

BUROCRACIA E POLÍTICA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM SÃO PAULO: como funcionam as emendas parlamentares

SAMUEL RALIZE DE GODOY

Estudante de Doutorado em Ciência Política – FFLCH/USP

samuel.godoy@usp.br

Resumo

Um dos aspectos essenciais para a implementação de uma política pública consiste na disponibilidade e na alocação de recursos, possibilitada por meio do orçamento público. O conjunto de todas as despesas programadas e fontes de receita previstas para aquele ano compõe a Lei Orçamentária Anual de um município, estado ou federação. Entretanto, depois que o orçamento é aprovado, o governo pode modificar prioridades e movimentar recursos entre as rubricas e dotações durante o ano – e é dessa forma que tramitam as emendas parlamentares, por meio das quais os vereadores elegem suas prioridades e a Prefeitura as cumpre, o que raramente ocorre sem a intermediação de uma camada política (e) burocrática. O trabalho procura apresentar o funcionamento da execução orçamentária no município de São Paulo, com foco na tramitação de emendas parlamentares, destacando a natureza essencialmente política do orçamento e indicando caminhos para uma agenda de pesquisa sobre o tema.

Palavras-chave

Burocracia; orçamento público; emendas parlamentares

Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 13 de novembro de 2020

Introdução

Um dos aspectos essenciais para a implementação de uma política pública consiste na disponibilidade e na alocação de recursos. Esse processo, chamado de orçamento público, envolve a criação de rubricas (ou dotações) específicas que preveem quanto o governo deve arrecadar e quanto ele pode e deve gastar com cada iniciativa. Por exemplo, no caso da implantação de uma nova unidade de atendimento ao cidadão, são estabelecidos os limites para gastos com equipamentos, material de consumo, obras de engenharia, remuneração de pessoal, entre outras despesas. O conjunto de todas as despesas programadas para determinado ano, bem como de todas as fontes de receita previstas para aquele ano, compõe a Lei Orçamentária Anual (o orçamento propriamente dito) de um município, estado ou federação.

No Brasil, a etapa de planejamento orçamentário para os anos seguintes é relativamente complexa e bem definida pela legislação, e envolve instrumentos de participação popular, como audiências e consultas públicas e outras instâncias deliberativas. Talvez por isso, a Ciência Política tem privilegiado análises sobre a etapa de formulação do orçamento, com destaque para o Orçamento Participativo.

Entretanto, isso pode gerar a impressão de que a Lei Orçamentária Anual corresponde ao orçamento tal como ele é efetivamente executado pelos governos quando, na verdade, o orçamento anual de um governo é constantemente alterado por meio de instrumentos internos e infralegais, opacos à percepção pública. Boa parte das alterações no orçamento anual não precisa ser feita mediante discussão com o Legislativo ou com a própria população em audiências e consultas públicas, mas ocorrem simplesmente por meio de ajustes internos e negociações pautadas em processos administrativos e sistemas internos, muitas vezes culminando na edição de decretos com conteúdo codificado conforme a legislação (que, por sua vez, autoriza tais alterações de antemão). Por isso, o presente artigo procura explorar como os governos alteram o orçamento público no decorrer do tempo.

O tema é relevante por uma série de fatores. O primeiro diz respeito à natureza essencialmente política do orçamento: mais que seguir procedimentos técnicos ou administrativos, trata-se de priorizar interesses, distribuir recursos e até pressionar opositores – elementos tradicionalmente presentes em estudos eleitorais e sobre as

relações entre Executivo e Legislativo. O segundo fator diz respeito à importância do orçamento como um dos elementos que explicam sucessos e fracassos na implementação de políticas públicas. O terceiro fator diz respeito à perpétua necessidade da Ciência Política de ampliar a compreensão do funcionamento do Estado.

Dito isso, a pesquisa em andamento consiste num projeto de tese de doutorado, em estágio inicial de desenvolvimento, que investiga a atuação de burocratas e regras nos processos de execução e alteração do orçamento municipal ao longo do tempo. Como recorte para este artigo em específico, optou-se pela observação de como são processadas as emendas parlamentares no município de São Paulo, que durante o ano seguem lógica parecida com a das alterações orçamentárias mais corriqueiras, e que serão apresentadas mais adiante. Cabe destacar que se trata de um artigo exploratório, com objetivo de introduzir uma agenda de pesquisa em andamento sobre a implementação do orçamento público no município, e por isso boa parte do texto é voltada a contextualizar o leitor no tema e no objeto de estudo.

O artigo está organizado em cinco seções, além de introdução e conclusão. A primeira situa o quadro teórico-conceitual mobilizado para o estudo. A segunda introduz as regras orçamentárias no Brasil e em São Paulo. A terceira e a quarta exploram, empiricamente, o funcionamento das movimentações orçamentárias e das emendas parlamentares no município de São Paulo, utilizando dados públicos disponibilizados pela Municipalidade e informações coletadas em entrevistas com burocratas e na experiência cotidiana do autor¹ como burocrata no Município de São Paulo. A quinta seção discute as informações apresentadas, problematizando a política da execução orçamentária e a atuação de políticos e burocratas.

Quadro teórico-conceitual

Rubin (2000) defende que a essência do orçamento reside no fato de ele alocar recursos escassos e, assim, implicar em escolhas entre objetos potenciais de gastos. Depois que a proposta de orçamento é debatida e aprovada, começa a etapa de execução

¹ O autor trabalha como Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo, atualmente envolvido em atividades de administração e finanças e em contato próximo com outros burocratas que trabalham com procedimentos de execução orçamentária.

– objeto central deste artigo – à qual Rubin (2000) associa uma “política da adaptação”: em virtude de mudanças macroeconômicas, planejamento malfeito, batalhas políticas e mudanças em lideranças e prioridades, o orçamento ainda pode ser alterado. Assim, a fase de execução do orçamento envolve regras mais ou menos complexas para movimentar recursos entre diferentes rubricas e programas governamentais. Não se trata de um processo técnico, mas sim político, pois ele regula o nível de disputas entre atores e envolve questões de transparência, desperdícios, fraudes e abusos (RUBIN, 2000).

Por isso, a natureza política do orçamento público, a despeito de qualquer tecnicidade existente em suas rotinas, é um pressuposto deste artigo. Um conjunto específico de regras, históricos e conflitos distributivos, associado a um conjunto de atores com determinadas características pessoais e relacionais, é responsável por produzir mudanças no orçamento público. Assim, existem conexões entre agentes, estruturas e resultados específicos diferentes daquilo que se poderia esperar à primeira vista – em outras palavras, há todo um jogo que opera não no momento do planejamento orçamentário, mas no momento da execução do orçamento.

Políticas públicas são entendidas como produtos da ação do Estado (HECLO, 1972; MARQUES, 1997; 2013), ou produtos de decisões políticas, ainda que nem toda decisão política resulte numa política pública (LIMA, 2012). Howlett, Ramesh & Perl (2013) reconhecem cinco estágios do ciclo político-administrativo das políticas públicas: (i) montagem da agenda, (ii) formulação e desenho, (iii) tomada de decisão, (iv) implementação e (v) avaliação. Autores como Sabatier & Weible (2007) criticam a ideia de um ciclo de políticas públicas, mas outros, como Hill & Hupe (2009) reconhecem o ciclo como ferramenta útil para a análise de políticas públicas. Visto como parte de uma política pública, o orçamento público integra seu estágio de implementação.

Também é necessário aprofundar um pouco mais a própria ideia de ciclos. Conforme se verá mais adiante, existem diferentes ciclos sobrepostos no planejamento e na execução do orçamento, ciclos esses que se baseiam na legislação específica (prazos para elaboração de planos de médio e curto prazo, sua aprovação e sua execução), na legislação eleitoral (prazos para execução de gastos durante a gestão), na legislação de responsividade política (prazos para pactuação de Programas de Metas) e no próprio ciclo político-eleitoral (momentos em que se observam aumentos de gastos com determinados tipos de despesas, conforme a plataforma do prefeito em exercício). Então, ao mesmo

tempo, num exercício orçamentário, coexistem diferentes ciclos de planejamento e execução, que abrangem o planejamento ou o monitoramento do ciclo de médio prazo, o planejamento e a execução do ciclo anual, a pactuação e a prestação de contas do ciclo político-eleitoral.

