Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume IV

Controle Social e Orçamento Público

Pró-Lideranças NEA-BC:
uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para a Gestão Ambiental

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas
Controle Social e Orçamento Público

Volume IV

VENDA PROIBIDA.
Todos os direitos desta edição estão reservados a
Participar – Desenvolvimento e Avaliação de Projetos.
Qualquer parte deste material poderá ser reproduzida,
desde que citadas fonte e autoria.

As opiniões e informações veiculadas nesta publicação
são de inteira e exclusiva responsabilidade dos respectivos autores,
não representando opiniões ou posturas institucionais da Petrobras.

Disponível em: www.participar.srv.br e www.neabc.org.br

Tiragem desta edição: 1.430 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brasil

1ª Edição: 2013

Elaboração, distribuição e informações: Av. Tancredo Neves, 2.227, Salvador Prime – Torre Work, Sala 403 – Caminho das Árvores. CEP: 41.820-021 – Salvador-BA.
(71) 8801-0373 | www.participar.srv.br.

P962 Pró-Lideranças NEA-BC: uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para Gestão Ambiental./ Antônio Nascimento; Jean Marcelo Costa; Suyá Quintslr (organizadores). Salvador: Participar, 2013.
7 v.: il. - (Coleção Organização Comunitária e Incidências em Políticas Públicas).

Conteúdo: v. 1. Pró-Lideranças NEA-BC: conceitos e métodos. v. 2. Desenvolvimento: modelos experimentados ao longo da história do Brasil. v. 3. Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social. v. 4. Controle Social e Orçamento Público. v. 5. Licenciamento e Educação Ambiental. v. 6. Rendas do Petróleo: *Royalties* e Participações Especiais. v. 7. Direito e Cidadania.

ISBN - 978-85-66840-00-1 obra completa.
ISBN - 978-85-66840-04-9 volume IV.

1. Gestão Ambiental. 2. Educação Ambiental. 3. Licenciamento Ambiental. 4. Cidadania. 5. Políticas Públicas. 6. IBAMA. 7. Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – NEA-BC. I. Nascimento, Antônio. II. Costa, Jean Marcelo. III. Quintslr, Suyá. IV. Título.

CDU: 502.14

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume IV

Controle Social e Orçamento Público

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Texto
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Pró-Lideranças NEA-BC:
uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para a Gestão Ambiental

Realização
PETROBRAS / PARTICIPAR / Associação NEA-BC

Petrobras
Unidade de Operações de Exploração e Produção do Rio de Janeiro
Gerência Setorial de Meio Ambiente

Órgão Licenciador
IBAMA
A realização do Projeto NEA-BC é uma medida de mitigação
exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Texto
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Revisão Textual
Ena Lélis

Produção
Emanuelle Silva

Projeto Gráfico e Diagramação
Iure Aziz

Capa e Ilustrações
Bruno Aziz

Fotolito, Impressão e Acabamento
Burti Gráfica (www.burti.com.br) – Rio de Janeiro

Apresentação

A ideia de realizar este trabalho surgiu em maio de 2011, quando as primeiras atividades do Pró-Lideranças NEA-BC (Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças) começaram a ser implantadas. O Programa é um mecanismo de apoio à iniciativa NEA-BC – Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Projeto de Educação Ambiental da PETROBRAS/UO-RIO, um processo educacional baseado em módulos temáticos, seminários presenciais teórico-práticos, intercâmbios de aprendizagem, análises de casos, resolução de desafios, visitas institucionais, rodas de diálogos intergeracionais[1].

A concepção do Pró-Lideranças NEA-BC visava estimular as qualidades de liderança dos seus participantes, através de experiências, desafios, decisões que os confrontassem com a problemática socioambiental. Ao mesmo tempo, propunha-se disseminar e construir conteúdos e ferramentas que desenvolvessem as qualidades necessárias para a gestão socioambiental em quaisquer dos âmbitos em que este papel interfira na condução ou articulação de políticas, programas, projetos ou organizações.

O ineditismo da iniciativa, no âmbito da execução de uma condicionante de licenciamento ambiental de empreendimentos de Petróleo e Gás, bem como a riqueza de debates em torno dos temas trabalhados, tornaram evidente a necessidade do registro dos aprendizados gerados. Assim, este material educativo foi concebido como uma espécie de legado pedagógico do Programa. Um instrumento de apoio ao permanente processo de construção de conhecimentos entre pessoas da mesma geração e de gerações diferentes, em contextos sociopolíticos permeados por conflitos, como é o caso da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro.

O panorama encontrado ensejou o entendimento de que havia a necessidade de formulações mais precisas no campo do fortalecimento da organização comunitária para o exercício da cidadania. A formulação de uma ideia que pudesse se contrapor aos modelos hegemônicos de ensino-aprendizagem foi uma das tensões que orientaram essa construção.

Estávamos diante da necessidade de fortalecimento dos sujeitos, uma vez que os processos vivenciados apontavam para a emergência de uma organização comunitária nas localidades de abrangência do Projeto que respondesse de forma mais efetiva às demandas do processo de Licenciamento Ambiental.

