

**CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO – LATU SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

ANA MARIA AZEVEDO

**Captação de recursos através das emendas
parlamentares federais: estudo de caso da
cidade de São Paulo (2013-2014)**

**São Paulo
2017**

**CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO – LATU SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

ANA MARIA AZEVEDO

**Captação de recursos através das emendas
parlamentares federais: estudo de caso da
cidade de São Paulo (2013-2014)**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Dr. Rogério Schmitt

**São Paulo
2017**

**CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO – LATU SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

ANA MARIA AZEVEDO

**Captação de recursos através das emendas
parlamentares federais: estudo de caso da
cidade de São Paulo (2013-2014)**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, _____ de _____ de 2017.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Schmitt

Esta pesquisa é dedicada à memória de minha avó Maria do Carmo Azevedo por ter sempre incentivado e apoiado meus estudos. Sendo um grande exemplo e inspiração na minha vida, uma historiadora repleta de talento na pequena cidade de Paraguaçu ao Sul de Minas Gerais. Ela me amou como sua própria filha, permitindo que eu tivesse uma criação cheia de amor, carinho, e dedicação. Sei que onde estiver ela estará sempre rezando e torcendo pelas minhas escolhas e pela minha felicidade.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus, pois não foi fácil chegar até aqui, por me dar forças para percorrer caminhos pelos quais eu muitas vezes duvidei que pudesse conseguir trilhar.

Quero deixar um especial obrigado à minha mãe Socorro, por todo apoio que sempre deu às minhas escolhas acadêmicas e profissionais, sem isso talvez, eu jamais teria alcançado muitos objetivos que realizei até agora. Que esse apoio continue a ser sempre uma fonte inspiradora para que eu encontre a realização de todo meu esforço e de meus sonhos. E a minha madrinha Ana Angélica por ter me ensinado a ler e a escrever, quando eu era criança, e a sempre ter incentivado o gosto pelos estudos.

Não posso deixar de mencionar meu muito obrigado ao meu orientador Prof. Dr. Rogério Schmitt por me orientar com serenidade, e por propor um projeto simples e modesto.

Também, tenho muito para agradecer aos professores que estiveram transmitindo seus conhecimentos à mim, são eles: Rogério Schmitt (Sociedade Civil e Estado), Christian Ganzert Pato (Teoria Política), Marcello Fragano Baird (Poder Legislativo), Carminha Meirelles (Administração Pública no Brasil), Ana Maria Capitanio (Metodologia do Trabalho Científico e Didática do Ensino Superior) e Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos (Poder local, terceiro setor e participação popular). Todos estes professores sempre se esforçaram para que em cada aula, nós alunos púdessemos aprender, absorver, entender, compreender um pouco do conhecimento que nos transmitiram e que eu tive o imenso privilégio de ser aluna de cada um deles.

Obrigada a todos os colegas de classe do CLDB que fizeram parte deste processo, pelos aprendizados, pela convivência, pelas risadas, pelas discussões em classe, pelas conversas durante o intervalo. Foi maravilhoso poder partilhar todo este tempo ao lado de gente tão competente e comprometida em aprender sobre as políticas públicas. Em especial as amigas Naila Guimarães e Isadora Oliveira e aos amigos Fernando Clemente e Alex Pereira.

Agradeço as amigas Glaucia Macedo de Oliveira, Renata Trindade, Lucia Chiba, Pollyana Nobrega Janaina Schuck e Sidnea Lodi que suportaram as inquietações existentes quanto ao desenvolvimento desta pesquisa, obrigada por ouvir meus medos, meus anseios, meus desabafos.

Por fim quero agradecer ao meu esposo McKenna, pelo amor incondicional, pelo carinho comigo e compreensão com meus estudos e por todo apoio acadêmico.

RESUMO

Este trabalho analisou como a descentralização de políticas públicas possibilitou a atuação das unidades subnacionais, nas relações federativas, contextualizando o cenário nacional contemporâneo, e como estes responderam à nova dinâmica que lhes foi apresentada. Considerará a relevância do desenvolvimento local no contexto brasileiro. Tentou responder a questão de pesquisa: “As emendas parlamentares federais podem ser vistas como instrumentos de políticas públicas que ajudem a promover o desenvolvimento local nos municípios?”. A escolha do tema a ser pesquisado derivou da compreensão dos conceitos de políticas públicas, orçamento federal e emendas parlamentares, bem como, dos estudos de caso das emendas parlamentares federais destinadas à cidade de São Paulo durante os dois primeiros anos do governo municipal (2013-2014) com as indicações de emendas parlamentares feitas para as áreas de cultura e esporte. Será feita a definição da agenda, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, atrelados ao acompanhamento da pauta legislativa federal, especificamente a alocação dos recursos federais dentro da Lei do Orçamento Anual – LOA. Serão elaboradas Tabelas contendo a distribuição dos parlamentares eleitos por São Paulo, as indicações de emendas parlamentares para a LOA 2013 e LOA 2014, e as indicações de emendas parlamentares para a cidade de São Paulo. Além disso, foram elaboradas Tabelas contendo as indicações feitas das emendas parlamentares por ano, número de emenda, autor da emenda, partido, área de governo, modalidade de intervenção, tipo de realização pretendida, localidade beneficiada, esfera orçamentária, unidade orçamentária pretendida, funcional programática, função, subfunção, programa, ação, GND, modalidade de aplicação, indicador de resultado primário, valor das emendas, número da proposta, número do convênio, número do empenho no SICONV, valor das emendas com situação "em execução" em consulta no SICONV. Foi feito o cruzamento dos dados dos Objetivos e Iniciativas dispostos no PPA (2012-2015) com os programas e ações presentes na LOA (2013 e 2014). Bem como, o cruzamento das áreas de governo das emendas analisadas com as metas dispostas no Programa de Metas de 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo. Por fim, apresentou os objetos e as justificativas das propostas de cultura e esportes, e mostrou o valor de contrapartida e a modalidade de repasse, das propostas com situação "em execução" em consulta no SICONV.

Palavras-chave: Entes subnacionais. Políticas públicas. Orçamento federal. Captação de recursos. Emendas parlamentares.

ABSTRACT

This work analyzed how the decentralization of public policies made possible the performance of the sub-national units in the federative relations, contextualizing the contemporary national scenario, and how they responded to the new dynamic presented to them. It considered the relevance of local development in the Brazilian context and it tried to answer the research question: "Can federal parliamentary amendments be seen as public policy instruments that help promote local development in municipalities?" The choice of the topic to be researched is derived from the understanding of the concepts of public policies, federal budget and parliamentary amendments, as well as from the case studies of federal parliamentary amendments to the city of São Paulo during the first two years of municipal government (2013- 2014) with the indications of parliamentary amendments made to the areas of culture and sport. It will present the definition of the agenda, the formulation, implementation and evaluation of public policies, and link it to the monitoring of the federal legislative agenda, specifically the allocation of federal resources within the Annual Budget Law - LOA. Tables containing the distribution of the parliamentarians elected by São Paulo, the indications of parliamentary amendments for LOA 2013 and LOA 2014, and parliamentary amendments for the city of São Paulo will be elaborated on. In addition, tables containing the indications made of the parliamentary amendments by year, amendment number, amendment author, party, government area, intervention modality, type of accomplishment, beneficiary location, budgetary sphere, intended budgetary unit, functional Program, function, sub-function, program, action, GND, application modality, primary result indicator, amendment value, proposal number, agreement number, commitment number in SICONV, value of amendments with status "in execution" in consultation in the SICONV. We compared the data of the Objectives and Initiatives arranged in the PPA (2012-2015) with the programs and actions present in the LOA (2013 and 2014), as well as the crossing of the areas of government of the amendments analyzed with the goals set forth in the Program of Goals of 2013-2016 of the City of São Paulo. Finally, we presented the objects and justifications of the proposals for culture and sports, and we showed the counterpart value and the modality of transfer, of the proposals with situation "in execution" in consultation in the SICONV.

Keywords: Subnational entities. Public policy. Federal budget. Fund-raising. Parliamentary amendments.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição por partido dos deputados federais eleitos.....	40
Tabela 2 - Distribuição das indicações de emendas parlamentares federais dos deputados federais eleitos	41
Tabela 3 - Indicações de emendas parlamentares federais em 2013 e 2014 para São Paulo ...	44
Tabela 4 - Listagem por ano, número de emenda, autor, partido, área de governo e valor das emendas parlamentares.....	47
Tabela 5 - Listagem por número de emenda, área de governo, valor, proposta, convênio e empenho no SICONV das emendas parlamentares	48
Tabela 6 - Listagem por área de governo, modalidade de intervenção, tipo de realização pretendida das emendas parlamentares.....	49
Tabela 7 - Classificação Funcional da despesa: função, subfunção, programa e ação das emendas parlamentares.....	50
Tabela 8 - Listagem da Ação e descrição da Ação das emendas parlamentares	51
Tabela 9 - GND, Modalidade de Aplicação e Indicador de Resultado Primário das emendas parlamentares.....	52
Tabela 10 - Objetivos e Iniciativas do PPA (2012-2015) comparados aos Programas e Ações da LOA das emendas parlamentares	53
Tabela 11 - Programa de Metas da 2013-2016 (Prefeitura) nas áreas de cultura e esportes ...	54
Tabela 12 - Objeto da Proposta das emendas parlamentares.....	56
Tabela 13 - Valor da emenda, valor da contrapartida e modalidade de repasse das emendas parlamentares.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPAR - Assessoria Técnica Parlamentar

CAF - Coordenação de Assuntos Federativos

CDC - Centros Desportivos da Comunidade

CEF - Caixa Econômica Federal

FNS - Fundo Nacional da Saúde

GND - Grupo de Natureza de Despesas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAC II - Programa de Aceleração do Crescimento II

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

PROCONVENIO - Sistema de Cadastro de Proposta de Convênio, do Fundo Nacional da Saúde - FNS, do Ministério da Saúde

SAF - Subchefia de Assuntos Federativos

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SICONV - Sistema de Convênios, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

SISMOB - Sistema de Monitoramento de Obras, do Departamento de Atenção Básica - DAB, do Ministério da Saúde

SMRIF - Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas

SRI - Secretaria de Relações Institucionais

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu Ana Maria Azevedo declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 16 de Janeiro de 2017.

Nome do Autor (a): Ana Maria Azevedo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E ORÇAMENTO FEDERAL.....	15
1.1 Federalismo	16
1.2 Descentralização de políticas públicas no Brasil.....	19
1.3 Políticas públicas – Conceituação	20
1.4 Orçamento Federal - Composição	32
2 EMENDAS PARLAMENTARES E ESTUDOS DE CASO.....	36
2.1 Emendas Parlamentares.....	37
2.2 Estudos de caso nas áreas de cultura e esportes	42
2.3 Captação de recursos: papel dos atores envolvidos.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
ANEXOS.....	70

INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho¹ será analisar como a descentralização de políticas públicas possibilitou a atuação das unidades subnacionais², nas relações federativas, contextualizando o cenário nacional contemporâneo, e como estes responderam à nova dinâmica que lhes foi apresentada.

Buscaremos analisar se a gestão municipal de São Paulo no governo do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) especificamente na primeira metade do mandato (2013-2014), ao reorganizar a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, inserindo o tema das Relações Federativas, procurou promover a importância das relações com os demais entes federados dentro de seu escopo de atuação, tentando ser um instrumento político para buscar recursos federais para a consecução de políticas públicas inovadoras na cidade. Isso ocorreria por meio da promoção de experiências de captação de recursos através das emendas parlamentares federais da 54ª Legislatura (2011-2015) da Câmara dos Deputados Federais.

No primeiro capítulo será feita uma análise teórica dos principais elementos que contribuem para o entendimento da descentralização de políticas públicas; seus efeitos no Brasil; suas dimensões e seus impactos no espaço local. Para lidar com essa temática será discutido também sobre o Federalismo, evidenciando a atuação das ações das unidades subnacionais no cenário nacional.

¹ É necessário observar que já existem diversos trabalhos sobre o tema da atuação das unidades subnacionais tais como os discutidos nesta pesquisa. Ao qual se destaca o projeto temático “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades”, realizado por um grupo de pesquisadores do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC, Universidade Estadual de São Paulo – UNESP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Fundação Getúlio Vargas - FGV/SP, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. Participei na linha de pesquisa de Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo. Cf. CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2007.

² O conceito de entes subnacionais ou unidades subnacionais nesta pesquisa deve ser entendido como: os governos dos estados e os governos dos municípios que compõem o Estado nacional brasileiro, no qual a forma de governo é uma república federativa.

Desta forma, será estudado o federalismo e descentralização de políticas públicas no Brasil. Demonstrando como a descentralização de políticas públicas abriu possibilidade à participação dos municípios nas relações federativas. O foco estará na análise de como a federação brasileira em virtude de sua vulnerabilidade, ao descentralizar seu poder, transfere novas responsabilidades aos seus entes subnacionais especificamente aos municípios. Apresentará os conceitos de políticas públicas, considerando os atores envolvidos, a definição da agenda, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como os desafios da gestão de políticas públicas, atrelados ao acompanhamento da pauta legislativa federal, apresentará a composição do orçamento federal, especificamente a alocação dos recursos federais dentro da Lei do Orçamento Anual – LOA.

