, programas e materiais**, se necessário;
- **Fazer o controle da qualidade** dos produtos e reduzir o impacto dos seus riscos;
- **Controlar e documentar periodicamente a aderência do projeto a seu escopo e aos seus objetivos;**
- **Manter o comprometimento** dos patrocinadores com os resultados., estabelecendo no projeto a quantidade necessária de relatórios a serem entregues;
- **Reforçar continuamente a importância dos processos e da avaliação dos processos de gestão de projetos.**

MATERIAL DE APOIO PARA MELHOR COMPREENSÃO



O que é um Projeto

<https://www.youtube.com/watch?v=mulzHJVCVFs>

(4min)

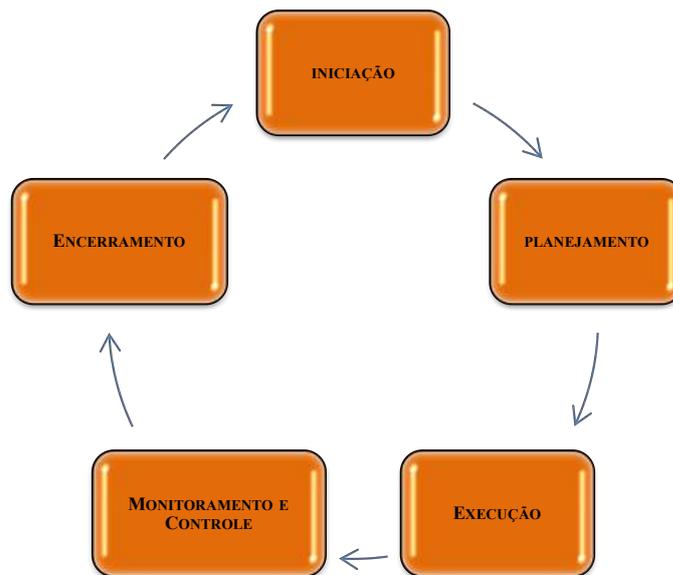
Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

DIAGNÓSTICO

É um instrumento de gestão que tem como objetivo mapear os assuntos/demandas de maior atenção da população em geral. Buscando compreender os impactos em sua qualidade de vida, o diagnóstico está inserido nas fases de elaboração de projetos conforme explicitado abaixo;

Estabelecer uma visão comum sobre os objetivos a alcançar por meio do canal digital/ ou não e divulgar esta visão a todos os stakeholders (participantes/envolvidos) e à organização (secretaria, ONG, prefeitura, governo) de modo geral, para que sirvam de referência aos processos de trabalho.

FASES DA ELABORAÇÃO



INICIAÇÃO

Nesta primeira fase, deve-se tomar ciência de todas as informações essenciais, ou seja, equipe e gestor devem conhecer as restrições de qualidade, de tempo e de custo que afetam a realização do projeto. Lembrando que, durante a iniciação, é importante não só saber como também registrar essas premissas e limitações, combinado?

A preocupação deve recair, sobretudo, no entendimento macro, com o gestor buscando conhecer as influências que interferem de um modo geral e de modo aplicado no sucesso do projeto. Um bom exemplo de documento que se usa nesta fase é o termo de abertura. E preciso ressaltar que



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

nesse processo é preciso ter em mãos o Diagnóstico, o projeto será pensado tendo como base esse documento.

PLANEJAMENTO

Antes de se partir para o planejamento, deve haver consentimento da organização sobre os esforços que serão empregados para a realização do projeto, concordando que gerarão bons resultados. Dada a autorização, inicia-se o planejamento. Por isso, nesta fase há um nível de detalhamento muito maior, ao contrário da visão geral que satisfaz a iniciação.

O objetivo aqui é estruturar um plano consistente que leve o programa ao sucesso. Os documentos que contemplam essa fase são a Estrutura Analítica de Projeto (EAP), o cronograma da proposta, o plano de gerenciamento de riscos, outro de comunicações, mais um de qualidade e assim por diante.

EXECUÇÃO

Durante a fase de execução, a atenção passa a estar voltada para o exercício do que foi planejado. O intuito é, portanto, realizar as atividades da melhor forma possível, de acordo com o que foi estimado no plano. É comum que, nesta fase, ocorram mudanças, como solicitações de alteração no escopo (tanto do ponto de vista do cliente como da organização que realiza o projeto), mas se foi feito um bom planejamento não há com o que se preocupar.

Guarde o seguinte: a palavra-chave da execução é qualidade! Por isso, o gerente de projetos precisa se atentar não só para seguir os processos, mas para melhorar continuamente, atendendo aos padrões acordados.

MONITORAMENTO E CONTROLE

O monitoramento e o controle ocorrem paralelamente à execução, constituindo-se na forma de garantir que o que está sendo feito é compatível com o planejado. Nesse momento, ocorre a validação dos avanços. Assim, dependendo do progresso de determinada atividade, um desvio qualquer pode requerer uma intervenção, por exemplo.

No entanto, apesar de ocorrerem concomitantemente com a execução, o monitoramento e o controle partem da premissa de que indicadores já foram determinados e que metas foram devidamente estabelecidas na fase de planejamento. Ou seja, esta etapa lida apenas com a aferição do desempenho e do progresso em contraste com o plano.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

ENCERRAMENTO

Engana-se quem pensa que o fato de o projeto estar concluído resulta na eliminação de esforços de gerenciamento. Muito pelo contrário, na finalização surgem etapas que devem ser realizadas com o objetivo de oficializar a conclusão da pauta e agregar informações relevantes para empreendimentos futuros. Entre as atividades que encerram um projeto, podemos destacar a assinatura do termo de aceite (documento que permite o encerramento da proposta, isentando a empresa de responsabilidade futuras) e o registro das lições aprendidas (que nada mais é que a documentação das experiências relevantes que contribuirão para futuros planejamentos similares), na verdade os projetos quando bem executados são fontes contínuas de aprendizados para ações futuras.

SUSTENTABILIDADE

Mais afinal de onde vem o dinheiro?

Pode vir da receita pública.

Você já viu que não é uma tarefa lá muito fácil distribuir os recursos de um município quando se quer atender a todas as áreas e oferecer serviços públicos de qualidade. Concorda?

1º) Porque para se ter dinheiro público é preciso arrecadá-lo Mas onde? Como?

Quem financia o orçamento público somos nós, cidadãos e cidadãs, além, é claro, das empresas. A receita pública é composta basicamente por:

- Receitas tributárias
- Impostos
- Taxas
- Contribuições sociais (previdenciárias, salário-educação)
- Contribuições econômicas (compensações financeiras para exploração de recursos mineirais, etc.)
- Contribuições de melhorias
- Prestações de serviços
- Receitas patrimoniais – exploração dos bens do governo com a venda de bens públicos (como prédios, terrenos ou uma grande empresa)
- Transferências constitucionais obrigatórias para os Estados e municípios - (Fundeb, Fundo de Participação dos Estados ou Fundo de Participação dos Municípios)
- Transferências voluntárias (convênios)
- Operações de créditos (empréstimos)



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

IMPORTANTE LEMBRAR!

As taxas, as contribuições para previdência, os empréstimos e as transferências de fundos como Fundeb, SUS, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente possuem destino específico. As demais receitas não.

2º) Pode vir do terceiro setor: Empresas de grande porte (bancos, multinacionais, etc...). Nesse sentido entra a captação de recursos vias editais e premiações. Um bom projeto prevê sustentabilidade a curto e longo prazo, e isto inclui, além de editais formação de parcerias com outras empresas, municípios ou ONGs.

MATERIAIS DE APOIO

GESTÃO DE PROJETO

https://www.youtube.com/watch?time_continue=27&v=Vvp7F8qBmQo

(3 minutos)

Gerenciamento de Projetos

Os Pinguins de Madagascar (Saulo Bernardo)

<https://www.youtube.com/watch?v=BpQtz5K1c0g>

(7 minutos)

Nos materiais desta aula (Veja Apêndice 3)

Exemplos de projeto social

Projeto “Bem Viver: Agentes de inclusão social”, apresentado ao Banco Italiano Intesa San Paolo.

Projeto “Ancestralidade”, apresentado no edital de seleção pública de maio de 2017 de Culturas populares.

Exercício de projetos

Indicações para um projeto a ser apresentado ao FUNASA. Leia e reescreva, a partir do formulário apresentado, buscando aplicar a metodologia citada acima para elaboração de projeto.

DICAS PARA UMA GESTÃO DE SUCESSO.

1. Conscientize e familiarize todos com mecanismos de gerenciamento

Antes da implementação da metodologia de gestão de projetos, um aspecto que faz toda a diferença é a familiaridade dos funcionários com atividades que exigem método. Por exemplo: a utilização de



Curso Para Gestores Cidades Socialistas Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira

Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

cronogramas, softwares e outros mecanismos pensados para monitorar a eficácia do projeto. Foque sempre nos prazos, verba, pessoas envolvidas, visando evitar atrasos. Uma boa gestão se faz de “perto”. Caso seja um projeto inovador posturas como esta fazem toda diferença.

Estabeleça padrões de conduta e de protocolos na condução de todas as atividades desenvolvidas na empresa. Dessa maneira, além do ganho de produtividade, minimização de perdas, de retrabalhos e de atrasos, você ainda poderá contar com colaboradores mais bem preparados.

2. Capacite seu time

Quase sempre a capacitação de uma equipe é pensada e executada no período inicial dos projetos o que nem sempre é o suficiente em projetos de grande porte. Então uma dica é: mesmo após a fase de adaptação a um dia a dia mais “técnico” e com atividades que exigem padrões, seu time ainda precisará se adaptar às particularidades da nova realidade para que não se sintam desorientados em relação à metodologia de gestão e ao funcionamento dos métodos adotados. Por isto é papel de um bom gestor estar atento a cada indivíduo da equipe. Lembre-se basta um “ elo” fora para que o “ trem” descarrilhe. Assim, acompanhe de perto, bem de perto. E acredite com o treinamento contínuo seu time passará a compreender a importância do método no cotidiano do projeto/do município.

3. Tenha objetivos claros e precisos

Sabemos que imprevistos acontecem mas uma boa gestão pensa também nisto, e sobre tudo sabe que para uma metodologia de gestão de projetos atinja todo seu potencial, é necessário que seus objetivos e metas sejam claros desde o começo da sua implementação. Tais metas nortearão todas as atividades e funcionarão como uma espécie de referência para os funcionários, o que ajudará na prevenção de atrasos, falta de foco, desperdícios de recursos (humanos e financeiros), perda de produtividade, entre outros. Além disso, essa “transparência” no estabelecimento de metas afeta diretamente na continuidade da motivação da equipe e torna o trabalho como um todo muito mais organizado e prazeroso para os envolvidos.

4. Descentralize o trabalho

“Ninguém é uma Ilha” e mesmo as ilhas tem “ braços” que as unem ao “Oceano” precisa deles assim é uma boa gestão. Lembre-se gestores que tentam desenvolver todas as atividades sozinhos ou, pelo menos, impedir que outros membros de equipe tenham autonomia na tomada de decisões acabam atrasando o andamento dos processos e diminuindo a produtividade. Ressaltamos que é importante que o gestor avalie e monitore todos os processos, porém, não é indicado que tente concentrar todos os poderes e decisões em suas próprias mãos. Lembre-se: delegar tarefas permite um rendimento muito maior e ainda alimenta o espírito de equipe, pois acaba funcionando como um reconhecimento da capacidade da equipe de tocar o projeto e decidir temas importantes. Acredite, seu time se sentirá muito mais motivado e inspirado se perceber que é valorizado e possui



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 7 – Projetos: Conceitos, Diagnósticos, Construção, Gestão e Sustentabilidade

credibilidade o bastante para que decisões importantes os envolvam diretamente. Além do mais, não existe gestão participativa sem participação de um todo né!

PRONTO! VAMOS TRABALHAR.

Não se esqueça de assistir aos vídeos indicados, são pequenos e prazerosos.

Material Complementar

Manual de elaboração de projetos e execução de convênios / Marina Sampaio de Paula Mar Goulart de Andrade, supervisão Fabrício Missorino Lazaro; coordenação, Juliana Pereira da Silva; colaboração, Bruno Cardoso Araújo ... [et al.]. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional do Consumidor, 2015. 157 p. ISBN: 978-85-85820-97-8

Paginas sugeridas 37 a 64.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 8 – SICONV, estudo de caso

SICONV, ESTUDO DE CASO

SICONV: Sistema do Convênios do Ministério do Planejamento. O que é? Quais são seus objetivos? Quem pode acessar? Como acessar?

O que é

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) é uma iniciativa do Governo Federal, responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

O SICONV inaugurou uma nova era na gestão pública, pois renovou a relação entre a Administração Pública Federal com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as Organizações da Sociedade Civil, automatizando os processos de transferências e desburocratizando as atividades fins, com foco na substituição do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos, o que permite maior transparência e celeridade na execução das transferências voluntárias da União.

Onde encontro o SICONV

O portal dos Convênios é o sítio eletrônico que abriga o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, bem como todo o conjunto de informações relacionadas à Convênios e Contratos de Repasse tais como:

1. Legislação (Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas e Jurisprudência);
2. Manuais, Glossário, Perguntas Frequentes, Tutoriais e informações sobre treinamentos no SICONV;
3. Comunicados, Informações Gerenciais, Atas e Diretrizes da Comissão Gestora do SICONV.

O Portal dos Convênios promove o encontro entre todos os atores envolvidos no processo de transferências voluntárias, dinamizando essa relação e oferecendo à sociedade transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.

Que maravilha! Um instrumento de captação de recursos ao nosso alcance.

Então: como PARTICIPAR?

Para participar da RedeSiconv o interessado deverá assinar um instrumento específico com o Ministério do Planejamento firmando essa parceria. A seguir colocaremos o passo-a-passo para a adesão à rede.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 8 – SICONV, estudo de caso

Passo-a-passo

1. Encaminhar ofício manifestando interesse de adesão à RedeSiconv ao Ministério do Planejamento, com os dados de contato do interessado.

Exemplo de ofício

Dados para o envio do ofício:

Rosinalda Corrêa da Silva Simoni

Assessora Especial da Igualdade Racial

Palácio das Esmeraldas, Bloco a – 3º andar sala 302

Goiânia - GO - CEP: 74.000-000

2. O Ministério do Planejamento entrará em contato com as minutas do acordo de cooperação, plano de trabalho e documentação sobre a RedeSiconv.
3. O interessado encaminhará os dados do responsável e demais signatários do acordo e será realizado o agendamento da assinatura do acordo.
4. A partir da assinatura do acordo iniciam-se as capacitações nos moldes do plano de trabalho assinado, iniciando-se a RedeSiconv.

Resumindo: o SICONV liga as secretarias, diretorias, superintendências, dentre outras entidades administrativas, e organizações da sociedade civil com as diversas possibilidades de financiamento via instância federal.

Exemplo de projeto submetido e aprovado na plataforma SICONV (Veja Apêndice 4)

Pacto de Enfrentamento a Violência contra a Mulher - Programas da SPM no SICONV

Código de Programa: 2012220090001

Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

Na Apêndice 4 deste e-book o resumo do projeto e a portaria citada abaixo.

Documento do qual se origina o projeto

Presidência da República, Secretaria especial de políticas para as mulheres

PORTARIA Nº 23, DE 31 DE MARÇO DE 2009

Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a implementação e execução das ações do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no exercício de 2009.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III – Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 8 – SICONV, estudo de caso

MATERIAL DE APOIO

Tutorial - Como buscar editais públicos no SICONV - Turismo em Rede
<https://www.youtube.com/watch?v=FFNL0E2AS-U>

A importância do SICONV no seu município - Papo de Município 28
<https://www.youtube.com/watch?v=fwGUnUrYQ9M&t=122s>

Sugestão de Leitura

BREMAEKER, François E. J. De. Compensação das despesas, Economista e geógrafo, coordenador de Articulação Político-Institucional do Ibam, Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.17, Mar-Jun 2001.

HERINGER, Rosana. A cor da desigualdade no debate orçamentário Socióloga, pesquisadora da Universidade Cândido Mendes (Ucam), da Cepia/Fórum da Sociedade Civil nas Américas e membro do Instituto de Estudos Raciais e Étnicos (Ierê). Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.13, Out.-Dez.1999.

REFERÊNCIAS

<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/projetos-culturais-como-elaborar-executar-e-prestar-contas,9ec347ae22b7e410VgnVCM1000003b74010aRCRD>

<http://portal.convenios.gov.br/redesiconv/>

Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas <http://www.ibase.br> - <http://ibase.br/pt/>

MELLO, Leonardo. Pelo direito de ser de primeira categoria, Sociólogo, pesquisador do Ibase. Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.18, Jul-Out 2001.

MELLO, Leonardo. Participação popular na crise do Estado, Sociólogo, pesquisador do Ibase. Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.12, Jun.1999.

RIBEIRO, Julia .Receita municipal a gosto do freguês; Cientista social, pesquisadora do Ibase. Texto publicado no Boletim Orçamento e Democracia n.16, Out 2000/Jan 2001.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira
Aula 8 - SICONV, estudo de caso

RIBEIRO, Julia. Quem não participa se trumbica, Socióloga, coordenadora de Capacitação em Orçamento Público do Ibase, Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.20, Maio-Ago 2002.

RIBEIRO, Matilde. Gênero e Raça no Orçamento Participativo, Assistente social, mestre em Psicologia Social pela PUC/SP e assessora de Direitos da Mulher na Prefeitura de Santo André, SP. texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.16, Out 2000-Jan 2001.

SILVA, Júlio. Nos trilhos da cidadania participativa, Sociólogo, especialista em Educação, coordenador do projeto Democratização do Orçamento de São João de Meriti. Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.19, Nov 2001-Fev 2002.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira

Apêndice I

Material de apoio

Aula 5

PANORAMA DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO PERÍODO 1997/2000

François E. J. de Bremaeker¹

INTRODUÇÃO

Importantes transformações no cenário político-administrativo do País foram introduzidas com a Constituição promulgada em outubro de 1988. Os efeitos práticos, que se fizeram sentir a partir do ano seguinte, mostraram que os Governos Municipais tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

É inegável que o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária.

De fato, a Constituição inovou muito pouco em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores. Os Municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a grande maioria dos Municípios do País é de base econômica rural.

As duas inovações tributárias introduzidas pela Constituição de 1988 não surtiram efeito significativo. A primeira delas foi a criação de um Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC), que acabou sendo extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993. A segunda foi a destinação aos Municípios do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos* (ITBI) que antes era partilhado meio a meio com os Estados; entretanto, como os Municípios perderam sua participação no ITBI *causa mortis*, também partilhado meio a meio com os Estados.

No final das contas, entre ganhos e perdas verifica-se que o resultado não foi muito além de um “empate técnico”.

Quanto às transferências constitucionais, os ganhos dos Municípios se deram em duas frentes: no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a principal transferência da União para os Municípios; e no âmbito do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a principal transferência dos Estados para os Municípios.

¹ Economista e Geógrafo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Coordenador do Núcleo de Articulação Político-Institucional, Coordenador-Técnico do Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

Quanto ao FPM, sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os atuais 22,5% em 1993; enquanto que, em relação ao ICMS, este não só evoluiu de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS, que teve sua base de incidência ampliada, com a incorporação da tributação sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, que antes eram de competência da União.

Obviamente que o ganho financeiro em favor dos Municípios provocou uma redução dos recursos à disposição da União e dos Estados. Isto fez com que estas esferas de Governo reagissem no sentido de procurar encontrar uma solução para a nova situação em que se encontravam.

Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios, tais como:

- a criação de novas contribuições e o aumento de alíquotas daquelas existentes, já que elas não seriam compartilhadas;
- a adoção de farta renúncia fiscal com os impostos que constituem o FPM e o FPE;
- a apropriação de importantes recursos com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF);
- a desoneração do ICMS sobre os produtos primários e semi-elaborados, a chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 86/97); e
- a intensificação do processo de cobrança das dívidas contraídas no passado.

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou mais difícil praticar a renúncia fiscal, muito embora subsista a possibilidade de utilização de outros mecanismos que podem trazer prejuízos financeiros aos Estados e Municípios.

QUAL O RESULTADO DA REPARTIÇÃO DOS RECURSOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO?

O que se observa nos dados da tabela 1 é que enquanto a massa de tributos recolhidos pelas três esferas de Governo cresceu 51,3%, em termos reais, entre 1989 e 1998, o desempenho dos Municípios foi quase quatro vezes superior, alcançando um crescimento de 199,6%. Neste mesmo período a arrecadação da União evoluiu positivamente 49,8% e a arrecadação dos Estados cresceu 40,7%.

TABELA 1

EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DAS ESFERAS DE GOVERNO,
ENTRE 1989 E 1998.

(Em R\$ milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Arrecadação	%	Arrecadação	%	Arrecadação	%
1989	182.183	125.288	68,8	52.004	28,5	4.891	2,7
1990	207.165	143.981	69,5	56.906	27,5	6.278	3,0
1991	184.831	119.687	64,8	56.055	30,3	9.089	4,9
1992	178.652	119.741	67,0	51.124	28,6	7.787	4,4
1993	184.463	130.542	70,7	46.979	25,5	6.942	3,8
1994	210.244	144.534	68,8	58.253	27,7	7.457	3,5
1995	228.521	153.618	67,3	64.543	28,2	10.630	4,5
1996	247.258	162.345	65,7	71.237	28,8	13.676	5,5
1997	257.424	171.174	66,5	72.287	28,1	13.963	5,4
1998	275.561	187.733	68,1	73.176	26,6	14.652	5,3

FONTES: AFONSO, José Roberto R. et allii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.
KANDIR, Antonio. *Reforma Tributária, Desenvolvimento e Emprego*. Brasília, 50p. Jun. 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional.

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Independentemente deste fantástico desempenho arrecadador e de o aumento da participação no chamado bolo tributário ter dobrado nestes 10 anos, os Municípios passaram dos 2,7% em 1989 para 5,3% em 1998. Estes resultados demonstram a grande dependência financeira dos Municípios frente às demais esferas de Governo, que é provocada pelo fato de não ser dado aos Municípios a possibilidade de cobrar tributos de maior valor arrecadatório. Esta situação deverá permanecer inalterada com a atual proposta de reforma tributária.

Somente depois de operadas as transferências de recursos constitucionais para os Municípios é que a sua participação relativa no bolo dos recursos disponíveis para o Poder Público se elevam significativamente. Entretanto, como pode ser observado pelos dados da tabela 2, reduziu-se ao longo do tempo a participação relativa destas transferências, a tal ponto que, mesmo crescendo a participação da receita tributária entre 1989 e 1998, a massa de recursos disponíveis para os Municípios, nos últimos dois anos, praticamente se igualou ao patamar do ano de 1989, quando os Municípios recebiam tão-somente 20,5% da transferência do FPM.

TABELA 2

**EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA AS ESFERAS DE GOVERNO,
ENTRE 1989 E 1998.**

(Em R\$ milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1989	182.183	100.201	55,0	52.104	28,6	29.878	16,4
1990	207.165	113.941	55,0	57.799	27,9	35.425	17,1
1991	184.831	94.449	51,1	55.079	29,8	35.303	19,1
1992	178.652	94.150	52,7	51.630	28,9	32.872	18,4
1993	184.463	101.270	54,9	49.990	27,1	33.203	18,0
1994	210.244	112.901	53,7	59.709	28,4	37.634	17,9
1995	228.521	119.517	52,3	65.814	28,8	43.190	18,9
1996	247.258	134.508	54,4	68.985	27,9	43.765	17,7
1997	257.424	145.187	56,4	69.505	27,0	42.732	16,6
1998	275.561	158.438	57,5	70.752	25,7	46.371	16,8

FONTES: AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: Quebrando tabus. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.
KANDIR, Antonio. *Reforma Tributária, Desenvolvimento e Emprego*. Brasília, 50p. Jun. 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional.

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

O RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS

A redução na participação relativa dos recursos disponíveis aliada à pressão exercida sobre as finanças municipais para a manutenção das ações e serviços de competência dos Estados e da União têm contribuído para o elevado número de Municípios que apresentam resultado fiscal negativo.

Isto acontece porque quando a população reclama pelo não atendimento das suas necessidades, a instância de Governo procurada é a municipal, por estar mais próxima do cidadão, que vê o Prefeito como o responsável direto pelo bom andamento de todos os serviços públicos de que usufrui e mesmo daqueles que poderia vir a usufruir. O cidadão não faz distinção de qual esfera de Governo é a competência da prestação do serviço.

O que o cidadão quer é ter o serviço à sua disposição. Levantamentos preliminares realizados pelo Banco de Dados Municipais do IBAM levam a crer que a manutenção dos serviços de competência de outras esferas de Governo tem contribuído decisivamente para a formação de déficits fiscais.

A confirmação desta afirmativa é dada pelo resultado de pesquisa de opinião realizada há dois anos pelo IBOPE, quando ficou constatado que 61% dos entrevistados apontavam o Município como a esfera de Governo mais importante no dia-a-dia de cada um. Mais significativo ainda é o fato de que entre as pessoas de maior nível de instrução, este percentual subia para 71% (Giglio, 1997).

Um aspecto importante a observar é o fato de que a absorção dos encargos das demais esferas de Governo ocorre com maior intensidade relativa nos Municípios de menor porte demográfico, o que torna este processo extremamente perverso. Na

prática, se o Município não assumir a execução destes serviços, dificilmente, senão jamais, a comunidade terá acesso a eles, pois as demais esferas de Governo alegam que seria por demais oneroso mantê-los.

O custo para os Municípios representado pela manutenção dos serviços de competência das demais esferas de Governo era de pelo menos R\$ 3,1 bilhões em 1998 (Bremaecker, 2000), chegando a pelo menos R\$ 3,8 bilhões em 2000.

Somente no período pós-constitucional (entre 1989 e 2000), esta prática representou, em valores de 2000, algo em torno de R\$ 45,6 bilhões, que foram subtraídos dos Municípios. Como os recursos tirados dos Municípios à conta do FSE/FEF entre 1994 e 1999 alcançou outros R\$ 5 bilhões, não é difícil suspeitar qual a origem de significativa parcela da dívida pública municipal, contraída em função dos recursos que lhes foram sendo subtraídos ao longo de todos estes anos.

Enquanto por um lado perdiam por ano R\$ 4,2 bilhões, em média, por outro lado deixavam de quitar seus débitos para com o INSS, o FGTS e se viam instados a renegociar os empréstimos contraídos, avolumados pelos juros de mercado.

O DESEMPENHO FISCAL DOS MUNICÍPIOS

O resultado fiscal dos Municípios, mesmo antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vinha apresentando resultados auspiciosos.

Em 1995, o primeiro ano pleno após a implantação do Plano Real, 82,2% dos Municípios encontravam-se em déficit fiscal. Certamente esta situação se devia ao fato de eles ainda se encontrarem influenciados pelo descontrole financeiro provocado pela elevada inflação que existia nos anos anteriores, época em que o orçamento municipal podia ser considerado verdadeira peça de ficção.

Como pode ser observado na tabela 3, os grupos que apresentavam maior percentual de incidência de déficit fiscal eram aqueles poucos integrados pelos Municípios de maior população, e a situação era mais crítica para os Municípios que tinham entre 100 mil e 500 mil habitantes.

A situação melhorou significativamente em 1998, depois de passados quatro anos sob um ambiente de inflação em níveis civilizados. Neste ano pouco mais da metade dos Municípios (55,5% do total) apresentava déficit fiscal. Os Municípios que melhor conseguiram equilibrar suas finanças foram aqueles com população inferior a 5 mil habitantes, seguidos por aqueles com população entre 5 mil e 50 mil habitantes.

Os Municípios com população acima de 500 mil habitantes, aqueles que em 1995 apresentavam situação relativamente mais equilibrada, foram os que continuaram apresentando níveis mais elevados de déficit fiscal, provavelmente em razão do pesado ônus do custo da urbanização.

Os resultados encontrados para o ano de 2000, já em parte sob o império da Lei de Responsabilidade Fiscal, são bastante promissores. Neste ano apenas quatro em cada 10 Municípios ainda se encontravam em situação de déficit fiscal (41,5%).

Os grupos que apresentam os mais elevados percentuais de Municípios com déficit fiscal são aqueles com população entre 5 mil e 50 mil habitantes e aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes.

De modo geral o que se observa é que, em todos os grupos, ao longo destes seis anos, a participação de Municípios com déficit fiscal vem se reduzindo significativamente.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE APRESENTAM DÉFICIT FISCAL,
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES, EM 1995 E 1998

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	MUNICÍPIOS COM DÉFICIT FISCAL					
	1995 (*)		1998 (**)		2000 (***)	
	Número	%	Número	%	Número	%
TOTAL	4.090	82,2	3.058	55,5	2.287	41,5
até 2	74	87,2	55	44,4	40	38,2
2 l-- 5	837	83,0	616	47,7	473	38,6
5 l-- 10	936	81,1	810	62,4	609	46,4
10 l-- 20	1.059	80,2	756	55,0	568	41,2
20 l-- 50	754	81,9	516	55,6	406	42,4
50 l-- 100	238	86,4	167	59,6	117	38,7
100 l-- 200	104	94,5	76	69,2	43	37,0
200 l-- 500	68	95,2	40	56,0	23	30,4
500 l-- 1000	12	75,0	12	72,7	3	17,6
1000 e mais	8	64,6	10	71,4	5	41,7

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 1995 e 2000
IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO) - 1998.

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 2526 Municípios para um universo de 4974 Municípios.

(**) Dados expandidos a partir de uma amostra de 573 Municípios para um universo de 5507 Municípios.

(***) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios para um universo de 5.506 Municípios.

Outro dado interessante vem de um estudo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Nascimento, 2001), mostrando que nos anos de 1995 e 1996 o déficit primário (não computados os juros pagos), acumulava a impressionante cifra de R\$ 19,3 bilhões (em valores de 2000). No ano de 1997 o déficit era de R\$ 3,3 bilhões e no ano de 2000 produziu-se pela primeira vez um superávit primário de R\$ 3,4 bilhões.

COMO TÊM EVOLUÍDO OS RECURSOS MUNICIPAIS?

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades, seja aquela advinda das desigualdades regionais, seja em relação ao porte demográfico dos Municípios. A reunião dos dados de todos os Municípios sob um único número, ou seja, mediante a adoção de um valor agregado, de forma alguma espelha a sua real situação financeira. Por este motivo os dados referentes aos Municípios são apresentados segundo as regiões e os grupos de habitantes.

Com vistas a melhor espelhar as diferenças entre os Municípios, foram construídas tabelas observando as seguintes características: a divisão dos Municípios em 10 grupos de habitantes e utilizados três grandes conjuntos de receitas: tributária, transferências correntes e outras receitas.

As receitas tributárias compreendem: os impostos (IPTU, ISS e ITBI), as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

As transferências correntes correspondem às transferências constitucionais e legais. No âmbito da União estão a transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda retido na fonte, a transferência do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF-Ouro, a compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte da contribuição do salário-educação, a complementação da União ao FUNDEF, os recursos do SUS e outras transferências. No âmbito dos Estados estão as transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do IPI-Exportação, do salário-educação, do FUNDEF, do SUS e de outras transferências do Estado.

As outras receitas compreendem: as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos Municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo que é possível constatar íntima relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das transferências constitucionais, em razão deste item de despesa representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos Municípios brasileiros.

A análise comparativa dos dados de 1997 e de 2000 parte de amostras abrangentes, que tiveram seus dados expandidos para o universo, com vistas a possibilitar a comparação entre eles. Os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, que passaram por um processo de crítica pelo Banco de Dados Municipais do IBAM, abrangem 5.025 Municípios em 1997 e 4.192 Municípios em 2000, que representam, respectivamente, 91,2% e 76,1% do total de unidades.

A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM 1997

Em 1997 a receita total dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 63,7% de transferências correntes, 21,5% de receitas tributárias e 14,8% de outras receitas.

A única região que supera a média nacional é a Sudeste. Ela apresenta valores 2,1 vezes acima desta média para a receita total. Sua receita tributária média é 2,9 vezes maior que a média nacional, enquanto que as outras receitas superam esta média em 2,3 vezes. As transferências correntes é que apresentam o menor diferencial, posicionando-se 1,8 vezes acima da média nacional.

Na composição da receita média dos Municípios do Sudeste, as transferências correntes contribuem com 54,2% do total (a mais baixa participação entre as regiões), enquanto que a receita tributária responde por 29,3% da sua receita total.

Os resultados apresentados pela região Sudeste são altamente influenciados pelos dados dos Municípios da capital de São Paulo e do Rio de Janeiro. Estes dois Municípios são responsáveis por 20,6% de toda a receita municipal brasileira e por 41,7% de toda a receita tributária municipal do País. Sem dúvida alguma, estes dois Municípios conseguem influir decisivamente nos resultados médios regionais e nacionais.

Todas as demais regiões têm a participação relativa das transferências correntes acima da média nacional: 67,5% para a região Sul e em torno de 77,4% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No que diz respeito à participação relativa da receita tributária, a região Sul se coloca em segundo lugar com 19,8% da sua receita total. Em terceiro lugar aparece a região Centro-Oeste (14,2%) e em quarto lugar as regiões Norte e Nordeste, com 12,6% e 12,5%, respectivamente.

Quanto às outras receitas a participação mais baixa é encontrada na região Centro-Oeste (8,6%), sendo seguida pelas regiões Nordeste (9,9%), Norte (10,0%), Sul (12,7%) e Sudeste (16,5%).

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 1997 *

(Em R\$ de 2000)**				
BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	11.723.375	2.515.364	7.473.225	1.734.786
Norte	8.388.784	1.056.1099	6.492.578	840.097
Nordeste	7.060.609	881.775	5.481.449	697.385
Sudeste	24.567.988	7.191.409	13.314.135	4.062.444
Sul	9.183.456	1.815.049	6.201.081	1.167.326
Centro-oeste	7.132.691	1.010.562	5.507.875	614.254

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.025 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes expõe as gigantescas disparidades encontradas entre estas unidades. Em linhas gerais o que se constata é que os Municípios até 50 mil habitantes, que representam 90,4% do total de unidades, apresentam resultados médios abaixo da média nacional.

Quanto à participação relativa da receita tributária em relação à receita total, observa-se que apenas para os Municípios com população superior a 200 mil habitantes (1,97% do total de Municípios), esta participação supera a média nacional: os Municípios no grupo de 200 mil a 500 mil habitantes apresentam 27,1% de receita tributária, enquanto que

aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes apresentam resultado um pouco menor: 23,5%. Para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes o percentual de receita tributária alcança a 39,4% da receita total.

Interessante observar que para os Municípios com população até 20 mil habitantes (73,0% dos Municípios brasileiros) a participação da receita tributária é inferior a 10% da receita total.

Para estes mesmos Municípios, com população até 20 mil habitantes, as transferências correntes representam mais de 85% da sua receita total. Mesmo para aqueles com população entre 20 mil e 100 mil habitantes as transferências correntes representam mais de 70% da receita total. Apenas para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes a participação das transferências correntes supera em pouco a da sua receita tributária, posicionando-se em 40,5%.

Em relação às outras receitas observa-se tendência no sentido de que quanto maior a população do Município, igualmente maior é a sua participação. De fato, as outras receitas representam menos de 10% da receita total para os Municípios com população inferior a 20 mil habitantes e somente ultrapassa a média nacional para aqueles com população superior a 500 mil habitantes e para os Municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes. Neste último caso, estão aqueles que apresentam a maior participação relativa de todos os grupos: 26,5%.

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 1997 *

(Em R\$ de 2000)**				
GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	11.726.375	2.515.364	7.473.225	1.734.786
até 2	1.694.850	39.022	1.517.910	137.918
2 -- 5	1.989.995	55.792	1.769.142	165.061
5 -- 10	2.720.202	115.947	2.344.032	260.223
10 -- 20	4.430.442	257.392	3.767.997	405.053
20 -- 50	8.763.410	898.020	6.906.871	958.519
50 -- 100	21.350.636	3.460.237	15.449.608	2.440.791
100 -- 200	51.297.377	8.309.985	29.495.859	13.491.533
200 -- 500	117.183.986	31.765.334	72.813.707	12.604.945
500 -- 1000	325.406.669	76.592.827	199.807.450	49.006.392
1000 e mais	1.412.081.243	556.039.930	572.114.034	283.927.279

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.025 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM 2000

Em 2000 a receita total dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 66,1% de transferências correntes, por 17,8% de receitas tributárias e por 16,1% de outras receitas.

Novamente a única região que supera a média nacional é a Sudeste. Ela apresenta valores 1,8 vezes acima desta média para a receita total. Sua receita tributária média é 2,4 vezes maior que a média nacional, enquanto que as outras receitas superam esta média em 1,9 vezes. As transferências correntes é que apresentam o menor diferencial, posicionando-se 1,6 vezes acima da média nacional.

