

UM PLANO PARA A NOSSA CIDADE

Referências para a participação
da sociedade no Plano Plurianual
de Ação (PPA) dos municípios

"Cozinhar é a transformação de uma incerteza (a receita) em uma certeza (o prato) por meio do movimento".

Julian Barnes

A aposta da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, ao editar esta publicação, é na capacidade e vontade dos cidadãos brasileiros de participar com qualidade dos espaços de decisão sobre interesses públicos.

A Rede articula organizações e movimentos que têm como missão comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável das cidades, tendo como valor essencial a democracia participativa.

Essas organizações e movimentos entendem que o PPA – Plano Plurianual de Ação – e as leis orçamentárias são importantíssimos espaços onde são feitas escolhas e tomadas decisões que afetam a vida de todos que moram, trabalham ou transitam diariamente pela cidade.

Apesar disso, não há uma tradição no Brasil de participação social nos processos de elaboração, discussão e votação do PPA e do orçamento público. Ao contrário, é comum ouvirmos que os documentos orçamentários são “peças de ficção” ou que são complicados demais para “leigos” em administração pública.

Mas isso começa a mudar onde há o cumprimento das leis que determinam a participação popular nesses processos. Nesses lugares, a sociedade se organiza em torno de direitos coletivos e mostra o quanto essa participação pode melhorar a administração dos recursos públicos.

E é com o ânimo de quem está com a “mão na massa” que escrevemos as sugestões, os conceitos e as indicações de caminhos que podem contribuir com quem quer fazer a diferença no presente e no futuro de nossas cidades.

Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis

O QUE É PPA?

O **Plano Plurianual de Ação (PPA)** é um instrumento de planejamento que todo Presidente da República, governador e prefeito* tem de elaborar no primeiro ano em que assume o mandato. É com base no PPA que os governantes orientam as outras duas leis que compõem o Orçamento Público – a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Neste ano, é a vez dos municípios elaborarem o seu Plano Plurianual. O planejamento deve ser definido pela prefeitura e, posteriormente, avaliado, complementado e aprovado pela câmara de vereadores. Assim, no final do ano, ele se transforma em uma lei que irá orientar o conjunto das políticas e, principalmente, o orçamento do município nos próximos quatro anos.

A lei que estabelece o Plano Plurianual deve apresentar, de forma muito clara, quais são as diretrizes, os objetivos, os

indicadores, os programas, as ações e as metas da administração pública, de modo a atender ao projeto de desenvolvimento que o governo considera adequado para cumprir as promessas feitas na campanha eleitoral. Ou seja, o Plano Plurianual é o carro chefe do orçamento. Nenhuma ação orçamentária pode acontecer se não estiver prevista no PPA. Podemos dizer, então, que o PPA constitui uma espécie de roteiro para execução das políticas públicas. Ele autoriza que determinada política pública tenha alocação de recursos públicos nos próximos quatro anos.

** O uso de um idioma que não discrimine e nem marque diferenças entre homens e mulheres ou meninos e meninas é uma das preocupações dos realizadores desta publicação. Porém, não há acordo entre os linguistas sobre a maneira de como fazê-lo. Dessa forma, com o propósito de evitar a sobrecarga gráfica para marcar existência de ambos os sexos em língua portuguesa, optou-se por usar o masculino genérico clássico na maioria dos casos, ficando subentendido que todas as menções em tal gênero representam homens e mulheres.*

O direito à participação garantido em lei

“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.”
[Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000 - Art. 48]

“No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”
[Estatuto das Cidades Lei 10257/2001 - Art. 44]

O QUE NÓS TEMOS A VER COM ISSO?

Se participamos de alguma organização ou movimento compromissado com a promoção e a garantia de direitos, o processo de elaboração e de definição do planejamento público precisa ser encarado como um momento muito relevante para nossa atuação.

Tal processo é um canal de comunicação objetivo com o poder público. Por meio dele, podemos entender e avaliar o que o novo governante pretende levar adiante e apresentarmos propostas que só são possíveis de acontecer se houver investimento de recursos públicos.