O segundo capítulo apresentará os conceitos de emendas parlamentares, e analisará os estudos de caso das emendas parlamentares federais destinadas à cidade de São Paulo durante os dois primeiros anos do governo municipal (2013-2014). No que concerne aos estudos de caso das emendas parlamentares federais foram definidas as indicações de emendas feitas para as áreas de cultura e esporte. Os estudos escolhidos consideram os problemas sociais na pauta da agenda de políticas públicas, tendo como preocupação identificar e analisar as dificuldades e os desafios enfrentados pelas unidades subnacionais no cenário nacional; identificar as principais ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais e compreender as articulações realizadas pelas unidades subnacionais na busca pela promoção do desenvolvimento local.

O objetivo central desta pesquisa será estudar a atuação da cidade de São Paulo diante dos efeitos causados pela descentralização de políticas públicas. Investigando se a articulação da cidade de São Paulo, via captação de recursos através das emendas parlamentares federais promovem desenvolvimento local.

Em decorrência da descentralização de políticas públicas, da limitação da capacidade de atender as demandas locais, o Estado Nacional, empreendeu o fortalecimento do nível local. No qual através da descentralização das políticas públicas como uma válvula de escape para a crise fiscal do Estado Nacional brasileiro, ao enfrentar a carência de recursos e de meios institucionais para contemplar novas pressões políticas e sociais, delegou novas funções e responsabilidades ao nível local, que se viu obrigado a assumir o ônus destas novas funções (DAVIDOVICH, 1993, p. 8).

Este trabalho tencionará refletir sobre a emergência dos entes subnacionais para atuar nas relações federativas, analisará como se deu a atuação federativa da cidade de São Paulo, na busca por alternativas para consolidar a promoção e execução destas novas políticas públicas, sem fonte de recurso municipal, no seu escopo de ação.

Analisar-se-á se o processo de transferência de novas responsabilidades para o âmbito dos entes subnacionais brasileiros, que refletiu de forma singular nos governos municipais, na medida em que estes passaram a assumir a promoção de políticas públicas que anteriormente eram da responsabilidade da União. Neste sentido, passou a ter importância as experiências que a cidade de São Paulo efetivou para proporcionar a consecução das políticas públicas assumidas, e que nesta pesquisa foram analisadas sob o escopo da captação de recursos através das emendas parlamentares federais.

O presente trabalho busca responder a questão de pesquisa: “As emendas parlamentares federais podem ser vistas como instrumentos de políticas públicas que ajudem a promover o desenvolvimento local nos municípios?”

Vale ressaltar que esta pesquisa deriva da minha atuação profissional na Prefeitura de São Paulo, especificamente na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, na Coordenação de Assuntos Federativos, atuando na captação de recursos federais através das emendas parlamentares dos deputados federais.

1 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E ORÇAMENTO FEDERAL

O primeiro capítulo verificará como a descentralização de políticas públicas possibilitou a emergência dos municípios brasileiros nas relações federativas, bem como o processo onde a federação brasileira, ao descentralizar seu poder, transferiu novas responsabilidades aos seus entes subnacionais. Nossa hipótese é de que o Estado nacional brasileiro, ao transferir responsabilidades por meio da descentralização da execução de políticas públicas para os governos municipais e estaduais não repassou à eles as verbas públicas necessárias para fazer frente à nova realidade. Simultaneamente, o governo federal promoveu a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF impedindo aos gestores públicos brasileiros efetuarem novas dívidas sem lastro na arrecadação. No caso da cidade de São Paulo, graças ao seu endividamento, pouco poderia ser feito.

Diante dos impactos resultantes do processo de descentralização de políticas públicas, este capítulo examina os conceitos de federalismo e descentralização de políticas públicas demonstrando suas características principais e a atuação das unidades subnacionais em busca da promoção do desenvolvimento local através da captação de recursos através das emendas parlamentares federais.

Existem inúmeras visões sobre as políticas públicas e seus desafios perante a necessidade de fomentar o desenvolvimento local. É na gestão de políticas públicas que se determinam a decisão sobre o que fazer e não fazer. Cada decisão em política pública deve considerar uma necessidade da sociedade e analisar um conjunto de fatores e possibilidades de impacto de sua implantação na vida cotidiana de seus cidadãos.

Entretanto, as propostas das Políticas Públicas partem do Poder Executivo, e é esse Poder que efetivamente as coloca em prática. Cabe aos servidores públicos (a burocracia) oferecer as informações necessárias ao processo de tomada de decisão dos políticos, bem como operacionalizar as Políticas Públicas definidas. (CALDAS, 2008, p. 9).

No entanto como compreender e responder a cada problema apresentado pela sociedade? Como alcançar a solução de suas prioridades ou de suas carências? Neste contexto, torna-se preponderante priorizar os problemas, fazer escolhas sobre as urgências ou a capacidade técnica e financeira de resolvê-los.

Ao caracterizar os problemas como públicos, ou seja, como problemas de todos, uma gama de oportunidades é aberta. Estas oportunidades permitem, diante das demandas sociais que lhes são colocadas, que o governo dimensione as políticas públicas que serão realizadas e não realizadas, ou seja, “as políticas públicas podem ser estudadas tanto da perspectiva da ação do Governo (o que o Governo faz) quanto da inação (o que o Governo não faz) diante de algum problema” (RODRIGUES, 2010, p. 43).

Os próximos tópicos deste capítulo irão abordar sobre os seguintes temas: Federalismo, Descentralização de políticas públicas no Brasil e a Conceituação de políticas públicas.

1.1 Federalismo

O modelo federativo brasileiro possui uma particularidade em relação a outros modelos, nele o município é considerado uma entidade federativa. Tendo em vista que são reconhecidos desde a Constituição de 1946, no entanto, os municípios tiveram sua autonomia sacramentada na Constituição de 1988. Neste sentido, essa autonomia política e administrativa buscou o fortalecimento do poder local para a eficiência administrativa e a

participação democrática das populações no processo decisório político (RABAT, 2002a apud ANDRADE, 2008, p.50).

Considerado o Federalismo como forma de organização do Estado nacional brasileiro, é indispensável abordar os limites da Constituição Federal para a atuação dos entes subnacionais e o posicionamento quanto ao espaço de ação de sua autonomia.

A intenção do federalismo é “eliminar a hierarquia entre os governos (federal, estadual, municipal), através da distribuição constitucional de competências” (SUGISAWA, 2008, p.53).

De forma geral, entende-se que o Estado federal é soberano, ao passo que as unidades federadas que o compõem são tão-somente autônomas. Com efeito, em se seguindo a orientação tradicional, segundo a qual a manutenção de relações com outros Estados é uma prerrogativa de soberania, tais subunidades não disporiam de capacidade de, *per se*, assumir compromissos internacionais (PRAZERES apud SUGISAWA, 2008, p. 55).

O dinamismo dos entes subnacionais busca atender iniciativas que possam solucionar as dificuldades enfrentadas ao assumir as políticas públicas descentralizadas às instancias locais de governo

Tendo em vista o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local. Desta forma, o espaço de competência dos municípios no tratamento de questões locais torna-se importante, posto que para promover as políticas públicas que lhes foram descentralizadas e para responder as novas demandas de interesse local permite as unidades subnacionais atuar na arena federativa em busca da promoção de suas políticas públicas, tais como: habitação, educação, saúde, cultura, esporte, lazer e trabalho, entre outros.

É importante salientar sobre: (a) o papel dos partidos políticos, (b) a orientação da liderança dos partidos nas votações, (c) a relação entre o poder executivo federal e o poder legislativo federal no presidencialismo de coalizão, (d) a relação destes com o poder executivo municipal, (e) a questão da governabilidade no Brasil. Para que se possa compreender sobre o funcionamento do poder de agenda do Executivo, como se controla essa agenda, como se dá a disciplina nas votações do Congresso Nacional e por fim sobre a liberação das emendas parlamentares federais.

Tendo em vista que no presidencialismo de coalizão os partidos cooperam com os presidentes quando percebem vantagens para isso. Essas vantagens podem ser: a promoção de carreiras políticas, o acesso a recursos clientelistas, a implementação de projetos de sua preferência e a liberação de recursos através das emendas parlamentares. Outra forma de se conseguir esses benefícios é a ocupação de postos ministeriais. No intuito de se manterem em seus cargos, os ministros precisam trabalhar para assegurar o apoio de sua bancada partidária ao Presidente da República.

Se não tiver disciplina nas votações do Congresso Nacional, os deputados não conseguem aprovar seus projetos de lei, com isso não recebem as verbas orçamentárias vindas através das emendas parlamentares para fazer políticas públicas na sua base eleitoral. Neste sentido, tendo em vista as sanções a que o deputado está sujeito, isso induz ao deputado a votar nas matérias em favor do governo. A disciplina partidária nas votações no Congresso Nacional permite aos parlamentares da base do governo no presidencialismo de coalizão terem a liberação de verbas orçamentárias federais. O que demonstra o imenso poder de agenda que o poder executivo federal detém sobre o poder legislativo quando se trata das questões relacionadas ao processo orçamentário federal.

1.2 Descentralização de políticas públicas no Brasil

Os entes subnacionais brasileiros são compelidos a atuar nas relações federativas por conta das restrições impostas pelo processo de descentralização de políticas públicas, e por isso buscam alternativas para a promoção e execução das políticas públicas que lhes foram transferidas da União para seu escopo de ação.

Neste contexto, surgem políticas locais que utilizam as vantagens competitivas da cidade para promover a atração de novas empresas, melhoria do ambiente econômico, entre outros fatores, gerando altas taxas de crescimento populacional local, que se deparam com uma infraestrutura urbana longe de um padrão satisfatório, onde persistem as desigualdades na distribuição dos sistemas como água, saneamento, transportes, habitação etc. Não há oferta suficiente para atender a demanda presente, como exemplo ilustrativo desta situação pode ser apresentada São Paulo, uma complexa cidade de enormes dimensões.

E São Paulo, estando inserida no contexto da restrição de recursos busca em suas relações federativas junto ao poder legislativo federal por novas parcerias que contribuam para o desenvolvimento local. Desta forma pretende através da captação de recursos através das emendas parlamentares federais buscar implantar soluções dinâmicas para atender suas demandas decorrentes do processo de descentralização de políticas públicas.

Castells (1999, p. 165-166) enfatiza que “O essencial é executar uma ampla descentralização pela qual se transfiram poder e recursos aos níveis mais próximos aos cidadãos e aos seus problemas, num âmbito em que gestão do problema possa fazer-se eficazmente”.

A redemocratização e a Constituição Federal de 1988 fortaleceram os municípios. O processo de descentralização de políticas públicas exerceu impactos sobre eles, colocando

desafios e oportunidades. Alguns municípios como São Paulo tem se preparado para lidar com isso, nesse processo tem enfrentado algumas dificuldades, mas também tem sido criativos.

Os desafios que a gestão local enfrenta implicam atuar diante da necessidade de coordenação e articulação de políticas públicas para melhoria de setores como infraestrutura, transportes, saúde, habitação, saneamento, cultura, esportes. Os quais se encontravam incipientes, perante as estruturas de governo do Estado nacional bem como da iniciativa privada e da sociedade civil.

Constata-se que existem fatores que impulsionam os estados e municípios a atuar no contexto federativo de forma mais ativa, na esperança de contribuir para o desenvolvimento de suas economias e políticas públicas.

Na sequência o próximo tópico ocupar-se-á de responder as questões: O que são políticas públicas? Quem são seus atores? Como se define a agenda de políticas públicas? Discutir sobre a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

1.3 Políticas públicas – Conceituação

Segundo Coelho (2010) políticas públicas podem ser definidas de diversas formas tais como: um campo do saber (substantivo e instrumental); a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos (Estado em ação); é o que o governo escolhe fazer e não fazer, definindo quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (embate em torno de ideias e interesses); projetos, atividades e ações voltados para a solução de problemas na sociedade (programas governamentais).

Ao conceituar as políticas públicas, as atividades exercidas pelos governos locais impactam diretamente a vida dos cidadãos, principalmente pelo trabalho exercido através da burocracia³ no que concerne à busca por soluções dos problemas apresentados pela sociedade como parte da sua agenda.

Rodrigues (2010, p. 13) afirma que,

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.

Tendo em vista as decisões coletivas, é que são moldadas as políticas públicas para atender as demandas sociais. Com isso, Rodrigues (2010, p. 14) também argumenta,

[...] políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas de autoridade soberana do poder público.

As políticas públicas envolvem sistemas complexos de tomada de decisões e são realizadas tendo em vista seus ciclos de “definição da agenda, formulação, implementação e avaliação do programa, além da decisão sobre o futuro da política (ou programa) conforme aponta Rodrigues” (2010, p. 20).

