



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUARIAIS, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO EXECUTIVO - FEAACS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

NILCEU MOREIRA GALVÃO

EQUILÍBRIO FISCAL E EFICIÊNCIA ALOCATIVA DA GESTÃO MUNICIPAL DE
FORTALEZA - PERÍODO 1997 A 2012

FORTALEZA

2017

NILCEU MOREIRA GALVÃO

EQUILÍBRIO FISCAL E EFICIÊNCIA ALOCATIVA DA GESTÃO MUNICIPAL DE
FORTALEZA - PERÍODO 1997 A 2012

Monografia apresentada à Faculdade de
Econômica, Administração, Atuária,
Contabilidade e Secretariado Executivo,
como requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientador: Prof. Aécio Alves de Oliveira.

FORTALEZA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G172e Gaivão, Nilceu Moreira.

Equilíbrio fiscal e eficiência alocativa da gestão municipal de Fortaleza - Período 1997 A 2012 / Nilceu Moreira Gaivão. – 2017.

50 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Economia. Administração, Atuária e Contabilidade. Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Aécio Alves de Oliveira.

1. Equilíbrio Fiscal. 2. Eficiência Alocativa. 3. Orçamento Público. 4. Orçamento Participativo. I. Título.

CDD330

NILCEU MOREIRA GALVÃO

EQUILÍBRIO FISCAL E EFICIÊNCIA ALOCATIVA DA GESTÃO MUNICIPAL DE
FORTALEZA - PERÍODO 1997 A 2012

Monografia apresentada à Faculdade de
Econômica, Administração, Atuária,
Contabilidade e Secretariado Executivo,
como requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientador: Prof. Aécio Alves de Oliveira.

Data da aprovação: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Aécio Alves de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Francisco Casimiro Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Eufrasina Campelo Borges Mendonça Barbosa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha mãe, Maria Marta Moreira.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Aécio Alves de Oliveira, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da Banca examinadora Francisco Casimiro Filho e Eufrasina Campelo Borges Mendonça Barbosa pelas valiosas colaborações e sugestões.

À Maria Marta Moreira, pela dedicação como mãe, educadora e por todo apoio e incentivo dado durante minha formação.

RESUMO

Esse trabalho foi elaborado com objetivo de analisar dados do orçamento das gestões do prefeito Juraci Magalhães e da prefeita Luizianne Lins (1997-2012) para comparar como foi o Equilíbrio Fiscal e a Eficiência Alocativa nas duas gestões. O trabalho inicia-se com conceitos de necessidades, depois demonstra a formação dos preços das mercadorias e os preços de bens e serviços públicos. Também é apresentado os princípios do Orçamento Público, o Orçamento Participativo e o papel do Poder Legislativo e suas funções no governo. As leis que determinam as obrigações dos governos com a educação e a saúde também estão apresentadas para uma compreensão melhor dos dados analisados no final do trabalho. Além disso, as leis que auxiliam aos gestores ao atingimento do equilíbrio fiscal. No final, a análise de dados extraídos do Balanço Geral do Município de Fortaleza, com números das receitas e despesas totais, despesas com educação, cultura, saúde e saneamento e com a Secretaria Municipal das Finanças.

Palavras-chave: Equilíbrio Fiscal. Eficiência Alocativa. Orçamento Público. Orçamento Participativo.

ABSTRACT

This paper was developed with the objective of analyzing data from the budget of the administrations of Mayor Juraci Magalhães and Mayor Luizianne Lins (1997-2012) to compare how the Fiscal Equilibrium and Allocation Efficiency in the two administrations were. The work begins with concepts of needs, then demonstrates the formation of commodity prices and the prices of public goods and services. It also presents the principles of the Public Budget, the Participatory Budget and the role of the Legislative Branch and their functions in government. Laws that determine governments' obligations to education and health are also presented for a better understanding of the data analyzed at the end of the paper. In addition, laws that help managers achieve fiscal balance. At the end, the analysis of data extracted from the General Balance of the Municipality of Fortaleza, with total revenue and expenses, education, culture, health and sanitation expenses and with the Municipal Finance Department.

Keywords: Fiscal Balance. Allocation efficiency. Public budget. Participatory budgeting.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	CAPÍTULO - BENS PRIVADOS E BENS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	12
2.1.	Necessidades individuais e necessidades sociais	12
2.2.	Formação de preços dos bens privados	13
2.3.	Preço dos bens e serviços públicos	15
3.	CAPÍTULO – PRINCÍPIOS GERAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO	20
3.1.	Definição de prioridades: programa – projeto – atividade	20
3.2.	Participação popular	22
3.3.	O papel do poder legislativo.....	25
4.	CAPÍTULO – EDUCAÇÃO E SAÚDE COMO DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL	29
4.1.	O aparato legal: CF e LRF	29
4.1.1.	A educação na Constituição Federal de 1988	30
4.1.2.	A saúde na Constituição Federal de 1988 - Emenda Constitucional n.º 29	31
4.1.3.	Lei de reponsabilidade fiscal – LRF	32
4.2.	Responsabilidades do gestor público municipal.....	34
5.	CAPÍTULO – EQUILÍBRIO FISCAL E EFETIVIDADE SOCIAL	38
5.1.	Receita e despesa.....	38
5.2.	Equilíbrio fiscal.....	40
5.3.	Eficiência fiscal.....	41
5.4.	Eficiência alocativa.....	42
5.4.1.	Educação e cultura.....	42
5.4.2.	Saúde e saneamento	43

6.	CONCLUSÕES	45
	REFERÊNCIAS.....	47

1. INTRODUÇÃO

O gasto público é tema recorrente nos meios de comunicação como também no acadêmico, no político e no social, já que muitas necessidades sociais exigem uma quantidade elevada de recursos públicos, como é o caso da Educação e da Saúde. Devido a isso, o Orçamento Público, por ser uma ferramenta de planejamento e execução das finanças públicas, será discutido nesse trabalho.

No Brasil, o Estado organiza-se com base em três esferas Federal, Estadual e Municipal. As esferas Federal e Estadual constituem-se no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e na esfera municipal em apenas Executivo e Legislativo. Os poderes desempenham funções distintas e complementares. Nas três esferas, a sociedade elege os gestores do Poder Executivo e do Legislativo, e pode participar da elaboração do Orçamento Público.

Como mencionado acima, educação e saúde são funções do Poder Público. A primeira é um direito fundamental que gera melhores condições para que cada indivíduo participe das atividades econômicas e culturais de um país e facilita o acesso a outros direitos. A segunda função pública também é um direito de todos e dever do Estado, o que lhe atribui a característica de seguridade social. Isso significa dizer que o Estado terá que garantir atendimento de serviços básicos de saúde para toda a população. Os gastos do governo (evitar repetição excessiva) devem ser realizados para atender as necessidades sociais.

O primeiro capítulo do trabalho trata dos conceitos de necessidades individuais e sociais, e de como elas são satisfeitas com o consumo de mercadorias e de bens e serviços públicos. A formação dos preços é analisada para os bens privados e o Orçamento Público para quantificação dos custos dos bens e serviços. Dessa forma, o Orçamento Público é analisado no segundo capítulo com a apresentação de leis e princípios que definem sua estrutura e de como ele deve ser organizado pelo Poder Executivo. O papel do Poder Legislativo na elaboração do orçamento público e suas funções é também analisado.

Como parte significativa do orçamento, ocupando em torno de 50% de toda despesa do município de Fortaleza, as obrigações com relação à educação e à saúde são analisadas no terceiro capítulo, além das normatizações, limites e o funções específicas e das responsabilidades dos gestores para o cumprimento do orçamento.

O quarto capítulo do trabalho foi destinado à análise quantitativa das gestões de Juraci Magalhães (1997-2004) e Luizianne Lins (2005-2012). A análise tem como objetivo avaliar o quanto as gestões se aproximaram do orçamento (receita e despesa) e como foram alocados os recursos para a gestão das finanças, da educação e da saúde. Os dados são anuais, extraídos dos Balanços Gerais elaborados pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) e analisados utilizando estatísticas simples.

A escolha do período foi com base no critério de serem as duas últimas gestões de oito anos. Na análise descobriu-se diferenças na legislação entre as duas gestões, como é o caso da LRF, que influencia nos gastos com a saúde, tornando os gastos diferentes entre as duas gestões. Outras diferenças estão demonstradas no trabalho que tem o objetivo de avaliar os impactos causados pelos gastos na SEFIN e como foi a alocação de recursos nas funções de despesas Educação e Saúde.

2. CAPÍTULO - BENS PRIVADOS E BENS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Esse capítulo inicia com a definição de necessidades individuais e sociais, de como elas são atendidas na sociedade capitalista, por mercadorias e produção de bens e serviços públicos respectivamente.

Apresentamos também como os preços das mercadorias são formados, quais variáveis que os produtores consideram na formação dos preços e a influência do poder de mercado no lucro. Também fizemos um estudo da formação dos preços de bens e serviços públicos, apresentando conceitos e classificação, sua finalidade e como são custeados.

2.1. Necessidades individuais e necessidades sociais

O termo necessidade é encontrado no dicionário como uma palavra que significa, carência, escassez, privação, ausência, dentre outros significados. Na sociedade em que vivemos, grande parte das necessidades são satisfeitas com mercadorias.

“A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie. A natureza dessas necessidades, se elas se originam do estômago ou da fantasia, não altera nada na coisa” (MARX, 1996, v.1, p.165).

As mercadorias possuem utilidades, o que faz delas um valor de uso. As utilidades são determinadas pelas propriedades do corpo da mercadoria. O valor de uso é realizado quando a mercadoria é consumida. Na sociedade capitalista, além do valor de uso as mercadorias são ao mesmo tempo, os portadores materiais do valor de troca (MARX, 1996).