Em termos mais práticos, é importante ressaltar que, apesar do crescente consenso acerca da necessidade de fortalecer grupos sociais, não havia, entre nós, inicialmente, concordância substancial sobre um conceito para designar este movimento e menos ainda sobre como fazê-lo. Uma variedade de termos foi debatida: desenvolvimento organizacional, *capacity building* (literalmente, o desenvolvimento das capacidades de uma organização), desenvolvimento institucional, fortalecimento institucional etc. Apesar da grande variedade de conceitos em torno da questão, o Pró-Lideranças NEA-BC optou por trabalhar a partir de elementos mais próximos da educação não formal.

1- A iniciativa é realizada nos seguinte municípios do Estado do Rio de Janeiro: Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra e Saquarema.

Nos processos formativos, o conceito de aprender estava sempre associado a transformar informações em conhecimento; compreender, atribuir sentido; aceitar e tornar-se diferente. O desenvolvimento das pessoas foi sempre visto como resultante desse processo de construção e incremento das capacidades de atribuir significados e de ser significado, de pensar e agir, de interagir com o mundo, de apreender a diversidade e de se situar nela, de pertencer. É tornar-se outro, sem perder as construções mentais anteriores, em um processo de apropriação que transforma.

As bases para a construção de valores de pertencimento e responsabilidade, essenciais para a inserção cidadã, tanto na dimensão humana como nas dimensões sociais, representava a construção da identidade, a ação com autonomia e interdependência e a incorporação da diversidade. A educação, e não somente ela, está referida a este processo de construir capacidades. Ela tem o papel de transmitir a produção cultural da humanidade para uma contínua construção histórica, fundamentada no desenvolvimento das pessoas e das sociedades, sempre de forma intencional.

Esta compreensão de educação estava intimamente ligada às formulações presentes nos trabalhos desenvolvidos pelos educadores do IBAMA:

> [...] ao falar em educação, referimo-nos a processos os mais variados, enfatizando sua dimensão formal e não formal. Efetivamente, ela acontece em casa, em reuniões, nos sindicatos, nas igrejas, no interrelacionamento das pessoas. E, naturalmente, acontece também na escola.
>
> É uma Educação que toma o espaço da gestão ambiental como espaço pedagógico e procura concretizar, na prática da gestão ambiental pública e, em particular, no licenciamento, a efetivação dos princípios que devem reger a Administração Pública brasileira segundo o art. 37 da Constituição Federal. (QUINTAS et al., 2005, p. 3)

A articulação dos conceitos possibilitou adotar no Pró-Lideranças NEA-BC processos educativos, sobretudo não formais, detonadores de processos de construção de capacidades de liderança vinculada à apropriação cultural que cada indivíduo produz nas suas relações com as outras pessoas, com o seu entorno e com ele próprio, gerando significados que, além de serem individuais, são, sobretudo, sociais. A condução desta ação como atividade educacional teve a característica de apresentar conjuntos de proposições que, intencionalmente, provocaram aprendizagens de forma estruturada. Isto significa que, por diferentes caminhos, foram organizadas situações para que as pessoas se desenvolvessem.

Entendemos que este material educativo pode ajudar as comunidades a gerenciar sua própria aprendizagem (saber ser) e a relação do resultado dela numa intervenção real (saber fazer). Todo trabalho aqui produzido representa um instrumento impulsor da continuidade da produção do conhecimento e das práticas sociais geradas pelos comunitários.

Processos educacionais comunitários, não escolares, mas sistemáticos e sistematizados, são alternativas importantes para ampliação do repertório e das capacidades de operar com ele e articulá-lo com a vida pessoal e a vida cidadã. Atualmente, mobilizam os grupos sociais mais que a educação escolar e possibilitam aproximar a identidade de sentido entre educadores e educandos. Entretanto, para que tenham eficácia, precisam provocar reflexão sobre as atividades realizadas, as relações destas práticas com os processos de desenvolvimento local e sobre o seu significado.

Controle Social e Orçamento Público

Os saberes construídos por esses processos educacionais, decorrentes de atividades produzidas pelos próprios grupos ou provocadas no diálogo entre grupos externos ao território e apropriadas e resignificadas no âmbito deste, tendem a assumir uma função transformadora efetiva sempre que são produtos da relação dialógica entre a tomada de consciência dos saberes, fazeres e valores locais e o acesso aos saberes, fazeres e valores de outros âmbitos.

É nesse contexto que os registros dos aprendizados assumem um importante papel, reproduzindo conhecimentos em diferentes instâncias de organização, por diferentes grupos, em distintas localidades, que se articulam, pelo compartilhamento estruturado, na construção de um novo conhecimento que, por sua vez, é apropriado e recontextualizado no âmbito dos mesmos grupos, instâncias organizativas e localidades. A construção do conhecimento é a construção da liberdade e não há liberdade sem a possibilidade de escolha. As escolhas pressupõem um quadro de referências, um repertório, que só o acesso ao conhecimento amplo pode proporcionar. Esperamos que este material sirva de apoio a este processo.

