



Processo de Monitoramento de Investimentos Públicos: um ensaio na subprefeitura de Cidade Ademar

Monitoring Process of Public Investments: a study in the submunicipality of Cidade Ademar

Sofia Arrias Bittencourt¹, Residente em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sofia.ab@gmail.com

¹ Arquiteta e Urbanista com graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC e intercâmbio acadêmico na University of Salford, Manchester - Inglaterra. Bolsista de pesquisa do grupo PET/ARQ - UFSC durante três anos nos quais desenvolveu pesquisa sobre os temas de Acessibilidade Espacial (2009), Morfologia Urbana (2011) e Patrimônio (2012). Especialista em Planejamento e Gestão Urbana no primeiro Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU/PMSP).

RESUMO

Este estudo busca compreender o processo de realização de projetos públicos, considerando os diferentes processos da gestão pública que o levam do planejamento à materialidade.

Com a utilização de referenciais teóricos que variam de avaliação de políticas públicas, monitoramento e gestão, e descentralização e transparência, buscou-se compreender como é feito o acompanhamento atual de projetos a partir de diferentes entes da administração e delinear uma maneira em que isso poderia ser feito buscando uma melhor gestão destes projetos.

Para tanto foram realizados entrevistas e conversas com técnicos em diversas escalas, além de análises da bibliografia, para a criação de um fluxograma de monitoramento.

Com a criação deste fluxograma espera-se criar dentro da escala local, uma instância de gestão horizontal a partir do território, facilitando o processo de planejamento a partir da subprefeitura e criando um ciclo de informação entre todos os entes envolvidos.

Palavras Chave: planejamento urbano, gestão, descentralização;

ABSTRACT

The study sought to comprehend how public projects are developed from an administrative point of view, considering the different process of public management that lead from planning to the materialization of the object.

Using the thorical references that range from evaluating public policies, monitoring and management, and decentralization and transparency, the search for understanding how projects are currently monitored from different scales of the administration and outline a way in which it could be done, seeking a better project management.

For instance, the creation of the flowchart creates the possibility of monitoring from the local administration, as an instance of horizontal management from the territory, facilitating the planning process starting from the submunicipality and creating an information circle between everyone involved.

Keywords: urban planning, management, decentralization;

INTRODUÇÃO

A inquietação inicial que estimulou a realização desse trabalho² foi a percepção da desconexão entre o planejamento e sua implementação e os intrincados meandros da gestão pública desde uma decisão até sua materialização.

Uma das grandes questões vistas no trabalho dos Planos Regionais³ é a manutenção dos problemas encontrados nas subprefeituras apesar das diversas iniciativas realizadas pelo poder público e seu sistema de planejamento. Além disso, não é possível encontrar um acompanhamento territorializado, por parte do poder público, sobre o que foi ou não realizado e a conexão dessa realização com os diversos componentes da gestão administrativa pública, como leis específicas, dotações orçamentárias, etc.

Apesar de existir um grande componente político sobre como as decisões são tomadas no âmbito urbano, e que possui uma grande influência sobre o processo de planejamento, a pesquisa buscou limitar-se a discussão do que ocorre após a decisão tomada e do processo de tornar projetos em realidade.

A questão é como fazer o planejamento incluir essas possibilidades dentro do seu processo, melhorando a sua integração e eficácia de uma maneira sistemática. Mas será que essa iniciativa não pode passar primeiro pela melhoria da gestão de informação técnica e principalmente descentralizada? Os próprios técnicos têm dificuldade de conhecer as extensões do que é feito e do que pode ser feito dentro de uma cidade como São Paulo, e o trânsito de informações entre os diferentes entes do Município ocorre de maneira bastante segmentada. Como foi relatado em uma das entrevistas “O orçamento é uma caixa preta, aqui e em qualquer lugar. Sempre tive problemas no debate do orçamento participativo, pois ele é importante mas acaba não sendo verdadeiro porque nem os gestores dominam a peça orçamentária.”. Ou ainda “Ocasionalmente, acontece de (a Subprefeitura) só tomar conhecimento quando o investimento está pronto e para inaugurar.”

Esta inquietação mais ampla sobre a desconexão do planejamento com os outros componentes que formam o espaço urbano se traduziu em buscar mapear o caminho percorrido por qualquer investimento público, que se materializa fisicamente, desde sua criação enquanto vontade política (Programa de Metas) até o seu Pagamento e Licenciamento de Operação. Assim, buscou-se construir uma sistematização para que se acompanhe o planejamento, suas dificuldades e como todo esse processo influencia a construção das cidades.

DUALIDADE ENTRE O PLANEJAMENTO LOCAL E O CENTRAL BASEADO EM DADOS.

Para apreender como é feito o monitoramento dos investimentos públicos atualmente na Prefeitura de São Paulo foram realizadas duas entrevistas⁴, uma com a Subprefeitura e outra com

² A pesquisa foi realizada durante o Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana (2015/2016) na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU-PMSP).

³ Com a participação dos Residentes na realização dos Planos Regionais das Subprefeituras e a emergência de diversas questões pela realização prática do processo de planejamento, os alunos puderam propor diferentes temas para serem desenvolvidos como trabalho final, baseados em suas experiências e eventuais referenciais teóricos.

⁴ As entrevistas foram utilizadas para esclarecimento e confirmação das informações levantadas ao longo do processo de trabalho, não constituindo processo de metodologia devido às restrições de tempo.

a Secretaria de Governo Municipal, baseadas em diversos questionamentos que possibilitaram a delimitação dos seguintes panoramas.

PLANEJAMENTO LOCAL

Para melhor compreender o papel da Subprefeitura na realização dos investimentos setoriais que estão sendo investigados no trabalho, foi feita uma entrevista com o Chefe de Gabinete da Subprefeitura de Santo Amaro. O entrevistado foi selecionado pois além de ter uma visão ampla da Subprefeitura atualmente, já foi Subprefeito em Capela do Socorro no período de 2002-2004 e vivenciou os diversos períodos de descentralização.

O propósito desta entrevista era entender como ocorre a transmissão de informações dentro da Prefeitura, de órgãos centralizados para os descentralizados, a partir de uma perspectiva da Subprefeitura como representante do Executivo no território.

PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DOS INVESTIMENTOS SETORIAIS

Atualmente, a participação da Subprefeitura nos Investimentos Setoriais é extremamente reduzida. Um panorama bem diferente do que foi proposto pela Lei das Subprefeituras em 2002, conforme discutido anteriormente, onde a Subprefeitura seria o centro de Planejamento das políticas do território, com o cuidado das políticas locais de maneira descentralizada a partir das diversas coordenadorias propostas na Lei nº 13.399. No entanto, a partir de 2005, o processo de descentralização administrativa, política e econômica foi interrompida, e atualmente a subprefeitura possui um papel de zeladoria. As possibilidades de realização das subprefeituras estão relacionadas à zeladoria, manutenção, pequenas intervenções urbanas e melhorias a partir de um orçamento restrito à estas atividades.

