**ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES**

GOVERNO ABERTO

**UMA ANÁLISE DA DISPONIBILIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA 3009 DE MOBILIDADE URBANA DO PLANO PLURIANUAL DA CIDADE DE SÃO PAULO PARA O QUADRIÊNIO 2018-2021 SOB A ÓTICA DE GOVERNO ABERTO**

CAROLINA JULIA DA SILVA - 10722842

 JOEL DIAS DO AMARAL FILHO - 9761486

KAÍQUE MEIRELES - 10724292

RODRIGO ROSSI DOS SANTOS - 9844828

São Paulo

2021

CAROLINA JULIA DA SILVA - 10722842

 JOEL DIAS DO AMARAL FILHO - 9761486

KAÍQUE MEIRELES - 10724292

RODRIGO ROSSI DOS SANTOS – 9844828

**UMA ANÁLISE DA DISPONIBILIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA 3009 DE MOBILIDADE URBANA DO PLANO PLURIANUAL DA CIDADE DE SÃO PAULO PARA O QUADRIÊNIO 2018-2021 SOB A ÓTICA DE GOVERNO ABERTO**

Trabalho apresentado como recurso avaliativo da disciplina ACH3778 - Governo Aberto, ministrada pela Prof. Dra. Gisele da Silva Craveiro na graduação de Gestão de Políticas Públicas e Sistemas de Informação da Universidade de São Paulo na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP)

São Paulo

2021

**SUMÁRIO**

[1. RESUMO 4](#_heading=h.gjdgxs)

[2. INTRODUÇÃO 5](#_heading=h.30j0zll)

2.1 ANÁLISE DO MUNICÍPIO 5

2.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO MUNICÍPIO 6

[3. OBJETIVOS](#_heading=h.1fob9te) 7

[4. JUSTIFICATIVA](#_heading=h.3znysh7) 8

[5. METODOLOGIA](#_heading=h.2et92p0) 9

[6. DESENVOLVIMENTO](#_heading=h.tyjcwt) 11

6.1 PLANO PLURIANUAL (2018/2021) 11

6.2 ANEXO PROGRAMÁTICO DO PLANO PLURIANUAL 12

6.3 PROGRAMA “MELHORIA DA MOBILIDADE URBANA UNIVERSAL” 13

6.4 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) 15

6.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) 17

7[. CONSIDERAÇÕES FINAIS](#_heading=h.1t3h5sf) 20

7.1 ANÁLISE GERAL 20

7.2 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO 21

8[. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS](#_heading=h.4d34og8) 23

# RESUMO

Este trabalho, referente à disciplina ACH3778 - Governo Aberto, se propõe a realizar uma análise da execução das 28 ações do programa "3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal" definido no Plano Plurianual (PPA) da cidade de São Paulo para o quadriênio 2018-2021 e verificar se a disponibilização destas informações seguem os quatro princípios de Governo Aberto na administração pública: Transparência, *Accountability*, Participação cidadã e Tecnologia e Inovação.

O Plano Plurianual é um conjunto de ações, subdivididas em programas, definidas pela gestão municipal para atuação durante o período de quatro anos. Considerando a vigência do Plano atual (2018-2021), o período a ser analisado neste estudo corresponde aos anos de 2018, 2019 e 2020. A análise será feita com base em dois documentos complementares ao Plano Plurianual: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), responsável por definir as diretrizes macro da distribuição orçamentária e estabelecer as prioridades do trabalho a cada ano da gestão, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), também de frequência anual, responsável por definir o orçamento para a realização das ações previstas no Plano Plurianual.

Tendo em vista que as ações de um governo são de interesse público, o acesso aos documentos que as definem é um direito de todos os cidadãos. Com isso, se torna necessário verificar se a disponibilização destas informações seguem as diretrizes de Governo Aberto .

# INTRODUÇÃO

**2.1 ANÁLISE DO MUNICÍPIO**

O município de São Paulo localiza-se no estado de São Paulo, sendo a capital do mesmo, que fica na região sudeste do país. Possui unidade territorial de 1.521.110 km² e conta com uma população de 11.253.503 pessoas, de acordo com o último censo realizado em 2010 (IBGE, 2012), além de uma densidade demográfica de 7.398,26 hab/km², segundo o mesmo censo. Entretanto, em 2020, a população estimada da cidade era de 12.325.232 habitantes (IBGE, 2020).

Segundo dados do ano de 2019, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 47,1% da população do município estava ocupada. Convertendo para números, eram 5.766.720 pessoas ocupadas naquele ano. Além disso, a média do salário mensal dos trabalhadores formais era de 4,1 salários mínimos (IBGE, 2020).