Por isso, é importante que estejamos em dia com a discussão do que queremos para o nosso município, conscientes de quais metas e indicadores irão expressar melhor o atendimento às nossas propostas, que devem ter sempre como foco o **interesse público**.

Participar desse processo com responsabilidade social e consistência é, portanto, um primeiro passo para realizarmos nosso direito e nosso dever de construirmos uma sociedade mais justa, sustentável e democrática.

*É muito importante cuidar para que as propostas apresentadas ao PPA venham ao encontro do **interesse público**. Faz toda a diferença desenvolvermos processos coletivos de discussão. Por isso, vale a pena investir tempo buscando conciliar grupos que tenham opiniões distintas sobre os programas e ações de atendimento às necessidades e direitos de todas as pessoas. Da mesma forma, é também relevante que trabalhem com base no diagnóstico e no conhecimento da realidade que estamos buscando transformar.*

POR EXEMPLO...

Imaginemos que um grupo de trabalho sobre educação, pertencente a um movimento que luta por uma cidade justa e sustentável, sabe da existência de uma demanda de 40 mil vagas em creches que não está sendo atendida pela prefeitura. Essa informação foi obtida a partir de pesquisas e discussões realizadas com educadores, pais, lideranças comunitárias, com o conselho dos direitos da criança e do adolescente e com o conselho de educação. Podemos considerar que o volume da demanda por creche é, então, um indicador que o movimento passa a acompanhar. Partindo dessa percepção, ele deverá atuar em articulação com os conselhos, os secretários responsáveis pelo tema da educação e também os vereadores, para que a meta de criação das vagas nas creches esteja no PPA do município e, consequentemente, nos orçamentos dos próximos quatro anos.

POR ONDE
E COMO
COMEÇAMOS?

1 **ARTICULAR A PARTICIPAÇÃO DE DIFERENTES ATORES.** Ainda que não seja uma condição legal – ou seja, a lei não determina explicitamente que a participação se dê por meio de grupos organizados – é conveniente que haja algum nível de organização e articulação desses grupos. Em primeiro lugar, porque isso nos possibilita melhores condições de definirmos o que é efetivamente de interesse público. Em segundo lugar, porque aumenta nossas chances de sermos considerados como interlocutores pelos representantes do poder público.

Nesse sentido, uma articulação imprescindível para qualquer movimento envolve os **conselhos de políticas públicas**. Eles são órgãos compostos por representantes do poder público e da sociedade civil e, na sua maioria, têm poder normativo, de decisão e de controle sobre as políticas públicas. Por isso, tais conselhos têm muito poder político e muitas informações sobre as áreas nas quais atuam.

Os conselhos de políticas públicas são órgãos propostos, em sua maioria, pela Constituição Federal de 1988, com o objetivo de fazer avançar a democracia participativa. Em todo o País, há conselhos municipais, estaduais e de nível nacional nas áreas ambiental, de assistência social, das cidades, da criança e adolescente, da cultura, da educação, do desenvolvimento econômico, dos idosos, da juventude, da saúde, da segurança alimentar e nutricional sustentável, dentre outros.

2 **PRODUZIR E ACESSAR INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS.** Para que a nossa participação seja mais eficiente, eficaz e efetiva, é fundamental termos em mãos algumas informações antes de iniciarmos o diálogo com os representantes do poder público.

2.1 **DIAGNÓSTICOS SOBRE A SITUAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO MUNICÍPIO** – nas cidades em que a administração pública é melhor estruturada, as equipes de planejamento da prefeitura reúnem dados organizados sobre os temas mais importantes. Outras instituições possíveis de encontrar estudos dessa natureza são os conselhos, as universidades e os institutos de pesquisa.

2.2 **INDICADORES SOBRE A REALIDADE DA CIDADE** – os indicadores são medidores de uma determinada realidade. Eles nos informam em que **situação** uma determinada área se encontra e como ela tem evoluído (ou retrocedido) a partir do desenvolvimento de alguma ação. No PPA, é obrigatório constar, para cada programa, pelo menos dois indicadores que quantifiquem a situação que se deseja modificar: um referente ao período anterior à execução do PPA e outro após seu término.