Esse papel esvaziado, com uma grande diferença entre o seu propósito inicial, o que está previsto em lei e a prática atual, cria uma dificuldade até de aderência frente às secretarias, sobre participar e auxiliar na formação de políticas através de uma visão local. Como foi citado na entrevista “As obras setoriais, de educação, saúde, são decididas no âmbito das secretarias, o máximo que acontece é que via subprefeitura ocorrem as demandas, os pedidos e isso é enviado para as secretarias, mas a discussão não ocorre com a participação das Subprefeituras.”

Alguns processos passam pela Subprefeitura para auxílio na possibilidade de realização, geralmente quando existe alguma dificuldade em relação ao uso não-dominial da área pretendida pela secretaria, uma vez que o Subprefeito é legalmente responsável por esses usos. Ou seja, quando alguma secretaria tem investimentos em áreas que não lhe pertencem, ela necessita pedir a transferência dessa área e a subprefeitura é acionada para dar um parecer técnico via cadastro. No entanto, às vezes esse processo é feito de maneira desorganizada e o investimento é realizado antes da transferência da posse do terreno, como um exemplo citado pelo entrevistado onde existe um equipamento da Secretaria de Saúde já construído em área de posse Secretaria de Assistência Social e que está sendo ajustado na Subprefeitura somente agora.

Na busca por uma melhor intersecção de planejamento entre as Secretarias e as Subprefeituras, o entrevistado citou a implementação dos Governos Locais que são encontros mensais entre representantes das secretarias e o Subprefeito para troca de informações. Esse modelo foi implementado em todas as 32 Subprefeituras, no entanto não existe um modelo ou formato

previsto para realização, ou seja, é bastante dependente da Subprefeitura e ocorre de maneiras diversas.

Em Santo Amaro, o espaço do Governo Local está sendo bastante utilizado para esse alinhamento, inicialmente foram feitas apresentações por todas as secretarias e as reuniões seguintes desde então são utilizadas para o acompanhamento dessas previsões. Segundo o entrevistado “O local de excelência de planejamento das necessidades é no Governo Local. A Subprefeitura é a prefeitura no território, mas para que isso funcione é preciso ter empoderamentos: administrativo, com equipe para trabalhar, orçamentário, para realizar as atividades, e político, para dialogar com as pastas centralizadas.”

Atualmente, esse Governo Local tem o status de um fórum para troca de informações, com foco em compatibilizar e acompanhar, porém sem poder sobre as decisões setoriais. Em geral, se utilizam do Programa de Metas como base, pois foi o instrumento organizado de maneira mais territorial no início da gestão.

No entanto, o próprio Programa de Metas não foi desenvolvido com muita participação ativa da Subprefeitura, ou seja, foi baseado nas metas previstas no Programa de Governo do Prefeito e no nos projetos previstos pelas respectivas secretarias, de acordo com os seus planejamentos internos. Porém, devido a esse caráter territorial do mesmo ele tem possibilidades de acompanhamento que são muito interessantes do ponto de vista local, o que poderia acontecer via PlanejaSAMPA, mas a alimentação da informação é realizada diretamente pelas secretarias e muitas vezes fica defasada.

Outra questão apontada pelo entrevistado como um problema que aparece na instância do Governo Local, é a diferença de unidades territoriais que são adotadas pelas secretarias em seus planejamentos. Por exemplo, Saúde, Educação e Assistência Social respondem por mais de uma Subprefeitura, Saúde e Educação combinam Santo Amaro e Cidade Ademar, que possuem características e necessidades muito diferentes e que podiam ser lidadas de maneira dedicada onde são maiores. Além disso torna difícil a compatibilização das intervenções, uma vez que “ (...) a Segurança olha pra um território, a Educação olha pra outro, a Saúde para outro, na hora que tenta-se discutir em conjunto não se tem o mesmo pedaço de território.”

Segundo ele, no desenho inicial da descentralização era muito mais fácil, já que criava as Coordenadorias específicas no menor nível, o território da Subprefeitura, e com junção das políticas afins criando a integração e compatibilização como pressuposto inicial para realização.

Participação na Execução dos Investimentos Setoriais

Em geral, o conhecimento sobre as realizações setoriais na Subprefeitura acontece no Programa de Metas e na comunicação da realização pela secretaria. Porém, ocorrem situações em que essa informação falha e a Subprefeitura só toma conhecimento ao final da realização e com convite para inauguração.

Santo Amaro é uma das Subprefeituras com uma infraestrutura mais sólida, com um corpo técnico bem envolvido e geralmente tem uma boa aderência nas realizações no território. E isso é demonstrado pela participação em algumas implementações setoriais como a Rede Hora Certa, o Centro LGBT – zona SUL, e alguns equipamentos da Educação. Isso acontece quando o Subprefeito é mais engajado e utiliza os momentos de relação com a secretaria na gestão do entorno para

umentar a participação na implementação. Mas é perceptível que isso não é um processo institucionalizado e sim da combinação de diversos fatores favoráveis.

INFORMAÇÃO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA SETORIAL

Na Subprefeitura, a Coordenadoria de Orçamento (CAFE) prevista na Lei nº 13.399/2002 foi mantida e é responsável pela revisão orçamentária, porém somente da dotação orçamentária prevista para a Subprefeitura e trata diretamente com a Secretaria das Subprefeituras. A Subprefeitura não tem acesso à execução orçamentária ou ao SOF (Sistema de Orçamento e Finanças – também conhecido como Cubo Orçamentário) dos outros setores, somente o que é disponível publicamente ou através de requisição de informações, algo que não faz parte da rotina de trabalho no órgão local.

Isso difere grandemente da relação prevista pelo desenho operacional da Lei das Subprefeituras onde com o orçamento baseado nas Subprefeituras, as ações setoriais seriam construídas em conjunto e com proximidade do território. Essa relação atual das Subprefeituras de maneira vertical com a Secretaria das Subprefeituras, as torna mais um ente dentro da gestão e possibilitando “(...) as disputas que ocorrem entre todas de uma espécie de “empurrar” as responsabilidades entre órgãos, sem entendimento que é um corpo só.”