Quando o trabalho para produção de objetos é para o consumo do trabalhador, gera um produto, mas não uma mercadoria. No processo de produção de uma mercadoria há a incorporação de determinada quantidade de trabalho social, envolve uma necessidade social qualquer, “como também o trabalho nele incorporado deverá representar uma parte integrante da soma global de trabalho investido pela sociedade” (MARX, 1996, v.1, p. 92).

Algumas mercadorias passaram a ser referências de valor de troca. O ouro e a prata foram muito utilizados como expressão de valor das demais mercadorias, tornando-se dinheiro. “Dinheiro, como medida de valor, é [a] forma necessária de manifestação da medida imanente do valor das mercadorias: o tempo de trabalho” (MARX, 1996, v.1, p. 219)

A mercadoria dinheiro surge como equivalente geral e facilitador das trocas, da compra e venda de mercadorias. Ao mesmo tempo, da condição de meio, o dinheiro torna-se finalidade e fator de diferenciação entre os indivíduos. Agora as necessidades também se diferenciam de acordo com a quantidade de dinheiro (poder social particular) acumulada.

As necessidades individuais são pertinentes a condição biológica do indivíduo. Ao mesmo tempo, o indivíduo, por viver em sociedade, compartilha necessidades sociais. Em geral, nas sociedades capitalistas, as necessidades individuais são atendidas com a compra de mercadorias, enquanto que as necessidades sociais são atendidas com a produção de bens e serviços públicos.

2.2. Formação de preços dos bens privados

Os preços dos bens privados são determinados principalmente pelo custo de produção ou por modificações na demanda. Os produtos acabados, chamados assim por Kalecki (1977), são os determinados pelo custo, enquanto os outros produtos são determinados pela demanda, como exemplos temos as matérias primas e produtos alimentícios primários. “Claro está que o preço dos produtos acabados é afetado por quaisquer mudanças ‘determinadas pela demanda’ ocorridas nos preços das matérias-primas, mas é através dos custos que essa influência é transmitida” (Kalecki, 1977, p. 33).

A diferença nas condições de oferta é que faz surgir as diferentes formações de preço. Os produtos acabados possuem oferta elástica, “devido à existência de reservas de capacidade produtiva” (Kalecki, 1977, p. 33), diferente de produtos que necessitam de um período de tempo relativamente grande para serem

produzidos. Esses possuem ofertas inelásticas, normalmente são padronizados e sujeitos a especulações no mercado de ações.

De modo geral, os produtores levam em consideração a média de seus custos diretos e os preços praticados por outras que fabricam produtos similares para fixar os preços de seus produtos. O preço fixado por uma empresa não pode ser muito distante do preço médio praticado pelas demais, pois, se for muito superior pode reduzir as vendas e se muito inferior pode ser próximo ao custo de modo que reduz muito a margem de lucro.

Para expressar essas condições, Kalecki (1977) desenvolve a relação entre o preço p e o custo direto unitário u da seguinte forma:

$$p = mu + n\bar{p} \quad (1)$$

Onde m e n são coeficientes positivos.

Considerando uma empresa que tenha o preço do produto p igual ao preço médio \bar{p} e aceitando $n < 1$, teremos a seguinte fórmula:

$$p = mu + np \quad (2)$$

Os coeficientes m e n “caracterizam a política de fixação de preços da firma, refletem aquilo que podemos chamar de grau de monopólio da posição da firma” (Kalecki, 1977, p. 35). Este é outro fator importante na determinação do preço e refere-se ao poder de mercado da empresa.

Kalecki (1977) faz a observação de que “a elasticidade da oferta e a estabilidade dos custos diretos unitários sobre a amplitude relevante da produção é incompatível com a assim chamada concorrência perfeita” (Kalecki, 1977, p. 35). O argumento para justificar tal observação é que, havendo concorrência perfeita, as empresas tenderiam ao pleno emprego dos fatores de produção. Porém, sendo o preço superior ao custo direto unitário, a quantidade produzida seria aquela determinada pela demanda a este preço.

Outra observação feita por Kalecki (1977) foi ao determinar um preço médio em um ramo da indústria. Considerou m e n o mesmo para todos produtores, o preço p e os custos diretos unitários u diferentes e gerou as seguintes equações:

$$p_1 = mu_1 + n\bar{p}$$

$$p_2 = mu_2 + n\bar{p}$$

...

$$p_k = mu_k + n\bar{p}$$

Ponderando as equações pelas respectivas produções (cada uma delas multiplicada por sua respectiva produção, todos os resultados somados e a soma dividida pelo total da produção), obteremos:

$$\bar{p} = m\bar{u} + n\bar{p} \quad (3)$$

De modo que

$$\bar{p} = \frac{m}{1-n} \bar{u} \quad (4)$$

Onde $\frac{m}{1-n}$ é uma relação que será maior quanto maior for o grau de monopólio, o que implica em uma maior relação entre o preço médio \bar{p} e o custo direto unitário médio \bar{u} ou seja, a relação $\frac{\bar{p}}{\bar{u}}$, ou ainda, quanto maior o poder de mercado, maior será a relação $\frac{\bar{p}}{\bar{u}}$ e maior a margem de lucro. Esta relação poderá aumentar, mesmo reduzindo o preço médio \bar{p} . Para isso ocorrer, deverá haver uma redução nos custos diretos unitários \bar{u} ainda maior.

Algumas empresas, não conseguem ampliar a relação entre o preço p e o custo unitário direto u com facilidade, por não conseguirem elevar o preço ou não ser fácil a redução dos custos, sendo assim, ampliam mercado, procuram ou criam uma demanda como forma de aumentar as vendas. Os preços não mudam, mas as empresas aumentam seus lucros.

Os preços podem sofrer alguma interferência de custos indiretos ou de medidas tomadas por alguma empresa para aumentar seus lucros, porém, para formação dos preços de modo geral, custo e demanda são os principais componentes que determinam o preço dos bens privados, como citado anteriormente. Um maior grau de monopólio é um fator que as empresas buscam conquistar para poder ter mais facilidade na elevação dos preços e muitas vezes conseguem fazendo acordos, formando cartéis e assim, obterem mais lucros.

2.3. Preço dos bens e serviços públicos

Bens e serviços são classificados com base em duas características que é a rivalidade no consumo e a exclusão de consumo (SANSON, 2011). A característica da rivalidade tem um sentido físico, de ocupação de espaço (SANSON, 2011, p. 36).

Isso implica que quando um indivíduo consome um bem, reduz a quantidade disponível para que outros o consumam. Apenas ele pode consumi-lo, como por exemplo, um copo de água só pode ser consumido uma vez, mesmo que seja compartilhado, a parte ingerida não poderá ser feita por mais de um. Já um bem não rival é aquele que beneficia muitas pessoas simultaneamente, como por exemplo a defesa nacional ou os sinais de TV aberta (SANSON, 2011).

Quando é possível impedir que alguém possa consumir um determinado bem ou serviço, esse bem possui a característica de exclusão de consumo (SANSON, 2011). A escassez é o que normalmente gera a exclusão de determinados bens e serviços. Bens que não geram são aqueles que podem ser consumidos sem gerar exclusão, ou seja, sua disponibilidade está acima da demanda no presente ou em um futuro próximo. O ar é um exemplo. Razões culturais também podem gerar exclusão.

Existem várias formas de excluir o consumo de bens ou serviços e elas podem ser muito caras, principalmente quando exige grande esforço ou tecnologia. Isso gera graus de exclusão diferentes. Uma forma é a institucional, como exemplo o reconhecimento da propriedade privada ou coletiva, que exclui do consumo os que estão fora dos grupos. Um livro é um exemplo de um bem que, ao ser reconhecido como privado, pode ser impedido de ser lido por outras pessoas (SANSON, 2011).

Um exemplo de exclusão de alto custo é um jogo ou um show de um artista famoso. Determinada quantidade de pessoas poderá comparecer pelo valor das entradas e pelo limite físico do ambiente que normalmente exige uma estrutura cara. A exclusão de baixo custo pode ser exemplificada com alimentos de feira, utensílios domésticos e até mesmo atendimento médico.

Ao combinar as duas formas de classificação de bens e serviços, rivalidade e exclusão, temos em um “extremo, se o bem envolve rivalidade e a exclusão é de baixo custo, ele é um bem privado. Esse é o caso da carne de sol e da cerveja” (SANSON, 2011, p. 39) e no outro “se o bem é não rival no consumo e se a exclusão é muito cara, ele é chamado de bem público”. (SANSON, 2011, p. 38)

Um bem público não necessariamente deve ser produzido pelo setor público. “Por exemplo, em regiões de fronteira, onde os serviços de segurança pública ainda não chegaram ou são ineficazes, as pessoas podem formar uma brigada de voluntários ou até de vigias particulares para se protegerem de ladrões de gado”

(SANSON, 2011, p. 38). Isso possibilita que todos os agricultores possuam o serviço de segurança simultaneamente.

Quando um bem é rival e sua exclusão é cara, ele é um bem de consumo. O exemplo mencionado por Sanson (2011) é a camada de ozônio e a atmosfera como um todo. Parte é consumida por outros gases e não existe como definir um dono para camada.

O quadro abaixo mostra a combinação entre rivalidade e exclusão:

Custo de Exclusão	Rivalidade	
	Sim	Não
Baixo	Privado puro	Público privatizado
Intermediário	Misto	Misto
Alto	Uso comum	Público puro

Quadro 1: Tipos de bens, segundo o custo de exclusão e a rivalidade
Fonte: Adaptado de Sanson (2011)

Os bens públicos podem ser naturais ou aqueles construídos pela ação humana - que necessitam de gastos públicos para sua construção e manutenção. Além disso, são necessários gastos para o fornecimento de serviços públicos. Para Mello (2015, p. 650) serviço público é, portanto,

toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público [...] instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Podemos citar como exemplos de serviços públicos o ensino público, segurança pública, saúde pública etc. Em geral esses serviços são custeados por receitas tributárias, porém, além da forma tributária, existem algumas formas do estado obter recursos para custeio dos serviços públicos. Alguns meios são semelhantes aos de particulares.