O artigo também dialoga com a literatura sobre implementação de políticas públicas. Hill (2006) argumenta que normalmente a discricionariedade dos agentes de implementação não é incorporada às análises de políticas públicas, o que traz problemas para a compreensão do fenômeno – isto é, a discricionariedade dos agentes não é um “erro”, mas sim uma parte inerente à política pública: as decisões são tomadas também na fase de implementação, por quem está implementando. Os agentes de implementação buscam reproduzir seus interesses no âmbito da execução do orçamento público. A discricionariedade é entendida como espaço para ação e tomada de decisão, dentro de um contrato que permita a interpretação de regras pelo agente como necessária para a implementação de uma política (LOTTA & SANTIAGO, 2018).

No caso do orçamento público, Wildavsky (1975) já havia reconhecido uma dicotomia entre dois grandes tipos de atores que operam a disputa do jogo orçamentário: os “spenders” (ou gastadores) e os “guardians” (ou guardiões). No primeiro lado, os “gastadores” representam os agentes que navegam nas regras e nos procedimentos de controle financeiro para buscar mais recursos para emplacar seus objetivos em termos de ações e políticas públicas, enquanto os “guardiões”, de outro lado, usam as regras e procedimentos justamente para garantir o equilíbrio entre receita e despesa, protegendo o erário público por meio de rotinas e outras estratégias para enrijecer as modificações do que fora planejado, ou mesmo para impedir que políticas que eles próprios consideram mais legítimas fiquem sem recursos. Essa disputa é (des)balanceada de acordo com os recursos estratégicos que cada um desses polos tem a seu dispor, inclusive (e especialmente) o apoio da alta gestão e dos políticos eleitos, como indicado pela literatura.

O artigo também mobiliza a teoria agente-principal, segundo a qual o principal (político) estabelece um contrato para que um agente (burocrata) aja no interesse do primeiro: o político se beneficia da atuação do burocrata na implementação das políticas públicas, pois não conhece todos os procedimentos e não está disposto a fazer tudo o que a burocracia faz; entretanto, criam-se condições para que o burocrata aja conforme seu próprio interesse, de maneira autônoma e não desejada pelo político (STIGLITZ, 1989;

KIEWIET & MCCUBBINS, 1991; HUBER & SHIPAN, 2002). Conforme esses autores, o poder da burocracia advém do “monopólio da expertise” (BENDIX, 1952 *apud* LOTTA & SANTIAGO, 2018) dos procedimentos a ela delegados, uma vez que (e com *feedback* positivo) se tornam mais complexos e essenciais à manutenção do aparato estatal, envolvendo “práticas de construção institucional” (ABERS & KECK, 2013 *apud* LOTTA & SANTIAGO, 2018), trazendo novamente a ideia de autonomia e discricionariedade burocráticas – a burocracia não altera o orçamento simplesmente quando cumpre ordens, mas o faz por interesses próprios, de maneiras que só ela conhece, e também deixa de fazê-lo (ou o faz de forma diferente daquela intencionada pelo alto escalão) por esses motivos. Nesse sentido, o poder reunido pela burocracia no jogo orçamentário, ao mesmo tempo, pode ser explicado pela dinâmica agente-principal que estabelece com a classe política, e por sua autonomia no cotidiano da Administração: é a burocracia que domina as regras e os procedimentos estabelecidos pela rígida legislação orçamentária e promove sua operacionalização rotineira de forma a garantir não somente higidez fiscal e proteção ao erário, mas também a realização de seus próprios interesses em termos de ações e políticas públicas, na disputa entre “gastadores” e “guardiões”, em que os políticos eleitos são parte interessada que não detém informações completas sobre as regras do jogo.

Regras orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 (art. 165) e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecem as diretrizes e os procedimentos básicos de planejamento válidos para todos os entes federativos. O planejamento de médio prazo, denominado Plano Plurianual de Ações (PPA), é elaborado durante o primeiro ano de uma gestão, sendo válido por quatro anos, começando pelo segundo ano da gestão em andamento e, portanto, terminando no primeiro ano da gestão seguinte, quando um novo PPA é elaborado. O PPA serve para estabelecer diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para a Administração Pública. Anualmente, elabora-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que enuncia as prioridades para o ano seguinte, observado o PPA. Por fim, também anualmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) consiste no orçamento propriamente dito, estimando as

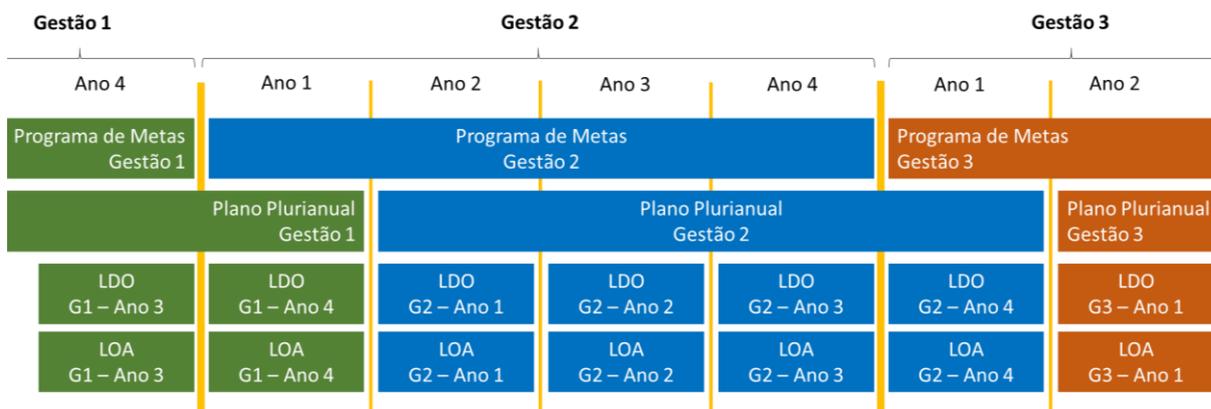
receitas e fixando as despesas para o exercício financeiro seguinte. Essas três normas são propostas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, que as delibera e aprova.

Uma vez sancionada e convertida em lei, começa a fase de execução orçamentária, no início do exercício financeiro (1º de janeiro). Durante o ano, o Executivo não pode exceder o limite total de gastos fixado para o ano pela LOA, nem pode criar despesa nova sem prévia aprovação legislativa. Algumas exceções estão previstas na legislação, mas em regra a maior parte dos recursos do orçamento é “carimbada”, ou seja, não pode deixar de ser executada, ou não pode ser executada com outras despesas. Para outra parte, o Executivo tem alguma margem para decidir onde, quando e como gastará os recursos, sempre respeitando o limite global da LOA.

Em relação às regras gerais para o Brasil, o município de São Paulo tem um elemento adicional de planejamento: o Programa de Metas, exigido pela Lei Orgânica do Município (art. 69-A), que estabelece para o período de quatro anos correspondente à gestão em andamento as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Municipal, observando as diretrizes da campanha eleitoral do Prefeito e o Plano Diretor Estratégico do Município. Ou seja, o Programa de Metas deveria servir tanto para firmar compromisso em relação às promessas realizadas durante a campanha eleitoral, quanto para guiar os instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA). São Paulo não é o único município brasileiro a ter Programa de Metas previsto na Lei Orgânica, mas poucos são os que possuem esse dispositivo.

A dificuldade imposta por esse instrumento está na compatibilização orçamentária de uma agenda de prioridades do governo atual e do governo anterior, que nem sempre são equivalentes, no primeiro e no último ano de gestão. A **Figura 1** ilustra a abrangência temporal dos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes no município de São Paulo.

Figura 1 – Instrumentos de planejamento e orçamento no município de São Paulo



Fonte: Elaboração do autor com base na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Segundo Peres (2018), São Paulo vive um maior controle em suas finanças desde os anos 2000, com maior exigência de eficiência no uso dos recursos e de acesso à informação, e maior rigidez orçamentária. A autora destaca elementos microinstitucionais (estrutura organizacional, multiplicidade de atores, tarefas a cargo da municipalidade e regras informais) que, junto com elementos macroinstitucionais (regras formais, direitos de cidadania, estrutura federativa e escassez de recursos) afetam o que chama de governança do orçamento.