“Quando foram concebidas as Subprefeituras todo o pessoal ficaria alocado na Subprefeitura, inclusive no orçamento destas. Por exemplo, na Subprefeitura de Capela do Socorro, havia 430 servidores quando era Administração Regional, a partir da mudança para Subprefeitura, viraram 6000 servidores – 4000 da educação, 1000 da saúde e tinha mais um tanto das outras – todos sob responsabilidade da CAFE.”

Dentro desse desenho, as secretarias setoriais não precisariam inserir na sua agenda as responsabilidades de manutenção predial, construção de novas unidades ou gestão de pessoal de um ponto de vista orçamentário, utilizando a infraestrutura da Subprefeitura para tanto, liberando os técnicos setoriais para se dedicar às especificidades da sua área. Essa prática criava, segundo o entrevistado, uma dependência sadia e necessária, uma vez que as secretarias não conseguem, e muitas vezes, nem devem ser autossuficientes:

“Hoje em dia, cada secretaria é autossuficiente perante as outras, ou seja, você tem várias prefeituras em cada secretaria, cada uma com seu departamento jurídico próprio, finanças próprias, gestão de pessoas próprias, tornando-se concorrentes umas das outras. Com a dependência via a gestão das subprefeituras, você tinha a necessidade de se utilizar de meios que não eram necessariamente pertencentes à secretaria, gerando um maior diálogo entre os setores.”

Esse panorama atual acaba gerando diversos problemas, no fluxo de informações, criando retrabalho, além de inchar o corpo técnico das secretarias.

“Em geral, as pessoas têm medo de socializar informação, porque informação é poder, e quando isso é totalmente transparente você empodera todo mundo. Se você conseguisse empoderar a partir do poder local, que está mais próximo da população, seria o ideal, mas isso é um desejo.”

Especialmente no quesito do orçamento isso aparece de maneira exacerbada, segundo o entrevistado “O orçamento é uma caixa preta, aqui e em qualquer lugar. Sempre tive problemas

no debate do orçamento participativo, pois ele é importante mas acaba não sendo verdadeiro porque nem os gestores dominam a peça orçamentária.”

PLANEJAMENTO CENTRAL BASEADO EM DADOS

Buscando entender como é feito o monitoramento das metas atualmente, foi realizada uma entrevista com um técnico da Coordenadoria de Gestão na Secretaria de Governo Municipal. O entrevistado foi participante do grupo responsável pela realização de grande parte das ferramentas utilizadas no PlanejaSAMPA, disponibilizado a partir de abril de 2013. Inicialmente, este grupo estava locado dentro da antiga SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, porém com o seu desmembramento em 3 secretarias - SMDU, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, SMF, Secretaria Municipal de Finanças e SGM, Secretaria de Governo Municipal - foi realocado para a última.

Com esta entrevista, buscava-se entender como se dá o acompanhamento demonstrado no PlanejaSAMPA, tentando compreender o nível de informação que a plataforma poderia atingir com diferentes interações das Secretarias Setoriais.

Fase	Peso	Marco Inicial	Etapas Intermediárias	Marco Final
Definição de Terreno	10%	Identificação da área	Estudo de Viabilidade, desapropriações	Aprovação do Terreno
Projeto Básico	5%	Identificação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra		Documentação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra
Garantia da Fonte de Financiamento	10%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho gestor do Fundo		
Licenciamento	10%	Solicitação da primeira licença protocolada		Última licença necessária concedida
Licitação da Obra	10%	Publicação do edital		Assinatura do contrato
Obras – Fase 1	20%	Canteiro, Serviços Preliminares, Terraplenagem, Fundações, Estruturas, Remanejamento de interferências		
Obras – Fase 2	35%	Fechamentos, Cobertura, Instalações Prediais, Instalações Especiais, Paisagismo, Ligação de serviços (Água, Luz, Esgoto, Gás)		
Estruturação para funcionamento	5%		Recursos Humanos, mobiliário, equipamentos, telefonia, informática etc.	Funcionamento pleno

Não se buscou a criação de um detalhamento que segue à risca todas as etapas de todas as obras, por exemplo se existe uma necessidade de desapropriação em um tipo 1 (obra de equipamentos) ela não entra como uma fase, já em tipos 2 (obras de infraestrutura) ela é considerada uma fase.

INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES

Todas as informações são inseridas pelas secretarias no PlanejaSAMPA. Inicialmente, durante o primeiro ano, ainda era feito via inserção em excel, com uma padronização pelo órgão de gestão, hoje em dia existe um sistema com login pelas secretarias. A Secretaria de Governo que cuida do monitoramento é responsável por revisar no site e pedir ajustes quando necessário.

Sobre a questão orçamentária, quando ainda era na SEMPLA, a Coordenadoria de Planejamento ficava responsável pelo monitoramento orçamentário e físico do Programa de Metas, era mais interligado e orgânico e era possível averiguar as informações incluídas no PlanejaSAMPA com a execução orçamentária. Hoje só é possível fazer isso caso seja avisado de algum problema, e nessa situação a Coordenadoria entra em contato com a Secretaria de Finanças para checar. Ou seja, caso não seja percebido o problema, não existe uma revisão orçamentária do projeto.

RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO

A criação do DA, Detalhamento de Ação, é algo novo, implementado nessa gestão, antes era somente a ação orçamentária.

No PPA já foi incluído esse detalhamento. Em ações de obras do Programas de Metas, foram incluídos os números de DA correspondentes ao número de projetos das metas. Por exemplo, a meta de construção de creches, que previa 243 creches, na ação orçamentária referente foram incluídos 243 DAs - 60 destes, por exemplo, já possuíam delimitação de local e nome, e o restante foram colocados genéricos (a definir).

Na Lei Orçamentária de cada ano, essas mudanças foram incluídas pela COPLAN (Coordenadoria de Planejamento – atualmente atrelada à Secretaria de Finanças) para tentar facilitar o monitoramento dos projetos. Porém, o processo de realização desses projetos é bastante mutável devido às diversas variáveis incluídas e a dotação orçamentária prevê as possibilidades de alteração, visto que a definição dos DAs não é vinculante do recurso. Ou seja, a implementação do Detalhamento da Ação é uma prática de gestão do Município de São Paulo em fase experimental e sem obrigação delimitada por lei, não limitando a utilização do recurso naquele exato projeto, como é o caso da Ação Orçamentária.

O site do Programa de Metas teve acompanhamento orçamentário da execução até um certo ponto. Até esse ponto, a Secretaria, ao fazer um empenho, tinha que selecionar o DA em que seria utilizado o empenho e essa informação seria alimentada para o acompanhamento do Programa de Metas. Esse processo não funcionou tão bem quanto era esperado, apesar de os instrumentos para a transparência orçamentária terem sido criados nesse nível, a gestão com a secretarias não foi muito fácil.