Assim, este material educativo que você tem em mãos é parte de uma coleção composta de sete volumes que tratam dos seguintes temas: desenvolvimento, políticas públicas, participação, controle social, orçamento público, educação ambiental, *royalties*, direitos humanos e cidadania, sendo que o primeiro volume trata da abordagem metodológica e institucional do Pró-Lideranças NEA-BC. Desse modo, essa coleção busca sintetizar alguns dos processos educativos desenvolvidos no Pró-Lideranças, tornando-os acessíveis não só àqueles que fizeram parte do Programa, mas a todos os interessados em tomar parte no processo de gestão ambiental dos municípios.

Salienta-se que o tamanho e os objetivos deste material educativo impedem que certos temas sejam mais aprofundados. Por conta disso, para aqueles que se interessarem em compreender melhor determinado assunto tratado ao longo dos volumes temáticos (II a VII), criamos os quadros **Para saber mais**, onde indicamos alguns livros, filmes, sites e outras fontes de consulta para maior aprofundamento dos temas. Além disso, nos referidos volumes temáticos, inserimos quadros específicos, nos quais são destacados alguns conceitos ou aspectos relevantes sobre os respectivos temas, por entendermos que eles são fundamentais para uma compreensão mais crítica da realidade. E é esse um dos objetivos centrais do Pró-Lideranças NEA-BC. Destaca-se, ainda, que alguns momentos marcantes desse processo nas localidades podem ser evidenciados a partir das citações de participantes do Programa (destacadas por um marcador colorido), distribuídas ao longo dos textos desse material educativo.

Sumário

Introdução 9

1. Orçamento municipal: por que abordar o orçamento municipal neste material educativo? 10

1.1. O Plano Plurianual 10

1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias 11

1.3. Lei do Orçamento Anual 11

2. Como exercer o controle social sobre o orçamento? 16

Controle Social e Orçamento Público

Introdução

No material educativo anterior, refletimos sobre as políticas públicas e sobre algumas formas de participação da sociedade em todas as etapas do ciclo de uma política pública, desde a formação da agenda até a avaliação da política, passando por sua formulação e implementação. Entretanto, existem inúmeras formas de os cidadãos tomarem parte na vida pública do município. Uma dessas formas – que discutiremos mais a fundo neste texto – é o controle social sobre o orçamento público municipal.

O orçamento público é um instrumento exigido por lei para que União, Estados e Municípios planejem suas despesas a partir da previsão de arrecadação. O orçamento deve ser instituído, a cada ano, pela Lei Orçamentária Anual e deverá estar de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA). Assim, na primeira seção, antes de tratar do orçamento em si, apresentamos a importância deste instrumento para o poder executivo municipal e abordamos o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na segunda seção, buscamos levantar algumas questões e sugerir estratégias que facilitem o controle social do orçamento público.

1 Orçamento municipal: por que abordar o orçamento municipal neste material educativo?

Como veremos adiante, o orçamento municipal deve conter todas as receitas e despesas do município. Através de sua análise, é possível identificar as prioridades do governo, bem como sua capacidade de resposta às demandas sociais e sua capacidade de implementação das políticas públicas.

- "É semelhante ao que eu faço meu orçamento diário e mensal, porque preciso ter o controle de meus gastos para não ultrapassar o meu limite."

O orçamento público municipal é elaborado seguindo uma série de critérios que buscam racionalizar os gastos públicos. Além desse objetivo de racionalização do uso do dinheiro público, o orçamento é um instrumento de planejamento do governo, uma vez que nele é feita uma estimativa das receitas – ou seja, dos recursos arrecadados pelo Poder Público – e uma autorização para realização de despesas da administração pública.

Assim, é importante ter em mente que, se há previsão de implementação de uma política pública em determinado município, ela deve estar prevista no orçamento.

Para compreender melhor o ciclo orçamentário, é necessário conhecer outros dois instrumentos que condicionam a elaboração do orçamento: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A exigência de elaboração, pelo poder executivo, do **Plano Plurianual** (PPA), da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) e da **Lei do Orçamento Anual** (LOA) foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988. A seguir, descreveremos cada um destes instrumentos.

1.1 O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um plano elaborado pelo governo municipal para o período de quatro (04) anos que determina as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela administração pública na realização dos gastos públicos, como as despesas com a construção e manutenção de escolas, hospitais e outros investimentos.

O PPA tem como objetivo principal garantir certa continuidade entre os sucessivos governos, uma vez que é elaborado no primeiro ano do mandato de cada prefeito, vigorando desde o segundo ano deste mandato até o primeiro ano do mandato de seu sucessor.

O projeto do PPA deve ser elaborado pelo Executivo e encaminhado à Câmara Muni-

	Plano Plurianual				Plano Plurianual			
1º ano Prefeito A	2º ano Prefeito A	3º ano Prefeito A	4º ano Prefeito A	1º ano Prefeito B	2º ano Prefeito B	3º ano Prefeito B	4º ano Prefeito B	

cipal para ser discutido e votado até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada prefeito. A Câmara tem até o final do primeiro ano do mandato para aprovar o plano.