A autora também consolida o quadro de despesas comprimíveis (que podem ser renegociadas, contingenciadas ou cortadas) e incomprimíveis (que não podem ser cortadas sem alteração legal – exemplos: saúde e educação, pagamento da dívida do município com a União, precatórios e despesas do Legislativo), que representam 80% das receitas correntes líquidas (PERES, 2018, p. 128-129). Mas, segundo a autora, mesmo entre os 20% de recursos vinculados a despesas comprimíveis, apenas um décimo disso (2% do total) estão livres para alocação discricionária pelos gestores, descontados os gastos com serviços essenciais como transporte coletivo, limpeza urbana, iluminação pública, zeladoria, manutenção de equipamentos públicos e políticas públicas de assistência social, direitos humanos, cultura, esporte e lazer (PERES, 2018, p. 128-129). Alterações orçamentárias podem ser realizadas tanto na parte comprimível quanto na incomprimível (desde que não se movimente recursos da educação para a cultura, por exemplo, podem ser movimentados recursos entre diferentes dotações dentro da política de educação – em vez de construir uma nova escola conforme previsto na Lei

Orçamentária, o gestor pode decidir construir creches ou equipar as escolas existentes com novos equipamentos de informática, e vice-versa).

Peres destaca incrementalismo, inércia e barganha no momento da elaboração do orçamento, em busca da manutenção mínima das condições do ano anterior, num contexto de assimetria informacional sobre custos e resultados entre áreas finalísticas (unidades envolvidas com formulação e implementação de políticas públicas em si) e o núcleo do orçamento (unidades cujas atribuições envolvem as atividades-meio de planejamento e execução orçamentária em sentido estrito), o que leva a um ajuste ineficiente de despesas e à aliança entre gestores e comunidades de políticas (PERES, 2018, p. 130-132). Isso está em acordo com o que foi revisto nos argumentos de Irene Rubin, na seção anterior.

Alterações orçamentárias

Uma vez aprovada a LOA, pode ser necessário alterar sua programação, seja pelo fato de os recursos previstos serem insuficientes, seja para realizar despesas não previstas, seja pela mudança de classificação dos gastos. A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, classifica os chamados créditos adicionais (modificação do orçamento para gasto não previsto) como suplementares, especiais e extraordinários. Para os créditos suplementares, é necessário apenas que a dotação esteja prevista na LOA. Assim, Executivo e Legislativo preveem a ocorrência de alterações orçamentárias futuras. Créditos especiais devem ser autorizados por lei (portanto, pelo Legislativo) e créditos extraordinários são autorizados mediante calamidade pública, guerra ou comoção interna. Este artigo trata apenas dos créditos suplementares, autorizados em decretos, com foco especial nas alterações mais rotineiras do orçamento municipal.

Em São Paulo, esse tipo de alteração é realizado por meio dos Pedidos de Movimentação Orçamentária (PMO). Além de registrados no Sistema de Orçamento e Finanças, que gerencia a execução do orçamento municipal, esses pedidos são instruídos e analisados em processos administrativos, que obrigatoriamente precisam informar: (i) identificação completa das dotações envolvidas, valores e programação de gasto, (ii) documentação que justifique a necessidade de alteração orçamentária, (iii) declarações de

que a alteração não prejudicará nenhum compromisso firmado no Programa de Metas vigente, e (iv) se houver a oferta de contrapartida do pedido com recursos de outra dotação, uma declaração de que os recursos oferecidos são prescindíveis até o final do exercício, sem prejuízo às ações do órgão.

Cada PMO é montado pela unidade orçamentária de um órgão ou entidade municipal, com documentação fornecida pelas unidades técnicas, e apreciado pelo Gabinete do órgão ou entidade. Em seguida, o PMO é enviado para a Coordenadoria Geral do Orçamento, que analisa cada pedido e delibera pela sua continuidade ou não. Se o burocrata que analisa o pedido o considera satisfatoriamente justificado e plausível, o PMO segue diretamente um fluxo de aprovações que chega até o Prefeito, para edição do decreto. Mas o burocrata da SF também pode solicitar mais informações, ou, a depender do valor e da natureza da alteração pretendida, o PMO pode precisar ser analisado pela Junta Orçamentária-Financeira (JOF), em reuniões semanais entre alguns Secretários Municipais, cujo objetivo é deliberar sobre questões orçamentárias e financeiras relevantes para a Prefeitura, vetando ou aprovando determinadas medidas. Se o PMO chega à JOF, é preciso convencer seus integrantes de que seu pedido é importante e precisa ser aprovado. Ou seja, o papel da JOF é mudar o lócus de disputas mais relevantes e possivelmente controversas do orçamento, trazendo-as de uma arena mais “técnica” para uma mais “política” (com aspas, já que toda negociação é política em sua essência, independentemente de envolver somente o parecer favorável de um contador ou a defesa de um secretário municipal). Ressalta-se, ainda, que a JOF foi criada por decreto em 2013, e não por uma lei, cuja revogação seria muito mais difícil – o que também reforça a importância da dimensão política mais geral para a arena do jogo orçamentário.

O **Quadro 1** apresenta a evolução da diferença percentual entre orçamento aprovado e atualizado dos órgãos da Administração Direta (Secretarias, Subprefeituras, Controladoria Geral e Procuradoria Geral) do Município de São Paulo, de 2008 a 2019 – os dados foram mobilizados como evidências de que há um nó a ser desatado nesse fenômeno. Destacam-se em verde os casos em que o orçamento atualizado foi mais de 10% maior que o aprovado, e em amarelo os casos em que o orçamento atualizado foi mais de 10% menor que o aprovado. Importante observar que o objetivo do Quadros é apenas indicar algumas evidências do fenômeno das alterações orçamentárias e sua dimensão proporcional no período recente.

Quadro 1 – Diferença orçamento aprovado x atualizado de São Paulo, 2008-2019 (%)