Na criação do DA, é criado um código condizente com algumas informações sobre região da cidade, meta, subprefeitura e ele possui um nome. Agora se durante o processo de planejamento, um projeto não é mais viável e a secretaria não avisou que aquele específico DA não deveria mais

existir, a alteração do DA ou criação de um novo é complexo e no caso de já ter algum empenho realizado, torna-se ainda mais difícil. É um instrumento extremamente interessante e que facilitaria o monitoramento, porém ao criar mais uma etapa burocrática na execução das secretarias enfrenta resistência à sua adesão. No fim a secretaria acabava empenhando tudo em um mesmo DA, pois ele não criava a vinculação e facilitava a execução para o técnico, precisava de um grande esforço da coordenadoria de planejamento para checar as informações colocadas para garantir sua precisão. Dessa maneira optou-se por retirar a execução orçamentária do monitoramento do Programa de Metas.

Existia também a dificuldade de o DA estar localizado dentro de uma dotação orçamentária específica, por exemplo construção de CEI, porém essa não é a única dotação orçamentária utilizada para garantir o funcionamento de um equipamento. Ou seja, teriam que ser agregados outros valores de outras dotações para averiguar o andamento e a organização do projeto.

A unidade de medida das secretarias não é a da unidade de projeto, e sim a de contrato. Não é por endereço, mas sim para um conjunto de ações que várias vezes são contratadas junto. O DA não é flexível suficiente para lidar com as diferentes maneiras que são utilizadas para a realização de projetos dentro da Prefeitura. Se por exemplo acontecer um contrato e empenho para a realização de 5 unidades em conjunto, o DA não consegue ser organizado para demonstrar isso, pois não é possível inserir mais de um por empenho, seriam necessários cinco empenhos separados.

Apesar de acreditar que é importante saber quanto de dinheiro está sendo gasto, a informação sobre apenas o que acontece seria interessante para os cidadãos. Em geral, a informação fica interna e restrita aos gestores que estão envolvidos no projeto em questão. Para isso, o entrevistado comentou sobre o CPOP (Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo), que possui uma Comissão de Monitoramento que faz esse acompanhamento com as secretarias a cada dois meses; em um mês são as secretarias de infraestrutura e no outro as secretarias sociais, onde há perguntas sobre os projetos. É uma comissão sobre orçamento dentro de um conselho de conselhos, então há problemas de representatividade dessa instância para conhecimento dos projetos diversos de áreas diversas. Ou seja, se uma pessoa comum que não participa de nenhuma instância institucionalizada de planejamento quer saber alguma informação, teria que pedir para o seu conselheiro participativo local, que repassaria ao conselheiro participativo do CPOP que por sua vez passaria para os conselheiros que fazem parte da Comissão de Monitoramento.

Então atualmente as opções que o cidadão tem para descobrir o andamento de um projeto são: requisitar via seu conselheiro participativo, via Lei de Acesso à Informação (LAI) ou com conversas informais com técnicos responsáveis, secretários, etc.

O Orçamento Cidadão, iniciativa esboçada ao início da gestão, tinha como intenção criar um portal de execução orçamentária no estilo “Meu Município” que organiza o orçamento federal ou como o do Governo do Rio Grande de Sul que disponibiliza a abertura dos dados de maneira linear até os contratos disponíveis dentro de cada dotação orçamentária. Caso tivesse sido possível normatizar os preenchimentos de DA, o portal teria a capacidade de observar todas essas informações de maneira também linear.

A Secretaria de Finanças estava com a demanda de criação desse Portal, com diversos outros, no entanto ele ainda não foi desenvolvido por causa da demanda de acompanhamento do PPA, que ao contrário das outras peças orçamentárias não se restringe ao aspecto do orçamento, sendo físico-orçamentário, com metas físicas-espaciais a serem cumpridas. O acompanhamento do PPA atualmente é um processo bastante complexo que exige um grande esforço do corpo técnico, com

pesquisas nas secretarias, e até uma redução de outras atividades. E essa demanda de automatização do PPA é recorrente, de facilitar o processo de acompanhamento e relatório dessas. Para isso é preciso inserir as informações do PPA no Cubo Orçamentário para poder inserir informações de andamento, e isso poderia virar o acompanhamento do Programa de Metas.

Em um futuro ideal, esse sistema poderia ser ainda mais complexo e completo, adicionando acompanhamento de licitações, contratos, tudo pelo SOF. Porém com a escala da cidade de São Paulo, é um esforço de mais de uma gestão, mesmo com as possibilidades econômicas e de recursos humanos dessa prefeitura.

A Controladoria Geral do Município também está desenvolvendo iniciativas que buscam uma maior transparência, reformulando o Portal da Transparência e a parte de execução orçamentária também. Ou seja, está ocorrendo em duas frentes, pela Secretaria de Finanças e pela Controladoria.

É importante ressaltar que o PlanejaSAMPA foi concebido como uma plataforma de transparência para a população e para tanto é feita uma generalização das etapas para possibilitar o acompanhamento de resultados pelo público. Na inexistência de uma ferramenta de gestão interna, a plataforma acaba sendo utilizada para gestão, porém tratam-se de propósitos distintos. Enquanto a plataforma demonstra níveis de informação cujos preenchimentos atualizados e correntes são interessantes para o acompanhamento público, para a gestão interna desses projetos, a generalização torna o nível de informação insuficiente para o monitoramento satisfatório e eficaz.