Em termos de educação, a taxa de escolarização de 6 aos 14 anos é de 96%, de acordo com o último censo. Já em 2020, foram registradas 1.378.775 matrículas no ensino fundamental e 382.664 no ensino médio. A infraestrutura de educação também é considerada nesses censos, sendo que, em 2020, o número de estabelecimentos de ensino fundamental era de 3.013 escolas, e, analogamente, 1.383 escolas de ensino médio (IBGE, 2020).

Outrossim, no âmbito econômico municipal, o levantamento realizado em 2018 relatou que o PIB per capita da capital é de R$ 58.691,90, com um percentual de receitas oriundas de fontes externas de 30% (dado de 2015). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,805 de acordo com o censo 2010. Vale lembrar que, no ranking de PIB do estado de São Paulo, São Paulo (capital) é a cidade na 54ª posição (IBGE, 2010).

Por outro lado, no que tange ao aspecto de infraestrutura de saúde do município, o mesmo contava com apenas 678 estabelecimentos do SUS no ano de 2009. Em 2017, a taxa de mortalidade infantil média na cidade era de 11,21 para 1.000 nascidos vivos (IBGE, 2020).

Finalmente, tratando de território e ambiente, seguindo o censo de 2010, 92,6% do território de São Paulo (capital) possui esgotamento sanitário adequado (IBGE, 2012), com uma taxa de 50,3% de urbanização e 74,8% de arborização de vias públicas. Em 2019, o bioma do município foi classificado como Mata Atlântica, e, no ano seguinte, a área da unidade territorial ficou definida como 1.521,110 km² (IBGE, 2020).

**2.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO MUNICÍPIO**

Dentro da análise econômica do município a prefeitura descreve onde estão os gastos obrigatórios e discricionários e apresenta as dificuldades que está encontrando para manter os investimentos em projetos que não sejam os de transferência obrigatória. A principal fonte de renda do município tem diminuído, com a crise econômica que o país enfrenta, devido à menor atividade econômica os valores pagos em impostos diminuem e a quantidade de pessoas e empresas inadimplentes aumenta.

Ao mesmo tempo, a sobrevida dos ex-funcionários aposentados cresce e a aposentadoria precisa continuar sendo paga. O plano da prefeitura inclui especialmente venda de bens públicos e concessões de uso de áreas públicas para empresas privadas de forma a compensar os custos crescentes, além de tentativa de corte de gastos com pessoal e negociação de precatórios, se valendo da possibilidade de pagamento com dissídio de até 40% caso aceito pelo recebedor, e a utilização de parcerias com instituições financeiras para realizar os pagamentos dentro dos prazos e regras estipulados pelo STF (IBGE, 2017).

A compensação tarifária é também apresentada como um grande problema para o município, sendo apresentado pela prefeitura, sendo apresentados por eles como os maiores problemas nesse âmbito o aumento de gratuidades pagas, o aumento de fraudes e a atualização de tarifa não congruente com a inflação da época.

Finalmente apresenta como última dificuldade a dívida pública originada na década de 90, que vem sendo tratada por diversas gestões.

Essa análise, feita em 2017, não esperava a chegada da pandemia do COVID-19 e apresentava um cenário em que os custos planejados pudessem ser cumpridos com ainda uma sobra para ser repassada às gestões seguintes e diminuição do total da dívida pública geral.

# OBJETIVOS

* Analisar a execução das ações relativas ao programa de mobilidade urbana do Plano Plurianual (PPA) da cidade de São Paulo para o quadriênio 2018-2021 durante os anos de 2018, 2019 e 2020;
* Verificar se a disponibilização e o acesso às informações necessárias para análise das ações seguem os princípios de Governo Aberto na administração pública.

# JUSTIFICATIVA

O planejamento orçamentário público brasileiro tem seu modelo atual definido no artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e é um instrumento de grande importância para a gestão pública, pois é o que define a organização, a priorização e o destinamento dos recursos financeiros para as ações a serem realizadas por um governo durante o seu exercício, em alinhamento ao Planejamento Estratégico, além de atribuir a responsabilidade do poder executivo de equilibrar seus gastos com a receita pública. De acordo com SILVA (2019), o Plano Plurianual contribui para a transparência e profissionalização da gestão, além de provocar a participação dos munícipes no processo de construção e execução das ações. O princípio da publicidade na administração pública é assegurado no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Segundo CAVALCANTE (2008), o princípio da publicidade no orçamento público vem sendo cumprido através de publicações de informações relacionadas à execução orçamentária em diários oficiais e portais de transparência. Entretanto, é necessário que as diretrizes, objetivos e metas sejam disponibilizados de maneira clara e acessível para a sociedade em geral, na condição de contribuintes. O princípio da clareza no orçamento público é descrito por GIACOMONI (2007):

O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível [...]. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas.