O Plano Plurianual poderá ser parcialmente alterado a cada ano e nenhum investimento que ultrapasse um exercício poderá ser iniciado sem a inclusão no PPA.

Para saber mais

Para ver um exemplo de plano plurianual federal e saber um pouco mais do que o Governo Brasileiro vem planejando para o futuro do país, acesse:

http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser elaborada a cada ano, com base nas definições do Plano Plurianual, e será a lei que orientará a elaboração do orçamento municipal (Lei Orçamentária Anual).

A LDO elaborada em um determinado ano estabelece as metas e prioridades de gastos para o ano seguinte. Além disso, a lei deve conter possíveis definições acerca de alterações na legislação tributária, autorizar a contratação de pessoal e a concessão de vantagens ao funcionalismo.

A LDO também permite que o poder legislativo participe do planejamento do município, através das diretrizes a serem seguidas na elaboração do orçamento.

1.3 Lei do Orçamento Anual

A Lei 4320, de 1964, estabelece a obrigatoriedade de elaboração do orçamento pela União, Estados e Municípios e estabelece as normas a serem seguidas. Segundo esta lei:

> A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

O princípio da unidade estabelece que deva existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro.

Por princípio da universalidade, devemos entender que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do governo.

O princípio da anualidade significa, como o próprio nome informa, que o orçamento fica vigente durante um ano.

Princípios orçamentários

Além dos princípios da unidade, universalidade e anualidade, o orçamento público deve seguir uma série de outros princípios, resumidos no quadro a seguir:

Princípios Orçamentários	
Unidade	O orçamento deve ser composto por uma peça única, contendo a discriminação de toda a receita e toda despesa de um exercício financeiro.
Universalidade	Estabelece que o orçamento deve conter toda a receita (recursos arrecadados) e toda a despesa efetuada pela administração pública.
Anualidade (ou periodicidade)	O orçamento deve ser elaborado para um determinado período de tempo (um exercício orçamentário), normalmente um ano. Salienta-se que, no Brasil, tal período coincide com o ano civil.
Exclusividade	A Lei Orçamentária Anual deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Este princípio tem o objetivo que evitar que outros assuntos sejam tratados na lei do orçamento, evitando-se os trâmites necessários.
Especificação	As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, permitindo o reconhecimento de suas origens e de sua aplicação. Este princípio tem o objetivo de facilitar o controle e acompanhamento do gasto público.
Não vinculação ou não afetação das receitas	É vedada a vinculação da receita a órgão, fundo ou despesa. Obs.: Há várias exceções para esta regra, tais como a destinação de recursos para a saúde, o desenvolvimento do ensino e as taxas, que servem para custear serviços prestados.
Equilíbrio	A despesa autorizada em determinado exercício financeiro não pode ser superior à receita estimada para o mesmo período, evitando o déficit. É importante notar que, na realidade, nem sempre a receita é suficiente para arcar com as despesas do governo durante um exercício, o que poderá ser financiado por empréstimos (operações de crédito que devem estar delimitadas no orçamento).
Legalidade	Tanto as receitas quanto as despesas devem estar previstas na Lei Orçamentária Anual, ou seja, a aprovação do orçamento deve observar o processo legislativo.
Publicidade	O conteúdo orçamentário deve ser publicado em veículos oficiais de comunicação para garantir transparência e conhecimento do público.
Clareza	O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível.

Este quadro foi elaborado a partir de informações veiculadas no site da Câmara dos Deputados (http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html)

É importante destacar que, como prevê o princípio do equilíbrio, os gastos não podem ser superiores à receita prevista. A persistência de desequilíbrio entre receita e despesa já foi bastante comum no Brasil, até entrar em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Entre outras normas, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** estabelece limites para o endividamento público, limites para os gastos com pessoal e define regras para inibir o aumento dos gastos em anos eleitorais.

Como é feito o orçamento municipal?

A elaboração do orçamento municipal é realizada por uma secretaria de governo (Secretaria de Fazenda, de Planejamento ou outra) que é a responsável pela elaboração da proposta do Executivo (prefeitura municipal). Entretanto, as outras secretarias devem auxiliar informando suas despesas e propondo novos programas ou ações. O Poder Legislativo também tem o poder de fazer alterações na proposta orçamentária, seguindo as diretrizes da LDO.

Para melhor compreensão de como é feito o orçamento, criamos um passo a passo:

1º passo: Estimativa da receita

A prefeitura deve fazer uma estimativa da receita do próximo ano. Essa estimativa deve ter como base a receita dos anos anteriores e levar em consideração aspectos que possam alterar a arrecadação, como alterações na legislação tributária ou o crescimento econômico do município.

2º passo: Contribuição das Secretarias

As secretarias ou órgãos municipais apresentam suas propostas de atividades para o ano seguinte, com o montante de recursos necessários para assegurar a manutenção dos serviços prestados e para arcar com a folha de pagamento dos funcionários e benefícios previdenciários.

