

## CONSTRUINDO A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLANO DIRETOR

Amanda Munhoz Buba<sup>1</sup>

doutrina

### RESUMO

O objetivo do presente trabalho é abordar as relações entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano, visando entender em que medida as peças orçamentárias municipais estão articuladas e incorporam as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Buscou-se entender o conceito de orçamento programa, que mantém um vínculo estreito com o planejamento da ação governamental, bem como sua interface com a Política Urbana. O trabalho foi estruturado por um estudo de caso para o município de São Paulo, o qual analisou em que medida o Plano Plurianual Municipal (lei nº15.949/2013) para o quadriênio 2014-2017 possui capacidade de traduzir e viabilizar o que está assumido no Plano Diretor (lei nº 16.050/14). Através da análise dos objetivos almejados para cada Macroárea da cidade, foi estabelecida uma classificação quanto às maneiras de serem concretizados e, para os dependentes de investimento público, buscou-se uma correspondência com os Programas e respectivas Ações do Plano Plurianual.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento. Plano Diretor. Programa. Investimentos.

### ABSTRACT

This paper seeks to analyse the relations between public budget planning and urban planning, attempting to understand to what extent the municipal budget laws are articulated and incorporate the guidelines contained on local Master Plans, as required by the Brazilian federal law. It approaches the concept of budget programming, directly linked to public management, and its connections to urban policies. The work was structured through a case study of São Paulo city, which analysed in what ways the municipal budget documents, valid for four years, are capable to translate and materialize the city's Master Plan. This study examined and assorted the goals established for different parts of the city according to the mechanisms considered convenient to execute them and, for the ones depending on public investments, it searched the correspondence on the programs and actions contained on the budget technical documents.

**KEYWORDS:** Budget. Master plan. Program. Investments.

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista – UFPR. Especialista em Planejamento e Gestão Urbana – USP.

## 1. INTRODUÇÃO

A Política Urbana, conforme estabelecida na Constituição Federal, corresponde às ações executadas pelo poder público municipal para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Políticas urbanas, no plural, podem ser consideradas como um conjunto de políticas públicas que orientam as ações estatais no espaço urbano e que afetam o cotidiano da população na escala local<sup>2</sup>, como a ordenação territorial, a regulação das intervenções públicas e privadas e o fornecimento de infraestruturas, serviços e equipamentos públicos.

Deste modo, entende-se que o planejamento urbano pressupõe a intervenção do Estado, intervenção esta que se dá, principalmente, segundo políticas públicas, mais especificamente políticas urbanas. Planos de urbanismo locais poderiam ser formulados, então, como articuladores de políticas urbanas setoriais em um conjunto de programas, projetos e ações concretas voltados para o atendimento a demandas sociais<sup>3</sup>.

O orçamento público, por sua vez, é o instrumento de planejamento governamental capaz de concretizar as políticas públicas. Seu conceito e papel evoluíram ao longo do tempo: de documento contendo apenas uma previsão de receitas e autorização de despesas, passou ao chamado Orçamento Programa, que deve incluir a programação dos investimentos, definição de objetivos, quantificação de metas, escolha de prioridades e possibilidade de constante monitoramento e avaliação.

As peças orçamentárias brasileiras estabelecidas na Constituição Federal de 1988, constituídas pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, rebatem-se na esfera municipal, escala na qual mantém uma interface direta com o planejamento urbano. O Plano Diretor Municipal, instrumento básico de aplicação da política de desenvolvimento urbano, deve ter suas diretrizes e prioridades incorporadas pelo planejamento orçamentário, tal qual disposto pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.2057/2001), orientando o planejamento de médio prazo (PPA) e de curto prazo (LDO e LOA) no que toca às políticas urbanas.

Apesar do regramento legal, os problemas encontrados nas cidades brasileiras indicam que, quando não há falta ou deficiência de planejamento, há desvinculação entre o que é proposto nos Planos Diretores e o investimento por meio de políticas, programas e obras.

## 2. O ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Fernando Rezende<sup>4</sup>, o orçamento público envolve elementos de diversas áreas (política, jurídica, contábil, econômica, financeira, administrativa). Seu papel

2 ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

3 Idem.

4 REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

inicial, tal qual surgido no início do século XIX, era de controle político sobre os detentores de poder, e o aspecto econômico de disciplina das finanças tinha papel secundário. No século XX o Estado passou a intervir no sistema econômico e o documento, até então utilizado como demonstrativo de receitas e despesas, precisou ser reformulado para servir como um instrumento de administração.

O chamado “orçamento programa” foi difundido nos anos 1950 e 1960 através da Organização das Nações Unidas<sup>5</sup>, que o conceitua como um sistema mais preocupado com as realizações do governo do que com suas aquisições materiais, as quais não são nada além de meios para alcançar as funções que o Estado deve desempenhar. O elemento básico é a estruturação em Programas, que agrupam ações desenvolvidas para se chegar a um determinado objetivo. Considera uma temporalidade que vai além do exercício financeiro, pois entende-se que a elaboração do orçamento anual é apenas uma das etapas do processo de planejamento das ações, muito mais abrangente.

