

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – GESTÃO DAS CIDADES**

**AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS PÚBLICOS COM  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA GESTÃO  
PARTICIPATIVA DOS PREFEITOS RUY LAGE A CÉLIO DE  
CASTRO NA PBH À LUZ DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

**AMARO DA SILVA JUNIOR**

**ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. MARIA REGINA NABUCO  
BRANDÃO**

**BELO HORIZONTE  
2001**

## FICHA CATALOGRÁFICA

35(815..11)Silva Júnior, Amaro.  
S586a

Avaliação dos programas públicos com participação social: análise da gestão participativa dos prefeitos Ruy Lage e Célio de Castro na PBH à luz do processo orçamentário/ Amaro Silva Júnior. Belo Horizonte : Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2001.

185p.

Dissertação apresentada ao Mestrado de Ciências- Gestão das Cidades da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

1. Administração pública – Belo Horizonte 2. Administração participativa 3. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte I.  
Título

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – GESTÃO DAS CIDADES**

**AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS PÚBLICOS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS PREFEITOS RUY LAGE A CÉLIO DE CASTRO NA PBH À LUZ DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

**AMARO DA SILVA JUNIOR**

**ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. MARIA REGINA NABUCO BRANDÃO**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciências Sociais– Gestão das Cidades da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**BELO HORIZONTE**  
**2001**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço:

– à professora-doutora Maria Regina Nabuco Brandão pelos ensinamentos, dedicação profissional, estímulo e orientação no decorrer de todo o trabalho. Sua postura acadêmica e companheirismo incentivaram-me a concluir este trabalho. Minha eterna gratidão.

– a todos os professores do mestrado com quem tive o privilégio de conviver e muito aprender no decorrer do curso de pós-graduação em Ciências Sociais.

– à Prefeitura de Belo Horizonte pelo apoio que sempre proporcionou à minha formação acadêmica e pelo capital intelectual acumulado no decorrer de 25 anos como servidor público, que procuro retribuir com dedicação.

– à Secretaria Municipal de Planejamento pela permissão de conjugar os estudos com a jornada de trabalho, indispensáveis na consecução do trabalho.

– aos meus colegas de trabalho da Gerência de Orçamento pelo espírito de companheirismo e compreensão nos momentos de dedicação à dissertação, em especial a Marina de Souza Prates pela presteza em revisar meus primeiros ensaios.

– a todos os colegas de mestrado com quem vivi uma jornada de estudos gratificantes e de grande troca de experiências profissionais.

– aos colegas da URBEL, SUDECAP, Arquivo Público e Informações Técnicas da PBH, companheiros que no anonimato deram grande contribuição ao trabalho de pesquisa documental.

– ao colega Geraldo Magela dos Santos Lelis pelo pronto atendimento na tabulação dos dados contábeis.

– ao Ademir Rodrigues de Souza, meu assessor de informática de todos os momentos e responsável pela formatação gráfica deste trabalho, cuja contribuição foi fundamental para o desenvolvimento desta dissertação.

– à minha família: Dorinha pelo apoio afetivo e espírito de compreensão nos momentos de renúncia familiar; Rafael e Tiago, razão de ser do esforço depreendido.

– Aos meus pais, Amaro e Inêz, maiores estimuladores e responsáveis pela minha perseverança em atingir os objetivos da vida. Minha filial gratidão.

– E, por último, mas sempre em primeiro lugar, a Deus pelo Dom da vida e saúde.

## RESUMO

Este trabalho busca avaliar o desempenho das gestões dos Prefeitos de Belo Horizonte, no período de 1985 a 1998, através dos programas públicos com participação social, utilizando as informações obtidas da gestão orçamentária. No Capítulo I, desenvolve-se o marco teórico da dissertação sobre gestão pública, através dos conceitos sobre participação social restrita e ampliada, governabilidade e governança, controle público gerencial, controle social e “*accountability*” democrática. No Capítulo II, utilizando a fundamentação teórica do Capítulo I, faz-se o levantamento e análise da situação das finanças municipais, por meio de informações sobre a alocação dos recursos públicos nos Investimentos Sociais, além de indicadores sócio-econômicos do município. No Capítulo III, faz-se avaliação específica dos programas públicos com participação social à luz da gestão orçamentária e patrimonial. No Capítulo das Considerações Finais são evidenciadas as avaliações da efetividade do desempenho governamental contidas no Capítulos II e III, frente à gestão participativa realizada pelos administradores municipais de Belo Horizonte.