Na composição da receita média dos Municípios do Sudeste, as transferências correntes contribuem com 59,0% do total (a mais baixa participação entre as regiões), enquanto que a receita tributária responde por 23,8% da sua receita total.

Os resultados apresentados pela região Sudeste ainda são altamente influenciados pelos dados dos Municípios da capital de São Paulo e do Rio de Janeiro. Estes dois Municípios são responsáveis por 15,0% de toda a receita municipal brasileira e por 33,7% de toda a receita tributária municipal do País. Sem dúvida alguma estes dois Municípios conseguem influir decisivamente nos resultados médios regionais e nacionais.

Todas as demais regiões têm a participação relativa das transferências correntes acima da média nacional: 66,4% para a região Sul, 72,8% para a região Norte, 73,5% para a região Centro-Oeste e 75,6% para a região Nordeste.

No que diz respeito à participação relativa da receita tributária a região Sul se coloca em segundo lugar com 14,9% da sua receita total. Em terceiro lugar aparece a região Norte (12,6%), seguida de perto pela região Centro-Oeste (12,5%), vindo em último lugar a região Nordeste, com 11,4%.

Quanto às outras receitas a participação mais baixa é encontrada na região Nordeste (13,0%), sendo seguida pelas regiões Centro-Oeste (14,0%), Norte (14,6%), Sudeste (17,2%) e pela Sul (18,7%).

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 2000 *

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	15.450.122	2.755.166	10.200.341	2.494.615
Norte	14.619.701	1.846.290	10.634.759	2.138.652
Nordeste	12.027.576	1.366.005	9.097.986	1.563.585
Sudeste	28.029.923	6.681.353	16.538.051	4.810.519
Sul	12.168.722	1.808.244	8.079.432	2.281.046
Centro-Oeste	12.872.418	1.605.443	9.465.511	1.801.464

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes expõe as grandes diferenças encontradas entre estas unidades. Em linhas gerais o que se constata é que também para este ano os Municípios até 50 mil habitantes apresentam resultados médios abaixo da média nacional.

Quanto à participação relativa da receita tributária em relação à receita total, observa-se que, a exemplo do ano de 1997, apenas para os Municípios com população superior a 200 mil habitantes esta participação supera a média nacional: os Municípios no grupo de 200 mil a 500 mil habitantes apresentam 24,6% de receita tributária, enquanto que aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes apresentam um resultado bem menor: 19,2%. Para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes o percentual de receita tributária alcança a 34,2% da receita total.

Pode-se observar que para os Municípios com população até 50 mil habitantes a participação da receita tributária é inferior a 10% da receita total.

Para os Municípios com população até 20 mil habitantes, a exemplo do que foi registrado no ano de 1997, as transferências correntes representam mais de 83,9% da sua receita total. Mesmo para aqueles com população entre 20 mil e 100 mil habitantes as transferências correntes representam mais de 70% da receita total. Apenas para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes a participação das transferências correntes fica abaixo dos 50%, superando em 12,5 pontos percentuais a receita tributária.

Em relação às outras receitas observa-se também uma tendência no sentido de que quanto maior a população do Município, igualmente maior é a sua participação. No ano de 2000 as outras receitas representam mais de 10% da receita total em todos os grupos de habitantes e somente ultrapassa a média nacional para aqueles com população superior a 200 mil habitantes.

Fugindo à regra, o grupo com população superior a 1 milhão de habitantes apresenta participação ligeiramente inferior à do grupo com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

TABELA 7

**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2000 ***

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	15.450.122	2.755.166	10.200.341	2.494.615
até 2	2.095.286	38.342	1.821.231	235.713
2 -- 5	2.532.902	59.049	2.209.287	264.566
5 -- 10	3.594.360	141.572	3.037.334	415.454
10 -- 20	6.101.022	283.287	5.116.044	701.691
20 -- 50	11.790.833	907.312	9.291.418	1.592.103
50 -- 100	28.470.925	3.520.278	20.685.500	4.265.147
100 -- 200	70.441.253	11.150.201	48.030.760	11.260.292
200 -- 500	153.127.530	37.731.219	93.407.894	27.988.417
500 -- 1000	368.757.274	70.851.591	221.738.106	76.167.577
1000 e mais	1.847.465.940	632.456.815	861.653.457	352.702.211

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ENTRE 1997 E 2000

Em termos reais, ou seja, corrigindo-se os dados de 1997 em valores de 2000, verifica-se que houve um crescimento da receita total dos Municípios da ordem de 31,8%, no período entre 1997 e 2000. A receita tributária cresceu apenas 9,5%, o que representa 22,3 pontos percentuais abaixo do crescimento registrado para a receita total. As transferências correntes cresceram 36,5%, enquanto que as outras receitas cresceram 43,8%.

Em relação à receita total, a região Centro-Oeste foi a que apresentou o melhor resultado, crescendo 80,5% no período. Em seguida aparecem as regiões Norte (74,3%) e a Nordeste (70,3%). A região Sul cresceu um pouco acima da média nacional, apresentando um índice de 32,5%, enquanto que a região Sudeste foi a única que cresceu abaixo da média: 14,1%. Como a região Sudeste concentra 51,2% de toda a receita municipal do País, seu comportamento influi decisivamente na definição da média nacional.

Em relação à receita tributária verificam-se situações bem distintas entre as regiões. A região Norte cresceu 74,8% no período, enquanto que as regiões Centro-Oeste e Nordeste cresceram, respectivamente, 58,9% e 54,9%.

As duas regiões que concentram a maior parte da receita tributária do País apresentaram decréscimo em termos reais (descontada a inflação). A região Sudeste, que concentra 68,5% da receita tributária do País em 2000, apresentou queda da ordem de 7,6% no período entre 1997 e 2000, enquanto que a região Sul, que concentra 13,5% da receita tributária dos Municípios brasileiros em 2000 apresentou queda da ordem de 0,4% no período, ou seja, praticamente se manteve nos mesmos níveis.

Em relação às transferências correntes estas cresceram acima da média nacional nas regiões Centro-Oeste (71,9%), Nordeste (66,0%) e Norte (63,8%). Nas demais regiões o crescimento se deu abaixo desta média: 30,3% para a região Sul e 24,2% para a região Sudeste.

Quanto às outras receitas, apenas a região Sudeste apresentou crescimento abaixo da média: 18,4%. Todas as demais regiões apresentaram significativo crescimento relativo: 193,3% para a região Centro-oeste, 154,6% para a região Norte, 124,2% para a região Nordeste e 95,4% para a região Sul.

A evolução da receita segundo os grupos de habitantes mostra comportamentos bem distintos.

A receita total cresceu acima da média nacional para os Municípios com população entre 5 mil e 200 mil habitantes. Para os grupos até 5 mil habitantes o crescimento se situou em torno dos 25%. Para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes e para aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes, o crescimento ficou ligeiramente abaixo da média nacional: em torno dos 30,8%. O grupo que apresentou o crescimento mais baixo é o que possui entre 500 mil e 1 milhão de habitantes: 13,3%.

Em relação à receita tributária os Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, que deveriam possuir uma máquina arrecadadora eficiente,

apresentaram queda da ordem de 8,1%. Outro grupo que apresentou queda foi o de até 2 mil habitantes: 1,8%.

Os Municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes cresceram em torno de 1,5%. Aqueles com população entre 2 mil e 5 mil habitantes também cresceram abaixo da média: 5,8%.

Para os demais grupos o crescimento se deu acima da média nacional. Aquele que apresentou o mais expressivo crescimento foi o de 100 mil a 200 mil habitantes (34,2%), seguido pelo grupo de população de 5 mil a 10 mil habitantes (22,1%) e daquele com população entre 200 mil e 500 mil habitantes: 18,8%. Os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes cresceram em média 13,7% e aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes cresceram 10,1%.

Em relação às transferências correntes, que apresentam o maior peso relativo na composição das receitas municipais (dois terços da receita total em 2000), apenas em dois grupos o crescimento se deu acima da média nacional: 62,8% para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes e 50,6% para aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes.

Para os Municípios com população entre 10 mil e 100 mil habitantes o crescimento das transferências correntes entre 1997 e 2000 oscilou entre 33,9% e 35,8%. Para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes o crescimento foi de 29,6% e para aqueles com população entre 200 mil e 500 mil habitantes o crescimento foi de 28,3%.

Os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes cresceram 24,9%; aqueles com população até 2 mil habitantes cresceram 20,0% e os Municípios que apresentaram o mais baixo crescimento foram aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes: 11,0%.

Quanto às outras receitas destacam-se dois extremos: os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes registraram uma queda de 19,8% no período entre 1997 e 2000; enquanto que, em oposição, estão os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, que apresentaram crescimento da ordem de 122,0%. Curiosamente os dois extremos se encontram em grupos de habitantes contíguos.

Os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes foram os únicos a registrar crescimento (positivo) abaixo da média: 24,2%. Para os demais grupos os resultados foram crescimentos que superaram a média nacional, variando entre 55,4% para aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e 74,7% para aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes.

PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OS MUNICÍPIOS

O modesto desempenho das receitas tributárias dos Municípios entre 1997 e 2000 fez com que aumentasse, em termos relativos, o grau de dependência financeira em relação às transferências correntes.

Entretanto, o atual grau de dependência financeira dos Municípios não passa de um grande mito, pois tudo depende da estrutura tributária vigente. Se realmente fosse

desejada a ampliação da autonomia tributária dos Municípios, deveria ser aproveitado o momento da reforma tributária para lhes entregar tributos mais simples de cobrar e de maior valor arrecadatório. Porém estes tributos têm sido reservados à União e aos Estados.

Por que motivo, no corpo da proposta de reforma tributária que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, os Municípios não poderiam compartilhar do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), junto com os Estados e a União, mediante um adicional, na tributação dos bens e serviços submetidos a alíquotas seletivas? Desta forma ampliariam suas receitas tributárias e teriam mais recursos para melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade.

Mesmo assim, caso venha a ser instituído o IVA, permanecem para os Municípios as dúvidas quanto à possibilidade de perdas de recursos das duas principais transferências: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Muito embora os percentuais de repasses sejam equivalentes – 22,5% para os impostos que compõem o FPM e 25% para o ICMS –, os mecanismos que regem os respectivos repasses são completamente diferentes. A única “garantia” é o receio que tanto a União quanto os Estados têm em também virem a perder recursos.

Outra proposta que traz imensas dúvidas para os Municípios diz respeito à eventual troca de uma substancial parcela do Imposto sobre Serviços (ISS) – o principal tributo para os Municípios de maior porte demográfico –, por um Imposto sobre Vendas a Varejo e Serviços (IVVS).

Uma profunda avaliação/simulação dos resultados da troca do ISS pelo IVVS foi elaborada por Sérgio Guimarães Ferreira (2001), técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No estudo fica demonstrado que a troca seria vantajosa para a imensa maioria dos Municípios, podendo prejudicar apenas aqueles que têm vocação turística.

De concreto os Municípios têm como certos e crescentes os seus dispêndios, mas incertas suas receitas. O aumento constante e desordenado de encargos, muitos deles de competência da União ou dos Estados, tem feito com que o custo de sua manutenção se avolume e fuja ao controle dos Municípios, não só aqueles ligados às áreas da saúde, educação e assistência social, mas das mais diferentes naturezas, tais como as áreas da administração tributária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, trabalho e transportes.

Com a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe severos controles sobre os gastos públicos – impedindo que se efetuem despesas acima das receitas –, os Municípios se veem premidos pelas circunstâncias a ampliar sua receita tributária e a efetuar cortes nas despesas, redirecionando os recursos disponíveis de forma a atender satisfatoriamente suas necessidades.

No sentido de aliviar a situação dos Municípios, foram apresentadas pelo IBAM e aceitas pelo Senado Federal quatro propostas que se transformaram em Projetos de Lei Complementar, que têm por objetivo criar um ambiente mais favorável para os Municípios brasileiros. Uma delas propõe que seja criado um sistema de compensação financeira dos gastos que os Municípios têm com as ações e serviços que são de competência dos Estados e da União.

Esta compensação reduziria em muito o déficit fiscal apurado a cada ano, fazendo com que os Municípios pudessem redirecionar seus recursos financeiros para as atividades de sua competência, vez que elas representaram algo em torno de pelo menos R\$ 3,8 bilhões em 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 1997**. Brasília, STN, 1999. (meio eletrônico)
- . ————. ————. **Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 2000**. Brasília, STN, 2001. (meio eletrônico)
- BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução das finanças dos municípios no período 1989/1995**. Rio de Janeiro, IBAM / CPU / IBAMCO, 1997. 31p. (Estudos especiais, 13).
- . **Impactos das propostas de reforma tributária nas finanças municipais**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 2ª ed. 41p. (Estudos especiais, 14).
- . **O futuro dos municípios com a reforma tributária: o que acontecerá com as transferências constitucionais?** Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 50p. (Estudos especiais, 15).
- . **As reformas fiscal e tributária: emergência e possibilidades**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 18p. (Estudos especiais, 16).
- . **Os municípios frente à nova proposta de reforma tributária**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 26p. (Estudos especiais, 17).
- . O município e a reforma fiscal. in: **Relatório de Atividades 1997**. Rio de Janeiro, IBAM. p. 53-70. 1988.
- . **Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais**. Rio de Janeiro, 2000. 37p.
- . **Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 13p. (Estudos especiais, 21).
- FERREIRA, Sérgio Guimarães. **Reforma tributária – simulação da substituição do ISS por imposto sobre consumo local**. Rio de Janeiro, BNDES / SF, 2001. 8p. + planilha anexa. (Informe – SF, 26).
- GIGLIO, Celso. O recado dos brasileiros. **Diário do Comércio**, São Paulo. 1997.
- KANDIR, Antonio. **Reforma tributária, desenvolvimento e empregos**. Brasília, 50p. Jun. 1999.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças municipais**. Brasília, STN / GEAFE III / COREM, 2001. 9p.

A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros

The Tax Administration of Brazilian Municipalities

José Américo Martelli Tristão ^(*)

RESUMO

Este artigo propõe uma tipologia para o comportamento tributário dos municípios brasileiros com o objetivo de auxiliar na compreensão das dificuldades enfrentadas pelos governos municipais na cobrança dos tributos de sua competência. A pesquisa abrange 4.617 municípios, que foram agrupados segundo a importância de cada tributo no cômputo de sua receita total. Os agrupamentos foram obtidos empregando-se a Análise de Cluster, uma técnica de análise multivariada de dados que permite encontrar e separar grupos similares. Também foram considerados os aspectos referentes ao grau de urbanização e à densidade demográfica dos municípios para explicar o desempenho da arrecadação tributária.

PALAVRAS-CHAVE

Administração tributária, tributos municipais, receitas municipais, federalismo fiscal.

ABSTRACT

This article proposes a typology for the way Brazilian municipalities perform with regard to taxation, and aims at helping in the understanding of the difficulties faced by the local authorities in levying taxes. The survey encompasses 4617 municipalities, grouped according to the importance of each tax within the total revenue. The groups have been obtained through the use of Cluster Analysis, a multivariate data analysis technique. In order to explain the performance of tax collection in these municipalities,

^(*)Mestre em Administração Pública e Governo; Doutorando em Administração de Empresas na Fundação Getúlio Vargas – EAESP. E-mail: tristao@gmail.br

aspects such as those related to the degree of urbanization and the demographic density have also been taken into consideration.

KEYWORDS

Tax administration , local taxes, local revenues, fiscal federalism.

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros passaram a assumir crescentes responsabilidades no processo de descentralização dos serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde pública e ensino fundamental. Estas novas atribuições levaram ao crescimento das despesas municipais que vem sendo financiado, quase que exclusivamente, por transferências intergovernamentais, sem que se verifique um efetivo esforço dos governos locais para aumentar a arrecadação dos tributos de sua competência.

O intenso debate sobre a reforma do Sistema Tributário Brasileiro que marcou a primeira metade da década de 90 teve como um dos seus pontos centrais a proposição de um modelo tributário que permitisse aumentar a capacidade de autofinanciamento dos governos estaduais e municipais. A motivação para uma reforma mais abrangente perdeu grande parte da sua força inicial, à medida que o governo federal, principal interlocutor, conseguiu aumentar substancialmente suas receitas tributárias com a criação de contribuições sociais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e a Contribuição Provisória Sobre a Movimentação Financeira - CPMF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), fruto do programa de ajuste fiscal implementado pelo governo federal no final da

década de 90, veio estabelecer um novo parâmetro de gestão pública cuja premissa básica é de que o Estado não pode gastar mais do que arrecada, impondo restrições à expansão da despesa pública e estimulando os governos a utilizarem mais eficientemente suas bases tributárias. A partir deste estatuto legal desenhou-se um novo cenário para a administração tributária municipal, até agora tratada pela literatura corrente como um assunto de menor importância.

Nesse artigo buscamos examinar o desempenho da arrecadação tributária municipal, distinguindo os municípios segundo a forma como utilizam os tributos de sua competência. Com isto procuramos evitar a tendência dominante de avaliar os municípios em seu conjunto, atribuindo-lhes um tratamento simétrico que não reconhece as diferenças no quantitativo de suas populações, nos níveis de urbanização e nas suas bases econômicas.

O trabalho pode ser dividido em duas partes principais. Na primeira parte descrevemos brevemente o papel do município no modelo de federalismo fiscal adotado pelo país, a estrutura tributária municipal e os principais mecanismos de transferências e repartição de impostos determinados pela Constituição Federal de 1988. Na segunda parte utilizamos a Análise de Cluster, uma técnica de análise multivariada de dados, para classificar os municípios segundo a importância de cada tributo próprio na composição de suas receitas totais e, a partir dos resultados obtidos, propomos uma tipologia que auxilie na compreensão do comportamento tributário dos municípios. Concluindo, procuramos identificar as principais deficiências da administração tributária municipal, oferecendo subsídios para o seu aprimoramento.

O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O Brasil está organizado como um sistema político federativo composto por três níveis de governo: a União, 26 Estados e um Distrito Federal e 5506 municípios (ano 2000), todos considerados autônomos com *status* de entes federativos. Ao pacto federativo é atribuída tal importância que o regime federalista é considerado cláusula pétrea da Constituição, não podendo ser alterado por Emenda Constitucional e a expressiva participação dos municípios nas receitas públicas fazem do Brasil uma federação com alto grau de descentralização.

O sistema constitucional de discriminação de competências indica as atribuições e encargos das esferas político-administrativas, assim como as receitas próprias e de transferências da União, Estados e municípios. O Sistema Tributário previsto pela Constituição é claro quanto à delimitação de competências tributárias, mas não no que se refere à distribuição de encargos. Com exceção de algumas tarefas que por sua natureza devem estar a cargo do governo central, como defesa nacional, relações internacionais e emissão de moedas, existe uma ampla gama de competências conjuntas e concorrentes. Por exemplo, serviços médicos, serviços de educação, proteção ao meio ambiente e assistência social são áreas nas quais todas as esferas governamentais atuam.

O Sistema Tributário Brasileiro caracteriza-se, desse modo, pela existência de tributos próprios a cada nível de governo e de um sistema de repartição e transferências intergovernamentais de recursos de origem tributária, cuja instituição se justifica pela incapacidade de vários Estados e praticamente todos os municípios financiarem seus respectivos governos utilizando apenas a sua própria base tributária. A Constituição permite aos municípios instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre a prestação de serviços e sobre a alienação de bens imóveis. Permite

também a cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, e de contribuição de melhoria.

OS TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS incide sobre as atividades arroladas em uma lista de serviços especificada em lei complementar, que inclui serviços prestados por profissionais liberais (médicos, advogados, arquitetos, etc.), construção civil, hospedagem, serviços bancários, serviços de reparação e manutenção, entre outros. Em princípio, a base de cálculo do ISS é a renda bruta (preço do serviço), mas em alguns casos, como construção civil, é permitido o abatimento do valor dos insumos. Quando se trata de serviços prestados sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, geralmente realizados por profissionais liberais, o preço do serviço como base de cálculo é substituído por um “valor de referência”. A alíquota máxima do ISS é fixada por Lei Complementar em 5% para todos os serviços, exceto diversões públicas, em que as alíquotas podem chegar a 10%. A partir de 2003 será estabelecida, em âmbito nacional, uma alíquota mínima de 2% para o ISS. O objetivo desta medida é coibir a guerra fiscal entre municípios.

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU incide sobre imóveis urbanos e tem como base de cálculo o valor venal do imóvel (valor de mercado). O imposto é lançado a partir de um cadastro imobiliário e de uma planta genérica de valores, preparados pelos municípios e que necessitam ser permanentemente atualizados. Não há homogeneidade nos procedimentos de cadastro e de cálculo do valor venal dos imóveis, sendo comum encontrarmos municípios onde o valor venal lançado para os imóveis

pode representar menos de 50% do valor de mercado. Cabe também aos municípios a fixação das alíquotas que são, em média, de 1%.

O Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos - ITBI, incide sobre a transferência imobiliária e, assim como o IPTU, tem como base de cálculo o valor venal do imóvel. Fica a cargo do município estipular a alíquota que pode alcançar o limite máximo de 2% fixado por lei complementar. Os municípios também podem cobrar taxas por serviços prestados, tais como a coleta de lixo, e pelo exercício do poder de polícia, para assegurar o bem-estar e a segurança da população.

Entre os tributos de competência própria dos municípios, o de menor expressão é a contribuição de melhoria, cuja finalidade é a compensação do custo de obra executada pelo poder público, da qual decorra valorização imobiliária. Efetivamente, a contribuição de melhoria só tem sido cobrada em contrapartida às obras de pavimentação de vias públicas executadas por prefeituras.

O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Segundo VILLELA (1993, p. 179) as transferências financeiras intergovernamentais podem ser regulares ou não. O funcionamento das regulares – ou constitucionais – está definido pela Constituição e pela Legislação Complementar, que determinam as regras de distribuição e repasse. A distribuição das transferências não regulares – ou negociadas – se faz por meio de convênios e de acordo com o programa da agência administradora. A principal característica das transferências negociadas é o condicionamento da utilização dos recursos.

Os principais mecanismos de transferências para os municípios previstos na Constituição são: o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que transfere

recursos oriundos de impostos do governo federal e a Quota-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, pelo qual os Estados transferem parte deste imposto aos municípios.

O FPM é constituído por 22,5% do Imposto Sobre a Renda - IR e do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI. Os critérios de distribuição do FPM têm objetivos redistributivos, sendo que a repartição é feita de modo diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda *per capita*. As regras de repartição do FPM favorecem mais os municípios que não são capitais de Estado e existe um limite mínimo para a quota-parte de municípios com população inferior a 10.188 habitantes.

A quota-parte do ICMS corresponde a 25% da arrecadação desse imposto e os seus critérios de distribuição diferem substancialmente dos critérios do FPM, uma vez que a Constituição estabelece que pelo menos 75% dos recursos sejam rateados proporcionalmente ao valor adicionado gerado no próprio município. Os 25% restantes poderão ser distribuídos segundo critérios estabelecidos por lei estadual.

Além do FPM e da quota-parte do ICMS, os municípios contam ainda com outros mecanismos de transferências financeiras, que não serão examinados neste trabalho, como o Fundo de Participação nas Exportações - FPEX e a participação em 50% do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR, de competência federal e do Imposto Sobre Veículos Automotores – IPVA, de competência estadual. Com relação às transferências negociadas, devemos observar a crescente importância para os municípios das transferências oriundas do Sistema Único de Saúde – SUS e do Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental – Fundef. A figura 1 apresenta de forma esquemática os principais mecanismos de transferências constitucionais e os tributos próprios que compõem as receitas municipais.

Figura 1

A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

A análise da composição das receitas municipais apresentadas na tabela 1, revela o fraco desempenho dos governos locais na arrecadação dos tributos de sua competência. No exercício de 2000 os municípios examinados obtiveram uma receita total de R\$ 78,9 bilhões, sendo que apenas R\$14,7 bilhões (18,7%) foram provenientes da base tributária própria. O ISS mostrou ser o imposto com maior capacidade de arrecadação, tendo contribuído com R\$ 6,2 bilhões (7,9%), seguido pelo IPTU, que arrecadou R\$ 5,2 bilhões (6,6%). O ITBI contribuiu com pouco mais de R\$ 1 bilhão (1,4%) e as taxas com R\$ 2,1 bilhões (2,7%). Observa-se a baixíssima arrecadação da contribuição de melhoria, R\$ 88,1 milhões (0,1%).

Por outro lado, fica evidente que a coluna vertebral das finanças públicas municipais é composta pelas transferências intergovernamentais. Os municípios receberam no exercício de 2000 transferências oriundas da União e dos Estados no valor de R\$ 51,1 bilhões (64,9% da receita total). Os principais mecanismos de transferências foram: a quota-parte do ICMS que somou R\$ 18,2 bilhões (23,1%) e o FPM com R\$ 12,3 bilhões (15,6%).

Tabela 1

ANÁLISE DE CLUSTER DOS MUNICÍPIOS

A questão central que procuramos responder neste trabalho é: afinal, como se distribui entre os municípios o produto da arrecadação tributária?

Para responder a esta pergunta classificamos os municípios segundo a importância das receitas tributárias próprias na composição das suas receitas totais. O método

utilizado para a classificação foi a Análise de Cluster, que pode ser definido como um conjunto de técnicas multivariadas, cujo principal propósito é agrupar objetos segundo suas características. Espera-se que os grupos obtidos apresentem uma alta homogeneidade interna e uma alta heterogeneidade externa (HAIR, ANDERSON, TATHAM et al, 1998, p. 473). Adotou-se como método de partição o algoritmo das K-médias por ser um dos mais indicados quando se trabalha com um grande número de objetos (BUSSAB, MIAZAKI e ANDRADE, 1990, p. 58).

Como fonte dos dados utilizamos o relatório Finanças do Brasil, Receita e Despesa dos Municípios - FINBRA, publicado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, que traz informações sobre a execução orçamentária dos municípios brasileiros. No ano de 2000, o relatório FINBRA, abrangeu 4.617 municípios (83,8% do total de municípios existentes naquele ano) e 167,5 milhões de habitantes (90,5% do total da população brasileira), proporcionando uma base de dados que nos permite avaliar o desempenho da arrecadação municipal naquele exercício.

Utilizamos como variáveis na Análise de Cluster a participação de cada tributo próprio na composição da receita total do município, conforme apresentado no quadro 1. Com este procedimento eliminou-se a necessidade de padronização das variáveis.

Quadro 1

A determinação do número de grupos na Análise de Cluster é, em certa medida, arbitrária, não havendo regras bem estabelecidas para a definição de seus limites. BUSSAB, MIAZAKI e ANDRADE (1990, p. 79), sugerem a análise gráfica como método simples e eficiente para a escolha do número de grupos. Como o que se pretende é minimizar a dispersão dentro dos grupos, a idéia é verificar o ganho desta função ao se passar de k para $k+1$ grupos. O gráfico do número de grupos contra a

função objetivo de minimização da dispersão dentro dos grupos permite a visualização do ganho da função à medida que se aumenta o número de grupos. Podemos observar na figura 2 que, a partir de 4 grupos, o aumento do número de grupos implica ganhos relativamente pequenos da função objetivo, o que nos levou a optar por 4 grupos. Os agrupamentos foram obtidos utilizando-se o programa MINITAB Statistical Software 13.0.

Figura 2

RESULTADO DA ANÁLISE DE CLUSTER

A tabela 2 apresenta a distribuição de frequência gerada pela Análise de Cluster e podemos ver que a maior parte dos municípios encontra-se no cluster 4 (83,50%). Os agrupamentos formados podem ser divididos em clusters pequenos (1 e 2) e grandes (3 e 4). Os clusters pequenos são os que apresentam os melhores resultados na arrecadação dos tributos próprios, enquanto os grandes são altamente dependentes das transferências intergovernamentais. Para explicarmos a lógica de formação dos clusters utilizaremos também o índice de participação das transferências na receita total dos municípios, o grau de urbanização e as características econômicas locais como variáveis discricionárias.

Tabela 2

O cluster 1 contém apenas 40 observações (0,87% do total de municípios examinados) e reúne os bons arrecadadores de IPTU. No conjunto é o cluster que melhor explora os tributos próprios e, em decorrência, apresenta o menor grau de dependência das transferências intergovernamentais. A tabela 3 mostra as estatísticas descritivas do cluster 1 permitindo observar que o IPTU destaca-se como principal fonte

de receita. Do ponto de vista geográfico, a localização dos municípios é bem definida. Todos se situam em áreas turísticas das regiões sul e sudeste. São cidades da orla marítima como Bertiooga e Ubatuba no Estado de São Paulo, Bombinhas em Santa Catarina e Tramandaí no Rio Grande do Sul; cidades serranas como Campos do Jordão e estâncias hidrominerais como Águas de Lindóia, ambas no Estado de São Paulo.

Tabela 3

O cluster 2 reúne 67 municípios (1,45% do total examinado) e tem como principal característica tributária a forte arrecadação do ISS. Embora o número de municípios observados seja pequeno, este cluster inclui os principais municípios dos grandes centros metropolitanos e, conseqüentemente, abrange a maior parte da população do país. É composto por capitais e grandes cidades como Santos e Campinas no Estado de São Paulo.

Também aparecem neste cluster municípios menores que lograram obter uma arrecadação do ISS proporcionalmente alta em relação às suas receitas totais. É o caso da cidade de Rosana no Estado de São Paulo onde, no ano de 2000, a arrecadação de ISS representou 30% da receita total, sendo que este bom resultado foi possível graças às obras de construção de usinas hidroelétricas realizadas na região pelo governo estadual e sobre as quais incidiu o imposto. Evidentemente, é uma situação temporária. Após o término das obras, a arrecadação do ISS no município deverá sofrer uma drástica redução. Outro exemplo de município de pequeno porte que obteve uma arrecadação proporcionalmente alta do ISS é São Francisco do Sul, em Santa Catarina. A existência de um porto marítimo propicia àquele município uma importante fonte de receita uma vez que o ISS incide sobre diversas atividades portuárias como, intermediação, corretagem e transporte. A tabela 4 mostra os bons resultados obtidos na

cobrança do ISS e do IPTU, e os significativos valores recebidos a título da quota-parte do ICMS. Em termos absolutos é o cluster que concentra a maior parte da arrecadação tributária própria.

Tabela 4

O cluster 3 agrupa 655 municípios (14,19% do total). Dois fatores caracterizam as finanças dos municípios observados, o fraco desempenho na arrecadação de seus tributos próprios e a importância das transferências, especialmente da quota-parte do ICMS, na composição da receita total. São municípios de porte médio, localizados, em sua maioria, nas regiões sul e sudeste do país, onde os Estados obtêm uma boa arrecadação do ICMS. Como exemplos podemos citar: São José do Rio Preto, em São Paulo; Joinville, em Santa Catarina e Londrina, no Paraná. A tabela 5 apresenta as estatísticas do cluster 3, sendo possível observar a dependência financeira em relação à quota-parte do ICMS.

Tabela 5

O cluster 4 reúne o maior número de observações, 3.855 municípios (83,50% do total examinado). Do ponto de vista financeiro, sua principal característica é o desempenho muito fraco, praticamente residual, da arrecadação tributária, sendo que muitos municípios nem mesmo cobram os seus tributos. Em decorrência, verifica-se uma grande dependência das transferências intergovernamentais, em especial, do FPM.

Este cluster inclui também municípios que dispõem de fontes relativamente importantes de recursos de origem não tributária. É o caso de alguns municípios situados no litoral do Rio de Janeiro, próximos à bacia petrolífera, que recebem *royalties* pela extração e processamento do petróleo. São receitas recebidas a título de contribuição econômica, com a finalidade de compensar prejuízos ambientais. Um

exemplo desta situação é oferecido pelo município de Rio das Ostras que, no exercício de 2000, teve 74% da sua receita total proveniente da contribuição econômica. Alguns municípios também obtiveram valores expressivos de receitas de capital provenientes de operações de crédito. Em termos de desenvolvimento urbano, podemos verificar que se trata, em sua maior parte, de municípios predominantemente rurais com populações muito pequenas. A tabela 6 apresenta as estatísticas do cluster 4.

Tabela 6

TIPOLOGIA DO COMPORTAMENTO TRIBUTÁRIO DOS MUNICÍPIOS

A partir do resultado da Análise de Cluster podemos propor uma tipologia que demonstre, com certo grau de generalização, o comportamento tributário dos municípios brasileiros. Inicialmente, podemos distinguir entre: os “bons arrecadadores”, isto é, aqueles que utilizam bem a sua base tributária e os “maus arrecadadores”, aqueles que dependem muito, ou quase totalmente, das transferências intergovernamentais. Entre os “bons arrecadadores” existem aqueles que arrecadam melhor o IPTU e aqueles que arrecadam melhor o ISS. Entre os “maus arrecadadores” podemos distinguir aqueles que dependem mais da quota-parte do ICMS e aqueles que dependem mais do FPM. Deste modo, propomos 4 tipos ideais para descrever o comportamento tributário dos municípios brasileiros.

O tipo 1 representa os municípios com melhor desempenho na arrecadação do IPTU. A tributação sobre a propriedade imobiliária é, em muitos países, a principal fonte de financiamento para os governos locais. No Brasil, a cobrança do IPTU tem se revelado uma tarefa difícil para a maior parte dos municípios. MARTONI, LONGO, TORRES et al (1994, p. 90) e REZENDE (2001, p. 248), observam que o Brasil

apresenta índices de arrecadação sobre a propriedade imobiliária baixos se comparados a padrões internacionais.

Diferentemente da tendência geral, alguns municípios têm obtido bons resultados na arrecadação do IPTU. São cidades com atrativos turísticos, cujo bom desempenho tributário pode ser explicado pela existência, no local, de propriedades privadas altamente valorizadas que proporcionam uma boa base tributável. ARAUJO e OLIVEIRA (2000, p. 4) também chegaram a esta conclusão ao examinar as desigualdades na carga tributária local.

Outra hipótese explicativa para os bons resultados que os municípios turísticos apresentam na arrecadação do IPTU refere-se à possibilidade de tributar não residentes. Grande parte dos imóveis situados nestas localidades é utilizada apenas em férias e finais de semana e seus proprietários residem em outros municípios, onde exercem o seu direito de voto. Diante da impossibilidade desses proprietários expressarem sua insatisfação com a carga tributária no processo eleitoral, as autoridades locais se sentem mais confortáveis para tributar. Esta conclusão aponta a existência de restrições políticas sobre a capacidade das esferas municipais em exercer seu poder de tributar, por não desejarem se indispor com o eleitor (TONETO JUNIOR, GREMAUD e CHAGAS, 2001, p. 13).

Este tipo de município também apresenta boa arrecadação do ISS, o que pode ser explicado pela existência no local de serviços de hotelaria, atividade sobre a qual incide o imposto; e é o que melhor arrecada as taxas, embora esse tributo tenha pouca expressão no cômputo da receita total.

O tipo 2 representa os bons arrecadadores de ISS. O crescimento registrado nas últimas décadas pelo setor terciário da economia contribuiu para proporcionar uma

considerável base tributável para o imposto sobre serviços. Todavia, como o setor de serviços está, em sua maior parte, concentrado nos grandes centros metropolitanos, a possibilidade de exploração do ISS restringe-se a poucos municípios. Para evidenciarmos o alto grau de concentração da arrecadação desse imposto basta lembrar que no ano de 2000 os 20 municípios com maior arrecadação de ISS, tendo uma população correspondente a 22% do total do país, arrecadaram 68% da receita total do ISS, sendo que apenas o município de São Paulo, com 6% da população do país, arrecadou 27% do total do imposto.

Em que pese a existência de alguns pequenos municípios com expressiva arrecadação de ISS, decorrente, geralmente, de investimentos em construção civil feitos por outros níveis governamentais, devemos deixar claro que os municípios que, em geral, beneficiam-se desse imposto são aqueles que apresentam uma grande concentração urbana.

Também é uma característica do tipo 2 a valorização imobiliária que propicia uma considerável base para a cobrança do IPTU. Mesmo assim, o pilar central das finanças desses municípios é a quota-parte do ICMS, que proporciona um volume elevado de recursos em decorrência da intensidade das atividades industrial e comercial que caracterizam as regiões metropolitanas.

O tipo 3 representa os municípios que contam com a quota-parte do ICMS como sua principal fonte de receita. Como a distribuição dessa transferência é proporcional ao valor do ICMS agregado por cada município, podemos inferir a existência de razoável potencial econômico e, portanto, possibilidades reais de incremento da arrecadação própria. Uma possível explicação para essa inércia tributária seria o fato de que, tendo

uma fonte de recursos livre do ônus político decorrente da tributação, dificilmente o município procurará aumentar substancialmente sua arrecadação.

O dinamismo de suas economias faz com que estes municípios sejam os mais indicados para a aplicação de políticas públicas que visem estimular o esforço fiscal local. Uma iniciativa neste sentido foi tomada pelo Estado de São Paulo que acrescentou entre os critérios de repartição da quota-parte do ICMS a atribuição de um peso de 5% à relação percentual entre o valor da receita tributária de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do Estado. Deste modo, o município que conseguir aumentar a arrecadação própria será recompensado também por um aumento na quota-parte do ICMS.