Para os governos, os indicadores sinalizam em qual direção devem ir quando formulam políticas e determinam metas: eles sinalizam a gravidade dos problemas sociais, as demandas e serviços a serem criados, além de ajudarem a especificar programas, monitorar e avaliar processos e resultados. Para a sociedade, os indicadores permitem que ela proponha e verifique se o governo está conseguindo ou não cumprir as metas estabelecidas.

POR EXEMPLO...

A coleta seletiva de lixo constitui um bom exemplo para a compreensão do que são os indicadores: uma prefeitura ou um movimento social, com base em um diagnóstico sobre o meio ambiente, chega à conclusão de que a cidade precisa de um programa público de coleta seletiva, com a meta de universalizar o serviço. Ou seja, todo o lixo será coletado separando o que é reciclável do que não é. Para acompanhar a realização dessa meta, é estabelecido o indicador *Coleta Seletiva (percentual de domicílios e estabelecimentos comerciais com coleta seletiva de lixo)*.

2.3 ESTUDAR O PPA ANTERIOR – como foi organizado o último PPA do município (quais foram os objetivos e metas; que programas foram planejados; qual volume de recursos foi estimado). Se a prefeitura tem um site, pode ser que o PPA esteja publicado nele. Se não, a câmara de vereadores ou a secretaria de planejamento deve ter um exemplar dessa lei à disposição para cópia. Todo cidadão pode ter acesso a esse documento.

2.4 CONHECER O PROGRAMA DE GOVERNO – é também relevante avaliar com atenção o programa de governo do prefeito eleito, apresentado na época da campanha. Nesse documento, é possível acessar as prioridades que o governante defendeu junto ao eleitorado. É importante que haja coerência entre o que foi prometido e o que será efetivado.

**2.5 PESQUISAR OS PRAZOS DO CICLO ORÇAMEN-
TÁRIO** – é necessário saber em que momen-
tos ocorrem os processos de elaboração,
discussão e votação do PPA. **Essa infor-
mação é preciosa** e nem sempre está
muito acessível. Cada município define, em
sua lei orgânica ou em legislação específica
e também no regimento da câmara de
vereadores, os prazos de tramitação do PPA
na prefeitura e no Legislativo municipal.

É importante ficarmos atentos a esse cronograma para não perdermos a oportunidade de propor e acompanhar o PPA junto às pessoas certas, nos lugares e tempos certos. Ao final desta publicação desenhamos um “caminho das pedras”, mostrando como funciona esse ciclo.

REVISÃO DO PPA

A lei que estabelece o PPA pode prever, entre suas determinações, que haja uma revisão anual dos objetivos, metas e programas definidos pelo Plano. Se, por um lado, isso oferece mais oportunidades de participação para propormos a continuidade do que está dando certo e a substituição do que não está atingindo os melhores resultados, por outro lado, a revisão requer mais atenção e mobilização, pois há o risco de o processo de revisão acabar por substituir metas relevantes por outras que não expressam tão bem o interesse público.

3 ORGANIZAR A AÇÃO E DIALOGAR – estando articulados e bem informados, é hora de procurar os responsáveis pelo planejamento da prefeitura. Sempre que possível, é muito importante cuidar para que o contato com gestores e técnicos seja realizado de forma amigável. Além disso, todo o diálogo precisa estar pautado e justificado com base no interesse em contribuir com a elaboração de um planejamento que se aproxime mais dos direitos e das demandas coletivas dos diferentes segmentos que vivem na cidade.

3.1 AGIR CONJUNTAMENTE – ao atuarmos no processo de definição do PPA, é necessário saber como os diversos **conselhos de políticas públicas** estão se organizando para participar da elaboração do Plano, bem como propor a eles a integração de informações e de ações. Também é importante identificar grupos e movimentos sociais de outros setores.

No caso dos conselhos com poder deliberativo, as suas propostas para o PPA devem ser formalizadas e publicadas sob a forma de resolução. Assim, elas podem ser cobradas posteriormente, caso não sejam consideradas pelo poder público.