Órgão	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Controladoria/Ouvidoria Geral do Município	4,4	0,1	-17,6	-2,5	0,0	26,7	-0,6	12,3	-26,0	2,0	-15,4	1,8
Procuradoria Geral do Município										1,9	-22,2	1,4
Secretaria do Governo	-9,6	-42,6	21,4	-12,1	8,8	3,1	-3,0	-20,8	-25,9	-2,7	-32,5	-37,7
Secretaria da Fazenda	-8,3	-9,2	-12,9	-7,3	-2,3	-37,8	-26,2	-4,6	-1,5	-0,5	-4,1	6,1
Secretaria da Pessoa com Deficiência	-1,5	-1,2	-56,2	-22,3	-6,8	1,6	-0,7	1,5	1,8	0,0	-40,0	-38,7
Secretaria da Saúde	12,1	0,3	0,0	-2,1	1,8	-57,5	-3,0	2,2	7,1	13,4	8,2	7,3
Secretaria das Subprefeituras	-0,7	5,2	-3,7	1,9	4,3	-2,1	7,1	21,1	-7,2	-22,7	42,4	149,5
Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	-5,4	7,0	-2,1	-11,6	-32,4	-18,6	-24,4	-6,7	-2,1	-4,4	-9,6	-4,2
Secretaria de Comunicação e Informação Social								0,0	8,5	-24,1		
Secretaria de Cultura	-2,1	3,2	-11,3	8,8	24,0	8,0	6,1	1,7	-0,7	-13,1	-8,3	14,5
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho	0,6	-42,7	-31,9	5,0	-53,3	9,2	17,4	-15,1	4,6	-13,0	-28,4	9,1
Secretaria de Desenvolvimento Urbano			-32,6	-45,8	-15,9	46,5	11,4	67,3	-7,7			2,0
Secretaria de Desestatização e Parcerias										91,6	68,5	32,8
Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania						9,3	-1,1	-0,3	-2,3	4,2	-11,7	-19,7
Secretaria de Educação	10,3	2,6	0,0	3,3	5,0	4,7	3,8	2,1	0,4	2,0	2,3	1,7
Secretaria de Esportes e Lazer	30,2	6,7	2,5	-0,6	-3,9	-1,7	-25,6	-50,6	-48,7	-4,0	-8,8	-1,8
Secretaria de Gestão	-32,4	0,1	41,2	3,6	1,9	4,0	-1,9	14,4	-2,7	-4,5	-13,5	-16,5
Secretaria de Habitação	0,6	-7,1	41,2	-11,9	-11,1	-8,1	-42,5	-29,3	-13,3	-60,5	-33,1	-1,0
Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras	-2,8	-38,9	14,6	-19,9	-16,7	-27,6	-7,4	-27,7	-80,4			-14,1
Secretaria de Inovação e Tecnologia										-2,6	-16,8	23,8
Secretaria de Justiça	-14,3	-2,8	12,9	-18,9	-6,5	8,7	-3,1	14,7	-1,1	0,0	4,4	-19,5
Secretaria de Mobilidade e Transportes	35,9	7,9	93,8	-20,4	31,9	30,2	14,5	26,1	34,8	28,7	45,5	9,9
Secretaria de Políticas para as Mulheres								0,5	12,4	10,9	-24,9	
Secretaria de Promoção da Igualdade Racial								9,8	-1,6	0,8	-29,9	
Secretaria de Relações Internacionais	-48,0	-5,4	-28,3	120,8	0,0	22,7	0,1	30,5	-0,1	-1,9	-3,2	-75,4
Secretaria de Segurança Urbana			5,0	-1,3	-7,4	0,3	-0,8	-2,8	-0,1	-2,6	-3,3	-8,5
Secretaria de Serviços (e Obras)	27,8	26,7	3,7	14,7	41,7	7,9	-4,6	2,8	-4,6	-79,7	-61,1	
Secretaria de Turismo												113,2
Secretaria de (Urbanismo e) Licenciamento							5,9	-3,2	6,3	-120,9	-59,5	
Secretaria do Verde e do Meio Ambiente	1,0	5,7	-39,3	-13,3	2,6	7,1	25,3	-0,5	28,7	11,4	-11,3	-8,2
Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão	7,1	0,5	8,7	-4,9	-23,8	9,0	-1,6	-1,0	-1,6	3,5	-17,0	-11,2
Subprefeitura Butantã	0,9	3,8	7,1	-17,0	-6,0	20,7	4,8	12,8	0,3	1,3	-14,1	-3,1
Subprefeitura Campo Limpo	-1,0	-4,5	8,6	-6,8	0,8	-0,5	9,7	5,9	1,7	0,9	-17,5	-18,8
Subprefeitura Capela do Socorro	2,8	6,1	21,0	-16,0	1,0	18,6	3,7	6,2	1,1	2,0	-16,2	-8,7
Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	-4,2	0,9	8,4	-6,4	-10,6	20,0	-4,5	4,4	-2,6	-1,9	-17,8	-2,4
Subprefeitura Cidade Ademar	1,0	-3,6	-6,1	-6,9	4,2	17,6	-2,7	4,0	3,0	3,4	-19,5	-22,4
Subprefeitura Cidade Tiradentes	-1,3	-8,3	-7,2	-7,2	-11,1	20,3	4,5	7,0	2,3	-0,7	-15,6	6,4
Subprefeitura Ermelino Matarazzo	18,3	1,0	0,6	-0,5	-17,5	25,4	6,5	15,6	13,5	0,5	-17,4	15,2
Subprefeitura Freguesia/Brasilândia	-6,0	-4,5	5,0	-9,6	-15,2	21,2	0,9	5,5	3,6	3,7	-18,6	-4,1
Subprefeitura Guaianases	1,4	-4,4	-2,9	-5,1	-12,2	16,7	-3,3	5,8	-0,4	-0,1	-14,9	15,4
Subprefeitura Ipiranga	-7,1	-10,2	0,3	-2,3	-6,7	7,5	3,1	1,2	1,9	2,3	-17,7	1,8
Subprefeitura Itaim Paulista	0,5	1,3	-3,1	-19,0	-15,6	17,2	-2,3	5,2	1,1	0,8	-24,0	-16,8
Subprefeitura Itaquera	7,4	2,1	4,9	-14,8	-16,2	19,9	0,7	8,3	7,1	0,7	-25,1	-5,9
Subprefeitura Jabaquara	0,6	-0,8	9,5	-10,3	-14,3	9,4	-3,8	4,3	0,0	3,3	-8,5	-2,3
Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	-4,6	-9,3	-10,0	-5,2	-5,4	13,3	-4,7	13,2	0,3	0,8	-4,0	-4,6
Subprefeitura Lapa	11,8	1,3	6,4	0,4	-2,9	20,6	1,6	-2,2	-2,0	-2,4	1,5	4,4
Subprefeitura M'Boi Mirim	-6,3	4,0	10,3	-16,0	0,6	-8,9	2,4	10,1	33,2	3,1	-31,8	-36,1
Subprefeitura Mooca	-1,4	-8,9	-2,2	-1,1	-11,0	14,7	3,3	6,1	-7,1	-3,7	-13,6	-5,6
Subprefeitura Parelheiros	7,2	0,2	13,0	-11,8	10,4	38,4	2,0	39,3	2,4	-1,3	-8,5	-5,7
Subprefeitura Penha	6,6	-1,6	1,0	-6,5	-19,2	12,1	-1,4	7,2	1,3	3,0	-11,2	-5,7
Subprefeitura Perus/Anhanguera	-3,2	-6,4	9,0	4,8	0,2	-1,0	-2,4	6,9	2,4	1,4	-8,0	-1,7
Subprefeitura Pinheiros	0,8	-8,6	25,6	19,9	-1,3	13,7	2,8	3,1	1,2	3,2	-11,5	-4,0
Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	-6,0	-1,5	4,1	-6,6	-7,3	17,1	-1,2	2,5	1,9	0,7	-12,9	8,0
Subprefeitura Santana/Tucuruvi	-7,4	-10,4	0,9	-4,1	-9,1	7,6	5,3	6,7	-0,9	4,1	-14,1	-4,6
Subprefeitura Santo Amaro	6,6	-0,4	6,0	-4,9	5,2	17,0	2,6	5,2	0,9	6,6	-5,9	-1,3
Subprefeitura São Mateus	8,7	3,9	19,6	6,1	-12,5	10,6	0,0	6,1	6,0	-0,2	-8,5	-2,1
Subprefeitura São Miguel Paulista	-2,2	-6,2	0,9	-8,3	-13,6	35,8	-1,6	-1,9	-0,5	2,3	-13,9	-1,7
Subprefeitura Sapopemba							-25,3	5,7	3,9	1,3	-9,6	-9,3
Subprefeitura Sé	-34,5	-18,8	6,4	3,2	9,7	12,6	-2,4	10,8	0,0	4,7	-14,5	54,3
Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	-1,0	-2,1	-1,1	2,4	-9,3	23,3	1,9	4,4	-3,0	2,9	-11,3	-3,1
Subprefeitura Vila Mariana	-4,3	-11,9	5,2	1,9	-6,0	10,5	0,2	5,4	4,6	1,6	-3,7	15,9
Subprefeitura Vila Prudente	4,2	-5,9	-4,4	0,9	-16,5	16,2	14,3	5,8	3,9	0,2	-18,6	-4,9
Média por órgão	-0,1	-3,8	2,8	-3,5	-5,1	9,7	-0,5	4,6	-0,7	-3,5	-11,7	1,1

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura do Município de São Paulo.

No quadro, as células sem valor sinalizam períodos em que o órgão em questão não existia. Já a impossível redução de 120% do orçamento da Secretaria de Licenciamento em 2017 diz respeito à codificação dos dados pela Prefeitura, pois a pasta foi fundida com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano naquele ano, e os totais de cada pasta foram considerados um só. Observa-se que, em 2012 e 2018, grande parte dos órgãos da Administração Direta teve seu orçamento atualizado significativamente menor que o orçamento aprovado na LOA. Em 2013, a tendência foi oposta. O quadro também permite analisar as alterações de orçamento dos órgãos ao longo dos últimos anos: a Secretaria de Mobilidade e Transportes majoritariamente teve seu orçamento ampliado durante os anos, enquanto outras pastas, como Assistência e Desenvolvimento Social, Habitação, Pessoa com Deficiência e a própria Fazenda, por exemplo, tiveram seus orçamentos majoritariamente reduzidos durante os anos.