Para o Instituto Brasileiro de Políticas Públicas ([2011?]) as políticas públicas, traduzem “formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição

³ Segundo Bobbio “o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível” (BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 124).

de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais”.

De acordo com Souza (2003, p. 13) políticas públicas são

um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro [...]. Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

O governo em ação realiza as propostas da pauta na agenda de políticas públicas para transformar as demandas sociais em programas ou projetos voltados para a solução dos problemas sociais apresentados.

Neste sentido, a definição dos autores acima citados sobre os conceitos de políticas públicas pretende contribuir para a compreensão do papel das políticas públicas na busca por geração de desenvolvimento local pelas unidades subnacionais realizadas nesta pesquisa pela captação de recursos através das emendas parlamentares federais.

Pensar em políticas públicas é pensar no papel exercido pelos diversos setores da sociedade civil, pelos tomadores de decisões, pelos diversos grupos de interesses, pela burocracia do aparelho estatal onde as decisões políticas são tomadas, permitindo conhecer o papel de cada ator envolvido e suas linhas de ação ao influenciar na formulação da agenda da gestão pública.

Contextualizar quem são os atores envolvidos na produção das políticas públicas e quem tem o poder para tomar as decisões em políticas públicas é fundamental, bem como analisar o papel exercido por estes atores e como estes articulam suas ações para atingir suas metas, na intenção de perceber os resultados de suas ações na sociedade e mensurá-los.

Os atores das políticas públicas precisam demonstrar diversas habilidades dentre elas a capacidade de diagnosticar cenários dentro da “realidade social, econômica e política em que vivem, mas também interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo” (RODRIGUES, 2010, p. 25).

Contudo, vale ressaltar o permanente debate em torno das questões de políticas públicas e das decisões realizadas pelas unidades subnacionais extremamente necessário para compreender “[...] por que determinados grupos de interesses prevalecem sobre os outros para influenciar as decisões públicas que são tomadas sobre questões pontuais?” (RODRIGUES, 2010, p. 36).

A capacidade que a sociedade civil possui ao influenciar nas ações governamentais define as formas de compor as políticas públicas. Diante deste contexto, “a política pública passa a ser definida menos pela racionalidade e mais pela capacidade que a sociedade civil tem de influenciar as ações do Governo” (RODRIGUES, 2010, p. 42).

Desta forma, os atores são aqueles cuja capacidade de influenciar são utilizadas para promover a partir de suas perspectivas a interpretação dos problemas sociais apresentados. Assim as soluções são acomodadas e passam à etapa de “definição da agenda” conforme aponta Rodrigues (2010, p. 20).

As unidades subnacionais buscam atender aos problemas, ou seja, as demandas sociais, procurando evidenciá-los e inseri-los na agenda governamental, definindo suas linhas de ação e viabilizando as soluções dos mesmos. No entanto, nem todas as demandas para os quais as pessoas buscam apoio governamental atraem atenção suficiente para serem atendidas pelos governos e nem todo o problema visto pela sociedade se transforma em um problema e é encarado na pauta de discussão da agenda governamental.

E para garantir que as decisões tomadas pelos atores das políticas públicas apropriem todos os pontos de conflito envolvidos na elaboração das políticas públicas, a burocracia (o aparelho do Estado em ação) se encarrega de definir na agenda todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que serão transformados em programas ou projetos, no intento de viabilizar tais demandas sociais.

[...] para que as políticas públicas transformem uma sociedade (diversificada e complexa) de forma pacífica –, é preciso que os atores políticos demonstrem capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, mas também interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo (RODRIGUES, 2010, p. 25).

Compreendendo os fatores da atuação das unidades subnacionais na busca pela promoção de políticas públicas e desenvolvimento local.

A formação da agenda de políticas públicas permite aos atores das políticas públicas estabelecerem quais questões entram na pauta da agenda governamental. Caldas (2008, p. 10-11) aponta que “o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado”.

Nem todos os problemas para os quais as pessoas buscam apoio governamental atraem atenção suficiente para entrar na agenda. Para isso, é preciso que os grupos sejam numerosos, poderosos e/ou tenham status. Dirigentes políticos ou gestores públicos têm papel central na conversão dos problemas na agenda.

Para atender todos os problemas sociais é necessário operacionalizar imensos e abundantes montantes financeiros, tornando-se praticamente inexecutável para as unidades subnacionais serem responsáveis pela solução de tais problemas; com isso, ganha importância

a captação de recursos federais como ferramenta que auxilie no âmbito da promoção do desenvolvimento local, neste trabalho, apresentada através da análise dos estudos de caso das emendas parlamentares federais.

A formação da agenda de políticas públicas é essencial, pois permite estabelecer as questões a serem tratadas pelo governo e quais não, tendo em vista que “diversos atores entram em confronto para escolher quais problemas serão, efetivamente, incluídos na agenda governamental” (RODRIGUES, 2010, p. 48).

Destaca-se,

Nesse momento, [que] o Governo traduz a questão que entrou na agenda pública em política (isto é, desenha o programa/política e apresenta a proposta para solucionar tal questão), definindo seus objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro *a priori* (RODRIGUES, 2010, p. 50).

Portanto, é essencial aos atores de políticas públicas definir com clareza e objetividade a agenda de políticas públicas as quais tenham como base um planejamento de longo prazo, definindo um objetivo concreto e traçando o caminho ideal para alcançá-lo. Para evitar ações contraditórias e dispendiosas por parte das unidades subnacionais (CALDAS, 2008, p. 30).

Um planejamento de longo prazo permite aos gestores públicos a elaboração de melhores programas governamentais bem como identificar quais áreas serão prioritárias durante o mandato eleitoral.

Importante ressaltar o papel relevante que é cumprido na definição da agenda de políticas públicas pelos processos institucionais, produzindo uma dinâmica que influencia na inclusão de determinado tema na pauta da agenda (CALDAS, 2008, p. 11). Buscando ainda

considerar toda rotina administrativa e as regras do sistema político ao gerar uma dinâmica que trata da inclusão de determinado tema na agenda.

Salienta-se, contudo, a possibilidade de alteração da agenda de políticas públicas observada principalmente na transição de governos, demonstrando a importância da visão dos políticos sobre quais temas devem receber maior atenção (CALDAS, 2008, p. 11). Esta possibilidade de mudança na agenda impacta diretamente nas avaliações das políticas, ou seja, o *accountability*⁴ fica comprometido.

Diante da definição da agenda de políticas públicas apresentada, seguir-se-á com o debate do processo de formulação de políticas públicas denominado por Caldas (2008, p. 10) de ciclo de políticas públicas em suas diversas fases: formulação, implementação e avaliação.

Sendo necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucionar o problema inserido na agenda governamental. Ocorre a definição do objetivo da política e quais serão os programas que devem ser desenvolvidos a partir deste contexto.

Tomando em consideração a existência de grupos de interesses que pressionam por vezes o governo e por outras pressionam a opinião pública (através dos meios de comunicação) para que determinadas decisões em políticas públicas sejam tomadas ou não, iniciam-se, portanto, embates políticos.

Considerado os inúmeros elementos implicados na construção de uma política pública, cada ator⁵ deveria participar de sua formulação envolvendo-os ativamente num processo de construção coletiva no qual as ideias discutidas pudessem contribuir para alcançar

⁴ *Accountability* é a prestação de contas ou responsabilização pelos atos praticados pela administração pública no uso do dinheiro dos contribuintes.

⁵ Entende-se por atores envolvidos, os gestores públicos, a sociedade civil e a população beneficiada pela execução da política pública.

o resultado esperado e desta maneira legitimando sua consecução, esta forma permitiria encontrar maneiras adequadas para proceder diante da proposição de uma política pública que se adequasse a realidade das demandas sociais apontadas.

a) Formulação de políticas públicas

Para um saudável processo de elaboração de políticas públicas, são necessários alguns elementos, dentre eles merecem destaque:

- Levantar informações relevantes sobre o problema/demanda social;
- Examinar a capacidade governamental de solução;
- Atentar para quais atores estarão envolvidos no processo de formulação;
- Verificar sobre os custos para resolução do problema;
- Dominar os conhecimentos na linha de ação a ser realizada.

Ao abranger os elementos acima citados, a etapa de formulação de políticas públicas das unidades subnacionais passa a ser orientada diante das ações que se devam realizar para promover o desenvolvimento local.

A partir de então, as ações governamentais manifestam quais temas entrarão na agenda de políticas públicas.

Em suma, para que o programa/política saia do papel, é preciso interpretar o ambiente para planejar/organizar as ações, decidir sobre quais os benefícios/serviços que se pretende implementar, e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação. Nesta fase desenvolve-se apoio político à política em pauta de maneira que ela seja autorizada e legítima (RODRIGUES, 2010, p. 51).

A legitimação da política pública é condição para validar as ações governamentais, posto que para atender aos interesses sociais é necessário representatividade.

Também é importante analisar os riscos impostos por cada alternativa apresentada de maneira a traçar posteriormente comparativos de mensuração quanto a sua eficácia e efetividade.

b) Implementação de políticas públicas

Na implementação de políticas públicas manifestam-se dois modelos, o de Cima para Baixo (*top down*) correspondente a execução vinda do governo em direção a sociedade e o modelo de Baixo para Cima (*bottom up*) na qual a execução é dada a partir da sociedade em direção ao governo.

No que concerne ao modelo Cima para Baixo as decisões em políticas públicas são realizadas hierarquicamente de forma centralizada e contam com envolvimento de uma pequena parcela da população na tomada de decisões sobre sua implementação.

Já o modelo de Baixo para Cima considera fundamental a participação da população beneficiada na implementação da política pública. Todo o processo ocorre de forma descentralizada, permitindo uma aproximação da sociedade junto a administração pública.

Ocorrem, contudo, disputas de poder entre as organizações, o que implica na eficácia das políticas públicas a serem implementadas. Estas disputas compreendem a imensa quantidade de instituições, organizações ou agencias envolvidas no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas e o grau de comprometimento entre elas, determinando o tempo de realização de cada etapa de implementação e as decisões necessárias para obter resultados exitosos dos programas ou projetos definidos pela agenda de políticas públicas.

Outros fatores como “a opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados podem tornar problemática a execução das políticas” (CALDAS, 2008, p. 17).

É fundamentalmente importante salientar que a implementação das políticas públicas permanece concentrada nas mãos dos gestores, bem como daqueles que fazem seu acompanhamento, monitoramento ou controle interno (CALDAS, 2008, p. 15), podendo considerar a sociedade civil organizada como parte desta etapa.

É adequado, portanto, planejar as ações governamentais levando em consideração principalmente as condicionalidades do problema inserido na agenda de políticas públicas, atrelada a solução esperada com a implementação, na busca de resultados que alcancem a solução das demandas sociais.

Na fase de implementação de políticas públicas depara-se com algumas dificuldades, dentre elas cabe observar que o operador pode boicotar a política inteira - a própria burocracia colabora para o sucesso ou fracasso da política pública. A implementação é um palco ativo de negociação e barganha entre os agentes públicos e os beneficiários das políticas públicas.

c) Avaliação de políticas públicas

A avaliação pode e deve ser feita em todos os momentos do ciclo de políticas públicas, sendo derivada do conhecimento adquirido pelos gestores públicos ao longo deste processo, contribuindo para alcançar resultados condizentes com a proposta de ação definida na pauta da agenda de políticas públicas.

Na ocasião da avaliação das políticas públicas os gestores públicos adquirem conhecimento a partir dos resultados obtidos ao longo do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

De acordo com Caldas (2008, p.18) a avaliação das políticas públicas permite:

- Prestação de contas;
- Justificar as ações tomadas;

- Corrigir e impedir erros;
- Produção de resultados propostos na etapa de formulação;
- Determinar possíveis obstáculos para consecução da política pública;
- Impulsionar o diálogo entre os diversos atores envolvidos;
- Promover a colaboração entre os atores;
- Produzir conhecimento na área de políticas públicas.

Para avaliar uma política pública é necessário considerar seus impactos, sua proeminência, e também analisar sua eficiência, eficácia, efetividade e a sustentabilidade das ações atreladas à política pública em questão.

Os impactos se referem aos efeitos que uma Política Pública provoca nas capacidades dos atores e grupos sociais, por meio da redistribuição de recursos e valores, afetando interesses e suas estruturas de preferências. A avaliação de impacto analisa as modificações na distribuição de recursos, a magnitude dessas modificações, os segmentos afetados, as contribuições dos componentes da política na consecução de seus objetivos (CALDAS, 2008, p.19).

Desta maneira, as consequências dos impactos devem ser analisadas considerando se a implementação da política pública ocasionou algo não previamente previsto para a realização do programa ou projeto.