O tipo 4 representa os municípios que têm o FPM como principal fonte de receita. São municípios pequenos, predominantemente rurais e que apresentam os piores resultados na arrecadação de seus tributos. Como observa BREMAEKER (1994, p. 16), dois fatores podem explicar esta situação. Primeiramente a má distribuição de renda, que além de ser péssima no país como um todo, assume uma condição especialmente trágica em alguns segmentos do país, como as regiões norte e nordeste. Em segundo lugar ao Sistema de Discriminação de Competências determinado pela Constituição, que prevê para os municípios tributos que incidem sobre atividades urbanas, deixando sem opção aqueles cujas atividades são predominantemente rurais.

Segundo VEIGA (2002, p. 34), o entendimento do processo de urbanização brasileiro é dificultado por uma regra peculiar. De acordo com a legislação vigente, considera-se como “cidades” as sedes municipais. Um caso extremo na aplicação desta regra é a sede do município de União da Serra, no Rio Grande do Sul, onde o Censo de 2000 registrou a existência de apenas 18 habitantes. Ainda conforme o autor, de um

total de 5.506 sedes de municípios existentes naquele ano, havia 1176 com menos de dois mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil e 4.642 com menos de 20 mil. Todas com estatuto legal de cidade, da mesma forma que os núcleos urbanos que formam as regiões metropolitanas. O argumento defendido é de que, na verdade, o Brasil é menos urbano do que se imagina e que a legislação teria criado “cidades imaginárias”, vilas e vilarejos que não atendem os padrões mínimos de urbanização que caracterizam uma cidade.

Outro aspecto que deve ser observado é o crescimento explosivo do número de municípios, que passou de 3.953 em 1970 para 5.506 em 2000, com um acréscimo de 72%. GIAMBIAGI e ALEM (1999, p. 275) apontam as regras de rateio do FPM como um incentivo implícito à criação de pequenos municípios, ao estabelecer um piso dado em função de um parâmetro da ordem de 10.188 habitantes. Isto significa que um município de 5.000 habitantes recebe o mesmo valor de FPM que outro de 10.000, o que representa um estímulo à divisão de um município pequeno em outros dois ainda menores, aumentando, deste modo, o valor *per capita* recebido por seus habitantes. O quadro 2 resume as principais características de cada tipo de município.

Quadro 2

CONCLUSÃO

Aumentar a capacidade de arrecadação dos municípios, tornando-os menos dependentes das transferências intergovernamentais é, hoje, um grande desafio. A tipologia proposta evidenciou o comportamento heterogêneo das administrações tributárias municipais, sendo forçoso reconhecer que, em sua maior parte, enfrentam dificuldades na arrecadação tributária.

PRUD'HOMME (1998, p. 28), analisando o caso dos municípios paranaenses, argumenta que a limitação da base tributária de competência municipal não deve ser apontada como única responsável pelo mau desempenho da arrecadação, uma vez que esta base é equivalente ou maior que a encontrada em muitos países. Duas outras razões também devem ser consideradas, uma de ordem técnica e outra de ordem política.

Segundo o sistema de repartição de competências tributárias adotado pelo país, os municípios são responsáveis pela identificação de sua base impositiva e pelo lançamento e cobrança de seus tributos. As maiores dificuldades são encontradas na administração dos impostos sobre a propriedade e sobre serviços. O imposto sobre a propriedade é um dos mais adequados para a tributação municipal, mas é também um dos mais difíceis de administrar, devido ao grande número de contribuintes e às dificuldades encontradas na avaliação dos imóveis, que requer uma máquina burocrática eficiente e cadastros informatizados. O imposto sobre serviço, por sua vez, é de caráter predominantemente declaratório e requer a existência de auditores fiscais para combater a evasão. O que se verifica é que a maior parte dos municípios, especialmente os pequenos, não estão adequadamente aparelhados para a administração de seus tributos.

Com relação ao aspecto político, o autor observa que, para os pequenos municípios, não vale a pena cobrar os tributos municipais. Como a participação da arrecadação própria na composição da receita é, em média, muito baixa para os municípios pequenos, o custo político de aumentar o esforço fiscal provavelmente seria muito maior do que a vantagem política de aumentar as despesas.

Em atenção aos aspectos técnicos e problemas de infra-estrutura, o governo federal criou em 1997 o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT. Gerido pelo Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, este programa destina-se à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, proporcionando linhas de financiamento destinadas à aquisição de equipamentos, capacitação de recursos humanos e serviços técnicos especializados, entre outros.

Segundo GUARNERI (2002, p. 22), até maio de 2002 a carteira do BNDES registrava um total de 200 operações em andamento, sendo que 79 estavam aprovadas e 39 já haviam sido efetivamente contratadas. Examinando a lista dos municípios com operações aprovadas e contratadas, verificamos que se enquadram nos tipos 1, 2 e 3. Estes dados corroboram a tipologia proposta. São municípios com considerável potencial de arrecadação, ainda que, em muitos casos, inadequadamente explorado. Conforme relata a autora, 8 projetos concluídos foram avaliados pelo PMAT e verificou-se um considerável aumento na arrecadação dos municípios, justificando, em todos os casos, os investimentos realizados. Isto constitui uma forte indicação de que estes três tipos de municípios podem ser estimulados a desenvolver sua capacidade de auto-sustentação financeira.

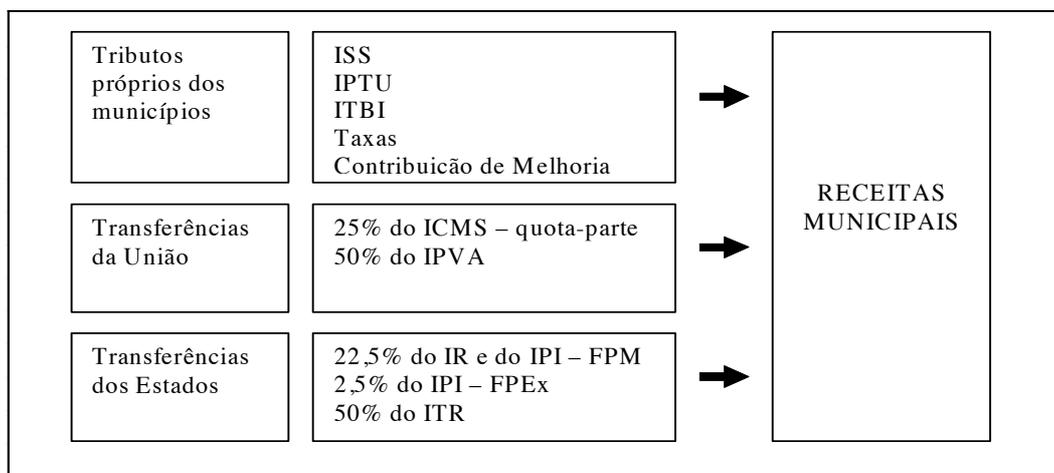
Por outro lado, o tipo 4, representa a grande maioria dos municípios e constitui o elo fraco do federalismo fiscal brasileiro. São municípios pequenos, predominantemente rurais e com baixo potencial de arrecadação, onde medidas para incentivar o esforço fiscal dificilmente darão resultado. Uma sugestão a fazer seria a adoção de políticas públicas que estimulassem a fusão destes municípios, de modo que pudessem se beneficiar de uma economia de escala na utilização de seus recursos administrativos e na exploração de sua base tributária.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Érika A. e OLIVEIRA, Paulo A S. *Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Local*, 1996. Disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em 01/09/2002.
- BRASIL (País). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL (País). Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 de maio de 2000.
- BREMAEKER, François E. J. de. (1994) *Mitos e Verdade Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros*. IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- BUSSAB, Wilton O. MIAZAKI, Édina S. e ANDRADE, Dalton F. (1990) *Introdução à Análise de Agrupamentos*. São Paulo: IME – USP.
- GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana C. (1999) *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.
- GUARNERI, Lucimar S. (Coord.). (2002) *Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras*. Rio de Janeiro: BNDES.
- HAIR, Joseph F. ANDERSON, Rolph E. TATHAM, Ronald L. e BLACK, William C. (1998) *Multivariate Data Analysis*. 5 ed. New Jersey: Prentice Hall.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2000) *Censo Demográfico*.
- MARTONE, Celso L. LONGO, Carlos A. TORRES, Ivo. MOLDAU, Juan H. SILBER, Simão D. (1994) *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo: FIPE.

- PRUD'HOMME, Rémy. *Estrutura das Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Paraná*. (1998) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Governo do Paraná.
- REZENDE, Fernando. (2001) *Finanças Públicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Finanças do Brasil, Receita e Despesa dos Municípios - 2000*. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso em 01/09/2002.
- TONETO JUNIOR, Rudinei. GREMAUD, Amaury P. CHAGAS, André L. S. (2001) Tributação Municipal em São Paulo: Quem Cobra e Quem Paga? in: Encontro Nacional de Economia Política, VII, 2001, Curitiba. *Anais*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- VEIGA, José Eli da. (2002) *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados.
- VILLELA, Luiz. (1993) Sistema Tributario y Relaciones Financieras Intergubernamentales: La Experiencia Brasileña. In: *Planeacion & Desarrollo*. Bogota.

Figura 1. Principais fontes de receitas tributárias municipais.



Fonte: Constituição Federal de 1988.

Tabela 1. Composição das receitas municipais – ano 2000.

RECEITAS	VALORES	%
RECEITA TOTAL	78.912.200.041,98	100,0
Receita Tributária	14.785.439.691,14	18,7
Impostos	12.549.914.321,48	15,9
IPTU	5.244.047.837,45	6,6
ISS	6.206.109.902,44	7,9
ITBI	1.099.756.581,59	1,4
Taxas	2.147.378.168,48	2,7
Pelo poder de polícia	544.560.899,52	0,7
Pela prestação de serviços	1.602.817.268,96	2,0
Contribuição de Melhoria	88.147.201,18	0,1
Transferências	51.190.114.716,77	64,9
FPM	12.351.981.591,36	15,6
Quota-parte do ICMS	18.226.351.859,43	23,1
Outras transferências	20.611.781.265,98	26,2
Outras receitas*	12.936.645.634,07	16,4

* Inclui transferência de capital.

Fonte: Elaborado a partir da base de dados FINBRA (STN, 2002)

Quadro 1. Variáveis utilizadas na análise de cluster

1. IPTU/receita total
2. ISS/receita total
3. ITBI/receita total
4. Taxas pelo poder de polícia/receita total
5. Taxas pela prestação de serviços/receita total
6. Contribuição de melhoria/receita total

Figura 2. Definição do número de grupos

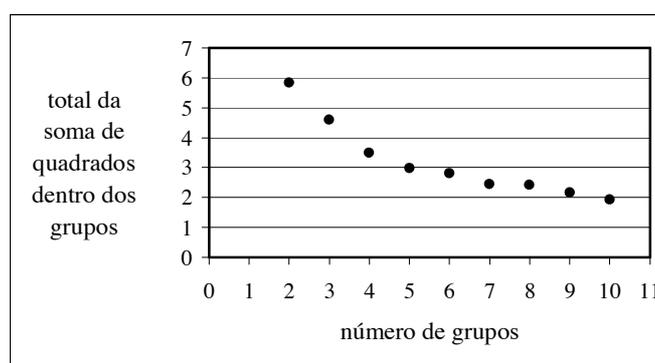


Tabela 2. Clusters de municípios brasileiros. Número de casos por cluster

Cluster	casos	%
1	40	0,87
2	67	1,45
3	655	14,19
4	3.855	83,50
Total	4.617	100,00

Tabela 3. Estatísticas descritivas das principais fontes de receita do cluster 1 (em 1000).

	máximo	mínimo	média	mediana	desvio padrão
RECEITA TOTAL	430.078	5.236	61.995	33.173	86.917
IPTU	79.679	1.011	14.090	6.504	19.405
ISS	63.255	35	4.147	864	11.006
ITBI	12.489	50	1.630	646	2.548
Taxas	29.953	91	4.322	1.367	7.477
Contribuição de melhoria	7.685	0	523	7	1.380
FPM	11.489	1.040	4.414	3.403	3.183
Quota-parte ICMS	76.077	293	9.076	3.616	15.107

Tabela 4. Estatísticas descritivas das principais fontes de receita do cluster 2 (em 1000).

	máximo	mínimo	média	mediana	desvio padrão
RECEITA TOTAL	7.914.560	1.230	354.699	13.548	1.149.891
IPTU	1.328.611	0	40.916	226	177.650
ISS	1.673.324	147	61.313	2.423	231.705
ITBI	209.929	0	8.345	118	30.684
Taxas	133.660	0	11.484	171	27.779
Contribuição de melhoria	1.696	0	63	0	254
FPM	109.093	501	13.446	2.889	23.057
Quota-parte ICMS	1.728.223	62	71.776	3.508	235.690

Tabela 5. Estatísticas descritivas das principais fontes de receita do cluster 3 (em 1000).

	máximo	mínimo	média	mediana	desvio padrão
RECEITA TOTAL	877.215	15	45.437	19.394	84.745
IPTU	73.600	0	2.669	870	6.160
ISS	85.311	0	2.520	616	6.595
ITBI	16.393	0	531	188	1.246
Taxas	40.934	0	1.518	532	3.048
Contribuição de melhoria	7.465	0	78	1	362
FPM	135.579	0	5.659	3.843	8.276
Quota-parte ICMS	290.638	4	12.236	4.844	25.866

Tabela 6. Estatísticas descritivas das principais fontes de receita do cluster 4 (em 1000).

	máximo	mínimo	média	mediana	desvio padrão
RECEITA TOTAL	271.636	3	5.942	3.806	9.222
IPTU	4.510	0	50	12	148
ISS	8.843	0	73	18	295
ITBI	1.550	0	33	12	69
Taxas	2.391	0	55	15	130
Contribuição de melhoria	452	0	3	0	17
FPM	18.556	0	1.963	1.415	1.392
Quota-parte ICMS	155.700	0	1.307	629	3.523

Quadro 2. Tipologia do comportamento tributário dos municípios brasileiros

<p>TIPO 1</p> <p>Desempenho da arrecadação: bom</p> <p>Ênfase no IPTU</p> <p>Cidades turísticas</p>	<p>TIPO 2</p> <p>Desempenho da arrecadação: bom</p> <p>Ênfase no ISS</p> <p>Centros metropolitanos</p>
<p>TIPO 3</p> <p>Desempenho da arrecadação: fraco</p> <p>Grande dependência da quota-parte ICMS</p> <p>Centros urbanos</p>	<p>TIPO 4</p> <p>Desempenho da arrecadação: muito fraco</p> <p>Grande dependência do FPM</p> <p>Municípios rurais</p>

O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil

Pedro Luiz Cavalcante

Introdução

Allen Shick, em *Conflitos e soluções no orçamento federal* (2006), define o orçamento como um processo alocativo no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. O governo, de forma expressa ou indireta, decide sobre o papel que deve desempenhar e define prioridades. Desse modo, elaborar o orçamento federal é uma tarefa extremamente complexa, que se caracteriza como um processo tenso e controverso, pois existem diversas questões em jogo, logo, inúmeros atores e interesses são afetados pelas decisões orçamentárias. Por essas particularidades, o uso de procedimentos, em que prevalece a ordem mitigada, surge como forma de organizar os conflitos e acrescentar racionalidade e eficiência ao processo orçamentário público.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 165, criou um conjunto de normas complexas para regulamentar o processo orçamentário federal com a introdução de novos instrumentos legais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual, em especial, consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. O Plano possui um papel de coordenador das ações do governo federal, podendo subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (GARCIA, 2000). Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), formulam os programas definindo os seus atributos (objetivos, público-alvo, indicadores, metas, etc). É o conjunto desses programas que constitui o Plano. Após a consolidação no âmbito do Poder Executivo, a peça orçamentária é submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro dos prazos constitucionais.

A despeito da sua importância na Constituição Federal, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo. Salienta-se a predominância, na agenda governamental, do debate acerca do combate inflacionário e da redefinição do papel do Estado, este último altamente influenciado por transformações macroeconômicas na economia mundial (SOUZA, 2004).

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para a

alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento. A concepção apóia-se nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento do País.

O primeiro PPA, elaborado no início do governo Fernando Collor, teve vigência entre os anos de 1991 e 1995. Esse plano é considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária (GARCIA, 2000). Ressalta-se, entretanto, que o período foi marcado pela instabilidade econômica e, principalmente, política, que culminou no *impeachment* do presidente.

O plano seguinte, Brasil em Ação (1996-1999), é visto como uma experiência-piloto de gerenciamento num contexto de maior estabilidade econômica. Aprovado pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, o plano, primeira aproximação entre planejamento e gestão orçamentária, propunha administrar de forma coordenada um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos distribuídos nas áreas social, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura. As principais inovações foram: a criação dos gerentes de empreendimento, do sistema de informações gerenciais (monitoramento mais sistematizado e com tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária), do controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições (BRASIL, 1996; GARCES; SILVEIRA, 2002).

Apesar da experiência-piloto ter inserido tais inovações, Ataíde (2005) salienta duas dificuldades centrais na implementação do Plano Brasil em Ação: a primeira relacionada à desintegração organizacional entre a área responsável pela modernização, comandada à época pelo Ministério de Administração e

Reforma do Estado (MARE), e a responsável pelo planejamento e orçamento federais, de responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); a segunda dizia respeito à limitada capacidade do governo em acompanhar sua ação, fragilizada pela incompatibilidade de linguagem e de metodologias empregadas nos sistemas de planejamento e de orçamento.

De acordo com Garcia (2000), o PPA 1996-1999, apesar de possuir um discurso audacioso, não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A elaboração do Plano não conseguiu articular projetos e atividades orçamentárias às intenções do governo. Esse PPA nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de sistemas de monitoramento e avaliação efetivos. Outro aspecto relevante foi a extrema preocupação com a questão fiscal, o que diminuiu a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

Em seguida, a partir do PPA 2000-2003, inicia-se a mais nova transformação do processo orçamentário brasileiro, influenciada pela Nova Administração Pública (*New Public Management*) ou Gerencialismo¹. Em termos gerais, a proposta de reforma, denominada Reforma do Planejamento e Orçamento, indica a superação do orçamento orientado para o controle dos gastos e direciona-se a um enfoque na produção pública, com a busca sistemática de resultados específicos, dentro de um processo contínuo de integração entre orçamento e planejamento (CORE, 2004). Nesse contexto, a avaliação é peça-chave na consecução dos objetivos de uma gestão voltada para desempenho ou resultados.

Este artigo pretende debater as inovações introduzidas pelas experiências

recentes do Plano Plurianual e da proposta do próximo plano (2008-2011), bem como analisar em que medida a reforma trouxe melhorias ao processo orçamentário. Para tanto, faz-se mister discernir, inicialmente, sobre o modelo de orçamento por resultados (*performance budget*) que balizou de forma significativa o desenho e a implementação do novo modelo do PPA.

“Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a gestão hierárquica tradicional”.

Orçamento por resultados: conceitos e origem

O debate acerca do orçamento por resultados ou por desempenho, chamado em inglês de *performance budget*, apresenta algumas conceituações com pequenas diferenças. Brumby e Robinson (2005) enfatizam a questão da eficiência alocativa

e produtiva dos recursos públicos fundamentada em uma base de informações de desempenho, da seguinte forma:

“Os procedimentos ou mecanismos que procuram fortalecer os elos entre os recursos aplicados pelo setor público e seus resultados ou produtos através do uso de informações formais (indicadores de resultados) de desempenho na tomada de decisão alocativa de recursos” (2005, p. 5).

Na conceituação da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE)², o orçamento por resultados é a forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis, sendo a redução da centralização e do controle na gestão orçamentária questões fundamentais.

As origens do orçamento por resultados nos remetem ao modelo *Planning, programming and budgeting systems* (PPBS) desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano. A partir dele se originaram o *program budgeting, output budget* e, finalmente, *performance budget*, que mais se assemelha com as definições apresentadas acima (DIAMOND, 2003a).

O PPBS consiste em um completo sistema de orçamentação elaborado no Departamento de Defesa estadunidense no início dos anos 1960 que, posteriormente, expandiu-se para as demais agências governamentais, governos subnacionais e alguns países (DIAMOND, 2003b). Como o nome já diz, defende-se a integração do planejamento com o orçamento por meio de programas. A primeira fase procura identificar os objetivos atuais e futuros no sentido de descobrir as maneiras de se alcançá-los. A fase de programação visa inserir o planejamento dentro de

programas hierarquizados por prioridades a serem definidas por tomadores de decisão, nos distintos níveis de hierarquia política. Por fim, a fase da orçamentação consiste na tradução de cada programa multi-anual em uma série de ações anuais, determinando os responsáveis pelas tarefas e os respectivos recursos necessários.

A partir de 1971, o sistema começou a ser abandonado em decorrência de inúmeras críticas. Apesar de parecer simples, o modelo apresentou problemas, principalmente em relação às tomadas de decisão dos superiores. A ausência de uma liderança ou de um empreendedor que conduzisse o processo de reforma prejudicou a sua plena implementação.

Entretanto, segundo Diamond (2003b), o PPBS continuou sendo utilizado nos Estados Unidos de forma menos ambiciosa, bem como em outros países. Ademais, como herança desse modelo, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e de custos do sistema de prestação de contas e de informação persistiu. Isso influenciou na consolidação do que convém ser chamado de orçamento-programa.

Com forte apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), o orçamento-programa se expandiu para as nações em desenvolvimento nos anos 1960 como útil ferramenta para o desenvolvimento do planejamento. Contudo, como pré-requisito para o seu sucesso, algumas condições eram necessárias, tais como: disciplina fiscal, métodos eficientes de mensurar e arquivar informações físicas e financeiras e, ainda, coordenação entre a agência de orçamento e outros órgãos governamentais. Isso, comprovadamente, não condizia com a conjuntura daqueles países no período (CAIDEN; WILDAVSKY, 1974).

De acordo com Wildavsky (1982), não existe uma definição padrão para orçamento-programa. O ponto central é que as decisões orçamentárias devem ser direcionadas para resultados (*outputs*), como metas governamentais, objetivos finais ou programas, ao invés de *inputs* (pessoal, equipamento e manutenção). Para o autor, assim como na análise do custo-benefício, o orçamento-programa enfatiza a estimativa do custo financeiro total para se alcançar os resultados pretendidos.

A partir dessa configuração de orçamento-programa, Diamond (2003b) argumenta que foi criada a base para a introdução da nova gestão baseada no desempenho (*performance-based management*) no início dos anos 1990. Nesse contexto, o orçamento passa a ser cada vez mais direcionado aos resultados referenciados pelo uso de informações de desempenho.

Fortemente influenciado pela onda da Nova Administração Pública, que culminou em movimentos reformistas em diversos países desenvolvidos, entre eles, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, o foco nos resultados também atingiu a discussão do orçamento do governo norte-americano. Em termos gerais, a reforma preconizava o aumento da flexibilidade gerencial das agências, a introdução de contratos de gestão e a utilização de princípios da iniciativa privada na condução da política orçamentária. Por consequência, surge o denominado Novo Orçamento por Desempenho (*New Performance Budget*), que se sustenta nos seguintes elementos (DIAMOND, 2003b):

- unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado, independente do número de agências envolvidas na sua produção;
- ênfase no custo total, incluindo despesas gerais;

- definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos;
- comparação com o real resultado para atingir eficiência e efetividade;
- incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo do desempenho;
- inclusão de alto grau de *accountability*³ com mecanismo de premiações e punições.

A premissa base do orçamento por resultados, logo, estabelece que o desempenho é importante; todavia, deve estar integrado a um sistema de *accountability* capaz de premiar os bons resultados e punir os maus. A abordagem, apesar de mais abrangente que o orçamento-programa, não culmina na efetiva integração a um modelo de gestão orçamentária. Isto é, a simples introdução dos elementos supracitados dificilmente tem atingido o objetivo principal do modelo: melhoria da efetividade e eficiência dos gastos.

É evidente a tentativa de ruptura com a prática cotidiana do orçamento incrementalista, ou seja, tomada de decisões fundamentadas em ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores, sendo os problemas atacados de forma repetitiva (DAVIS *et al.*, 1966). Embora essa não seja uma peculiaridade exclusiva dos países emergentes, nesses as implicações são mais perversas.

O incrementalismo no processo orçamentário brasileiro possui inúmeras causas, tais como a ausência de informação confiável, compromissos fiscais e incerteza quanto às receitas. No entanto, o fator central está relacionado à sua rigidez. Essa característica é resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam dos seguintes fatores: compromissos financeiros acumulados no passado;

direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; regras que estabelecem os mecanismos de transferências de recursos fiscais na Federação e as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais – as vinculações de receitas (CUNHA; REZENDE, 2003).

Novamente, isso não é exclusividade brasileira, como bem ressalta Shick (2006) ao analisar o caso norte-americano. Na medida em que se aumentou o tamanho e a abrangência do orçamento, ele tornou-se menos flexível e mais restritivo.

Portanto, a tentativa de ruptura do caráter incremental do orçamento perpassa a valorização do principal instrumento do modelo de orçamento por resultados: a avaliação.

Na concepção da avaliação por resultados, os indicadores de desempenho exercem um papel basilar dentro do modelo. As funções dos indicadores de desempenho vão desde monitorar mudanças, identificar problemas, potencializar e exercer ações corretivas sob responsabilidade dos gestores, influenciar comportamento da equipe, medir rendimento e traçar comparação com outras agências, como também transmitir credibilidade e confiança aos contribuintes (DIAMOND, 2005). Assim, o modelo de orçamento por resultados deve ser visto como um método integrado de alocação de recursos, no qual os indicadores devem estar integrados a todo o sistema. O uso de indicadores de desempenho melhora a comunicação dentro do governo, avança nas discussões sobre os resultados das suas ações e serviços e ilumina decisões orçamentárias, provendo informações adicionais e relevantes (MELKERS; WILLOUGHBY, 1999).

É notória a existência de problemas em relação à utilização de indicadores de

desempenho, principalmente porque eles não devem ser vistos como um fim em si mesmo, mas como parte de um amplo processo avaliativo. Dentre os principais riscos, destacam-se a excessiva confiança nos indicadores de desempenho sem a necessidade de uma avaliação mais abrangente, o uso de indicadores inapropriados, o mau uso e o perigo da informação exagerada e da falta de seletividade (DIAMOND, 2005).

O Plano Plurianual, a partir de 2000, introduz a avaliação anual do plano e dos programas, incluindo a atualização de indicadores de desempenho para as suas ações, conforme relata Pares e Valle:

“As atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados no setor público... estas atividades fazem parte do ciclo de gestão do PPA desde 2000. (2006, p. 235)

Assim, passamos a analisar o PPA, mais especificamente o Plano anterior (2000-2003), o vigente (2004-2007) e a proposta do PPA 2008-2011, com vistas a comparar em que medida a sua arquitetura se aproxima do modelo de orçamento por resultados e se ela contribui para o aprimoramento do processo orçamentário no País.

O novo Plano Plurianual

PPA 2000-2003 (Avança Brasil)

Conforme já mencionado na introdução, as experiências anteriores ao PPA 2000-2003 acrescentaram algumas inovações ao seu desenho, porém, não foram bem sucedidas tanto na promoção da integração do planejamento e do

orçamento quanto na introdução de um sistema efetivo de avaliação das ações governamentais. O PPA 1996-1999 nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de monitoramento e avaliação.

Entretanto, a necessidade de uma reforma orçamentária vinha sendo debatida no governo desde 1996 e foi apresentada na proposta do PPA 2000-2003, denominado Avanço Brasil.

Essa reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e se apresentou como uma consequência direta do movimento de reforma gerencial iniciado no âmbito federal a partir de 1995: “a verdade é que somente com o PPA 2000-2003 e com o orçamento do ano de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados (CORE, 2004, p.15)”.

As três funções básicas do processo orçamentário são: planejamento, gerência e controle. Com o PPA 2000-2003, procurou-se reavaliar essas funções e, seguindo a abordagem gerencial, promover equilíbrio entre elas, além de consolidar a visão de um orçamento moderno com o foco nos resultados. Recordando que dentre essas três funções, o controle tem prevalecido historicamente na prática orçamentária brasileira.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) – é instituída. A LRF estabeleceu importantes critérios para que fosse adotada uma metodologia mais rígida no processo orçamentário, visando à implementação efetiva de um regime de disciplina fiscal agregada. Se, por um lado, alguns especialistas argumentam que a lei é um complemento ao PPA no que tange

ao planejamento fiscal e um elemento indispensável ao plano, outros discordam, alegando que a norma é uma lei de controle e que reforçou a situação de desequilíbrio entre as três funções básicas do processo orçamentário.

No que tange à integração entre orçamento e planejamento, o PPA procura superar a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo

“A prática de avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados”.

integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa, conforme descrição abaixo dos idealizadores do novo Plano (GARCES; SILVEIRA, 2002):

“Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem necessidade de buscar-se

compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa ou por resultados” (2002, p.58).

O Plano Plurianual 2000-2003 se inicia com a aprovação da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que determina o envio do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP) é a responsável pela definição da metodologia da avaliação e pela sistematização do processo.

O PPA 2000-2003 consiste na conjunção de todas as atividades do Governo Federal em 365 programas, que passam a ser referência para a formulação dos orçamentos anuais. Os programas são um desdobramento operacional das Orientações Estratégicas do Presidente⁴ com macroobjetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁵.

O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e a subsequente Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, criaram as bases legais para a última reforma do processo orçamentário brasileiro. De modo geral, a legislação determina que o programa seja a forma básica de integração entre o plano e os orçamentos. Conceitualmente, um programa é o instrumento de organização das ações do governo, elaborado em função de um diagnóstico de um problema ou oriundo de uma

demanda da sociedade, tendo um objetivo claro e preciso, de modo a expressar o resultado a ser atingido (SENADO FEDERAL, 2004). O programa deve ser mensurável por um ou mais indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

Os programas são constituídos de ações que, dentre as suas funções, visam: aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também elevar a transparência na aplicação dos recursos. Cada ação possui um produto com metas físicas correspondentes aos recursos alocados, sendo esse princípio de uma gestão orçamentária voltada para resultados.

No PPA 2000-2003, existiam quatro tipos de classificações de programas, de acordo com a sua natureza (BRASIL, 1998):

- *programas finalísticos* – maioria dos programas que provêm direta ou indiretamente bens ou serviços para a sociedade;
- *programas de gestão de políticas públicas* – incluem as ações necessárias para que os órgãos de governo possam desenvolver suas atividades de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- *programas de serviços ao Estado* – executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado;
- *programas de apoio administrativo* – de natureza apenas orçamentária, objetiva agregar elementos de despesa.

Dentre esses quatro tipos de programas, apenas os Finalísticos e de Serviços ao Estado possuíam indicadores e foram suscetíveis ao processo avaliativo. Os primeiros representam a grande maioria dos programas do PPA.

O desenho do PPA 2000-2003 cria a figura do gerente com responsabilização individualizada sobre a obtenção dos

resultados das ações e prestação de contas da sua gestão. Além disso, o monitoramento em rede com apoio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SigPlan), a definição de programas estratégicos, o gerenciamento intensivo e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e planos são a base do novo modelo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Quanto à questão da responsabilização dos dirigentes, Core (2004) argumenta que a reforma deu nova configuração para a função de gerência, com o propósito de desenvolver mecanismos que levassem à cobrança de resultados e responsabilidades definidas. Já Pacheco (2004) considera que essa relação se aproxima de um contrato de resultados, expresso em termos de um programa.

Em relação ao processo de avaliação, o foco é no programa e não na organização executora das ações, distintamente dos casos dos países da OCDE, que introduziram o modelo de orçamento por resultados. A sistemática de avaliação anual pretende aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; melhorar o desenho das ações governamentais; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão e promover o aprendizado.

Outro aspecto fundamental do PPA foi a criação do SigPlan⁶ (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), considerado um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA. O SigPlan conjuga os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do

Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Calmon e Gusso (2003) defendem que o SigPlan representa um mecanismo fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

Nos argumentos dos idealizadores, é nítida a crença de que as inovações do PPA deveriam criar condições para se romper o caráter incremental do orçamento, por meio da alocação de recursos para os programas com clareza de prioridades e com esforço de negociação dentro do governo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

PPA 2004-2007 (Brasil de Todos)

A discussão e a formulação do PPA 2004-2007 ocorreram no início de um novo governo. No entanto, a transição não gerou alterações significativas na elaboração do PPA, destaque apenas para a tentativa de ampliação do debate acerca da formulação do plano, considerado como um avanço. Nesse sentido, observou-se um processo de ampliação da publicização do PPA e uma discussão de seus conteúdos nas 27 unidades da Federação sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência. Calmon e Gusso atentam para essa inovação:

“Ao contrário do que ocorreu na formulação do PPA anterior, que introduziu mudanças significativas no modelo de planejamento e gestão até então adotados, foram mantidos, no PPA 2004-2007, os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SigPlan) e a forma de organização por programas adotados anteriormente. Entretanto, há uma diferença

fundamental entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa” (2003, p.27).

O novo PPA, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, foi denominado Brasil de Todos, nome-fantasia que procurou refletir o caráter participativo da formulação. O Plano ainda vigente objetiva assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do País. O modelo de gestão do plano foi estabelecido pelo Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004, que embora não trouxesse mudanças radicais, apresentou alguns ajustes⁷ relevantes, que serão apresentados a seguir.

A avaliação da experiência anterior do PPA indicava alguns problemas, tais como:

- dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério (especialmente na função de ordenação de despesas);
- escassez dos meios frente às responsabilidades dos gerentes;
- pequena participação dos gerentes nos processo decisórios;
- pouca cooperação institucional para superação de restrições;
- acesso restrito aos canais de negociação.

Desse modo, o novo Plano, diante da necessidade de ampliar a responsabilização do gerente do programa e ao mesmo tempo inseri-lo no processo de tomada de decisões, passa a definir o titular do órgão como o detentor da responsabilidade pela consecução dos objetivos setoriais e a incluir mais três atores:

- *gerente*: titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado; é responsável pela gestão do Programa; deve proporcionar e articular recursos para o

alcance dos objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das suas ações;

- *gerente-executivo*: apoiar a atuação do gerente de Programa, integrando o conjunto das ações;

- *coordenador de ação*: viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do Programa, é o responsável pela unidade administrativa à qual se vinculam as ações.

Assim como no PPA anterior, os pressupostos da gestão orientada por resultados e preocupada com a transparência, na melhoria da efetividade e da eficiência das ações governamentais também são inseridos no modelo de gestão do Plano Brasil de Todos (BRASIL, 2004). Ou seja:

“Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a tradicional gestão hierárquica e baseada no comando e controle” (2004, p.29).

Assim, permanece o foco em programas como o orientador da atuação governamental, fortalecendo a função planejamento integrada ao orçamento e a gestão do gasto como central para dar qualidade e coerência aos processos de monitoramento e avaliação e de revisão do plano, bem como para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Com efeito, o alcance dos resultados pressupõe definições de metas físicas e financeiras precisas e produtos mensuráveis (BRASIL, 2004).

Sendo assim, os principais objetivos do Plano de Gestão do PPA 2004-2007 são:

1) construir uma gestão orientada para resultados;

2) viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil;

3) incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;

4) melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas;

5) propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Com vistas a atingir tais objetivos, a estratégia de avaliação e monitoramento foi priorizada, uma vez que essa é uma das principais deficiências das experiências anteriores. Dessa forma, a avaliação é peça central no Plano de Gestão (2004), na medida em que almeja o aperfeiçoamento contínuo do desenho e da implementação dos programas e do Plano.

A data de entrega do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional e a conseqüente veiculação para a sociedade também foi alterada. Enquanto o PPA 2000-2003 estabelecia o prazo de 15 de abril de cada ano; esse prazo, no novo PPA, estendeu-se até o dia 15 de setembro. Tal alteração impacta a apreciação dos Projetos de Lei de Revisão do PPA e de Lei Orçamentária Anual no âmbito do Congresso Nacional, haja vista que restringe em cinco meses o tempo de análise até a sua revisão.

A outra distinção, em relação ao PPA anterior, é o início da implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, que tem como finalidade⁸:

- *proporcionar maior transparência às ações de governo*: informações sobre desempenho dos programas como instrumento de prestação de contas junto à sociedade;

- *auxiliar a tomada de decisão*: informações úteis à melhoria da qualidade das

decisões sobre planejamento e ações governamentais;

- *promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações*: ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, devendo ser entendida como oportunidade de discussão coletiva sobre o programa;

- *aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas*: desenvolvimento de instrumento de gestão que visa assegurar

“Acredita-se que a análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal”.

o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, objetivando melhorar os resultados e otimizar os recursos públicos.