## **ABSTRACT**

Appraisal of administration performance of the Mayors of Belo Horizonte during the period 1985 to 1998 through public programmes with social participation, utilizing information obtained from the budgetary management. In Chapter I the theoretical landmark of the dissertation is developed focusing public administration with concepts on restricted and open social participation, governability and governance, public managerial control, social control and democratic accountability. Chapter II, using the theoretical basis of Chapter I, approaches the survey and analysis of the situation of the city finances with information on allocation of public resources for Social Investment, besides social-economical indicators of the municipality. Chapter III makes a specific evaluation of public programmes with social participation in the light of the budgetary and patrimonial administration. In the Chapter of Final Considerations, evidence is made of evaluation of the governmental performance contained in Chapters II and III in regard to the participative management headed by the municipal administrators of Belo Horizonte.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	IV
RESUMO	V
ABSTRACT	VI
ÍNDICE	VII
CAPÍTULO I	
CONTROLE PÚBLICO SOB A ÓTICA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO GOVERNAMENTAL	
	10
1.1 Introdução.....	10
1.2 Aspectos conceituais do controle público orgânico .....	12
1.3 O Orçamento Público como Instrumento de Gestão e Controle Econômico Governamental.....	18
1.4 Aspectos conceituais do controle público social.....	21
1.5 A “accountability” como instrumento do controle social.....	29
CAPÍTULO II	
AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	
	37
2.1 Introdução.....	37
2.2 Caracterização Socio-Econômica-Demográfica do Município.....	37
2.3 Atividades Sócio-Econômicas do Município .....	41
2.4 Avaliação dos Investimentos Sociais da PBH.....	46
CAPÍTULO III	
AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS PÚBLICOS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL DAS GESTÕES DOS PREFEITOS RUY LAGE A CÉLIO DE CASTRO	
	71
3.1 Introdução.....	71
3.2 Plano Comunitário de Calçamento .....	72
3.3 Programa Municipal de Habitação Popular.....	75
3.4 Programa Participativo de Obras Prioritárias - PROPAR .....	81
3.5 Programa Orçamento Participativo .....	86
3.5.1 Processo do Orçamento Participativo de 1994: Evolução e Análise da Gestão Física e orçamentária.....	88
3.5.2 Processo do Orçamento Participativo de 1995: Evolução e Análise da Gestão Física e orçamentária.....	98
3.5.3 Processo do Orçamento Participativo de 1996: Evolução e Análise da Gestão Física e orçamentária.....	109
3.5.5 Processo do Orçamento Participativo de 1998: Evolução e Análise da Gestão Física e orçamentária .....	123
3.5.6 Análise Comparativa da Gestão física e Orçamentária dos Op's 94 A 98 .....	129
CAPÍTULO IV	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	
	140
4.1 Administração Ruy Lage .....	140
4.2 Administração Sérgio Ferrara .....	142
4.3 Administração Pimenta da Veiga .....	144
4.4 Administração Patrus Ananias .....	147
4.5 Administração Célio de Castro.....	150

ANEXOS.....	153
-------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	182
----------------------------------	-----

## ÍNDICE DE TABELAS DO CAPÍTULO II

Tabela 2.1 - População por Administrações Regionais do Município de Belo Horizonte 1991 e 1996.....	38
Tabela 2.2 - População de Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, 1950-1996..	39
Tabela 2.3 - Número de Domicílios e Taxa de Crescimento 1991/96 por Administrações Regionais de BH .....	40
Tabela 2.4 - Belo Horizonte - População de Favela e População Total -Taxas de Crescimento e Participação: 1970,1980 e 1991 .....	40
Tabela 2.5 - Pessoas Moradoras e Domicílios, por Classe de Rendimento Nominal Médio Mensal do Chefe do Domicílio, segundo Administrações Regionais de Belo Horizonte – 1991 (em US\$).....	41
Tabela 2.6 - Evolução da Taxa de Crescimento e Média Anual do Produto Interno Bruto por Classes e Ramos de Atividade no Município de Belo Horizonte (em %) Evolução da Taxa de Crescimento .....	42
Tabela 2.7 - Demonstrativo da prestação de contas da PBH dos componentes patrimoniais - Período 1985/1998.....	47
Tabela 2.8 - Taxa de crescimento médio anual dos componentes patrimoniais da PBH período por getão Sérgio Ferrara a Célio de Castro - 1986 - 1998 .....	61