Isso reforça o argumento de que a execução do orçamento, mesmo após sua aprovação legislativa, envolve conflito, barganha, perdas para uns e ganhos para outros, a depender das prioridades do político eleito, dos gestores alocados e das burocracias a cargo da operação do sistema orçamentário. Conforme já se exemplificou, Prefeito e Secretários chegam à Prefeitura com uma agenda política expressa em sua campanha, mas precisam executar o Plano Plurianual de seus antecessores durante o primeiro ano de gestão. Durante o governo, burocratas atuantes nas unidades técnicas e administrativas da Prefeitura podem barganhar entre si e com seus superiores a execução de iniciativas próprias, como a modernização do parque tecnológico do órgão, a aquisição de equipamentos e mobiliário mais novo ou a implantação de políticas que foram preteridas pela gestão anterior. Tudo isso pode (e tende a) envolver alterações orçamentárias – inclusive quando, durante do decorrer do ano, determinados recursos adicionais ao que foi planejado chegam sob a forma das emendas parlamentares.

Emendas parlamentares

Como todo projeto de lei enviado pelo Executivo, a Lei Orçamentária Anual pode ser emendada pelos vereadores em seu processo de discussão na Câmara Municipal, para ali incluírem suas prioridades e indicações de objetos potenciais de gasto pelo Executivo, o que pode abranger investimentos em obras e equipamentos públicos em suas

bases eleitorais, ou também a criação e o fortalecimento de determinadas ações de governo. Mas, assim como já demonstrado no caso do Executivo, os vereadores paulistanos também podem indicar projetos e ações que receberão recursos públicos durante o decorrer do ano, já com o orçamento em execução.

Isso passa por uma cadeia de negociação política que envolve não somente a interface entre Executivo e Legislativo, mas também camadas burocráticas internas à Prefeitura e, em grande parte dos casos, também organizações da sociedade civil. E esse caminho percorrido pela emenda parlamentar, desde sua proposição até sua execução, pode ser marcado por alguns obstáculos.

Os dados apresentados nesta seção advêm de informações disponibilizadas eletronicamente pela Prefeitura de São Paulo, mas incluem também informações obtidas em entrevistas com burocratas e em observações do cotidiano da administração pública. Trata-se de evidências que, neste artigo exploratório, indicam aspectos relevantes para a compreensão de como funcionam as emendas parlamentares no município, e de como as dimensões desse processo são permeadas pela política em sentido amplo.

O **Quadro 2** apresenta o valor total de emendas parlamentares liberadas pela Prefeitura de São Paulo, por categoria de órgão executor, de 2009 a 2019.

Quadro 2 – Valor total de emendas parlamentares liberadas em São Paulo, por categoria de órgão executor, 2009-2019 (R\$ mil, em valor nominal)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ASSISTÊNCIA	500,0	150,0	-	-	-	1.025,0	640,0	-	200,0	-	339,0
CIDADANIA	2.168,2	590,0	200,0	-	310,0	1.358,0	3.250,0	3.575,4	1.080,0	3.190,4	6.395,3
CULTURA	10.650,0	2.167,4	1.027,9	-	2.700,0	5.439,8	13.559,1	3.019,0	8.300,9	26.908,2	58.837,2
DEFICIÊNCIA	368,6	1.110,0	-	-	150,0	300,0	412,7	100,0	30,0	606,3	1.144,0
EDUCAÇÃO	278,5	830,0	30,0	0,3	703,3	1.275,0	1.087,0	1.495,0	2.330,0	1.120,0	695,0
ESPORTES	20.276,7	20.375,6	17.356,9	1,4	20.589,9	24.816,1	17.672,3	11.071,4	22.381,8	14.307,0	25.343,9
GOVERNO	150,0	180,0	2.000,0	-	-	-	-	-	18.039,3	11.694,5	1.270,9
HABITAÇÃO	5.300,0	4.000,0	450,0	-	-	-	150,0	-	1.000,0	2.190,0	1.030,0
ILUMINAÇÃO	-	1.355,0	409,9	-	-	-	260,0	-	-	-	-
OBRAS	820,0	1.020,0	105,0	-	-	300,0	-	350,0	-	-	700,0
SAÚDE	29.562,0	5.395,5	4.538,0	0,6	10.707,4	9.590,0	15.204,6	11.042,0	14.458,0	11.213,4	21.065,1
SEGURANÇA	-	-	-	-	881,0	1.764,5	1.670,0	1.400,0	1.705,0	180,3	1.593,5
SERVIÇOS	726,0	-	-	-	1.370,0	1.200,0	2.550,0	2.240,4	-	2.550,0	-
SUBPREFEITURAS	100.321,9	41.272,6	53.951,6	3,5	42.553,6	34.613,0	68.378,3	57.240,9	33.484,2	39.011,2	54.990,6
TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	-	-	-	1.050,0	-	692,4
TRABALHO	2.510,0	-	180,0	-	30,0	1.102,0	370,0	2.000,0	1.050,0	1.490,0	2.210,0
TRANSPORTE	490,5	1.615,4	726,0	-	1.033,1	686,0	775,0	590,0	300,0	400,0	320,0
TURISMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28.355,7
VERDE	9.215,3	840,0	3.897,6	-	235,0	100,0	514,0	450,0	270,0	-	505,0
Total	183.337,7	80.901,5	84.873,0	5,8	81.263,2	83.569,4	126.493,0	94.574,1	105.679,2	114.861,3	205.487,5

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura do Município de São Paulo disponíveis em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/index.php?p=275104.

As informações sobre emendas parlamentares liberadas pela Prefeitura de 2009 a 2019, disponíveis na Internet², foram tratadas de maneira a classificar os órgãos nas categorias apresentadas no Quadro 2, que permite observar algumas recorrências:

- Subprefeituras receberam a maior parte dos recursos de emendas parlamentares liberadas em todos os anos, exceto em 2019, quando a Secretaria Municipal de Cultura foi o órgão que recebeu o maior valor;
- Secretarias Municipais de Cultura, Esportes, Saúde, Governo e, mais recentemente, Turismo, são os órgãos que mais recebem recursos de emendas parlamentares, além das Subprefeituras.

Entretanto, embora essa distribuição dê pistas de para onde vão esses recursos, ela não torna clara essa destinação, que pode ser voltada à realização de obras, ou à aquisição de equipamentos, ou ao custeio de eventos e atividades em geral. Por isso, também foi possível categorizar as emendas parlamentares liberadas no período quanto ao objeto³ descrito nas planilhas, o que é apresentado no **Quadro 3**.

Quadro 3 – Valor total de emendas parlamentares liberadas em São Paulo, por categoria de objeto, 2009-2019 (R\$ mil, em valor nominal)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ATIVIDADE CULTURAL	5.124,7	2.310,0	1.289,9	-	2.125,0	2.513,0	8.457,9	3.950,0	5.398,5	6.800,6	21.574,0
CONSTRUÇÃO	37.047,1	15.108,7	19.224,9	2,3	10.199,0	11.106,0	16.619,5	8.411,1	10.063,9	9.693,5	12.529,4
CUSTEIO	16.932,0	6.321,5	-	0,1	3.760,1	3.912,0	6.058,6	3.374,9	7.230,0	3.184,9	4.237,0
EVENTO	10.839,3	8.143,0	9.463,3	0,4	10.857,9	15.098,9	12.786,0	8.076,0	33.911,4	39.256,2	80.651,7
GERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	700,0	1.880,0
ILUMINAÇÃO	2.003,0	2.065,0	1.442,1	-	2.015,0	1.765,0	3.233,8	452,0	2.555,2	1.125,0	178,9
MATERIAL	10.143,8	1.256,0	4.122,4	0,4	4.058,3	6.439,5	7.451,0	6.816,6	8.728,4	5.017,4	14.429,6
REFORMA	98.752,5	42.767,4	46.223,0	2,5	41.254,6	38.034,0	65.691,2	59.061,5	33.813,6	40.713,2	57.659,0
TERCEIRA IDADE	1.535,0	700,0	2.646,5	-	2.062,4	1.692,0	2.145,0	745,0	890,0	958,2	742,0
TERCEIRO SETOR	960,2	2.230,0	460,9	0,1	4.931,0	3.009,0	4.050,0	3.687,0	3.088,3	7.412,3	11.606,0
Total	183.337,7	80.901,5	84.873,0	5,8	81.263,2	83.569,4	126.493,0	94.574,1	105.679,2	114.861,3	205.487,5

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura do Município de São Paulo disponíveis em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/index.php?p=275104.