3.2 BUSCAR OS VEREADORES DA CIDADE – é conveniente estabelecer contato com os vereadores e suas assessorias, mantendo-os informados sobre o que está sendo feito e proposto. Assim, quando a proposta do PPA chegar à câmara os pontos importantes e os polêmicos já serão conhecidos. O relacionamento com os parlamentares deve servir também para o planejamento conjunto das audiências públicas que o Legislativo municipal deve fazer para discussão do Plano antes de votá-lo.

3.3 ESTAR PRESENTE EM TODAS AS ETAPAS – é fundamental acompanhar todo o processo: as negociações com a área de planejamento, com os conselhos, com as secretarias municipais, com a câmara e, finalmente, com o prefeito. Somente depois da publicação da lei do PPA pela prefeitura é que o documento passa a ter validade.

4 **ACOMPANHAR E AVALIAR A EXECUÇÃO** – após conhecer o plano publicado, é hora de conferir se as metas previstas para cada ano estão nas propostas orçamentárias que são apresentadas pela prefeitura nos anos seguintes. O processo de elaboração, discussão e votação das leis orçamentárias é o mesmo do PPA e requer igual atenção de quem quer garantir uma melhor distribuição do dinheiro público.

Outra ação essencial é verificar, ao longo do ano, se o que está previsto na Lei Orçamentária está sendo executado pela prefeitura, pois essa lei autoriza o Executivo a realizar o que é proposto, mas não o obriga. Desse modo, pode ser que no decorrer do ano alguma despesa que tenha sido defendida por nós seja substituída por outra.

Portanto, é preciso manter-se vigilante todo o tempo. Dá trabalho, mas, se não for assim, corremos o risco de “morrer na praia”.

MOMENTOS ESTRATÉGICOS

Confira uma síntese das etapas centrais para o processo de incidência no Plano Plurianual

1. Articular nossa agenda de incidência com outros movimentos sociais e com os conselhos de políticas públicas.

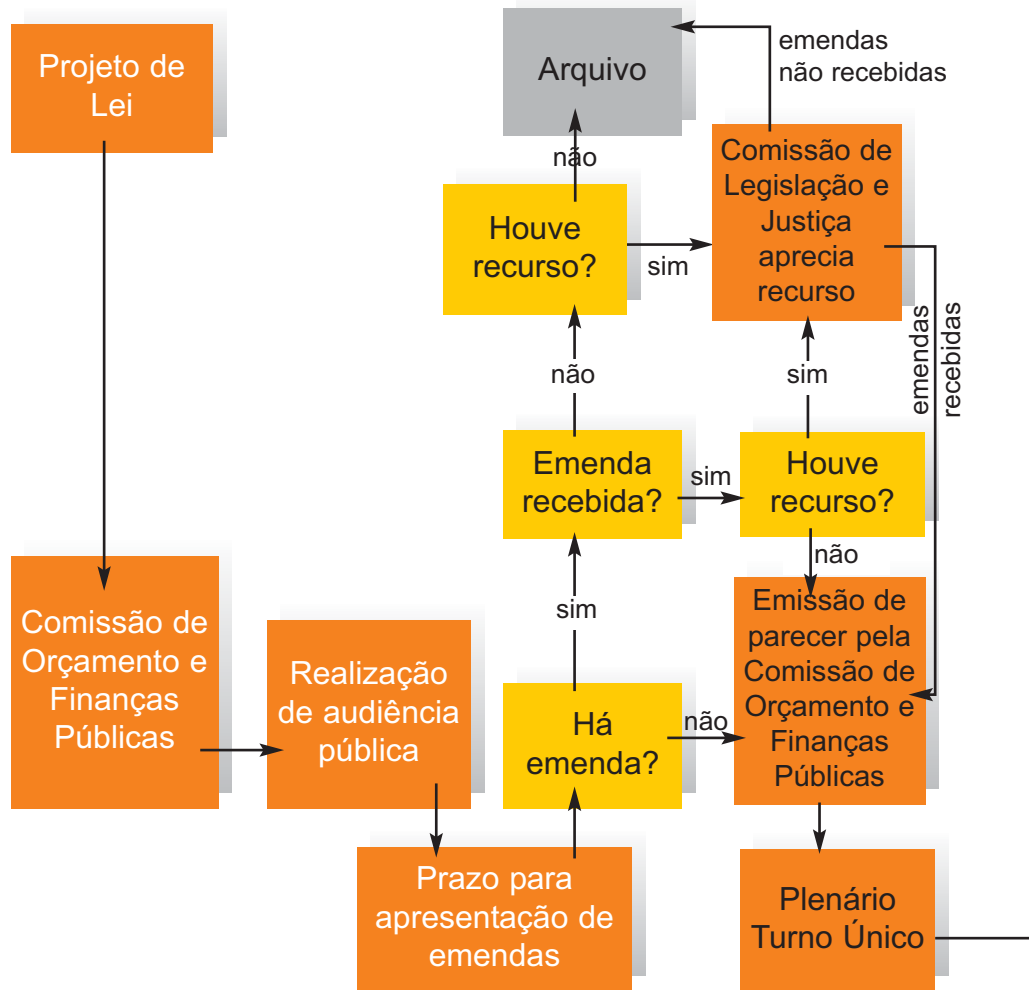
2. Dialogar com os responsáveis pela área de planejamento da prefeitura e com a câmara de vereadores para informar a disposição de participação no processo de elaboração do PPA e buscar informações sobre o cronograma desse processo.