Para sua implementação, é necessário realizar uma programação funcional programática, ou seja, por Programas Finalísticos e pelas Funções, as quais são uniformes a nível nacional, e indicam as principais áreas de investimento (educação, saúde, urbanismo, transportes, entre outros). As Ações, que são o detalhamento dos Programas, devem ser realizadas para a consecução dos objetivos e podem ser de dois tipos: “Atividades”, necessárias para manter o funcionamento da atividade estatal, e os “Projetos”, que fazem a expansão de programas existentes ou implantam novos.

Uma das principais vantagens do Orçamento Programa é a avaliação de alternativas para atingir os objetivos almejados, os quais devem ser indicados em metas a serem atingidas em um período determinado, para possibilitar comparação, avaliação de custos e resultados e um embasamento na escolha de prioridades. Para tal, torna-se necessário estabelecer indicadores capazes de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

No Brasil, a Lei Federal nº 4.320/64 estabeleceu as bases das normas a respeito das finanças públicas. Foi inovadora ao introduzir mecanismos de controle e, principalmente, a figura do Orçamento Programa, viabilizado pelas normas trazidas no Decreto Lei nº 200/67, que define o planejamento como um dos princípios fundamentais da administração federal. Deste modo, a metodologia de elaboração do orçamento foi alterada e este passou a articular-se mais fortemente com o planejamento governamental, sendo visto como um instrumento que identifica recursos e despesas ligados a programas de governo já estabelecidos e de duração mais longa.

A Constituição de 1988 trouxe um sistema integrado de planejamento e orçamento, estabelecendo três peças básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem estar

<sup>5</sup> Idem.

articuladas entre si. O PPA estabelece as ações de governo na esfera federal, estadual ou municipal para quatro anos, demonstrando os programas de trabalho, a previsão de receitas, as despesas a serem realizadas e os objetivos e metas a serem atingidos. Entra em vigência a partir do segundo ano de mandato do governante, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte, de maneira a permitir continuidade das políticas públicas e servir como período de transição.

A LDO, por sua vez, constitui o elo entre o PPA e a LOA, que faz o detalhamento e a execução anual. A partir do PPA, a LDO define as metas e prioridades para o ano seguinte, determina as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e de pessoal, e estabelece orientações para elaboração do orçamento anual<sup>6</sup>. A LOA, finalmente, consiste no orçamento propriamente dito e compreende a estimativa de receitas e autorização de despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação anual e estratégia de implementação das políticas públicas. Contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento<sup>7</sup>.

### 3. A RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO URBANO

A Constituição de 1988 contém um capítulo sobre a Política Urbana (art. 182 e 183), resultante de emenda popular proposta durante a Assembleia Constituinte. Instituiu uma política urbana descentralizada, de atribuição do poder local. O Plano Diretor Municipal, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, é entendido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a qual deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição aconteceu somente em 2001, com a aprovação da lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que reconhece a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social<sup>8</sup>, no contexto de um país essencialmente urbano. Instituiu a responsabilidade do Estado em assegurar direitos urbanos, a função social da propriedade, o direito à cidade e a gestão democrática, e trouxe regras que impactam diretamente o planejamento orçamentário. Em seu art. 40 determina que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O Plano Diretor poderia assemelhar-se a um Plano de Ação<sup>9</sup> construído para

6 PRADO FILHO, Omar Borges do. **O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade**. *Sociedade e Cultura*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>

7 Idem.

8 ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

9 SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <[http://www.peruibe.sp.gov.br/A\\_Integracao\\_do\\_PPA\\_ao\\_PD\\_na\\_Adm\\_Publica\\_Municipal\\_v5.pdf](http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf)>. Acesso em 11/09/16.

enfrentar problemas concretos, identificados com base num diagnóstico da realidade local, direcionando os investimentos e ações do poder público. Contudo, não tem sua forma normatizada e, apesar das disposições do Estatuto da Cidade, não há uma determinação clara de como se articula e orienta as operações de intervenção pública no território<sup>10</sup>.

## 4. ESTUDO DE CASO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, sendo o Plano Plurianual a correlação mais próxima ao planejamento de políticas públicas e, em especial, ao Planejamento Urbano, o presente estudo de caso buscou fazer uma comparação entre os instrumentos de planejamento do Município de São Paulo, interpretando em que medida estão articulados para a construção de um projeto de cidade compactuado no Plano Diretor.

### 4.1. PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL

O PPA foi, conforme determina a lei, apresentado até 30 de setembro e aprovado em 30 de dezembro de 2013, enquanto o Plano Diretor foi encaminhado ao Legislativo em 26 de setembro de 2013 e aprovado em 31 julho de 2014. Considera-se, portanto, compatível a observação conjunta dos dois documentos, contemporâneos em sua formulação e aplicados a um mesmo período. O Município conta ainda com o Programa de Metas, plano de gestão que cada prefeito deve apresentar no início de mandato.

A lei nº 15.949/2013 dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 no município de São Paulo e afirma que constitui o instrumento mais importante para a implementação de políticas públicas. Trata diretamente da interface com o planejamento urbano ao dispor em seu art. 3º que

Os Programas obedecem à diretriz da regionalização das ações e estão em consonância com o Plano Diretor vigente, distribuídos em cinco articulações territoriais: I - resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis; II - estruturação do Arco do Futuro; III - fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos; IV - requalificação da área central; V - ordenação das bordas da cidade.