² Os dados foram solicitados por meio de pedido de acesso à informação, respondido com o endereço eletrônico em que os dados estavam disponibilizados. Entretanto, como é possível observar, o ano 2012 apresenta dados incompletos. Além disso, para vários anos, a informação sobre o partido do vereador que enviou a emenda não estava disponível, o que exigiu complementação manual da base de dados com dados da Fundação SEADE. Por fim, a estrutura das planilhas disponibilizadas pela Prefeitura variou muito de um ano para outro, o que reforça a necessidade de discutir as medidas de transparência ativa e abertura de dados públicos pela Administração.

³ A categorização de objeto das emendas foi realizada manualmente pelo autor e está sujeita a revisão em versões atualizadas deste trabalho.

Com essa forma de categorização, torna-se mais fácil entender quais as principais destinações das emendas parlamentares dos últimos onze anos:

- A categoria “reforma”, que inclui obras de melhoria, requalificação e consertos de vias e equipamentos públicos no território municipal, é a principal destinação das emendas parlamentares no município;
- A categoria “construção”, que diz respeito a obras de implantação de novos elementos e equipamentos públicos, é a segunda principal destinação dos recursos indicados pelos vereadores sob as emendas;
- A categoria “eventos”, que abrange o apoio financeiro público à realização de eventos por organizações privadas ou do terceiro setor, sempre esteve presente, mas a partir de 2017 tornou-se uma das de maior destaque pelo valor destinado, assim como as categorias de “atividade cultural”, que abrange a realização de atividades de cunho educativo-cultural no território, e “terceiro setor”, que trata de atividades e projetos diversos e propostos por organizações da sociedade civil, também vêm recebendo mais recursos;
- A categoria “material”, que diz respeito à aquisição de bens e equipamentos pela Prefeitura (como maquinário e insumos para a saúde pública, por exemplo), sempre esteve presente, em menor escala;
- Outras categorias também recebem recursos, mas houve dificuldade de categorização: “custeio” diz respeito ao financiamento de atividades diversas e/ou não especificadas da Administração, e “geral” diz respeito ao que não foi possível categorizar, pela falta de especificidade na descrição do objeto da emenda, na planilha disponibilizada.

Também é possível se perguntar se existe algum padrão de destinação de emendas por partido na Câmara, isto é, se algum partido destina mais emendas para eventos ou para obras. Esse exercício é apresentado no **Quadro 4**, em cujas linhas se encontram os partidos que compuseram a Câmara Municipal em todo o período abrangido pelos dados, e cujas colunas trazem as categorias de objeto que receberam emendas. As porcentagens, baseadas nas linhas, correspondem ao número de emendas destinadas.

Quadro 4 – Emendas parlamentares liberadas em São Paulo, por partido e categoria de objeto, 2009-2019 (% do número de emendas)

	ATIVIDADE CULTURAL	CONSTRUÇÃO	CUSTEIO	EVENTO	GERAL	ILUMINAÇÃO	MATERIAL	REFORMA	TERCEIRA IDADE	TERCEIRO SETOR	Total (N)
DEM	2,09	10,65	1,52	18,63	0,00	2,28	7,03	55,13	2,09	0,57	526
NOVO	8,82	5,88	8,82	11,76	0,00	0,00	10,29	14,71	2,94	36,76	68
PCdoB	10,39	9,09	5,19	19,48	0,00	1,30	11,69	38,96	0,00	3,90	77
PDT	4,88	2,44	4,88	29,27	0,00	0,00	26,83	19,51	7,32	4,88	41
PHS	12,50	1,04	5,21	28,13	0,00	0,00	7,29	33,33	2,08	10,42	96
PMDB	4,40	13,21	4,92	23,06	0,52	0,00	10,10	34,46	2,85	6,48	386
PODE	15,32	10,48	5,65	43,55	0,00	0,00	3,23	12,10	0,00	9,68	124
PP	1,09	9,78	0,00	23,91	0,00	1,09	4,35	57,61	1,09	1,09	92
PPS	7,92	16,25	3,33	23,75	0,00	1,67	8,75	33,75	0,83	3,75	240
PR	4,12	8,04	2,35	45,10	0,20	0,00	4,90	29,22	0,98	5,10	510
PRB	2,40	1,60	1,60	60,80	0,00	0,40	4,00	16,80	3,20	9,20	250
PREF	7,69	7,69	7,69	19,23	0,00	0,00	7,69	50,00	0,00	0,00	26
PROS	2,38	9,52	0,00	47,62	0,00	0,00	0,00	40,48	0,00	0,00	42
PSB	11,55	7,87	2,62	26,51	0,00	1,31	3,67	41,21	1,57	3,67	381
PSC	13,73	1,96	0,00	62,75	0,00	0,00	1,96	15,69	0,00	3,92	51
PSD	2,70	14,84	1,01	21,08	1,01	2,87	5,73	45,70	2,53	2,53	593
PSDB	7,03	11,14	3,81	20,87	0,00	2,17	11,59	35,08	3,74	4,56	1337
PSOL	12,17	9,57	5,22	26,96	0,00	0,00	4,35	36,52	0,00	5,22	115
PT	6,15	21,43	1,35	13,39	0,00	2,30	3,79	46,92	2,64	2,03	1479
PTB	6,42	6,42	1,07	36,36	0,00	0,53	11,76	31,02	0,53	5,88	187
PTN	17,39	4,35	8,70	47,83	0,00	0,00	0,00	21,74	0,00	0,00	23
PV	2,74	13,41	4,88	17,68	0,00	1,52	6,40	29,88	20,43	3,05	328
REDE	50,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2
Total	5,98	12,69	2,72	24,28	0,13	1,58	6,94	38,36	3,20	4,13	6974

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura do Município de São Paulo disponíveis em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/index.php?p=275104.

A maioria dos partidos presentes na Câmara Municipal destina emendas para reformas e eventos, mas isso não é uma regra absoluta. Analisando o Quadro por linhas, é possível encontrar importantes exceções – que devem ser lidas com cautela, uma vez que se encontram em porcentagens com diferentes bases numéricas:

- NOVO destina a maior parte de suas emendas para ações organizadas pelo terceiro setor;
- PV é o partido que destina mais emendas para ações especificamente relacionadas à terceira idade;
- PDT, PSDB e PTB destinaram parcela importante de suas emendas para a aquisição de material;
- PT é o partido com o maior número total de emendas liberadas no período, e proporcionalmente um dos que menos destinou emendas para a realização de eventos.

Quanto ao tempo de tramitação das emendas entre o pedido e a liberação, os dados disponibilizados pela Prefeitura só permitem analisar essa variável para o ano 2009,

quando publicava as datas de pedido e de liberação, como apresentado no **Quadro 5**. Para todos os demais anos, a Prefeitura publica somente a data de liberação ou o status do pedido.

Quadro 5 – Tempo médio de liberação de emendas por partido, 2009 (dias)

Partido	Tempo médio de liberação
DEM	28,47
PCdoB	23,11
PDT	57,88
PMDB	34,56
PP	25,75
PPS	39,24
PR	30,69
PRB	21
PREF	27,46
PSB	29,48
PSC	20,33
PSDB	35,37
PT	34,56
PTB	25
PV	35,38
Média	32,76

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura do Município de São Paulo disponíveis em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/index.php?p=275104.