3º passo: Elaboração da proposta orçamentária inicial

A secretaria municipal responsável pela elaboração do orçamento faz uma primeira proposta com base na LDO e nas despesas informadas pelas demais secretarias na etapa anterior. Em seguida, define um limite adicional a ser gasto e o informa às secretarias para que estas complementem a sua proposta, incluindo a expansão de atividades e/ou a realização de novos projetos.

Nesta etapa, onde são definidos projetos adicionais a serem executados por cada secretaria, podem ser incluídos os projetos considerados prioritários pela sociedade civil, desde que estes tenham sido previamente discutidos nos conselhos setoriais e os representantes governamentais respeitem as deliberações do conselho.

4º passo: Consolidação da proposta orçamentária do Executivo

A prefeitura elabora o documento final da proposta orçamentária e o envia para a câmara municipal, para que possa ser votado.

O encaminhamento da proposta ao poder legislativo deve ocorrer até o dia 31 de agosto de cada ano.

5º passo: Votação pelo Legislativo

A proposta enviada pelo Executivo é debatida na câmara de vereadores. Os vereadores analisam a proposta e realizam alterações que considerem necessárias. Em seguida, votam o projeto.

A câmara municipal deve votar o projeto até o encerramento da sessão legislativa de cada ano.

6º passo: Publicação da Lei Orçamentária Anual

Aprovado o orçamento no Legislativo, o orçamento é enviado ao prefeito para ser sancionado e transformado em lei.

Por fim, o orçamento é publicado.

Para saber mais

Texto: Introdução ao Orçamento Municipal. Luís Gustavo Martins, 2003.

Disponível em: http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=337

Cartilha: Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle – um manual de exercício da cidadania. Câmara dos Deputados/ Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, 2005.

De onde vem a Receita Pública?

O poder público arrecada recursos para desenvolvimento de políticas, programas e pagamento da folha de funcionários de diversas formas: através dos impostos, da atividade econômica de empresas públicas, entre outros. O esquema abaixo busca sintetizar as fontes da receita.

Classificação da Receita			
Receita Pública	Originária	Patrimonial	Receita proveniente da exploração de patrimônio do Estado
		Empresarial	Proveniente de atividade empresarial exercida pelo Estado
	Derivada	Tributos	Impostos, taxas, contribuições de melhoria
		Multas	

Tributos

Os tributos são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Os **impostos** são tributos que atendem aos interesses da coletividade e são compulsórios. Os impostos podem ser diretos ou indiretos. Como exemplo de imposto direto, temos o imposto de renda, que incide diretamente sobre a renda dos indivíduos e é cobrado por faixas, dependendo do rendimento. Já os impostos indiretos não podem ser adaptados às características individuais dos contribuintes. Um exemplo é o imposto sobre a venda de produtos: quando compramos um produto, uma parte de seu valor é relativa aos impostos.

As **taxas** decorrem do poder de polícia ou da utilização de serviço público prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. As taxas são tributos vinculados.

Exemplos:

Taxas decorrentes do poder de polícia – vistorias, licenças.

Taxas de serviços – taxa de limpeza pública, taxa de incêndio, taxa de iluminação.

As **contribuições de melhoria** são tributos que têm o objetivo de financiar obras públicas que promovam a valorização imobiliária em determinada região da cidade. Inexistindo valorização imobiliária, não há como cobrar a contribuição de melhoria.

E os *royalties*, você sabe como eles entram na receita municipal?

Os *royalties* incidentes sobre a exploração de recursos hídricos e minerais são recolhidos ao Tesouro Nacional e depois distribuídos aos Estados e Municípios por meio de transferências intergovernamentais.

Nos municípios da Bacia de Campos, uma grande parte da receita municipal provém do repasse dos *royalties* aos municípios produtores de petróleo. Em geral, o valor arrecadado com *royalties* e participações especiais é muito superior à arrecadação dos municípios por outras fontes, tornando esses lugares dependentes desta fonte de recursos.

A questão dos *royalties* será tratada com mais detalhes no volume VI desta coleção, uma vez que esse assunto é de grande importância para os municípios da região. Vale lembrar que essa é uma compensação financeira paga aos municípios pela exploração e produção de petróleo em seus territórios. O Projeto NEA-BC possui relação direta com estas atividades, tendo em vista que é uma condicionante da exploração do petróleo pela Petrobras na Bacia de Campos.

2 Como exercer o controle social sobre o orçamento?

O orçamento municipal, em geral, é longo e de difícil manuseio. Para seu melhor controle, devemos tentar compreender cada uma das partes que o compõem separadamente. O orçamento normalmente é composto por:

- Texto da Lei;
- Resumo da receita por fontes e da despesa por funções;
- Quadros de dotações por secretaria ou órgão de governo.

"A comunidade geralmente não tem acesso fácil a estes documentos."