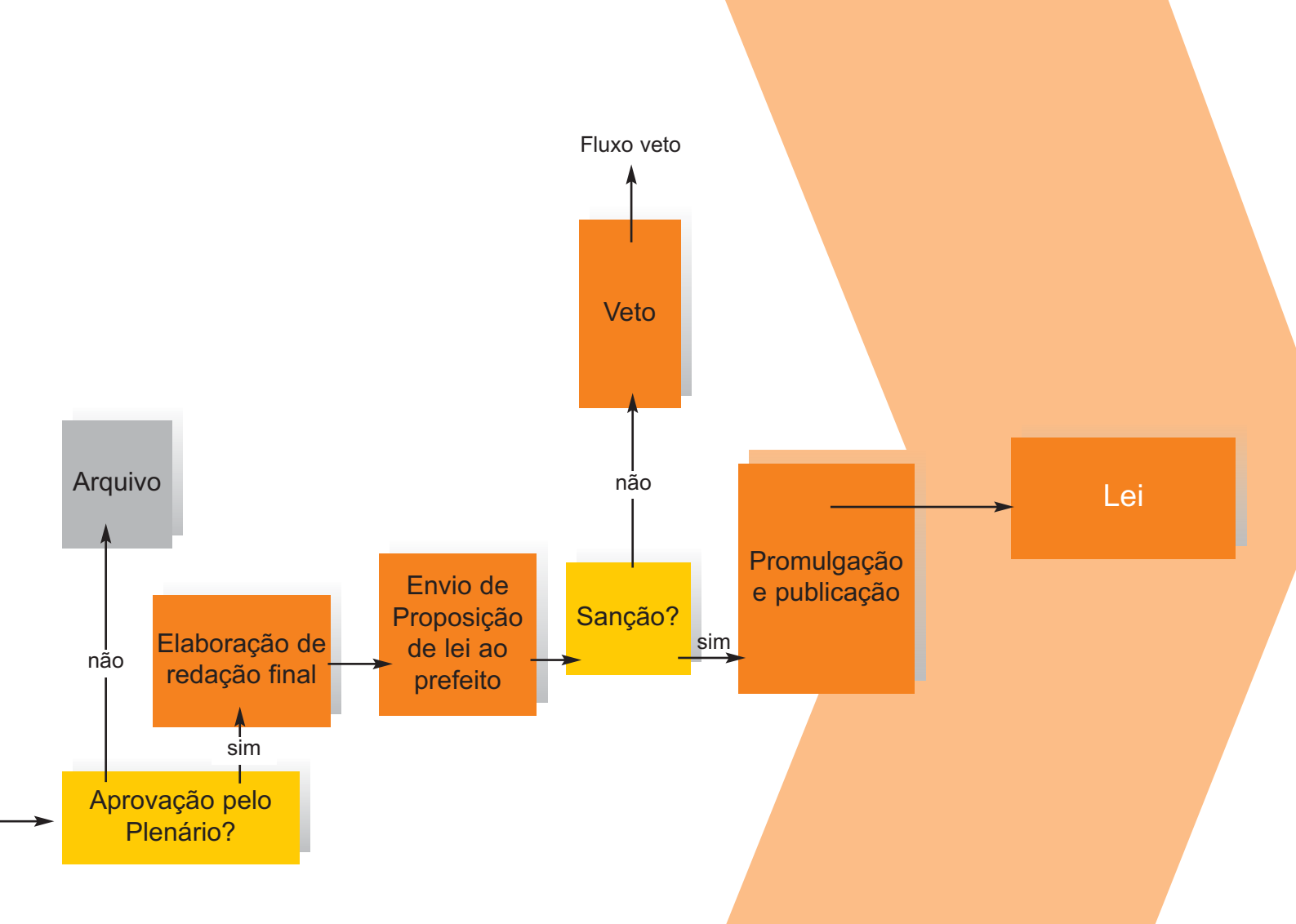
3. Pesquisar informações sobre as demandas da cidade (nos observatórios, nos conselhos, movimentos sociais, Ministério Público) e sobre o conteúdo do Plano Plurianual em vigor.