Para cada Programa correspondem: objetivo a ser atingido; indicadores de acompanhamento e resultados esperados; valor global e fontes de financiamento; ações necessárias e respectivo detalhamento; e órgão responsável (secretaria).

### 4.2. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

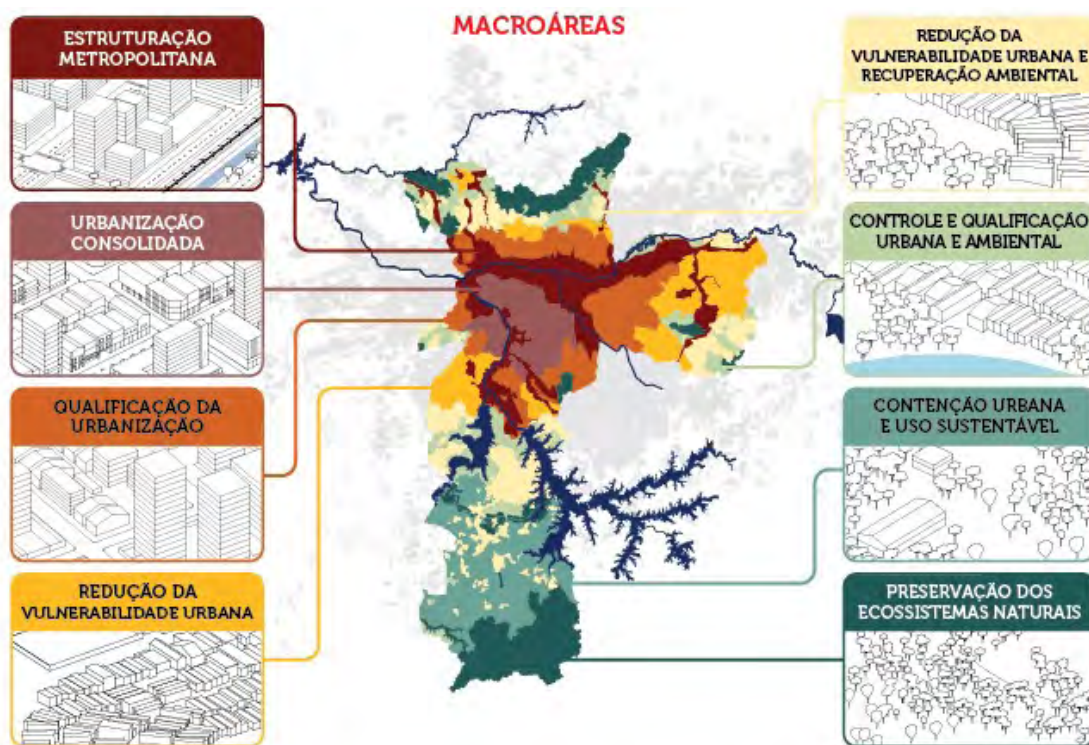
A lei nº 16.050/2014, por sua vez, estabelece que o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, com horizonte até 2030 e determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território, constitui o instrumento básico

<sup>10</sup> CARVALHO PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.



da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem estar e a qualidade de vida de seus habitantes. Em seu art. 3º dispõe que, ao orientar o planejamento urbano municipal, deve ter suas diretrizes, objetivos e prioridades respeitados pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano de Metas.

O Ordenamento Territorial classifica o município em oito Macroáreas (não necessariamente coincidentes com os limites das 32 subprefeituras) que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais. Além dos objetivos territoriais, da regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e do regramento dos instrumentos de Política Urbana, o PDE também determina ações prioritárias para algumas políticas públicas setoriais, como saneamento, habitação, mobilidade e áreas verdes.



Macroáreas do Município de São Paulo. Fonte: São Paulo (2014).

O papel de controle, acompanhamento e avaliação do Plano é atribuído às Subprefeituras e aos Conselhos Participativos Municipais, em especial ao de Política Urbana, que devem supervisionar a execução do planejamento urbanístico veiculado pelas leis orçamentárias. Para tanto, o Executivo é responsável por enviar relatórios anuais de monitoramento da implementação do Plano Diretor Estratégico, com detalhamento dos recursos e das respectivas aplicações empreendidas no período. A Prefeitura deverá ainda publicar regularmente indicadores que contemplem diferentes dimensões da avaliação de desempenho das políticas públicas, abordando sua eficiência, eficácia e efetividade.

### 4.3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Levando-se em conta o estabelecido no PDE, entende-se que a análise de sua implementação poderia acontecer segundo três elementos: resultados obtidos quanto aos objetivos para as diferentes áreas da cidade, conforme a ordenação territorial; avanços quanto às ações prioritárias setoriais; e desempenho dos instrumentos urbanísticos e ambientais. A relação com o orçamento público está diretamente estabelecida nos dois primeiros casos e, apesar de a análise entre as políticas setoriais e o orçamento ser pertinente, optou-se por buscar compreender a correspondência entre os Programas orçamentários e os Objetivos Específicos a serem alcançados nas Macroáreas, voltando a atenção para cada um dos territórios e em como os investimentos estão distribuídos nas subprefeituras.