Nesse sentido, prevalece a perspectiva da importância dos resultados da avaliação para subsidiar as tomadas de decisão em diferentes níveis: estratégico (Ministros e Comitê de Coordenação de Programas), tático (gerentes, gerentes-executivos e

coordenadores de ação) e operacional (coordenadores de ação e sua equipe).

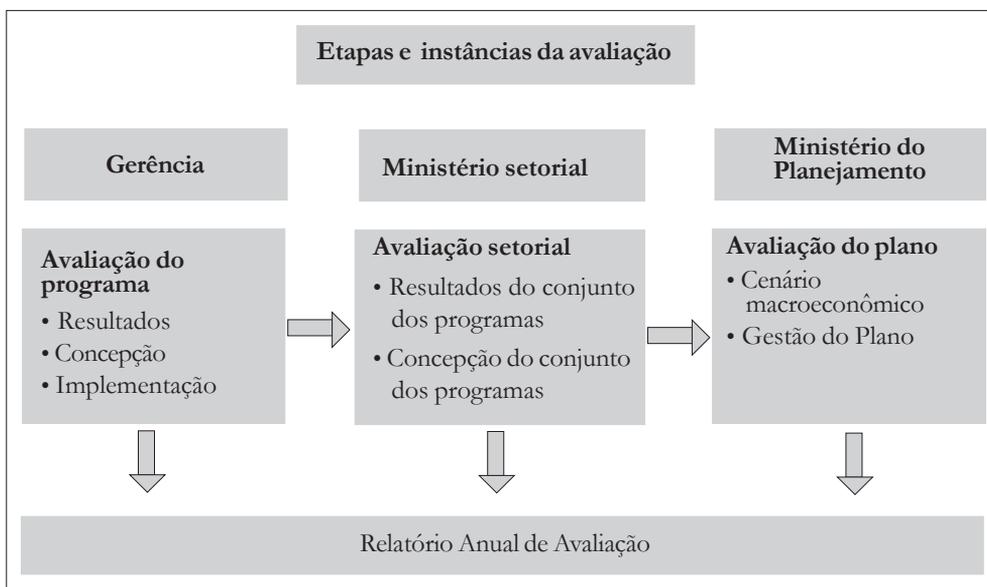
Por fim, o processo da avaliação anual do PPA se realiza em três etapas, pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerência de programas (*avaliação do programa*), ministério- setorial (*avaliação setorial*) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*avaliação do plano*). De forma distinta da sua versão anterior, o PPA 2004-2007 inseriu na etapa intermediária a figura da Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), composta por servidores da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério, sendo ela responsável pela consolidação das avaliações dos gerentes dos programas, conforme a figura abaixo:

A avaliação anual de programas e a avaliação setorial são realizadas por meio de dois roteiros de questões disponibilizados no SigPlan, em módulo específico

para o processo de avaliação. Assim que respondidos pela gerência do programa, os roteiros seguem para a SPOA, que os consolida e encaminha ao MP. Este, por sua vez, inclui análise das variáveis macroeconômicas e do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a conjuntura atual. Além disso, incorpora a análise estatística dos dados obtidos nas duas etapas iniciais e o levantamento dos fatores que dificultaram a implementação e o alcance dos objetivos dos programas.

A etapa de avaliação do programa subdivide-se em três partes interdependentes: a avaliação quanto à concepção do programa; a avaliação quanto à implementação do programa; a avaliação quanto aos resultados do programa.

Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação supracitados. Contudo, a terceira etapa tem mais destaque dentro da concepção do modelo de orçamento por resultados.



Fonte: Brasil, 2006

Figura 1: Etapas e instâncias da avaliação dos programas e do PPA

A elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores de desempenho são ações essenciais que visam tornar a avaliação de resultados mais objetiva e, conseqüentemente, mais plausível.

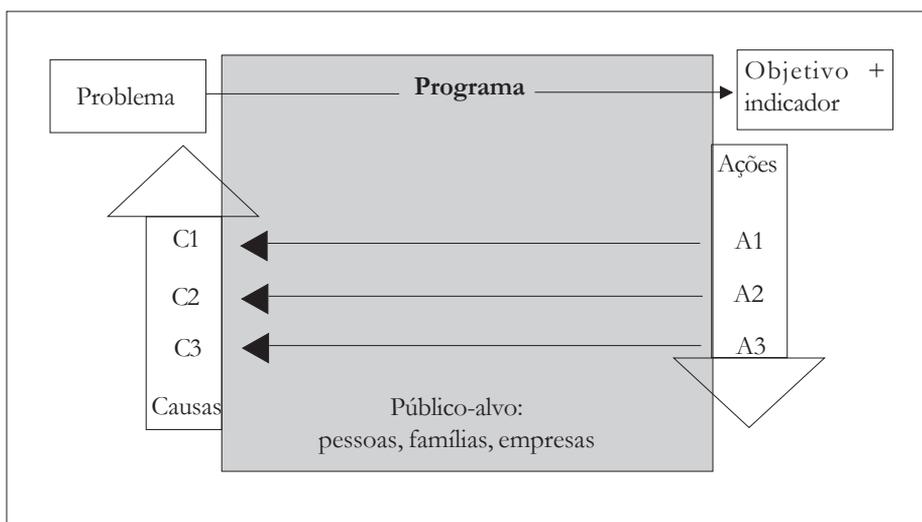
Proposta do Plano Plurianual 2008-2011

Desde março do presente ano, o governo, por intermédio do MP, iniciou o processo de discussão e formulação da proposta do Plano Plurianual para os quatro próximos anos (2008-2011). Com a finalidade de organizar a ação governamental com vistas à melhoria do desempenho gerencial da administração pública e contribuir para a consecução das prioridades do governo, o Manual de Elaboração do Plano⁹ apresenta uma relação de sete princípios. Do ponto de vista do modelo de orçamento por resultados, cinco princípios convergem para ele; são estes: integração de políticas e programas, monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo; gestão estratégica

dos projetos e programas; transparência na aplicação dos recursos públicos; participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual.

Apesar da fase inicial do processo, é possível constatar uma continuidade do modelo que fundamentou os dois planos anteriores. A metodologia de definição dos programas não foi alterada, conforme verifica-se na figura abaixo extraída do Manual de Elaboração do Plano.

A figura apresenta a lógica de construção de um programa. Os passos são os seguintes: identificação do problema, suas causas e o público-alvo, definição do objetivo e das ações do programa que atingirão as causas do problema. Segundo o manual, o programa continua sendo compreendido como o mecanismo que articula um conjunto de ações para promover o enfrentamento do problema, devendo seu desempenho ser passível de mensuração por meio de indicadores de desempenho condizentes com o objetivo estabelecido. Observa-se, portanto, que não



Fonte: Brasil, 2007

Figura 2: Orientação para elaboração de programa

houve mudanças no modo de elaboração dos programas em relação aos dois planos anteriores.

No que tange à avaliação e monitoramento, não surgiram inovações até o momento. Como já mencionado, os indicadores de desempenho continuarão, pelo menos teoricamente, exercendo um papel relevante dentro do processo. Com relação à questão da avaliação, o manual esclarece:

“A prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados e as restrições enfrentadas na implementação dos programas, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão (2007, p.25)”.

As avaliações do programa continuarão sendo realizadas todo ano em conjunto com as avaliações do Plano, uma vez que são entendidas como essenciais para o aperfeiçoamento dos programas e do processo de alocação dos gastos do governo. Os Relatórios Anuais de Avaliação apontam uma tarefa desenvolvida em três etapas e por diferentes instâncias, do mesmo modo do PPA vigente. Quanto ao monitoramento dos programas e ações, o Manual de Elaboração também não indica nenhuma alteração na metodologia de coleta e tratamento dos dados.

A implementação efetiva do Plano

Nos últimos quarenta anos, o processo orçamentário do governo federal sofreu diversas transformações. Entretanto, no que se refere aos três fatores do processo orçamentário, a supremacia do fator

controle sobre os demais (planejamento e gerência) não sofreu alteração significativa durante o período. A tentativa de amenizar esse desequilíbrio por meio das inovações do PPA comemora oito anos. Houve avanços e melhorias no processo? Quais as limitações da reforma?¹⁰

Quanto aos avanços, é notório que a avaliação dos programas começa a ser incorporada na agenda pública brasileira. Calmon e Gusso (2003) argumentam que a experiência de avaliação do PPA gerou uma ampla adesão dos órgãos de governo ao movimento de avaliação e melhoria da gestão pública, sendo essa uma indicação sobre a cultura de resultados.

Embora a avaliação tenha uma etapa realizada pela própria secretaria responsável, o processo avaliativo anual contribui para a abertura de uma oportunidade de discussão interna acerca da concepção, implementação e resultados dos programas. Em outras palavras, a existência de um momento voltado para se pensar no desenho e na estrutura das ações governamentais enseja uma oportunidade para o aprimoramento das políticas governamentais.

Dessa forma, o BIRD (2002) ressalta o comprometimento do governo brasileiro em direcionar as ações aos resultados, com vistas a tornar o gasto público mais efetivo, eficiente, transparente, bem como responsivo às demandas da sociedade.

Apesar de incipiente, a idéia de integração entre orçamento e planejamento, que trouxe mais simplificação e visibilidade ao sistema orçamentário brasileiro, conseqüentemente ampliou a transparência da gestão. A implementação do Plano contribui para referenciar todas as ações do governo a uma programação que proporciona uma imagem objetiva de racionalidade.

Por outro lado, não são poucas as limitações e dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo de gestão do PPA. Os estudos do Banco Mundial (2002; 2006) expõem que o País tem evoluído de forma modesta nas reformas orientadas aos resultados ou desempenho. A introdução de elementos da gestão e do orçamento por resultados tem encontrado sérias restrições.

Garces e Silveira (2002) salientam que um dos principais entraves à implementação da reforma é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais. Por falta de sistemas e métodos adequados, os gerentes enfrentam dificuldade em obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade. O quadro se agrava à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e Municípios. Na falta de informações consistentes para subsidiar a decisão, o gerenciamento e a gestão estratégica perdem foco e rapidez.

Com base nos relatórios anuais de avaliação do PPA, que apresentam a consolidação dos desempenhos dos programas, observa-se que as dificuldades dos gerentes de programas e de sua equipe influenciam na aferição dos resultados dos programas. Dois problemas centrais foram encontrados na mensuração de resultados dos programas: a dificuldade na elaboração de indicadores de resultado (efetividade) e de mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador; a complexidade de identificar o período razoável para que um programa gere resultados.

A apuração dos indicadores dos programas do PPA 2000-2003 retrata um desempenho aquém do esperado¹¹. Dos 663 indicadores existentes no último ano

do plano, apenas 260 foram apurados, cerca de 40%; sendo que apenas 15% ou 98 indicadores atingiram o índice previsto no final do Plano. Quanto aos programas, somente 73 do total de 392, no fim de 2003, possuíam um indicador com o índice previsto.

Apesar de apresentar melhorias contínuas desde o PPA 2000-2003, a apuração de indicadores de desempenho dos programas continua insatisfatória. Durante os dois primeiros anos do PPA vigente (2004 e 2005), ocorreu um aumento quantitativo de indicadores e de indicadores apurados. Na verificação de atendimento das metas, todavia, a apuração foi abaixo do esperado. Como exemplo, em 2004 pouco mais de 40% de todos os indicadores de programas do PPA foi mensurado. No caso específico dos principais ministérios da área social (Ministério do Desenvolvimento Social, Educação e Saúde), esses tiveram os seguintes percentuais de apuração: 13%, 0% e 68%, respectivamente¹².

Quanto à relação entre indicadores e processo de alocação de recursos, nota-se que não há causalidade entre as variáveis. De modo geral, o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, não impacta, pelo menos em termos quantitativos, as dotações de recursos ou as suas execuções orçamentárias dos programas (CAVALCANTE, 2007).

Prevalece a falta de informações confiáveis e de pessoal qualificado para realizar o monitoramento dos indicadores. Além disso, as metas são, na sua maioria, irrealistas e carentes de dados e instrumentos para a sua mensuração. Com efeito, na hora da tomada de decisões alocativas, normalmente os indicadores do PPA são ignorados.

Outra deficiência do processo avaliativo do Plano Plurianual é a ausência

de indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executam. Os *inputs*, isto é, salários e custos de capital, estão separados em programas globais e não são contabilizados. Portanto, as medidas de desempenho estão longe de serem completas. A importância da mensuração dos custos das ações governamentais é ressaltada por Cunha e Rezende:

“Acredita-se que a análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal” (2005, p.132).

A estrutura de incentivos do Plano não se mostra nem sustentável, nem consistente, por não integrar os conteúdos programáticos, informacionais, orçamentários, organizacionais e de recursos humanos (BIRD, 2002). A figura dos gerentes e a chamada contratualização de resultados não funcionaram de forma efetiva, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada. O locus institucional do PPA se restringe ao circuito que compreende a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA).

Finalmente, uma crítica constante ao Plano Plurianual é o fato da metodologia ser um modelo amplo, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das características distintas de cada uma. Isto é, um único modelo para ministérios com estruturas de distintos tamanhos como o Ministério da Saúde e o Ministério do Turismo ou de áreas diversas, tais como o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tal

constatação vai ao encontro da análise de Radin (2006) sobre o Movimento por Resultados, quanto à tendência de adotar iniciativas de perfil “*one-size-fits-all*”, ou seja, um modelo padrão para ser implementado em qualquer organização ou governo, ignorando assim as particularidades dos mesmos e de seus programas.

Considerações finais

Diante da exposição dos avanços e limitações da nova metodologia de planejamento e orçamento proposta pelo Plano Plurianual, é razoável argumentar que a mesma se enquadra no modelo de orçamento por resultados ou por desempenho? E ainda, que mudanças introduzidas contribuíram para o aprimoramento do processo orçamentário?

Quanto à primeira questão, partimos do pressuposto de três princípios elementares do modelo de orçamento por resultados: a mensuração de resultados em termos de indicadores de desempenho; a utilização de indicadores de custos ou de eficiência e, por fim, os dois primeiros princípios inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiações e punições.

A mensuração de resultados em termos de indicadores está claramente incluída na estrutura do Plano Plurianual, conforme se pode verificar na apresentação das experiências recentes do PPA. No entanto, os resultados do monitoramento e da avaliação dos programas do PPA não têm sido bem sucedidos. Os indicadores de desempenho, medida objetiva de análise dos resultados dos programas, não apenas são negligenciados no decorrer do Plano, como também não são considerados relevantes nas tomadas de decisões.

Em relação aos indicadores de custos, o PPA deixa muito a desejar. As análises de custos ou eficiência dos programas finalísticos são praticamente inexistentes e os programas não são cobrados pela melhoria da eficiência dos gastos. Isso indica a ausência de uma preocupação na agenda quanto à eficiência dos gastos, diferente das experiências recentes de reformas administrativas dos países da OCDE, por exemplo. Como agravante, no caso da administração pública brasileira, a falta de flexibilidade dos órgãos afeta a realização de indicadores de custos e, logo, a mensuração do dispêndio das ações governamentais. Os custos com pessoal, material de consumo, passagens, diárias e etc., na maioria das vezes, não são contabilizados, impedindo assim uma análise fidedigna da eficiência dos órgãos.

O terceiro princípio pressupõe que o uso de indicadores de custo e de desempenho só tem validade se inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiações e punições. No entanto, não há relação direta entre a mensuração dos indicadores dos programas do PPA com as decisões alocativas, isto é, o desempenho do programa, analisado por meio dos indicadores do PPA, não influencia a premiação ou sanção aos gestores. Embora os programas possuam gerentes, dentro de uma estrutura instituída de responsabilização, esses não são contemplados com mais recursos ou punidos com restrições orçamentárias em função do seu desempenho. Em termos práticos, os indicadores são positivos no sentido de ampliar a transparência governamental; contudo, o grau de *accountability* é consideravelmente baixo.

Quanto à avaliação, trata-se de um instrumento fundamental voltado para o

gerenciamento dos recursos, mas somente possui validade se os resultados são utilizados para fins de tomada de decisões. No caso dos programas do PPA, a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao processo orçamentário não tem agregado valor ao processo decisório organizacional.

Deste modo, do ponto de vista teórico, observa-se que o novo desenho do Plano Plurianual apresenta alguns elementos do modelo de orçamento por resultados ou por desempenho. Porém, a despeito de opiniões otimistas em relação ao desenvolvimento da gestão orçamentária voltada para resultados, poucos avanços têm sido detectados no sentido de atingir a finalidade precípua do modelo: a melhoria da efetividade e da eficiência nos gastos públicos.

Todavia, não se pode creditar apenas à metodologia e à estratégia de implementação do PPA as razões do seu fracasso, haja vista que o ceticismo quanto ao impacto do PPA sobre o aprimoramento da gestão orçamentária também tem suas raízes nas deficiências do próprio modelo de orçamento por resultados.

Primeiro, é notória a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, pois a complexidade da ação pública frequentemente envolve uma gama de atores com diferentes agendas e valores operacionais conflitivos dentro de um processo de decisão fragmentado. Em outras palavras, as decisões do setor público, em especial, nem sempre criam uma situação em que é possível determinar o programa do qual veio o resultado.

Segundo, prevalece a percepção de que as decisões orçamentárias são políticas e não técnicas. A decisão orçamentária pauta-se nos resultados, com base em informação neutra, na definição do que está

sendo medido e na relação de causa-efeito dos programas, ignora a complexidade de um mundo cercado de ambigüidades em relação a números e dados, a existência de uma arena composta de múltiplos atores e interesses, bem como a presença de diversas variáveis interdependentes no sistema.

E finalmente, a tendência natural do engessamento dos orçamentos dificulta as tentativas de romper com a prática cotidiana do incrementalismo da gestão orçamentária, um dos principais objetivos do modelo. Em termos gerais, à medida que se aumenta o tamanho e a abrangência do orçamento, ele torna-se menos flexível e mais restritivo (SHICK, 2006). O argumento se ajusta perfeitamente ao caso brasileiro, cujo caráter incremental do

orçamento público tem ganhado cada vez mais espaço, uma vez que a rigidez orçamentária tem se ampliado com as constantes elevações do percentual de despesas obrigatórias no orçamento da União pós-Constituição de 1988.

Dessa forma, as experiências da implementação do orçamento por resultados em economias mais desenvolvidas e em estruturas administrativas mais flexíveis, como nos países membros da OCDE, também vêm demonstrando que a complexidade das relações políticas e a multiplicidade de fatores que permeiam o processo orçamentário são obstáculos mais relevantes do que eram previstos no momento da formulação da reforma.

(Artigo recebido em junho de 2007. Versão final em junho de 2007)

Notas

¹ Sobre reforma gerencial, ver ABRÚCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos da ENAP, nº 10, Brasília, 1997.

² OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris, 2005.

³ Accountability, palavra ainda não traduzida para a língua portuguesa, nos remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre os mesmos.

⁴ A orientação estratégica do presidente da República do PPA 2000-2003 definiu as diretrizes do governo para o período do Plano. A partir das diretrizes estratégicas, foram elaborados 28 macro-objetivos setoriais que tinham como finalidade nortear a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério e a elaboração dos programas que integram o Plano Plurianual.

⁵ O Estudo de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, elaborado a partir de um amplo processo de discussão de março a agosto de 1999, teve como produto final um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados para o período de 2000-2007 e que serviu de base para a elaboração do PPA 2000-2003.

⁶ O SIGPlan é um sistema online que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA). Ele foi concebido para apoiar a execução dos programas, sendo utilizados pelos órgãos setoriais, Presidência da República, Casa Civil, Ministérios e outras entidades. O SIGPlan constitui, portanto, uma ferramenta de apoio à gestão dos programas do PPA, sendo o elo fundamental

entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de governo. O sistema propicia uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas. Para mais informações ver: <www.sigplan.gov.br>.

⁷ Brasil. *Plano de gestão do PPA 2004-2007*, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

⁸ Brasil. *Manual de avaliação do PPA 2004-2007*, 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

⁹ Manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

¹⁰ Cabe salientar, que por se tratar de um processo de reforma relativamente novo, o quantitativo de estudos realizados sobre o Plano Plurianual após esse período é relativamente pequeno.

¹¹ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). *Plano Plurianual 2000-2003, uma análise dos quatro anos de implementação*, mimeo, 2004.

¹² CAVALCANTE, Pedro. *A implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto de Ciência Política da UnB, 2007.

Referências Bibliográficas

BIRD. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006.

_____. *Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of the Plurianual Planning Report* n° 22870-BR, Washington: World Bank, 2002.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Brasil em Ação*. Brasília, agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

_____. Decreto n° 2.829, de 29 de outubro de 1998.

_____. Portaria MP n° 42, de 14 de abril de 1999.

_____. Lei n° 9.989, de 24 de julho de 2000 (PPA 2000-2003).

_____. Decreto n° 5.233, de 06 de outubro de 2004.

_____. Lei n° 10.933, de 11 de Agosto de 2004 (PPA 2004-2007).

_____. *Plano gestão pública para um Brasil de Todos*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

_____. *Manual de avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005*. Brasília: Dezembro de 2006. Disponível em: www.planobrasil.gov.br/>.

BRUMBY, Jim; ROBINSON, Marc. *Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature*. *IMF Working Paper 05/210*. Washington: International Monetary Fund, 2005.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries: comparative studies in behavioral sciences*. New York: John Wiley & Sons, 1974.

- CALMOM, Katya; GUSSO, Divonzir. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, nº 25. Brasília: IPEA, jun/dez 2002.
- CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. *Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- _____. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- DAVIS, Otto, DEMPSTER, Michael; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, Vol LX, nº 8, set/1966.
- DIAMOND, Jack. Performance budgeting: managing the reform process. *IMF Working Paper 03/33*. Washington: International Monetary Fund, 2003a.
- _____. From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. *IMF Working Paper 03/169*. Washington: International Monetary Fund, 2003b.
- _____. Establishing a performance management framework of government. *IMF Working Paper 05/50*. Washington: International Monetary Fund, 2005.
- GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 4, out-dez 2003.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 4, out-dez 2002.
- GARCIA, Ronaldo. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. IPEA, Texto para Discussão, nº 776. Brasília, 2000.
- IKAWA, Cristiane. A aplicabilidade da experiência chilena no orçamento voltado para resultados à realidade brasileira. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Respública*. Vol. 5, nº 1, 2006.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas – A política orçamentária no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- MELKERS, Julia; WILLOUGHBY, Katherine. The state of the states: performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*. Vol. 58, nº 1, 1998.
- OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris, 2005.
- PACHECO, Regina. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, nov/2004.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento* (coletânea volume 1). Brasília: ENAP, 2006.
- RADIN, Beryl. *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*. Washington: Georgetown University Press, 2006.
- SENADO FEDERAL; CONORF. *Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumos dos projetos de lei do Plano Plurianual/ 2004-2007 e do Orçamento 2004*. Maio, 2004.

SHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento* (coletânea volume 2). Brasília, ENAP, 2006.

SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*, ano 55, n° 4, out-dez, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: *Política X técnica no planejamento*. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

ZAPICO, Eduardo. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n° 2, abr/jun 2001.

Resumo – Resumen – Abstract**O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil***Pedro Luiz Cavalcante*

O artigo visa apresentar o debate acerca das transformações oriundas da última reforma do planejamento e orçamento no Brasil, a qual introduziu o novo desenho do Plano Plurianual (PPA). Inicialmente, os princípios do modelo de orçamento por resultados ou desempenho que balizaram a formulação do novo PPA são discutidos. Com base nos planos de gestão das experiências recentes do Plano e na proposta do próximo PPA (2008-2011), são apresentadas as inovações da configuração do processo orçamentário no país. Por fim, o artigo aborda os avanços e restrições da implementação do novo desenho do PPA e conclui que, apesar de formalmente instituídos, os instrumentos do orçamento por resultados não atingem a finalidade precípua do modelo: melhoria da efetividade e eficiência nos gastos públicos.

Palavras-chaves: Plano Plurianual; orçamento; planejamento; avaliação; reforma.

El Plan Plurianual: resultados de la más reciente reforma del Planeamiento y Presupuesto en el Brasil*Pedro Luiz Cavalcante*

El actual artículo tiene por objetivo presentar el debate sobre los cambios que se originan de la última Reforma del Planeamiento y Presupuesto en el Brasil, lo que introdujo un nuevo diseño del Plan Plurianual (PPA). Para empezar, los principios del modelo de presupuesto por resultado o desempeño, que orientaron la formulación del nuevo PPA, son discutidos. Basado en los planes de gestión de las experiencias recientes del Plano y en la propuesta del próximo PPA (2008 – 2011), son presentadas las innovaciones de la configuración del proceso presupuestario. Al fin el artículo trata de los avances y de las restricciones de la realización del nuevo diseño del PPA y concluye que, a pesar de que estén instituídos en la formalidad, los instrumentos del presupuesto por resultado no alcanzan la finalidad primera del modelo, que es la mejoría de la efectividad y de la eficiencia en los gastos públicos.

Palabras-clave: Plan Plurianual; presupuesto; planeamiento; evaluación; reforma.

The Pluri-annual Plan: results from the latest Planning and Budget reform in Brazil*Pedro Luiz Cavalcante*

This article aims at discussing the transformations resulted from the last planning and budget reform in Brazil which introduced a new model of the “Plano Pluri-annual” (Pluri-annual Plan - PPA). At first, the performance budget model premises that influenced the formulation of the new PPA are discussed. Based on the Plan’s recent experience and on the project for the next PPA (2008-2011), innovations on the Brazilian budgeting framework are presented. Finally, the article approaches the advances and limitations of the new Plan’s implementation and concludes that, in spite of being formally established, the tools of the performance budget Model have not achieved their main objective: to improve the efficiency and effectiveness of public spending.

Key words: Pluri-annual Plan (Plano Plurianual); budget; planning; evaluation; reform.

Pedro Luiz Cavalcante

Mestre em Ciência Política pela UnB, pós-graduado em Administração Pública (EBAPE/FGV) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPG). Atualmente Coordenador de Estudos Técnicos (SPO/MDS). Contato: <pedrocavalcante@hotmail.com>



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira

Apêndice II

Material de apoio

Aula 6

A EFICÁCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar N° 101, entrou em vigor em 2000 com o intuito de limitar o endividamento da União dos Estados e Municípios, ao passo que define os princípios básicos de responsabilidade. Este artigo versa sobre a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos nos municípios, pois entende que a mesma tem seu escopo suprir a necessidade de controle nas contas públicas, se deparando com esclarecedoras jurisprudências sobre este tema polêmico, e a partir delas fazer algumas ponderações importantes, como: o fortalecimento da democracia, através da representação dos anseios da sociedade, nas exigências de audiências públicas, bem como a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, e principalmente o trato na mudança cultural no trato da coisa pública, mais especificamente no dinheiro público. Através da LRF, o administrador público municipal precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que planeja o orçamento pautado pela obediência à objetividade e à imparcialidade.

Palavras-chave: Município, Gestão, Responsabilidade.

INTRODUÇÃO

A lei de Responsabilidade Fiscal passa a ser mais uma ferramenta para determinar diretrizes necessárias para uma boa execução do erário público. Ela não veio como uma lei salvadora para sanar todos os problemas na execução da gestão pública, mas apenas vem complementar leis já existentes como a Lei N° 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal, com ficou conhecida a Lei Complementar N° 101 de 04/05/2.000, veio apenas buscar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, trazendo alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública. Afinal instrumento transparente e democrático do processo de controle das finanças públicas nacionais, significa mais uma conquista da sociedade brasileira.

Entende-se, portanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi implantada com o objetivo maior de romper de forma definitiva o círculo vicioso de pacotes emergenciais para socorrer governos em dificuldades, bem como evitar a utilização de forma sistemática do ciclo político. Neste caso, o comportamento oportunista de final de mandato, conhecido como "Ciclo Político Eleitoral", tende a diminuir. Além do mais a

Lei demonstra uma transparência, que tornou-se em gestão social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização de recursos que ele coloca a disposição dos governantes.

Sabe-se que o tema ainda é muito polêmico, vez que propicia diversas discussões e atinge diretamente os interesses das sociedades comerciais e do poder público. Por esse motivo, cabe aqui utilizar do tema como vertente jurídica, pois os princípios jurídicos são o ápice do ordenamento, vinculando todo o aparato jurídico aos valores sociais e administrativos que a sociedade exige. Afinal de contas, o poder público detém as prerrogativas que necessita para zelar pelo interesse da população.

Com a intenção de compreender e ampliar o conhecimento sobre os questionamentos acima suposto e entendendo que transparência e responsabilidade são os pilares básicos da LRF, sabendo também que a lei trás novos parâmetros para a administração governamental, *argumenta-se: a execução da Lei de Responsabilidade Fiscal na sua íntegra corrobora para uma boa gestão dos recursos públicos municipal?*

Neste contexto, observou-se que a Lei traz também e avalia a administração pública não pela quantidade, mas pela qualidade dos gastos públicos, observando ainda os limites, o equilíbrio das contas, a aplicação correta dos recursos, os custos envolvidos e a transparência na execução das despesas. Isso passa, portanto a ser um instrumento notável contra o desvio do dinheiro público e a corrupção, pois como alimento para o vício da corrupção, encontra-se a falta de transparência nas transações governamentais, sistemas de controle interno ineficazes, clientelismo político, incluindo aí na realização dos certames licitatórios.

Em suma, através da problemática apresenta, afirmar-se-á que a LRF é um código de conduta para os governantes e administradores públicos e qual o objeto maior da Lei para a gestão pública municipal.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade de bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum (MEIRELLES, 2008).

A administração em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão geral, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes, são os chamados atos administrativos (MEIRELLES, 2008).

Em suma a administração é senão como meio de atingir o bem-estar social. Para tanto ensina Prof. Cirne Lima que “O fim, e não a vontade do administrador domina todas as formas da administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação, que deve enunciar e determinar a regra de Direito” (LIMA 2007, p. 39-40).

O certo é que no desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.

Para entendimento básico da administração cabe salientar que a Administração Pública constitui princípios alicerçados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, fora textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29/01/1999. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios à cima referidos. Pelo que nela se contém tal norma, muito embora de natureza federal, tem verdadeiro conteúdo de normas gerais da atividade administrativa não só da União, mas também Estados e Municípios.

A Administração Municipal

A autonomia do Município Brasileiro esta assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local e expressa sob o tríplice aspecto *político* (composição eletiva do governo e edição das normas locais), *administrativo* (organização e execução dos serviços públicos locais) e *financeiro* (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

Dentro deste esquema é que se realiza a administração municipal, através da Prefeitura, como órgão executivo, e da Câmara de Vereadores, como órgão legislativo. Essa composição é uniforme para todos os Municípios, variando apenas o número de vereadores.

Os mesmos defeitos apontados na administração federal e na estadual são encontrados no âmbito municipal: ausência de racionalização dos serviços, agravada pela falta de planejamento e de pessoal técnico para a execução dos empreendimentos públicos reclamados pela comunidade. Urge uma reformulação de profundidade na administração municipal brasileira para a modernização dos métodos, sistemas e técnicas vigentes nas Prefeituras, uma vez que as reformas até agora empreendidas são de superfície e dirigidas quase sempre à reestruturação do quadro de servidores, como melhoria de vencimento, sem atingir e aperfeiçoar a prestação de serviços (MEIRELLES, 2003).

Cabe salientar que o administrador público municipal precisa ser eficiente, ou seja, deve se aquele que planeja o orçamento pautado pela obediência à objetividade e à imparcialidade. Igualmente, é aquele que produz o efeito desejado da execução orçamentária do município, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos. A conduta do administrador público, em despeito aos princípios norteadores da LRF e da moralidade administrativa, enquadra-se nos denominados atos de improbidade, a Lei Nº 10.028/2000 e na Lei Nº 8.429/1992.

Responsabilidade Fiscal

A LRF, como ficou conhecida a Lei Complementar Nº 101 de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos, ou seja, prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas. Trazendo assim, alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública (MOTTA, 2002).

Trouxe inovações no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. A responsabilidade pela gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente que objetiva prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas, obediência a limites, condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, dentre outros. A mesma lei atribuiu aos Tribunais de Contas a fiscalização das normas então introduzidas. De fato, a Lei Complementar nº 101/00 traz regulação para receitas e despesas públicas com o objetivo de equilibrar estes dois fatores, permitindo que o saneamento financeiro do Estado proporcione uma atuação mais eficaz em benefício dos interesses sociais.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal desenha um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada poder e de seus titulares, ou substitutos no exercício da administração dos vários organismos auxiliares, tanto da administração pública direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de Transparência da Gestão Fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilidade e integração. Toda a integração é desenhada como forma de alavancagem para um sistema responsável de gestão fiscal e administrativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê no seu art. 1º, § 1º, a responsabilidade de se buscar transparência na gestão pública, como foco para promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fazer com que haja mais responsabilidade por

parte do Administrador Público Municipal. A partir daí, espera-se que haja mais profissionalismo e responsabilidade ao lidar com coisa pública. Com esse intuito a lei criou metas para controle de receitas e despesas. Isso inibe os gastos desnecessários e irresponsáveis, pois para efetuar uma nova despesa o governante deverá indicar a fonte de recurso, ou de onde conseguirá a receita necessária para fazer os gastos.

A Transparência na Gestão Pública

Transparência e responsabilidade são os pilares básicos da LRF. Como todo modelo eficiente, a lei baseia-se em um princípio simples, não gastar mais do que se arrecada. A LRF estabelece condições para que possam ocorrer transparências nos recursos públicos aplicados, e neste contexto a gestão pública transparente caracteriza-se pelo acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão, afinal de contas os recursos administrados pelos setores públicos são oriundos dos cidadãos na forma de contribuintes. Além do mais, a sociedade que recolhe tributos começa cada vez mais a exigir respostas aos seus anseios e necessidades. Busca-se resultados decorrentes de uma eficiente aplicação dos recursos, na prestação de serviços cada vez melhores, com eficiência e qualidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê o seguinte:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Portanto, a ampla divulgação deve ocorrer inclusive em meios eletrônicos, seja em site próprio ou não, consoante preceitua o art. 48 da LRF e os princípios norteadores da administração pública, sem prejuízo do disposto no art. 49 da mesma lei. Não ocorrendo à ampla divulgação, certamente deverá atuar os órgãos responsáveis pela fiscalização do município, a fim de fazer cumprir o comando normativo, adotando as medidas pertinentes.

É fundamental a participação do cidadão nas decisões que resultem na prestação daqueles serviços ou que se refiram a ações que venham prejudicar o bem-estar coletivo. E para tanto, A LRF trouxe uma contribuição muito importante para a transparência da gestão fiscal, ao definir que os relatórios fiscais, devam ter ampla divulgação, assegurando inclusive a participação da sociedade na discussão dos PPA, LDO e LOA. A Lei Complementar estabelece no seu art. 48:

“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização

de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Atualmente um dos instrumentos para que tudo isso se concretize são as audiências públicas, instituídas pela LRF com o objetivo de oferecer à sociedade oportunidade de participar nas decisões políticas de alocação dos recursos públicos, exercitar o princípio da transparência e motivar o controle social dos atos da administração. Com base nos parâmetros da LRF, a sociedade organizada, além de exercer o direito de voto para eleger o administrador público, tem efetiva oportunidade de participar do processo de administração pública do município de forma mais intensa. Portanto, se a participação popular na elaboração dos projetos orçamentários está albergada na nova ordem jurídica, a LRF vai além quando determina que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas de receita, despesa e montante da dívida pública de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão de orçamento da Casa Legislativa (art. 9º, § 4º da LRF). É a possibilidade do acompanhamento direto pelo povo da execução do orçamento. Quanto à indicação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal, dispõe a LRF que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49). Essa vontade da LRF vai ao encontro da Constituição Federal, art. 31, § 3º, acima mencionado.

Planejamento Orçamentário da Administração Municipal

O Orçamento Público é a previsão de receita e despesas de um governo em determinado período e deve ser aprovado por lei. Os princípios orçamentários são diretrizes que devem ser respeitadas na confecção e no controle dos orçamentos, estão previstos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (FONTENELLE, 2003).

O objetivo do orçamento público é o de tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual, os participantes exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas às arrecadações tributárias que estiverem autorizadas pela lei orçamentária (BASTOS, 1992).

O orçamento, portanto deve ser um mecanismo que impeça abusividades por parte de gestores públicos, devendo ser um verdadeiro instrumento de implementação dos projetos do governo, e que possa possibilitar ao administrador uma efetiva orientação e ao meso tempo à população em geral informação e conhecimento. Na prática verifica-se isto com a apresentação detalhada de cada despesa. Cabe expressar, que planejamento não consiste apenas em conhecer a realidade, projetar para o futuro e estudar possibilidades estratégicas de realização do plano. A verdade é que se trata de um processo permanente e incessante de fazer, revisar, avaliar e refazer planos que somente concluem sua tarefa na decisão concreta do dia a dia.