Apreciar as formas nas quais foram determinadas as políticas públicas desde o momento de sua formulação e implementação, confrontando-as às exigências antecipadamente estabelecidas, permite verificar se sua realização cumpriu os requisitos de uma boa política. Sendo eles:

- Fomentar a colaboração entre os atores envolvidos;

- Cumprir requisitos de exequibilidade em sua implementação;
- Diminuir as incertezas sobre os resultados previstos diante das opções feitas;
- “Uma boa política deveria evitar fechar possíveis alternativas de ação” (CALDAS, 2008, p. 19).

Existem duas formas a serem consideradas na avaliação de políticas públicas, a primeira considera o grupo responsável pela avaliação da política pública e a segunda se destina à finalidade da avaliação. Compreendem-se que ,

A primeira divisão se dá entre a avaliação interna – que é conduzida pela equipe responsável pela operacionalização do programa – e a externa – feita por especialistas que não participam do programa. A vantagem da primeira se dá devido ao fato de que, ao estarem inseridos no programa, a equipe terá maior conhecimento sobre ele, além de acesso facilitado às informações necessárias, o que diminui o tempo e os custos da avaliação. Em contrapartida, a equipe envolvida no programa pode não contar com a separação do objeto avaliado, necessária para se garantir a imparcialidade. Já a avaliação externa tem como ponto fraco o tempo necessário para se familiarizar com o objeto de estudo, porém conta com imparcialidade maior. A segunda divisão se refere ao objetivo da avaliação, e pode ser formativa, quando se busca informações úteis para a equipe na parte inicial do programa, ou a somativa, que busca gerar informações sobre o valor ou mérito do programa a partir de seus resultados, para que a autoridade responsável possa tomar sua decisão de manter, diminuir, aumentar ou encerrar as ações do programa (CALDAS, 2008, p. 20).

Ao identificar o interesse do governo na avaliação de políticas públicas permite-se a realização de estudos dos seus impactos, na proporção em que se fornecem respostas quanto à possibilidade de apresentar os resultados da implantação de políticas públicas para a sociedade (CUNHA, 2006, p. 38).

Em resumo, os resultados obtidos na avaliação de políticas públicas oferecem subsídios durante a formulação, implementação e avaliação ao verificar se as metas estabelecidas foram, de fato, cumpridas (ou não), determinando a respeito da continuidade ou descontinuidade dos projetos de políticas públicas.

Sendo assim, “a avaliação consiste, portanto, numa análise *a posteriori* dos efeitos produzidos pelas políticas públicas” (RODRIGUES, 2010, p. 52).

O próximo tópico irá apresentar a composição do processo orçamentário federal, discutirá sobre a elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e tratará do Manual Técnico do Orçamento Federal e do Manual de Emendas ao Orçamento da União.

1.4 Orçamento Federal - Composição

Tendo em vista que uma das prerrogativas do poder legislativo é atuar na alocação de recursos federais dentro da Lei do Orçamento Anual – LOA⁶ federal, este configura-se um dos mecanismos do processo democrático possibilitando com que os entes subnacionais, neste caso, os municípios, possam vir a receber recursos federais indicados através das emendas parlamentares, intensificando as relações entre o poder executivo municipal e o poder legislativo federal na implementação dos programas federais, na intenção de viabilizar a promoção de políticas públicas que gerem desenvolvimento local.

É imprescindível salientar que a Constituição Federal de 1988 estabelece três instrumentos responsáveis pela “regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA” (MESQUITA, 2010, p. 06).

⁶ LOA - Lei Orçamentária Anual compreende: - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

É importante atentar ainda que a proposta orçamentária (PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual) deverá estar compatível com o PPA⁷ - Plano Plurianual 2012-2015 e com a LDO⁸ - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013 e 2014.

De acordo com Mesquita (2010, p. 03) “as metas [que são] definidas no Plano Plurianual, que é quadrienal, e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, anual, são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, também anual”, e que busca “estabelecer o total de receitas e fixar as despesas para o exercício fiscal subsequente”.

O intuito de falar sobre o orçamento federal é tornar ainda mais compreensível o processo de elaboração orçamentária, os valores globais e a finalidade dos recursos direcionados às áreas de atuação governamental, aos entes federados (Estados, Distrito Federal e municípios).

Tendo em vista que é no “orçamento que se define o que será feito e quanto será gasto pelo Governo Federal para atender às necessidades da população, por exemplo, nas áreas da saúde, da agricultura, da educação e da segurança”. Compreender como essa atividade funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o exercício da cidadania (BRASIL, 2012b, p. 03).

Cabe destacar que esta pesquisa propõe-se a apresentar a composição do processo orçamentário federal de forma simples, e por ser limitada, jamais suprirá integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União. Tentará permitir ao leitor conhecer a proposta orçamentária do governo federal, motivando-o a ampliar seus conhecimentos sobre

⁷ PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

⁸ LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA..

a matéria e influenciar futuramente na aprovação e execução da despesa pública (BRASIL, 2012b, p. 03).

É importante tornar mais acessível as informações sobre o orçamento federal, abrangendo as receitas (impostos, taxas e contribuições, entre outras) e as despesas (gastos com Educação, Saúde, Segurança, Previdência, Investimentos e outros) que constam do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Ou seja,

Para que se possa administrar o Brasil, é necessário que o Governo tenha dinheiro para cobrir todas as despesas relacionadas com suas atividades, como manter hospitais, construir ferrovias ou contratar professores. Esse dinheiro é obtido, em grande parte, pelos tributos pagos pela população e pelas empresas. Quando alguém paga um imposto, uma taxa ou uma contribuição, automaticamente faz um depósito em uma “conta bancária” do Governo Federal, chamada de conta única, onde os valores depositados serão utilizados pelo governo para cobrir tais despesas.

O dinheiro disponível para a realização das despesas é distribuído entre os programas do governo. Por meio deles, é que o governo atua para alcançar seus diferentes objetivos. Por exemplo, tudo o que se faz em aeroportos pode ser agrupado em um programa. Dentro do programa, o dinheiro é distribuído para ações, que, como o nome indica, significa o que será feito. Por exemplo, “Construção do Aeroporto de Brasília” ou “Reforma do Terminal de Passageiros do Aeroporto de São Paulo”. Esse processo de distribuição também é chamado de alocação de recursos.

As despesas previstas no orçamento muitas vezes geram diretamente alguns produtos, como rodovias, serviços e atendimento médico. Nesses casos, o orçamento também prevê a quantidade de produto que se pretende gerar, medido em quilômetros construídos e atendimentos realizados, por exemplo (BRASIL, 2012b, p. 09).

O orçamento “informa para a população como estará distribuído o dinheiro público e demonstra o compromisso do governo brasileiro em manter a disciplina fiscal nas suas contas para o próximo ano. Por isso é um instrumento tão importante” (BRASIL, 2012b, p. 09).

Portanto, é indispensável o acompanhamento da pauta legislativa federal para compreender como é feito o Orçamento Federal, ou seja,

Todo ano, até o dia 31 de agosto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a colaboração dos outros Ministérios, prepara um documento com uma proposta de orçamento para ser encaminhado pela Presidência da República ao Congresso Nacional. Lá os Deputados Federais e Senadores discutem e aprovam o conteúdo da proposta de orçamento, que se transforma em uma lei. Os Deputados e Senadores podem alterar a proposta, sob determinadas regras, aumentando ou reduzindo projetos e valores, por meio de emendas parlamentares.

Por ser o documento que vai virar uma lei, a proposta de orçamento é conhecida como “Projeto de Lei”. Como vale por um ano, o nome da lei aprovada é “Lei Orçamentária Anual” (LOA), também chamada, antes da nossa atual Constituição, de Orçamento-Geral da União (OGU).

A Constituição Federal de 1988 determina que o orçamento público seja feito assim. Ela é nossa lei máxima. O orçamento público é um único documento, dividido em três partes: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento Fiscal (BRASIL, 2012b, p. 09).

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é o que mais desperta o interesse dos membros do poder legislativo em razão do seu conteúdo, qual seja a previsão da receita e a fixação da despesa de modo a permitir a atuação estatal para o alcance dos objetivos planejados. A possibilidade de apresentar emendas ao PLOA representa para os parlamentares e suas bancadas a oportunidade de realizar alocações de recursos em favor de suas localidades e regiões de origem (CAMBRAIA, 2011, p.02-03).

Evidencia-se o fato de que a LOA tem caráter autorizativo, ou seja, a lei autoriza os gastos governamentais mas não impõe sua execução, isso favorece a relação de troca exercida pelo poder executivo federal com relação ao poder legislativo federal, aumentando por consequência o poder discricionário do poder executivo (MESQUITA, 2010, p. 06 e 09).

Na sequência, o segundo capítulo abordará sobre os conceitos de emendas parlamentares, analisará os estudos de caso das emendas parlamentares federais destinadas à cidade de São Paulo, diante dos desafios da gestão de políticas públicas.

Buscará identificar as principais ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais e tentará responder a questão de pesquisa: “As emendas parlamentares federais podem ser vistas como instrumentos de políticas públicas que ajudem a promover o desenvolvimento local nos municípios?”

2 EMENDAS PARLAMENTARES E ESTUDOS DE CASO

Este segundo capítulo apresentará os conceitos de emendas parlamentares, bem como, analisará os estudos de caso das emendas parlamentares federais destinadas à cidade de São Paulo durante os dois primeiros anos do governo municipal (2013-2014) com as indicações feitas para as áreas de cultura e esporte.

Além disso, o presente capítulo apresenta a composição do orçamento, considerando que é importante conhecer para entender melhor as emendas parlamentares, e estuda a composição do Orçamento Federal, e analisará a Lei Orçamentária Federal - LOA, disponibilizada no Portal da Câmara dos Deputados Federais e no Portal do Senado Federal, seus anexos e volumes.

Neste sentido, o presente trabalho examina o Manual Técnico do Orçamento Federal, da Secretaria do Orçamento Federal, e o processo das ações orçamentárias federais; bem como, o Manual de Emendas ao Orçamento, do Congresso Nacional com as regras e procedimentos para elaboração e apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária – PLOA.

Analisará dois estudos de casos de emendas parlamentares para as áreas de cultura e esporte, para isto, serão elaboradas tabelas sobre as indicações feitas por ano, número de emenda, autor, partido, área de governo, modalidade de intervenção, tipo de realização pretendida, localidade beneficiada, esfera orçamentária, unidade orçamentária pretendida, funcional programática, função, subfunção, programa, ação, GND, modalidade de aplicação, indicador de resultado primário, valor das emendas, número da proposta, número do convênio, número do empenho no SICONS, valor de contrapartida e a modalidade de repasse.

Realizará o cruzamento dos dados dos Objetivos e Iniciativas dispostos no Plano Plurianual – PPA (2012-2015) com os programas e ações presentes na LOA (2013 e 2014). E fará o cruzamento destes dados com as metas dispostas no Programa de Metas de 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo.

Por fim, foram identificados as principais ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais no contexto das relações federativas na intenção de responder a questão de pesquisa: “As emendas parlamentares federais podem ser vistas como instrumentos de políticas públicas que ajudem a promover o desenvolvimento local nos municípios?”

2.1 Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares federais representam a oportunidade de renovação das relações políticas do parlamentar, sendo ainda uma das formas de participação dos deputados federais na definição das políticas públicas, permeando o processo orçamentário federal na alocação de recursos públicos voltados para compromissos políticos contraídos junto aos estados, municípios ou instituições durante seu mandato.

Segundo Mesquita (2010, p. 02), as emendas proporcionam altos retornos eleitorais, ou seja, quanto maior o número de emendas parlamentares individuais são executadas, maiores se tornam as chances de reeleição do parlamentar. Desta forma, as emendas permitem aos parlamentares estabelecer (ou manter) uma relação clientelista, personalista e direta com seu eleitorado, garantindo a manutenção dos votos em eleições futuras.

Mesquita (2010, p. 03) aponta que as emendas individuais tendem a exercer um papel no enfraquecimento do presidencialismo brasileiro, porque provocariam distorções na

alocação dos recursos da União, tendo em vista que as emendas teriam por objetivo atender as demandas específicas das bases eleitorais dos parlamentares, assumiriam um caráter localista, e com isso desvirtuariam os gastos públicos.

A moeda de troca usada seria a liberação das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento. A execução ou não das emendas individuais seria um mecanismo de recompensa ou punição aos parlamentares que votam favoravelmente aos projetos do governo (MESQUITA, 2010, p. 02).

Por outro lado, a autora considera as emendas individuais como instrumentos importantes tanto para determinar as taxas de reeleição quanto para definir as relações entre o poder executivo e os parlamentares federais (MESQUITA, 2010, p. 11).

Tendo em vista a necessidades de obter recursos que os parlamentares possuem para satisfazer as demandas advindas de sua base eleitoral local para realizar políticas públicas, as emendas parlamentares, especificamente sua execução se tornam mecanismos essenciais para viabilizar as relações entre o poder executivo e o poder legislativo federal, na qual, os parlamentares que conseguem a liberação das verbas orçamentárias de suas emendas, passam a realizar sua votação favoravelmente às matérias presentes na agenda do governo federal (MESQUITA, 2010, p. 04).