Portanto, como estudo de caso buscou-se entender e sistematizar em uma matriz, dentre os objetivos almejados para as diferentes Macroáreas: 1) quais necessitam de investimento direto do poder público para serem concretizados; 2) quais dependem fundamentalmente de regulação urbanística e ambiental; 3) quais dependem de ações de outras esferas governamentais e 4) quais não se apresentam com uma formulação clara ou constituem apenas uma “intenção”.

Foi possível identificar a regulação urbanística e ambiental como principal ferramenta para se alcançar objetivos como os que dizem respeito ao controle de densidades construtivas e demográficas, incentivos a usos não residenciais, restrição da ocupação de áreas impróprias, compatibilização do parcelamento do solo com as condicionantes naturais, entre outros afins. São diretrizes para o ordenamento territorial que dependem de obrigações e incentivos que o poder público oferece ao setor privado na construção do espaço urbano. Grande parte dos objetivos instituídos para as Macroáreas, no entanto, dependem diretamente de investimentos públicos, como os que indicam garantia no acesso a equipamentos públicos, regularização fundiária, reurbanização de favelas, produção de habitação de interesse social, melhorias no sistema de mobilidade urbana, proteção do ambiente natural e melhoria da drenagem.

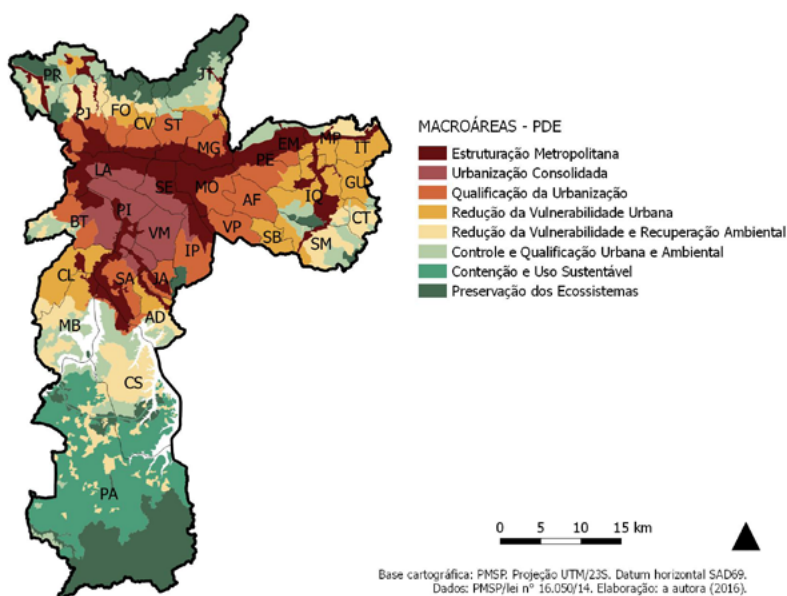
É importante salientar que muitos objetivos podem ser classificados em mais de uma categoria, pois necessitariam de ações combinadas para serem alcançados, ou dependem diretamente de outras esferas governamentais, por exemplo: abastecimento de água, saneamento básico e transporte sobre trilhos, que envolvem o governo do estado. Outros, como ampliar a oferta de empregos e incentivar atividades econômicas de escala metropolitana, dependem de uma conjuntura econômica nacional e de incentivos que extrapolam a escala do município. Há, ainda, os que expressam intenções que careceriam de maior formulação, ou onde investimento público e a regulação municipal contribuem, mas não seriam suficientes para atingir o objetivo (como geração de empregos nas áreas periféricas, consolidação de centralidades e promoção do desenvolvimento rural sustentável, entre outros).

Em seguida, visando compreender as relações entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual, tomou-se como objeto de análise aprofundada aqueles objetivos em que se entendeu necessário investimentos públicos diretos para encontrar no PPA uma correspondência com uma ou mais Ações orçamentárias e respectivo Programa. Como opção metodológica foram consideradas apenas aquelas concorrentes para a expansão das atividades governamentais, correspondentes a “projetos”. Não foram incluídas na análise as despesas classificadas como “atividades”, mas é importante salientar que política urbana não se traduz apenas em obras: os processos de planejamento, manutenção dos serviços e equipamentos, bem como a continuidade das políticas setoriais, são fundamentais.

#### 4.4. RESULTADOS

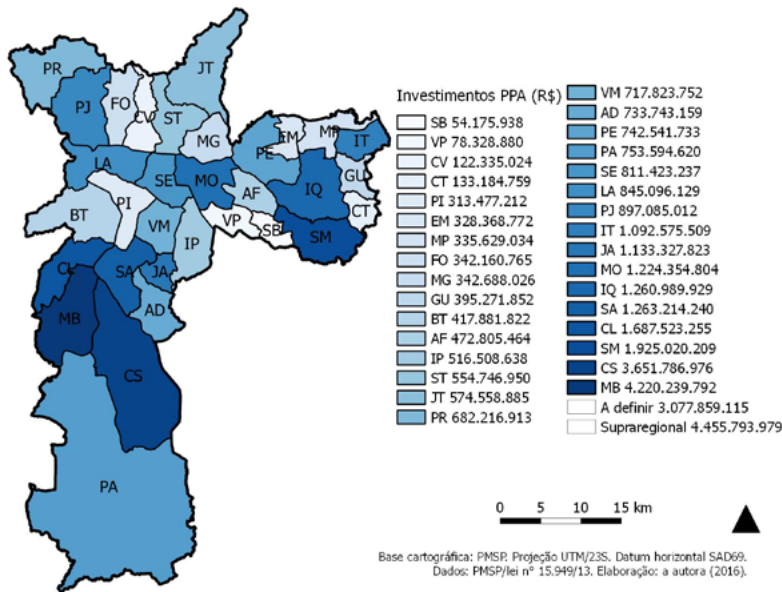
Após a análise da Matriz contendo os objetivos de cada uma das Macroáreas e suas associações com o Plano Plurianual, foram elaborados mapas para ilustrar a distribuição por subprefeituras de seis Ações orçamentárias relacionadas mais diretamente ao planejamento urbano, contendo os valores totais previstos para os quatro anos de vigência, além de um mapa que demonstra o valor total em “Projetos” de todo o PPA para cada Subprefeitura. O primeiro mapa contém a divisão nas oito Macroáreas proposta pelo Plano Diretor sobreposta às subprefeituras.