O estado pode alienar, ceder e vender bens e produtos além de prestar serviços de natureza comercial e industrial. Dessa forma ele pode cobrar preços de forma contratual, conhecida como receita originária.

Segundo Caldas-Neto (1997),

Na obtenção de receitas originárias, o processo de gestão e o regime jurídico a que o Estado recorre deverão ser análogos aos do direito privado. Embora imprescindível nos dias atuais, diante da modernização tecnológica e dos meios de comunicação, a ninguém é imposto tornar-se usuário dos serviços de telefone, energia elétrica, correios e transportes urbanos mantidos pelo Estado.

O preço de um serviço público deve ser suficiente apenas para cobrir seus custos, ou seja, manter a receita ao nível das despesas. Diferentemente dos bens privados que possuem um preço acima dos custos para garantir o lucro. Os serviços devem satisfazer as necessidades e interesses sociais para justificar sua cobrança (VETTORATO, 2009). O preço público cobrado pode ser superior aos custos, sendo considerados preço político ou social. Essa diferença poderá ser destinada a outros serviços, cujo preços não cubram os custos.

As receitas originárias são obtidas em decorrência da exploração do próprio patrimônio do Estado, como ocorre na remuneração pelo uso de bens públicos. Os preços são previstos em contratos administrativos, não em leis. Os aumentos e ajustes também decorrem de contratos e podem ser cobrados imediatamente (CASTRO, 2013).

Caldas-Neto (1997) faz a seguinte explicação:

O preço público [, que é a receita originária,] é contribuição facultativa, sem as limitações constitucionais ao poder de tributar e fixado pela autoridade administrativa competente. Representa a retribuição de um valor, real ou não, em relação à utilização ou compra de bens ou serviços estatais. A receita gerada é industrial, jamais tributária.

A receita tributária é composta por impostos, taxas, contribuições de melhorias, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Diferente das receitas originárias, elas são prefixadas em lei, geralmente são permanentes ou duram muitos anos para sofrerem modificações. Além disso, elas não são pagas em troca de serviços ou bens públicos, como ocorre com as receitas originárias, sua cobrança é de forma compulsória.

Para cobrir os custos dos bens e serviços públicos, a receita originária e a receita tributária são os principais componentes, porém, vale lembrar que

A diferença conceitual entre despesa e custo tem particular interesse no contexto atual. Enquanto a despesa é o desembolso financeiro correspondente a atos de gestão do governo, o custo mede o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (custo do produto). O custo

também mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo). (Alonso, 1999, p. 38)

Desse modo, observa-se que os preços de bens e serviços públicos possuem uma finalidade diferente dos preços dos bens e serviços privados. O custo é um fator importante na composição dos dois preços, porém, enquanto os preços de bens e serviços privados não podem ser inferiores aos custos, para não causar a prejuízo nas empresas, no bens e serviços públicos isso não ocorre. Um bem ou serviço público pode ser ofertado à sociedade por um preço público que pode ser inferior ao custo ou até mesmo sem cobrança de preço, sendo custeado pela receita tributária ou pelo preço público cobrado em outro serviço.

Entender os custos dos bens e serviços públicos é necessário para o planejamento dos governos. Com base nesses conceitos, o próximo capítulo tratará sobre o orçamento e seus princípios, além da participação popular no processo de elaboração e o papel do Poder Legislativo e suas funções.

3. CAPÍTULO – PRINCÍPIOS GERAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A produção de bens e serviços públicos deve ser planejada e envolve um processo que conta com a participação do Poder Público e da sociedade. Nesse capítulo tratamos do Orçamento Público, que é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Apresentamos as leis e princípios que definem sua estrutura e de como ele deve ser organizado.

A participação popular no processo de elaboração do orçamento, bem como as leis que dão legitimidade e determinam sua participação, também é analisada nesse capítulo, do mesmo modo o papel do Poder Legislativo na elaboração do orçamento público e suas funções.

3.1. Definição de prioridades: programa – projeto – atividade

Com o desenvolvimento das sociedades, instrumentos de planejamento governamentais foram desenvolvidos e um deles é o Orçamento Público que são documento onde consta informações sobre todos os recursos de que o Poder Público dispõe em termos de receitas e despesas para um ano. Também é onde o governo projeta os recursos destinados aos bens e serviços públicos, como serviços de saúde, educação e segurança.

“Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essa[s] regras ou princípios receberam grande ênfase na fase que os orçamentos possuíam grande conotação jurídica, chegando alguns incorporados na corrente legislação: basicamente na Constituição, na Lei 4.320/64 e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária” (GONTIJO, 2004, p.1).

A Lei 4.320/64 institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essas normas gerais são as leis orçamentárias e obedecerão aos princípios de unidade, universalidade e anualidade. Além disso deverão conter a discriminação da receita e despesa de forma que evidencie a política econômico-financeira e o programa de trabalho de Governo.

“De acordo com a Lei 4.320/64, os projetos e atividades devem ser classificados de acordo com a função, o programa e o sub-programa em que se enquadram. Com essa classificação, é possível obter um panorama global da distribuição dos recursos orçamentários conforme os setores sociais (Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Desenvolvimento Regional, Agricultura, Habitação etc.). Normalmente, essa classificação é realizada ao final da elaboração do orçamento” (UNICEF, 2001, Orçamento público: entendendo tudo).

No Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2017, p. 32) temos que:

Os Princípios Orçamentários visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina.

Os princípios listados no manual são: Unidade ou Totalidade, Universalidade, Anualidade ou Periodicidade, Exclusividade, Orçamento Bruto, Legalidade, Publicidade, Transparência e Não-Vinculação (Não-Afetação) da Receita de Impostos.

No orçamento, os gastos públicos são organizados em conjuntos agregados de gastos que procuram solucionar problemas. Esse conjunto é chamado de programa que é composto por ações, que são atividades ou projetos capazes de resolver porções específicas dos problemas (MORGADO, 2011, p. 5).

A técnica orçamentária de cálculo de valores financeiros é por meio de análise de custos. Sendo assim, deve existir a preocupação em reduzir valores de determinados itens para alocar em outras despesas de maior relevância, já que “a realização desses cortes orçamentários ocorre, geralmente, por meio da diminuição dos custos variáveis de cada iniciativa orçamentária” (MORGADO, 2011, p. 7).

Embora a técnica orçamentária básica seja simples, a elaboração do orçamento como um todo envolve um complicado jogo político, com a presença de inúmeros tomadores de decisão e várias fontes de pressão externas, em vista de um único macro-objetivo: determinar as diversas iniciativas orçamentárias que merecerão a alocação de valores financeiros em detrimento de outras tantas possíveis. (MORGADO, 2011, p. 8)

O governo influencia na atividade econômica elaborando leis que regem a sociedade como um todo. Algumas dessas leis causam impacto econômico e

financeiro (MORDADO, 2011). Além disso, o estado atua na produção de bens e na provisão de serviços ao pública, além de compras de diversos produtos para ser distribuído para sociedade. “Dessa forma, seja produzindo, comprando, legislando, regulando ou controlando, a influência do Estado na atividade econômica reveste-se de grande importância para o corpo social” (MORGADO, 2011, p. 11)

No Brasil existe o Sistema de Planejamento Integrado, conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento. Ele baseia-se no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Ele estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. É uma lei aprovada a cada quatro anos e inicia a vigência a partir do segundo ano de gestão.

A LDO tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano e é elaborada anualmente para o ano seguinte. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual de acordo com o que foi estabelecido pelo PPA.

A LOA é o orçamento propriamente dito. Também anual e nele é definido o orçamento fiscal, da seguridade social, de investimentos estatais e todos os outros gastos dos governos. É o documento que onde existe o valor previsto da receita e onde ele será aplicado, ou seja, fixação das despesas.

Esses três documentos definem o orçamento dos governos e sua atuação no sistema capitalista é ampla, pois existem iniciativas públicas e privadas. Por meio de ferramentas como essas, que se referem direto ao mercado e ao Orçamento Público, ele pode possibilitar que haja um direcionamento que corresponda aos anseios sociais ou particulares.

3.2. Participação popular

O Orçamento Público é o meio que os entes da federação utilizam para planejar as ações e operacionalizar suas metas. Reúne de forma sistematizada a previsão de receita e de modo detalhado como o governo espera realizar a despesa. Assim, recursos para os serviços públicos como saúde, educação e segurança, estão

projetados nesse instrumento (Pereira, et al, 2014, p.57). No processo de elaboração, pode haver a participação popular e quando isso ocorre, tem-se o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo tem sido um processo pelo qual insere o povo na elaboração do Orçamento Público de forma direta ou indireta. Foi instituído no Brasil no final da década de 1970 (SANTOS, 2011) e “é um instrumento democrático que busca, através da incorporação popular na elaboração orçamentária e com base no diálogo, no debate e na socialização de projetos, planejar e priorizar ações que atendam de forma igualitária a sociedade” (Pereira, et al, 2014, p.66).

A participação popular é prevista em vários artigos da Constituição de 1988, como é o caso do art. 198 no inciso III e o art. 194 no inciso VII, que mencionam a participação da comunidade nas decisões sobre as ações e serviços públicos de saúde e seguridade social. Outro exemplo é encontrado no art. 204, no inciso II, nele temos que a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, Constituição Federal de 1988) é uma das diretrizes que as ações governamentais na área da assistência social devem ter como base.