Com isso, se torna necessário dentro de um estudo sobre orçamento público avaliar a disponibilização e a clareza das informações divulgadas em conjunto com a execução dos projetos sob a ótica de políticas públicas.

# METODOLOGIA

A seguir, faz-se um registro da estratégia de pesquisa utilizada para chegar na análise escolhida, sendo apresentada as fontes de dados e as informações a serem trabalhadas durante o desenvolvimento do trabalho. Apresenta-se abaixo as fontes de dados, coletadas do Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo, que iremos utilizar:

1. Plano Plurianual Municipal 2018-2021 (SÃO PAULO, 2017a)

i) Texto da Lei nº 16.773 de 27 de dezembro de 2017

ii) Anexo de Política Econômica

iii) Anexo de Metas Programáticas

1. LDO de 2018, 2019 e 2020 (SÃO PAULO, 2017b; SÃO PAULO, 2018a; SÃO PAULO, 2019a)

i) Texto das Leis n° 16.693, de 31 de julho de 2017; nº 16.961/18, de 20 de julho de 2018 e nº 17.152, de 31 de julho de 2019

ii) Anexo de Metas Fiscais

iii) Anexo de Riscos Fiscais

1. LOA 2018, 2019 e 2020 (SÃO PAULO, 2017c; SÃO PAULO, 2018b; SÃO PAULO, 2019b)

i) Texto das Leis n° 16.772, de 27 de dezembro de 2017; n° 17.021, de 27 de dezembro de 2018 e n° 17.253, de 26 de dezembro de 2019

ii) Anexo das Receitas

iii) Anexo das Despesas por Função e Subfunção

iv) Anexo das Despesas por Programas

1. Execução Orçamentária de Execução das Receitas (SÃO PAULO, 2018c; SÃO PAULO, 2019c; SÃO PAULO, 2020a)

i) Demonstrativo de Execução das Receitas

ii) Demonstrativo das Despesas por Função e Subfunção

iii) Demonstrativo das Despesas por Programas

Em relação à área de estudo escolhida, é importante mencionar que dentre as abordagens possíveis ao tratar sobre a mobilidade ativa têm-se o enfoque através das Ciências Sociais Aplicadas. A justificativa para a escolha no campo mencionado se deu pelo fato de que, ao utilizar os mecanismos de análise possibilitados pela lente da avaliação de políticas públicas, é possível, mobilizando Faria (2005), utilizar a avaliação como fator legitimante da necessidade de mudança relativa ao tema escolhido.

Ademais, no que diz respeito aos dados que irão ser observados para análise do município também foi elaborada uma base de dados onde foram listados órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Atlas Municipal, GeoSampa, entre outros. Essa base foi feita com o intuito de coletar as seguintes informações: dados demográficos, econômicos e sociais

# DESENVOLVIMENTO

**6.1 PLANO PLURIANUAL (2018/2021)**

A Lei nº 16.773 de 27 de dezembro de 2017 (SÃO PAULO, 2017a) institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, em cumprimento ao disposto no § 1o do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ao inciso I do art. 5o das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município (SÃO PAULO, 1990), estabelecendo para o período os programas com seus respectivos objetivos, indicadores, valores e metas da Administração Pública municipal e da Câmara Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Fazem parte desta Lei os seguintes anexos: I - Apresentação do Cenário Econômico e Demonstrativo da Previsão de Receitas para o Quadriênio 2018/2021; II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2018/2021; III - Relação de Indicadores. Sobre as regras para modificação do Plano, observa-se que a Lei do PPA prevê no Artigo 3 uma integração com a LOA e a LDO para alterações futuras: “§ 2o A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades para cada ano, promovendo os ajustes eventualmente necessários ao Plano Plurianual” e “§ 6o As leis orçamentárias anuais e seus anexos poderão criar, alterar ou excluir ações orçamentárias para o ano de sua vigência.” Além disso, no § 7o informa que o Poder Executivo terá o encargo de estabelecer limites nas alterações. A forma de apresentação das propostas é determinada pelo Art. 4°: As codificações de programas e ações constantes do Plano Plurianual serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias e nos projetos que as modifiquem”

A lei não apresenta obrigatoriedade de apresentação de relatório fiscal de metas e atribui a responsabilidade aos órgãos responsáveis e a Secretaria Municipal da Fazenda a partir Art. 5° que expressa “A avaliação física e financeira dos programas é inerente às responsabilidades do órgão responsável e objetivará: I - aferir o resultado com base nas metas fixadas; II - subsidiar a alocação dos recursos. § 1o Anualmente, a Secretaria Municipal da Fazenda disponibilizará relatórios de acompanhamento da execução física e financeira dos programas estabelecidos por esta lei”. De forma complementar, no § 2o é previsto o monitoramento da execução orçamentária, por parte da sociedade civil, através do Portal de Transparência da Secretaria Municipal da Fazenda, exigindo a transparência dos dados.