MAPA 1 - MACROÁREAS PDE e SUBPREFEITURAS

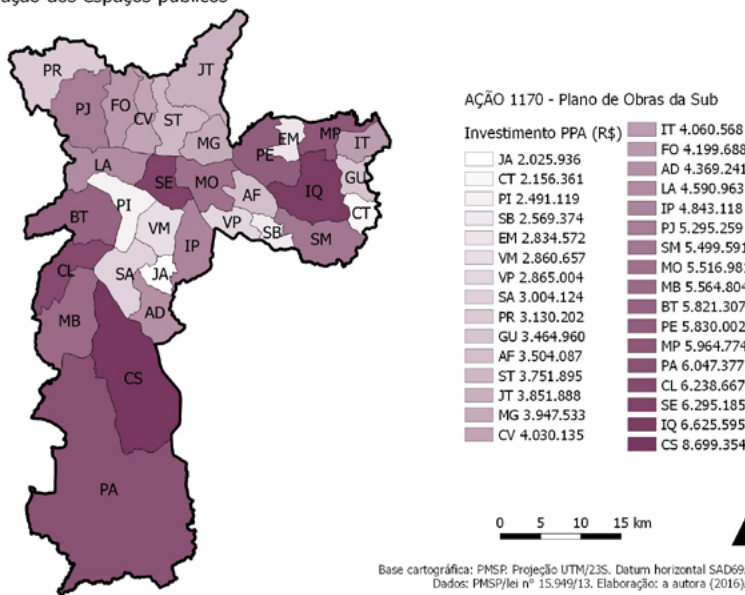




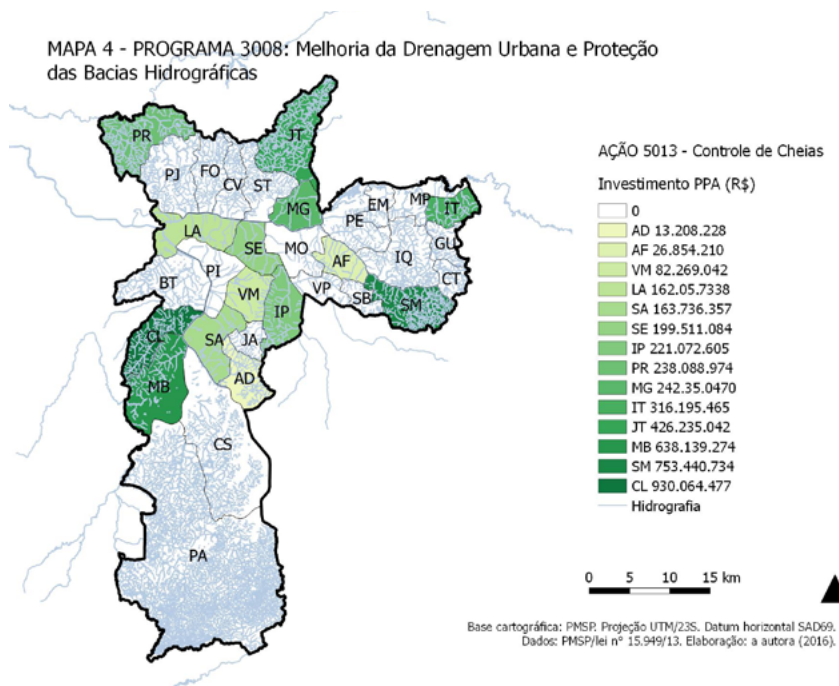
MAPA 2 - TOTAL DE INVESTIMENTOS (2014-2017)