## ÍNDICE DE TABELAS DO CAPÍTULO III

Tabela 3.1 - Demonstrativo da execução física do Plano Comunitário de Calçamento – 1984/1987 .....	73
Tabela 3.2 - Demonstrativo da Execução do Programa de Produção de Conjuntos e Lotes Urbanizados por Auto Gestão 1996/1999.....	81
Tabela 3.3 - Consolidado da Execução Física e Financeira do PROPAR - 1989 .....	83
Tabela 3.4 - Valores Estimados e Orçados do Orçamento Participativo – 1994/1998..... Prefeitura de Belo Horizonte em R\$ 1,0 milhão .....	92
Tabela 3.5 - Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP – Exercício de 1994 ..... A preços de dezembro de 1998 em R\$1,00 .....	93
Tabela 3.6 - Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP– Exercício de 1995..... A preços de dezembro de 1998.....	101
Tabela 3.7 - Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP – Exercício de 1996..... A preços de dezembro de 1998 em R\$1,00 .....	111
Tabela 3.8 - Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP– Exercício de 1997 A preços de dezembro de 1998 em R\$1,00 .....	117
Tabela 3.9 - Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP– Exercício de 1998 A preços de dezembro de 1998 em R\$1,00 .....	125
Tabela 3.10 - Evolução da Execução Orçamentária do OP – 1994-1998.....	133
Tabela 3.11 - Empreendimentos aprovados no Orçamento Participativo Regional Prefeitura Municipal de Belo Horizonte .....	133
Tabela 3.12 - Situação de execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo no período 1994/1998 – Situação em 1998 Prefeitura Municipal de Belo Horizonte .....	133
Tabela 3.13 - Despesa Processada Anual do Orçamento Participativo Regional Prefeitura Municipal de Belo Horizonte .....	134

**ÍNDICE DE GRÁFICOS DO CAPÍTULO III**

Gráfico 3.1 - Demonstrativo Gráfico da Gestão Orçamentária do OP PBH 1994 .....	95
Gráfico 3.2 - Demonstrativo Gráfico da Gestão Orçamentária do OP da PBH 1995	106
Gráfico 3.3 - Demonstrativo gráfico da Gestão Orçamentária do OP Período 1996...	114
Gráfico 3.4 - Demonstrativo Gráfico Da Gestão Orçamentária do OP da PBH 1997	120
Gráfico 3.5 - Demonstrativo Gráfico Da Gestão Orçamentária do OP da PBH 1998	127
Gráfico 3.6 – Evolução da Execução Orçamentária do OP – 1994-1998.....	131

## CAPÍTULO I

# CONTROLE PÚBLICO SOB A ÓTICA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO GOVERNAMENTAL

### 1.1 INTRODUÇÃO

A dissertação procura abordar o desempenho das gestões de prefeitos<sup>1</sup> de Belo Horizonte na realização de políticas públicas com participação da sociedade, no período de 1985/1998, à luz dos demonstrativos contábeis oficiais e testemunhos de técnicos envolvidos nos projetos. Analisa, sob os aspectos do controle público orgânico gerencial, a efetividade *strito sensu* ou restrita da ação governamental em atender as demandas sociais por meio dos programas públicos com participação social. A forma de averiguar a efetividade restrita será a análise da eficiência do desempenho da gestão pública dos prefeitos de Belo Horizonte no atendimento satisfatório da sociedade, com observância dos limites de receita e custo dos investimentos da ação pública. A efetividade *lato sensu* é a conjugação plena da eficiência econômica com eficácia social. Segundo Pinheiro (1991), a “*eficiência está relacionada a custo, à forma pela qual os meios são geridos, a otimização dos recursos*”. Não, portanto, objeto de análise da presente dissertação avaliar a efetividade *lato sensu*, que se apoia na plenitude da eficácia, entendida como o *atingimento de objetivos e metas* previstas nos resultados desejados, (Pinheiro, 1991 e Lima et alii 1998). A diferença entre efetividade *strito sensu* e *lato sensu* está, pois, no alcance do desempenho governamental: enquanto a primeira preocupa-se com os aspectos econômico-sociais, a segunda tem a preocupação adicional de atingir, na plenitude, os anseios sociais.

A opção de fazer uma avaliação da efetividade das ações governamentais com participação social, pela ótica da eficiência, se prende à necessidade de identificação do custo dos investimentos sociais do setor público, pelo controle da alocação dos créditos orçamentários e otimização de sua aplicação, além da preocupação adicional relativa às novas questões que a co-gestão ou participação democrática trazem à administração municipal.

---

<sup>1</sup> Ruy Lage (1985), Sérgio Ferrara(1986/1988), Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo(1989/1992), Patrus Ananias (1993/1996) e Célio de Castro (1997/1998).

A definição do marco inicial para o período analisado se baseia em alguns fatos, ocorridos na gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, que norteiam a identificação dos programas com participação social. O início do estudo em 1985 se justifica pela implementação do programa pioneiro de calçamento de vias públicas com participação social ter ocorrido no segundo ano da administração Ruy Lage. Este programa inseriu o movimento social urbano de forma embrionária na gestão da PBH, ampliando o cunho democrático das ações públicas do município. O segundo motivo para iniciar a base de estudo em 1985 está relacionado ao avanço do projeto de regionalização, durante a gestão Ruy Lage, com a instituição de mais sete Administrações Regionais, abrindo caminho para a implementação de vários projetos com participação social nas gestões posteriores.