De forma geral, a lei parece definida de forma detalhada e clara, adentrando em diversos pontos importantes como uma designação de prestações financeira no que tange a elaboração de relatórios de metas fiscais e planos financeiros, orientações mais consolidadas no detalhamento de programas e metas e, também, no que concerne a integração com a LDO e a LOA e prevendo uma participação social ativa por parte do cidadão em seu direito em ter acesso aos dados públicos do município de São Paulo.

**6.2 ANEXO PROGRAMÁTICO DO PLANO PLURIANUAL**

O Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo disponibiliza os seguintes documentos relativos ao Plano Plurianual 2018-2021:

* Lei 16.773, de 27 de dezembro de 2017: texto da lei que aprova o Plano Plurianual para o quadriênio;
* Exposição de Motivos do Plano Plurianual: documento que fundamenta as definições sobre os programas e ações previstos;
* Indicadores: conjunto de métricas utilizadas para medir o desempenho dos programas;
* Anexo I: Apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio;
* Anexo II: Demonstrativo dos programas e ações da administração pública para o quadriênio;
* Tabelas Adicionais: As tabelas anexas, elaboradas a partir dos dados presentes na Proposta do Plano Plurianual;
* Boletim Informativo: Orientações metodológicas de construção dos projetos e atividades;
* Manual para Construção de Indicadores;
* Manual de Utilização;
* Manual do Detalhamento de Ação.

**6.3 PROGRAMA “MELHORIA DA MOBILIDADE URBANA UNIVERSAL”**

O programa 3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal é composto por 28 (vinte e oito) ações e é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes. Tem como órgãos participantes o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social, a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais, a Secretaria Municipal de Serviços e Obras, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito e o Fundo de Desenvolvimento Urbano.

De acordo com a Exposição de Motivos do Plano Plurianual 2018-2021, é um programa que demanda grandes recursos do orçamento e com reflexos diários na vida da população, que depende da implementação de um sistema de transporte rápido, moderno e acessível para que possa se deslocar com qualidade pela cidade e é alinhado a 3 (três) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (UNITED NATIONS, 2018), agenda de desenvolvimento sustentável proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU) com objetivos para serem atingidos até 2030:

03. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis.

Tabela 03 - Relação das ações contidas no programa 3009

| Código | Descrição |
| --- | --- |
| 1095 | Construção de Terminais de Ônibus |
| 1096 | Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus |
| 1097 | Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas |
| 1098 | Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas |
| 1099 | Construção de Corredores de Ônibus |
| 1100 | Ampliação, Reforma e Requalificação de Corredores de Ônibus |
| 1240 | Modernização Semafórica |
| 2096 | Manutenção e Operação de Terminais de Ônibus |
| 2098 | Manutenção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas |
| 2099 | Manutenção de Corredores de Ônibus |
| 3012 | Projetos de Transporte e Mobilidade Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias |
| 3380 | Construção de Pontes, Viadutos e Alças |
| 3704 | Ações para modernização do sistema de transportes |
| 3742 | Participação no Sistema de Transporte sobre Trilhos |
| 3743 | Modernização do Controle e Fiscalização de Tráfego |
| 3745 | Aumento de Capital da SPTrans |
| 3746 | Aumento de Capital da CET |
| 4656 | Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito |
| 4657 | Ações de Educação de Trânsito |
| 4658 | Manutenção e Operação da Sinalização do Sistema Viário |
| 4700 | Manutenção e operação do sistema municipal de transporte coletivo |
| 4701 | Compensações tarifárias do sistema de ônibus |
| 4702 | Serviços de Engenharia de Tráfego |
| 4703 | Manutenção e Operação do Controle e Fiscalização de Tráfego |
| 5100 | Intervenções no Sistema Viário |
| 5187 | Recuperação e Reforço de Obras de Arte Especiais - OAE |
| 6841 | Manutenção e Operação Semafórica |
| 9201 | Intervenções na Área de Mobilidade Urbana |

No Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 208/2021, ações que contemplam construções e reformas geralmente são apresentadas de maneira informativa e detalham suas localidades, finalidades e valores. Entretanto, atividades descritas somente como “Diversas Intervenções” aparecem com frequência no detalhamento de ações, sem nenhuma especificação.

**6.4 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)**

A partir da análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos anos de 2018, 2019 e 2020 (SÃO PAULO, 2017b; SÃO PAULO, 2018a; SÃO PAULO, 2019a), foi observado que todas possuem essencialmente a mesma estrutura, incluindo seus anexos. A única exceção é a parte dos capítulos da LDO de 2018, a qual possui um a mais em relação aos presentes nos documentos dos anos de 2019 e 2020, sendo este o de orientações relativas à execução orçamentária. Sendo assim, os parágrafos abaixo dedicam-se à análise detalhada destas, pontuando eventuais diferenças entre as mesmas.