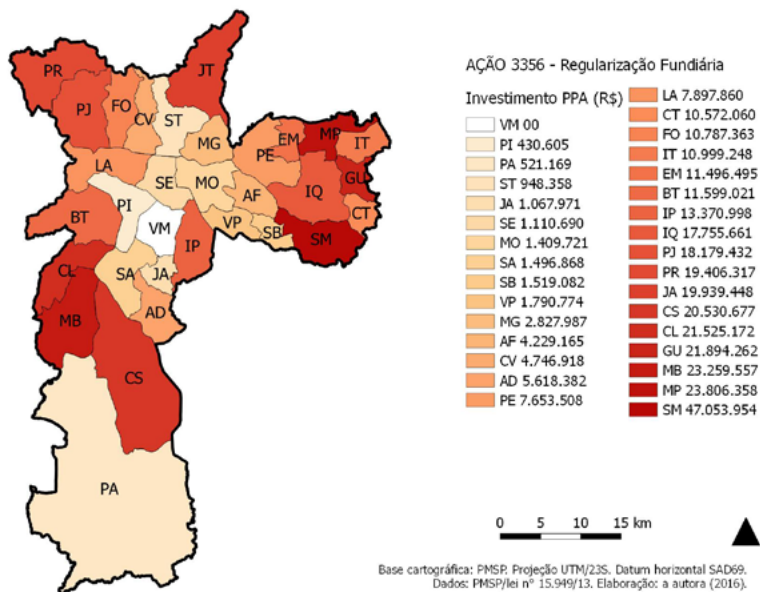
MAPA 3 - PROGRAMA 3022: Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos



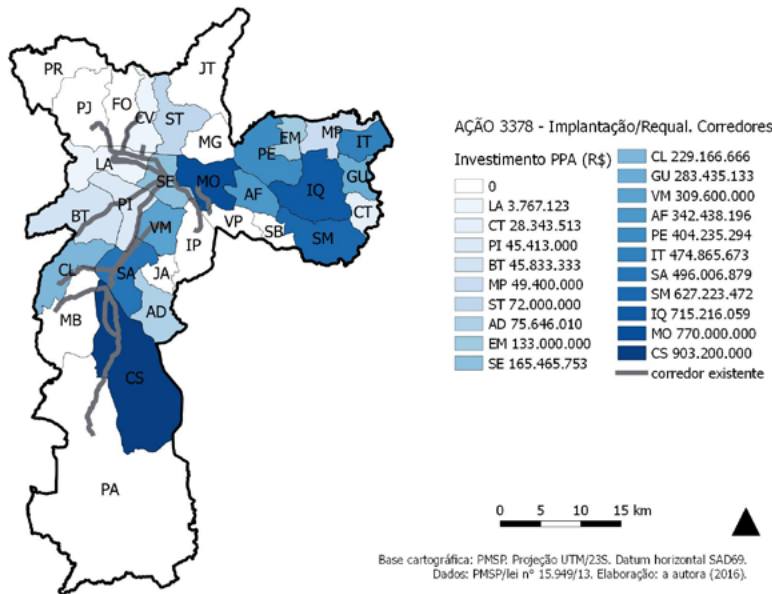
MAPA 4 - PROGRAMA 3008: Melhoria da Drenagem Urbana e Proteção das Bacias Hidrográficas



MAPA 5 - PROGRAMA 3002: Acesso à Moradia Adequada



MAPA 6 - PROGRAMA 3009: Melhoria da Mobilidade Urbana Universal



doutrina

Ao observar os mapas, em especial o que apresenta os investimentos totais previstos para os quatro anos discriminados por subprefeitura (Mapa 02), percebe-se que houve, de fato, uma distribuição de investimentos no território, inclusive com altos valores em subprefeituras periféricas, como M’Boi Mirim (MB), Capela do Socorro (CS), Itaquera (IQ) e São Mateus (SM), enquanto que algumas áreas mais centrais, como Pinheiros (PI) e Butantã (BT), obtiveram somas menores. Ao mesmo tempo, locais relativamente bem servidos de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, como Santo Amaro (AS), Mooca (MO), Lapa (LA) e Vila Mariana (VM), tiveram valores estipulados bem maiores do que muitas áreas carentes de intervenções, como Guaianases (GU), Cidade Tiradentes (CT) e Sapopemba (SB). Os mapas com os gastos autorizados pelo PPA para obras de drenagem (Mapa 04), corredores de ônibus (Mapa 06) ou regularização fundiária (Mapa 05), por outro lado, demonstram que os valores previstos para as subprefeituras correspondentes ao setor sudoeste (área mais valorizada) são menores se comparados com outras mais periféricas.

A busca pela melhoria da mobilidade urbana acontece em todas as Macroáreas, visto que o problema se repete na totalidade do município, e corresponde a um Programa do PPA que dispõe de mais de 11% do montante total do orçamento. Objetivos de política habitacional (regularização, urbanização e promoção de habitação de interesse social) também foram citados em todas as regiões (com maior ou menor importância) e correspondem ao Programa “acesso à moradia adequada”, que, por outro lado, tem apenas 1,29% do total de recursos previstos do PPA.

A Ação correspondente ao Plano de Obras das Subprefeituras (Mapa 03), integrante do Programa “Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos”, teria potencial para alcançar diversos objetivos do PDE relacionados a melhorias

urbanísticas nos bairros, inclusive nas áreas mais precárias. No entanto, recebe apenas dois a oito milhões de reais por subprefeitura (cada uma com 400 mil habitantes, em média) para o total de quatro anos.

Muitas ações, como a “construção de Unidades Básicas de Saúde”, que melhorariam o acesso às políticas públicas, estão previstas no PPA com igual montante orçado para cada uma das 32 subprefeituras. Desta maneira, o PPA não reflete uma escolha de prioridades ou planejamento da implantação dos equipamentos. Será na LDO e na LOA que a escolha irá acontecer, não necessariamente para atender as subprefeituras mais necessitadas, podendo dar continuidade ao processo de concentração de investimentos nas áreas mais centrais, a depender da intenção política.