O partido no governo em 2009 era o DEM (28,47 dias), com o prefeito Gilberto Kassab. A coligação eleitoral de 2008 incluía PMDB (34,56 dias), PR (30,69 dias), PRP (sem emendas), PV (35,38 dias) e PSC (20,33 dias). Partidos que não haviam participado da coligação eleitoral, como PCdoB (23,11 dias), PP (25,75 dias), PRB (21 dias), PSB (29,48 dias) e PTB (25 dias) tiveram seus pedidos de liberação de emendas em prazo menor que a média. PSDB (35,37 dias) e PT (34,56 dias) tiveram suas emendas liberadas em prazo pouco superior à média. Contudo, esses dados não são suficientes para concluir se havia ou não uma via de tramitação “mais rápida” para partidos da base ou da oposição, uma vez que a variação é significativa e a quantidade de observações é muito restrita.

Por outro lado, informações coletadas em entrevistas com burocratas envolvidos no processamento de alterações orçamentárias e liberação de emendas parlamentares sugerem que, eventualmente, o critério partidário de apoio ou oposição à gestão possa influenciar o tempo de processamento das emendas – muito embora isso não esteja documentado, e nem seja possível verificar de forma conclusiva com os dados

disponíveis. Entretanto, o próprio caminho percorrido pelas emendas sugere onde se localizam (e, possivelmente, se mobilizam) gargalos de processamento:

1. Após o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual à Câmara pelo Prefeito, em setembro, os Vereadores propõem suas emendas à lei, votam o projeto, e em seguida o Prefeito sanciona, no final do ano;
2. No início do ano subsequente, o Prefeito publica o Decreto de Execução Orçamentária, com as regras para a realização de despesas e a tramitação de emendas parlamentares;
3. No decorrer do exercício financeiro, as emendas são oferecidas por iniciativa de:
 - a. Vereadores: a partir das demandas de sua base eleitoral, ele registra o pedido de liberação de emenda para a realização de determinada ação pelo Executivo;
 - b. Organizações da Sociedade Civil: buscam apoio para a realização de eventos, projetos e ações em geral em seu escopo de atuação, o que é seguido pelo pedido de liberação de emenda, pelo Vereador, para a realização de determinada ação pela organização específica, o que deverá gerar uma parceria entre determinada Secretaria e aquela organização, estabelecendo o repasse de recursos mediante plano de trabalho e posterior prestação de contas – antes do pedido, deve haver um entendimento mútuo entre Vereador, Secretaria e organização, para definir qual órgão receberá a emenda e fará o repasse;
 - c. Órgão governamental: o Secretário ou o Prefeito buscam sua base de apoio na Câmara para demandar recursos para a realização de determinado projeto ou ação pela Prefeitura, o que pode envolver a realização de obras, aquisições ou contratações em geral;
4. Os pedidos de liberação chegam ao órgão de governo responsável pelo seu processamento:
 - a. O órgão envia o pedido à Secretaria responsável pela execução do objeto;

- b. A Secretaria manifesta-se oficialmente quanto à viabilidade do objeto e ao aceite do recurso;
 - c. O órgão de governo envia o pedido à Secretaria Municipal da Fazenda, para processamento de um PMO, que gera um crédito adicional suplementar, transferindo recursos entre dotações;
5. Uma vez liberado o recurso, a Secretaria executora deverá:
- a. Providenciar o repasse à organização que receberá, se for o caso;
 - b. Ou providenciar a realização das ações financiadas com o recurso da emenda diretamente.

Uma série de variáveis pode interferir nesse caminho, promovendo sua aceleração ou seu atraso, desde o contato entre os gabinetes de Vereador e Secretário, ou dificuldades das organizações da sociedade civil em promover a regularização de pendências documentais que inviabilizem o recebimento dos recursos de emenda (quando na forma de repasse), ou morosidade na tramitação interna dos pedidos de liberação, ou intercorrências da execução orçamentária (como queda de arrecadação ou aumento de despesa, afetando a margem disponível para o remanejamento de recursos em determinado mês). É por todos esses fatores que a dimensão política está presente não apenas no momento da previsão das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, mas em todo o caminho durante a execução do orçamento – e a burocracia orçamentária também exerce efeitos sobre isso.

Discussão: burocracia e política no orçamento municipal

O debate sobre burocracia e política não é novo na Ciência Política, e pode ser rastreado até, pelo menos, a obra de Max Weber. Estudos sobre orçamento público e sua natureza política também não são novidade para a disciplina, ao menos internacionalmente, como já tratado na primeira seção deste artigo. Entretanto, o objetivo deste artigo é introduzir essa discussão a partir de dados do funcionamento da execução orçamentária (e das emendas parlamentares) no âmbito do governo municipal em São Paulo. Acerca disso, as informações apresentadas na seção anterior trazem ganhos analíticos importantes para entender, empiricamente, como a política (e a burocracia) se

faz presente no processamento das emendas parlamentares. Dessa forma, é possível recapitular os seguintes elementos empíricos e refleti-los sob os argumentos da literatura já apresentada.

Em primeiro lugar, a tramitação das emendas parlamentares é um dos exemplos por excelência de que o orçamento público é essencialmente um instrumento político, mesmo depois que a priorização das despesas do governo já foi estabelecida e a Lei Orçamentária se encontra em vigor. O fato de que agentes do Executivo e do Legislativo podem remanejar recursos entre objetos potenciais de gastos implica que, quando o Prefeito autoriza a suplementação de uma dotação para atender a determinado objeto, ele necessariamente deixa de atender a outro – e, por isso, a mera definição das prioridades já é em si uma ação política, no sentido proposto por Rubin (2000). Salta aos olhos, também, a distribuição de emendas de 2009 a 2019 por categoria de objeto: em 2019, dos R\$ 205,4 milhões em recursos de emendas liberados, mais de R\$ 80 milhões foram voltados a financiar a realização de eventos, e mais de R\$ 57 milhões foram destinados a reformas de vias e equipamentos públicos. Certamente, aqui a política se faz presente desde a relação entre Vereador e território, até a relação entre Prefeitura e políticas públicas, uma vez que o Legislativo indica (e, de certa forma, impõe) a priorização de determinadas intervenções durante o exercício financeiro, repactuando as prioridades eleitas pelo próprio Executivo.

Acerca disso, uma segunda observação diz respeito à literatura de implementação de políticas públicas, uma vez que essas escolhas realizadas durante a alteração do orçamento público, por intervenção externa, determinam momentos em que determinada política pública recebe mais recursos, entrando na agenda de prioridades ou “subindo” entre as prioridades concorrentes – ou deixa de recebê-los, o que gera efeitos diretos sobre sua viabilidade e sua consecução. Nesse sentido, reforça-se a importância de entender como se dá a priorização de objetivos pelos órgãos administrativos que planejam o orçamento dos próximos anos e pelos agentes públicos que escolhem o que deve ser atendido antes, mesmo após as etapas de planejamento.

Terceira observação possível, decorrente da anterior, diz respeito ao conflito latente Executivo e Legislativo, desde a arena eleitoral. Em 2015, o Congresso Nacional aprovou modificações importantes nas regras do orçamento federal, tornando impositivas as emendas parlamentares de deputados e senadores (isto é, o governo federal passou a

ser obrigado a executar as emendas indicadas pelos parlamentares). No caso do município, embora a relação entre os Poderes seja menos desequilibrada, a indicação de emendas parlamentares para a realização de obras de implantação ou reforma de equipamentos públicos em determinada região da cidade não deixa de ser um ponto de tensão. Afinal, trata-se de uma intervenção externa na agenda de prioridades do governo. Pensando ainda na dimensão do planejamento – em que o governo municipal já se vê obrigado a compatibilizar seu Programa de Metas com o Plano Plurianual de Ações do governo anterior, em meio a um cenário em que também é legalmente obrigado a equilibrar receitas e despesas, a introdução de emendas parlamentares pode ser mais um fator de criação de constrangimento institucional para que o Executivo produza as políticas públicas eleitas como prioritárias por quem está no poder.