4. Contactar os secretários municipais, as pessoas das áreas de planejamento dos órgãos da prefeitura e os conselheiros de políticas públicas para conhecer as metas que eles estão pensando em propor ao PPA e apresentar as propostas do grupo.

5. Acompanhar os processos de discussão e votação do Projeto de Lei na Câmara (*veja fluxograma na próxima página*).

CONHEÇA AS ETAPAS DE DISCUSSÃO DO PPA NA CÂMARA MUNICIPAL





Arquivo

não

Elaboração de redação final

sim

Aprovação pelo Plenário?

Envio de Proposição de lei ao prefeito

Sanção?

não

Veto

Fluxo veto


Promulgação e publicação

sim

Lei

APRENDENDO A LER O PPA

Não existe um único modelo para a elaboração do Plano Plurianual. Isso significa que cada unidade da federação pode fazê-lo em um formato diferente, desde que se observe as diretrizes contidas na Lei 4320/64, na Constituição Federal de 1988 (artigo 165) e na Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A large green arrow pointing from the left side of the page towards the right, where the text is located.

Para nós, cidadãos organizados que desejamos entender, avaliar, fazer propostas e acompanhar a execução do Plano, é necessário saber ler alguns elementos da sua estrutura.

Na próxima página, trazemos como exemplo o planejamento de uma política de Mobilidade Urbana, buscando traduzir alguns dos termos que normalmente encontramos em um projeto de lei de proposição do PPA.

Programa (1) 060 (2) – Gestão da Mobilidade Urbana

Objetivos (3)

- Propor e consolidar uma nova visão do setor, com base no deslocamento de pessoas e bens, em oposição à visão focada na circulação de veículos.
- Buscar um transporte urbano que não seja fator de exclusão social e promova a inclusão das pessoas.
- Buscar uma política de mobilidade urbana que não comprometa o meio ambiente, nem as áreas e atividades urbanas e o próprio deslocamento.
- Envolver e comprometer setores sociais em busca de resultados.
- Democratizar o uso do espaço viário, viabilizando a recomposição da largura das calçadas a valores mínimos aceitáveis e a circulação do transporte coletivo com prioridade.

Indicadores do programa (4)

ACESSIBILIDADE – Percentual da frota de ônibus com acessibilidade para pessoas com deficiência
CONGESTIONAMENTOS – média aritmética anual dos congestionamentos, em km, nos horários de pico
MODOS DE VIAGEM MOTORIZADA – distribuição percentual da média diária dos deslocamentos motorizados, automóvel, ônibus, metrô, trem, lotação, moto, táxi e outros
SISTEMA DE TRANSPORTE – extensão total do sistema viário, das linhas de ônibus, dos corredores exclusivos de ônibus, das linhas de metrô, das linhas de trem metropolitano e das cidades
VEÍCULOS E CIDADÃOS – comparação de crescimento
VELOCIDADE MÉDIA DO TRÂNSITO – velocidade do trânsito nos horários de pico da manhã e da tarde