O orçamento público surgiu como instrumento administrativo, na Inglaterra no ano de 1822. Constituía-se num modo da sociedade impor uma limitação aos gastos públicos, evitando os sucessivos e crescentes aumentos de tributos. Neste contexto, naturalmente o orçamento esta ligado ao controle sobre a ação administrativa e a definição da responsabilidade fiscal, dando assim uma ênfase ao espírito democrático.

Portanto o orçamento passa a ser uma ferramenta e não um fim em si mesmo, inter-relacionando e interagindo com diversos campos do conhecimento.

O planejamento é inerente à atividade administrativa, e, no Brasil, há décadas, encontra-se entre os princípios legais que estruturam a reforma administrativa, salienta, portanto, que atualmente a terminologia adotada é diferente da outrora, mudou de Plano Geral de Governo e Orçamento Anual para os atuais Plano Plurianual _ PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias _ LDO e Lei Orçamentária Anual _ LOA. Passando portanto os planos a começar a partir da qualificação financeira de metas e objetivos, no sentido de se assegurar a continuidade de programas, independentemente de períodos de governo.

Com relação aos riscos orçamentários, a LRF no seu art. 9º prevê que, se no final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultados estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira. Este mecanismo permite que desvios em relação às previsões sejam corrigidos ao longo do ano de forma a não afetar o cumprimento das metas de resultado.

Dessa forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as prioridades e metas da administração pública municipal, a estrutura e organização dos orçamentos, as diretrizes para execução dos orçamentos e as disposições sobre alterações na legislação tributária, baseados no planejamento previsto no Plano Plurianual.

Para melhor entendimento do processo de integração das leis orçamentárias, demonstramos a figura abaixo:

Figura 1 – Leis Orçamentárias e Anexos

LEIS ORÇAMENTÁRIAS E ANEXOS		
Lei do Plano Plurianual (PPA)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Lei Orçamentária Anual (LOA)
Encaminhamento no 1º ano de mandato até 4 meses antes do fim do exercício.	Anexo de metas fiscais: metas anuais para 3 exercícios e anexo de riscos fiscais.	Demonstração de compatibilidade, Demonstração de efeitos redutórios e Reserva de contingência.
Art. 3.º, LRF, vetado	Art. 4.º, LRF,	Art. 5.º, LRF
Art. 165, I, §1º, CF	Art. 165, I, §2º, CF	Art. 165, I, §5º, CF

Fonte: MOTTA, 2000

Lino Martins (2002) alerta para a necessidade de os gestores conhecerem princípios e normas básicas da Lei:

“É importante que escolham assessores e técnicos para estudar a legislação em profundidade, além de determinar ao controle interno atenção redobrada na elaboração e nos prazos de divulgação das novas formas de prestação de contas” (SILVA, 2002).

O Dever de Prestar Contas

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesse alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesse de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrar público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o

caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos tribunais.

A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração. Não será necessário muito perquirir nos domínios de nosso Direito Positivo para se chegar a essa conclusão. A própria Constituição Federal, quando garante a obtenção de certidões das repartições públicas “para a defesa de direitos e esclarecimento de situações” (art. 5º, XXXIV, “b”), e as leis administrativas, quando exigem a publicidade dos atos e contratos da Administração, estão a indicar que o administrador público deve contas de toda sua atuação aos administrados. Esse dever de prestar contas mais se acentua na gestão financeira, onde a Carta da República o impõe expressamente (art. 70 a 75) não só para os administradores como para os demais responsáveis por bens e valores públicos (MEIRELLES, 2008).

O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos como, também, os de entes paraestatais e até os particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada. A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

É notório que a administração pública no Brasil vem trilhando um lento processo de aperfeiçoamento, mais visível depois da metade do século passado. Na administração municipal especificamente e, notadamente nos municípios pequenos, esse aperfeiçoamento só passou a ser perceptível a partir do final da década de 1980. Até então a intuição improvisada no trato da coisa pública se fazia regra nesses municípios.

Administração, enquanto conceito funcional, programático e pragmático, não fazia parte das ações do mando governamental. A Lei 4.320 de 1964, inaugural da nova era, foi erigida sob a regência do primeiro fundamento, saiba-se PLANEJAMENTO. Sendo então na Constituição Federal de 88, testificado e aprimorado a sua importância, passando então ser moldada através e alterações posteriores.

A atualidade ocorre um movimento amplo passeada em uma administração pública renovadora. Destacamos a atualizada definição do celebrado Idalberto Chiavenato (1993) “*a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar*”.

Diante de exposto, é sabido que a Administração Pública, no exercício de suas funções se sujeita, além do autocontrole, ao controle por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, com a finalidade de assegurar a sua atuação em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Cabe salientar ainda, que diferentemente dessa sujeição, a Constituição do Brasil, oferece aos cidadãos brasileiros, ferramentas especiais que permitem uma nova forma de controle da Administração Pública mediante o efetivo exercício de cidadania.

Acrescenta ainda, que com o advento da LRF, já comentado, que passou a ser obrigatório a prestação de contas sobre todas as formas de gestão da coisa pública. Desta forma, instituíram-se novos mecanismos e instrumentos de controle sobre os agentes políticos à frente da execução de orçamentos públicos, em especial dos municípios. Entende-se, portanto que isso incentiva a uma rápida ação preventiva contra o desperdício, os desvios e os prejuízos no trato dos recursos públicos, na medida em

que se exerce o controle sobre a gestão ainda em andamento, não esperando o seu encerramento para então, analisar a correção das contas públicas.

Neste sentido o controle administrativo dissocia-se do político quanto ao seu objeto. Enquanto no controle político busca-se a convivência harmônica e independente entre os Poderes, no controle administrativo pretende-se estabelecer formas e ferramentas de controle quanto à função administrativa do Estado, alcançando tanto a administração direta quanto a indireta.

Cabe afirmar que o controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. O controle no âmbito da Administração direta ou centralizada decorre da subordinação hierárquica, e, no campo da Administração indireta ou descentralizada, resulta da vinculação administrativa, nos termos da lei instituidora das entidades que a compõem. Com a faculdade onímoda, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes. Bem por isso, diversifica-se em variados tipos de formas de atuação para atingir os seus objetivos (MEIRELLES, 2008).

Para Justen Filho (2005, p. 732), “o controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”.

Entretanto, cabe afirmar que o cidadão brasileiro e peça fundamental também no controle da administração, e não pode ser considerado apenas um eleitor, mas na forma da lei um pilar de sustentação. É o cidadão objeto transformador da nova administração pública. Devido a isso a grande importância das audiências públicas, um dos mecanismos de participação popular na administração pública, onde permite que o cidadão se manifeste sobre onde quer ver aplicado o dinheiro público.

Controlando as Despesa e Receitas

Para as empresas privadas, a ocorrência de lucro é a situação ideal, satisfazendo mercado e empresários. Nas entidades públicas, a abordagem é diferente, pois é mais complexa, pois se ocorre déficit, significa, a priori, que as receitas foram insuficientes às suas necessidades em determinado período. Já se ocorre superávit, pode ter havido excesso de arrecadação e esse fato poderá ser prejudicial à sociedade. Portanto entende-se que em referencia as entidades públicas o resultado nulo seria o ideal, mas tudo isso é muito relativo. E essa relatividade diz respeito à necessidade de que para se avaliar corretamente os resultados nas entidades públicas, faz-se necessário que os números apresentados sejam interpretados de forma contextualizada e em cotejo com os resultados sociais verificados através dos índices de medição de nível de bem estar social alcançado.

A LRF busca justamente o equilíbrio entre receitas e despesas e a estagnação da dívida pública, impondo um rígido controle ao gasto público e ao administrador que o faz. Neste contexto a atuação da Administração Pública nos campos da receita e das despesas públicas, através da sua atividade financeira, visa ao atendimento das necessidades coletivas, transformadas pelo poder político em necessidades públicas. Portanto, o orçamento é meramente instrumental, um meio e não um fim em si próprio. Isso significa que o orçamento prevê e autoriza as despesas que atenderão as políticas públicas, mas estão limitadas pelas possibilidades financeiras e pelos valores e princípios jurídicos.

Para melhor entendimento defini-se Receitas Públicas como sendo todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas. O professor Hely Lopes Meirelles (1979, p.4) conceitua despesas como o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres locais, provindos de quaisquer fonte, a fim a acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento.

Conforme o art. 11 da Lei 4.320 de 1964, as receitas públicas subdividem-se em *correntes* (são as destinadas as despesas correntes, ou seja, todas aquelas que não geram majoração do patrimônio do ente público); e de *capital* (são as destinadas a cobrir as despesas de capital a título de investimentos, criando acréscimo ao patrimônio público).

Já as Despesas Públicas é a aplicação dos recursos estatais, em dinheiro, com a finalidade de custear os serviços públicos ou investimentos no desenvolvimento econômico do próprio ente. Na definição portanto de Hely Lopes Meirelles (1979, p. 176), “ é todo dispêndio que a administração faz para o custeio de seus serviços, renumeração dos servidores, aquisição de bens, execução de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins”.

Para Kohama (2001, p. 109):

“despesas são os gastos fixados La Lei Orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importância recebida a título de cauções, depósitos, consignações, etc” (Kohama, 2001).

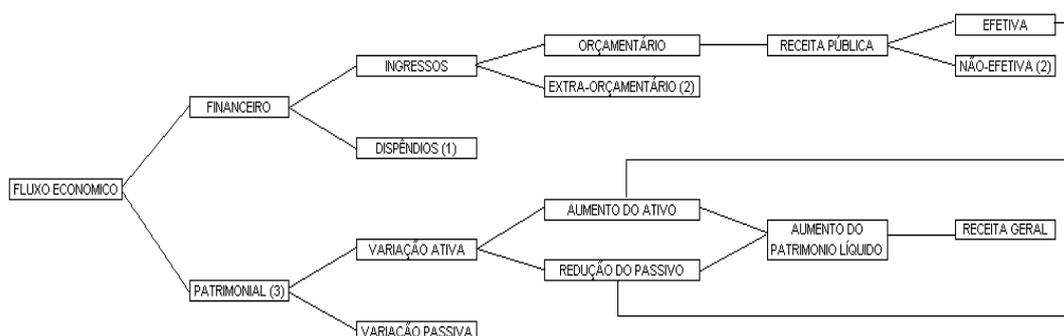
Conforme o art. 12 da Lei 4.320 de 1964, as despesas públicas subdividem-se em *correntes* (constituem o grupo de despesas com a manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral) e de *capital* (constituem o grupo de despesas com a intenção de adquirir ou constituir bem de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens e serviços e integrarão o patrimônio público).

A receita pública assume, na administração pública, fundamental importância por estar envolvida em situações singulares como a sua distribuição entre as esferas governamentais, o estabelecimento de limites legais impostos pela LRF, permitindo estudos e análises da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade.

Torna-se notável a relevância da receita pública no processo orçamentário, uma vez que a previsão dimensiona a capacidade governamental em fixa a despesa pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

Cabe aqui trazer em foco que na administração pública o fluxo econômico é compreendido por dois conceitos distintos. O primeiro é o conceito financeiro fundamentado na tradição *cameralista* (gestão financeira) do ingresso de disponibilidade, na qual se baseou o orçamento e estabeleceu o regime de cais para a Receita Pública. O segundo é a tradição *patrimonialista*, que por muito tempo não vem sendo observado tanto pela administração pública quanto pela contabilidade pública paliçada ao setor público e que, com o advento da LRF vem demandando esforços para fazer cumpri-lo, necessitando uma mudança cultural.

Para um entendimento mais amplo, veja o fluxo econômico a baixo:



Observações:

- 1 – Estes são conceitos de despesa, que comporão o fluxo das despesas públicas do Manual das Despesas a ser elaborado;
- 2 – Tratam-se apenas de fluxo financeiro sem impacto no Patrimônio Líquido; e
- 3 – Os conceitos de variações patrimoniais serão tratados no Manual específico a ser elaborado.

Retornando especificamente para a receita pública cabe salientar que a LRF dispõe em seu art. 11, que constituem requisitos essenciais da responsabilidade fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação. Assim, estados e municípios devem instituir e, efetivamente, cobrar todos os tributos de sua competência, não sendo, portanto, admissível que um ente da federação sobreviva apenas com transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não esteja observado este princípio. Em suma, a União e os estados estão proibidos de efetuar transferências voluntárias para o município que não esteja exercendo plenamente sua competência tributária constitucional.

A exemplo do que acontece com renúncia de receita, a geração de despesa obrigatória de caráter continuado deve ser acompanhada de estimativa do impacto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois anos subsequente e da indicação da origem dos recursos para o seu custeio, de modo que não haja efeitos negativos sobre as metas fiscais, conforme especifica no art. 17 da LRF.

Portanto, aumentos de despesas devem ser acompanhados de estimativas dos efeitos trienais e de medidas de compensação, através de um aumento permanente de receita ou da redução permanente de outras despesas. Em suma fica evidente que a LRF procurou conferir consistência intertemporal à política fiscal, para tanto, tratou de restituir ao orçamento seu verdadeiro papel, qual seja, ser peça de controle dos gastos públicos e de definição dos objetivos e metas. Verifica-se também na comparação dos controles dos gastos públicos, o fortalecimento da democracia, onde obrigatoriamente está contido os anseios da sociedade, sem perder de vista o indispensável equilíbrio entre despesas e receitas.

Os Crimes de Responsabilidade Fiscal

A LRF trouxe um novo horizonte, e consigo também trouxe nova normatização da lei de crimes contra a administração pública. Dentre tais destaca-se a que fulmina de

nulidade determinados atos, quando praticados em detrimento da boa e regular gestão de recursos públicos (despesas de pessoal, desapropriação de imóvel urbano sem observância do disposto no art. 182 da Constituição Federal), ou ainda, a que veda o recebimento de transferências voluntárias de outros entes públicos, mencionada anteriormente. Mas destaca-se ainda o que prevê o art. 73 da LRF, que refere-se a responsabilização pessoal dos Agentes Públicos.

O que observa-se em relação aos municípios, e que o executivo municipal desconhece o que é orçamento, deixando na maioria das vezes, a cargo das Secretarias de Finanças a incumbência da preparação orçamentária. Na condição de responsável, o executivo municipal deve ter presente o que a LRF considera como crime de responsabilidade:

1. Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos na Lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
2. Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na Lei Orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
3. Deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
4. Deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juro e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
5. Ordenar ou autorizar; em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
6. Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
7. Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
8. Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limites ou condições estabelecidas em Lei.

Passos Para Adaptação a LRF

De forma prática e eficiente existem algumas observações rápidas que podem auxiliar na adaptação do orçamento público a LRF. Dentre elas destaca-se:

- Determinar a situação do município em relação aos limites estabelecidos pela LRF e elaborar um plano de adequação das despesas e dívidas ao seus limites;
- Não dar aumento para a despesa de pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato e não autorizar a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda à LRF;
- Efetuar sempre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesas;

- Efetuar sempre a estimativa e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio para despesa obrigatória de caráter continuado, que deverá ter seus efeitos financeiros compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução de outra despesa;
- Não contrair obrigação de despesa, nos últimos oito meses do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito;
- Controlar as despesas de pessoal que não poderão exceder, até o final de 2003, em cada ano, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício anterior, acrescida de até 10%, desde que esse crescimento não implique em ultrapassar limites globais estabelecidos pela LRF;
- Controlar as despesas com serviços de terceiros, que não podem exceder, a cada ano, a proporção da receita corrente líquida verificada quatro anos antes;
- Os novos projetos só poderão ser iniciados depois de adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO;
- Os municípios devem encaminhar suas contas ao Executivo da União até 30 de abril, com cópia para o Executivo do respectivo estado;
- Os municípios pequenos, preferencialmente, devem ser organizados em cooperativas para apresentar novos relatórios previstos na lei, tendo presente que estão sujeitos às mesmas limitações da LRF estabelecidas para os demais municípios (**GOVERNO DA BAHIA**, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal define os princípios básicos de responsabilidade, tem em seu bojo noções de como realizar uma gestão prudente dos recursos públicos, estabelecendo também mecanismos prévios de ajustes que asseguram a observância de parâmetros de sustentabilidade fiscal. Neste contexto, os governos (estadual, municipal e federal) são obrigados a tornar transparente e equilibrada a diferença entre receitas e despesas. Em contra partida a sociedade juntamente com as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores são obrigadas a discutir abertamente formas de combater o desequilíbrio fiscal.

Em suma, transparência e responsabilidade. Estes são os pilares básicos da LRF. Como todo modelo eficiente, a lei se baseia em um princípio simples e exige apenas a utilização das operações de soma e subtração para ser aplicada. Basta não gastar mais do que se arrecada. Instalada como um código de conduta para os governantes e administradores públicos, seu objetivo maior é a busca e a manutenção do equilíbrio das contas públicas em todos os níveis de governo e ao alcance dos três poderes (**GOVERNO DA BAHIA**, 2000).

Na LRF grande ênfase é concedida para o estabelecimento de limites e o controle com endividamento, despesas de pessoal, restos a pagar e preservação do patrimônio público. Na realidade observou-se que na LRF os gastos decorrentes de uma administração municipal passam a ser avaliados não pela quantidade, como acontecia anteriormente, mas pela qualidade do gasto: a obediência aos limites, o equilíbrio das contas, a aplicação correta dos recursos, os custos envolvidos e a transparência na execução das despesas.

Dentro dos inúmeros pontos que poderiam ser estudados relativos ao impacto da LRF na administração pública, este trabalho buscou a análise do impacto da Lei na gestão pública dos municípios. Desta forma, cabe salientar que a LRF se baseia em quatro eixos de atuação: planejamento, controle, responsabilização e transparência. E a aplicação destes eixos executado com eficiência e sinergia traz ao município um melhor desenvolvimento de suas atividades, bem como, o fortalecimento da democracia, pois quando se visualiza nos orçamentos os anseios da sociedade.

Um ponto analisado neste trabalho e que tem grande destaque, é que a ação do Município deve balizar sempre no interesse público. Aliás, sempre é bom lembrar o teor do artigo 1º, parágrafo único da CF/88, onde lemos que *todo o poder emana do povo...*, devendo assim esse mesmo “povo” ser objeto constante da ação do Poder Público. Portanto, esse mesmo interesse público é que exige o controle da administração, afinal o Município tem a responsabilidade de gerir os negócios de interesse da coletividade.

Quando se observam os dados dispostos no grande cenário nacional, em prisma nas grandes regiões, destaca-se a utilização dos instrumentos de gestão urbana nos municípios brasileiros de maior porte populacional. De maneira geral os dados encontrados pelo censo IBGE 2008, o qual avalia um amplo conjunto de informações referentes à atividade legislativa e a instrumentos de planejamentos municipais, com foco especial na política de planejamento e desenvolvimento urbano dentre outros, revelam a necessidade de se estender à regulação para gestão urbana a um número muito maior de municípios do que aqueles que já existem. É importante notar, ainda, que existem muitos municípios que não cumprem a legislação obrigatória, onde o Plano Plurianual de investimentos não existe, e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais não foram implementadas.

Enfatizamos que embora não sejam de implementação obrigatória, o plano de governo ou o plano de Diretrizes Governamentais e o plano estratégico são desejáveis no sentido de propiciarem um melhor planejamento governamental.

Observou-se também, que mesmo os instrumentos de planejamento impostos pela ordem jurídica, o Plano Plurianual, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO e a Lei Orçamentária Anual, a LOA, passam ao largo da preconizada participação popular. Na maioria são elaborados por contabilistas quase sempre terceirizados sob o manto de intermináveis consultorias. Na realidade, os próprios servidores que estão diretamente ligados à execução orçamentária, os quais operam o sistema, são chamados a tecer sua opinião sobre o assunto. Necessita-se urgentemente que aja espaço para uma Gestão por resultados, onde o preceito da participação popular no tracejamento dos planos e projeto seja levando muito a sério, e onde o resultado seja sempre o bem comum.

É evidente que infelizmente seja necessário uma previsão legal para que os administradores tomem consciência da importância dos princípios da moralidade administrativa e da gestão responsável e eficiente. Portanto acredita-se que a LRF seja um instrumento importante e primordial, mas não suficiente para o equilíbrio das contas públicas, faz-se necessário uma mudança radical na visão de todos que exerçam papel na gestão pública. Desde os gestores, auditores, vereadores, entes públicos, dentre outros, mas principalmente da sociedade, o melhor instrumento fiscalizador que existe.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração: abordagem descritivas e explicativas*. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

FONTENELE, Alysson Maia. *O orçamento público no Brasil: uma visão geral. Jus navigandi, Teresina*. Ano 7. N. 62, fev. 2003. Disponível em: [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738). Acesso em 08/10/2010.

GOVERNO DA BAHIA. *Parâmetros para uma gestão fiscal responsável*. 2ª Edição, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 8. Ed. São Paulo: Atlas. 2001.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios do Direito Administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, PP. 39-40.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____, Hely Lopes. *Finanças Municipais*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: Saraiva, 1979.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos: estudos e comentários sobre a Lei 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão, impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MOTTA, C. P. Coelho; **SANTANA**, J. Eduardo; **FERNANDES**, J.U. Jacoby; **ALVES**, L. da Silva. *Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101. De 04/05/2000*. Belo Horizonte: Del Rey, junho de 2000.

SILVA, Lino Martins. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 5 ed. São Paulo, 2002.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA
GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL**

ARTIGO DE ESPECIALIZAÇÃO

Paula Fernanda Fachina

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A
TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL**

Paula Fernanda Fachina

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para
obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Fernando do Nascimento Lock

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo de Especialização**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA
GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL**

elaborado por
Paula Fernanda Fachina

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Jose Odim Degrandi

Prof. Dr. Wanderlei Jose Ghilardi

Santa Maria, 07 de janeiro de 2013.

RESUMO

Artigo de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

AUTORA: PAULA FERNANDA FACHINA
ORIENTADOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Santa Maria, 07 de janeiro de 2013.

A transparência na gestão pública transcende as exigências legais, pois sua principal contribuição reside na possibilidade de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal exerceu papel fundamental no sentido de disciplinar as contas públicas, primando pelo equilíbrio fiscal. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal destacou a necessidade de transparência na Administração Pública e instituiu instrumentos e dispositivos para garantir esta transparência. Este estudo teve por finalidade verificar se os municípios do Estado do Rio Grande do Sul estão cumprindo a exigência de divulgar, em meio eletrônico, dois instrumentos de transparência previstos pela lei: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A pesquisa foi realizada no site do Tesouro Nacional, onde a Secretaria do Tesouro Nacional publica os relatórios encaminhados pelos municípios através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação. O resultado demonstrou o avanço conquistado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a maioria dos municípios gaúchos publica os relatórios exigidos pela lei.

Palavras-chave: Administração Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Transparência.

ABSTRACT

Article of Specialization
Course of Specialization in Public Administration
Federal University of Santa Maria

THE ACT OF FISCAL RESPONSIBILITY AND THE TRANSPARENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THE CITIES OF RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: PAULA FERNANDA FACHINA
ADVISOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Santa Maria, 07th of January of 2013.

The transparency on public administration transcends the legal exigencies, because its main contribution resides in the possibility of participation of the society in the administration of public resources. The Fiscal Responsibility Act exercised a fundamental role in the direction of discipline the public accounts, seeking for the fiscal equilibrium. Moreover, the Fiscal Responsibility Act detached the necessity of transparency on the Public Administration and established instruments and mechanisms to guarantee such transparency. This study has as main finality to verify if the municipalities of the State of Rio Grande do Sul are accomplishing the exigency of divulgate, in electronic form, two instruments of transparency due to the act: the Resumed Report of Budgetary Execution and the Report of Fiscal Management. The research was realized on the Brazilian National Treasury website, where the Secretariat of National Treasury publishes the reports forwarded by the municipalities throughout the System of Collecting of Accounting Data of Federation Entities. The result showed a accomplished advance with the Fiscal Responsibility Act, because the most of the cities of Rio Grande do Sul publishes the reports required by law.

Keywords: Public Administration. Fiscal Responsibility Act. Transparency.

INTRODUÇÃO

Este estudo teve como foco os impactos da lei complementar nº 101/2000, também conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para avaliar a transparência da Gestão Pública dos municípios gaúchos.

A transparência é essencial para a gestão pública e, segundo Paludo (2010), a LRF é um divisor de águas quando se trata de transparência das contas públicas no Brasil. A lei foi elaborada para garantir a responsabilização na gestão pública, primar pelo equilíbrio entre receitas e despesas e pela transparência na gestão fiscal.

Para Giambiagi (2001, p. 32), a Lei de Responsabilidade Fiscal “representa um avanço em relação à situação preexistente, pelo fato de impossibilitar ou dificultar alguns dos desmandos que tradicionalmente afetaram negativamente o desempenho fiscal do país, em particular no campo das finanças estaduais e municipais”. Paludo (2010) cita os principais instrumentos de transparência da gestão fiscal elencados pela LRF: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Esses documentos devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A LRF deu ênfase à transparência, através de vários de seus dispositivos, de acordo com Palatnik e Silveira (2001, p. 6), “com base na premissa de que essa característica implicará controle social efetivo sobre a gestão dos recursos públicos”. Para Matias-Pereira (2009), a finalidade da LRF é aumentar a transparência na gestão do gasto público, possibilitando o exercício do controle e a punição aos governantes que não agirem de forma correta.

O foco das regras da LRF destinadas à transparência é permitir e fomentar o exercício do controle social. “Com a disponibilização de todas essas informações o cidadão e a sociedade civil organizada terão melhores condições para exercer a fiscalização e cobrar a responsabilização pelos atos praticados” (PALUDO, 2011, p. 276).

No entanto, como destaca Gomes Filho (2005, p. 7), “a qualidade da informação prestada pelo poder público no Brasil está muito aquém do ideal”. O autor afirma que a legislação deveria evoluir para fazer constar uma exigência clara quanto à melhor qualidade da informação. Também destaca que a autoridade pública no Brasil presta pouca ou má informação à sociedade e não se sente obrigada a informar.

A transparência na gestão pública propicia a interação entre o governo e a sociedade e por isso é tão importante. O governo existe para garantir os interesses do povo, portanto o cidadão tem o direito de receber informações a respeito de como são gastos os recursos públicos que são de toda população e outras informações a respeito da administração pública.

Diante desse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: os municípios do Rio Grande do Sul cumprem os requisitos de transparência exigidos pela LRF? Para responder este questionamento o objetivo específico deste trabalho foi analisar como funciona a transparência no Brasil, especialmente com relação aos municípios do Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar se os municípios gaúchos estão publicando e garantindo o acesso em meio eletrônico de dois instrumentos de transparência previstos na LRF, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

O Estado do Rio Grande do Sul é formado por 496 municípios. Em 331 municípios a população não ultrapassa os 10 mil habitantes, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, o que representa aproximadamente 67% do total. Ou seja, a maioria dos municípios do estado é de pequeno porte, conta com uma estrutura pequena ou mesmo escassa nas prefeituras e muitas vezes também é carente em recursos. Dessa forma, este trabalho justifica-se por fazer uma avaliação da publicação, pelos municípios gaúchos, dos relatórios exigidos pela LRF para dar transparência à gestão pública. A transparência é fundamental para a sociedade, para que o cidadão saiba onde são aplicados os recursos públicos e possa cobrar do seu gestor responsabilidade e compromisso com a comunidade.

2 A LRF E A TRANSPARÊNCIA: TEORIAS, CONCEITOS E LEGISLAÇÃO

Nas seguintes seções serão apresentados os principais conceitos relevantes para o desenvolvimento deste trabalho como a definição de Administração Pública, questões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Transparência na gestão pública.

2.1 Administração pública

A Administração Pública pode ser entendida como “todo sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 9).

Nesse contexto, Meirelles (2011, p. 85) cita Administração Pública como sendo “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade do âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

Para Di Pietro (2010, p. 49) são dois os sentidos mais utilizados para a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Para Meirelles (2011), Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos criados para atingir os objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções fundamentais para prestar os serviços públicos em geral; em sentido operacional, é o desempenho permanente e organizado, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumido em benefício de toda sociedade.

A finalidade da administração pública é, portanto, o bem comum da coletividade. Este é o conceito mais importante em administração pública. O gestor público deve realizar todas as atividades de governo com o objetivo de atender aos interesses da população. Se o gestor público desvia deste objetivo “traí o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social” (MEIRELLES, 2011, p. 87).

Na visão de Castro (2010, p. 18):

A Administração Pública deve ser vista, juridicamente, como contraponto da administração privada. Lá, tudo é permitido, exceto o que a lei proíbe. Na área pública nada é permitido, somente o que a legislação autoriza. Parece simples essa diferença, contudo é comum a confusão que se faz, principalmente, quando pessoas chegam aos postos dos governos sem o devido preparo. Esse despreparo fica mais evidente naqueles que acham que na área pública é possível praticar atos como costumavam fazer no setor privado. Quando um dirigente público pergunta “onde está escrito que não posso fazer”, denota seu despreparo para o cargo, pois na administração pública o dirigente só pode fazer aquilo que está escrito.

Na mesma linha Matias-Pereira (2009) defende que a gestão pública é mais complexa que a gestão de negócios. Segundo argumentos de Kickert e Stillmann (1999 apud MATIAS-PEREIRA, 2009) a gestão pública não pode ser baseada apenas em eficiência e eficácia, porque é também uma questão de legalidade e legitimidade além de outros valores que se sobrepõem aos padrões restritivos dos negócios.

2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, art. 163, que prevê a necessidade de Lei complementar para dispor sobre finanças públicas.

No artigo 1º a LRF apresenta o que compreende a responsabilidade na gestão fiscal:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada

e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Segundo Palatnik e Silveira (2001), a LRF é uma norma reguladora voltada para a gestão responsável dos recursos públicos e nela estão descritos conceitos e regras para inibir práticas da administração orçamentária, contábil, patrimonial e financeira que vinham sendo fonte de desequilíbrios fiscais recorrentes.

Pode-se dizer que a estrutura normativa da Lei Complementar 101/2000 está assentada em quatro pilares básicos: planejamento, transparência, controle e sanção. Trata-se de um verdadeiro código de conduta fiscal com aspectos inovadores para a receita pública e fixação de limites para o endividamento e para as despesas de pessoal. (MILESKI, 2003).

Para Paludo (2011), a LRF ampliou a obrigatoriedade de transparência nos atos públicos, envolvendo desde os planos, as diretrizes orçamentárias e a elaboração dos orçamentos, até a execução de programas, aplicação dos recursos públicos e divulgação de resultados obtidos em linguagem simples e objetiva.

Nesse contexto,

Fora as exigências de tetos para os gastos com pessoal, a LRF tem um forte componente de indução à transparência fiscal ao obrigar a emissão de relatórios fiscais detalhados, e fortalecer o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual. O descumprimento do prazo para envio das contas à União ou para a publicação dos relatórios acarreta o bloqueio de todas as transferências voluntárias e a proibição de qualquer contratação de operação de crédito, salvo exceções previstas. (FERREIRA e ARAÚJO, 2001, p. 2).

De acordo com a Controladoria-Geral da União (2010, p. 44), “para a divulgação dos atos, os entes públicos devem utilizar os veículos previstos em lei, como o Diário Oficial, os jornais de grande circulação, os quadros de avisos das repartições, além de outros meios que garantam o maior acesso possível dos atos de gestão pública pelos cidadãos, como a internet”.

Segundo o Manual do Gestor Público (2009), a principal novidade introduzida pela LRF foi a transparência na gestão fiscal como forma de viabilizar maior participação da sociedade e na fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos. O Manual destaca a obrigatoriedade que o Plano Plurianual, a LDO e a Lei do Orçamento sejam discutidos pela sociedade em audiências públicas, dispositivo que foi incluído na LRF através da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

Como destacam Ferreira e Araújo (2001), a LRF também instituiu diversos instrumentos de incentivo à obtenção de receita própria pelo Município. A lei obriga cada

prefeitura a instituir e efetuar previsão de arrecadação de todos os impostos de sua competência. Além disso, estabelece tetos de despesa com pessoal na forma de percentuais da RCL (Receita Corrente Líquida), induzindo os municípios próximos ao teto a aumentar suas receitas próprias.

Para os efeitos da LRF a despesa total com pessoal compreende a soma dos gastos do ente da Federação com, conforme consta no artigo 18 da LRF:

[...] os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Segundo o artigo 19 da LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 50% para a União e 60% para Estados e Municípios.

Na esfera municipal a repartição do limite global de 60% não poderá ultrapassar o percentual de 6% (seis por cento) para o Legislativo e de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (artigo 20, inciso III).

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para a despesa de pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre, com exceção dos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes que podem optar por divulgar semestralmente as informações.

Art. 22, parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual [...].

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

O artigo 23 da LRF prevê que se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos o percentual excedente terá de ser eliminado nos quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro:

§ 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º. As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Quanto ao endividamento, a LRF em seu artigo 30, determinou que o Presidente da República submetesse ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios. Dessa forma, a Resolução nº 43 do Senado Federal tratou das operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A LRF também determinou no artigo 32 que o Ministério da Fazenda é responsável por verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação.

No parágrafo primeiro do artigo 32 ficou definido que o ente precisa apresentar parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos e demonstrar a relação custo-benefício e interesse econômico e social da operação de crédito que deseja contratar. Além disso, precisa atender algumas condições como: autorização para contratar a operação pretendida no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação e observar os limites e condições fixados pelo Senado Federal.

A LRF prevê ainda em seu artigo 59 que a fiscalização do cumprimento das normas nela contidas será realizada pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder e o do Ministério Público. Serão verificados dentre outros, o atendimento das metas estabelecidas na LDO; os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar e as medidas adotadas para que a despesa total com pessoal e o montante da dívida consolidada e mobiliária retornem ao respectivo limite em caso de excesso.

A fiscalização da Gestão Fiscal é de competência do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado – TCE, e do sistema de controle interno. Segundo o Manual do Gestor Público (2009), será fiscalizada a qualidade dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. Parecer adverso do TCE impede o ente público de receber valores a títulos de transferências voluntárias.

A fiscalização quanto ao cumprimento das disposições da LRF, segundo o Manual do Gestor Público (2009, p. 134), “será ampla, uma vez que qualquer cidadão, partido político,

associação ou sindicato pode denunciar ao Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o seu descumprimento”.

2.3 Transparência no Brasil

Promover a transparência significa dar condições de acesso a todas as informações sobre a Gestão Pública. Uma Administração pública transparente é aquela que se faz de maneira aberta, com facilidade para a população acessar as informações públicas. Segundo a Controladoria-Geral da União (2010, p. 41) transparência é “o que permite a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está sendo gasto”.

Segundo Mileski (2003), a transparência fiscal é um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania e estimula o controle social aprimorando o sistema de controle das contas públicas. O autor defende que transparência não significa divulgar simplesmente por divulgar:

O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado. (MILESKI, 2003, p. 104).

A transparência está prevista na Constituição Federal, artigo 37, através do princípio da publicidade, elencado juntamente com o princípio da legalidade, da impessoalidade, moralidade e eficiência como um dos mais importantes princípios que deve nortear a administração pública.

A LRF teve papel significativo no sentido de destacar a importância da transparência para a gestão pública no Brasil. Segundo Castro (2010, p. 535):

No passado, a prestação de contas era assunto só dos tribunais. A LRF estabeleceu um processo de *accountability* (obrigação de prestar contas), quando exigiu publicidade, participação popular e demonstrações fiscais, com periodicidade menor que um ano, publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de vários demonstrativos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A Lei Complementar 131, de 2009, adicionou no parágrafo único do artigo 48, dispositivo que assegura a transparência também através de:

- I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O artigo 48-A dispõe que para os fins da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos, os entes da Federação disponibilização a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à:

- I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Já o artigo 49 determina que “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

Apesar dos avanços introduzidos pela LRF, Gomes Filho (2005, p. 6), acredita que a ética formal, apesar de amparada pela Constituição de 1988, “está longe de impor ou mesmo estimular um compromisso mais ostensivo e mais fiel por parte dos gestores públicos brasileiros com a transparência”.

Na opinião do autor:

A Administração pública brasileira, apesar das suas ilhas de excelência, ainda é pouco ou nada transparente à sociedade, assumindo quase sempre uma postura de

resignação e inércia, quando não de desconfiança, em face de qualquer iniciativa da cidadania de conhecer por dentro a Administração. De fato, verifica-se um despreparo em relação a essa questão, que se pode atribuir não só aos gestores públicos, de modo geral, como à cidadania, no caso brasileiro. (GOMES FILHO, 2005, p. 6).

Gomes Filho (2005) destaca ainda que a transparência deve ser uma política organizacional e não incumbência de apenas alguns gestores do órgão público. O autor também defende que o desenvolvimento da tecnologia da informação oferece novas possibilidades de ganho de transparência pelas organizações, melhorando a qualidade das informações prestadas e ampliando o seu acesso pela população.