A consagração do Orçamento Participativo em nível municipal como obrigação legal, foi a regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF/88 que tratam de políticas de desenvolvimento urbano e rural (o art. 182 dispõe sobre a função social da propriedade urbana e o 183 sobre a função social da propriedade rural) , por meio do Estatuto da Cidade, “cuja proposta teve uma demorada tramitação no Congresso Nacional, houvesse uma grande articulação, sobretudo dos movimentos em defesa da reforma urbana, no sentido de que nele constasse um capítulo (o 4º) sobre a gestão democrática da cidade” (LIMA, 2010).

O art. 29, inciso XII, da CF/88, obriga que cada município inclua, em suas respectivas leis orgânicas, a obrigatoriedade da "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". Sendo assim, implica-se que o Orçamento Público é além de uma previsão de receitas e fixação de despesas e passa a ser um planejamento financeiro para execução de programas e projetos, além do planejamento administrativo.

No Brasil, as primeiras experiências com Orçamento Participativo foram nas cidades de Porto Alegre e Vitória, em 1989, Belo Horizonte, em 1993 (ARÃO, 2012). Esse instrumento passou a dar espaço a participação dos munícipes nas decisões sobre as políticas públicas, porém, “coloca-lhes em situação de co-responsabilidade relativamente aos eventuais êxitos e fracassos da gestão” (UCHÔA, 2006, p. 1)

Segundo Uchôa (2006),

o Orçamento Participativo reforça a competência das Câmaras de Vereadores: primeiro, porque aproxima os parlamentares dos atores sociais do dia-a-dia; segundo, porque verdadeiramente legitima a atuação dos mesmos; e, terceiro, porque por conter nuances de instância fiscalizadora, também monitora o cumprimento daquilo que foi aprovado pela Câmara, relativamente ao orçamento do município (UCHOA, 2006, p. 7).

Assim, em respeito a CF/88, a Lei Orgânicas do município de Fortaleza, no seu art. 6º, diz que:

Art. 6º. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de políticas públicas;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferência sobre os assuntos de interesse público;

IV – iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento;

VI – a elaboração e a gestão participativa do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Rio de Janeiro foi outra cidade que utilizou a Lei Orgânica como espaço para recepcionar a obrigatoriedade do Orçamento Participativo Municipal para obedecer o art.29 da CF/88. Com isso, observamos que

“Se em todos municípios fosse feita esta interpretação intensiva do art. 29 da CF/88 e houvesse conhecimento e interesse na efetividade do conteúdo do Estatuto da Cidade, certamente seria bem mais expressiva a quantidade de municípios que estariam fazendo do Orçamento Participativo um instrumento democrático para maior legitimidade das leis orçamentárias do Poder local” (LIMA 2010).

Em Fortaleza a primeira experiência ocorreu em 2005 e contou com a participação de 8.020 pessoas na construção do primeiro Planejamento Plurianual Participativo (PPA) Foi realizada em dois ciclos, o preparatório e o deliberativo, por meio de assembleias públicas nas seis Secretarias Executivas Regionais. Teve a participação de sete seguimentos da sociedade: “crianças e adolescentes; idosos;

jovens; LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais e transgêneros); mulheres, pessoas com deficiência; e população negra” (ARÃO, 2012, p. 58). Com isso, a população teve a oportunidade de solicitar melhorias na qualidade do atendimento dos serviços, revitalização dos equipamentos públicos e obras (ARÃO, 2012).

Arão (2012) ressalta que a população foi chamada a participar do processo após a criação dos aparatos legais, ou seja, não tem como afirmar que a população tenha participado na construção e elaboração de sua metodologia. “Nesse sentido, a participação no OP foi tecida de cima para baixo e não o contrário” (ARÃO, 2012, p. 60).

Cinco anos depois da primeira experiência, em 2010, os conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo propuseram alterações no formato do processo de participação que modificou a atuação da população nas decisões sobre as demandas a serem incluídas no orçamento municipal.

Sendo assim, podemos chamar a atenção para o risco que pode conter esses processos de gestão participativa, de que “tendem a camuflar novas e sutis formas de dominação” (ARÃO, 2012, p. 61).

Dominação esta que se expressa na manipulação dos mecanismos participativos por meio da delimitação do ‘espaço permitido’ para a participação e enfraquecimento de outros espaços não institucionalizados; na reprodução de práticas de corporativismo e de interesses setoriais e territoriais voltados tão somente à legitimação, credibilidade e referendamentação das propostas do governo. (ARÃO, 2012, p. 61)

Com isso, observamos que os avanços no controle social estão acontecendo. Hoje, a tecnologia da informação contribui para isso, ou seja, para que a sociedade conheça e participe de alguns processos. Ao mesmo tempo, a manipulação e as informações falsas também chegam na sociedade muito mais rápido a cada dia. Porém, mesmo com dificuldades, a população tem participado do planejamento dos governos e de certa forma apresentando seus desejos e anseios no planejamento do uso do dinheiro público.

3.3. O papel do Poder Legislativo

A estrutura do Estado em vários lugares do mundo é formada por três poderes. Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa foi uma proposta feita por Montesquieu no século XVIII na sua obra “O Espírito das Leis” (1748). A ideia era uma separação absoluta dos poderes políticos do Estado, o que possivelmente não deve ter ocorrido em nenhum lugar (BACELAR, 2017).

Para Montesquieu, “um poder equilibraria a autonomia do outro, gerando harmonia e uma melhor organização da esfera governamental do Estado. Em síntese, haveria um ‘sistema de freios e contrapesos’ em que um poder seria limitado e equilibrado por outro poder” (BACELAR, 2017, p. 36).

Nesse sentido, cada um dos três poderes teria funções específicas. A responsabilidade de elaborar as leis e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos seria do Poder Legislativo; o Executivo teria a função de executar as leis e administrar a máquina governamental; e o Judiciário teria a capacidade de julgar de acordo com as leis criadas pelo poder Legislativos (BACELAR, 2017).

Hoje, os poderes não fazem exclusivamente o que pensou Montesquieu. As funções exercidas por cada um vão além dos limites que ele definiu como ideal. O Poder Executivo cria leis, como medidas provisórias previstas no art. 62 da CF/88, e possui função jurisdicional, no “caso dos processos administrativos em que o próprio Poder Executivo julga seu corpo funcional” (BACELAR, 2017, p. 36). O Judiciário, ao administrar questões internas, exerce função do Executivo e a função legislativa quando elabora regimentos internos. O Legislativo faz contratações e demissões dos servidores, por exemplo, e isso seria uma função do Executivo. Além disso, o legislativo exerce função jurisdicional, “quando julga determinados crimes, como é o caso do julgamento pelo Senado Federal de possíveis crimes de responsabilidade do presidente da República” (BACELAR, 2017, p. 36).

O Poder Legislativo possui duas funções típicas que é a legislativa e a fiscalizadora.

“A primeira consiste em elaborar, apreciar, alterar ou revogar as leis de interesse do município, sendo que essas leis podem ter origem na própria Câmara ou resultar de projetos de iniciativa do Prefeito, ou da própria sociedade, através da iniciativa popular. A segunda função, consiste na atividade que o Poder Legislativo exerce para fiscalizar o Executivo e a burocracia, ou seja, é o acompanhamento da implementação das decisões tomadas no âmbito do governo e da administração “ (KAWASAKI, 2015).

Nos municípios, o Poder Legislativo é formado pelas Câmaras Municipais, composto por vereadores, nos estados pelas Assembleias Legislativas, composta por deputados estaduais e o Poder Legislativo Federal é formado pelo Congresso Nacional, o qual faz parte o Senado Federal composto por senadores e a Câmara dos Deputados composta pelos deputados federais.

Na Constituição Federal de 1988, temos os seguintes artigos sobre o Congresso Nacional:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Na Constituição do Estado do Ceará de 1989 temos o artigo 45 que define o Poder Legislativo: “Art. 45. O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, constituída por representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional e investidos na forma da lei, para uma legislatura de quatro anos” (CEARÁ, Constituição Estadual de 1989). Além disso, encontra-se definida a função fiscalizadora do Poder Legislativo nos artigos 67 a 80. “Nos termos da Constituição de 1988, definiu que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado” (BACELAR, 2017, p. 38).

Sobre as Câmaras Municipais, temos no art. 31 da CF/88 que "A fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da Lei" (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Porém,

É consenso que o papel do Poder Executivo no Brasil como legislador cresceu vertiginosamente, em detrimento do próprio Poder Legislativo. Tal fato reforça a necessidade de que os atos daquele poder sejam fiscalizados pelos outros poderes, principalmente por aquele que detém o poder originário de legislar (BACELAR, 2017, p. 37).

O Poder Legislativo dispõe de alguns mecanismos de fiscalização e controle, tais como mencionados por Bacelar (2017):

I. a possibilidade de convocação de ministros e secretários de Estado ou de titulares de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República ou aos governadores, para prestar informações sobre assunto previamente determinado;

II. o encaminhamento de pedidos de informações a essas autoridades pelas Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas;

III. a instalação de comissões parlamentares, que serão exercidas em função das questões específicas de fiscalização e controle, como, por exemplo: Comissão parlamentar de inquérito – art. 58, § 3º da CF/88; Comissão temática ou em razão da matéria (permanente) – art. 58, § 2º da CF/88; e Comissão representativa (em período de recesso) – art. 58, § 4º da CF/88.

A Constituição Federal de 1988, no art. 31, também estabelece que “a fiscalização e o controle externo de competência do Poder Legislativo devem ser exercidos com o auxílio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, no âmbito de suas jurisdições” (BACELAR, 2017, p. 38).

Com isso, entendemos qual o papel do Poder Legislativo no processo democrático, na elaboração do orçamento, suas funções e como ele atua junto ao Poder Executivo, especificamente no caso dos municípios.

Esse capítulo foi destinado ao orçamento público, sua base legal e a quem participa da elaboração dessa ferramenta de planejamento e execução das finanças públicas. A seguir destacamos dois serviços públicos essenciais, Educação e Saúde, que são funções de governo de grande importância social.