Pode-se dizer que, em áreas consolidadas e bem servidas de serviços e infraestruturas, as metas do Plano Diretor estão mais diretamente relacionadas à regulação urbanística, para controlar e direcionar a ocupação da melhor maneira e manter a qualidade do que já existe. Nas áreas vulneráveis, em contrapartida, os objetivos são muito dependentes de investimentos públicos, justamente porque houve uma ausência histórica de fornecimento de equipamentos sociais, infraestrutura, habitação e mobilidade, e porque a maioria das construções já está ilegal urbanisticamente. Nas áreas rurais, por sua vez, as diretrizes estão ligadas à regulação ambiental, para garantir a preservação, ou necessitam de investimentos públicos concomitantes.

O gráfico abaixo, que contém a percentagem do total previsto no PPA para cada Programa, demonstra que o montante direcionado para os programas envolvidos mais diretamente na consecução do desenvolvimento urbano (habitação, espaços públicos, proteção das bacias hidrográficas) ainda é pequeno, se comparado com despesas com educação e saúde, por exemplo. Ganha destaque, em contrapartida, o valor destinado à mobilidade urbana. O valor destinado ao pagamento da dívida pública (correspondente aos encargos especiais) e os gastos com a administração pública (suporte administrativo e servidores) somados representam mais da metade das despesas. Em tal cenário, não há recursos suficientes para a execução da política urbana preconizada pelo próprio Plano Diretor, dificultando o planejamento de ações de longo prazo.

## % DO TOTAL POR PROGRAMA - PPA 2014-2017



Gráfico da distribuição do orçamento do Plano Plurianual. Fonte: Lei nº 15.949/13 (SÃO PAULO, 2013). Elaboração: a autora (2016).

Conclui-se que a redação da lei que institui o Plano Diretor Estratégico de São Paulo está compatível com o Estatuto da Cidade quanto à exigência de integração com as peças orçamentárias. Pode-se dizer que grande parte dos objetivos necessitam de investimentos públicos diretos para serem concretizados, e é possível encontrar, para a maioria deles, uma correspondência com Programas contidos no Plano Plurianual. No entanto, tal constatação não significa que o PPA (e sua execução pelas leis anuais) reflete um planejamento orçamentário totalmente compatível com o planejamento urbano, nem mesmo quando elaborados em uma mesma gestão e por um município com elevada capacidade de corpo técnico.

O campo de “detalhamento da ação”, implantado no PPA 2014-2017, permite maior transparência ao processo de planejamento e execução orçamentária, além de conduzir as Secretarias a um esforço de territorialização de seus investimentos. Contudo, nota-se que um valor significativo é apresentado como “supraregional” ou “a definir”, ou a Ação nem mesmo está discriminada por subprefeitura: o avanço esbarra na dificuldade técnica (e eventualmente política) das secretarias e unidades em chegarem a uma especificação orçamentária por subprefeitura, o que poderia gerar maiores conflitos na disputa pelos investimentos.

Cabe salientar que o Plano Plurianual contém os investimentos previstos, e o documento analisado, em particular, foi elaborado e executado em um cenário econômico e político instável e de crise. Para uma análise completa da implementação da política urbana, seria ideal confrontar ainda os dados dos gastos efetivamente executados nesses quatro anos com os previstos.

doutrina

## 5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

De maneira geral, a evolução do orçamento público levou à aproximação com o planejamento, tornando-o um instrumento efetivo de programação, de modo a subsidiar a escolha de prioridades. Além disso, o chamado orçamento programa possibilita uma avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e aplicação das receitas, sendo uma ferramenta essencial para a ação gerencial governamental. Ao mesmo tempo, constitui um instrumento de viabilização de determinado plano de governo, constituindo uma peça eminentemente política, que gera lutas na apresentação de emendas, na sua liberação e na sua execução<sup>11</sup>.

No quadro atual de escassez de recursos, a priorização e melhor utilização do dinheiro público são o caminho para a redução dos grandes problemas urbanísticos observados na maioria dos municípios. No entanto, apenas a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, é que os instrumentos orçamentários do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Diretor foram legalmente vinculados, criando uma necessidade de integração ainda não amadurecida pela maior parte das administrações Públicas<sup>12</sup>.

Pode-se dizer que os problemas verificados nas cidades brasileiras não decorrem da ausência de Planos Diretores, e sim da inexecução da política de desenvolvimento urbano preconizada por parte dos instrumentos orçamentários capazes de concretizá-la; ou ainda porque é aplicada apenas em parte da cidade, muitas vezes havendo uma concentração de investimentos em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento de áreas precárias. Há, ainda, os casos de Planos Diretores defasados, mal elaborados tecnicamente, construídos sem a participação popular exigida pelo Estatuto ou propositalmente utilizados como ferramenta para favorecer determinados setores e grupos de influência.