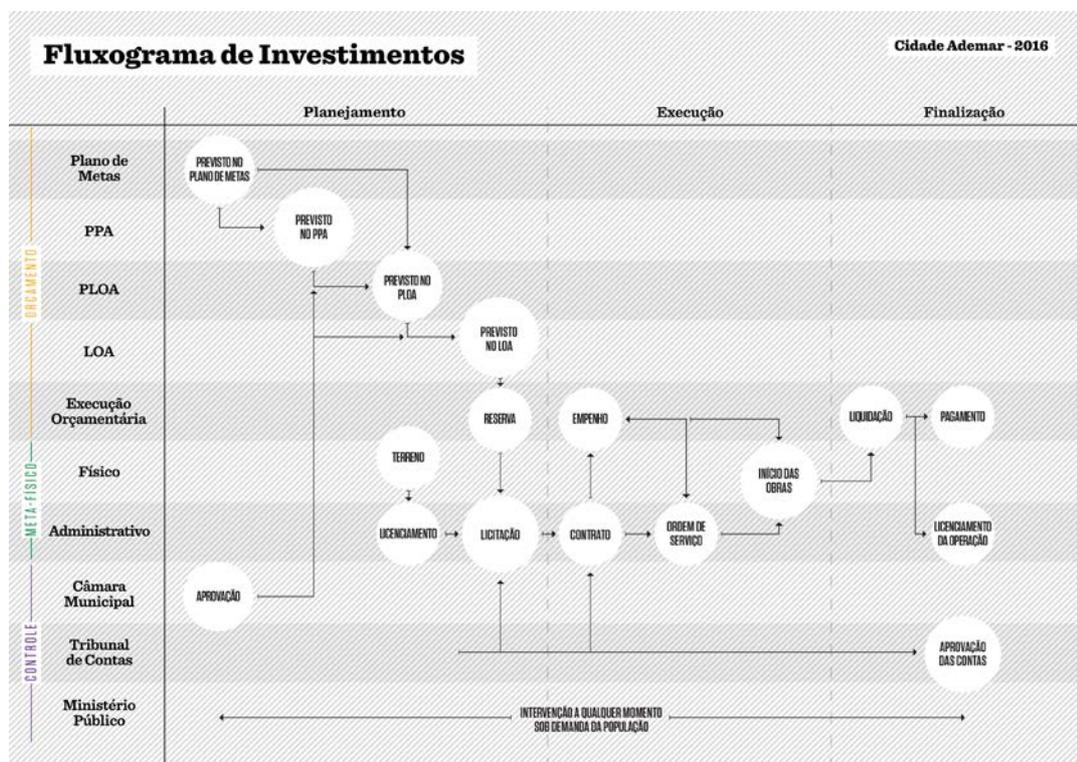
MAPEAMENTOS

FLUXOGRAMA DE ACOMPANHAMENTO

O Fluxograma de Acompanhamento, livremente baseado na teoria do Planejamento Estratégico Situacional, foi desenvolvido para possibilitar a visualização das etapas de desenvolvimento de um investimento público. As informações para esse desenvolvimento vieram de diversas fontes, desde aulas durante a Residência, aprimorado com bibliografia específica (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 2013), e com entrevistas com técnicos da Prefeitura e da Subprefeitura.

Ao longo dessas interações ficou cada vez mais claro o esvaziamento do papel da Subprefeitura nas decisões sobre o território e também sobre o ciclo de informações do que é desenvolvido em esta área que ela representa no Município.

A proposição deste Fluxograma, então, evoluiu para um possibilidade maior: dotar as Subprefeituras de ferramentas de acompanhamento das ações das Secretarias Setoriais em uma área específica do território onde são eles, os técnicos da subprefeitura, que respondem à população e seus anseios.



ETAPAS DE ACOMPANHAMENTO

Programa de Metas - O Programa de Metas foi adicionado à Lei Orgânica do Município de São Paulo em 2008 como uma exigência a toda gestão que assume a Prefeitura. Todo novo prefeito tem obrigação de apresentar um programa que expresse suas prioridades, com ações estratégicas e metas a serem cumpridas pelos diversos setores do governo. Apesar de não limitar as ações do governo ao que está descrito em seu Programa de Metas, é um grande indicativo das intenções da gestão, uma vez que seu cumprimento é monitorado.

PPA - Plano Plurianual - O Plano Plurianual é o instrumento de médio prazo que estabelece os objetivos a serem seguidos por qualquer esfera do Poder Executivo para um período de quatro anos. Sua vigência é a partir do segundo ano de gestão até o final do primeiro ano da gestão seguinte, buscando uma possibilidade de continuidade de políticas. Funções orçamentárias só podem ser inseridas nas peças orçamentárias subordinadas caso estejam previstas no PPA.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias - A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece os objetivos e prioridades para o exercício financeiro seguinte. Esta peça orçamentária detalha as diretrizes do PPA para o período de um ano, e permite a criação da Lei Orçamentária Anual, que lhe é subordinada. O LDO não entrou na análise do Fluxograma, pois ele não tem definições territoriais como a LOA e o PPA.

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual - É o projeto, enviado pelo Executivo à Câmara Municipal, da Lei Orçamentária Anual. Ou seja, é a previsão de gastos desejada pelo Poder Executivo e suas Secretarias.

LOA - Lei Orçamentária Anual - É a lei que disciplina todas as ações do Executivo em referência ao orçamento. Nenhuma despesa pode ser realizada se não estiver prevista na Lei Orçamentária Anual. É aprovada pelo Legislativo, Câmara Municipal, com suas modificações à PLOA.

Execução Orçamentária - É a realização das atividades previstas em todas as peças orçamentárias anteriores, para a realização de projetos e atividades planejados. Dentro dessa etapa que são feitas as seguintes ações:

Reserva orçamentária - Consiste em assegurar saldo orçamentário disponível para um processo específico. Apesar de não ser um procedimento requerido por lei, é requerido pelo Tribunal de Contas do Município, e logo adotado por todas secretarias. Existe a possibilidade de fazer uma Reserva com Transferência, em que a Secretaria que possui a dotação orçamentária para a realização do projeto, repassa a utilização dessa dotação para uma Secretaria que irá fazer as etapas seguintes para a sua execução.

Empenho - O empenho é o ato que cria a obrigação de pagamento pendente do Estado para um compromisso assumido com outra entidade.

Liquidação - Verificação da realização dos termos do Contrato com o credor e pagamento.

Terreno - Definição, aquisição e desimpedimento de terrenos para alocação das obras públicas. Em São Paulo, principalmente, a garantia de um terreno é uma das partes mais difíceis de realizar, tanto pelo preço da terra em áreas centrais quanto por problemas de posse em áreas mais periféricas.

Licenciamento - É o processo de análise a aprovação de construções e reformas, em diferentes órgãos, que qualquer obra pública deve passar. Para que isso seja cumprido, os documentos de viabilidade e projeto devem ser encaminhados aos órgãos competentes para aprovação. Esta etapa ocorre em diversos momentos durante a realização do projeto.

Licitação - A Licitação é o procedimento para contratação de serviços e produtos por qualquer ente da Administração Pública, segundo as leis 8.666/93 e 10.050/02. Em geral, contratações para obras públicas são feitas nas modalidades de Concorrência ou Tomada de Preços, devido a seus altos valores.

Contrato - A etapa do Contrato é onde é criado o vínculo jurídico entre a Prefeitura e a empresa vencedora do processo licitatório. Para que isso aconteça, o valor do contrato já deve estar empenhado dentro da Execução Orçamentária do Município, garantindo o pagamento necessário.

Obras - A etapa de Obras é onde a contratada produz as construções delimitadas em contrato, de acordo com o Termo de Referência desenvolvido pelo Poder Público.