Diante deste cenário evidenciamos a atuação parlamentar dos deputados federais que pressupõe sua influência na alocação de recursos federais dentro da Lei do Orçamento Anual – LOA federal, possibilitando com que os entes subnacionais recebam recursos federais em decorrência da execução de emendas parlamentares.

De acordo com o Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2013, as emendas ao PLOA correspondem ao instrumento pelo qual o autor⁹ propõe modificação a um projeto de lei. Para o PLOA, as emendas podem ser:

- à despesa: de apropriação (acréscimo e inclusão), de remanejamento (acréscimo e inclusão) ou de cancelamento;
- à receita, inclusive de renúncia; e
- ao texto.

É fundamental destacar que existem três tipos de emendas à despesa, sendo:

- a) Emenda de apropriação – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação com recursos oriundos da anulação de dotações da Reserva de Recursos (Sequencial 20000) e outras definidas no Parecer Preliminar, como da reestimativa de receita ou cancelamento realizado pelos relatores setoriais;
- b) Emenda de remanejamento – apenas para emendas coletivas é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência; e
- c) Emenda de cancelamento – é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto (CONGRESSO NACIONAL, 2012, p. 10).

Considerando como os recursos para emendas individuais são integralmente atendidas com recursos da Reserva de Recursos, estas serão todas do tipo apropriação. Esta pesquisa dedicar-se-á apenas as emendas à despesa do tipo apropriação.

Vale ressaltar que para a 54^a Legislatura (2011-2015) foram eleitos 513 Deputados Federais para todo Brasil, e pelo estado de São Paulo foram eleitos 70 parlamentares, conforme se observa na Tabela 1.

⁹ Autor: parlamentar, comissão ou bancada que tem direito de propor emendas.

Tabela 1 - Distribuição por partido dos deputados federais eleitos
pelo Estado de São Paulo para a 54ª Legislatura (2011-2015) da Câmara dos Deputados Federais

Partido	Deputado	%
PV	1	1,43
DEM	5	7,14
PCdoB	1	1,43
PMDB	2	2,86
PP	4	5,71
PPS	2	2,86
PR	4	5,71
PRB	3	4,29
Pros	1	1,43
PSB	5	7,14
PSC	1	1,43
PSD	6	8,57
PSDB	11	15,71
PSOL	2	2,86
PT	16	22,86
PTB	2	2,86
PV	2	2,86
SD	2	2,86
Total	70	100,00

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 1 mostra a distribuição por partido dos parlamentares federais eleitos para a 54ª Legislatura (2011-2015), dentre eles destacam-se partidos que mais elegeram deputados federais sendo o PT e o PMDB com 16 e 11 parlamentares respectivamente, seguidos pelo PSD e DEM com 6 e 5 parlamentares respectivamente eleitos pelo estado de São Paulo. Destaca-se ainda que a soma das 4 maiores bancadas do estado de São Paulo juntas, aponta para o percentual de 54,28% de parlamentares eleitos.

Tabela 2 - Distribuição das indicações de emendas parlamentares federais dos deputados federais eleitos pelo Estado de São Paulo para a 54ª Legislatura (2011-2015) da Câmara dos Deputados Federais

Partido	Indicações de Emendas 2013	Indicações de Emendas 2014	Quantidade máxima de indicações por bancada por ano
PV	5	4	25
DEM	64	40	125
PCdoB	16	6	25
PMDB	33	28	50
PP	32	39	100
PPS	31	38	50
PR	50	53	100
PRB	14	24	75
Pros	8	18	25
PSB	54	50	125
PSC	22	14	25
PSD	80	93	150
PSDB	201	185	275
PSOL	42	47	50
PT	231	272	400
PTB	30	11	50
PV	17	23	50
SD	36	31	50
Total	966	976	1750

Fonte: Elaboração própria

No que tange à temática da distribuição das indicações de emendas parlamentares federais para a LOA 2013 e LOA 2014, a Tabela 2 apresenta o total de indicações feitas por partidos, bem como, a quantidade máxima de indicações a ser feita pelos parlamentares eleitos por cada bancada para o estado de São Paulo, para os anos de 2013 e 2014 ao qual cada parlamentar tem direito (ao número máximo de 25 emendas individuais, de apropriação de despesa).

2.2 Estudos de caso nas áreas de cultura e esportes

No que concerne aos estudos de caso das emendas parlamentares federais foram definidas para esta pesquisa as indicações de emendas feitas para as áreas de cultura e esporte. Os estudos escolhidos consideram os problemas sociais na pauta da agenda de políticas públicas, tendo como preocupação (a) identificar e analisar as dificuldades e desafios enfrentados pelas unidades subnacionais; (b) identificar as principais ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais e (c) compreender as articulações realizadas pelas unidades subnacionais na busca pela promoção do desenvolvimento local.

Desta forma, busca relatar de quais maneiras a Cidade de São Paulo, durante os dois primeiros anos da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2014), empenhou-se em solucionar a dinâmica apresentada pelo processo de descentralização de políticas públicas, ao ocupar-se da captação de recursos através das emendas parlamentares federais, em busca da promoção do desenvolvimento local.

Devido às novas responsabilidades advindas do processo de descentralização de políticas públicas e da necessidade em executar políticas públicas a cidade de São Paulo remodelou a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas – SMRIF¹⁰ e institucionalizou a busca por respostas e soluções para as recentes exigências impostas pelo contexto federativo.

Com essa nova competência, a SMRIF, a cidade de São Paulo ampliou a atuação, com destaque para as atribuições nas áreas:

¹⁰ Criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais pela Lei Municipal nº 13.165 de 05 de julho de 2001 e da alteração da estrutura organizacional, reorganizando a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas pela Lei Municipal nº 15.764 de 23 de maio de 2013, com suas disposições presentes no Título XI.

- I – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com os demais entes da Federação;
- [...] III – nas relações de cooperação com instituições e centros de estudos sobre federalismo;
- IV – nas relações com associações e entidades de representação de Municípios;
- [...] IX – na identificação de projetos, ações e boas práticas nacionais e internacionais de interesse do Município (SÃO PAULO, 2013).

Desta atuação serão abordadas nesta pesquisa: as ações conjuntas com os demais entes da federação, ou seja, a relação entre o poder executivo municipal e o poder legislativo federal através da captação de recursos através das emendas parlamentares federais.

É importante ressaltar que em sua criação a Secretaria Municipal de Relações Internacionais da cidade de São Paulo foi concebida para coordenar esforços de toda a Prefeitura [secretarias municipais, autarquias e empresas municipais], para promover as relações internacionais da Prefeitura de São Paulo (MATTOSO, 2001/2002, p 117).

as cidades e os governos locais comprometidos com o desenvolvimento e a distribuição de renda devem transformar-se em protagonistas de uma nova política de inserção social e cidadã. Seu desafio maior é a expansão de políticas urbanas de infra-estrutura e de inclusão social visando ao desenvolvimento sustentável, vital para a sobrevivência humana e de democracia nesses grandes aglomerados urbanos. (MATTOSO, 2001/2002, p. 115).

Ao inserir o tema da atuação federativa no escopo de ação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, criou-se dentro de seu arcabouço institucional, a Coordenação de Assuntos Federativos (CAF) como mecanismo organizacional para viabilizar a captação de recursos públicos federais de maneira sistemática buscando coordenar as ações do nível municipal junto ao nível federal. Nesta direção a Coordenação de Assuntos Federativos, da SMRIF elaborou detalhadamente todo o processo de mapeamento das emendas parlamentares federais, bem como, estabeleceu critérios para o acompanhamento dos projetos de lei federais e dos editais voltados para o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC II, salientamos que esses dois últimos não serão objeto de análise desta pesquisa.

Tabela 3 - Indicações de emendas parlamentares federais em 2013 e 2014 para São Paulo
para a 54ª Legislatura (2011-2015) da Câmara dos Deputados Federais

Emendas Federais destinadas à cidade de São Paulo / SP	2013	2014
Sem Parecer no SICONV	1	3
Proposta cadastrada no SISMOB ou PROCONVENIO	4	19
Proposta consta na Lista de Pareceres da Proposta ou Plano de Trabalho - para complementação - SICONV	N/A	4
Proposta cadastrada no SIMEC	N/A	1
Proposta com Empenho no SICONV	12	13
Proposta Rejeitada ou Cancelada no SICONV	5	14
Total	22	54

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 3 trata do número de indicações de emendas parlamentares federais feitas para os anos de 2013 e 2014 destinadas para a cidade de São Paulo, e que foram inseridas pelas secretarias municipais em um dos sistemas do governo federal, sendo eles: SICONV¹¹, SISMOB, PROCONVENIO e SIMEC.

Dentre os dados que merecem destaque, verificou-se o aumento na quantidade de indicação de emendas parlamentares, saindo de um total de 22 emendas cadastradas em 2013 para um total 54 emendas cadastradas em 2014.

De acordo com os dados disponibilizados pela Coordenação de Assuntos Federativos (CAF), em 2013 apenas 1 emenda cadastrada (área de cultura) ficou sem receber parecer no SICONV enquanto 3 emendas cadastradas (áreas de: desenvolvimento urbano, esporte e cultura) ficaram sem parecer no SICONV em 2014.

Destaca-se inclusive, o expressivo crescimento na quantidade de indicação de emendas parlamentares para a área da saúde (cadastradas no SISMOB e no PROCONVENIO)

¹¹ SICONV: Sistema de Convênios, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos.

indo de 4 emendas cadastradas em 2013 para 19 emendas cadastradas em 2014, o que representa um aumento de 475%.

Outro dado relevante é que no ano de 2013, nenhuma proposta cadastrada constou na Lista de Pareceres da Proposta ou Plano de Trabalho no SICONV, já em 2014, foram encontradas 4 emendas nesta situação (sendo 2 na área de cultura e outras 2 na área de direitos humanos, de gênero e de raça) no SICONV.

Também constatou-se que não constou em 2013 nenhuma proposta para a área de educação (cadastrada no SIMEC) e apenas 1 proposta cadastrada no SIMEC em 2014.

Quanto ao número de propostas rejeitadas ou canceladas no SICONV entre os anos de 2013 e 2014, pode-se afirmar que esse número quase triplicou, indo de 5 para 14 propostas respectivamente, na qual constatou-se que as Proposta/Plano de Trabalho foram Rejeitados por motivo de Impedimento técnico, ou foram Cancelados porque houve o cancelamento de empenho tendo em vista a não celebração do instrumento de convenio.

Considerando o cancelamento de empenho tendo em vista a não celebração do instrumento de convenio, isso demonstra um enorme desperdício de possibilidade de receber recursos federais, de esforço político operado para a captação de recursos públicos federais e de tempo utilizado politicamente e tecnicamente para viabilizar a indicação de emenda parlamentar.

Neste sentido, diante da análise da execução orçamentária, é fundamental apontar vários dos elementos que acarretam situações como as apontadas acima:

a) tendo em vista o novo papel desempenhado pela SMRIF, ao atuar nas relações federativas desde 2013, promovendo a captação de recursos federais para viabilizar a promoção de políticas públicas para a cidade de São Paulo, torna-se fundamental a conscientização por parte das outras secretarias municipais, autarquias e empresas públicas da

cidade de São Paulo desta nova função desenvolvida pela SMRIF, e atentar para o fato de que a SMRIF não pretende intrometer-se nas ações desenvolvidas no âmbito de cada secretaria municipal;

b) a carência de assistentes e assessores nas Secretarias Municipais com conhecimento técnico para operacionalizar os sistemas do governo federal disponíveis para as mais diversas áreas, o que por sua vez provoca inviabilização no cadastramento de propostas, respostas as diligências apontadas pelo corpo técnico dos Ministérios envolvidos, ou mesmo a prestação de contas após a execução das propostas;

c) falta de investimento na capacitação do corpo técnico de todas as Secretarias Municipais, que poderia ser viabilizando através cursos em Brasília ou mesmo trazendo instrutores do governo federal para realizar capacitações em São Paulo sobre o SICONV por exemplo;

d) diminuir o tempo de retorno na resposta das diligências apontadas pelas Assessorias Parlamentares (ASPAR) de cada Ministério envolvido na aprovação da proposta, do plano de trabalho e da prestação de contas advindos das indicações de emendas;

e) por fim, atentar para as informações prestadas no cadastramento das propostas, para a viabilidade técnica dos projetos apresentados, procurando minimizar assim qualquer possibilidade de impedimento técnico ora apontados pelas Assessorias Parlamentares (ASPAR) de cada Ministério.

No que concerne as propostas cadastradas e com empenho no SICONV, o ano de 2013 mostrou 12 propostas com situação "em execução", e o ano de 2014 mostrou 13 propostas com situação "em execução" em consulta no SICONV. Será dentro deste âmbito que serão analisadas as propostas de indicações de emendas parlamentares federais nas áreas de cultura e esportes dentro desta pesquisa.