A lei dispõe da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano em questão de acordo com os dizeres do § 2º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), além do § 2º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1990) e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000). No município de São Paulo, a estrutura da LDO de 2018 (por LDO 2018, está subentendido que se trata da LDO para o exercício de 2018, e o mesmo se aplica às outras LDOs analisadas) se desenvolve de acordo com os seguinte oito itens: I - das disposições preliminares; II - das orientações gerais para a elaboração da proposta orçamentária; III - da estrutura e organização do orçamento; IV - das alterações da lei orçamentária; V - das alterações na legislação tributária; VI - das orientações relativas às despesas de pessoal e encargos; VII - das orientações relativas à execução orçamentária; VIII - das disposições gerais.

Por outro lado, na LDO de 2019, tem-se os seguintes itens: I - das disposições preliminares; II - das orientações gerais para a elaboração da proposta orçamentária; III - da estrutura e organização do orçamento; IV - das alterações na legislação tributária; V - das orientações relativas às despesas de pessoal e encargos; VI - das orientações relativas à execução orçamentária; VII - das disposições gerais. É a mais enxuta das LDOs aqui analisadas.

Finalmente, na LDO de 2020, é apresentada a seguinte estrutura: I - das disposições preliminares; II - das orientações gerais para a elaboração da proposta orçamentária; III - da estrutura e organização do orçamento; IV - das alterações na legislação tributária; V - das orientações relativas às despesas de pessoal e encargos; VI - das orientações relativas à execução orçamentária; VII - das diretrizes para avaliação de resultados da execução das metas do plano plurianual; VIII - das disposições gerais. Assim como o próprio ano exercício sugere, é a LDO mais atualizada das analisadas aqui neste trabalho.

Abaixo, a tabela, elaborada pelos próprios autores, mostra a comparação da composição de cada LDO, evidenciando as diferenças entre as mesmas de uma forma imagética, facilitando assim o entendimento deste aspecto. Vale ressaltar que os itens não estão na mesma ordem dos documentos, a fim de tornar mais claras as diferenças e semelhanças entre a estrutura de cada documento. No entanto, fazendo uma última observação, a última linha da tabela contém as exclusividades de cada documento, sendo este o motivo pela linha estar marcada em vermelho.

| **LDO 2018** | **LDO 2019** | **LDO 2020** |
| --- | --- | --- |
| DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES | DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES | DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES |
| DAS ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA | DAS ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA | DAS ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA |
| DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO | DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO | DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO |
| DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA | DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA | DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA |
| DAS ORIENTAÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS | DAS ORIENTAÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS | DAS ORIENTAÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS |
| DAS ORIENTAÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | DAS ORIENTAÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | DAS ORIENTAÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA |
| DAS DISPOSIÇÕES GERAIS | DAS DISPOSIÇÕES GERAIS | DAS DISPOSIÇÕES GERAIS |
| DAS ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA | N/A | DAS DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DA EXECUÇÃO DAS METAS DO PLANO PLURIANUAL |

Comparando as LDOs dos anos 2018, 2019 e 2020, de acordo com a tabela acima, elaborada pelos próprios autores, é possível notar que a LDO de 2019 é a mais enxuta das analisadas, visto que ela possui um capítulo a menos em relação às demais. Por outro lado, a LDO de 2018 possui um capítulo tratando das leis orçamentárias, e, paralelamente, a LDO de 2020 contém um capítulo específico destinado à avaliação da execução das metas do plano plurianual. Apesar de todas serem praticamente iguais, uma destoa da outra em apenas um aspecto.

**6.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

**2018**

A lei nº 16.772 de 27 de dezembro de 2017 (SÃO PAULO, 2017c) estimou a receita e fixou a despesa do Município de São Paulo para o ano de 2018 em R$ 56.370.560.562,00 (cinquenta e seis bilhões, trezentos e setenta milhões, quinhentos e sessenta mil e quinhentos e sessenta e dois reais). Deste montante, o valor destinado ao programa 3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal foi de R$ 4.659.512.935,00 (quatro bilhões, seiscentos e cinquenta e nove milhões, quinhentos e doze mil e novecentos e trinta e cinco reais).

Na planilha do Orçamento Aprovado divulgada, foram atribuídas ao programa de mobilidade urbana 57 atividades e projetos, quantidade significativamente maior do que a definida no Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o quadriênio 2018/2021. Além das 28 ações previstas no Plano Plurianual, foram relacionadas outras 29 ações, todas com código atribuído e descrições mais detalhadas, como como construções de vias, alargamentos de avenidas, duplicação de pontes e passagens de nível em locais específicos. O orçamento aprovado total para estas novas ações foi de R$ 50.361.000,00 (cinquenta milhões e trezentos e sessenta e um mil reais).