Aprovação de Contas - O Tribunal de Contas do Município de São Paulo é responsável pela aprovação da execução orçamentária ao fim do exercício vigente, para garantir o uso sem desvios das dotações orçamentárias. O órgão também observa e pode interferir nos processos de Licitação e Contrato, para garantir a lisura e bom andamento destes.

Ministério Público - A qualquer momento, sob denúncia da população, o Ministério Público pode entrar com uma ação que barre algum processo da Prefeitura. Claramente, isso pode ocorrer com algum investimento e deve ser considerado no monitoramento das atividades.

ATORES E ACESSO À INFORMAÇÕES

A partir de todas as entrevistas e de pesquisas independentes pelos arquivos da Prefeitura sobre as informações necessárias para monitorar os investimentos, foi possível demarcar o acesso de cada escala à informação além dos atores envolvidos em cada etapa. Na tabela a seguir, além da delimitação desses atores é criada uma gradação de acesso à informação, quanto mais claro mais acessível e quanto mais escuro mais difícil de obter a informação.⁵

Etapa do Planejamento	Atores envolvidos	Informação Pública	Informação Subprefeitura	Informação Operação do Orçamento
Programa de Metas	Gabinete Secretarias Subprefeituras População			
PLOA	Gabinete Secretarias			
LOA	Gabinete Poder Legislativo			
Reserva	Secretarias			
Empenho	Secretarias			
Liquidação	Secretarias			
Terreno	Secretarias			
Licenciamento	Secretarias			
Licitação	Secretarias			
Contrato	Secretarias			
Obras	Secretarias			

⁵ O processo de descoberta dessas informações não ocorreu de maneira linear e a composição das tabelas e locais de acesso à informação estão descritos em maior detalhe na versão completa deste trabalho entregue ao Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana (2015/2016) na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

RESULTADOS

FLUXOGRAMAS-SÍNTESE

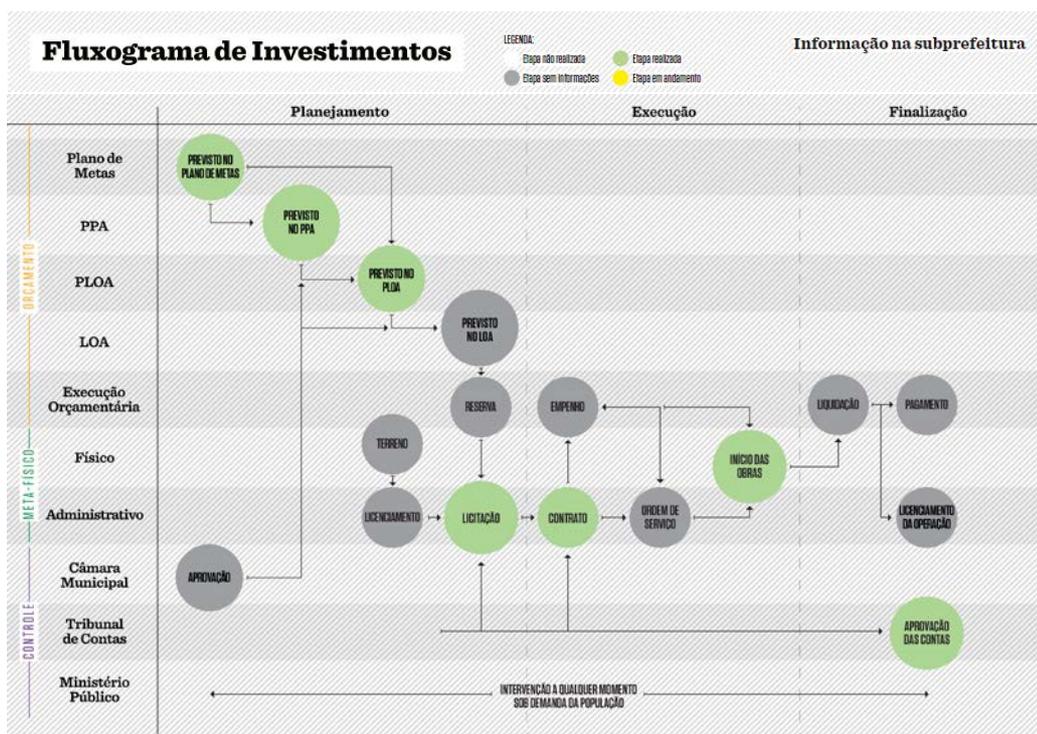
Depois do mapeamento dos atores envolvidos em cada etapa e da possibilidade de acesso a informação em cada um dos setores, foram criados dois fluxogramas-síntese.

A organização de todos esses dados em 2 gráficos, um referente à informação pública e disponível para as subprefeituras, e um referente a informação da secretaria responsável, torna mais clara a visualização das possibilidades atuais de informação, e de sua ausência.

FLUXOGRAMA-SÍNTESE: SUBPREFEITURA

Existe uma grande área cinzenta de falta de acesso à informação sobre a execução orçamentária, inclusive dentro da própria estrutura administrativa. A possibilidade de acompanhar quais iniciativas estão realmente acontecendo fica restrito a 3 possibilidades:

1. Se o projeto foi previsto nas peças orçamentárias.
2. Se existe um processo licitatório e contratos para o mesmo.
3. A visualização física da obra.



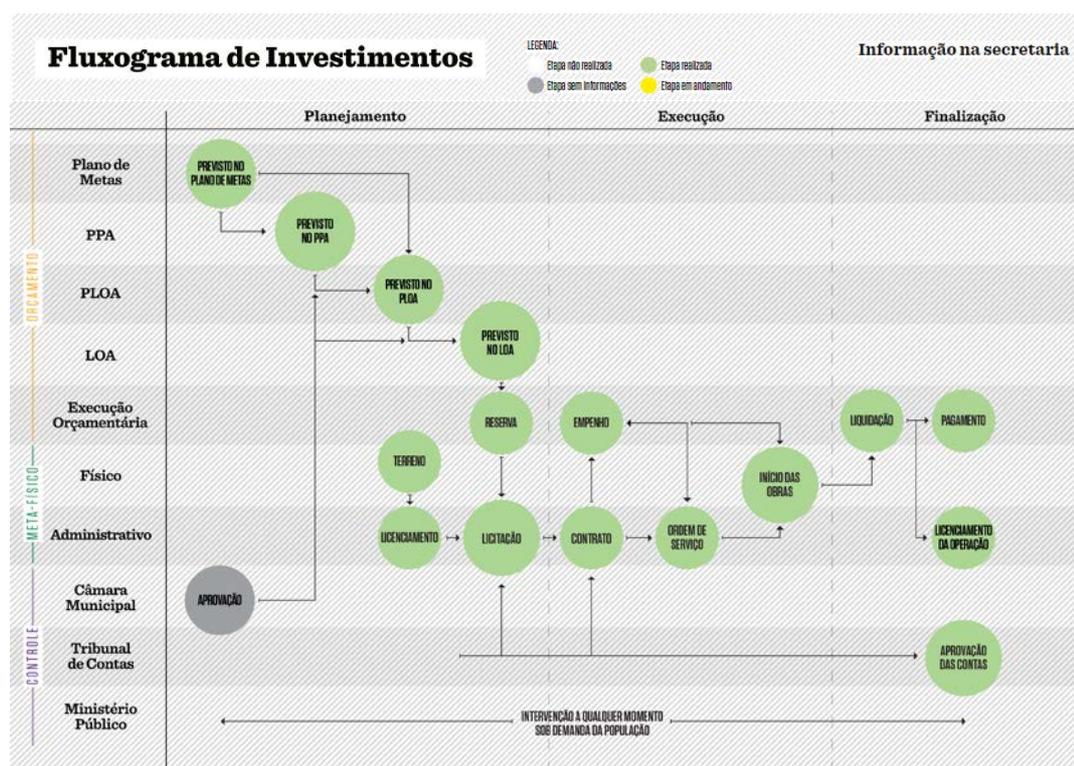
Toda a visualização do dinheiro, se está realmente entrando na realização daquela específica obra não é acessível nem para os técnicos que não sejam da secretaria responsável.