Isso leva a um quarto ponto de observação: uma vez que o Executivo está obrigado a zelar por sua responsabilidade fiscal, sob pena de enquadramento nas hipóteses de crime de responsabilidade, as entrevistas com servidores da Prefeitura sugerem que a camada burocrática se coloca como “guardiã” do orçamento (WILDAVSKY, 1975). Isto é, aos burocratas do orçamento cabe a tarefa de informar aos agentes políticos os limites e as condições de efetivação das emendas parlamentares (e todas as alterações orçamentárias, em geral), para evitar penalizações por excesso de gastos ou mau planejamento no decorrer do ano, muito embora também exista um conflito permanente entre o que os políticos decidem como prioridade e o que os burocratas julgam adequado. Por outro lado, a mesma burocracia também pode atuar (e atua) como agente catalisador do processo de liberação de emendas, quando entende que determinados objetos são de mais fácil execução, ou são por ela considerados mais “legítimos” e compatíveis com o planejamento prévio do governo. Aqui se faz presente o pressuposto da literatura neoinstitucionalista de que a burocracia tem interesses próprios e age para reproduzi-los.

Um quinto ponto observado, sobre isso, faz referência à teoria agente-principal (STIGLITZ, 1989; KIEWIET & MCCUBBINS, 1991; HUBER & SHIPAN, 2002), uma vez que é a burocracia a responsável por operar os complexos mecanismos formais de recebimento e liberação de emendas, podendo usar de seu conhecimento para, ela própria, priorizar aquelas tramitações consideradas mais importantes, ou convencer a camada política da alta gestão quanto às dificuldades e necessidades específicas de cada pedido, podendo torná-los mais lentos entre os demais. Naturalmente, o artigo não traz evidências

de que qualquer agente da burocracia aja intencionalmente para acelerar ou retardar qualquer pedido de liberação de emenda, e faltam informações documentais que possam sugerir qualquer comportamento racionalmente orientado nesse sentido, mas também aqui, entrevistas com agentes públicos sugerem que eles têm consciência de quais mecanismos operam e como podem ser utilizados para induzir a determinado tipo de resultado, em termos de celeridade e até mesmo inviabilização de liberação de emendas.

Sexto e último ponto observado trata de outro possível efeito do uso de emendas parlamentares para o processo de planejamento orçamentário: considerando que uma fatia muito grande das emendas indicadas pelos parlamentares busca promover construções, reformas, aquisição de bens e realização de atividades educativas e culturais no território, é interessante pensar em como o fluxo perene desse tipo de emenda afeta a racionalidade do tomador de decisão ao planejar o orçamento do próximo ano. Antes da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Secretaria Municipal da Fazenda fornece aos órgãos um parâmetro (ou limite) para as despesas do próximo ano, por dotação. Todavia, nada impede que os gestores contem com a futura liberação de emendas para ampliar os gastos com determinada ação não contemplada no momento do planejamento. Com isso, existe espaço para o comportamento estratégico do Executivo, que pode levar em consideração as emendas parlamentares como fator decisivo para planejar as políticas públicas do ano seguinte e do Plano Plurianual de Ações. Num cenário em que, conforme Peres (2018), inércia, incrementalismo e barganha marcam o processo de planejamento orçamentário em São Paulo, não seria estranho esperar que as emendas parlamentares fossem utilizadas como recurso estratégico de realização de políticas públicas também pelo próprio Executivo.

Conclusões e agenda de pesquisa

Este artigo procurava apresentar o funcionamento da execução orçamentária no município de São Paulo, com foco na tramitação de emendas parlamentares, destacando a natureza essencialmente política do orçamento. Ele foi situado na literatura sobre implementação de políticas públicas, explorando a dimensão política na relação entre políticos e burocratas, e também promoveu uma recuperação das regras orçamentárias vigentes no Brasil e no caso específico do município de São Paulo.

Em seguida, os dados apresentados mostraram a evolução recente das alterações orçamentárias da Administração Direta (Secretarias e Subprefeituras), em termos proporcionais – o que exige cuidado, uma vez que os orçamentos desses órgãos variam muito em termos absolutos, com as Secretarias de Educação e Saúde detendo orçamentos muito maiores que outras, como Direitos Humanos e Justiça, por exemplo – além de mostrar informações descritivas sobre as emendas parlamentares de Vereadores dos últimos onze anos, explorando órgãos executores, categorias dos objetos executados, distribuição de categorias de objetos por partido e, para o primeiro ano da série, os tempos médios de liberação das emendas por partido. Além disso, com base em informações obtidas diretamente com agentes da burocracia municipal, apresentaram-se algumas considerações sobre o fluxo de liberação das emendas. Com tudo isso, propôs-se uma rápida discussão dos elementos observados, à luz da literatura elencada no início.

Por outro lado, o artigo possui limitações importantes: já se falou das lacunas inerentes aos dados utilizados, o que deverá ser corrigido com novos pedidos de informação e novas entrevistas junto à Prefeitura, a fim de aprofundar a análise sobre tempos de tramitação de emendas e quais são os fatores que, decisivamente, impactam sua liberação. Também não foram apresentadas análises inferenciais sobre as emendas parlamentares, nem maiores considerações sobre os efeitos de sua liberação para as políticas públicas em si.

Em termos de agenda de pesquisa, os próximos passos incluem o aprofundamento da coleta de dados, como sugerido acima, bem como a realização sistemática de entrevistas em profundidade com burocratas, gestores e demais agentes públicos envolvidos com as atividades de execução e alteração orçamentária. Em última instância, trata-se de entender como a política penetra as camadas burocráticas e as instituições estatais, afetando as políticas públicas e as relações políticas entre esses atores e a sociedade em geral.

Bibliografia

ABERS, R.; KECK, M. (2013). **Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics**. New York: Oxford University Press.

- BENDIX, R. (1952). **Bureaucracy and the problem of power**. In: MERTON, R. K. et al. (Ed.). Reader in bureaucracy. 4. ed. New York: Free Press.
- HECLO, H. (1972) “Review Article: Policy Analysis”. **Brit. Journ. Pol. Science** v2n1 p. 83-108.
- HILL, M.; HUPE, P. (2009) **Implementing Public Policy**. Thousand Oaks: SAGE.
- HILL, Michael. (2006). “Implementação: uma visão geral”. Em: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP. p. 61-90.
- HOWLETT, M. (2011). “Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263.
- HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. (2013). **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HUBER, J.; SHIPAN, C. (2002). **Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy**. Cambridge University Press.
- KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. (1991). **The logic of delegation: congressional parties and appropriations process**. The Chicago University Press.
- LIMA, W. (2012) “Política pública: discussão de conceitos”. **Interface (P. Nac.)**, n. 5, pp. 49-54.
- LOTTA, G. (2012). “O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade”. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas. p. 20-49.
- LOTTA, G. (2015). **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- LOTTA, G; CAVALCANTE, P. (2015). “Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal”. CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP.

- LOTTA, G; PIRES, R; OLIVEIRA, V. (2015) “Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. CAVALCANTE, P; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP.
- LOTTA, G; SANTIAGO, A. (2018). “Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia”. **BIB n. 83**, 1/2017, pp. 21-42.
- MARQUES, E. (1997), “Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, n. 43, 1º semestre de 1997**. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- MARQUES, E. (2003), **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume.
- MARQUES, E. (2013), **Governing São Paulo: Urban policies and segregation in a highly unequal metropolis**. Buenos Aires: III World Forum of Sociology. [mimeo]
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (2013). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- PERES, Ursula Dias. (2018). “Análise da governança do orçamento público”. Em: MARQUES, Eduardo (org.) **As políticas do urbano em São Paulo**. [mimeo] p. 111-139.
- RUBIN, I. (2000). **The Politics of Public Budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. New York: Chatham House.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. (2007). “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. SABATIER (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, p. 189–222.
- SÃO PAULO (Município). **Execução orçamentária**. [online] Disponível em <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>> Acesso 19 out 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Processos administrativos**. [online] Disponível em <<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>> Acesso 19 out 2020.

STIGLITZ, J. (1989). "Principal-agent". In: EATWELL, J. et al. (Ed.) **The new Palgrave dictionary of economics**. Nova Iorque: Stockton Press.

WILDAVSKY, A. (1975). **A comparative theory of budgetary processes**. Little, Brown [and] Company.