**2019**

A lei nº 17.021 de 27 de dezembro de 2018 (SÃO PAULO, 2018c) estimou a receita e fixou a despesa do Município de São Paulo para o ano de 2019 em R$ 60.563.450.056,00 (sessenta bilhões, quinhentos e sessenta e três milhões, quatrocentos e cinquenta mil e cinquenta e seis reais), um aumento de 7,43% em relação ao ano anterior. Deste montante, o valor destinado ao programa 3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal foi de R$ 4.898.775.057,00 (quatro bilhões, oitocentos e noventa e oito milhões, setecentos e setenta e cinco mil e cinquenta e sete reais), um aumento de 5,13% em relação ao ano anterior.

Assim como ocorrido em 2018, na planilha de Orçamento Aprovado de 2019 foram descritas ações não listadas originalmente no plano. Desta vez, além das definidas originalmente, 47 atividades inéditas foram descritas, com o valor aprovado total de R$ 76.420.443,00 (setenta e seis milhões, quatrocentos e vinte mil e quatrocentos e quarenta e três reais), um aumento de 51,74% em relação ao orçamento destinado às atividades inéditas descritas na planilha referente ao ano de 2018, ausentes deste documento.

**2020**

A lei nº 17.253 de 26 de dezembro de 2019 (SÃO PAULO, 2019b) estimou a receita e fixou a despesa do Município de São Paulo para o ano de 2020 em R$ 68.989.440.667,00 (sessenta e oito bilhões, novecentos e oitenta e nove milhões, quatrocentos e quarenta mil e seiscentos e sessenta e sete reais), um aumento de 13,91% em relação ao ano anterior. Deste montante, o valor destinado ao programa 3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal foi de R$ 5.628.390.236,00 (cinco bilhões, seiscentos e vinte e oito milhões, trezentos e noventa mil e duzentos e trinta e seis reais), um aumento de 14,89% em relação ao ano anterior.

Assim como ocorrido nos anos anteriores, na planilha de Orçamento Aprovado de 2020 foram descritas ações não listadas originalmente no plano: desta vez, o número de ações ausentes no Plano Plurianual é de 56, o dobro da quantidade original. Entretanto, destas 56 atividades, 3 estão entre as 47 atividades inéditas listadas na planilha de Orçamento Aprovado de 2019, reincidência não ocorrida nos anos anteriores. O valor orçado total das 53 atividades inéditas constatadas na planilha de Orçamento Aprovado de 2020 foi de R$ 760.270.097,00 (setecentos e sessenta milhões, duzentos e setenta mil e noventa e sete reais), um valor quase dez vezes superior ao total das ações inéditas descritas na planilha referente ao ano anterior. As novas ações responsáveis por tal aumento são descritas como projetos de mobilidade urbana oriundos de recursos de desestatizações e parcerias, inspeção de Obras de Artes Especiais (OAE), e manutenção da sinalização, apesar de tais tópicos já estarem contemplados originalmente no Plano Plurianual.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

**7.1 ANÁLISE GERAL**

Dessarte, tecendo uma análise geral sobre os instrumentos de planejamento público referente ao município de São Paulo, pôde-se fazer algumas observações, as quais serão apresentadas nos parágrafos a seguir.

A princípio, o primeiro elemento abordado neste trabalho, as LDOs, são, conforme supracitado e sugerido pelo próprio nome, as leis relacionadas às diretrizes orçamentárias, isto é, tudo o que envolve o orçamento do município. No caso, foram analisadas as LDOs de 3 anos: 2018, 2019 e 2020. Cada uma possuía alguma sutil diferença em relação à outra, sendo que a essência delas permanecia sempre a mesma. Além disso, vale lembrar que, apesar de tratar de um único tema, essas leis são bem densas, possuindo diversos artigos e, nos mesmos, bastante detalhamentos acerca do que lhe é compreendido. Para fins de verificação a respeito do direcionamento da verba pública e de como elas são anualmente planejadas, são documentos com um alto valor de informações.

Em relação às diferenças das LDOs, pode-se citar, assim como demonstrado pelos autores, a questão da diferença de tamanho entre as três, sendo apenas a de 2019 a menor em termos de estrutura. Entretanto, apesar da sutil diferença entre elas, não é um ponto a ser destacado – apenas citado, assim como foi feito. Por outro lado, tratando-se das diferenças, todas elas cobrem tópicos básicos da gestão pública paulistana, tais quais diretrizes para orientações gerais de elaboração de proposta orçamentária, diretrizes para estruturação e organização do orçamento, diretrizes para alterar a legislação tributária vigente, orientações para a execução orçamentária e etc.