4. CAPÍTULO – EDUCAÇÃO E SAÚDE COMO DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

No primeiro capítulo conceituamos as necessidades e como são satisfeitas com mercadorias ou com bens e serviços públicos. Demos sequência no segundo capítulo com o Orçamento Público, seus princípios, diretrizes e a legislação que deve nortear seu processo de elaboração. Além disso, a participação popular foi objeto de análise, com um breve histórico de como evoluiu na legislação brasileira.

Neste capítulo faremos uma análise do aparato legal e a responsabilidade dos gestores com as funções educação e saúde. Essas funções foram escolhidas devido a relevância para sociedade, já que são assuntos bastantes recorrentes nas discussões, além de exigirem um gasto consideravelmente elevado, um complexo planejamento e execução com muitos detalhes para atender as necessidades sociais.

4.1.O aparato legal: CF e LRF

A educação é um direito fundamental para dar melhores condições para que cada indivíduo participe das atividades econômicas e culturais de um país. Além disso, uma educação de qualidade facilita o acesso aos outros direitos.

Da mesma forma, a saúde pública também é um direito de todos e dever do Estado, o que lhe atribui à característica de seguridade social. Isso significa dizer que o Estado terá que garantir atendimento de serviços básicos de saúde para toda população.

As obrigações dos municípios com relação à educação e à saúde, estão normatizadas na Constituição Federal a qual estabelece percentuais mínimos da arrecadação a serem gastos com essas funções. Para Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a parcela mínima que deve ser aplicada é de 25% da receita resultante de impostos e proveniente de transferências para a educação. A Emenda Constitucional n.º 29, de 2000, prever para a saúde que a União repasse no mínimo 15% dos recursos apurados aos municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, prever que os Municípios e do Distrito Federal, repassem também o mínimo de 15% do produto da arrecadação dos impostos a que

se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (AC).

Para fazer a análise das funções educação e saúde precisamos conhecer a base legal que regulamenta as obrigações e limites das finanças públicas. Nesse capítulo apresentaremos o art. 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Emenda Constitucional n.º 29 que estabelecem os limites mínimos para os gastos com educação e saúde respectivamente.

Apresentaremos também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que trata das normas gerais de finanças públicas como as ações de transparência e os limites das despesas que devem ser executadas na gestão pública.

4.1.1. A educação na Constituição Federal de 1988

No art. 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a educação é destacada como um dos direitos sociais da população brasileira e coloca o Estado como o responsável para provê-la. Conforme o art. 205 da CF/88, a educação objetiva ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

No art. 211 da CF/88, encontram-se a forma de financiamento da educação para os municípios e a determinação de que atuarão prioritariamente no ensino fundamental, como podemos ver a seguir:

“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Os percentuais mínimos que dever ser aplicados em ações e serviços de educação pelos entes federativos são determinados no art. 212 da CF/88. Anualmente

a União deve aplicar, pelo menos 18% da receita resultante de impostos. Para Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a parcela mínima que deve ser aplicada é de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Enquanto que a Lei de Diretrizes e Base, no art. 10, inciso II, define que os Estados deverão

Definir com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público.

Essa são as leis básicas que dão origem as regulamentações municipais no que se refere a educação pública, além das responsabilidades, da origem dos recursos e em qual nível da educação deve atuar a gestão pública municipal. Em seguida abordaremos da mesma forma a fundamentação legal para a Saúde.

4.1.2. A saúde na constituição federal de 1988 - Emenda Constitucional n.º

29

A Emenda Constitucional n.º 29 foi criada em 13 de setembro de 2000 e alterou a Constituição Federal de 1988. O novo texto tenta assegurar a coparticipação das três esferas de governo no financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

A Emenda estabeleceu percentuais mínimos das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que deverão ser aplicados nas ações e serviços públicos de saúde. Isso foi feito na pretensão de dar um aumento e maior estabilidade dos recursos destinados à área da saúde em todo o País. Para a União, ficou estabelecida a vinculação dos recursos ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Podemos destacar como alguns pontos da Emenda Constitucional 29:

- a) Os §2º e §3º do art. 198, estabelecem a base de cálculo do percentual das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que devem ser aplicados nas ações e serviços públicos de saúde:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (AC)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (AC)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (AC)

I – os percentuais de que trata o § 2º; (AC)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (AC)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (AC)

- b) O art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece o percentual mínimo de recursos orçamentários que deve ser aplicado na área de saúde:

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (AC)

§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. (AC)

Finalizamos aqui a apresentação das leis básicas que orientam a destinação dos recursos aos municípios para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. A seguir, apresentamos a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é o documento que estabelece normas, limites e responsabilidades na gestão fiscal.

4.1.3. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, regulamenta a Constituição Federal no que diz respeito a Tributação e Orçamento, estabelecendo as normas gerais de finanças públicas para os três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. A LRF atende à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, que tem a seguinte redação:

Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A LRF também determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo a partir de Lei Complementar, atendendo ao artigo 169 da CF.

No caput do art. 1º da LRF é destacado o principal objetivo da Lei que é estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” e o primeiro parágrafo desse mesmo artigo tenta definir “responsabilidade na gestão fiscal”.

A primeira responsabilidade é de agir de forma “planejada e transparente” (BRASIL, Constituição Federal de 1988). Uma ação planejada entende-se como algo previamente traçado e, no serviço público, aquela ação aprovada por Lei, daí os instrumentos considerados pela LRF para o planejamento dos gastos públicos são os já adotados pela Constituição Federal; o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Já a transparência é alcançada quando a sociedade conhece e participam na construção das ações, para isso é necessária uma ampla publicidade sobre a receita e as despesas realizadas pelo setor público e a LRF utiliza de alguns mecanismos que são o art. 48 (que faz referência a participação popular na discussão e elaboração dos planos, orçamentos e leis, além de acesso ao público e ampla divulgação das leis e relatórios de gestão fiscal) e o art. 49 (que se refere a disponibilidade das contas dos administradores, durante o exercício, para que a sociedade possa consultar e apreciar).

Depois tem a responsabilidade de prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas. Prevenção de riscos e a correção de desvios, devem fazer parte de todo processo de planejamento, estando em todas as etapas para que providencias devam ser tomadas afim de eliminar ou diminuir as causas dos problemas.

Além disso, tem a responsabilidade de garantir equilíbrio nas contas,

“mediante ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (BRASIL, Constituição Federal).

No art. 15 temos que “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17” (BRASIL, Constituição Federal de 1988). Isso implica que toda e qualquer despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ou seja, devem estar contidos na LOA, no PPA e na LDO.

Assim, concluímos que as despesas com saúde e educação devem estar previamente planejadas nesses documentos que compõem o Orçamento Público, dessa forma, o próximo assunto tratado nesse capítulo é a responsabilidade do gestor público municipal, que está à frente da execução do orçamento público municipal

4.2. Responsabilidades do gestor público municipal

O município é um ente da federação brasileira e ocupa papel importante na promoção do desenvolvimento e social das regiões.

Diferente dos outros níveis de governo (estadual e federal), o município está dividido em apenas dois poderes: o legislativo e o executivo. “O governo [municipal] é resultante da interação harmônica e independente desses dois poderes: o legislativo e o executivo, que têm sede na câmara municipal e na prefeitura municipal, respectivamente” (KLERING, 2011, p. 32).

A Câmara Municipal é formada por vereadores e a Prefeitura é representada pelo Prefeito. É importante observar que não existe uma hierarquia entre os poderes, mas existe uma divisão de papéis e atribuições.

As funções do poder executivo municipal são desempenhadas por meio do aparelho administrativo constituído por órgãos (secretarias, departamentos, serviços, etc.) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais) que são configurados de acordo com as necessidades locais em bens e serviços públicos (KLERING, 2011).

O art. 23 da CF/88 expressa o que é competência dos entes da União. Ele abrange a guarda da Constituição, o cuidado ao meio ambiente, a promoção do acesso à cultura, educação, o cuidado com a saúde e outros, como temos a seguir:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

A Constituição Federal destina o art. 30 para especificar o que compete aos municípios. Além disso já prever que a União poderá cooperar em algumas ações, como podemos ver a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O art. 31 define as formas de controle do município e define que deve ser exercido pelo poder legislativo municipal, mediante controle externo, como consta no texto:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Klering (2011) faz a observação que o Poder Legislativo supera posturas tradicionais e que “tem assumido e realizado, em escala crescente, funções gerenciais em nível estratégico, especialmente ações integradas orientadas para o desenvolvimento local e regional” (KLERING, 2011, p. 34).

O Poder Legislativo deve executar todas suas funções (função legislativa, função fiscalizadora, função administrativa interna), não existindo uma principal, porém, é preciso perceber as diferentes funções do Poder Legislativo (KLERING, 2011).

Por sua vez, o Poder Executivo exerce as atividades de gestão que está subordinada aos princípios gerais de gestão pública, previstos no caput do Art. 37 da Constituição Federal que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (KLERING, 2011).

O princípio da legalidade torna o gestor público sujeito ao que existe em leis. “Diz-se, pois, que o poder do administrador público é, em verdade, um poder-dever. Assim, o gestor não só pode fazer o que a lei o autoriza, mas tem o dever de fazê-lo”(KLERING, 2011, p. 36). Ou seja, ao contrário da administração de uma empresa privada que o gestor pode fazer tudo que a lei não proíbe, na esfera pública é de forma oposta, o administrador só pode (e deve) fazer o que a lei permitir.