Tabela 4 - Listagem por ano, número de emenda, autor, partido, área de governo e valor das emendas parlamentares

Ano	Número da Emenda	Autor da Emenda	Partido	Área de Governo	Valor da Emenda
2013	1997 0013	Vicentinho	PT	Cultura	R\$ 300.000,00
2014	2798 0001	Delegado Protógenes	PCdoB	Esporte	R\$ 487.500,00

Fonte: Elaboração própria

Perante o total de 75 indicações de emendas parlamentares para os anos de 2013 e 2014, conforme descrito na Tabela 3, elaboramos a Tabela 4 que deriva da escolha aleatória de 2 emendas parlamentares à serem analisadas para a área da cultura e esportes destinadas para a cidade de São Paulo.

Para o ano de 2013 será estudada 1 emenda parlamentar para a área da cultura indicada pelo deputado federal Vicentinho (PT), e para o ano de 2014 será estudada 1 emenda parlamentar para a área de esportes indicada pelo deputado federal Delegado Protógenes (PCdoB).

De acordo com o contexto político local nesse período (2013-2014) cabe ressaltar a existência de afinidades políticas entre as indicações das emendas parlamentares selecionadas e o governo municipal de São Paulo.

Vale mencionar, portanto, que o Prefeito de São Paulo Fernando Haddad pertence ao PT e a vice-prefeita Nadia Campeão pertence ao PCdoB, sendo dos mesmos partidos aos quais estão sendo analisadas as indicações de emendas parlamentares.

Tabela 5 - Listagem por número de emenda, área de governo, valor, proposta, convênio e empenho no SICONV das emendas parlamentares

Emenda	Área de Governo	Valor da Emenda	Proposta no SICONV	Convênio	Empenho
1997 0013	Cultura	R\$ 300.000,00	068.561/2013	795.207/2013	2013NE800004
2798 0001	Esporte	R\$ 243.750,00	030.569/2014	805.130/2014	2014NE800357

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 5 aponta os valores de cada emenda parlamentar à ser analisadas, sua soma chega a cifra de R\$ 543.750,00 (quinhentos e quarenta e três mil setecentos e cinquenta reais) em recursos federais, presentes dos programas e ações das LOA 2013 e LOA 2013, destinados à cidade de São Paulo para viabilizar políticas públicas nas áreas da cultura e esportes.

Receber recursos públicos pressupõe diversas etapas, que devem ser cumpridas em sua totalidade, no caso das emendas parlamentares analisadas cabe dizer: (a) as Secretarias Municipais envolvidas (Cultura e Esporte e Lazer) procederam com o cadastramento das propostas no SICONV; (b) as áreas técnicas do Ministério da Cultura e do Ministério do Esporte, realizaram a análise da viabilidade e execução das propostas; (c) as propostas foram complementadas pela cidade de São Paulo, que respondeu as diligências apontadas; (d) as propostas foram aprovadas, bem como seus planos de trabalho foram aceitos; (e) cada Ministério procedeu com a emissão das notas de empenho; (f) após a emissão das notas de empenho e da aceitação do plano de trabalho, é gerado um número de convênio, [no caso de contrato de repasse] que é firmado com a Caixa Econômica Federal - CEF, órgão responsável por fazer o repasse financeiro para cada etapa realizada da proposta.

Tabela 6 - Listagem por área de governo, modalidade de intervenção, tipo de realização pretendida das emendas parlamentares

Área de Governo	Modalidade de Intervenção	Tipo de Realização Pretendida	Localidade Beneficiada	Esfera Orçamentária	Unidade Orçamentária Pretendida
Cultura	004 - Fomento a	164 - Projetos Culturais	São Paulo	Orçamento Fiscal	Fundo Nacional de Cultura
Esporte	806 - Implantação / Modernização	752 - Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	São Paulo	Orçamento Fiscal	Ministério do Esporte

Fonte: Elaboração própria

Cabe dizer que o tipo de realização pretendida para as emendas analisadas nessa pesquisa descreve uma emenda para Projetos Culturais e outra emenda para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer, tendo como localidade beneficiada a cidade de São Paulo. Tratando-se de emendas parlamentares que visam a transferência de recursos federais para municípios.

Nesta pesquisa, as emendas parlamentares analisadas estão inseridas dentro do escopo da esfera orçamentária¹² do Orçamento Fiscal. Destaca-se como curiosidade que a área de governo “saúde” é atendida exclusivamente pelo Orçamento da Seguridade Social.

¹² A Esfera Orçamentária é classificada em três tipos:

(a) “Orçamento Fiscal (código 10): referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (b) Orçamento da Seguridade Social (código 20): abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e (c) Orçamento de Investimento (código 30): orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”. (BRASIL, 2012a, p.34).

Tabela 7 - Classificação Funcional da despesa: função, subfunção, programa e ação das emendas parlamentares

Classificação Funcional	Função	Subfunção	Programa	Ação
13.392.2027.20ZF	13 - Cultura	392 - Difusão Cultural	2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	20ZF - Promoção e Fomento a Cultura Brasileira
27.812.2035.5450	27 - Desporto e Lazer	812 - Desporto Comunitário	2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 7 apresenta o número da classificação Funcional da despesa, e aponta para seus itens: Função¹³, Subfunção¹⁴, Programa¹⁵ e Ação¹⁶ relativos as indicações das emendas parlamentares analisadas para as áreas da cultura e esportes, com base tanto na LOA 2013 e LOA 2014m quanto no Manual Técnico do Orçamento Federal, da Secretaria do Orçamento Federal, e no Manual de Emendas ao Orçamento, do Congresso Nacional.

¹³ A função “pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios” (BRASIL, 2012a, p.35).

¹⁴ A subfunção representa “um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da identificação da natureza das ações. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas relacionadas na Portaria MOG no 42, de 1999” (BRASIL, 2012a, p.36).

¹⁵ Toda “ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos” (BRASIL, 2012a, p.36).

¹⁶ As ações devem “estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica. Existe também a possibilidade de matricialidade na conexão entre função e subfunção, ou seja, combinar qualquer função com qualquer subfunção, mas não na relação entre ação e subfunção. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação” (BRASIL, 2012a, p.36).

Tabela 8 - Listagem da Ação e descrição da Ação das emendas parlamentares

Ação	Descrição da Ação
20ZF - Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	contribuir para a criação, produção, divulgação e circulação do produto cultural brasileiro, proporcionando a fruição e o acesso amplo da população aos bens culturais, em suas diversas áreas e segmentos e nos seus mais diversos aspectos, manifestações e linguagens
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	implantação, reforma ou ampliação de infraestrutura esportiva educacional, recreativa e de lazer (quadras poliesportivas, campos de futebol, ginásios de esporte, complexos esportivos, pistas de atletismo, piscinas, entre outros), inclusive com o provimento de equipamentos e materiais esportivos e de lazer, com vistas a reduzir a exclusão e o risco social e melhorar a qualidade de vida da população

Fonte: CONGRESSO NACIONAL, 2012, p. 72 e 77

A Tabela 8 mostra a ação e sua descrição técnica para as áreas de cultura e esportes, conforme esta disposto no Manual de Emendas ao Orçamento da União para o ano de 2013.

Enfatizamos que na área de cultura, a ação 20ZF é específica para tratar sobre a Promoção e Fomento à Cultura Brasileira, o que nos permitirá examinar a proposta inserida no SICONV para área da cultura.

Já na área de esportes, a ação 5450 trata da Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer, esta por sua vez possibilitará a análise da proposta inserida no SICONV para área de esportes.

Tabela 9 - GND, Modalidade de Aplicação e Indicador de Resultado Primário das emendas parlamentares

Área de Governo	GND	Modalidade de Aplicação	Indicador de Resultado Primário
Cultura	3 - Outras Despesas Correntes	40 - Transferências a Municípios	2
Esporte	4 - Investimentos	40 - Transferências a Municípios	2

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 9 apresenta a GND¹⁷ (Grupo de Natureza de Despesa), a Modalidade de Aplicação¹⁸ e o Indicador de Resultado Primário¹⁹ das indicações das emendas parlamentares.

Ao analisar as emendas parlamentares, procurou-se por indicações de emendas que possuíssem diferentes GND, permitindo, portanto, uma ampliação do cenário de atuação dos programas e ações presentes na LOA.

Enquanto a GND 3 refere-se à Outras Despesas Correntes, ou seja, trata das “Despesas orçamentárias com a aquisição de material de consumo, reforma, capacitação, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa”. A GND 4 ocupa-se de Investimentos, ou seja, refere-se a “Despesas orçamentárias com execução de obras (ampliação e construção nova) e com a aquisição e instalações, equipamentos e material permanente” (BRASIL, 2013b, p. 41, grifo nosso).

¹⁷ GND (Grupo de Natureza de Despesa) é um agregador de elemento de despesa econômica.

^{18c} Modalidade de Aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferências, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, ainda, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo” (BRASIL, 2013b, p. 42).

¹⁹ “A despesa pode ser classificada de acordo com o Indicador de Resultado Primário que tem caráter indicativo como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei em todos os GNDs, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à LOA” (BRASIL, 2012a, p.65).

Tabela 10 - Objetivos e Iniciativas do PPA (2012-2015) comparados aos Programas e Ações da LOA das emendas parlamentares

Programa	Ação	Objetivo	Iniciativa
2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	20ZF - Promoção e Fomento a Cultura Brasileira	0786 - Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural.	035B- Fomento a produção, difusão, circulação de projetos, atividades e eventos artísticos de música, circo, dança, teatro, artes digitais e artes visuais, garantida a diversidade de linguagens; fomento à qualificação de ambientes, equipamentos e espaços utilizados para eventos e atividades; e fomento à fruição cultural e à formação de público
2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	0669 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.	0212 - Implantação de espaços e equipamentos de esporte e de lazer, garantindo políticas de acessibilidade, gestão e manutenção da infraestrutura (praças da Juventude, academias ao ar livre, quadras, ginásios)

Fonte: CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.32 e p. 60

A Tabela 10 apresenta a descrição dos Objetivos e Iniciativas²⁰ dispostos no PPA (2012-2015), aos quais a LOA deve estar em perfeita consonância. A seguir a Tabela 11 realizará o cruzamento destes dados com os dados dos programas e ações presentes na LOA (2013 e 2014).

²⁰ Iniciativa: é um “atributo do objetivo, que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultante das ações orçamentárias. Portanto, a iniciativa deverá estar vinculada a uma ou mais ações constantes no PLOA 2013, cuja execução resultará na produção de bens e serviços indicados na iniciativa. O perfeito relacionamento entre a iniciativa constante no PPA 2012/15 e a ação do PLOA 2013 é que assegura a compatibilidade entre os dois instrumentos, conforme se observa no Volume II do PLOA 2013” (BRASIL, 2012a,p. 5).

Tabela 11 - Programa de Metas da 2013-2016 (Prefeitura) nas áreas de cultura e esportes

Área	Objetivo	Meta	Descrição da Meta
Cultura	04 - Ampliar o acesso da população à cultura, por meio de equipamentos e ações, a partir da sua descentralização no território	33	atingir 160 projetos anuais de fomento às linguagens artísticas
Esporte e Lazer	07 - Promover a prática de atividades esportivas, recreativas e de lazer	48	requalificar 50 equipamentos esportivos entre centros desportivos da comunidade (CDC) e clubes-escola

Fonte: Elaboração própria

Tendo em vista que as Tabelas 5, 6 e 9 tratam área de governo das emendas parlamentares federais nas áreas de cultura e esportes, a Tabela 11 faz um cruzamento destes dados e aponta sua relação com as metas dispostas no Programa de Metas²¹ de 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo.

Neste contexto, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas - SMRIF, através da Coordenação de Assuntos Federativos (CAF) efetuou o mapeamento das políticas públicas sem fonte de recurso municipal, e posteriormente realizou o cruzamento destes dados com o processo de mapeamento das emendas parlamentares federais.

É fundamental identificar e analisar as dificuldades e desafios enfrentados pelas unidades subnacionais no cenário nacional. Esta pesquisa busca identificar as principais ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais, no caso a cidade de São Paulo na busca de mecanismos que viabilizem a promoção do desenvolvimento local.

²¹ Programa de Metas 2012-2016 foi além da lista de metas, apontou objetivos estratégicos, eixos estruturantes e articulações territoriais sobre os quais se pretende alcançar resultados efetivos.

O cruzamento dos dados da LOA de 2013 e 2014 com os dados do Programa de Metas de 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo é utilizado como ferramenta para analisar as emendas parlamentares federais nesta pesquisa.

A partir deste cenário podemos observar tendo como base o Programa de Metas de 2013-2016, que a meta 33 que trata do fomento às linguagens artísticas, pode ser comparada com a ação 20ZF da LOA (2013 e 2014) que trata sobre a Promoção e Fomento à Cultura Brasileira. Seguindo esse mesmo raciocínio a meta 48 do Programa de Metas de 2013-2016, trata da requalificação dos equipamentos dos Centros Desportivos da Comunidade (CDC) e pode ser comparada com a ação 5450 da LOA (2013 e 2014) que trata da Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer.