Ao longo da análise das metas feitas, foi possível ver claramente a grande diferença que isso faz ao determinar as causas de dificuldade de um projeto e fornecer um monitoramento satisfatório da realização das metas. Quando as dificuldades de realização do projeto estão em etapas em que é possível o acesso à informação, existe a possibilidade de compreender exatamente o que está acontecendo, e prever ações que possam resolver as dificuldades. No entanto, quando o projeto está “parado” em uma das etapas sem acesso à informação, o monitoramento desse projeto fica insuficiente e restrito aos técnicos diretamente envolvidos.

FLUXOGRAMA-SÍNTESE: SECRETARIA RESPONSÁVEL

O segundo fluxograma demonstra o acesso a informação dentro do órgão responsável pela realização do projeto. A Secretaria Responsável tem acesso, obviamente, à todas as etapas da realização dos projetos que estão sob sua tutela.

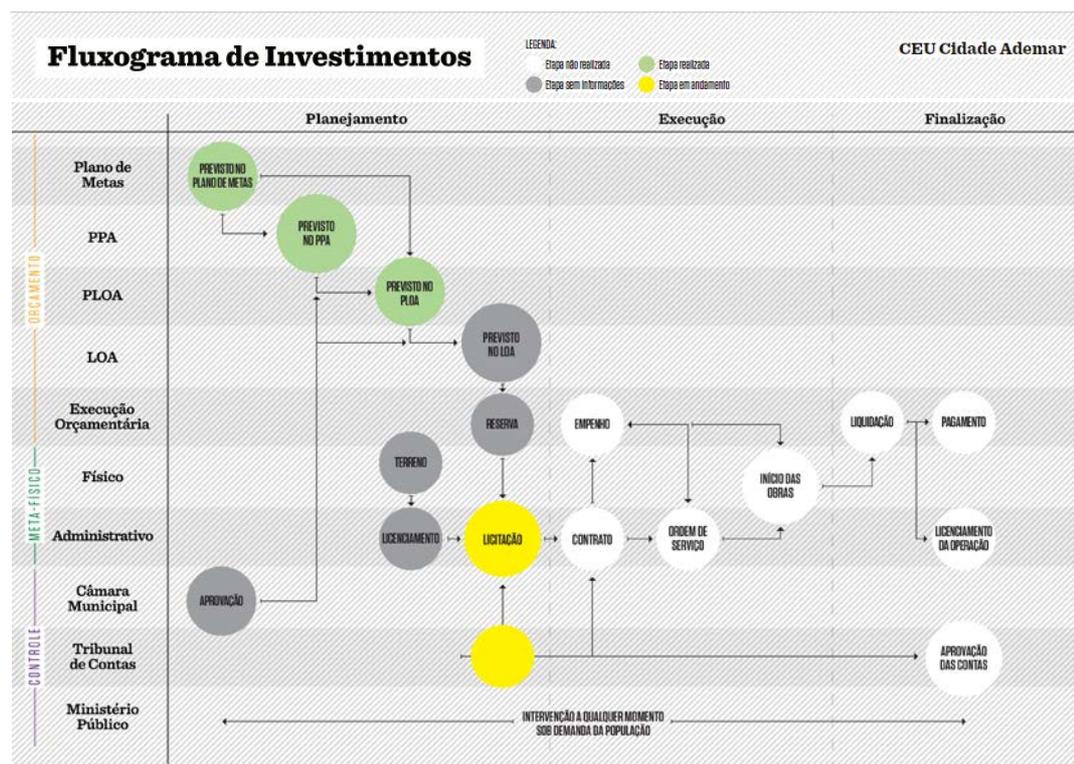
É a dentro deste órgão que acontece o planejamento, a inserção de metas e, várias vezes, a execução orçamentária dos projetos. No entanto, a ausência de compartilhamento dessa informação de maneira intersetorial e nas diferentes escalas de governo reduz a sua difusão.



FLUXOGRAMAS DOS PROJETOS

CEU CIDADE ADEMARKK

Para exemplificar a aplicação do Fluxograma neste artigo foi selecionado o projeto do equipamento CEU Cidade Ademar, uma demanda antiga dos moradores de Cidade Ademar devido



à necessidade de áreas públicas de lazer na Subprefeitura.⁶

Previsto no Programa de Metas e no Plano Plurianual como um dos CEUs a definir. Não esteve previsto em nenhum Projeto de Lei Orçamentária Anual como CEU Cidade Ademar especificamente.

Foi possível encontrar o processo de Licitação para pré-qualificação de empresas aberto desde 2014 (Edital de Pré-Qualificação n. 006/2014/SIURB), juntamente com outros 19 CEUs. Ao analisar todas as etapas conectadas à Licitação foi possível encontrar um processo do Tribunal de Contas datado de 2014 (Processo TC: TC nº 72-000.040.15-66) que foi julgado em 24/08/2016.

A partir da análise das informações encontradas é possível inferir que algumas das razões pelo grande atraso desse projeto são:

⁶ As análises dos outros projetos de Educação previstos para Cidade Ademar no Programa de Metas integram o trabalho completo entregue ao Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana (2015/2016) na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

O atraso no processo de pré-qualificação das empresas para construção de 20 CEUs. Sendo que este atraso está diretamente ligado com o processo impetrado junto ao Tribunal de Contas do Município, e a demora para sua resolução.