O prefeito gerencia, fundamentalmente, mediante decretos. Os secretários podem editar instruções com o propósito de bem executar as determinações existentes nos decretos. Lembrando que a administração pública municipal pode ser dividida em administração direta, que são os órgãos (secretarias, departamentos etc.) e indiretas que são as entidades (autarquias, fundações e empresas estatais). Porém,

“Os órgãos caracterizam-se como unidades administrativas que não possuem personalidade jurídica, ao passo que as entidades são organizações que possuem personalidade jurídica própria, além de autonomia administrativa e financeira, embora vinculadas, na qualidade de instrumentos de gestão, a algum órgão (secretaria) da administração direta” (KLERING, 2011, p. 37).

Com essa estrutura, a gestão pública atua de forma baseada em programas e projetos, “que normalmente possuem formatos gerenciais transversais às esferas de governo” (KLERING, 2011, p. 37).

Os programas e projetos de governo dos municípios possuem o foco no atendimento de necessidades da sociedade local, porém seu financiamento normalmente é compartilhado com recursos dos outros entes da federação (União e Estado). Essas são ações do Poder Executivo com o objetivo de alcançar seu papel central que é de proporcionar maior qualidade de vida aos seus munícipes.

Finalmente, podemos ressaltar a importância da regulação da execução orçamentária municipal, da fiscalização efetiva do seu cumprimento e do emprego das verbas públicas, que devem ser realizadas pela Câmara Municipal e Tribunal de contas, além da participação popular em todo processo.

No capítulo seguinte, iremos fazer uma análise das receitas e despesas da Prefeitura Municipal de Fortaleza dos anos de 1997-2012, nas gestões de Juraci Magalhães e Luizianne Lins. Analisaremos o quanto os gestores foram eficientes na gestão do orçamento para alcançar um equilíbrio fiscal e uma eficiente alocação dos recursos públicos na gestão financeira e na prestação de serviço de educação e saúde.

5. CAPÍTULO – EQUILÍBRIO FISCAL E EFETIVIDADE SOCIAL

Como definido no segundo capítulo, o Orçamento Público é uma ferramenta de planejamento de execução das finanças públicas, dessa forma, pressupõe-se que, ao ser executado, teremos a necessidades sociais atendidas, gastos públicos realizados com eficiência e recursos bem alocados. Uma das formas de verificamos essa eficiência é comparando suas receitas e despesas.

Esse capítulo foi destinado a uma análise quantitativa das gestões compreendidas entre os anos 1997 e 2012, onde os prefeitos foram Juraci Magalhães (1997 a 2004) e Luizianne Lins (2005 a 2012). Analisou-se a receita arrecadada e a despesa realizada nas duas gestões. As colunas dos gráficos em azul representação as duas gestões de Juraci Magalhães, e as de amarelo as duas de Luizianne Lins.

5.1. Receita e Despesa

A receita municipal é dividida em receita corrente e de capital. De acordo com o §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964, “são Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes” e com o § 2º, “são Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”.

As despesas também são divididas em corrente e de capital. As correntes destinam-se à manutenção da máquina administrativa e à prestação de serviços para sociedade, além disso os juros e encargos da dívida pública são contabilizados nessas despesas. A categoria despesa de capital representa os gastos com investimentos realizados pelo governo. As despesas com obras e instalações fazem parte dessa categoria, além das despesas com amortização da dívida.

No Orçamento Público temos a previsão da receita e a fixação das despesas. Os valores de ambos são o mesmo, pois é planejado que a receita será arrecadada para cobrir totalmente as despesas, sem sobrar e sem faltar recursos.

A análise inicia na comparação da receita prevista com a arrecadada nas gestões de Juraci Magalhães e Luizianne Lins no gráfico 1.

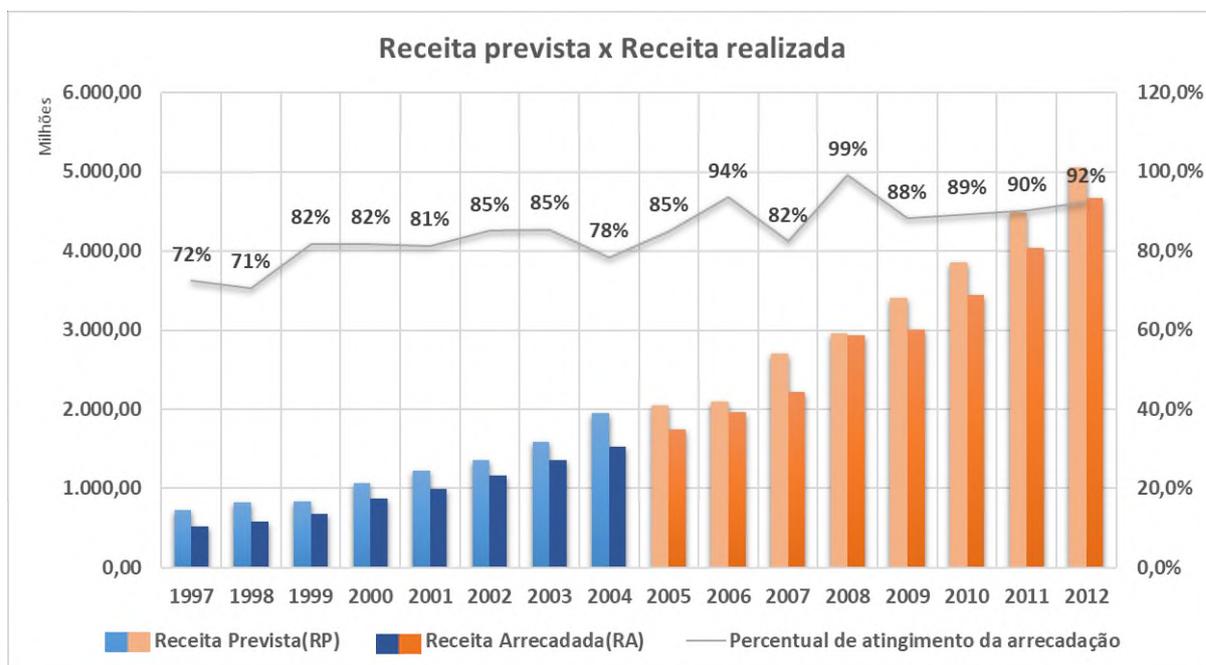


Gráfico 1: Receita prevista no orçamento e receita realizada - 1997 a 2012.

Fonte: SEFIN

No gráfico 1 está facilmente visível que em nenhuma das duas gestões foi alcançado a receita prevista¹. Com isso podemos dizer que a despesa foi executada de forma diferente do planejado no Orçamento Público. Em 2008² tivemos a receita arrecadada muito próxima à estimada.

Na gestão da Luizianne Lins os valores arrecadados foram os mais próximos aos previstos, tal fato pode ter sido influência do Orçamento Participativo que teve seu primeiro ano em 2005 e se estendeu até 2012.

¹ As colunas em azul claro e amarelo claro representam as receitas previstas e as escuras as realizadas

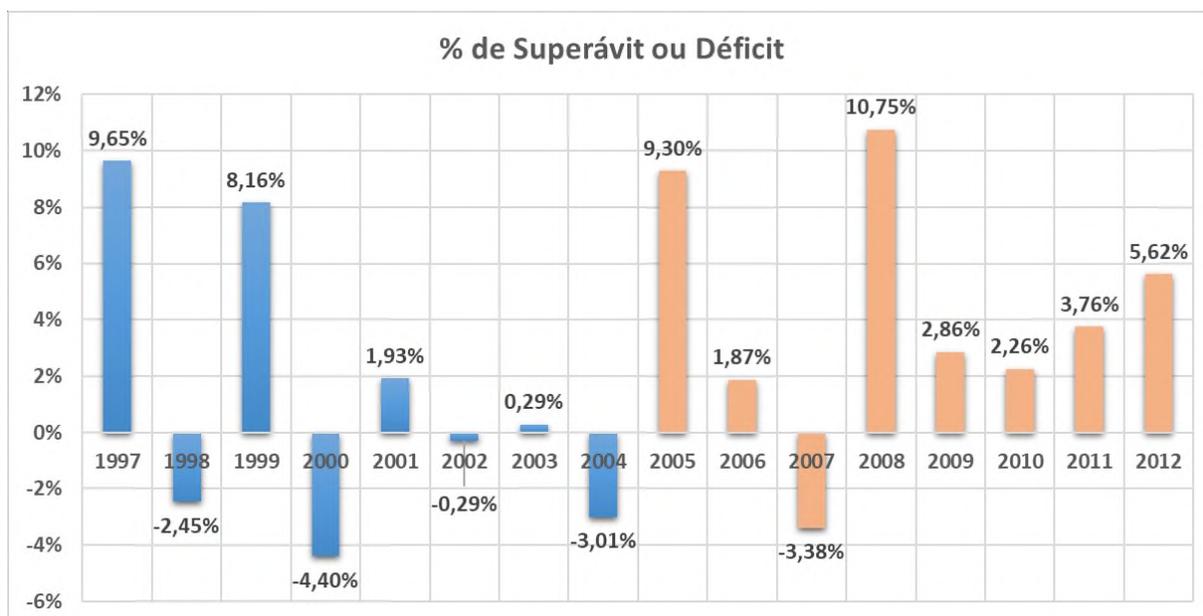
² A receita prevista foi de R\$ 2.954.372.000,00 e a realizada de R\$ 2.928.864.140,00. A diferença foi de apenas 25.507.860,00. No final desse ano iniciou uma marcante crise financeira. A tabela completa está no anexo.

5.2. Equilíbrio Fiscal

Durante o ano, os gestores públicos buscam arrecadar o que está previsto no orçamento. Se conseguirem, terão cumprido a meta e também maior facilidade de executar as despesas como planejado, porém, a medida que o ano vai avançando, as ações do poder público ocorrem com a preocupação de não gastar mais do que for arrecadado. No final de cada ano, se as receitas forem superiores as despesas, ocorre o superávit, o contrário, ocorre o déficit.