Ação (5): 1112 (6) – Implantação e Melhoria de Estações de Integração do Transporte Coletivo

Metas físicas (7) e Metas Financeiras (8)

Produto: Estação implantada Unidade de Medida: unidade

Região	2010		2011		2012		2013	
	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
Norte	1	1.500.000	1	1.500.000	–	–	–	–
Sul	–	–	1	1.500.000	–	–	–	–
Leste	1	1.500.000	–	–	1	1.500.000	–	–
Oeste	–	–	1	1.500.000	–	–	1	1.500.000
Noroeste	1	1.500.000	–	–	–	–	1	1.500.000

Unidade Gestora (9) - Secretaria Municipal de Transporte

(1) Programa – conjunto de projetos, atividades e operações especiais para o alcance de um objetivo específico da administração pública, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. No exemplo dado, o título do programa é Gestão da Mobilidade Urbana, composto de quatro ações.

(2) Código do Programa – na linguagem orçamentária a classificação é feita principalmente por códigos criados pela administração pública. Para programas, ações e unidades orçamentárias, não há uma codificação padronizada. Cada unidade da federação usa o seu próprio código.

(3) Objetivo – é comum que os objetivos do programa sejam apresentados no plano. Isso ajuda muito a entender o porquê de eles estarem incluídos no planejamento. Quando for necessário propor um programa ao Executivo, por meio da participação popular no processo, é importante apresentar o(s) objetivo(s) nos termos do que ele(s) pode(m) representar para a melhoria da qualidade de vida na cidade.

(4) Indicador do programa – é uma síntese objetiva de uma situação na qual o programa vai incidir. Esse é um ter-

mômetro do planejamento, ou seja, ele mede como está uma determinada questão e projeta um resultado melhor ao longo dos próximos 4 anos, a partir do desenvolvimento do programa.

(5) Ação – é um instrumento da programação para atender aos objetivos do programa. Pode ser uma atividade (quando for contínua e permanente), um projeto (quando for executado em prazo determinado) ou uma operação especial (despesas que não geram um bem ou serviço, tais como dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras afins).

(6) Código da ação – assim como os programas, cada ação também possui um código numérico específico, definido pela administração pública.

(7) Meta física – é a quantidade de iniciativas que serão realizadas ou de pessoas que serão atendidas pela ação.

(8) Meta Financeira – é o valor que deverá ser gasto para atingir a meta física.

(9) Unidade gestora – é a unidade da administração pública responsável pela realização da ação e pela gestão dos recursos.

SAIBA MAIS

Câmara dos Deputados

www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil

Contas Abertas

www.contasabertas.org.br

Fórum Brasil do Orçamento – FBO

www.forumfbo.org.br

Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc

www.inesc.org.br

Portal da Transparência

www.transparencia.gov.br

Portal do Orçamento

www.orcamento.org

Projeto Novas Alianças

www.novasaliancas.blogspot.com

Siga Brasil – Senado Federal

www.senado.gov.br/siga

**Sistema de Informações sobre
Orçamentos Públicos em Saúde**

siops.datasus.gov.br

Tesouro Nacional

www.tesouro.fazenda.gov.br

Tribunal de Contas da União

www.tcu.gov.br

Realização

Rede Social Brasileira por Cidades
Justas e Sustentáveis

Parceria

Fundação AVINA

Coordenação editorial

Oficina de Imagens

www.oficinadeimagens.org.br

Texto

Gláucia Barros

Edição

Adriano Guerra

Revisão de Conteúdo

Francisco Sadeck

Revisão Ortográfica

Ana Virgínia Lima da Silva

Projeto Gráfico e diagramação

Henrique Milen

Impressão

Gold Editora Gráfica



A Rede Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis congrega movimentos e organizações que têm como missão comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável de suas cidades, tendo como valor essencial a democracia participativa.

Contato

rededecidades.ning.com

ana@isps.org.br

Telefone: (11) 3894 2400

Maio de 2009.

Distribuição gratuita. Autoriza-se a reprodução, desde que citada a fonte.





Rede Social Brasileira
por Cidades Justas e
Sustentáveis