A partir de 1985, e na seqüência das demais gestões, foram geridos diversos programas de cunho democrático com participação social, que fazem parte da identificação e análise avaliativa deste trabalho. O término da análise, ao final do exercício de 1998, se deve à mudança de uma concepção de participação anual para bianual da sociedade no programa Orçamento Participativo, impossibilitando, a partir de 1999, uma avaliação, por exercício financeiro, da gestão orçamentária.

A escolha pela avaliação de programas implementados através de participação social exige a definição da forma através da qual se procederá ao processo avaliativo. Pode-se fazer avaliação da efetividade restrita (*strito sensu*) do desempenho governamental por meio de inúmeros instrumentos: metas físicas e financeiras contidas na gestão do orçamento – instrumento materializador das ações públicas; indicadores / mensuradores da qualidade de vida ou de desenvolvimento humano e social; pesquisas de consulta à população sobre a aprovação dos serviços públicos, dentre outras avaliadoras da gestão pública.

A opção da avaliação do desempenho governamental por meio das metas físicas e financeiras justifica-se pelo fato de a gestão orçamentária - que tem como um de seus objetivos a mensuração física e financeira dos empreendimentos públicos – ser capaz de avaliar a escala de prioridades, sua operacionalidade, o grau de agilidade de sua conclusão no exercício financeiro, e possibilitar a identificação do quantitativo de serviços e equipamentos públicos, colocados à disposição da sociedade em determinado período.

As metas físicas e financeiras são realizações governamentais, em determinado exercício da gestão dos administradores públicos, para determinado segmento social e regional, sendo mensuradas pela oferta de bens e serviços físicos à sociedade e, financeiramente, para fins de controle patrimonial. Demonstram a capacidade pública em atender os empreendimentos sociais, sendo, portanto, fontes para mensuração do desempenho das ações públicas.

A obtenção das metas físicas e financeiras para a avaliação da gestão pública depende da estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte, que sofreu freqüentes alterações em seu organograma funcional, ocasionando a perda de muitas informações históricas que norteariam a análise do presente trabalho. Ter acesso às informações fidedignas torna-se o grande desafio para a sustentabilidade das análises da presente dissertação. Essas dificuldades, porém, não inviabilizam o processo investigativo, visto que a documentação contábil encontra-se à disposição dos pesquisadores. O mesmo não pode ser dito sobre os dados físicos dos programas das administrações estudadas. De um modo geral, as informações não mais estão nos órgãos setoriais e as existentes no Arquivo Público da PBH não estão completas. Diante destes obstáculos para obtenção de metas físicas, a avaliação da efetividade restrita (*strito sensu*) do desempenho governamental basear-se-á, de forma preponderante, nas metas financeiras atingidas nas gestões orçamentarias.

A avaliação da efetividade restrita, por se basear em receitas e despesas, apoia-se no controle público, e todo o seu desdobramento está voltado para a ação governamental. Portanto, entender o conceito e sua tipologia, neste trabalho denominada de *controle público orgânico* e *controle público social*, auxilia na análise do desempenho público.

## **1.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DO CONTROLE PÚBLICO ORGÂNICO**

De acordo com Anthony (1970), controle público orgânico é o processo pelo qual a administração se assegura, tanto quanto possível, de que a organização segue os planos e as políticas da administração. O termo orgânico advém da idéia de que o controle faz parte do processo administrativo, com a função explícita de garantir à administração pública a concretização dos objetivos propostos. O controle

público orgânico deve ser visto como facilitador da gestão pública e ferramenta imprescindível na implementação das ações governamentais.

Uma outra definição de controle público orgânico, que corrobora o entendimento de função administrativa, é de Reis (1993), constituindo o *plano da organização e todos os métodos e medidas adotadas pela administração para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados da contabilidade.*

O controle público orgânico é o processo através do qual os órgãos e entidades constituídas fazem o acompanhamento e avaliação da gestão do patrimônio público, no decorrer e após a execução dos serviços públicos. Por ser exercido através de órgãos e entidades constituídas para fiscalizar a gestão do patrimônio público, é desmembrado em controle orgânico interno e externo, para fins de definição do papel de fiscalização dos entes envolvidos de forma endógena e exógena.