Paludo (2010, p. 184), salienta que as informações eletrônicas “facilitam e permitem o controle social, tanto no que se refere à fiscalização do uso de recursos públicos e combate à corrupção, quanto na redução das distâncias entre o discurso e o desempenho dos governos e as reais necessidades dos cidadãos e da sociedade”.

A atitude da Administração Pública deve ser proativa, publicando todas as informações referentes à gestão pública e à aplicação dos recursos públicos, conforme instruções da Controladoria-Geral da União (2010). Deve ainda facilitar o acesso dos cidadãos às informações, sem que seja necessário requisitar tais dados ou enfrentar qualquer tipo de obstáculo para obtê-los.

A Controladoria-Geral da União lançou em 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo principal é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

De acordo com o Portal da Transparência, o governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção já que induz os gestores públicos a agirem com responsabilidade e permite que a sociedade, bem informada, exerça o controle das ações de seus governantes. A transparência pública é essencial, pois permite o controle social, capacitando o cidadão e fortalecendo a gestão pública.

Destacam-se alguns dados disponíveis no Portal da Transparência (2012): informações sobre todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal; informações sobre gastos diretos do governo federal como compras, contratações de obras e diárias pagas; informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas; informações sobre receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por órgão e por categorias das receitas; informações sobre Convênios;

informações sobre a lista de empresas sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Além disso, estão disponíveis páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2010, p.46) as seguintes ações podem ser implantadas para se atingir a transparência na gestão pública:

- criar um Portal da Transparência, na internet, nos moldes do Portal criado pela CGU;
- realizar reuniões abertas ao público;
- utilizar formas de consulta à sociedade antes da tomada de decisões, com audiências públicas;
- respeitar as opiniões e decisões tomadas pela população;
- elaborar e executar o orçamento público de forma participativa;
- divulgar em linguagem simples e compreensível as informações relacionadas à execução orçamentária e financeira, ou seja, demonstrar como o Governo gasta o dinheiro público;
- divulgar as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos públicos e seus resultados;
- oferecer serviços públicos pela internet, como obtenção de certidões, consulta a cadastro, marcação de consultas, pagamento de tributos, realização de matrículas escolares, entre outros;
- realizar licitações eletrônicas (pregões) por meio da internet;
- divulgar relação das empresas contratadas e dos contratos celebrados;
- adotar transparência total na administração, fornecendo prontamente todas as informações requeridas pelos cidadãos;
- estimular procedimentos que aprimorem a gestão e o arquivamento apropriado de todos os documentos públicos, de forma a facilitar o acesso futuro por parte dos cidadãos, implementando inclusive sistemas permanentes de gerenciamento e apresentação desses documentos.

A Controladoria-Geral da União destaca o papel dos Portais da Transparência no processo de aprofundamento da transparência na gestão pública, e salienta que estes devem trazer, numa linguagem simples e navegação amigável, dados detalhados sobre a aplicação dos recursos públicos, permitindo à população o efetivo acompanhamento e fiscalização da execução dos programas e ações do governo.

No entanto, segundo um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 2011, muitos municípios do estado não tem site próprio da prefeitura. Quando estes municípios foram questionados a indicar o endereço de site onde disponibiliza informações na internet eles apontaram a página da FAMURS; a página do próprio TCE-RS; ou a página do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN.

2.3.1 Relatório resumido de execução orçamentária

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é um dos instrumentos de transparência apontados pela LRF. Segundo o artigo 52 da referida lei, o relatório abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

Segundo o artigo 52 da LRF o RREO deverá conter:

- I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
 - a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
 - b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
- II - demonstrativos da execução das:
 - a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
 - b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
 - c) despesas, por função e subfunção.

Se os prazos estabelecidos pela lei não forem cumpridos o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito. Devem acompanhar o Relatório Resumido, segundo o artigo 53 da LRF, os demonstrativos da receita corrente líquida; das receitas e despesas previdenciárias; do resultado nominal e primário; das despesas com juros e dos restos a pagar.

Além disso, o relatório referente ao último bimestre do exercício deverá conter demonstrativos do atendimento ao disposto no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, com ressalva para as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica e aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Também deverá acompanhar o relatório do último bimestre o demonstrativo das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos e o demonstrativo da variação patrimonial. (§ 1º artigo 53 da LRF).

Segundo Castro (2010), o RREO tem o propósito de desdobrar as informações do Balanço Orçamentário nas dimensões econômica e funcional e, por complementar as informações do Balanço, sua elaboração deve se dar a partir dos saldos das contas do Plano de

Contas. “As novidades nas informações solicitadas e que fogem aos detalhes do Balanço Orçamentário ficaram por conta dos demonstrativos: Receita Corrente Líquida, Resultado Primário e Resultado Nominal” (CASTRO, 2010, p. 210).

2.3.2 Relatório de gestão fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é outro importante instrumento de transparência destacado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo o artigo 54 da LRF este relatório será emitido e assinado pelos titulares dos Poderes e órgãos ao final de cada quadrimestre. Além do titular, o relatório será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por cada órgão ou Poder. Deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, até mesmo por meio eletrônico.

Em conformidade com o artigo 55 da LRF relatório deve conter:

- I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
 - a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - b) dívidas consolidada e mobiliária;
 - c) concessão de garantias;
 - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
 - e) despesas de que trata o inciso II do art. 4^o;
- II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- III - demonstrativos, no último quadrimestre:
 - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
 - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

O inciso II do artigo 4^o tratava das despesas com juros, mas foi vetado. O artigo 41 trazia a relação de despesas que poderiam ser inscritas em restos a pagar, no entanto também foi vetado. O inciso II do artigo 38 dispõe sobre a operação de crédito por antecipação de receita (ARO), esta deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez

de dezembro de cada ano. Na alínea *b* do inciso IV do artigo 38 está determinado que no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal as operações de ARO não serão computadas para efeito do inciso III do artigo 67 da Constituição (que veda a realização de operação de créditos que excedam o montante das despesas de capital); as operações de ARO realizadas por Estados e Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito com a instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo BACEN e; o BACEN deve manter sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e aplicar sanções cabíveis a instituição credora no caso de inobservância dos limites.

Castro (2010) enfatiza que o Relatório de Gestão Fiscal representa uma síntese dos limites impostos aos gestores públicos, a ser demonstrada na prestação de contas, indicando as ações da administração para se adequar aos vários limites impostos pela LRF. O autor também destaca como novidade do RGF a obrigatoriedade de: “assinatura dos dirigentes responsáveis pelos órgãos de controle interno como forma de validação das informações e a definição de que os órgãos representantes do Controle Interno são os responsáveis pela contabilidade e pela auditoria”. (CASTRO, 2010, p. 210).

São previstas sanções para o ente que deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto em lei. Se o relatório não for publicado no prazo de até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, garantido o acesso ao público, através de meio eletrônico o ente está sujeito à sanção prevista no § 2º do artigo 51 da LRF: “o descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária”. Além disso, a Lei nº 10.028/2000 no seu artigo 5º, inciso I constituiu infração administrativa deixar de divulgar ou enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições legais e a punição para esta infração é de (artigo 5º, inciso I, § 1º): “multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal”.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa teve por finalidade verificar se os municípios gaúchos publicaram em meio eletrônico o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, demonstrativos de transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos objetivos a pesquisa é descritiva. Para Gil (2010, p. 27), as pesquisas descritivas “têm como objetivo a descrição de características de determinada população”.

Quanto ao delineamento, a pesquisa é bibliográfica e documental. Segundo Gil (2010, p. 29), “a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado”. Foram utilizados na pesquisa bibliográfica livros, artigos, dissertações e leis, bem como fontes disponíveis na internet. A pesquisa documental, de acordo com Gil (2010, p. 30), “vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas [...]”.

A população-alvo é composta por 496 municípios, ou seja, o total de municípios do estado do Rio Grande do Sul. Não foi utilizada amostra. Desta forma pretendeu-se chegar ao número de municípios que publicaram todos os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN), no site do Tesouro Nacional.

A pesquisa foi realizada através de consultas ao site do Tesouro Nacional, no item “indicadores fiscais e de endividamento” dos municípios, no mês de novembro de 2012. O período escolhido para verificação dos dados foi o ano de 2010 e 2011, pois são exercícios já fechados.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é publicado por bimestre, portanto, são seis RREO por ano, um a cada bimestre. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é publicado por quadrimestre ou por semestre (no caso dos municípios optantes com população de até cinquenta mil habitantes), portanto são três RGF por ano ou dois, conforme o caso. A análise se deu da seguinte forma: se o município deixou de publicar o RREO em um bimestre ou o RGF em um quadrimestre ou semestre já foi considerado na pesquisa como município que não publicou todos os relatórios. Como municípios que publicaram todos os relatórios foram relacionados apenas os que publicaram o RREO de todos os bimestres e o RGF de todos os quadrimestres ou semestres.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa realizada verificou em 100% dos municípios gaúchos a publicação, no site do Tesouro Nacional, dos relatórios mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal como sendo instrumentos de transparência da gestão fiscal. Tais relatórios exigidos pela LRF são o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a responsabilidade de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação através do artigo 32. Sendo assim, a STN divulga em sua página na internet informações para garantir acesso público aos dados relativos a encargos e saldos atualizados, extraídos dos balanços e relatórios fiscais encaminhados ao Tesouro Nacional pelos entes da Federação, por intermédio da Caixa Econômica Federal.

No site do Tesouro Nacional, no item Responsabilidade Fiscal, selecionando Prefeitura e Governos Estaduais, Indicadores Fiscais e de Endividamento, a STN divulga o RREO, o RGF, além de outros demonstrativos como o Balanço Anual e o COC Anual (o COC é o demonstrativo das operações de crédito que compõem o saldo da dívida consolidada). Além disso, é possível verificar a situação das operações de crédito que o ente possui em tramitação na Secretaria do Tesouro Nacional.

O Estado do Rio Grande do Sul possui 496 municípios e o município de Pinto Bandeira que elegeu prefeito e vereadores na eleição de outubro de 2012 e será o 497º município do estado. Para análise deste trabalho foram considerados 496 municípios já que Pinto Bandeira somente agora passará à condição de município.

O resultado da pesquisa no site do Tesouro Nacional apontou que 133 municípios do Rio Grande do Sul, representando 27% do total, deixaram de publicar pelo menos um relatório exigido pela lei, ou o RGF ou o RREO entre 2010 e 2011.

Pode-se visualizar a representação do resultado no Gráfico 1:

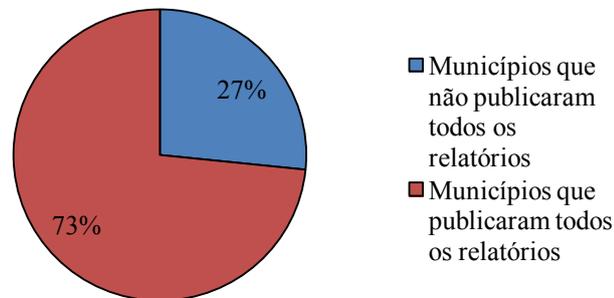


Gráfico 1 - Percentual de municípios e a publicação dos relatórios entre 2010 e 2011

Como o RREO deve ser publicado de forma bimestral e o RGF de forma quadrimestral ou semestral a prefeitura que deixou de publicar o RREO em um bimestre ou um RGF em um semestre ou quadrimestre foi considerada na pesquisa no percentual que deixou de publicar um dos relatórios, pois deixa de atender ao dispositivo de transparência imposto pela LRF.

Destes 133 municípios, 126 tem população inferior a 50 mil habitantes. Apenas Bento Gonçalves, Canguçu, Passo Fundo, Pelotas, Santana do Livramento, São Leopoldo e Venâncio Aires possuem população superior a 50 mil habitantes. Isso demonstra que os municípios pequenos são os que mais encontram dificuldades no cumprimento das exigências legais, visto que o preenchimento dos relatórios contábeis é um tanto complexo e muitas vezes as prefeituras carecem de contadores experientes em contabilidade pública.

A relação destes 133 municípios encontra-se apresentada no Quadro 1.

(continua)

MUNICÍPIOS	2011		2010	
	RREO	RGF	RREO	RGF
Aceguá	sim	sim	não	sim
Agudo	não	sim	sim	sim
Alto Feliz	sim	não	sim	sim
Ametista do Sul	não	sim	sim	sim
André da Rocha	não	sim	sim	sim
Anta Gorda	não	não	sim	sim
Arroio dos Ratos	não	sim	sim	sim
Áurea	não	não	sim	não
Barão	não	sim	sim	sim
Barão do Triunfo	não	sim	sim	sim
Barra do Guarita	não	não	sim	sim
Barra do Ribeiro	não	não	não	não
Barra do Rio Azul	sim	não	sim	sim
Bento Gonçalves	sim	sim	sim	não
Brochier	não	sim	sim	sim
Butiá	sim	sim	não	sim
Cambará do Sul	não	não	não	não
Candelária	não	sim	sim	sim
Cândido Godói	sim	sim	não	sim
Candiota	não	sim	sim	sim
Canela	não	sim	sim	sim
Canguçu	sim	sim	não	sim
Canudos do Vale	não	não	sim	sim
Capão do Cipó	não	sim	sim	sim
Capela de Santana	sim	não	sim	sim
Capivari do Sul	não	não	sim	sim
Casca	não	não	sim	sim
Cerrito	não	não	não	não
Cerro Grande	não	não	sim	sim
Cerro Largo	não	sim	sim	não
Chiapetta	não	sim	sim	sim
Chuí	não	não	não	não
Constantina	sim	não	sim	sim
Cristal do Sul	sim	não	sim	não
Cruzaltense	não	não	sim	sim
Cruzeiro do Sul	não	sim	sim	sim
Dezesseis de Novembro	não	não	não	não
Dois Irmãos das Missões	não	não	sim	sim
Eldorado do Sul	sim	não	sim	sim
Esperança do Sul	não	não	sim	sim
Espumoso	não	não	não	não
Estrela Velha	não	sim	sim	sim
Faxinal do Soturno	não	sim	sim	sim
Feliz	não	sim	sim	não
Fortaleza dos Valos	não	sim	sim	sim
Garibaldi	sim	sim	sim	não
Getúlio Vargas	sim	sim	não	sim
Glorinha	sim	não	sim	sim
Gramado Xavier	não	não	sim	sim
Guarani das Missões	não	sim	sim	sim
Harmonia	não	sim	sim	sim
Herval	não	sim	sim	sim
Horizontina	não	sim	não	sim
Ibarama	não	não	sim	sim
Ibirubá	sim	sim	sim	não
Independência	sim	não	sim	sim
Itaí	não	sim	sim	sim
Itacurubi	não	sim	sim	sim
Itati	não	não	não	não
Jaboticaba	não	não	sim	sim
Jacutinga	não	sim	não	sim
Jaquirana	não	não	não	não
Lagoa Bonita do Sul	não	não	sim	sim
Lavras do Sul	não	sim	sim	sim
Machadinho	sim	sim	sim	não
Mampituba	sim	sim	não	sim
Maquiné	não	sim	sim	sim
Maratá	não	sim	sim	sim

(conclusão)

MUNICÍPIOS	2011		2010	
	RREO	RGF	RREO	RGF
Mariana Pimentel	não	não	sim	sim
Mato Leitão	não	não	sim	sim
Morro Redondo	sim	não	sim	sim
Muitos Capões	não	não	não	sim
Nova Bassano	não	sim	sim	sim
Nova Pádua	não	sim	sim	sim
Nova Palma	sim	não	sim	sim
Nova Prata	não	sim	sim	sim
Novo Barreiro	não	não	não	sim
Palmares do Sul	não	não	sim	sim
Pantano Grande	não	sim	sim	sim
Passo Fundo	sim	sim	não	sim
Pedras Altas	não	sim	sim	sim
Pejuçara	sim	sim	sim	não
Pelotas	não	não	não	não
Pinhal	sim	não	sim	não
Piratini	não	sim	sim	sim
Planalto	não	sim	sim	sim
Porto Mauá	não	sim	sim	sim
Porto Vera Cruz	não	não	sim	sim
Pouso Novo	não	não	não	não
Protásio Alves	não	não	sim	sim
Quaraí	não	não	não	não
Redentora	não	sim	sim	sim
Restinga Seca	sim	não	sim	sim
Rio dos Índios	não	sim	sim	sim
Roca Sales	sim	sim	sim	não
Rodeio Bonito	não	sim	sim	sim
Rolador	não	sim	sim	sim
Rosário do Sul	não	sim	sim	sim
Salvador das Missões	não	não	sim	sim
Santana da Boa Vista	não	sim	sim	sim
Santana do Livramento	não	não	não	não
Santiago	não	sim	sim	sim
São Francisco de Assis	sim	não	sim	sim
São Francisco de Paula	não	sim	sim	sim
São Jerônimo	não	não	sim	sim
São João do Polêsine	não	não	sim	sim
São José das Missões	não	não	sim	sim
São José do Inhacorá	não	sim	sim	sim
São Leopoldo	sim	não	sim	sim
São Nicolau	não	sim	sim	sim
São Pedro do Butiá	não	não	sim	sim
Sarandi	não	sim	sim	sim
Sertão	sim	não	sim	sim
Tapejara	não	não	sim	sim
Tapera	não	sim	sim	sim
Tenente Portela	sim	não	sim	sim
Três Cachoeiras	sim	sim	não	sim
Três Forquilhas	não	não	não	não
Três Palmeiras	não	sim	sim	sim
Tucunduva	não	não	sim	sim
Tupandi	não	não	sim	sim
Tuparendi	não	não	sim	sim
Ubiretama	não	sim	sim	sim
Venâncio Aires	sim	sim	sim	não
Vicente Dutra	sim	sim	sim	não
Vila Flores	sim	não	não	sim
Vila Nova do Sul	não	sim	sim	sim
Vista Alegre	não	não	sim	sim
Vista Alegre do Prata	não	sim	sim	sim
Vista Gaúcha	sim	não	sim	sim
Vitória das Missões	sim	sim	não	sim
Westfália	não	não	não	não
Xangri-lá	não	sim	sim	sim

Quadro 1 – Relação de municípios que não publicaram todos os relatórios

Verifica-se na Tabela 1 a distribuição de falhas na publicação por tipo de relatório e por ano. É possível observar que no ano de 2010 apenas 41 municípios deixaram de publicar um dos relatórios. Já no ano de 2011 esse número chega 116 municípios. Do total, 24 municípios apresentaram falta de um dos relatórios (RREO ou RGF) nos dois anos pesquisados.

Tabela 1 - Quantidade de municípios que não publicaram todos os relatórios por ano

Relatórios publicados no SISTN	2010	2011
Falta Relatório Resumido de Execução Orçamentária	13	53
Falta Relatório de Gestão Fiscal	14	18
Falta os dois Relatórios	14	45
Total	41	116

Observa-se na Tabela 1 que na maioria dos casos falta um RREO (em 2011 foram 53 municípios que deixaram de publicar o RREO de pelo menos um bimestre), em segundo lugar destaca-se o número de municípios onde falta no mesmo período um RREO e um RGF (em 2011 foram 45 municípios nesta situação).

Em 14 municípios do Rio Grande do Sul falta um RREO e um RGF nos dois períodos, em 2010 e 2011. Destes, 10 municípios não apresentaram o RREO de nenhum bimestre nos dois anos e também não publicaram o RGF de nenhum quadrimestre ou semestre nos dois períodos. Esses municípios são: Chuí, Cerrito, Dezesseis de Novembro, Itati, Jaquirana, Quaraí, Pelotas, Pouso Novo, Santana do Livramento e Três Forquilhas.

Dentre os 10 municípios que não tem nenhum RREO e nenhum RGF publicados no SISTN em 2010 e 2011, oito tem site próprio da prefeitura onde apresentam alguns demonstrativos e relatórios de gestão fiscal, no entanto a maioria deles apresenta informações incompletas. Dois municípios não possuem site próprio da prefeitura: Itati e Três Forquilhas.

O resultado desta pesquisa aponta que 27% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul não publicaram no site do Tesouro Nacional, através do SISTN, pelo menos um dos relatórios exigidos por lei. Como a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável por verificar os limites e condições para contratação de operação de crédito, ela exige que o município faça a publicação dos relatórios que estão fora do prazo antes de dar a autorização para contratar. Portanto, muitos municípios do Rio Grande do Sul, que tem operações de

crédito contratadas recentemente, podem estar com a publicação dos relatórios em dia apenas para obter a autorização no momento da contratação do financiamento.

Embora um número considerável de municípios, cerca de 73% do total, publicou todos os relatórios no site do Tesouro Nacional, a motivação principal destes municípios deveria ser garantir a transparência de sua gestão fiscal a todos os cidadãos e não apenas cumprir uma obrigação. Nesse quesito, a LRF foi um avanço a situação que existia antes, pois regulamentou a questão da transparência da gestão fiscal. No entanto, a lei apenas criou uma obrigação, falta despertar no gestor público o desejo de informar, de dar transparência a suas ações.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Embora a transparência possa parecer algo inerente à Administração Pública este é um tema relativamente recente na cultura brasileira. Com a promulgação da Constituição de 1988 e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2001, a transparência passou a ter maior destaque e a fazer parte da rotina dos gestores públicos. A defesa do interesse coletivo e a possibilidade de participação da sociedade no governo são as principais metas da transparência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu alguns instrumentos de transparência, dentre eles o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Este estudo teve por objetivo verificar, junto à Secretaria do Tesouro Nacional, se os municípios do Estado do Rio Grande do Sul publicam em meio eletrônico tais relatórios, conforme exigência da LRF. Atingiu-se o objetivo de conferir a publicação dos relatórios dos 496 municípios gaúchos.

Constatou-se que dos 496 municípios do Rio Grande do Sul, 133 municípios não publicaram todos os relatórios previstos na lei. Isto representa um percentual de 27% dos municípios, ao passo que 73% dos municípios publicaram todos os relatórios. Pode-se perceber, com o resultado desta pesquisa, que a Lei de Responsabilidade Fiscal representou papel fundamental para a transparência da gestão fiscal na medida em que obrigou os entes a publicar os relatórios contábeis em meio eletrônico e de acesso público. Cabe salientar que este estudo limitou-se a avaliar apenas dois instrumentos de transparência da gestão fiscal exigidos pela LRF, e ainda, em apenas um meio de divulgação, a internet e mais especificadamente o site do Tesouro Nacional.

Verificou-se ainda que dos 133 municípios que não publicaram todos os relatórios, 126 tem população inferior a 50 mil habitantes. Esse dado pode indicar que os municípios pequenos têm mais dificuldades em cumprir as exigências legais quanto à emissão dos relatórios. Muitas vezes as prefeituras carecem de recursos e pessoal qualificado, os contadores são terceirizados ou não tem pleno conhecimento e experiência na contabilidade pública, o que dificulta o preenchimento dos documentos.

Com relação a trabalhos futuros, sugere-se ampliar a pesquisa e verificar se os relatórios são enviados ao Tribunal de Contas do Estado ou são disponibilizados nos sites dos municípios. Também poderia ser realizada uma pesquisa com os municípios que não

publicaram todos os relatórios, com entrevistas e questionários, para buscar esclarecer os motivos pelos quais estes municípios não publicam todos os demonstrativos.

Mesmo sabendo das dificuldades de alguns municípios, acredita-se que a transparência deveria receber maior atenção por parte dos gestores públicos. Muitas vezes ela é tratada apenas como uma questão de atender as exigências legais. A LRF não garante a transparência na Administração Pública, mas foi um passo muito importante nesse sentido. Ainda é preciso que se crie uma cultura de transparência no Brasil, tanto por parte dos cidadãos, conhecendo e cobrando seus direitos como por parte dos administradores para que tenham o interesse em informar.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

CASTRO, D. P. de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão**. São Paulo: Atlas, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão. **Orientações para o gestor municipal**. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2010.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, S. G.; ARAÚJO, E. **Responsabilidade Fiscal – Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000**. In: Publicações BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/>. Acesso em: 10 set. 2012.

GIAMBIAGI, F. À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender com da experiência internacional? In: **Textos para Discussão**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/>. Acesso em: 20 set. 2012.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES FILHO, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago. Santiago: [s.n.], 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Manual do Gestor Público. **Um guia de orientações ao gestor público.** Porto Alegre: Corag, 2009.

IBGE. **Censo 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública: atividade financeira do Estado, planejamento e orçamento.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PALATNIK, B.; SILVEIRA, R. F. Responsabilidade Fiscal – Controle de Déficit e de Dívida na União Européia: reflexões para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Publicações BNDES.** Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/>. Acesso em: 02 nov. 2012.

PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. **Informações.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

TESOURO NACIONAL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Indicadores Fiscais e de Endividamento.** Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=96&child=1&lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Levantamento das informações disponibilizadas na rede mundial de computadores pelos legislativos e**

executivos municipais do RS. Disponível em:
<<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em: 01 nov. 2012.



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira

Apêndice III

Material de apoio

Aula 7

Projeto da Associação Brasil Saúde e Ação – BRASA apresentado ao Fundo Banco Intesa San Paolo

1. Denominação da iniciativa

“Bem Viver, agentes de inclusão social para as pessoas com deficiência”

2. Breve descrição da iniciativa

O projeto “Bem Viver - Agentes de Inclusão Social”, por meio de uma perspectiva cultural e de ação social inclusiva, entende contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência, mitigando o preconceito sofrido por elas, de forma que possam exercer o pleno gozo de sua cidadania.

O propósito é de selecionar, capacitar e coordenar um grupo de 80 pessoas, preferencialmente jovens de baixa renda das áreas mais carentes da região Sul do município de São Paulo, para atuarem como Agentes de Inclusão Social (AISs) e desenvolver atividades sociais com as pessoas com deficiência (física, mental ou intelectual), bem como com seus respectivos familiares, envolvendo em total pelo menos 1000 famílias. Para os AISs serão realizados um constante on-the-job training com o suporte dos Formadores-Trainers, cursos de capacitação no setor do empreendedorismo social e geradas oportunidades de constituição de uma cooperativa de trabalho, com a ideia que eles possam prosseguir profissionalmente o trabalho desenvolvido ao longo do projeto, agindo também como multiplicadores da experiência adquirida.

Serão realizados cursos capazes de formar profissionalmente 150 das pessoas com deficiência encontradas nos 3 anos do projeto e residentes na região Sul, com um leque de cursos profissionais para auxiliar administrativo, auxiliar de loja, webdesigner e desenvolvedor de aplicativos, e com disciplinas que incluem também língua portuguesa, secretariado, ética, marketing pessoal e liderança. Além do mais, o projeto prevê o acompanhamento da inserção efetiva no mundo do trabalho, aplicando a metodologia do emprego apoiado, que envolve quer a pessoa formada quer o pessoal da empresa para favorecer o efetivo desdobramento no contexto empresarial das capacidades, habilidades e atitudes das pessoas egressas dos cursos.

3. Âmbito de intervenção

Descrever com detalhes as necessidades e os problemas individuados na área geográfica de referência, as inter-relações entre necessidades e problemas nos vários níveis, as necessidades da população da área geográfica interessada e os atores locais. Descrever a tipologia de intervenção que se entende realizar para resolver tais problemas e satisfazer as necessidades, evidenciando as potencialidades de desenvolvimento e mencionando os problemas que o projeto não poderá enfrentar.

São Paulo é a maior cidade do Brasil, com mais de 12 milhões de habitantes, conforme as estimativas IBGE 2016. Para melhor geri-la ela foi dividida em Regiões, Subprefeituras e Distritos. A Região Sul, na qual será desenvolvido o projeto Bem Viver, possui 2.553.804 habitantes de 11.253.503 do total municipal (fonte IBGE/Censo 2010), que compreende 5 regiões. Vale salientar que a Região sul da cidade tem características bem diferenciadas: a sua parte mais à norte compreende algumas das áreas mais desenvolvidas da cidade, diferentemente da parte oeste e sul, que engloba boa parte dos territórios com os mais baixos IDHM da cidade, e será essencialmente nestas últimas áreas da Região Sul que o projeto será executado (especificamente nas subprefeituras Campo Limpo, M'boi Mirim, Capela do Socorro, Parelheiros e Santo Amaro). Os agentes sociais têm muita dificuldade de atender às necessidades da população destas subprefeituras, principalmente da parte mais vulnerável. Buscar emprego também é muito difícil, pois as melhores oportunidades de emprego formal se encontram nas regiões mais centrais da cidade, que contam também com uma rede de transporte público maiormente desenvolvida: por exemplo, grande parte da Região Sul não é servida por metrô e trens metropolitanos. Graças às informações publicadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) sabemos que, atualmente, há no mundo aproximadamente 1 bilhão de pessoas com algum tipo de deficiência, sendo elas classificadas como física, sensorial ou intelectual (OMS, World Report on Disability, 2011). Convém salientar que

aproximadamente 80% dessas pessoas vivem em países onde se constatou uma má distribuição de renda, conseqüentemente, tornando-as declaradamente excluídas. Salienta-se que 98% das pessoas com deficiência não recebe atendimento médico e, entre elas, 10% necessita de atendimento específico, o que é fornecido apenas por instituições especializadas. Em se tratando do Brasil, o IBGE, por meio do Censo 2010, registrou que 23,9% da população brasileira (45,6 milhões de pessoas) apresentou algum tipo de deficiência (física, sensorial, intelectual ou múltipla). Na cidade de São Paulo, de acordo com a mesma fonte, vivem 2,8 milhões as pessoas com deficiência, o que é um dado alarmante, pois, por exemplo, 62% dos hospitais deste município operam sem condições de atender essa parcela da sociedade. Ativistas pelos direitos das Pessoas com Deficiência atuantes na cidade evidenciam como a Região Sul de São Paulo apresenta, especificamente nas subprefeituras Campo Limpo, M'boi Mirim, Capela do Socorro, Parelheiros e Santo Amaro, dificuldades acima da média da cidade para as pessoas com deficiência, em relação à mobilidade urbana, acessibilidade de calçadas e prédios, presença de serviços formativos, recreativos e culturais. As subprefeituras citadas constituem áreas carentes, de população na sua maioria de classe social baixa, que merece uma atenção especial para que a grande parte da população deste território possa ser reconhecida nas suas necessidades e direitos básicos. Oportuno mencionar que em toda a cidade de São Paulo, onde tímidas políticas de acessibilidade estão sendo implantadas, existem ainda consideráveis obstáculos que impedem a igualdade e o exercício pleno da cidadania das pessoas com deficiência. Estas dificuldades são ainda mais amplificadas na parte da região Sul onde se desenvolve o projeto, por ser uma área com índices de desenvolvimento humano relativamente baixos, muito ampla e com território fortemente ondulado, com transporte público carente e que recebe uma atenção do poder público e dos políticos locais bastante intermitente, insuficiente em relação às necessidades de grande parte desta população. Indicadores que assinalam a ausência de uma inclusão efetiva são também aqueles relativos à taxa de emprego, que mostram, citando novamente os dados do IBGE/Censo 2010, que as pessoas com deficiência no município de São Paulo que possuem um trabalho remunerado são o 49,7% do total, enquanto esta porcentagem sobe para o 59,7% no caso de pessoa sem nenhuma deficiência. Outro indicador que citamos é relativo à instrução: o 45% das pessoas com deficiência não possui instrução ou apresenta fundamental incompleto; apenas o 17% conseguiu o ensino fundamental completo e médio incompleto; o 22% apresenta médio completo e superior incompleto e o 14% terminou com sucesso o ensino superior. Analisando os dados análogos para as pessoas sem deficiência, temos a situação seguinte: o 27% não possui instrução ou apresenta fundamental incompleto; o 20% conseguiu o ensino fundamental completo e médio incompleto; o 31% apresenta médio completo e superior incompleto e o 19% conseguiu se formar um curso superior. Ativistas pelos direitos da Pessoa com Deficiência que atuam em São Paulo evidenciam que existe, na área de execução do projeto, uma significativa porção da população com deficiência que de fato não possui uma vida ativa, compreendendo nisso falta de oportunidades de educação, formação e inserção no mundo de trabalho, bem como outra fatia desta população dispõe de uma limitada capacidade de interação social e de inserção social e laboral. Os dados do Censo 2010 citados acima confirmam esta observação das testemunhas privilegiadas do território. Porém, por causa da ausência de informações quantitativamente detalhadas a nível de Região Sul (o Censo publica apenas dados agregados a nível municipal) sobre as características habitacionais, relacionais, educativas e de emprego das pessoas com deficiência, o projeto prevê inicialmente, por meio de uma pesquisa operacional, a definição de uma linha de base que caracterize de forma atualizada e abrangente as principais características ligadas à inclusão social da pessoa com deficiência na região. Os dados a nível municipal relativos a educação e trabalho citados anteriormente mostram que persiste desigualdade nas oportunidades educativas, formativas e na geração de renda entre pessoas sem e com deficiência, desfavorecendo estas últimas. A presente proposta entende oferecer, além de um conhecimento dos direitos e das possibilidades às quais todo cidadão e cidadã deve poder acessar, cursos profissionais e um acompanhamento específico para as pessoas com deficiência encontradas ao longo da execução do projeto. A proposta do Bem Viver prevê a realização de cursos profissionais na área da Assistência Administrativa e da Tecnologia da Informação e Comunicação, pelas quais existe uma forte demanda na cidade, acompanhados de noções de gestão de recursos humanos e de marketing pessoal, e com uma assessoria que prossegue na procura de oportunidades de emprego, na sensibilização das empresas com relação ao emprego de pessoas com deficiência e no acompanhamento da pessoa nas primeiras fases do relacionamento laboral, conforme a metodologia de emprego apoiado.

4. Objetivos

a. Descrever os objetivos do projeto, como contribuirá a resolver/amenizar os problemas individuados na área de intervenção e a satisfazer as necessidades específicas da população alvo.

Indicar como a consecução dos objetivos perseguidos por meio da realização da iniciativa/projeto contribui a realizar as finalidades institucionais da entidade requerente.

Objetivo geral

Contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência e de sua coletividade, por meio do apoio ao seu desenvolvimento pessoal, educacional e profissional.

Objetivo específico

Facilitar o processo inclusivo das pessoas com deficiência nas áreas mais carentes da Região Sul do Município de São Paulo, principalmente no que se refere à inclusão efetiva no mundo do trabalho.

O projeto, por meio de uma perspectiva cultural e de ação sócio-inclusiva, tem como finalidade a mobilização e o envolvimento de jovens dessa Região do Município de São Paulo, para o estímulo, apoio e o fortalecimento da cidadania e da participação social das pessoas com deficiência e suas famílias. Por meio de uma perspectiva cultural e de ação sócio-inclusiva, entende contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência, mitigando o preconceito sofrido por elas, de forma que possam exercer o pleno gozo de sua cidadania. O propósito principal do projeto é de selecionar, capacitar e coordenar jovens, para atuarem como Agentes de Inclusão Social (AISs) e desenvolver atividades sociais com as pessoas com deficiência, bem como com seus respectivos familiares.

5. Público alvo e beneficiários (diretos e indiretos)

a. Descrever os grupos alvo e os beneficiários finais, as modalidades com as quais foram individuados, seus problemas/necessidades e o envolvimento dos mesmos na estruturação do projeto. Fornecer uma estimativa numérica.

Público alvo: jovens envolvidos nos Encontros Abertos, famílias da região, pessoas com deficiência da região, empresas da região, instituições públicas locais e municipais.

Beneficiários diretos: 80 voluntários capacitados como Agentes de Inclusão Social (AISs), 400 pessoas sensibilizadas por meio dos encontros de seleção dos Agentes de Inclusão Social, denominados "Encontros Abertos", 150 pessoas com deficiência capacitadas profissionalmente.

Beneficiários indiretos: 1.000 pessoas com deficiência e suas famílias da região Sul do município de São Paulo.

6. Descrição das atividades previstas pela iniciativa/projeto

a. Descrição dos benefícios esperados (resultados) pela realização da iniciativa/projeto

b. Por cada resultado, listar um conjunto de indicadores qualitativos e/ou quantitativos. Descrever, além do mais, os efeitos (impactos) que a realização do projeto/iniciativa gera em benefício do território interessando pelo mesmo projeto /iniciativa.

Benefícios esperados (resultados)

1.1. Formado um núcleo estável de 80 Agentes de Inclusão Social, multiplicadores da experiência, atuantes profissionalmente na forma de sociedade cooperativa, na região Sul do Município de São Paulo.

1.2. Instituídos, com o auxílio dos Agentes de Inclusão Social, 10 núcleos de discussão e autoajuda formados por pessoas com deficiência, para que se construam dialéticas e ações de advocacy no sentido de facilitar o processo inclusivo, principalmente no que se refere à inclusão efetiva no mundo do trabalho.