Cada uma das emendas parlamentares analisadas possuem diferentes GND (Grupo de Natureza de Despesa), conforme exposto na Tabela 9. Na área de cultura a emenda possui GND 3 que refere-se à Outras Despesas Correntes, ou seja, trata da aquisição de material de consumo, reforma ou capacitação. Já na área de esportes a emenda possui GND 4 e ocupa-se de Investimentos com execução de obras (ampliação e construção nova) e com a aquisição e instalações, equipamentos e material permanente.

Tomemos como exemplo a emenda parlamentar de cultura, que

expõe a necessidade de encontrar mecanismos que possibilitem a veiculação dos produtos e bens culturais, rompendo com os mecanismos criados por um sistema industrial de consumo, que não valoriza os produtos criados e produzidos artesanalmente; ignorando tanto o produto, como a manifestação, seus valores culturais universais agregados, valores estes que permitem aos fazedores de cultura o reconhecimento de sua condição de protagonista social (BRASIL, 2013a, p.1)

É importante relatar sobre as especificidades das emendas parlamentares analisadas para a área de cultura e esportes cadastradas no SICONV conforme a Tabela 12.

Tabela 12 - Objeto da Proposta das emendas parlamentares

Emenda	Área de Governo	Proposta SICONV	Convênio	Objeto da Proposta
1997 0013	Cultura	068.561/2013	795.207/2013	Realizar a Feira Criativa de produtos e serviços produzidos por agentes culturais, exclusivamente oriundos de Pontos de Cultura, potencializando um dos Eixos do Programa Cultura Viva, a auto-sustentabilidade
2798 0001	Esporte	030.569/2014	805.130/2014	Adequação, modernização e adaptação das instalações de Clube da Comunidade Boni 4

Fonte: Elaboração própria

A justificativa da emenda parlamentar da área de cultura se assenta no fato das produções culturais e artísticas ainda ficarem muitas vezes restritas a sua comunidade de origem, onde o Ponto de Cultura se localiza.

Neste sentido,

A proposta de uma Feira Criativa, com os produtos e serviços dos Pontos de Cultura, provém da experiência da última Teia Paulista de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, Teia Paulista 2013. Durante o evento os ponteiros mostraram seu trabalho, tiveram a oportunidade de vender os seus produtos, proporcionando assim renda para os artesãos e suas respectivas entidades (BRASIL, 2013a, p.1)

A Feira ajudou a consagrar a qualidade dos produtos e a “necessidade de proporcionarmos aos Pontos de Cultura um espaço de difusão material, fazendo que o consumidor tenha acesso não apenas aos produtos vendidos, mas também às manifestações artísticas e culturais que são a marca dos Pontos de Cultura” (BRASIL, 2013a, p.1).

Desta forma,

Cabe assinalar que, de acordo com o que estabelece a Portaria 33/Minc, Art 3º, a Feira Criativa possibilitará a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável de arranjos produtivos locais; além de fortalecer processos e mecanismos que ampliem a participação da economia criativa no desenvolvimento socioeconômico sustentável; e de estimular a criação e promoção de coletivos, redes de coletivos no intuito de fortalecer a economia criativa brasileira a partir de práticas inovadoras, associativas, cooperadas e sustentáveis. (BRASIL, 2013a, p.1)

A justificativa da emenda parlamentar da área de esportes é a Reforma no Centro Desportivo da Comunidade - CDC Boni 4 para promover o incentivo às atividades esportivos aos usuários/municípios oferecendo uma área municipal moderna e atrativa (BRASIL, 2014, p.1).

Tabela 13 - Valor da emenda, valor da contrapartida e modalidade de repasse das emendas parlamentares

Emenda	Área de Governo	Valor da Emenda	Valor da Contrapartida	Modalidade de Repasse
1997 0013	Cultura	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	Convênio
2798 0001	Esporte	R\$ 243.750,00	R\$ 6.250,00	Contrato de Repasse

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 13 mostra um valor zerado de contrapartida para a emenda da área da cultura, tendo em vista que sua modalidade de repasse ocorreu por meio de convênio²², já a

²² Convênio: “é o instrumento que disciplina as obrigações e as regras que devem reger as relações de dois ou mais partícipes (Governo Federal e prefeitura, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objeto comum, mediante a formação de uma parceria. A característica básica do convênio é a ausência de remuneração de qualquer de seus signatários. Como se trata de uma parceria, de uma soma de esforços para se atingir um objetivo comum, tradicionalmente se convencionou que um dos partícipes se incumba de fazer a transferência de uma soma de recursos financeiros – destinados a custear despesas relacionadas com o objeto pretendido –, enquanto ao outro atribuem-se outras tarefas, como a execução propriamente dita do objeto do convênio ou outra que venha a ser convencionada, além de uma parcela de recursos, que podem ser financeiros, humanos, em bens ou em serviços – desde que economicamente mensuráveis – chamada contrapartida” (BRASIL, 2005, p. 90)

modalidade de repasse da emenda parlamentar da área de esportes ocorreu por meio de contrato de repasse²³.

Os dados apresentados neste tópico, através das Tabelas, foram extraídos do Portal da Câmara dos Deputados Federais, na área de acompanhamento da execução (SICONV / SIAFI²⁴) dos convênios e emendas parlamentares. Foi possível acompanhar a execução orçamentária, por convênios, ordenados por autor da emenda, dos 70 parlamentares da bancada de São Paulo, para os anos de 2013 e 2014. Os dados foram extraídos em arquivos no formato PDF²⁵ e analisados. Bem como, o Espelho de Apropriação de Despesa das emendas parlamentares para a área da cultura indicada pelo deputado federal Vicentinho (PT), e para a área de esportes indicada pelo deputado federal Delegado Protógenes (PCdoB).

Muitos esforços ainda são necessários para aperfeiçoar esse mecanismo de captação de recursos federais, seria interessante por exemplo, que houvesse a criação de um banco de projetos o âmbito de cada Secretaria Municipal que permitisse que as políticas públicas com pouco ou nenhuma fonte de recurso municipal pudesse ser atendida através dos recursos advindos das indicações das emendas parlamentares federais.

O próximo tópico abordará sobre o papel dos atores envolvidos na captação de recursos federais voltados para a cidade de São Paulo.

²³ Contrato de Repasse é “o instrumento utilizado para transferência de recursos financeiros da União para os entes da Federação, por intermédio de instituição financeira oficial federal (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), sendo uma das atribuições dessas instituições atuar como mandatária da União no acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas.

O “Contrato de Repasse” está previsto no Decreto nº 1.819, de 16/2/96, e se equipara à figura do convênio, a ele se aplicando, no que couber, a IN nº 1/97” (BRASIL, 2005, p. 110)

²⁴ SIAFI: é um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta Federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União.

²⁵ Os arquivos extraídos continham informações à respeito da execução orçamentária das emendas parlamentares por: (a) autor; (b) partido; (c) número de convênio; (d) proponente; (e) valor de repasse; (f) valor de contrapartida; (g) valor global da emenda; (h) valor do empenho; (i) valor total da funcional programática disposta na LOA de 2013 e na LOA de 2014.

2.3 Captação de recursos: papel dos atores envolvidos

É fundamental analisar o papel exercido pelos diversos atores de políticas públicas envolvidos na captação de recursos federais voltados para a cidade de São Paulo.

Iniciando pelo papel do Prefeito Fernando Haddad (PT), chefe do poder executivo municipal, que atentou-se para a importância do fortalecimento e estreitamento das relações com os demais entes federados dentro do contexto político ao qual estava inserido seu mandato, e como resultado disso, reestruturou as funções exercidas pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais - SMRI, incluindo à esta Pasta a atribuição de cuidar das relações federativas da cidade de São Paulo, passando a partir de 2013 a denominar-se Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas - SMRIF. O prefeito ainda reestruturou outras Secretarias e também criou novas Secretarias.

Com isso, a SMRIF através da Coordenação de Assuntos Federativos (CAF), passou a (a) levantar as demandas orçamentárias sem fonte de recurso municipal; (b) realizar o mapeamento das emendas parlamentares voltadas para o município de São Paulo; (c) apresentar as indicações de emendas parlamentares encontradas para as Secretarias Municipais; (d) acompanhar a elaboração de projetos junto as Secretarias Municipais; (e) apresentar, selecionar e definir projetos junto as Secretarias Municipais para inserção nos sistemas do governo federal; (f) articular a liberação das emendas nos respectivos Ministérios; (g) organizar o fluxo de tramitação para recebimento dos recursos das emendas federais; (h) realizar a negociação de novas indicações das emendas parlamentares junto aos deputados federais, para os próximos exercícios orçamentários; (i) priorizar a execução dos itens do Plano de Metas sem fonte de recurso e utilizar os recursos federais para atender as demandas municipais; (j) viabilizar a relação entre as Secretarias Municipais, os Parlamentares Federais e os Ministérios; (l) executar reuniões técnicas de trabalho. Tudo isso atrelado a constante

negociação das indicações das emendas junto aos parlamentares federais, procurando pautar a agenda de compromissos políticos locais dos parlamentares federais.

Dois outros importantes atores nesta análise são a Secretaria Municipal de Cultura e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, que ao receberem o mapeamento das indicações de emendas parlamentares encontradas para suas respectivas áreas, buscaram elaborar projetos que pudessem ser realizados com os recursos advindos das indicações de emendas e que não contavam com fonte de recurso municipal ou mesmo constavam com fonte de recursos insuficientes para atender a execução das políticas públicas dentro do escopo orçamento municipal previsto para os anos de 2013 e 2014.

Outro ator importante é o poder legislativo federal, principalmente os gabinetes parlamentares do deputado federal Vicentinho (PT) e do deputado federal Delegado Protógenes (PCdoB), cujas indicações de emendas parlamentares foram analisadas nesta pesquisa. O relacionamento estabelecido entre as assessorias parlamentares desses deputados federais e o poder público municipal, foi muito importante para a cidade de São Paulo. Vale ressaltar que o cenário político também colaborou para a efetivação dessas indicações, haja vista que o PT, partido do deputado federal Vicentinho é o mesmo partido do Prefeito Fernando Haddad, e que o PCdoB, partido do deputado federal Delegado Protógenes é o mesmo partido da vice-prefeita Nadia Campeão. Tendo em vista esta aproximação ideológico/partidária o poder público municipal, através da SMRIF realizou ainda a negociação de novas indicações das emendas parlamentares junto aos deputados federais, na tentativa de pautar uma agenda indicações das emendas parlamentares para viabilizar a execução de políticas públicas municipais para os próximos exercícios orçamentários. Obteve sucesso por exemplo com o deputado federal Vicentinho (PT) que realizou indicações para a LOA de 2013 e LOA de 2014 para a área de cultura. Pode-se cita ainda, o deputado federal

Ivan Valente (PSOL) que realizou indicações para a LOA de 2014 na área da saúde²⁶ tendo em vista as articulações promovidas pela SMRIF em pautar uma agenda de políticas públicas voltadas para a execução do Plano de Metas municipais.

É importante citar a possibilidade de articulação e liberação das emendas nos respectivos Ministérios, principalmente atrelados ao fato de que a chefe do poder executivo federal (Presidente Dilma Roussef) também pertence ao PT, mesmo partido do governo municipal de São Paulo, o que permitiu um alinhamento entre o poder executivo municipal e o poder executivo federal, ampliando a oportunidade de negociações de liberação das verbas orçamentárias destinadas à cidade de São Paulo.

Outro ator importante é a Subchefia de Assuntos Federativos - SAF, da Secretaria de Relações Institucionais - SRI, da Presidência da República, cuja atribuição é

estritar relações entre o governo federal e os Estados, Distrito Federal e municípios, acompanhando o desenvolvimento de ações federais nos entes federativos de maneira articulada com demais órgãos e entidades da administração pública federal. Além disso, subchefia a acompanha a situação social, política e econômica desses entes, subsidiando e estimulando sua integração junto aos programas do governo federal

A SAF é a responsável tanto pela articulação federativa na negociação das liberações dos recursos federais advindos das emendas parlamentares junto ao Congresso Nacional, quanto da organização das informações referentes as verbas orçamentárias empenhadas para os entes federados, feitas através das suas gerências macrorregionais.

Outros atores envolvidos foram as ASPAR do Ministério da Cultura e do Ministério do Esporte, que atuaram nas análises técnicas dos projetos inseridos no SICONV,

²⁶ Na área da saúde o Deputado Federal Ivan Valente (PSOL) realizou a indicação da emenda parlamentar de número 3228 0014, para a ação de Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, objetivando o fortalecimento do atendimento promovido pelo Sistema Único de Saúde no município de São Paulo, particularmente voltada para as instituições Hospital Municipal Vila Brasilândia e Hospital Municipal Alexandre Zaido – Vila Matilde, cadastrada com o número 913.864/14-001 no sistema PROCONVÊNIO.

prestaram todos os esclarecimentos técnicos das dúvidas quanto a elaboração e inserção das propostas no SICONV, e principalmente esclareceram as dúvidas quanto ao atendimento das diligências dos Planos de Trabalhos cadastrados no SICONV.

