

Orçamento, planejamento e participação comunitária

ESTADO DE SÃO PAULO 28 DEZ 1986

OSWALDO ALBANEZ

É fato hoje por todos reconhecido que, a atual conjuntura econômica predominante em nosso País está a exigir maior eficiência e criatividade dos elementos envolvidos no processo de Orçamento e Planejamento de um município.

Assim sendo, é indispensável estabelecer, a nível municipal, a sistemática de elaboração de Planos de Governo com vigência plurianual, no primeiro ano de mandato. Desta forma, estar-se-á evitando a descontinuidade administrativa e as soluções imediatistas, tão nefastas, em benefício de um planejamento a médio e longo prazo.

Um Plano de Governo, face à nova Constituição, consiste em um Plano Diretor que definirá a Política Urbana, um Plano Plurianual que determinará as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal por um período talvez de quatro anos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que compatibilizará anualmente as diretrizes do plano. Funcionará como um documento básico de orientação, objetivando o desenvolvimento harmônico no âmbito do Município, levando em conta também as justas aspirações da comunidade, num determinado período.

A receita municipal, com a nova Carta Magna, deverá apresentar um crescimento real substancial e talvez, em muitos casos, poderá até dobrar. Entretanto, face à operação "desmonte" posta em prática pelo Governo Federal, acarretará de imediato a transferência de uma série de encargos para os municípios, que deverão ser previstos em seus planos, para alcançar uma boa administração. Poderá mesmo exigir uma reforma administrativa e reestruturação do quadro de pessoal.

Os projetos de Lei do Plano Plurianual, o das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal nos prazos e na forma a serem estabelecidos em Lei Complementar, conforme preceitua o artigo 165 da Nova Constituição.

ALGUNS PRINCÍPIOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O Planejamento, que é condição indispensável à aplicação racional dos recursos sempre escassos, para atendimento das reais necessidades da comunidade, que obviamente são ilimitadas, deverá obedecer a alguns princípios gerais:

- O processo de planejamento é mais importante que o plano;
 - O plano deve ser exatamente adequado à realidade do Município;
 - O plano deve ser executável, isto é, de acordo com as possibilidades e capacidade financeira de cada município;
 - As diretrizes de desenvolvimento devem expressar os anseios da população local, através de consultas às associações representativas;
 - O plano de ação deve espelhar a decisão política de um Governo, que é representado pelo Executivo e Legislativo.
- As fases do Processo de Planeja-

mento Municipal obedecem à seguinte ordem:

a — Plano Diretor, de iniciativa do Executivo, com a participação indispensável do Legislativo e dos representantes da comunidade, deverá definir a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal, por um longo prazo, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei aprovada pela Câmara Municipal, tendo por objetivo principal o desenvolvimento das funções sociais da cidade, e o bem estar da Comunidade. O referido Plano é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, mas nada impede as cidades menores de o possuírem. A falta de planejamento tem agravado os problemas urbanos, assim temos que controlar o processo de expansão urbana e uso do solo, o mais cedo possível.

A Constituição estabelece que cada Município terá sua Lei Orgânica, da qual constarão diretrizes do seu Plano Diretor.

b — Plano Plurianual, de iniciativa do Executivo, com vigência até o final do primeiro exercício do mandato do Prefeito subsequente, estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da administração por um prazo de quatro anos, de forma setorializada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Lei complementar Federal, estabelecerá a vigência, os prazos e a sua forma de elaboração. Entretanto, a constituição estabelece, nas disposições transitórias, que o primeiro Plano Plurianual será remetido ao legislativo até 31.08.89 e devolvido para sanção até 15.12.89.

c — O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado pelo Prefeito à Câmara nos prazos e na forma a serem estabelecidos por Lei Complementar Federal. Trata-se de um Plano Anual, de curto prazo, que definirá as prioridades para o exercício seguinte. Orientará a elaboração do orçamento anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária, concessão de vantagens e contratação de pessoal e assegurará a participação da comunidade.

Sobre o assunto, a dra. Maria da Conceição Silva, técnica de Planejamento IPEA na Revista da ABOP nº 28, folhas 64, assim se expressa:

"O grande mérito da Lei de Diretrizes é permitir a participação do Congresso Nacional (em nosso caso a Câmara Municipal) na etapa mais importante do processo orçamentário, qual seja a da definição das metas e prioridades para a alocação de recursos. Embora essas definições já tenham sido feitas no plano plurianual, algumas decisões, como a percentagem de uma obra que será executada naquele exercício, por exemplo, deverão restar para a Lei de Diretrizes. Do mesmo modo, as políticas de curto prazo como a política de pessoal da administração direta e das autarquias, a política tributária e a política de crédito oficial poderão ser redefinidas anualmente. Além disso, ao orientar a elaboração dos orçamentos anuais, definindo os parâmetros a serem utilizados nas estimativas, de acordo, provavelmente,

com um modelo de consistência macroeconômica, poder-se-ão obter estimativas orçamentárias mais realistas, reduzindo assim os excessos de arrecadação e os inconvenientes deles decorrentes".