O gráfico 2 mostra o percentual de superávit ou déficit em relação a receita arrecadada. Nele observamos que em toda gestão de Juraci Magalhães (1997-2004) e na primeira metade da gestão da Luizianne Lins (2005-2008) não existiu uma regularidade. Somente a partir de 2009 temos uma sequência de superávit relativamente estável.

Gráfico 2: Superávit ou déficit da Prefeitura Municipal de Fortaleza - 1997 a 2012.



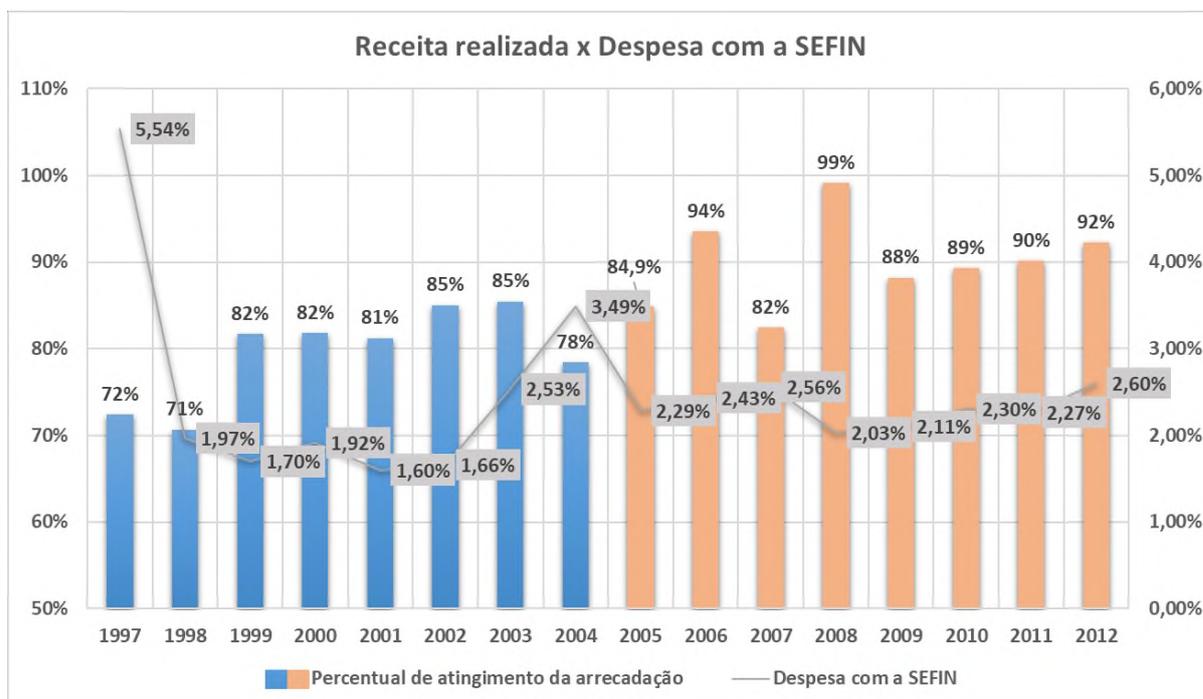
Fonte: SEFIN

Um fato importante que pode ter contribuído com o equilíbrio nas contas públicas é a elaboração da LRF em 2000, uma ferramenta muito importante para auxiliar no controle das contas públicas. Também o orçamento participativo pode ter influenciado, pois um planejamento orçamentário melhor elaborado contribui para que o gestor público tome decisões mais precisas.

5.3. Eficiência Fiscal

A gestão das receitas e despesas do Município de Fortaleza é realizada pela SEFIN. As despesas realizadas para o funcionamento desse órgão podem ser relacionadas com a receita total, como no gráfico a seguir.

Gráfico 3: Percentual de atingimento da arrecadação e as despesas com a SEFIN de 1997 a 2012.



Fonte: SEFIN

As colunas do gráfico 3 representam o percentual³ de arrecadação realizada em relação ao previsto no orçamento. O gráfico de linha são as despesas com a SEFIN em relação a arrecadação realizada.

Ao analisarmos o gráfico, percebemos que houve uma evolução do atingimento da arrecadação, mantendo-se acima de 85% do previsto, com exceção de 2005 e de 2007, porém, de 2009 a 2012, o percentual manteve-se com um acréscimo médio de 1% ao ano

³ São os mesmos dados que foram apresentados no gráfico 1 em forma de linhas

O gasto com a SEFIN, teve um acréscimo na gestão da Luizianne, mantendo-se superior a 2% por toda gestão, diferente da gestão do Juraci Magalhães, que teve um gasto de 5,54% no primeiro ano (1997) e 2,53% e 3,49% nos dois últimos anos (2003 e 2004), mantendo a média inferior 2% nos anos intermediários (1998 – 2002).

Vale ressaltar que a partir de 2001, passou a existir o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). Esse programa tem a finalidade de apoiar os municípios a aprimorarem a gestão financeiras com recursos originários do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua primeira fase terminou em 2012, no último ano da gestão Luizianne Lins.

5.4. Eficiência Alocativa

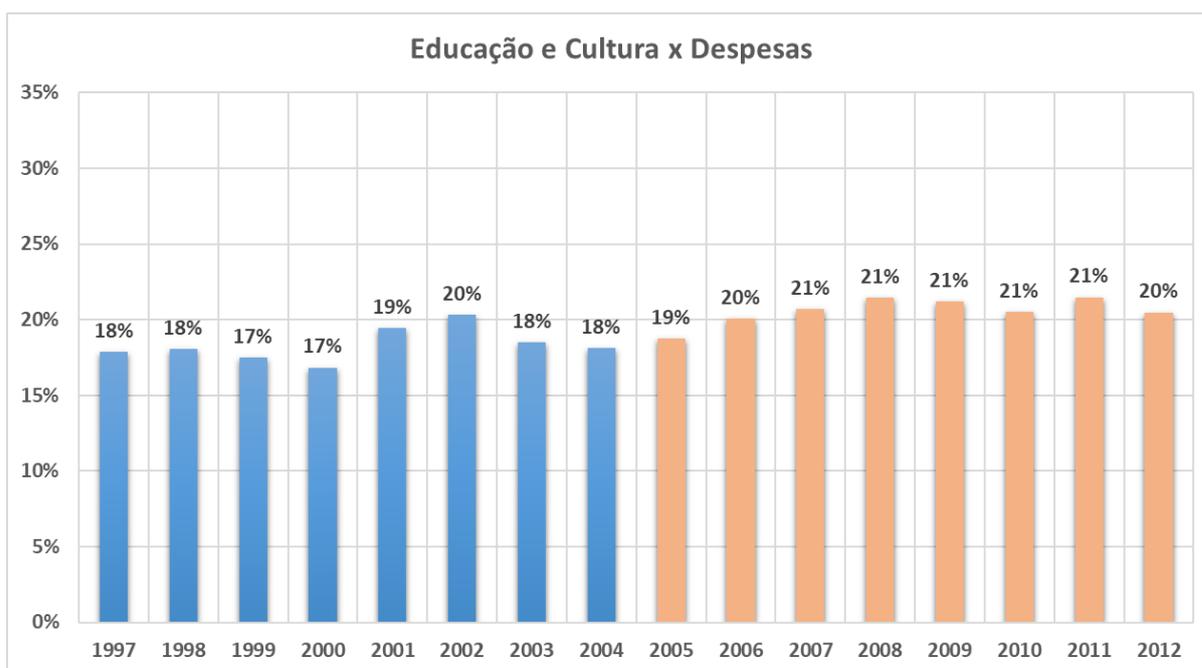
Outra análise foi a relação entre os gastos na função Educação e Saúde realizadas durante os anos 1997-2012. Porém, algumas mudanças ocorreram após a Emenda Constitucional Nº 29, de 2000.

A partir de 2002, apareceram as funções Cultura e Saneamento, derivadas da Educação e Saúde respectivamente. Devido a isso, ao analisarmos essas funções estaremos com dados somados de Educação e Cultura, e da mesma forma teremos os dados somados de Saúde e Saneamento.

5.4.1. Educação e cultura

As despesas com educação e cultura foram relacionadas com as despesas totais em cada ano e observamos que a partir do segundo ano de gestão da Luizianne Lins ficou acima de 19%. Nos anos anteriores apenas em 2001 e 2002 atingiu esse patamar, como podemos ver no gráfico 4. Na gestão Juraci Magalhães a média foi de 18%, e na de Luizianne Lins de 21%.

Gráfico 4: Gasto com as funções educação e cultura de 1997 a 2012.