O controle público orgânico interno é exercido pelos órgãos centrais e setoriais da estrutura organizacional do setor público, executando, dentre outras funções, a fiscalização gerencial do cumprimento das metas físicas previstas e aprovadas no processo decisório público.

O segundo tipo de controle orgânico é o externo, de competência do Poder Legislativo, que conta para tal com o auxílio dos Tribunais de Contas. Segundo Giacomoni (1997), a Constituição Federal submete a administração pública ao controle político, pois compete aos Tribunais de Contas representar os Legislativos nas irregularidades verificadas, ficando a deliberação sob a responsabilidade destes.

O controle público orgânico, do ponto de vista da forma de executá-lo, pode ser escritural, legal, e gerencial, sempre em busca da preservação do patrimônio público. O *modus operandi* desta tipologia do controle público orgânico baseia-se nos instrumentos contábeis, orçamentários e de auditoria.

O controle público orgânico escritural é a fiscalização dos demonstrativos contábeis oficiais, disponíveis de forma sistematizada ou restrita. Os instrumentos

utilizados são a contabilidade, o orçamento, e a “*auditoria fiscalizadora*”, (Cruz, 1997). Este tipo de controle escritural tem como vantagem a averiguação da consistência das informações financeiras e orçamentárias produzidas para publicização legal e institucional, de forma prévia, concomitante e subsequente à geração dos demonstrativos contábeis. Há também uma segunda vantagem, o fácil acesso aos dados disponíveis na base tecnológica informacional, com elevado grau de veracidade dos atos administrativos praticados. Por outro lado, tem como desvantagem o universo restrito do dado financeiro, muitas vezes pretérito, deslocado do momento decisório e desprovido de quantitativos do desempenho governamental.

O controle público orgânico legal é exercido através da análise processual da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, à luz da legalidade dos procedimentos. Adotam-se os instrumentos contábeis, orçamentários e de auditoria fiscalizadora para fins de exercício do controle.

Este controle de cunho legal tenta preservar o correto recebimento e aplicabilidade dos recursos públicos, sendo seu objeto de fácil constatação por meio de processos e documentos comprobatórios, quando estruturado de maneira a inspecionar o cumprimento dos princípios legais impostos à gestão pública. Pelo lado negativo do controle legal, observa-se, via de regra, a prática do legalismo no ato de fiscalizar, acrescida de uma análise exclusivamente processualística e jurídica do recebimento e aplicação dos recursos públicos, em detrimento de outros mecanismos de averiguação das atividades governamentais, dentre eles a prestação física de serviços.

O controle público orgânico gerencial, exercido pelo próprio poder sobre as metas físicas e fiscais, tem como objetivo medir o desempenho governamental através dos quantitativos físicos e financeiros presentes na gestão contábil e orçamentária, utilizando as técnicas de “*auditoria de gestão*”, (Cruz, 1997), para que, junto aos órgãos operacionais, obtenha-se a devida mensuração da eficiência, eficácia e economicidade do serviço público. Este tipo de controle – público orgânico gerencial –, em que pese a dificuldade da administração pública em conseguir avaliar e disponibilizar informações sobre o desempenho governamental, baliza a investigação do presente trabalho. O exercício do controle orgânico gerencial

evidencia o grau de qualidade do serviço público ofertado, nos seus aspectos quantitativos e financeiros, e permite através de centro de custos, identificar na estrutura organizacional e de forma espacial, a capacidade resolutiva da gestão pública.

Corroborando este fato, a própria Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 e 74, introduz sistema de controle que procura dar sistematização ao processo de averiguação da efetividade do desempenho governamental, tornando obrigatórios o controle e a avaliação de resultado, do ponto de vista da eficiência, eficácia, legitimidade, economicidade e legalidade, através de uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Pinheiro (1991), tentando contribuir para o entendimento e cumprimento do dispositivo constitucional sobre os mecanismos de controle orgânico gerencial, define conceitos imprescindíveis para sua aplicabilidade:

“EFICIÊNCIA – Critério de desempenho; é a otimização dos recursos disponíveis, através da utilização de métodos, técnicas e normas, visando ao menor esforço e ao menor custo na execução das tarefas.

EFICÁCIA – Diz respeito ao atingimento de objetivos e metas. Busca resultados. Caso tenha sucesso no atingimento, a entidade é eficaz.

EFETIVIDADE – Refere-se à preocupação da organização com seu relacionamento externo, sua sobrevivência e atendimento das necessidades sociais, pressupondo ainda certo grau de eficiência e eficácia.

ECONOMICIDADE – Refere-se aos prazos e condições nos quais são obtidos os recursos físicos, humanos e financeiros. Uma operação econômica pressupõe recursos em qualidade, quantidade. Menor custo e a tempo hábil”.