Devido ao tamanho do orçamento e sua complexidade, sugerimos que cada grupo da sociedade civil, organização ou conselho setorial defina previamente políticas prioritárias para exercer o monitoramento. Por exemplo, o conselho da cidade de determinado município pode priorizar o monitoramento da política de saneamento em uma região da cidade, a partir de seus investimentos, dada sua reconhecida carência em termos do serviço. Alternativamente, poderia ser escolhida a política urbana que concentra maior volume de recursos ou aquela que atenderá maior número de pessoas.

Em qualquer das hipóteses acima, o primeiro passo é solicitar a Lei Orçamentária Anual do município e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – onde devem estar estabelecidas as

metas e prioridades a serem seguidas pela prefeitura. Em alguns casos, é possível ter acesso às leis na internet. O princípio da publicidade determina que a LOA tenha sido publicada, no mínimo, em um veículo de comunicação oficial (como os Diários Oficiais dos municípios).

Em seguida, é necessário se debruçar sobre as leis e buscar compreendê-las. A princípio, pode parecer difícil, mas, como sugerimos acima, se o foco for um ou dois investimentos considerados prioritários, todo o trabalho poderá ser simplificado.

Como segundo passo, sugerimos montar um quadro simplificado (em relação à lei orçamentária) dos investimentos selecionados. Por exemplo, no município do Rio de Janeiro, o conselho da cidade poderia considerar prioritários os investimentos em saneamento na zona oeste da cidade. A seguir, apresentamos um quadro construído a partir da LOA de 2012 para o município do Rio de Janeiro:

Demonstrativo da Despesa por Órgão / Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Obras Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro - Rio-Águas				
	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas concorrentes	Investimentos	Total (R$)
Saneamento	587.100,00	42.847.871,00	534.204.156,00	577.639.127,00
Saneamento básico urbano		41.691.086,00	534.024.156,00	575.715.242,00
Expansão do saneamento da zona oeste		20.584.753,00	81.406.583,00	101.991.336,00
Implantação do sistema de esgotamento sanitário - PAC			1.000,00	1.000,00
Implantação do sistema de meso e macrodrenagem das bacias hidrográficas da zona oeste			3.969.696,00	3.969.696,00
Implantação do sistema de esgoto sanitário na zona oeste			77.435.887,00	77.435.887,00
Manutenção do sistema de meso e macrodrenagem das bacias hidrográficas da zona oeste		2.074.065,00		2.074.065,00
Manutenção e operação do sistema de esgoto sanitário da zona oeste		18.510.688,00		18.510.688,00

Tabela simplificada elaborada a partir da Lei Orçamentária de 2012, do município do Rio de Janeiro.

A partir do quadro acima, é possível constatar que o orçamento nem sempre fornece todas as informações necessárias para se exercer o controle social. Se tomarmos como base o item *implantação do sistema de esgoto sanitário na zona oeste,* veremos que há, no quadro apresentado no orçamento, o investimento a ser efetuado no ano. Entretanto, outras informações importantes não aparecem na lei. Algumas perguntas poderiam ser feitas ao governo pela sociedade civil. Seguem alguns exemplos:

- Quantos quilômetros de rede serão construídos?
- Quantas pessoas serão atendidas?
- Em quais ruas será implantada a rede?
- Para onde o esgoto será levado?
- Que tipo de tratamento terá esse esgoto?

Tais informações podem ou não estar contidas de maneira detalhada na LDO. Em certos casos, poderá ser necessária a solicitação dos programas de governo. Por exemplo, caso o investimento em saneamento faça parte do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) municipal, esse detalhamento poderá estar contido no documento deste programa.

Ao longo do ano, é importante que se faça um balanço de como está sendo implementado o programa, o que pode ser feito aliando-se o monitoramento de quanto já foi gasto ao do que já foi executado.

Devido ao número de documentos a serem analisados e à complexidade das informações, é importante que o monitoramento ocorra pela sociedade civil organizada, seja nos conselhos municipais ou em outros fóruns ou esferas públicas. Nas esferas onde há a participação do poder público, pode haver maior facilidade de acesso às informações que os cidadãos considerem necessárias ao monitoramento do orçamento. Além disso, a Lei da Transparência facilita o controle da arrecadação e dos gastos públicos pelos diferentes níveis de governo.

O controle do orçamento municipal também deve ser encarado como um processo de aprendizagem e, como todas as tarefas que realizamos em nossas vidas, a tendência é que seja mais fácil a cada vez que realizamos. Portanto, é importante não desistir na primeira tentativa, mesmo que o tamanho da Lei Orçamentária possa parecer, à primeira vista, assustador.

Acesso à Informação Pública – Lei 12.527 de 2011

Uma condição fundamental para que a sociedade possa, de fato, participar da vida pública e exercer o controle social da gestão é a garantia do acesso à informação. Neste sentido, a Lei 12.527/2011 é um importante instrumento, uma vez que garante o direito à informação pública (previsto na C.F. de 1988) e possibilita maior transparência da administração pública no Brasil.

Todas as informações produzidas, guardadas e gerenciadas pelo Estado são consideradas informações públicas. O acesso a estes dados deve ser garantido a todos os cidadãos, havendo exceções apenas nos casos de informações sigilosas.