O que pode ser constatado em muitos municípios é a existência do chamado “plano discurso”, que cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos, estando desvinculado da gestão urbana e distante da prática<sup>13</sup>. A vivência da cidade demonstra isso: o intenso debate público no decorrer da elaboração e tramitação do Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, bem como após sua aprovação, deu-se majoritariamente ligado aos instrumentos urbanísticos de regulação da atuação privada, principalmente o zoneamento. A parte programática (objetivos e ações públicas previstas para alcançá-los), mais diretamente conectada aos investimentos do orçamento público, foi menos discutida. A própria análise feita no presente estudo demonstrou, ainda, que diversos objetivos constantes do Plano eram apenas “intenções”, não havendo sinalização de como se deveria proceder para alcançá-los.

11 PRADO FILHO, Omar Borges do. **O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade**. *Sociedade e Cultura*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>

12 SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <[http://www.peruibe.sp.gov.br/A\\_Integracao\\_do\\_PPA\\_ao\\_PD\\_na\\_Adm\\_Publica\\_Municipal\\_v5.pdf](http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf)>. Acesso em 11/09/16.

13 VILLAÇA, 1999. Apud, MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 116-117.



O Plano Diretor deve ser entendido como gestão política da cidade<sup>14</sup>. A alocação de recursos públicos é feita pelo sistema político, e os políticos apresentam interesses próprios, como a necessidade de mostrar resultados ao eleitorado ainda dentro do período de mandato, o que reduz os incentivos para que se desenvolvam políticas públicas de longo prazo<sup>15</sup>.

Os Planos Diretores atravessam várias gestões, porém, mesmo quando legalmente instituídos, são preteridos aos Planos de Governo<sup>16</sup>, que acabam ganhando destaque. O Plano Plurianual e o orçamento anual, por possuírem uma temporalidade mais próxima ao mandato, acabam sendo os instrumentos utilizados pelos gestores para executarem seus Planos de Governo. A concretização do Plano Diretor esbarra, ainda, em dificuldades relacionadas à fragmentação institucional, falta de articulação entre as ações setoriais, descontinuidade das ações em cada gestão e descontinuidade do próprio corpo técnico, principalmente em prefeituras de municípios pequenos.

É essencial, portanto, aproximar o planejamento da gestão, para que os Planos Diretores ultrapassem o estado de mero documento de boas intenções e cheguem a constituir um verdadeiro instrumento orientador do investimento público e da gestão orçamentária no que concerne o desenvolvimento urbano:

Um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de Planos Diretores aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras que, aparentemente, não obedecem a plano nenhum<sup>17</sup>.

A análise das intervenções concretas de urbanismo deve ser realizada em conjunto com a análise das políticas urbanas e da ação do Estado<sup>18</sup>, com o acompanhamento de sua implementação e visibilidade dos resultados para possibilitar o controle social e a legitimação de seus objetivos.

As realizações e a própria importância do Plano Diretor Municipal só podem ser mensuradas se forem previstas formas de monitoramento e controle que abordem aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações e respectivos investimentos empreendidos, com base em ferramentas que possibilitem a apropriação por parte da população. A avaliação deve ser entendida como parte do processo do desenvolvimento das políticas públicas, mais especificamente das políticas urbanas em direta relação com o Plano Diretor, exigindo uma averiguação sistemática do cumprimento de sua função social.

14 RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UF RJ-FASE, 2003.

15 CARVALHO PINTO, Víctor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

16 SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <[http://www.peruibe.sp.gov.br/A\\_Integracao\\_do\\_PPA\\_ao\\_PD\\_na\\_Adm\\_Publica\\_Municipal\\_v5.pdf](http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf)>. Acesso em 11/09/16.

17 MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 116-117.

18 ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

O orçamento é o instrumento que concretiza uma boa ou má gestão, e por isso mesmo é essencial que seu conhecimento seja apropriado por parte da população e dos envolvidos na administração pública, inclusive os planejadores urbanos, realizando uma cobrança de resultados dos investimentos. A participação popular, tanto na construção do orçamento como do planejamento urbano, hoje é obrigatória e encontra respaldo na lei. Conforme afirma Guedes<sup>19</sup> (2013), conhecer o orçamento público é fundamental para o desenvolvimento da cidadania e para embasar as demandas sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, **Luiz Guilherme Rivera. Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas.** São Paulo: Mackenzie, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)>. Acesso em 05/09/2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CARDOSO, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf)>. Acesso em 14/11/16.

CARVALHO PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade.** 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e Cidadania.** 1. Ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública.** In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL, 2, 2011, São Paulo. Tópico temático. São Paulo. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Congresso/II\\_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc)>. Acesso em 11/09/16.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. *Para Entender a Crise Urbana.* São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PRADO FILHO, Omar Borges do. **O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade. Sociedade e Cultura.** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>. Acesso em 14/10/16.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

<sup>19</sup> GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e Cidadania.** 1. Ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012, p.120.

RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31\\_-\\_lei\\_16050\\_-\\_plano\\_diretor\\_estratgico\\_1428507821.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_-_lei_16050_-_plano_diretor_estratgico_1428507821.pdf)>. Acesso em 02/08/2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/LEI\\_%2015949\\_PPA.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/LEI_%2015949_PPA.pdf)>. Acesso em 14/11/16.

SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <[http://www.peruibe.sp.gov.br/A\\_Integracao\\_do\\_PPA\\_ao\\_PD\\_na\\_Adm\\_Publica\\_Municipal\\_v5.pdf](http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf)>. Acesso em 11/09/16.