O caso do CEU Cidade Ademar é exemplar sobre como o monitoramento destes investimentos é extremamente necessário para a população. É uma demanda antiga da população a criação de um espaço para lazer, esporte, educação e cultura no distrito de Cidade Ademar, uma área densa, com grande população jovem e inexistentes áreas públicas.

Ao longo do processo de desenvolvimento dos Planos Regionais a demanda foi reafirmada inúmeras vezes, em reuniões e encontros com a população e conselheiros. No entanto, não tínhamos respostas para as causas da sua não-realização, haviam informações via SMDU que estava em processo de negociação, mas sem garantias de execução, tornando difícil dar respostas para a população.

Somente com o exercício destes fluxogramas é que foi possível encontrar outras questões envolvidas no seu atraso e perceber outros atores envolvidos nestes. A possibilidade do acesso à essa informação pelo planejamento local, com acompanhamento e compatibilização horizontal entre os diferentes setores, facilitaria o processo de planejamento em ambas escalas.

CONCLUSÕES

SOBRE OS RESULTADOS

A possibilidade de encontrar os diferentes níveis de informação na transparência pública elucidou diversos pontos sobre o andamento das metas selecionadas.

Especialmente nesses casos, foi possível ver quais atores são decisivos nas tomadas de decisões e possibilitando encontrar as dificuldades que estão atrasando a realização de alguns projetos que, pessoalmente, não possuía a menor ideia.

Este exercício de navegar dentro das mais diversas fontes de informação (possíveis) e encontrar respostas para questionamentos colocados durante todo o processo dos Planos Regionais, pelos próprios residentes e pela população, foi de extrema importância para compreender o funcionamento da máquina pública. E a possibilidade de ter essas respostas para todos os projetos da cidade, com uma ampla difusão de informação, é o que toda administração pública deveria buscar.

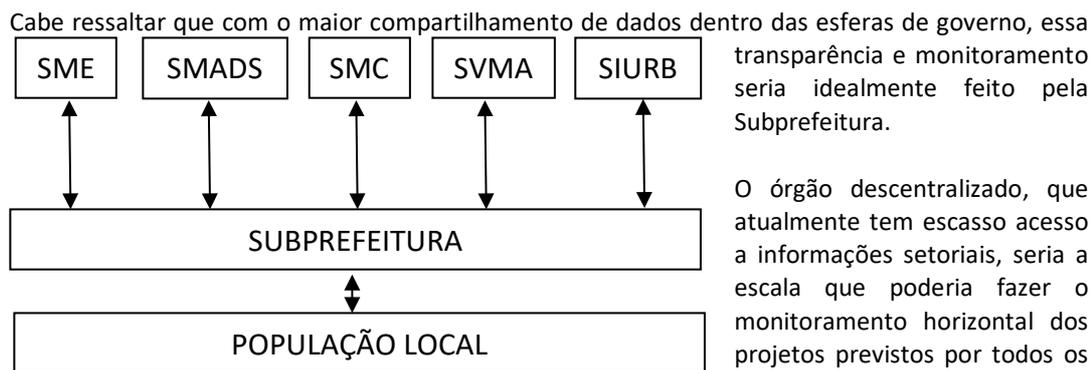
SOBRE MONITORAMENTO ENQUANTO PRÁTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO

Durante o desenvolvimento do trabalho, com as entrevistas e do exercício de monitoramento, foi ficando cada vez mais claro a necessidade da visão aproximada dos projetos setoriais de maneira conjunta, e principalmente descentralizada.

O monitoramento centralizado como o feito pelo PlanejaSAMPA tem que ser realizado de maneiras mais genéricas para abarcar as diferenças entre secretarias e projetos. E essa padronização acaba por simplificar o monitoramento em etapas que não são os atos administrativos que realmente são necessários para a realização das melhorias desejadas pela população. Com a análise de somente 11 metas de educação da Subprefeitura de Cidade Ademar

foi possível encontrar entraves dos mais diversos na execução de projetos, isso sem entrar em áreas mais profundas do orçamento, como averiguar as fontes de recursos, que poderiam explicar outras questões envolvidas nesses atrasos.

Esse tipo de monitoramento, que encontra as razões reais para o desenvolvimento ou não dos projetos é de extrema importância para criação da cultura de responsabilidade e eficiência de atos públicos em todas as esferas de governo, incluindo as responsáveis pelo controle.



ao invés de entrar como mais um setor vertical dentro da estrutura administrativa municipal, a Subprefeitura podia compatibilizar políticas entre secretarias, entre secretarias e população como um ente empoderado e empoderante.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, E. R.; FALUDI, A. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, v. 16, n. 2, p. 127–140, 1989.
- ALVIM, A.T.B.; CASTRO, L.G.R., orgs. *Avaliação de políticas urbanas contexto e perspectivas*. São Paulo: Mackenzie, 2010.
- ANDRADE, Guilherme Parra de. Entrevista. [out. 2016]. Entrevistador: Sofia Arrias Bittencourt. São Paulo, 2016. 1 arquivo .mp3 (52:40 min.).
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*, p. 43–56, 2001.
- GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 55, p. 119–145, 2015.
- IIDA, I. Planejamento estratégico situacional. *Produção*, v. 3, n. 2, p. 113–125, 1993.
- MARTINS, M. L. R. DESCENTRALIZAÇÃO E SUBPREFEITURAS EM SÃO PAULO experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Sousa. p. 1–9, 1997.
- MARTINS, M. L. R. O papel das subprefeituras. *Folha de São Paulo*, p. 2–3, 2016.

MSILA, V.; SETLHAKO, A. Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss. *Universal Journal of Educational Research*, v. 1, n. 4, p. 323–327, 2013.

PAIS, Tadeu Dias. Entrevista. [out. 2016]. Entrevistador: Sofia Arrias Bittencourt. São Paulo, 2016. 1 arquivo .mp3 (30:57 min.).

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. . PlanejaSAMPA: Programa de Metas. 2014. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Orçamento. 2014. Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Licitações: e-negócios Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/BuscaLicitacao.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. . Processos. Disponível em: <<http://portal.tcm.sp.gov.br/Acordao>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SILVA, C. R. A. DA. Princípio da transparência na Administração Pública. 2016.

TROCHIM, W. M. K. Introduction to Evaluation. p. 1–5, 2014.

ZIONI, S. et al. Avaliação de políticas urbanas e escalas. Iii Fórum De Pesquisa Fau.Mackenzie I 2007, n. Xii, p. 1–11, 2007.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, K. R. DE C. C. A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal. 2013.