A regra, após a lei, passa a ser o acesso. O sigilo deve ser exceção.

Não são consideradas públicas as informações que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas. Além destas, algumas informações podem ser classificadas pelas autoridades como sigilosas quando dizem respeito à segurança da sociedade ou do Estado.

Vaja baixo alguns dos mecanismos de acesso à informação previstos na lei:

- Criação de um Serviço de Informações ao Cidadão em todos os órgãos e entidades do poder público;
- Estabelecimento de prazos para que as informações solicitadas sejam repassadas a quem as solicitou;
- A informação deve ser dada imediatamente, caso esteja disponível, ou em até 20 dias (prorrogáveis por mais 10);
- O pedido não precisa ser justificado;
- Informações de interesse coletivo devem ser divulgadas na internet, incluindo dados para acompanhamento de programas, projetos e obras públicas.

Apesar de a Lei de Acesso à Informação Pública trazer algumas inovações, leis anteriores já previam a divulgação de informações públicas, como a Lei Complementar 131/2009, que obriga União, Estados e Municípios a divulgar, entre outras coisas:

- Em relação 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 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;
- Em relação à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

No Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaltransparencia.gov.br), é possível fazer uma série de consultas. É possível consultar, por exemplo, os repasses do Governo Federal para os Estados e Municípios por área programática e os repasses referentes aos *royalties* e participações especiais, conhecer a previsão dos investimentos e a fonte dos recursos que serão aplicados nas obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas, saber o quanto é gasto com programas como o Bolsa Família, entre outros.

A disponibilização de informações públicas pode contribuir para evitar fraudes em licitações, identificar recebimento de propinas, ou seja, ajudar a combater a corrupção de forma geral. No site da Controladoria Geral da União (http://www.cgu.gov.br/), é possível ver o número de servidores federais punidos com expulsão em decorrência de irregularidades, sendo a maioria relacionada à corrupção.

- "Muitas vezes, os casos de corrupção acontecem porque não há fiscalização."
- "Não temos o costume de acompanhar e essa nossa cultura acaba permitindo que haja corrupção."

Ainda que muitos desses crimes fiquem impunes, em 2011, 564 servidores foram punidos com demissão, destituição de cargo comissionado e cassação de aposentadoria. Além disso, sabe-se que muitos políticos tiveram mandato cassado e tantos outros estão inelegíveis. Segundo estatísticas do TSE, 110 pessoas com intenção de candidatar-se a vereador e 4 a prefeito tiveram seus registros de candidatura indeferidos pela Justiça Eleitoral para as eleições de 2012, nos municípios onde o Projeto NEA-BC é realizado.

Orçamento Participativo X "Participação no Orçamento"

Algumas prefeituras municipais no Brasil demonstraram maior abertura para o fortalecimento da democracia participativa através da implementação do orçamento participativo.

O Orçamento Participativo (OP) consiste em uma metodologia que possibilita que a população participe nas decisões acerca da aplicação de parte dos recursos municipais, identificando prioridade e propondo ações.

A participação da sociedade se dá ao longo de etapas pré-definidas em assembleias, fóruns e reuniões conduzidas pela administração municipal.

Podemos citar como alguns objetivos do OP:

- Fortalecimento da democracia participativa;
- Estímulo à participação da sociedade no planejamento municipal;
- Fortalecimento das iniciativas da sociedade;
- Incorporação das demandas da sociedade no orçamento municipal.

Você sabia que alguns dos municípios na área de abrangência do NEA-BC realizam o OP?

Macaé, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu são municípios onde há a experiência de Orçamento Participativo. Maiores informações sobre o OP nestes municípios podem ser lidas em:

http://www.macae.rj.gov.br/camaradegestao/conteudo?id=2278

http://www.riodasostras.net/index.php/noticias/orcamento-participativo

http://www.casimirodeabreu.rj.gov.br/det_noticia1.asp?id=1102

Apesar das perspectivas abertas pela existência do Orçamento Participativo para a participação social na gestão pública, vale ressaltar que apenas uma pequena parcela do orçamento é debatida durante as assembleias e reuniões do OP. Além disso, salienta-se que a metodologia e as experiências de OP têm um caráter de consulta à população. Assim, a participação da sociedade em tal mecanismo, de iniciativa da própria gestão pública, não assegura a realização dos investimentos necessários para viabilizar as obras e serviços priorizados pela comunidade.

Por outro lado, independentemente da existência de iniciativas como o Orçamento Participativo, a sociedade pode e deve exercer controle sobre o orçamento público – processo chamado de "participação no orçamento". Esse exercício de controle social vai além das possibilidades muitas vezes abertas pela gestão pública através de iniciativas como o OP, pois amplia-se a visão, a discussão e o controle da sociedade para o orçamento como um todo e não apenas na discussão de prioridades para o possível direcionamento de uma pequena parte dos recursos que serão investidos no município.