A metodologia empregada pelo grupo para a elaboração deste trabalho foi basicamente a análise de dados. Estes dados, adquiridos via portal da transparência/acesso à informação, apesar de difusos e muitas vezes de difícil acesso, foram o suficiente para a elaboração deste trabalho.

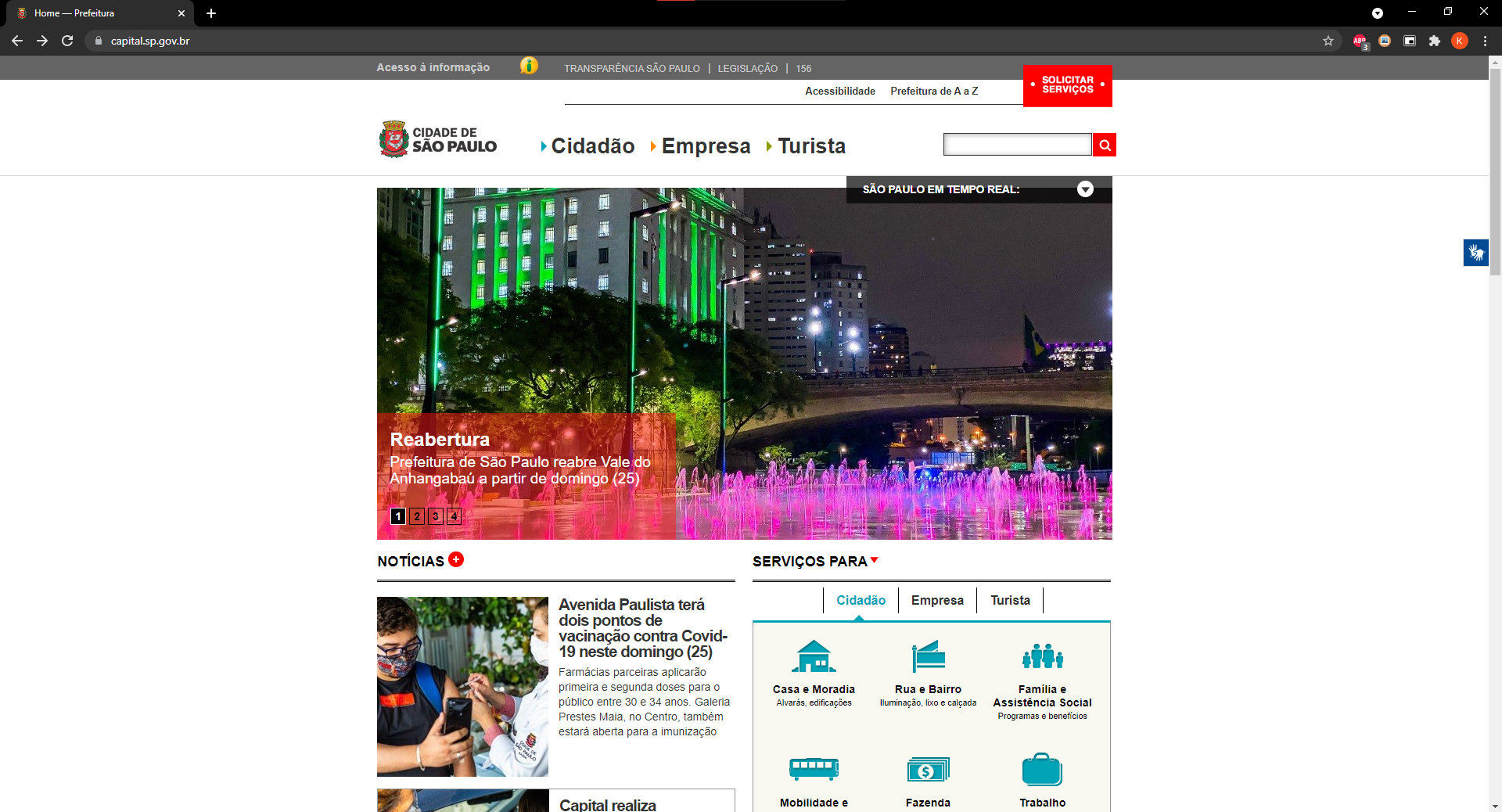
Além do que aqui já foi exposto, pode-se também salientar que apesar das dificuldades encontradas pelo grupo em relação ao contingente de discentes e à demanda um pouco deslocada do objeto de estudo principal do curso da maioria dos integrantes do grupo, foi mantida uma boa consistência de reuniões e comunicação. Todos se ajudaram como podiam e no fim o resultado foi satisfatório – tanto para o docente quanto para os discentes.