Nesse contexto, outro ator relevante é a Caixa Econômica Federal - CEF, através da Gerência de Governo (São Paulo), responsável por providenciar a contratação para a transferência de recursos financeiros da União para o município de São Paulo, e pelo acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas de cada etapa executada da proposta cadastrada do SICONV.

Diante do estabelecimento das relações federativas da cidade de São Paulo com todos esses atores, e através das ações estratégicas utilizadas pelo poder público municipal para viabilizar tanto as indicações de emendas pelos parlamentares federais, quanto a liberação dos recursos federais para sua execução, que a cidade de São Paulo, buscou por meio da captação de recursos públicos federais realizar seus programas e ações do Plano de Metas sem fonte de recursos municipais, na busca da promoção do desenvolvimento local.

Por fim, é importante ressaltar que tendo em vista que as propostas analisadas nesta pesquisa ainda encontram-se na fase "em execução" em consulta no SICONV, não será possível realizar a análise dos resultados alcançados diante da execução dessas políticas públicas, e dos impactos de suas ações do poder executivo municipal na busca de viabilizar políticas públicas voltadas para a população da cidade de São Paulo.

Esse trabalho tencionou a refletir sobre a emergência dos entes subnacionais para atuar nas relações federativas, ao analisar como a cidade de São Paulo buscou por alternativas para consolidar a promoção e execução das políticas públicas descentralizadas para seu escopo de ação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises da captação de recursos através das emendas parlamentares federais apresentadas nesta pesquisa tiveram como principal objetivo compreender o papel desempenhado pelas unidades subnacionais, ou seja, a relação do poder executivo municipal com o poder legislativo federal e o poder executivo federal, devido a importância desse assunto no que se refere a gestão das políticas públicas.

O primeiro capítulo buscou contextualizar o Federalismo e o processo de descentralização de políticas públicas no Brasil, e seus efeitos no espaço local, motivando a atuação das unidades subnacionais nas relações federativas. Apresentou os conceitos de políticas públicas, os atores envolvidos, a definição da agenda, a formulação, implementação e avaliação de políticas, bem como os desafios da gestão de políticas públicas. Foi realizada pesquisa bibliográfica e análise teórica dos principais elementos que contribuem para o entendimento do federalismo e da descentralização de políticas públicas no Brasil. Ao tratar do processo de elaboração orçamentária, apresentou a composição do orçamento federal e tratou sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

A compreensão do processo de descentralização de políticas públicas e de seus impactos foi de fundamental importância para a identificação da ação das unidades subnacionais nas relações federativas. Nesta pesquisa, especificamente os municípios passaram a atuar na captação de recursos através das emendas parlamentares federais na busca da promoção de desenvolvimento local.

O segundo capítulo apresentou os conceitos de emendas parlamentares e realizou as análises dos estudos de caso das emendas parlamentares federais destinadas à cidade de

São Paulo durante os dois primeiros anos do governo municipal (2013-2014) com as indicações de emendas parlamentares feitas para as áreas de cultura e esporte.

Nas análises das emendas parlamentares, elaboramos as Tabelas 1, 2 e 3 contendo a distribuição dos parlamentares eleitos por São Paulo, as indicações de emendas parlamentares para a LOA 2013 e LOA 2014, e as indicações de emendas parlamentares para a cidade de São Paulo, respectivamente.

Além disso, criamos as Tabelas 4 até 9 contendo as indicações feitas das emendas parlamentares por ano, número de emenda, autor da emenda, partido, área de governo, modalidade de intervenção, tipo de realização pretendida, localidade beneficiada, esfera orçamentária, unidade orçamentária pretendida, funcional programática, função, subfunção, programa, ação, GND, modalidade de aplicação, indicador de resultado primário, valor das emendas, número da proposta, número do convênio, número do empenho no SICONV, valor das emendas. Elaboramos a Tabela 10 fazendo o cruzamento dos dados dos Objetivos e Iniciativas dispostos no PPA (2012-2015) com os programas e ações presentes na LOA (2013 e 2014).

Partindo dos pressupostos apresentados nas Tabelas 5, 6 e 9 que tratam área de governo construímos a Tabela 11 e fizemos um cruzamento de dados com as metas dispostas no Programa de Metas de 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo. Na Tabela 12 descrevemos os objetos e explicamos sobre as justificativas da proposta da área da cultura e da proposta da área de esportes. E por fim na Tabela 13 mostramos os valores de contrapartida e as modalidade de repasse, as quais possuem número de convenio e número de empenho em consulta no SICONV.

Ainda no segundo capítulo analisamos o papel exercido pelos diversos atores de políticas públicas envolvidos no processo de captação de recursos federais voltados para a viabilização e execução de políticas públicas para a cidade de São Paulo. Tendo em vista a

relações federativas estabelecidas pela cidade de São Paulo na gestão (2013-2016) bem como o envolvimento dos diversos atores de políticas públicas neste contexto, pode-se verificar que através das ações estratégicas utilizadas pelo poder público municipal para viabilizar tanto as indicações de emendas pelos parlamentares federais, quanto a liberação dos recursos federais para sua execução, que a cidade de São Paulo, buscou por meio da captação de recursos públicos federais realizar seus programas e ações do Plano de Metas sem fonte de recursos municipais, na busca da promoção do desenvolvimento local.

Diante do processo de descentralização de políticas públicas no Brasil, a atuação das unidades subnacionais acabou se beneficiando deste contexto e ante as demandas sociais pautou sua inserção na arena das relações federativas.

A análise das propostas de indicações de emendas parlamentares federais dentro desta pesquisa demonstrou o reflexo de demandas sociais importantes para a aplicação dos recursos federais, não negligenciando a necessidade do poder local em executar projetos nas áreas de cultura e esportes voltados para a população da cidade de São Paulo.

Cabe ressaltar, que estas propostas encontram-se "em execução", essa pesquisa não pode apontar os resultados finais desses projetos bem como os impactos após sua execução e prestação de contas, seria interessante novos estudos na área para aprimorar os debates a respeito desse assunto. Os mecanismos adotados nesta pesquisa dão grande relevância ao tema das Relações Federativas, ao investigar a atuação da cidade de São Paulo como ente subnacional na consecução das suas políticas públicas sem fonte de orçamento municipal para sua consecução.

É essencial apontar para os desafios que a gestão local enfrenta, estes desafios, por exemplo, como a falta de recursos públicos para executar as políticas públicas transferidas para seu escopo de ação em decorrência do processo de descentralização de as políticas públicas, implicam atuar diante da viabilização de políticas públicas somados a necessidade

permanente de captação de recursos que resultem na articulação de políticas públicas federais na busca da promoção de desenvolvimento local, para a melhoria de diversos setores como infraestrutura, transportes, saúde, habitação, saneamento, cultura e esportes, estes dois últimos objetos de análise desta pesquisa.

Contudo, cabe destacar que infelizmente, a disponibilidade de estudos empíricos na literatura acerca do tema de captação de recursos através das emendas parlamentares federais ainda é muito limitada e incipiente, sendo este mais um motivo para o surgimento de literatura especializada sobre esse tema crescer, e ganhar diversificação em termos de dados e métodos empíricos alternativos que venham a fornecer um conjunto de fatos estilizados que possa servir de insumo para a tomada de decisão de autoridades e gestores de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Aparecida de Moura. **Funções do Senado Federal no Presidencialismo de Coalizão**: Uma análise do modelo de representação legislativa bicameral brasileira no sistema democrático presidencialista brasileiro, com ênfase no Senado Federal. 2008. 72f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Política) - Universidade do Legislativo Brasileiro. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Tradução de: Dizionario di política.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Gestão de recursos federais** - Manual para os agentes municipais. Brasília: 2005.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portal dos Convênios. **Proposta nº 068.561/2013**. Brasília: 2013a, 20p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Cartilha para parlamentares. 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013b, 116p.

BRASIL. Ministério do Esporte. Portal dos Convênios. **Proposta nº 030.569/2014**. Brasília: 2014, 07p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012a, 179p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Federal do Alcance de todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2013. Brasília, 2012b, 92p.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008, 48p.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013 - LOA 2013. Volume II - Consolidação dos Programas de Governo. Brasília: 2013, 291p.

CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções**. Câmara dos Deputados. Estudos e Notas Técnicas. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>>. Acesso em: 04 junho 2015.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999. Cap. 5, p.147-174

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). **Gestão pública e inserção internacional das cidades - 2º Relatório Científico**. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2007.

COELHO, Fernando. **Introdução ao Estudo de Gestão e Políticas Públicas**. [São Paulo, SP. 25 nov. 2010]. Palestra ministrada aos alunos do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP e da Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH, da Universidade de São Paulo – USP.

CONGRESSO NACIONAL. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2013**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Câmara dos Deputados. Brasília: Nov. 2012

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. George Washington University, Washington, 2006.

DAVIDOVICH, Fanny. **Poder local e municípios, algumas considerações**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1993. v. 27, 5-14

MATTOSO, Jorge. **Relações Internacionais e poder local: o caso de São Paulo**. Política Externa. São Paulo: Editora Paz e Terra, nº 3, v. 10, 2001/2002, p. 113-121.

MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.academica.org/000-036/452>>. Acesso em: 11 jan. 2017.
RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.165 de 05 de julho de 2001. **Prefeitura da Cidade de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 06 jul. 2001. Disponível em: < http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06072001L%20131650000>. Acesso em: 15 set. 2016.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 28 mai. 2013. p. 1-31.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SUGISAWA, Thalita Mayume. **A inserção internacional das cidades e a paradiplomacia como ferramentas para o desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Programa de Mestrado Acadêmico em Organizações e Desenvolvimento. Centro Universitário Franciscano do Paraná – UniFAE. Curitiba, PR: [s. n.], 2008. Disponível em: < http://www.fae.edu/pos/mestrado/pdf/dissertacoes/thalita_sugisawa.pdf>. Acesso em: 14 out. 2011.

ANEXOS

ANEXO A - Espelho de Emenda parlamentar do Deputado Vicentino

		CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO EMENDAS AO PLN 0024/ 2012 - LOA		Data: 29/11/2012 Hora: 21:21 Página: 7369 de 8516		
ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA						
AUTOR DA EMENDA				EMENDA		
1997 - Vicentino				19970013		
MODALIDADE DA EMENDA		TIPO DE EMENDA				
Individual		Apropriação - Inclusão				
AREA DE GOVERNO						
Cultura						
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO			TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA			
004 Fomento a(o)			164 Projetos Culturais			
LOCALIDADE BENEFICIADA						
3550308 - São Paulo						
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE						
ESFERA ORÇAMENTÁRIA			UNIDADE ORÇAMENTARIA PRETENDIDA			
Orçamento Fiscal			Fundo Nacional de Cultura			
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO						
13.392.2027.20ZF						
Promoção e Fomento à Cultura Brasileira						
São Paulo - SP						
ESPECIFICAÇÃO DA META					QUANTIDADE	
Projeto apoiado(unidade)					1	
ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)						
GND		MOD. APLICAÇÃO		RP	Valor Acrescido	
3	Outras Despesas Correntes	40	Transf. a Municípios	2	300.000	
TOTAL					300.000	
CANCELAMENTOS COMPENSATORIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
020000	100	9	Reserva de Contingência	0	2	300.000
TOTAL					300.000	
JUSTIFICATIVA						
O município de São Paulo tem grande procura dos agentes culturais que visam estabelecer parcerias com o poder local para a realização de projetos culturais. Os recursos desta emenda auxiliarão a administração do município no atendimento das demandas do setor.						

ANEXO B - Espelho de Emenda parlamentar do Deputado Delegado Protógenes

AUTOR DA EMENDA		EMENDA				
2798 - Delegado Protógenes		27980001				
MODALIDADE DA EMENDA		TIPO DE EMENDA				
Individual		Apropriação - Inclusão				
ÁREA DE GOVERNO						
Esporte						
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO		TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA				
806 Implantação/Modernização		752 Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer				
LOCALIDADE BENEFICIADA						
3500000 - São Paulo						
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE						
ESFERA ORÇAMENTARIA		UNIDADE ORÇAMENTARIA PRETENDIDA				
Orçamento Fiscal		M. do Esporte				
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO						
27.812.2035.5450						
Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer						
No Estado de São Paulo						
ESPECIFICAÇÃO DA META			QUANTIDADE			
Espaço implantado/modernizado(unidade)			15			
ACRÉSCIMOS A PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)						
GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido			
4 Investimentos	40 Transf. a Municípios	2	1.500.000			
TOTAL			1.500.000			
CANCELAMENTOS COMPENSATORIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
020000	100	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	1.500.000
TOTAL						1.500.000
JUSTIFICATIVA						
Esta emenda visa contribuir com a implantação, modernização e reforma da infraestrutura para o esporte e lazer, e assim beneficiar e melhorar a qualidade de vida da população do Estado de São Paulo						