Outra contribuição valiosa da literatura sobre a forma de avaliação de desempenho através dos mecanismos do controle gerencial é dada pela Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores – *Intosai* –, citada por Lima et alii (1998), que define eficiência, eficácia e economia ou economicidade:

*Eficiência*: representa a relação entre produto, em termos de bens, serviços e outros resultados e os recursos utilizados para produzi-los;

*Eficácia*: é o grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados desejados e os resultados reais de determinada atividade;

*Economia/Economicidade*: é a ação que consiste em reduzir ao mínimo o custo dos recursos empregados em uma atividade sem deixar de considerar a devida qualidade.

A busca de mensurar a eficiência da ação dos entes públicos, via sistema de controle orgânico gerencial e através dos mecanismos avaliadores das metas fiscais pela ótica orçamentária e financeira, tem como objetivo: analisar a capacidade operacional dos órgãos setoriais, a identificação financeira dos serviços e a realização de investimentos sociais, além da abrangência espacial dos benefícios colocados à disposição da comunidade. A Prefeitura de Belo Horizonte, em seu sistema de controle orgânico gerencial, ainda não garantiu totalmente a capacidade instalada de gerar informações em nível do desdobramento proposto apregoada pela presente literatura. Isto, por conseqüência, gera dificuldades e restrições ao processo avaliativo, num grau ótimo, no presente trabalho.

Bresser Pereira (1998) procura também contribuir para a mensuração do desempenho governamental, buscando, na gestão empresarial, práticas gerenciais para justificar propostas de alterações institucionais no setor público que deixem evidenciada a qualidade dos serviços públicos. O autor defende uma reforma gerencial<sup>2</sup> da administração pública, à luz do pressuposto de um novo papel do Estado para o século 21. Utiliza a cidadania plena<sup>3</sup> e a defesa da *Res pública*<sup>4</sup> para obter o controle do patrimonialismo, da ineficiência e do corporativismo da burocracia, propondo implementar a reforma gerencial, através da combinação de controles burocráticos de procedimentos com controles gerenciais de resultados e do controle social direto.

O autor se preocupa em contextualizar sua visão de gestão pública na conjuntura econômico-social dos dias atuais e de acordo com a realidade do setor

---

<sup>2</sup> Entende a reforma gerencial como uma reforma institucional, voltada à criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão.

<sup>3</sup> Situação em que o cidadão luta pelos seus direitos civis, políticos e sociais e também pelos direitos dos cidadãos (que o autor denomina como direitos republicanos).

<sup>4</sup> De forma restrita, podemos defini-la como patrimônio econômico público, de todos e para todos. Enquanto conceito mais geral de espaço público, de patrimônio comum, de “espaço público aberto”, na expressão de Ostrom (1991), a *res pública* inclui tudo o que é público, que é do povo, que é dotado de publicidade, garantido ou afirmado por intermédio do direito público, (Bresser Pereira, 1998, p. 87-88).

público brasileiro, para justificar as propostas de reforma substanciais de alcance plurianual nos governos federal, estadual e municipal. Pela ótica de Bresser Pereira, o controle público é mais universal e tem alcance político maior em relação ao entendimento de Reis (1993), Anthony (1970), e Giacomoni (1997), apesar de haver congruência nos aspectos da gestão pública.

Além do controle estatal, viabilizado pelos aspectos orgânicos da administração – como o próprio autor denomina o controle de hierárquico ou administrativo –, Bresser (1998) classifica duas outras formas não estatais de controle: o democrático/social e o econômico. Entende o autor como controle democrático/social, a fiscalização e participação da sociedade na gestão pública para fins de averiguação do atendimento das demandas públicas. O controle econômico é exercido, a princípio, através do mercado, apoiado na concorrência, no custo operacional, na oferta e procura, sem a participação do poder estatal.

Desta forma, o controle público, definido por Bresser Pereira, é mais amplo que a concepção do controle público defendido por Reis (1993). A tese de Reis, apoiada na gestão orçamentária e definida como controle legal e escritural, relaciona-se apenas com o controle administrativo, definido por Bresser. Do ponto de vista de Bresser, no entanto, defender o controle gerencial não significa abandonar a questão do controle legal, escritural ou controle social, já que, para este autor, é fundamental a *responsabilização do administrador público perante a sociedade civil*, o que significa que uma gestão eficiente submete-se ao cumprimento das normas e procedimentos administrativos.