1.3. Formadas profissionalmente e inseridas no mundo do trabalho 150 pessoas com deficiências com a metodologia do emprego apoiado

Atividades para a consecução do benefício esperado 1.1

1.1.1. Pesquisa operacional na Região Sul

A pesquisa, com caráter participativo/emancipatório, tem como finalidade construir um conjunto de informações estatísticas relativas à pessoa com deficiência na Região Sul, para suprir à ausência de

informações estruturadas e atualizadas sobre a condição efetiva da pessoa com deficiência na Região e para fornecer ao mesmo tempo materiais confiáveis de estudo e reflexão para as fases sucessivas do projeto. Será realizada em uma amostra de 6 dos 22 Distritos da Região, escolhidos pela UUUUUU Brasil e a BRASA entre aqueles com o mais baixo IDHM. Os dados coletados serão relativos ao sistema territorial dos serviços sociais e de saúde para as pessoas com deficiência (características dos serviços, abrangência, qualidade, nível de utilização por pessoas com deficiência e familiares), principais necessidades das pessoas com deficiência (subsistência, apoio terapêutico e reabilitativo, mobilidade e acessibilidade, relacionamento, educação, formação, trabalho) ligando isso também ao tipo de deficiência, características geográficas, sociais e econômicas do território e sua influência no exercício da cidadania das pessoas com deficiência, situações de pessoas do território conhecidas como especialmente significativas (exclusão, inclusão, superação). A pesquisa prevê a criação de dois questionários para a coleta de dados, um destinado a testemunhas privilegiadas eclesiais e leigos, com e sem deficiência, representantes de OSCs da inteira região, com especial atenção a OSCs de/para pessoas com deficiência, funcionários dos serviços sociais e de saúde da Região, e o outro para usuários dos serviços e uma amostra da população moradora da Região, escolhida com critérios científicos de amostragem. As entrevistas de coleta de dados serão pelo menos 200, realizadas com a colaboração de 10 auxiliares de pesquisa, dos quais pelo menos 5 serão pessoas com deficiência, as quais participarão também à fase inicial da definição dos questionários e à fase final de análise dos dados coletados.

As informações serão sintetizadas em um relatório e em uma cartilha de resumo, com difusão a partir de um evento público, no qual haverá a apresentação dos resultados e a entrega dos materiais às autoridades públicas municipais e regionais e às OSCs locais. Os materiais serão publicados no site web construído para acompanhar e relatar sobre o projeto Bem Viver e nas redes sociais das organizações (proponente e parceiras) do mesmo, com possibilidade de livre download. Este mesmo material será utilizado como parte do material formativo das restantes partes do projeto.

A pesquisa tem uma duração prevista de 6 meses.

1.1.2. Organização de Encontros Abertos

Realização de “Encontros Abertos”, a serem realizados em cada um dos três anos do projeto, para a identificação dos voluntários que atuarão no projeto (*Agentes de Inclusão Social*). O programa de cada Encontro Aberto constará de:

- Duas Mesas-redondas compostas por 6 entre especialistas, estudiosos, pessoas com deficiência e outros convidados, por um total de 4 horas;
- Três Palestras de estudiosos e pessoas com deficiência envolvidas com o tema, por um total de 6 horas.

Os encontros serão realizados e gerenciados por iniciativa e coordenação do Gerente operacional do projeto, com a participação de todos os parceiros envolvidos. No começo de cada fase de preparação dos Encontros será divulgado o trabalho previsto pelo projeto e serão identificadas as pessoas interessadas na Região Sul, a serem envolvidas como voluntárias.

1.1.3. Cursos de Capacitação dos Agentes

Serão selecionados e formados 80 Agentes de Inclusão Social (AISs). O primeiro e o segundo ano preveem a formação de 40 AISs. O processo de seleção dos AIS a partir dos voluntários envolvidos se dará por avaliação de conhecimento, habilidade e atitude efetuada após a realização dos Encontros Abertos. Alguns dos AISs já formados nas turmas anteriores e atuantes serão chamados a serem tutores e co-palestrantes na capacitação dos novos Agentes.

Realização dos módulos de capacitação: um curso por cada um dos três anos de execução do projeto, com 16 módulos temáticos com quatro horas de duração cada, por um total de 64 horas. Será realizado um manual de apoio para os Formadores-Trainers dos Agentes de Inclusão Social. Frequência: dois encontros semanais.

1.1.4 On-the-job training dos Agentes

Serão realizadas 15 horas de treinamento ao longo do serviço para cada um dos 80 AISs, com frequência quinzenal e gerenciadas pelos Formadores-Trainers dos AISs. Uma parte do tempo dos encontros quinzenais será reservada para a preparação do trabalho de campo. Serão utilizadas diversas dinâmicas de grupo favorecendo a mudança de crenças e atitudes em relação às pessoas com deficiência, bem como repassando técnicas e orientações em geral sobre as atividades a serem realizadas e a maneira mais apropriada de adentrar nas casas e se relacionar com a comunidade.

1.1.5 Criação de uma cooperativa de AISs

Ao longo do terceiro ano de execução do projeto serão realizados, para os 80 AISs, dois cursos:

- Um curso de 40 horas/aula (2 turmas de 40 AISs cada uma) sobre os fundamentos da criação e gestão de uma cooperativa, com realização de encontros com especialistas da rede UUUUUU Brasil e da Incubadora de Empreendimentos Econômicos Solidários do Município de São Paulo;
- Um curso de 28 horas/aula (2 turmas de 40 AISs cada uma) sobre os fundamentos da comunicação institucional e do marketing de conteúdo (inbound marketing), para instigar os AISs a aprimorar a capacidade de comunicar e de ajudar a desenvolver ações estruturadas de advocacy em prol das pessoas com deficiência, em colaboração com agências de notícias, portais e outros instrumentos de comunicação dedicados à defesa e promoção dos direitos humanos, com especial atenção às pessoas com deficiência.

1.1.6 Seminários de divulgação dos resultados

Dois encontros gerais de apresentação dos resultados e de investigação de perspectivas e demandas, que envolverão todos os AISs formados e atuantes, na forma de palestra/seminário aberto ao público, com especialistas e convidados de âmbito eclesial e civil, serão realizados no fim do segundo e do terceiro ano do projeto. Em especial maneira no segundo Seminário serão divulgadas amplamente a constituição e os objetivos da sociedade cooperativa dos AISs.

Indicadores relacionados às atividades para a consecução do resultado esperado 1.1

- Número de agentes de inclusão social formados (esperado 100);
- Número de agentes de inclusão social atuantes (esperado 80);
- Número de agentes que fazem parte da sociedade cooperativa (esperado 60).

Atividades para a consecução do benefício esperado 1.2

1.2.1. Visitas domiciliares para o atendimento às pessoas com deficiências e suas famílias.

Fundamentados nas experiências do Desenvolvimento Inclusivo Baseado na Comunidade da pessoa com deficiência (DIBC, chamada também Reabilitação Baseada na Comunidade - RBC), uma estratégia reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como capaz de ampliar a cobertura de atenção às pessoas com deficiência, o Projeto Bem Viver irá atuar fomentando ações da própria comunidade. Partindo de suas próprias necessidades, buscando apoio nas comunidades, no poder público, entidades não governamentais e profissionais engajados, a comunidade valorizará o próprio potencial no processo de reabilitação e de inserção social pela livre participação das pessoas com e sem deficiência. O trabalho será iniciado pelo levantamento de suas necessidades, seguido pelos processos de tomada de decisões, reivindicações de serviços, fortalecimento pessoal, social e familiar e, por fim, pela avaliação dos resultados obtidos. A emancipação das pessoas com e sem deficiência permitirá a constituição de grupos de discussão e autoajuda com um claro objetivo de *advocacy*, capazes de atuar na transformação social, melhorando suas condições objetivas de vida. Será adotado um modelo participativo e por isso representando uma mudança significativa no enfoque assistencialista da maioria das instituições prestadoras de serviços na área da deficiência.

O projeto prevê que cada AIS seja responsável por dez famílias, e faça visitas duas vezes ao mês a cada uma. Os Formadores-Trainers dos AISs, escolhidos de preferência entre assistentes sociais e terapeutas ocupacionais, trabalharão em uma carga horária de 20 horas por semana. Cada Formador será responsável por uma equipe de 10 AISs. A atuação será realizada de modo coordenado e integrado com os Agentes Comunitários de Saúde, com as Equipes de Saúde da Família nas áreas em que exista o Programa de Saúde da Família (PSF) já implementado e com os demais serviços de assistência social e educação da região, ligados ou não à Igreja. Para a realização do atendimento serão elaborados: dois instrumentos de coleta de dados; roteiros de entrevistas; um instrumento de avaliação do grau de emancipação.

Indicadores relacionados às atividades para a consecução do resultado esperado 1.2

- Núcleos de discussão e autoajuda formados (esperado 12);
- Núcleos de discussão e autoajuda ativos (esperado 10);
- Número de demandas elaboradas para o poder público sobre problemas de acessibilidade e inclusão social das pessoas com deficiência, mobilização do poder público em relação às demandas elaboradas.

Atividades para a consecução do benefício esperado 1.3

1.3.1. Organização de cursos de formação profissional para as pessoas com deficiência

Durante as visitas nas famílias os AIsS mapearão as pessoas que podem ser envolvidas em cursos de formação profissional, realizados a partir do segundo ano do projeto. Serão realizados cursos capazes de formar profissionalmente pelo menos 150 pessoas com deficiência residentes na região, no segundo e no terceiro ano de atuação do projeto.

Os cursos previstos, diferenciados com base nas características, capacidades e interesses das pessoas com deficiência beneficiárias, na possibilidade de mobilidade das pessoas envolvidas e na possibilidade de formar figuras profissionais que possam desenvolver parte ou a totalidade da própria atividade profissional com a modalidade do trabalho a distância, serão na área do Auxílio Administrativo, do Auxiliar de Loja e da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

- Cursos de Assistente Administrativo, para 2 turmas de 20 pessoas (40 pessoas em total), duração 250h/aula;

- Cursos de Auxiliar de Loja, 2 turmas de 20 pessoas (40 pessoas com total), duração 125h/aula:

- Cursos básicos de construção e gestão de sites e blog, e de gestão de redes sociais por fins profissionais, para 2 turmas de 20 pessoas (40 pessoas em total), duração 250h/aula;

- Cursos introdutórios ao desenvolvimento web e de software e aplicativos, para 30 pessoas, duração 400h/aula.

Todos os cursos serão integrados com noções de Língua Portuguesa e Secretariado, com foco na linguagem de negócios e nas regras de escrita correta nas diversas situações profissionais, e de Marketing Pessoal, compreendendo nisso fundamentos de gestão de recursos humanos, administração de recursos, autogestão e autopromoção (por exemplo, apreender a escrever corretamente um curriculum vitae), gestão de equipes, liderança.

Para a realização dos cursos e a inserção efetiva no mundo do trabalho o projeto contará com a parceria com UUUUUU Brasil e AAAA São Paulo, especialistas na definição e na tutoria em percursos de emprego apoiado para as pessoas com deficiência.

1.3.2 Inserção no mercado do trabalho com a metodologia do emprego apoiado

Os parceiros do projeto, em conjunto com o Gerente operacional do projeto e o Coordenador da BRASA, empregarão seus colaboradores para encontrar e sensibilizar as Diretorias de pequenas e médias empresas do município de São Paulo e da inteira região metropolitana em relação à empregabilidade de pessoas com deficiências, e irá assessorar as pessoas egressas dos cursos para facilitar o encontro com as citadas empresas e uma inserção no mundo do trabalho que garanta a elas as mesmas condições dos demais trabalhadores que desempenham funções equivalentes.

Indicadores relacionados às atividades para a consecução do resultado esperado 1.3

-Número de pessoas formadas e inseridas no mundo do trabalho (esperado 150);

-Número de empresas encontradas e sensibilizadas sobre a metodologia de emprego apoiado (esperado 80);

-Número de pessoas que se tornam testemunha da própria experiência de superação pessoal e inclusão social (esperado 25).

Cronograma das atividades

Atividades	I ano				II ano				III ano			
1.1.1. Pesquisa operacional na Região Sul	X	X										
1.1.2. Organização de Encontros Abertos			X		X							
1.1.3. Cursos de Capacitação dos Agentes			X	X		X	X					
1.1.4 On-the-job training dos Agentes					X	X	X	X	X	X	X	X
1.1.5 Criação de uma cooperativa de AISs										X	X	X
1.1.6 Seminários de divulgação dos resultados											X	X
1.2.1. Visitas domiciliares para o atendimento às pessoas com deficiências e suas famílias.					X	X	X	X	X	X	X	X
1.3.1. Organização de cursos de formação profissional para as pessoas com deficiência						X	X	X	X	X	X	X
1.3.2 Inserção no mercado do trabalho com a metodologia do emprego apoiado								X	X	X	X	X

7. Parceiros e metodologia

a. Descrever o/os parceiro/s com os quais foi estabelecido uma colaboração e as responsabilidades na realização do projeto. Descrever a metodologia de implementação, os motivos da escolha desta metodologia e as vantagens da estratégia escolhida, comparada com eventuais soluções alternativas.

Brasil Saúde e Ação – BRASA

Pessoa de referência: Stefano Simoni, Coordenador Geral da BRASA

Tel. +55 11 4081 1117 E-mail stefano@brasa.org.br

BRASA coordena, mobiliza e reforça a eficácia e a eficiência de recursos e competências de entidades que realizam ações nos âmbitos da deficiência física e mental/intelectual, e dos jovens socialmente vulneráveis. Está presente no Brasil desde 1961 como AIFO Brasil, e em 2013 AIFO facilitou o surgimento da Brasil Saúde e Ação - BRASA, organização brasileira sem fins lucrativos, com a finalidade de prosseguir e reforçar a ação da AIFO no país, mantendo com ela uma estreita colaboração.

BRASA apoia ações para e com as pessoas com deficiência, implementando com os parceiros atividades na área de saúde, em especial maneira no tratamento da hanseníase, e de inclusão social e empoderamento, em especial maneira na formação profissional. O nosso método de trabalho envolve ativamente os beneficiários. Assim os projetos são construídos e gerenciados de forma participativa, para um verdadeiro desenvolvimento inclusivo com base na coletividade.

SSSSS Brasil

Pessoa de referência:

SSSSS é um sistema de associações locais, ativas no Estado de São Paulo, Bahia e Pará, com o objetivo de promover os direitos humanos, com ênfase nos direitos da pessoa com deficiência, para que todas e todos possam viver ativamente na sociedade, e contribuir à emancipação do ser humano. SSSSS reconhece o trabalho como elemento fundamental na construção da identidade pessoal e social do indivíduo e na construção de uma sociedade justa e inclusiva, e por isso utiliza a metodologia do emprego apoiado para facilitar uma melhor aproximação entre empregado e empresa, alimentando a produtividade e sobretudo a efetiva inclusão de todos no contexto do mundo do trabalho, além de percursos de capacitação para educadores e profissionais do sistema.

AAAA de São Paulo

Pessoa de referência:

A AAAA de São Paulo é uma Organização da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, que promove o diagnóstico, a prevenção e a inclusão da pessoa com deficiência intelectual, produzindo e difundindo conhecimento. Atua desde o nascimento ao processo de envelhecimento, propiciando o desenvolvimento de habilidades e potencialidades que favoreçam a escolaridade e o emprego apoiado, além de oferecer assessoria jurídica às famílias acerca dos direitos das pessoas com deficiência intelectual.

UUUUUU Brasil

Pessoa de referência:

A UUUUUU Brasil é uma central sem fins lucrativos que reúne cooperativas, associações produtivas e empreendimentos solidários de todo o Brasil na construção de um modelo de desenvolvimento auto-gestionário, impulsionado pela eficácia econômica, pela eficiência social e pela sustentabilidade ambiental. A UUUUUU Brasil conta com 1000 empreendimentos filiados em todo o Brasil, atuando em 11 Setoriais: agricultura familiar; confecção e têxtil; artesanato; construção civil; reciclagem; metalurgia e polímeros; fruticultura; apicultura; alimentação; turismo; e cooperativas sociais. O Setorial de Cooperativismo Social trabalha a partir da perspectiva da Lei 9867/99, que compreende as Cooperativas Sociais como empreendimentos econômicos solidários que promovem o direito ao trabalho, fundamentando-se na igualdade de oportunidades e no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a inclusão socioeconômica dos cidadãos. São consideradas pessoas em situação de desigualdade por desvantagem: pessoas com transtorno mental; pessoas com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas; pessoas egressas do Sistema Prisional; pessoas com deficiência; jovens em situação de vulnerabilidade; população em Situação de Rua; pessoas que vivem coleta, seleção e processamento de material reciclável, e provêm de famílias em situação de pobreza extrema.

Metodologia

Os Agentes de Inclusão Social (AISs), depois de formados, facilitarão a constituição de grupos de discussão e autocuidado, que possam contribuir a promover a inclusão das pessoas com deficiência por meio da mobilização social e da formação profissional. Em perspectiva serão geradas oportunidades viáveis e sustentáveis para os AISs, com a ideia que possam prosseguir profissionalmente o trabalho desenvolvido ao longo do projeto, agindo também como multiplicadores da experiência adquirida. O projeto prevê a realização também de cursos profissionais e um acompanhamento específico para as pessoas com deficiência encontradas ao longo da execução do projeto. A proposta prevê a realização de cursos profissionais na área da Assistência Administrativa e da Tecnologia da Informação e Comunicação, pelas quais existe uma forte demanda na cidade.

Responsabilidades dos parceiros:

- BRASA participará a todas as fases de execução do projeto, coordenando a equipe de gestão, promovendo reuniões e os momentos de verificação e avaliação, gerenciando o cronograma e relatando constantemente AIFO sobre a evolução das fases do projeto em termos de conteúdo, de andamento das despesas e de resultados obtidos.

-SSSSS Brasil participará do projeto com seus especialistas e ativistas dos direitos da pessoa com deficiência, oferecendo contribuição nas palestras, nos cursos de formação dos AISs e envolvimento nos percursos de emprego apoiado para os egressos dos cursos de formação profissional assessoria de gestão do projeto.

-A AAAA de São Paulo participará do projeto com seus especialistas, oferecendo contribuição na Pesquisa Operacional de início projeto, nos Encontros Abertos, nos cursos de formação, no monitoramento da atividade dos AISs e nos cursos profissionais para as pessoas com deficiência.

-A UUUUUU Brasil participará com seus especialistas na definição e execução dos cursos de formação, nas ações de estímulo e preparação ao empreendedorismo social, nos encontros com empresa e pessoas formadas nos cursos sobre o emprego apoiado.

- 8. Orçamento analítico dos custos da iniciativa/projeto e plano de financiamento**
 - a. Orçamento: detalhe dos itens de custo**
 - b. Plano de financiamento: quantificar os fundos próprios e/ou os fundos de terceiros (além da contribuição da Intesa San Paolo)**
 - c. Anexar cópia do orçamento em excel e em pdf, com carimbo e assinatura da entidade**

[VEJA ANEXO EM PDF]

- 9. Pressupostos, riscos e sustentabilidade**
 - a. Descrever os fatores externos que poderiam influenciar o desenvolvimento das atividades e a consecução dos objetivos, e as eventuais medidas preparadas para contrastar os efeitos deles. Descrever como será garantida a sustentabilidade da intervenção após o fim do projeto em nível financeiro, institucional (quais organizações gerenciarão as atividades do projeto uma vez que ele estiver terminado), político, social e ambiental.**

Os fatores externos que poderiam influenciar o desenvolvimento das atividades e consecução dos objetivos são: continuidade do compromisso dos Agentes de Inclusão Social e das pessoas com deficiência na sua formação profissional, a superproteção dos familiares das pessoas com deficiência que podem influenciar negativamente o percurso de inclusão social delas e o receio dos AISs e pessoas com deficiência de sofrer preconceito, os primeiros pelas características inéditas da atuação deles, as segundas especificamente na inserção mundo do trabalho.

A proposta do Bem Viver entende gerar um ciclo sustentável de formação de novos AISs por meio das competências e das experiências de campo adquiridas pelo grupo formado ao longo dos 3 anos. Esta multiplicação de experiência de fato terá início já ao longo do segundo ano, quando os AISs formados no primeiro ano começarão a acompanhar os Formadores-Trainers e os Palestrantes na formação do segundo grupo de AISs, e o mesmo acontecerá no terceiro ano com os AISs formados nos dois anos anteriores.

A sustentabilidade se refere também ao lado econômico da proposta, pois o objetivo neste sentido é fazer com que os AISs se constituam em uma cooperativa de trabalho, sob a supervisão dos Formadores-Trainers dos AISs e do Gerente operacional do projeto, abrindo-se à colaboração profissional com a administração pública, especialmente com os CAPS e os Postos do SUS e do SUAS, e com organizações da sociedade civil que atuam na inclusão social das pessoas com deficiência.

Para facilitar a sustentabilidade econômica o projeto prevê de destinar um fundo inicial, proveniente do doador, que será integrado com cotas provenientes de cada AIS que fará parte da cooperativa, e cujo valor efetivo será determinado ao longo do terceiro ano do projeto, após a definição de um valor viável para os mesmos AISs envolvidos.

A sustentabilidade política e social se dá pelo empoderamento das pessoas com deficiência e pelo fato de elas se tornarem testemunha de um percurso de superação pessoal e de inclusão social, e em segundo lugar pela entrada delas no mercado de trabalho após a conclusão do curso de capacitação. A atividade e visibilidade dos AISs constitui outro fator de sustentabilidade política e social, pelo fato de eles prosseguirem e ampliar o monitoramento da condição das pessoas com deficiência, além da avaliação da situação de emprego e das atividades capazes de viabilizar a inclusão da pessoa com deficiência no mundo do trabalho.

- 10. Tempos previstos para realização da iniciativa/projeto**
 - a. Duração e data prevista de início**

Duração: três anos.
Data prevista de início: 01 de março de 2018.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	I ANO			II ANO			III ANO			TOTAL	PEDIDO	APORTE BRASA e outros parceiros
		QTD	VALOR R\$	VALOR €	QTD	VALOR R\$	VALOR €	QTD	VALOR R\$	VALOR €			
1	Pesquisa operacional												
1.1	RH Coordenador técnico da Pesquisa operacional	1	R\$25.000,00	€ 6.666,67							€ 6.666,67	€ 6.666,67	
1.2	RH Auxiliares técnicos de Pesquisa operacional	10	R\$20.000,00	€ 5.333,33							€ 5.333,33	€ 5.333,33	
1.3	Reembolso transporte Auxiliares de Pesquisa operacional		R\$1.000,00	€ 266,67							€ 266,67	€ 266,67	
1.4	Reembolsos transporte palestrantes apresentação Pesquisa		R\$480,00	€ 128,00							€ 128,00	€ 128,00	
1.5	Ajuda custo palestrantes Encontro apresentação Pesquisa		R\$1.200,00	€ 320,00							€ 320,00	€ 320,00	
1.6	Material de Consumo para a realização da Pesquisa operacional												
1.6.1	Papelaria pesquisa operacional		R\$2.500,00	€ 666,67							€ 666,67	€ 666,67	
1.6.2	Cartazes apresentação pesquisa	100	R\$400,00	€ 106,67							€ 106,67	€ 106,67	
1.6.3	Relatórios pesquisa operacional	250	R\$2.000,00	€ 533,33							€ 533,33	€ 533,33	
1.6.4	Cartilhas pesquisa operacional	800	R\$2.400,00	€ 640,00							€ 640,00	€ 640,00	
1.6.5	Lanches de reuniões e Encontro apresentação Pesquisa		R\$3.000,00	€ 800,00							€ 800,00	€ 800,00	
	Subtotal		R\$57.980,00	€ 15.461,33							€ 15.461,33	€ 15.461,33	
2	Seleção e Formação Agentes de Inclusão Social												
2.2	Reembolsos transporte palestrantes Encontros Abertos Mesas-Redondas		R\$720,00	€ 192,00		R\$720,00	€ 192,00				€ 384,00	€ 384,00	
2.3	Reembolsos transporte palestrantes Encontros Abertos Palestras		R\$375,00	€ 100,00		R\$375,00	€ 100,00				€ 200,00	€ 200,00	
2.4	Ajuda custo palestrantes Encontros Abertos Mesas-Redondas		R\$1.800,00	€ 480,00		R\$1.800,00	€ 480,00				€ 960,00	€ 960,00	
2.5	Ajuda custo palestrantes Encontros Abertos Palestras		R\$900,00	€ 240,00		R\$900,00	€ 240,00				€ 480,00	€ 480,00	
2.6	Reembolsos transporte palestrantes Capacitação Agentes de Inclusão social		R\$960,00	€ 256,00		R\$960,00	€ 256,00				€ 512,00	€ 512,00	
2.7	Ajuda custo palestrantes Capacitação Agentes de Inclusão social		R\$2.400,00	€ 640,00		R\$2.400,00	€ 640,00				€ 1.280,00	€ 1.280,00	
2.8	Material de Consumo para a realização dos Encontros Abertos e dos cursos para Agente de Inclusão social												
2.8.1	Folhetos Encontros Abertos	1500	R\$400,00	€ 106,67	3500	R\$1.050,00	€ 280,00				€ 386,67	€ 386,67	
2.8.2	Cartilhas Encontros Abertos	800	R\$2.400,00	€ 640,00	1500	R\$3.750,00	€ 1.000,00				€ 1.640,00	€ 1.640,00	
2.8.3	Apostila para Agentes de Inclusão Social	50	R\$200,00	€ 53,33	50	R\$200,00	€ 53,33				€ 106,67	€ 106,67	
2.8.4	Manual para Formadores e Trainers dos Agentes diocesanos de Inclusão	50	R\$300,00	€ 80,00							€ 80,00	€ 80,00	
2.8.5	Camiseta com identificação para Agentes de Inclusão Social e Formadores-Trainers	250	R\$4.000,00	€ 1.066,67							€ 1.066,67	€ 1.066,67	
2.8.6	Lanches dos Encontros e dos cursos de formação		R\$15.400,00	€ 4.106,67		R\$15.400,00	€ 4.106,67				€ 8.213,33	€ 8.213,33	
	Subtotal		R\$29.855,00	€ 7.961,33		R\$27.555,00	€ 7.348,00				€ 15.309,33	€ 15.309,33	
3	Atividade dos Agentes de Inclusão Social												
3.1	Formadores-Trainers (on-the-job training)	5	R\$60.000,00	€ 16.000,00	10	R\$120.000,00	€ 32.000,00	10	R\$120.000,00	€ 32.000,00	€ 80.000,00	€ 80.000,00	
3.2	Bolsa incentivo para Agentes de Inclusão Social	40	R\$70.000,00	€ 18.666,67	80	R\$280.000,00	€ 74.666,67	80	R\$280.000,00	€ 74.666,67	€ 168.000,00	€ 168.000,00	
3.3	Reembolso transporte Agentes de Inclusão Social		R\$11.400,00	€ 3.040,00		R\$38.000,00	€ 10.133,33		R\$38.000,00	€ 10.133,33	€ 23.306,67	€ 23.306,67	
3.4	Reembolso transporte Formadores-Trainers		R\$950,00	€ 253,33		R\$3.040,00	€ 810,67		R\$3.040,00	€ 810,67	€ 1.874,67	€ 1.874,67	
3.5	Reembolsos transporte palestrantes Seminários apresentação resultados projeto					R\$480,00	€ 128,00		R\$480,00	€ 128,00	€ 256,00	€ 256,00	
3.6	Ajuda custo palestrantes Seminários apresentação resultados projeto					R\$1.200,00	€ 320,00		R\$1.200,00	€ 320,00	€ 640,00	€ 640,00	
3.7	Material de Consumo para a realização dos Seminários apresentação resultados projeto												
3.7.1	Cartilhas Seminários				1000	R\$25.000,00	€ 6.666,67	1000	R\$2.500,00	€ 666,67	€ 7.333,33	€ 7.333,33	
3.7.2	Lanches on-the-job training dos Agentes de Inclusão Social e dos Seminários		R\$5.000,00	€ 1.333,33		R\$10.000,00	€ 2.666,67		R\$10.000,00	€ 2.666,67	€ 6.666,67	€ 6.666,67	
	Subtotal		R\$147.350,00	€ 39.293,33		R\$477.720,00	€ 127.392,00		R\$455.220,00	€ 121.392,00	€ 288.077,33	€ 288.077,33	
4	Formação Profissional das Pessoas com Deficiência												
4.1	RH Professores cursos profissionais												
4.1.1	Informática básica				1	R\$5.400,00	€ 1.440,00	1	R\$5.400,00	€ 1.440,00	€ 2.880,00	€ 2.880,00	
4.1.2	Administração básica				1	R\$10.500,00	€ 2.800,00	1	R\$10.500,00	€ 2.800,00	€ 5.600,00	€ 5.600,00	

4.1.3		Gestão recursos humanos				1	R\$1.800,00	€ 480,00	1	R\$1.800,00	€ 480,00	€ 960,00	€ 960,00	
4.1.4		Webdesign e gestão redes sociais				1	R\$11.400,00	€ 3.040,00	1	R\$11.400,00	€ 3.040,00	€ 6.080,00	€ 6.080,00	
4.1.5		Social media management				1	R\$4.200,00	€ 1.120,00	1	R\$4.200,00	€ 1.120,00	€ 2.240,00	€ 2.240,00	
4.1.6		Desenvolvimento software						€ 0,00	1	R\$19.200,00	€ 5.120,00	€ 5.120,00	€ 5.120,00	
4.1.7		Língua portuguesa				1	R\$3.900,00	€ 1.040,00	1	R\$3.900,00	€ 1.040,00	€ 2.080,00	€ 2.080,00	
4.1.8		Marketing pessoal				1	R\$3.900,00	€ 1.040,00	1	R\$3.900,00	€ 1.040,00	€ 2.080,00	€ 2.080,00	
4.1.9		Especialista empreendedorismo social							1	R\$3.840,00	€ 1.024,00	€ 1.024,00	€ 1.024,00	
4.1.10		Especialista de microempreendedorismo							1	R\$3.840,00	€ 1.024,00	€ 1.024,00	€ 1.024,00	
4.1.11		Especialista cooperativismo							1	R\$1.920,00	€ 512,00	€ 512,00	€ 512,00	
4.1.12		Especialista inbound marketing							1	R\$3.360,00	€ 896,00	€ 896,00	€ 896,00	
4.1.13		Especialista comunicação							1	R\$3.360,00	€ 896,00	€ 896,00	€ 896,00	
4.2	Material de Consumo para a realização dos cursos													
4.2.1		Apostilas cursos					R\$800,00	€ 213,33		R\$1.000,00	€ 266,67	€ 480,00	€ 480,00	
4.2.2		Lanches cursos					R\$45.000,00	€ 12.000,00		R\$50.000,00	€ 13.333,33	€ 25.333,33	€ 25.333,33	
		Subtotal					R\$86.900,00	€ 23.173,33		R\$127.620,00	€ 34.032,00	€ 57.205,33	€ 57.205,33	
5	Atividade de comunicação e sensibilização													
5.1	Design gráfico para artes do material divulgação		1	R\$3.500,00	€ 933,33							€ 933,33	€ 933,33	
5.2	Webdesigner para site e redes sociais (Facebook, LinkedIn, Instagram)													
5.2.1		Criação site e perfis redes sociais		1	R\$2.500,00	€ 666,67						€ 666,67	€ 666,67	
5.2.2		Manutenção site e perfis redes sociais		1	R\$2.500,00	€ 666,67	1	R\$2.500,00	€ 666,67	1	R\$2.500,00	€ 666,67	€ 2.000,00	€ 2.000,00
		Subtotal		R\$8.500,00	€ 2.266,67		R\$2.500,00	€ 666,67		R\$2.500,00	€ 666,67	€ 3.600,00	€ 3.600,00	
6	Criação empresarial cooperativa													
6.1	Fundos de criação empresa cooperativa									R\$25.000,00	€ 6.666,67	€ 6.666,67	€ 6.666,67	
		Subtotal								R\$25.000,00	€ 6.666,67	€ 6.666,67	€ 6.666,67	
7	Pessoal gerencial e administrativo													
2.1	Gerente operacional do projeto		1	R\$44.000,00	€ 11.733,33	1	R\$44.000,00	€ 11.733,33	1	R\$44.000,00	€ 11.733,33	€ 35.200,00	€ 35.200,00	
7.1	Pessoal administrativo RH Contador		1	R\$16.000,00	€ 4.266,67	1	R\$16.000,00	€ 4.266,67	1	R\$16.000,00	€ 4.266,67	€ 12.800,00	€ 12.800,00	
7.2	Pessoal administrativo RH Assistente administrativo do projeto		1	R\$27.100,00	€ 7.226,67	1	R\$27.100,00	€ 7.226,67	1	R\$27.100,00	€ 7.226,67	€ 21.680,00	€ 21.680,00	
8.1	Co-gestão, Monitoramento e avaliação – RH Coordenador Geral BRASA		1	R\$95.000,00	€ 25.333,33	1	R\$95.000,00	€ 25.333,33	1	R\$95.000,00	€ 25.333,33	€ 76.000,00	€ 76.000,00	
		Subtotal		R\$182.100,00	€ 48.560,00		R\$182.100,00	€ 48.560,00		R\$182.100,00	€ 48.560,00	€ 145.680,00	€ 69.680,00	R\$76.000,00
9	Custo de utilização das estruturas físicas													
9.1	Aluguel espaços para encontros e cursos		300	R\$30.000,00	€ 8.000,00	300	R\$30.000,00	€ 8.000,00	300	R\$30.000,00	€ 8.000,00	€ 24.000,00	€ 24.000,00	
9.2	Utilização escritório BRASA em São Paulo para gestão projeto			R\$23.000,00	€ 6.133,33		R\$23.000,00	€ 6.133,33		R\$23.000,00	€ 6.133,33	€ 18.400,00	€ 18.400,00	
9.3	Despesas administrativas (escritório, contas, papelaria)			R\$4.800,00	€ 1.280,00		R\$4.800,00	€ 1.280,00		R\$4.800,00	€ 1.280,00	€ 3.840,00	€ 3.840,00	
		Subtotal		R\$57.800,00	€ 15.413,33		R\$57.800,00	€ 15.413,33		R\$57.800,00	€ 15.413,33	€ 46.240,00	€ 46.240,00	
	TOTAL GERAL EM €											€ 578.240,00	€ 456.000,00	€ 122.240,00

câmbio considerado em data 27/10/2017: € 1,00 = R\$3,75

Projeto Ancestralidade, mitos e ritos do folclore afro-brasileiro. APRESENTADO AO EDITAL DE SELEÇÃO PÚBLICA Nº 01, DE 26 DE MAIO DE 2017 CULTURAS POPULARES – EDIÇÃO LEANDRO GOMES DE BARROS

ANEXO 1

FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO 1. INFORMAÇÕES BÁSICAS

1. Indique em qual categoria a sua iniciativa está concorrendo, lembrando que cada candidato só pode concorrer em um uma categoria.

1. INFORMAÇÕES BÁSICAS

1. Indique em qual categoria a sua iniciativa está concorrendo, lembrando que cada candidato só pode concorrer em um uma categoria.

1. IDENTIFICAÇÃO DA CATEGORIA

() Mestres e Mestras – 200 (duzentos) prêmios

() Grupos/Comunidades (sem CNPJ)– 200 (duzentos) prêmios

(X) Instituições privadas sem fins lucrativos – 80 (oitenta) prêmios

CATEGORIA: INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS (COM CNPJ)

Trata-se de um Ponto de Cultura? () SIM Se sim, qual o nome do Ponto de Cultura:

Nome da Instituição: CNPJ:

Endereço:

Cidade:

(X) NÃO

UF: GO

Bairro:

CEP: DDD/Telefone:

E-mail da instituição:

Página da internet:

Indique outras ferramentas de comunicação utilizadas:

DADOS BANCÁRIOS DA INSTITUIÇÃO:

Nome do Banco: Conta corrente:

Atenção: O prêmio será pago exclusivamente em conta corrente de qualquer banco, ou conta poupança da Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil (não serão aceitas contas poupanças de outros bancos) tendo o candidato premiado (pessoa jurídica) como único titular, não sendo aceitas as contas-benefício tais como Bolsa Família, Bolsa Escola, Aposentadoria, dentre outras. Também não serão aceitas contas conjuntas, ou de terceiros ou conta corrente de CONVÊNIO ou instrumentos congêneres. Favor informar conta da instituição (e não do representante).

DADOS DO REPRESENTANTE LEGAL DA INSTITUIÇÃO:

Nome:

Cargo: Voluntária

CPF:

RG:

Declare sua identidade de gênero: feminino

Data de nascimento:

Endereço: Cidade/UF: CEP:

Bairro:

DDD / Telefone:

Complemento:

No Banco:

Agência:

E-mail:

Iniciativa voltada a pessoas com deficiência?: SIM () NÃO (X)

INFORMAÇÕES SOBRE A INICIATIVA CULTURAL

Em caso de respostas feitas à mão (manuscritas), caso sua resposta não caiba nas linhas, pode-se usar o verso da página ou outra página, desde que se indique claramente o número da questão que está sendo respondida.