ORÇAMENTOS

Sabemos que o Plano deve estabelecer objetivos e metas gerais, e os orçamentos deverão traduzir física e financeiramente os postulados do Plano e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, constituindo talvez o documento de maior importância em uma administração pública e não apenas o cumprimento das exigências legais, como ainda ocorre em muitos municípios.

Não basta que os orçamentos sejam elaborados respeitando as normas técnicas. O mais importante é que neles estejam previstas as reais prioridades que venham de encontro às necessidades da comunidade.

A Lei Orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, quando couber;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, também quando couber.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Do documento da CNBB, "exigências cristãs de uma ordem política", 9ª edição, pg. 13, extraímos o seguinte texto:

"Estimular a participação consciente e responsável no processo político, social, cultural e econômico é um dever primordial do Estado. Tal participação constitui um dos elementos essenciais do bem comum e uma das formas fundamentais da aspiração nacional. A educação do povo é um pressuposto necessário para sua participação ativa e consciente na ordem política".

A nova Constituição reflete exatamente o espírito do texto acima, ao consagrar enorme avanço no fortalecimento dos Municípios, na descentralização, no aumento de seus recursos, determinando que a escolha de prioridades no planejamento municipal deverá receber a cooperação das associações representativas. Há também a participação da comunidade, através da iniciativa popular de projetos de Lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros. Enfim, o novo texto constitucional evidencia a democracia participativa.

Sempre defendemos a participação da comunidade na escolha de prioridades, principalmente nos dias de hoje em que as necessidades são ilimitadas e os recursos cada vez mais escassos.

A figura do Administrador Autoritário, que se julga "dono do Município", está fadada ao fracasso. Ninguém mais governa bem um município sem apoio do Legislativo e da Comunidade.

Atualmente, face à nova Carta Magna, esta participação tornou-se obrigatória, visto que, tanto os vereadores como os representantes de associações, poderão propor emendas aos projetos de Lei de iniciativa do Executivo, tais como o Plano Diretor, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isto posto, nada mais lógico de que permitir a participação destas pessoas na discussão de tais propostas, evitando com isso grandes alterações na fase de discussão e aprovação pela Câmara Municipal.

Saliente-se ainda que, tanto o controle interno como o controle externo, exercidos pelas Câmaras Municipais com a colaboração dos Tribunais de Contas, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, já não se limitam apenas à legalidade dos atos, mas, também, aos aspectos de sua legitimidade e economicidade. O Executivo está obrigado a apresentar, em cada bimestre, relatório da execução orçamentária, que logicamente deverá ser analisado pelos representantes que par-

ticiparam da elaboração dos planos de governo.

Se de um lado temos as necessidades da população brasileira, e de outro os recursos do Estado como um todo, não resultará em maiores benefícios para a comunidade a mera transferência de mais recursos da União para os Municípios. Entretanto, se tais recursos forem melhor administrados pelos municípios e aplicados em benefício das reais necessidades da comunidade, nosso país poderá dar um grande passo na direção do verdadeiro bem-estar social.

Finalizando, desejamos ainda alertar as autoridades municipais para o fato de que, nos termos do artigo 165 da Constituição, caberá a Lei Complementar Federal dispor sobre as normas gerais de direito financeiro, aplicáveis tanto para a União, como para os Estados e Municípios.

Assim, entendemos de suma importância a união dos administradores municipais, no sentido de exigirem sua própria participação no processo de discussão e elaboração de tais normas, que regulamentarão a elaboração do processo de Planejamento, Orçamento e Execução Orçamentária, sem o que correremos o risco de ter que nos adaptar às

normas elaboradas por técnicos da esfera federal, que muitas vezes não levam em consideração as dificuldades dos pequenos municípios brasileiros, os quais merecem um tratamento diferenciado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO (ABOP). Roteiro de aulas sobre orçamento-programa: Curso para motores. Brasília, nov./1975.
DE AMBROSIS, Clementina. A introdução do processo de planejamento nos municípios do Estado de São Paulo. In: SEMINÁRIO MUNICIPAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO (SEMOP), 1. Itanhaém (SP). 18-21 dez. 1975.
SEMINÁRIO MUNICIPAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO. 1. Itanhaém (SP). 18-21 dez. 1975. Conclusões. São Paulo (Estado). Secretaria do Interior. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM, 1975 16p.
TOMBINI, Tildo Noelmo. Metodologia de programação orçamentária. In: Revista ABOP, Brasília. 1 (2): 9-41, set/dez. 1975.

Oswaldo Albanez é economista e técnico sênior da Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, à disposição da Secretaria de Defesa do Consumidor, e assessor técnico de gabinete do secretário de Estado de Defesa do Consumidor.