No que diz respeito ao controle de mercado, tal como indicado por Bresser (1998), Cruz (1997) entende que o próprio Estado possa exercer um controle de resultados a *posteriori*, mas desde que previamente contratado. Ter-se-ia, com mais freqüência, um controle de resultado, dando maior autonomia de gestão às unidades descentralizadas, com definição de objetivos e metas precisas, e o estabelecimento de diretrizes claras que orientem os administradores no atingimento dos objetivos. O controle de mercado exige a necessidade de auferir as metas realizadas, baseadas em metodologias adotadas e testadas principalmente pelo setor privado.

### 1.3 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E CONTROLE ECONÔMICO GOVERNAMENTAL

Este trabalho, no entanto, não se dispõe a utilizar a metodologia de avaliação de desempenho desenvolvida pelo setor privado, que pode ser aplicada para mensurar os serviços públicos. A proposta é utilizar as informações financeiras e os dados das metas físicas existentes no sistema de controle público gerencial da PBH, para fins de avaliação da efetividade restrita dos programas com participação social. Isto porque a avaliação de desempenho da iniciativa privada está apoiada numa avançada contabilidade de custos, e a administração pública municipal de Belo Horizonte, com rara exceção para alguns setores, não estruturou um sistema de custos que dê respostas confiáveis, para o período estudado, quanto ao desempenho das ações governamentais.

O controle gerencial público utiliza-se de informações orçamentárias e financeiras oficiais para a avaliação da efetividade governamental. Este uso da peça orçamentária é defendida como instrumento de planejamento desde o princípio do século XX nos Estados Unidos e teve como formuladores o presidente Taft (1910/1912) e autores como Frederick Cleveland, Paul T. Beisser e Edward A. Fitzpatrick, (Giacomoni, 1997).

Esta corrente ganhou espaço com os trabalhos de planejamento militar da Segunda Guerra Mundial, associados à disponibilidade de recursos fiscais dos EUA. O ponto alto de implementação das idéias dos *planejadores* deu-se na década de 60 quando surgiu o PPBS - *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), que buscava chegar a um programa de ação, com objetivos e metas, por meio de um processo de planejamento, programação e orçamentação. Preocupava-se com custos e recursos financiadores dos programas, com destaque para a etapa de planejamento.

Problemas intransponíveis tiveram os *planejadores* na implementação de suas técnicas nos EUA, como menciona Giacomoni (1997), como a crise econômica, com conseqüente escassez de recursos para novos empreendimentos, a falta de técnicos especializados e até dificuldades políticas, já que o órgão legislativo via com desconfiança um orçamento proposto pelo Executivo, excessivamente sustentado em argumentos “*técnicos*”.

No Brasil, a linha de pensamento dos planejadores ganhou adeptos nos anos 70, numa situação em que o país conviveu com crescimento econômico, inflação controlada, centralismo fiscal, e teve na pessoa do então Ministro Reis Velloso, um grande defensor das técnicas orçamentárias de diagnósticos e prognósticos, objetivos e diretrizes, indicação de custos e esquemas de avaliação de atividades governamentais.

O Brasil não ficou imune à crise econômica mundial e viu naufragar tentativas de planejamento orçamentário nas três esferas de governo. A linha de pensamento do orçamento centrado nas técnicas de planejamento foi perdendo espaço, na mesma proporção das dificuldades encontradas para obtenção de recursos que financiassem os programas governamentais. Críticos da época aos *planejadores* argumentavam que todo planejamento tinha de estar lastreado por fontes financiadoras para que os programas de governo não constituíssem mera peça de ficção ou carta de intenções.

Esses críticos à técnica orçamentária dos planejadores argumentavam que a situação econômica não permitia planos sem viabilidade financeira e ganhou espaço a corrente de pensamento dos *controladores*, defensora da utilização do orçamento como instrumento de controle econômico governamental.

A bem da verdade e fiel à origem histórica da corrente dos *controladores*, a idéia de controlar era *política*: controle do legislativo sobre o executivo. Refletia a vontade do liberalismo econômico inglês, contrário ao crescimento das despesas públicas. Segundo Giacomoni (1997), o controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo ferramenta de execução do controle político. Na linha de pensamento do então ministro das finanças da Inglaterra, Gladstone (1868-74), – um dos idealizadores da corrente de pensamento dos controladores –, o que importava era o equilíbrio financeiro com utilização instrumental da linguagem contábil e normas jurídicas. A idéia central era tratar o orçamento como “*Lei de Meios*”, com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas.

A corrente de pensamento dos *controladores* incorpora, principalmente a partir da década de 30, com a doutrina keynesiana, a visão econômica à gestão orçamentária e reconhece a importância do gasto público no sistema econômico de

um governo. Houve difusão de sistemas de contabilização das atividades econômicas, em nível global, através da qual se procurava mensurar o impacto do setor público na economia na década de 60. Os conceitos foram manualizados e difundidos para os países, através da ONU, com grande aceitação.