Desse modo, mesmo que em seu município exista OP, o ideal é que a participação e o exercício de controle social extrapolem as possibilidades "dadas" pela administração pública e que a população tenha uma postura mais proativa na gestão pública. Por conta disso, neste texto buscamos esclarecer um pouco sobre a elaboração do orçamento, com o objetivo de possibilitar que a sociedade participe independentemente da existência do orçamento participativo.

Essa importância é reforçada pelo fato de que o orçamento público no Brasil é autorizativo e não obrigatório. Desse modo, legalmente, a gestão pública não é obrigada a executar tudo o que está previsto nas leis orçamentárias. O que a legislação define é que não se deve fazer gastos que não estejam previstos nas leis orçamentárias. Daí a importância da intervenção no orçamento. Nesse contexto, reforça-se não apenas a importância da intervenção no processo de elaboração do orçamento, mas também da pressão social para assegurar a implementação do que foi aprovado nas leis orçamentárias.

Como a sociedade pode participar?

- Ampliando o acesso ao conhecimento e às informações sobre orçamento público;
- Pautando o tema e definindo estratégias de atuação nos fóruns, redes e outras articulações sociais pelas Políticas Públicas;
- Estabelecendo diálogo permanente com os poderes públicos (executivo e legislativo) e com o Ministério Público para intervenção no planejamento (elaboração) e execução do orçamento.

Na elaboração do Orçamento:

- Sugerindo Programas e Ações ao Executivo, nos projetos de PPA, LDO e LOA;
- Apresentando sugestões de emendas a parlamentares, caso as propostas não sejam contempladas nos projetos de PPA, LDO e LOA enviados pelo Executivo;
- Acionando o Ministério Público para que o mesmo exija a participação na elaboração das Leis.

Fonte: http://www.redeandibrasil.org.br/em-pauta/orcamento-publico-iniciativas-de--participacao-social-se-multiplicam-no-pais/

Desdobramentos da abordagem do tema no Pró-Lideranças NEA-BC

Após a realização do módulo III, foi proposto que o grupo fizesse uma enquete na localidade sobre o entendimento das funções dos Conselhos Municipais, da Câmara de Vereadores e do Ministério Público e apresentasse os resultados em um destes espaços.

Segue o roteiro básico proposto para a realização da atividade:

- Mapear os espaços políticos de ação local (câmara, conselhos etc.);
- Elaboração do instrumento de pesquisa;
- Aplicação do instrumento, visando levantar, na localidade, as percepções e as dúvidas sobre o papel, as funções e o funcionamento desses espaços de poder;
- Tabular e organizar as informações coletadas;
- Apresentar os resultados nos próprios espaços ou para outros grupos, com a presença de representantes destes espaços, solicitando o esclarecimento das dúvidas levantadas.

Referências

BRASIL. Lei 4.320, de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm

_____. Lei Complementar 101, de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública: uma introdução à lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Orçamento Público: entendendo tudo.

MARTINS, Luiz Gustavo. Introdução ao Orçamento Municipal. In: Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. FASE, 2003.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Orçamentária Anual – exercício 2012. Rio e Janeiro, 2012.

PROGRAMA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS – NEA-BC. Módulo III – Ética na Política: ética na política como estratégia de se garantir transparência, controle social e lideranças políticas comprometidas com a sociedade. Petrobras, Participar, 2011.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. Como Exercer o Controle Social sobre o Orçamento. In: Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. FASE, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). TSE divulga votos de candidatos com registro indeferido – Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2012/Outubro/tse-divulga-votos-de-candidatos-com-registro-indeferido> Acesso em: 09 out.2012.

Sites consultados

Controladoria Geral da União

http://www.cgu.gov.br/

Portal da Transparência – Governo Federal

http://www.portaltransparencia.gov.br/

Prefeitura Municipal de Macaé

http://www.macae.rj.gov.br/camaradegestao/conteudo?id=2278

Prefeitura Municipal de Rio das Ostras

http://www.riodasostras.net/index.php/noticias/orcamento-participativo

Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu

http://www.casimirodeabreu.rj.gov.br/det_noticia1.asp?id=1102

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Controle Social e Orçamento Público Volume IV

Pró-Lideranças NEA-BC

Programas de Educação Ambiental, a partir do viés educacional proposto pela CGPEG/IBAMA, preconizam um movimento permanente de busca por ambientes participativos de aprendizagem. Estas iniciativas representam uma realidade relativamente recente na história da indústria do Petróleo, e também na trajetória da PETROBRAS. O processo de licenciamento ambiental vem se constituindo em campo privilegiado de aprendizado, além de requerer a interação entre múltiplos saberes ou áreas de atuação. Nesse contexto, as condicionantes legais vêm desafiando a sensibilidade e o talento dos quadros corporativos para o estabelecimento de relacionamentos mais positivos com a comunidade, o poder público e os órgãos ambientais. Este material representa parte do conhecimento sistematizado pela equipe da PARTICIPAR – Desenvolvimento e Avaliação de Projetos neste processo de aprendizagem.

Uma boa leitura!

Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Realização

BR PETROBRAS

Órgão Licenciador

IBAMA MMA

A realização do Projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.