1. Qual a principal expressão cultural desenvolvida?

Cultura Africana e afro brasileira

2. Em qual período do ano e onde a atividade acontece?

Durante todo ano as quintas feiras das 14h as 17 :30 no Espaço Cultural Vila Esperança. O **Espaço Cultural Vila Esperança** esta localizado na zona periférica da cidade de Goiás. Ocupa uma área de 14 mil metros quadrados onde construções, jardins e elementos arquitetônicos fazem referência às culturas indígenas e principalmente afrobrasileira. Seu trabalho tem como foco despertar a população a fim de que se tenha condições de participar ativamente das mudanças sociais visando assim a conquista da cidadania, as atividades têm como eixo a arte educação, a Cultura popular e a transmissão da Memória através de vivências.

As questões, africana e afro-descendente impõem-se sempre mais como questões históricas, por isso compreender o processo de formação das afro descendências que compõem o Brasil são tão importante quanto buscar entender a fundação do país em suas diversidades. O Projeto ancestralidade desenvolvido desde de 1989, o mesmo acontece em forma de atividades educativas e eventos com temas que envolvem a questão, africana e afro-descendente, a educação patrimonial e ambiental e a ecologia. Assim o grupo elegeram as artes e as culturas como forma de sensibilizar e discutir questões sempre mais urgentes e dramáticas, de forma prazerosa, dentro de uma “lógica das categorias sensíveis” herdada de nossos antepassados negros, isto é, passando pelos sentidos.

3. Os espaços (sede, barracão etc.) e os outros recursos disponíveis são suficientes para a manutenção das atividades do candidato (mestre, grupo/comunidade ou instituição)?

Não, o espaço demanda manutenção constante, e os recursos são esporádicos o espaço recebe visitantes para as vivências africanas os visitantes em sua maioria são estudantes e professores em formação, assim eles contribuem de forma simbólica com uma valor de 10, reais quando podem. O Espaço Cultural Vila Esperança vive da captação de recursos via editais e de doação de amigos do espaço. O projeto Ancestralidade já foi reconhecido como fomentador da cultura afro brasileira pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e pelo Governo do Estado de Goiás através do prêmio Zumbi dos Palmares.

4. A iniciativa é atendida ou apoiada por programas, projetos e ações de governo (municipal, estadual ou federal) ou de organizações não governamentais? Cite

quais são. O espaço possui algumas parcerias dentre elas nenhuma delas financeira e fixa:

Associação de Bairro “Dom Helder Câmara e Martin Luter King” - Goiás
CONIR – Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial - Goiânia
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente - Goiás
Conselho Municipal de Assistência Social – Goiás
ContemPoranêa Núcleo de Eventos e Turismo - Goiânia
Cooperativa de Pequenos Produtores – Goiás
Cooperativa de trabalhadores em Educação, Cultura e Arte – Coeducarte – Goiás
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Goiás
Escola Pluricultural Odé Kayodê – Goiás
Grupo Quilombo de Angola - Goiás
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico – Goiás
M.A. Intercâmbio e Turismo - Goiânia
Museu das Bandeiras – MUBAN – Goiás
Rádio XIII de Maio – Goiás
Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Trânsito - Goiás
Secretaria Municipal de Educação - Goiás
SEMIRA – Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial – Goiânia e Goiás
Subsecretaria Estadual de Educação - Goiás
Terreiro Casa Grande – Abassá de Umbanda - Goiás
UFG – Faculdade Filosofia – Goiás

5.Quais são os principais problemas enfrentados para manter a atividade (saúde, emprego, renda, moradia, desinteresse das pessoas ou outros)? Como esses problemas são enfrentados?

O Espaço Cultural Vila Esperança vive e revive em Goiás a História e o modo de ser das culturas originais do Povo Brasileiro. É uma referência social, humana, artística e cultural para a comunidade oferecendo ao longo do ano uma programação cultural de Eventos abertos à cidade, oficinas e ainda, cursos de formação para professores e estudantes de nível universitário em âmbito pedagógico, artístico e cultural, festas, estudos e atividades, e algumas de suas atividades já estão fixas no calendário municipal a exemplo da saída anual do Afoxé, e os encontros semanais do Ojó Odé, ambos parte do projeto ancestralidade; Ainda assim e sobre tudo por isto as dificuldades são inúmeras pois a proposta é reviver culturas que mesmo sendo pilares da formação identitária nacional ainda são mau interpretadas e marginalizadas pela maioria da sociedade, as culturas africanas que compõem a identidade brasileira ainda são um ponto obscuro de discussão no meio social e educacional, e quando se propõem a criar um espaço onde ser é possível e isto inclui ser também negro, está sujeito a interpretações errôneas e em tentativas de invisibilizar as atividades por acreditar que as mesmas fazem alusão a grupos “primitivos” dos quais nem todos se reconhecem parte. Assim trabalhar africanidades através de contração de histórias mitos e lendas afro populares, vivenciar as formas de fazer cerâmica tradicional, tranças, adornos ao som de atabaques e diversos outros instrumentos africanos e afrodescendentes em um espaço projetado para remeter participantes a atmosfera plural que compõem nossas brasilidades é para alguns motivo de estranhamento. Em suma as dificuldades na realização das atividades para além das financeiras já apresentadas são na verdade o que fomenta e válidas essas ações pois evidências a necessidade de se vivenciar essa cultura que faz parte do todo plural que compõem a nossa cultura popular.

6. Como é feita a transmissão dos saberes às novas gerações e quais têm sido as dificuldades para manter o interesse dos mais jovens pela tradição?

A partir das Vivências de forma oral e vivencial, as atividades desenvolvidas são diversificadas; vão de artes cênicas, artes plásticas, música, canto e percussão; são pensadas e direcionadas a crianças, adolescentes, jovens e adultos, atendendo assim toda comunidade.

Essas atividades são desenvolvidas ao longo do ano, e se dividem em:

Encontro de caracterização com elementos da cultura africana (momento em que os participantes se vestem com amarração de panos, ojas e filás; Ensaio do Afoxé: roda de cantos em língua Iyorbá, toques e dança do Ijexá; Contação de um Mito africano; Vivência em oficinas; “Moulage” afro: aprende-se as técnicas de amarração de panos e torsos para a cabeça, e penteados africanos Adorno: confecção de colares e pulseiras; Penteados afro: tranças e torsagens; Percussão: toques de agogô, caxixi, atabaque e xequerê; Dança; Culinária; Tecelagem; Modelagem na argila e máscaras; Pintura batik; Canto; Brincadeiras e jogo do Ori (jogo de tabuleiro africano, também conhecido no Brasil como Mancala); Festa com banquete cultural com comida africana – “Ajeun”.

7. Qual é o objetivo desta iniciativa de fortalecimento e valorização cultural?

Conte com detalhes o trabalho desenvolvido para valorizar e fortalecer suas práticas culturais. Quanto mais informações dadas, mais fácil será o entendimento do que se pretende com a realização deste trabalho.

O objetivo da iniciativa vai ao encontro dos pilares que nortearam a fundação dessa associação há 25 anos, pois ela trabalha através da arte educação pelo respeito ao mundo plural no qual vivemos onde saberes acadêmicos e saberes populares se entrelaçam se completam através de atividades que visam;

- a) valorizar integralmente a pessoa humana; com todas as nuances que a compõem;
- b) atuar nas diversas atividades humanas, sempre com enfoque cultural e artístico; tendo como base a cultura africana e afro-brasileira;
- c) trabalhar e desenvolver uma pedagogia da animação, da arte e cultura junto aos movimentos populares; incentivando e contribuindo para a multiplicação de saberes populares que fazem parte da comunidade;
- d) construir e aplicar metodologias para a valorização da identidade brasileira, as relações de gênero, buscando assim o combate aos preconceitos e fomentando a percepção de novos paradigmas sociais onde as pluralidades sejam vistas com suas particularidades e respeitadas como um todo;
- e) produzir material artístico e pedagógico; para auxiliar educadores, na implementação de leis como a 10.639/2003;
- f) estabelecer intercâmbio, articulação e execução de ações conjuntas a grupos afins; com cursos de formação em arte educação ou afro educação;
- g) valorizar a cultura e arte popular, registrando, repassando e assim conservando e expondo sua produção.

8. Quando esta iniciativa começou? Conte quando o trabalho foi iniciado e o que já foi realizado.

Em 1992 o Espaço Cultural Vila Esperança realizou seu primeiro evento afro popular que movimentou a cidade de Goiás e as escolas do município, durante os 9 dias com o **Festival 500 anos de Resistência Indígena, Negra e Popular**, na ocasião o país estava vivenciando as contra celebrações da “Descoberta da América”. A partir daí começou o

projeto de educação voltado para as questões étnicas no processo da afirmação de uma identidade cultural, de origens também indígenas e afro-descendentes, reconstruída neste continente na tentativa de “apagar” a contribuição dessas etnias para formação do país. Ressalta-se que Goiás é uma cidade histórica, colonial, e que como todo país preza as suas tradições ibéricas como se as mesmas fossem únicas no contexto de sua formação; e como toda cidade de interior com traços coloniais tão evidentes; presa com orgulho as autoridades sempre de famílias tradicionais que durante esses últimos séculos ditaram o que seria a “cultura goiana”. A contribuição da ação citada acima foi apresentar na prática e na reflexão a necessidade de ampliar o olhar sobre o conceito de cultura e de multiculturalismo. Apresentando aos vilaboenses a riqueza cultural produzida pelas mãos de seus habitantes na arte cerâmica, cestaria e fibras têxteis, culinária, e festas de conteúdo simbólico-religioso em sua maioria afro religioso a exemplo do Congo, Congada, Tapuia, Folias, Catira. O evento proporcionou aos afro goianos o reconhecimento de sua história dentro da cidade que até então via as mãos negras apenas nas construções dos casarões e ligadas aos trabalhos servis. Esse evento marcou o nascimento do Projeto Ancestralidade africana e todos os desdobramentos que hoje existem dentro do mesmo; todos voltados para o reconhecimento dos traços culturais africanos, nos costumes, tradições, jeitos de ser fazer e viveres de grande parte da população vilaboense e brasileira.

9. Quais as dificuldades para a realização desta iniciativa cultural e como o candidato (mestre, grupo/comunidade ou instituição) as têm enfrentado? (Diga se é a falta de dinheiro, de apoio, de pessoas para ajudar, conflitos dentro da comunidade, pessoas de fora atrapalhando o trabalho, etc. Conte como faz para resolver estas questões).

A principais dificuldades são e a falta de apoio financeiro e o preconceito oriundo de questões religiosas de parte da comunidade da cidade. A falta de apoio financeiro é “sanada” através da busca de financiamento através de editais públicos e campanha na internet através do site da ONG, além da formação de parcerias com Universidades locais e muito apoio da comunidade através de trabalhos voluntários. Quanto a questão da não aceitação e o preconceito de parte da população o papel do grupo é esclarecer, e isso acontece através das ações que acontecem a vinte anos; o Espaço é aberto e recebe pessoas de todas as crenças todos que conseguem ou querem compreender as cores do Brasil oriundas do continente africano são bem-vindos a participar das tardes africanas que acontecem todas as quintas feiras.

10. Quem e quantas são as pessoas da comunidade que participam da realização da iniciativa cultural? Diga também o que é feito por estas pessoas.

11. Indique um ou mais temas contemplados pela sua iniciativa:

- (X) Rituais e festas tradicionais;
- (X) Músicas, cantos e danças;
- (X) Narrativas simbólicas, histórias e outras narrativas orais;
- (X) Educação e processos próprios de transmissão de conhecimentos;

- Medicina popular;
- Culinária;
- Literatura;
- Contos;
- Arquitetura;
- Manejo, plantio e coleta de recursos naturais;
- Jogos e brincadeiras;
- Arte, produção material e artesanato.
- Desenhos, grafismos, xilogravuras e outras formas de expressão simbólica;
- Documentação;
- Textos escritos;
- Teatro e histórias encenadas;
- Audiovisual, CDs, cinema, vídeo ou outros meios eletrônicos e de comunicação;
- Outras formas de expressão. Quais?

12. Indique se já concorreu nas Edições Anteriores do Edital Culturas Populares:

- Prêmio Culturas Populares 2007 – Mestre Duda – 100 Anos de Frevo Foi premiado? () sim () não
- Prêmio Culturas Populares 2008 – Humberto de Maracanã Foi premiado? () sim () não
- Prêmio Culturas Populares 2009 – Dona Izabel - Mestre Ceramista; Foi premiado? () sim () não
- Prêmio Culturas Populares 2012 – Mazzaropi – A Cultura Popular no Cinema Foi premiado? () sim () não
- Outros:
Quais:

13. Liste quais são os materiais complementares que estão sendo enviados: CDs, DVDs, fotos, folhetos, cartazes, desenhos, livros, matérias de jornal ou outros materiais.

14. Caso sua iniciativa seja premiada, como pretende utilizar o recurso da premiação? Com o fomento a ação; através da manutenção dos espaços das oficinas instrumentos e vestiários.

15. Na sua comunidade você conhece pessoas que não possuem registro civil de nascimento?

SIM

NÃO

Se sim, quantas pessoas aproximadamente?

Número de pessoas sem registro civil de nascimento: _____

16. Caso sua iniciativa seja classificada, deseja que sua entidade ou coletivo cultural seja reconhecido(a) como Ponto ou Pontão de Cultura, nos termos da Lei Cultura Viva (Lei no 13.018/2014) e da Instrução Normativa que a regulamenta (IN MinC no 01 de 07/04/2015).

Sim

Não

17. INFORMAÇÕES SOBRE O USO DO RECURSO

Declaro que estou ciente de todos os termos presentes no Edital Culturas Populares – Edição Leandro Gomes de Barros promovido pela Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural, comprometendo-me a:

• Enviar relatório, em até 12 (doze) meses após a emissão da ordem bancária, que comprova o recebimento do prêmio, nos termos do Edital, com a descrição das atividades realizadas e dos benefícios e impactos gerados para a comunidade. Ao enviar o relatório poderão ser agregados materiais tais como: fotografias, catálogos, material de imprensa, listas de presença, cartazes, cartilhas, material em audiovisual (DVDs e CDs), entre outros;

- Receber representante ou visita do MinC, com a missão de avaliar os impactos obtidos com a premiação, caso a SCDC considere pertinente;
- Divulgar em todos os atos de divulgação da premiação da sua iniciativa cultural o nome da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural e do Ministério da Cultura, de acordo com os padrões de identidade visual fornecidos pela SCDC no ato da premiação; e
- Declaro estar ciente de que os atos de divulgação e publicidade da premiação da iniciativa cultural devem ter caráter educativo, informativo ou social, e não de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos; declaro que assumo total responsabilidade pela veracidade das informações e pelos documentos apresentados nesta inscrição.

Assinatura do Mestre ou representante do Grupo/
Comunidade ou da Instituição



ANEXO I – PROJETO BÁSICO Identificação da instituição Proponente (Papel Timbrado)

I. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE PROPONENTE:

1.1. Identificação da Entidade Proponente: *(Informar os dados cadastrais da entidade)*

- a. Nome:
- b. CNPJ:
- c. Endereço completo:
- d. Bairro:
- e. Município:
- f. CEP:
- g. UF:
- h. Número de Telefone com DDD:
- i. Número de Fax com DDD:
- j. Endereço eletrônico (e-mail)
- k. Esfera:
() Município
() Estado

1.2. Identificação do Representante Legal da Entidade Proponente: *(Informar os dados da pessoa responsável legalmente pela entidade)*

- a. Nome:
- b. CPF:
- c. RG:
- d. Órgão expedidor/UF:
- e. Cargo:
- f. Número de Telefone com DDD:
- g. Endereço eletrônico (e-mail):

1.3. Caracterização e histórico do município onde o projeto será executado: *(Informar as características geográficas, ambientais, sociais, da saúde, de educação, extensão territorial, população, vias de acesso, organizações sociais existentes, meios e formas de comunicação, e outras informações que julgar pertinente).*

1.4. Infraestrutura física: *(Descrever as instalações, equipamentos e materiais permanentes disponíveis para execução do projeto)*

1.5. O município possui programa de atenção básica à saúde estruturado?

- () Sim
- () Não

Quais?

- () Programa de Agente Comunitário de Saúde - PACS



() Estratégia de Saúde da Família - ESF

1.6. O município apresenta situação de risco para Dengue, Zica, Chikungunya e outros agravos relacionados ao *Aedes aegypti* comprovável por meio de indicadores epidemiológicos:

- () Sim
() Não

Anexar comprovante de indicadores epidemiológicos dos casos notificados de Dengue, zika e Chikungunya e outras ocorrências relacionadas ao vetor *Aedes aegypti* devidamente assinado pela autoridade sanitária.

II. CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO DE EDUCAÇÃO EM SAÚDE AMBIENTAL.

2.1. Identificação do Projeto:

a. Nome do Projeto: Educação em Saúde Ambiental para enfrentamento do *Aedes aegypti*)

b. Caracterização do Local de Execução do Projeto: *(Informar onde o projeto será executado, características geográficas, ambientais, extensão Territorial, população, vias de acesso, distância da sede do município, organizações e equipamentos sociais existentes, meios e formas de comunicação e outras informações que julgar pertinente)*

c. Duração do Projeto: 36 meses

d. Componentes do Projeto: *(Assinale os componentes contemplados no Projeto)*

- (...) Sustentabilidade das comunidades;
- (...) Inclusão social;
- (...) Metodologias participativas;
- (...) Controle social;
- (...) Fortalecimento da promoção da saúde;
- (...) Respeito ao saber, cultura e práticas locais; (...)
- Mobilização comunitária;
- (...) Território de produção de saúde.

e. Comunidade(s) ou grupo(s) populacional(is) beneficiado(s) com o projeto:

- (...) comunidade ribeirinha;
- (...) remanescente de quilombos;
- (...) reservas extrativistas;
- (...) assentamentos da reforma agrária;
- (...) comunidade residente em área rural;



(...) comunidade residente em áreas de riscos ocasionados por desastres naturais;
(...) população residente em área urbana do município.

f. Descrição da situação da comunidade ou grupo populacional beneficiado com o projeto: *(Realizar um breve diagnóstico situacional dos casos de acometimento a população decorrentes da ação do Aedes aegypti ressaltando as medidas técnicas sanitárias adotadas para o respectivo enfrentamento ao vetor).*

2.2. Justificativa: *(Descrever, objetivamente, as razões determinantes para a realização do projeto, a situação atual a partir de um diagnóstico dos casos de dengue, zika, chikungunya e outros agravos relacionados com o Aedes aegypti e soluções propostas no projeto para minimizar as possíveis causas do problema, relatando os esforços já realizados ou em curso para resolvê-lo).*

2.3. Objetivos:

a) Objetivo geral: *(Mobilizar a sociedade e suas representações para a adoção de condutas e práticas para o enfrentamento ao Aedes aegypti numa perspectiva da redução de casos de morbimortalidade de dengue, zika, chikungunya com impactos na Saúde).*

b) Objetivos específicos: *(Instrumentalizar a sociedade com conceitos e informações técnicas sobre possíveis criadouros e focos do mosquito Aedes aegypti nos domicílios, visando a sua eliminação e diminuição dos agravos relacionados com a dengue, zika, chikungunya e outros)*

2.4. Metas:

Implementar ações de Educação em Saúde Ambiental no município como estratégia de enfrentamento ao vetor transmissor da dengue, Zika e *chikungunya*

2.5. Etapas:

1. Convocar e realizar reuniões para construção de grupos de trabalho com no mínimo um representante das seguintes secretarias: saúde, educação, meio ambiente, serviço social, bem como com servidores efetivos do município, associações e ONGs.

2. Sensibilizar e atuar com a população, entidades municipais e grupos que constituem a comunidade por meio de campanhas educativas, rodas de conversas e mutirões para a identificação e eliminação dos principais criadouros do vetor Aedes Aegypti no território;

3. Realizar ações para eliminação de possíveis criadouros e focos do mosquito Aedes aegypti nos domicílios, escolas, áreas de convivência comum e demais locais, visando a sua eliminação e diminuição dos agravos relacionados com a dengue, zika, chikungunya e outros);

4. Realizar no mínimo 3 cursos de capacitação para professores da rede municipal de ensino para atuarem como multiplicadores das ações de Educação em Saúde



Ambiental no enfrentamento do vetor <i>aedes aegypti</i> nas escolas e áreas circunvizinhas;
5.Trabalhar conteúdo abordado na capacitação da etapa 4 com os estudantes do município;
6.Concurso de redação, cartazes, fotografias e faixas para estudantes do município visando a fixação do conteúdo aplicado pelos professores;
7.Exposição das melhores redações, cartazes, fotografias e faixas nos espaços públicos;
8. Criação pelos escolares e professores de cartilha educativa sobre o tema pelos escolares para ser utilizado nas atividades pedagógicas da escola;
9.Realizar no mínimo 6 (seis) mutirões de conscientização nos bairros do território para eliminação de criadouros com a participação da comunidade (alunos, associações de catadores, professores, representantes comunitários e outros);
10.Realizar no mínimo 06 oficinas de reutilização, reaproveitamento e reciclagem de materiais e destinação de águas servidas para eliminação de criadouros;
11.Realizar feiras e exposições dos produtos confeccionados nas oficinas (reutilização, reciclagem e reuso dos resíduos e da água), bem como aqueles produzidos pela comunidade no decorrer da realização do projeto.

2.6. Metodologia:

A metodologia adotada será participativa. O projeto será executado em uma única meta com 11 etapas, com isso espera-se sensibilizar a comunidade, as associações, alunos da rede municipal de ensino, entidades municipais e grupos que constituem a comunidade para a identificação e eliminação dos principais criadouros do vetor *Aedes Aegypti* no território. Inclui-se nessa metodologia a mobilização e participação social, as oficinas pedagógicas, cursos, treinamentos, encontros e capacitação, realização de mutirões preventivos nas comunidades rurais, zona urbanas sobre a importância de se fazer a eliminação de águas paradas, a coleta seletiva para proteção do meio ambiente e conseqüentemente realizar o controle de vetores. A metodologia descrita deve favorecer a interação entre professores, alunos e comunidade em geral na perspectiva do fortalecimento da promoção da saúde,

2.7 Resultado Esperado - Eliminação de criadouros e redução do número de casos de transmissão da dengue, zika, chikungunya pelo mosquito *Aedes aegypti*;

2.8. Avaliação do Projeto - Indicadores

- % Participação nas oficinas – $\% = \frac{n^{\circ}participantes}{n^{\circ}convidados} \times 100$
- % Professores e alunos capacitados - $\% = \frac{n^{\circ} de professores e alunos capacitados}{n^{\circ} de professores e alunos existentes} \times 100$
- Diminuição do índice de infestação do *Aedes aegypti*. (Lira);
- Diminuição de casos notificados por doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti* (Dados do Boletim Epidemiológico).

2.9. Equipe responsável pela execução do Projeto:



2.9.1. Identificação do Responsável Técnico do Projeto: *(Informar os dados da pessoa designada pela entidade para coordenar as ações do projeto)*

- a) Nome:
- b) Cargo:
- c) Endereço:
- d) Endereço eletrônico (e-mail):
- e) Número de Telefone com DDD:
- f) Número de Celular com DDD:

2.9.2. Equipe de execução do Projeto: *(Cabe atentar que os profissionais que irão integrar a equipe de execução do projeto devem pertencer aos quadros efetivos da Conveniente. Tais profissionais serão designados para executar as ações de educação em saúde ambiental, podendo o município trabalhar sob a ótica multidisciplinar, preferencialmente as áreas de educação, saúde, saúde ambiental, social, entre outras)*

Nome Completo	Formação	Função na Equipe

*Os integrantes da equipe de execução do projeto deverão pertencer ao quadro de servidores do Estado, Município e Distrito Federal, não serem remunerados pelo recurso destinado ao respectivo convenio.

III – O Cronograma Físico-Financeiro apresenta, ao mesmo tempo, o cronograma e os custos envolvidos para o desenvolvimento de cada atividade ao longo da execução do projeto, onde “físico” representa as ações a serem realizadas e “financeiro” representa o valor monetário respectivamente atribuído a estas ações.

3.1 - Cronograma Físico

3.1.1. Metas e etapas

META	VALOR	DATA DE INÍCIO	DATA DE TÉRMINO
Implementar ações de Educação em Saúde Ambiental no município como estratégia de enfrentamento ao vetor transmissor da dengue, Zika e chicungunya.			

ETAPAS DA META 01	VALOR R\$	DATA DE INÍCIO	DATA DE TÉRMINO
1.Convocar e realizar reuniões para construção de grupos de trabalho com no mínimo um representante das seguintes secretarias: saúde, educação, meio ambiente, serviço			



social, bem como com servidores efetivos do município, associações e ONGs;			
2. Sensibilizar e atuar com a população, entidades municipais e grupos que constituem a comunidade por meio de campanhas educativas, rodas de conversas e mutirões para a identificação e eliminação dos principais criadouros do vetor Aedes Aegypti no território;			
3. Realizar ações para eliminação de possíveis criadouros e focos do mosquito Aedes aegypti nos domicílios, escolas, áreas de convivência comum e demais locais, visando a sua eliminação e diminuição dos agravos relacionados com a dengue, zika, chikungunya e outros);			
4. Realizar no mínimo 3 cursos de capacitação para professores da rede municipal de ensino para atuarem como multiplicadores das ações de Educação em Saúde Ambiental no enfrentamento do vetor aedes aegypti nas escolas e áreas circunvizinhas;			
5. Trabalhar conteúdo abordado na capacitação da etapa 4 com os estudantes do município;			
6. Concurso de redação, cartazes, fotografias e faixas para estudantes do município visando a fixação do conteúdo aplicado pelos professores;			
7. Exposição das melhores redações, cartazes, fotografias e faixas nos espaços públicos;			
8. Criação pelos escolares e professores de cartilha educativa sobre o tema pelos escolares para ser utilizado nas atividades pedagógicas da escola;			
9. Realizar no mínimo 6 (seis) mutirões de conscientização nos bairros do território para eliminação de criadouros com a participação da comunidade (alunos, associações de catadores, professores, representantes			



comunitários e outros);			
10.Realizar no mínimo 06 oficinas de reutilização, reaproveitamento e reciclagem de materiais e destinação de águas servidas para eliminação de criadouros;			
11.Realizar feiras e exposições dos produtos confeccionados nas oficinas (reutilização, reciclagem e reuso dos resíduos e da água), bem como aqueles produzidos pela comunidade no decorrer da realização do projeto.			

3.1.2 - Detalhamento de despesas

ITEM	DESCRIÇÃO	UND	QUANT	VL. UNIT	VL. TOTAL
01	Contratação de profissionais para ministrar oficinas, cursos e encontros (Detalhar a carga horária conteúdo e metodologia de cada oficina, curso e encontro)	Hora/aula			
02	Serviços gráficos (Detalhar)	UND			
03	Locação de equipamentos exceto carro de som (Detalhar)	Hora/Dia			
04	Material de consumo (Detalhar)	UND			
05	Combustível (Detalhar)	Litros			
06	Alimentação/Lanche (no máximo 5% do repasse)	UND			
07	Lixeira coleta seletiva polietileno com 4 divisões	UND			
08	Kit para equipe do mutirão (boné, colete com mensagens educativas, luvas e galocha):				
	Boné;	UND			
	Colete com mensagens educativas (Somente para equipe de execução do mutirão);	UND			
	Luvas;	UND			
	Galocha.	UND			



Curso Para Gestores Cidades Socialistas
Módulo III - Gestão Orçamentária e Financeira

Apêndice IV

Material de apoio

Aula 8

Planilha – Pacto de Enfrentamento a Violência contra a Mulher - Programas da SPM no SICONV

Código de Programa: 2012220090001

Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência

Ação/SEMIRA	Valor/2009	Observações	Sugestões
5. Construção, aluguel, estruturação, adequação e aparelhamento de dez centros regionais de referência no atendimento especializado às mulheres em situação de violência		Limites de <u>ALUGUEL</u> para cada Centro de Referência ou Serviços de Abrigamento: Capital – até R\$ XX Municípios com XX hab ou mais – até R\$ XX Demais municípios – até R\$ XX	Aluguel – R\$ Adeq./estrut. – R\$ Aparelham. – TOTAL – R\$ XXX
6. Apoio financeiro a Casa Abrigo “Nove Luas”		(É obrigatória a apresentação de 3 orçamentos para aluguel de imóveis com características semelhantes).	
8. Instalação e aparelhamento de oito Casas Abrigo para mulheres vítimas de violência		Limites para <u>(RE)APARELHAMENTO</u> (veículo, equipamentos de informática e comunicação e mobiliários) de cada Centro de Referência ou Serviços de Abrigamento:	
9. Apoio a estudos e pesquisas e criação do Sistema Estadual de Informações e Estatísticas sobre a Violência contra a Mulher em Goiás		Capital – até R\$ Municípios com 100.000 hab ou mais – até R\$ Demais municípios – até R\$	
10. Criação, implantação e implementação da rede estadual de atenção às mulheres em situação de risco ou violência		Nos projetos de <u>(RE)APARELHAMENTO</u> , além dos móveis e equipamentos básicos, poderão ser apoiados recursos de informática, transporte para usuárias, itens de material de consumo como lençóis, toalhas, utensílios domésticos (em se tratando de Casas-Abrigo), material pedagógico para informação, orientação e realização dos trabalhos no serviço.	
12. Construção, aluguel, estruturação, adequação e aparelhamento do Centro Estadual de Referência de Atendimento a Mulher Indígena			Aluguel – R\$ Adeq./estrut. – R\$ Aparelham. – R\$ TOTAL – R\$
17. Formulação, implantação e implementação de políticas estadual e municipais de enfrentamento ao tráfico de mulheres e de combate à exploração sexual de meninas e adolescentes		A SPM só apoiará <u>REFORMA</u> cujas edificações pertençam ao Estado ou Município. Para reforma deverão ser apresentados os seguintes documentos: - projeto arquitetônico - memorial descritivo da obra - planilha de custos orçamentários - cronograma físico-financeiro de execução da obra - ART - documento de posse do terreno comprovadamente público.	
18. Estruturação da rede estadual de atendimento às mulheres vítimas do tráfico de pessoas e a meninas e adolescentes vítimas de exploração sexual.		“A SPM não financiará projetos de reestruturação, reforma e manutenção de casas-abrigo que não garantam o sigilo do serviço e a segurança das mulheres e crianças abrigadas”	Aparelhamento – R\$
Total	R\$		

Código de Programa: 2012220090002

Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência

Ação/SEMIRA	Valor/2009	Observações	Sugestões
1. Capacitação de profissionais de segurança pública, saúde, operadores da justiça, profissionais das redes, dos CREAS (Centros de Referência Especializados em Assistência Social), Centros de Referência no Atendimento Especializado a Mulheres, agentes sociais, conselheiros(as), gestores estaduais e municipais para o atendimento as mulheres		Deverão necessariamente estar detalhado no projeto: - Os conteúdos programáticos, o público-alvo, a quantidade de cursistas e a metodologia (aula expositiva, dinâmicas, trabalhos em grupo, discussão de filmes) de todas as capacitações	
2. Formação, capacitação e sensibilização dos servidores(as) públicos(as), gestores(as) estaduais e municipais, conselheiros(as), agentes sociais e profissionais de Centros de Referência e outros organismos em desigualdades de gênero, direitos sexuais e reprodutivos, notificação compulsória de violência contra mulher, enfrentamento e prevenção à feminização da AIDS e demais DST's, com ênfase aos contextos de vulnerabilidade de gênero, social étnica, geracional, de estigmas sociais e outras		- Nome dos profissionais (instrutores, facilitadores, palestrantes) e suas qualificações, assim como as capacitações a serem ministradas por profissional com a respectiva carga horária, à época da liberação dos recursos Deve ser realizada cotação prévia de preços com 3 orçamentos. As propostas de capacitação deverão estar de acordo com o conteúdo mínimo definido pela SPM (anexo II).	Capacitações nos temas relativos à: - violência contra as mulheres - tráfico de mulheres - exploração sexual de meninas e adolescentes - garantia dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.
3. Formação, capacitação e sensibilização de servidores(as) públicos(as), conselheiros(as), gestores(as), técnicos(as), operadores de direito e agentes sociais para o atendimento as vítimas e enfrentamento ao tráfico de mulheres		Também serão consideradas para análise propostas de cursos avançados em temáticas específicas (Lei Maria da Penha, Tráfico de Mulheres, Violência Sexual, Garantia dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão, desde que estejam em consonância com as definições da Política e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.	(Adequados a cada público)
4. Formação e capacitação para agentes, técnicos, diretores e educadores das unidades penitenciárias nas temáticas da violência contra a mulher, direitos humanos e de gênero.			
Total	R\$		

Código de Programa: 2012220090003

Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão

Ação/SEMIRA	Valor/2009	Observações	Sugestões
19. Qualificação das reeducandas e mulheres egressas em atividades geradoras de trabalho, emprego, renda e cooperativismo, e apoio à inserção de seus produtos no mercado		Poderá ser financiado: - Realização de mutirão de assistência jurídica integral às mulheres em situação de prisão - Qualificação profissional das mulheres em situação de prisão - Capacitação e qualificação de profissionais do sistema prisional feminino na questão da garantia dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão - Realização de campanhas informativas, projetos educativos/culturais e seminários, palestras e debates - Projetos inovadores de apoio às mulheres egressas	Cursos de qualificação
20. Realização de diagnóstico das oportunidades de trabalho, no Estado, para a mulher reeducanda, visando inseri-la no mercado de trabalho em condições de auto-sustentação e de sua família			Contratação de PJ para realização do Diagnóstico
21. Apoio à realização de atividades de ressocialização das reeducandas			
22. Fortalecimento dos serviços de assistência judiciária gratuita a presas provisórias sem condições de postulação de representante			Realização de mutirão de assistência jurídica integral às mulheres em situação de prisão
Total	R\$		

Código de Programa: 2012220090004

Apoio a iniciativas de prevenção a violência contra as mulheres

Ação/SEMIRA	Valor/2009	Observações	Sugestões	
7. Capacitação para geração de trabalho, emprego e renda para mulheres em situação de risco e/ou de violência		Nesta ação, a SPM apoiará: Campanhas informativas, projetos educativos/culturais e seminários, palestras e debates sobre os temas: - enfrentamento à violência contra as mulheres - tráfico de mulheres - exploração sexual de meninas e adolescentes - enfrentamento da feminização da aids - direitos sexuais e reprodutivos - enfrentamento do racismo - enfrentamento a violência contra as mulheres do campo e da floresta - enfrentamento a violência contra as mulheres indígenas e quilombolas - garantia dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.	Cursos de capacitação	
11. Realização de oficinas de prevenção à violência contra as mulheres e de elevação da sua auto-estima				
13. Realização de campanhas sócio-educativas e de mídia de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher e de popularização da Lei Maria da Penha e dos direitos das mulheres				
14. Promoção de ações para documentação de todas as mulheres goianas				1 - Material educativo 2 - Evento para documentação das mulheres
17. Formulação, implantação e implementação de políticas estadual e municipais de enfrentamento ao tráfico de mulheres e de combate à exploração sexual de meninas e adolescentes				1 - Seminário de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres e Combate à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes 2 - Campanha informativa
23. Implementação do Projeto Gênero e Sexualidade na Escola, com ênfase no enfrentamento à violência contra as mulheres				
Total	RS			

TOTAL SPM-2009 – R\$

Detalhes dos Programas

Programa – SPM no SICONV	Descrição
<p>2012220090001 - Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.</p>	<p>Assessoria técnica e financeira por meio da criação, implementação e aperfeiçoamento de serviços especializados de atendimento a mulher para</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres; 2) Combater o tráfico internacional de mulheres, jovens e meninas; 3) Articulação com poderes públicos para constituição das redes de atendimento a mulher em situação de violência, envolvendo principalmente as ouvidorias e os serviços de assistência social, saúde, educação, segurança, trabalho, justiça e habitação; 4) Realização de eventos para discussão desta temática junto aos profissionais dos serviços e a sociedade em geral.
<p>2012220090002 - Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência.</p>	<p>Realização de cursos, seminários, oficinas e outros eventos de capacitação dos profissionais das áreas de segurança pública, saúde, justiça, educação, trabalho e assistência social nas questões de gênero, prevenção e enfrentamento a violência contra as mulheres e combate ao tráfico internacional de meninas, jovens e mulheres.</p>
<p>2012220090003 - Apoio a iniciativas de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio técnico e financeiro a projetos que

<p>fortalecimento dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.</p>	<p>contribuam para assegurar os direitos humanos e sociais das mulheres presas nas mais diversas áreas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização de cursos, oficinas, seminários e outros eventos que subsidiem a intervenção governamental nesta área; • Articulação com organizações governamentais e não governamentais para a garantia dos direitos humanos das mulheres junto aos poderes Executivo e Judiciário.
<p>2012220090004 - Apoio a iniciativas de prevenção a violência contra as mulheres.</p>	<p>Apoio técnico e financeiro a ações e projetos educativos e culturais visando à prevenção da violência contra a mulher.</p>