Por fim, como conclusão deste trabalho, é possível observar que quando se trata de análise orçamentária, principalmente se tratando de órgãos públicos, há muito o que analisar e diversas etapas. Além da quantidade grande de informações e critérios a serem levados em conta, sem a devida orientação, fica difícil para um cidadão comum entender exatamente tudo o que acontece neste âmbito, ainda mais se o mesmo não for habituado a utilizar ferramentas tecnológicas a seu favor, tais quais planilhas, leitores de PDF e até mesmo um navegador e conexão compatíveis com o site disponibilizado pela prefeitura.

**7.2 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO**

Trazendo os conceitos de transparência e acesso à informação, apresentados e fomentados neste semestre letivo ao decorrer da disciplina, é possível dizer que, apesar de existente, o acesso às informações disponibilizado pela prefeitura de São Paulo está bem aquém do esperado. Logo de cara, além do *layout* (leia como desenho) confuso e denso do *website*, não existe uma seção dedicada ao acesso à informação ou transparência na parte de serviços. O meio de verificar a seção de acesso à informação e transparência se dá por uma barra superior (comumente chamada de *header*), com contraste abaixo do recomendado e tamanho reduzido. Essas sutilezas na forma com que o *website* é construído faz com que a pessoa que esteja o acessando acabe tendo dificuldades em encontrar essas informações. Por mais sutis que esses pontos destacados pareçam, em termos de UX/UI (do inglês, *user experience/user interface*), acabam tornando o uso do mesmo contra-intuitivo.

Abaixo, segue uma evidência de como estava o site da prefeitura de São Paulo, destacando a área com serviços para o cidadão - que, em teoria, é o maior público, tanto em quantidade quanto em demandas municipais. É importante reiterar o fato de que não existe nenhuma menção à transparência ou acesso à informação, apenas o *header* na parte superior do *website*.



Página inicial do site da prefeitura de São Paulo. Fonte: autor. Acesso em: 24 de julho de 2021. Disponível em <https://www.capital.sp.gov.br/>.

Outro detalhe interessante que o grupo julgou relevante, é o fato de que existem diversos portais para o abrigo das mesmas informações, ou seja, existem diversos documentos duplicados e isso, além de gerar mais custos com infraestrutura e manutenção, acaba confundindo o cidadão durante sua busca pelos documentos.

Além disso, o curioso é que o acesso à página de transparência não tem como destino o site supramencionado, da prefeitura, mas sim um outro portal totalmente apartado. Este portal oficial acessado a partir do site da prefeitura possui *links* (isto é, endereços de *websites*) indisponíveis, que acabaram atrapalhando um pouco o grupo na sua busca.

O acesso ao portal da transparência do município de São Paulo (SP) se dá de forma bem difícil, ainda mais se considerarmos que não é incomum pessoas que não são acostumadas a acessar *websites* necessitarem desses serviços. Além da interface confusa e poluída, não há uma seção voltada à transparência tampouco ao acesso à informação, dificultando assim a coleta dessas informações, além da difusão dos documentos, o que torna a coleta dos mesmos um pouco mais trabalhosa do que deveria. Idealmente, tudo deveria permanecer no mesmo *website*, seria mais fácil tanto para manter quanto para consumir essas informações.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Presidência da República, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produto Interno Bruto dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>.

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo, 1990. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>.

SÃO PAULO. Plano Plurianual 2018-2021. Dados Abertos. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2017. Disponível em <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/it/dataset/plano-plurianual-ppa-2018-2021>.

SÃO PAULO. Lei de Diretrizes Orçamentárias Ano-Exercício 2018. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2017. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ldo.php>.

SÃO PAULO. Lei Orçamentária Anual Ano-Exercício 2018. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2017. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>.

SÃO PAULO. Lei de Diretrizes Orçamentárias Ano-Exercício 2019. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2018. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ldo.php>.

SÃO PAULO. Lei Orçamentária Anual Ano-Exercício 2019. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2018. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>.

SÃO PAULO. Execução Orçamentária Ano-Exercício 2018. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2018. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

SÃO PAULO. Lei de Diretrizes Orçamentárias Ano-Exercício 2020. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2019. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ldo.php>.

SÃO PAULO. Lei Orçamentária Anual Ano-Exercício 2020. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2019. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>.

SÃO PAULO. Execução Orçamentária Ano-Exercício 2019. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2019. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

SÃO PAULO. Execução Orçamentária Ano-Exercício 2020. Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, 2020. Disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

SILVA, Josivaldo Alves da. Planejamento Governamental Municipal: uma reflexão teórica sobre o alinhamento do Plano Plurianual ao Planejamento Estratégico do Município. Humanidades e Inovação. Vol. 20 nº. 2, 2019.

UNITED NATIONS. Sustainable development goals. New York: UN, 2018. Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>.