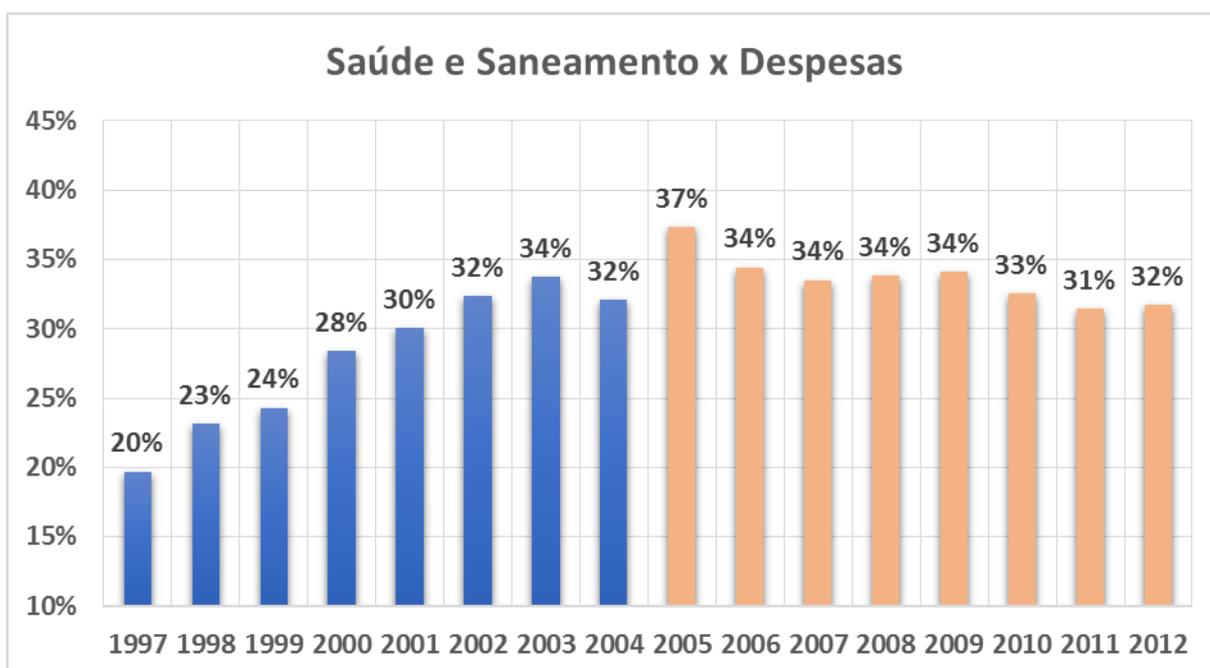
Fonte: SEFIN

O orçamento participativo provavelmente pode ter influenciado o acréscimo de 3% dos gastos com Educação e Cultura, já que a sociedade conhece bastante as problemáticas no atendimento desses serviços.

5.4.2. Saúde e Saneamento

No gráfico 5 observamos que houve uma evolução gradativa nos gastos com essas funções desde 1997 até 2001, ano que inicia a obrigatoriedade prevista na Emenda Constitucional 29. A partir de 2002, a despesa se manteve acima de 31%, porém, nos primeiros quatro anos da gestão de Luizianne Lins, a média ultrapassou os 34%.

Gráfico 5: Gasto com as funções saúde e saneamento de 1997 a 2012.



Fonte: SEFIN

Da mesma forma que a educação, a saúde é bastante debatida na sociedade, o que torna provável que houve influência da sociedade no processo de planejamento dos gastos para essa função, ou seja, Orçamento Participativo.

6. CONCLUSÕES

No desenvolvimento do trabalho, vimos que as funções dos governos são regulamentadas e que só podem atuar de acordo com o previsto. Também foi visto que a população ganhou espaço dentro da gestão nos últimos anos, conseguindo influenciar algumas decisões dos gestores. Além disso, o trabalho mostra que os governos realizam suas obrigações usando o dinheiro público de forma planejada, com ou sem a participação popular, porém, os resultados objetivados deverão ser para satisfazer as necessidades da sociedade.

Para que as necessidades da sociedade sejam atendidas, os governos precisam arrecadas e realizar programas e ações que resultará em bens e serviços públicos e para isso existe um processo de planejamento e execução que é chamado de Orçamento Público.

A análise dos dados previstos no orçamento e sua execução (na arrecadação, nas despesas totais, no gasto com a SEFIN e com as despesas nas funções Educação, Cultura, Saúde e Saneamento) nas gestões dos prefeitos Juraci Magalhães e Luizianne Lins, nos releva informações que podemos associar com a regulamentação dos últimos anos que estabelece normas de controle, limites de gastos e a participação popular.

A arrecadação e a despesa foram os primeiros dados a serem analisados e constatamos que, na gestão da Luizianne Lins, a arrecadação realizada foi mais próxima à prevista no Orçamento Público. Também houve superávit nas contas públicas nos últimos quatro anos analisados, ou seja, houve um melhor Equilíbrio Fiscal. Um dos fatores desses acontecimentos pode ter sido o maior investimento na gestão financeira do município, já que os gastos com a SEFIN, aumentaram e torno de 50%, em termos relativos. Outro fator foi a criação do PNAFM que foi um programa criado com o objetivo de apoiar a modernização administrativa e fiscal dos municípios que precisavam aprimorar sua gestão. A elaboração da LRF também pode ter contribuído no equilíbrio das contas públicas, já que é uma ferramenta para auxiliar aos gestores públicos com previsão de obrigações e limites de gastos com objetivo de evitar que as despesas ultrapassem as receitas.

Analisando os gastos com Educação e Cultura, observamos uma diferença de 3% entre a gestão do Juraci Magalhães (média de 18%) e de Luizianne Lins (média de 21%). Esse acréscimo pode ter sido influência do Orçamento Participativo que iniciou em 2005. A sociedade participando do processo de construção do orçamento consegue contribuir para um melhor planejamento por conhecer com mais detalhes os problemas no atendimento desse serviço.

Já a Saúde e o Saneamento, tiveram uma evolução nos gastos de forma significativa. Em 1997, primeiro não de gestão de Juraci Magalhães, representava 20% das despesas e nos últimos três anos de gestão já estava na média de 33%, média essa que foi alcançada nos oito anos da gestão de Luizianne Lins. A Emenda Constitucional Nº 29 criada em 13 de setembro de 2000 estabelece os recursos mínimos que devem ser destinados para saúde nas três esferas de governo e isso já influencia diretamente no aumento dessas despesas. Além disso, da mesma forma que a educação, a saúde foi debatida pela sociedade no Orçamento Participativo o que pode ter contribuído em um melhor planejamento e execução de ações para essa função de despesas do governo.

Dessa forma, concluímos que os gastos públicos nos últimos anos ficaram mais equilibrados e houve um maior investimento com educação e saúde. Que ferramentas de planejamento e controle, como Orçamento Público e LRF, podem ter auxiliado os gestores na execução de suas funções. Além disso, investimentos na administração financeira e a participação popular podem ter influenciado aos governos municipais para realizar melhores gastos públicos atendendo a sociedade de forma mais aproximada com suas necessidades.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, a. 50, n. 1, jan./mar. 1999. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340/346>>. Acesso em: 20 de abr. de 2017.

AMÉRICA DOURADA. **Plano Plurianual**. Disponível em: <<http://www.americadourada.ba.gov.br/publicacao/ppa-plano-plurianual>>. Acesso em 15 de mai. 2017.

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa, **Orçamento Participativo em Fortaleza: Práticas e Percepções**, 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

BLUME, Bruno André, **PPA, LDO e LOA: As 3 Siglas Que Definem O Orçamento Do Governo**, 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>>. Acesso em: 15 de mai. 2017

BRASIL, **lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**, Disponível em: <<https://jus.com.br/imprimir/17559/a-obrigatoriedade-do-orcamento-participativo-no-municipio>>. Acesso em: 17 de mai. 2017

BRASIL, **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, 7. Ed. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 25 de abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 96, 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 10 de jul. 2017

CALDAS NETO, Cícero. **“Preço público” e “taxa”: algumas considerações**. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, a. 34 n. 135 jul./set. 1997. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/279>>. Acesso em: 15 de abr. de 2017.

CASTRO, Carlos José Figueirêdo de, **Elucidando Taxas e Preços Públicos**, out. 2013. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8131/Elucidando-Taxas-e-Precos-Publicos>>. Acesso em: 17 de abr. 2017

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Ceará**: promulgada em 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 86, de 16 de fevereiro de 2016. Fortaleza, 2016. Disponível em: <

<https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes?download=386:constituicao-do-ceara-1989>>. Acesso em: 10 de jul. 2017

COSTA, Carlos Eugênio da, **Notas de Economia do Setor Público - Aula 2: Bens Públicos**, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, ago./dez. 2010.

FORTALEZA, **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio>. Acesso em: 20 de abr. 2017.

GONTIJO, Vander, **Princípios Orçamentários**, Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, set. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

KAWASAKI, Deivy Tadashi, **Funções do Poder Legislativo Municipal**, 2015. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/acoes-cfa/artigos/usuarios/funcoes-do-poder-legislativo-municipal>>. Acesso em: 2 de jul. 2017.

KLERING, Luis Roque. et al. **Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea**, Análise: A Revista Acadêmica da FACE, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011

LIMA, José Ossian, **A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município: A (não) efetividade em discussão**. Disponível em: <<https://jus.com.br/imprimir/17559/a-obrigatoriedade-do-orcamento-participativo-no-municipio>>. Acesso em: 4 mai. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MORGADO, Laerte Ferreira, **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**, Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Senado Federal, Brasília, DF, 2011

PEREIRA, Christiane Furtado Machado; SILVA, Eduardo Moraes Lameu; OLIVEIRA, Waid Francis de, **Orçamento Participativo**, Revista ATHENAS, a. 3, v. 2, ago./dez. 2014. Disponível em: <www.fdcl.com.br/revista>. Acesso em 13 de mai. 2017.

ROCHA, José Cláudio, **A participação popular na gestão pública no Brasil**, Disponível em <<https://jus.com.br/imprimir/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>>. Acesso em: 13 de mai. 2017.

SANSON, João Rogério, **Teoria das Finanças Públicas**, Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SANSON, João Rogério, **Teoria das Finanças Públicas**, Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos, **Orçamento Público**, Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SIQUEIRA , Marcelo Lettieri, **O Poder Legislativo e a Fiscalização do Dinheiro Público**, Curso transparência na gestão pública: controle cidadão, Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/TCE, 2017.

UNICEF, **Orçamento público: entendendo tudo**, 2001, Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/entendendo.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

VETTORATO, Gustavo. **A diferenciação entre taxa e preço público**: Sua Interpretação Doutrinário-Jurisprudencial e uma Possível Perspectiva Economicista, Revista Eletrônica de Direito Econômico, Salvador, BA, n. 17 fev./mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/gustavo-vettorato/a-diferenciacao-entre-taxa-e-preco-publico-sua-interpretacao-doutrinario-jurisprudencial-e-uma-possivel-perspectiva-economicista>>. Acesso em: 20 de abr. 2017