A doutrina keynesiana e o sistema de classificações foram também incorporados à técnica orçamentária de gestão governamental defendida pelos *planejadores*, como forma de aperfeiçoamento da aplicabilidade do sistema de planejamento na década de 60.

Neste processo evolutivo de pensamento dos *controladores*, e tendo em vista o longo período de ajustamento à crise econômica atual, o gasto público se tornou o ponto central no esforço de ajuste econômico. Por isto, a dimensão do sistema de controle no orçamento não está voltada exclusivamente para os tipos de controle político e administrativo, mas ganha espaço nos dias atuais o controle econômico, como instrumento inibidor da expansão das despesas públicas na agenda dos controladores.

Segundo Giacomoni (1997), se a fase é expansionista, cresce a importância da função de planejamento do orçamento. Já na fase contracionista, fica reforçada sua função de controle. Pode-se afirmar, apoiando-se na linha de pensamento dos *controladores*, que o controle será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamentário. A tentativa de reverter o desequilíbrio das contas públicas, objeto dos controladores, torna-se crucial em situações como a atual do Brasil, de ajuste econômico e de contração das atividades produtivas. Mas a adoção do controle econômico, tal como defendida pela corrente de pensamento dos *controladores*, leva a um objetivo maior que é a análise da efetividade *strito sensu*: eficiência conjugada com economicidade e atendimento social. A eficiência, relacionada ao cumprimento de metas quantitativas e financeiras, representa também a prioridade concedida pelo governo e sociedade aos programas e projetos públicos. Permite além disto, revisão das metas para o próximos exercícios, tornando-se instrumento definitivo de planejamento. A linha de pensamento adotada no presente trabalho se inclina àqueles defensores do controle do desempenho governamental, sem perder de vista as funções indelegáveis do Estado de formular políticas públicas em benefício da sociedade, com o fim de gerar bens e serviços

públicos. No período estudado, a opção de privilegiar o controle de desempenho, no lugar do planejamento governamental, se deve ao fato de a Prefeitura de Belo Horizonte ter se apoiado mais na corrente dos *controladores*, como alternativa para enfrentar a insuficiência de recursos e o aumento das demandas sociais. Além disto, a gestão municipal enfrenta maiores dificuldades para planejar porque depende profundamente de recursos e transferências de outras órbitas governamentais. Desta forma, a gestão de *caixa* prevaleceu sobre a gestão de planejamento público, por conveniência administrativa e por falta de alternativa frente a escassez de recursos.

No contexto, porém, de uma gestão democrática faz-se necessário incorporar, ao controle gerencial de desempenho governamental, as propostas da sociedade civil, como partícipe da gestão pública, nas instâncias política e operacional, legitimando as ações governamentais também através de um efetivo controle social.

#### **1.4 ASPECTOS CONCEITUAIS DO CONTROLE PÚBLICO SOCIAL**

O controle social, tal como entendido por Pereira & Grau (1999), constitui a forma através da qual a sociedade pode controlar diretamente o Estado, em adição às formas de controle representativo clássico que, para entendimento no presente trabalho, é denominado controle público orgânico.

Park (1906) já apregoava que *“o controle social surge, em sua maior parte, espontaneamente, em resposta direta às influências pessoais e ao sentimento público”*. A afirmativa permite dizer que existem dois grandes objetivos do controle social: o corporativo ou o público. É difícil fazer uma distinção clara entre os objetivos citados. Os objetivos do controle social público estão associados a temas e problemas de interesse comum e a seu respectivo acompanhamento. Os objetivos corporativos se relacionam à defesa dos interesses de determinado grupo e podem também representar interesse geral (Pereira e Grau, 1999). A abrangência dos interesses corporativos ou públicos permite reconhecer as importâncias distintas da participação social.

A participação da sociedade quanto ao nível de abrangência está diretamente ligada ao conceito de governabilidade. Bresser (1998) afirma que governabilidade é *uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado*

*e do seu Governo com a sociedade*, não bastando apenas ter a capacidade de gestão política, mas devendo haver agregação de atores sociais representativos da sociedade no convívio conflituoso ou harmonioso com a gestão pública.

Malloy (1993), Faucher (1993) e Evans (1989), evidenciam três dimensões do conceito de governabilidade: (1) a capacidade de o governo identificar problemas e formular políticas apropriadas ao seu enfrentamento; (2) capacidade alocativa para execução das políticas públicas (gestão das finanças públicas); (3) e capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões se tornam inócuas.

Dentre as três dimensões do conceito de governabilidade, a escolhida por esta dissertação para ser mensurada é a que diz respeito à capacidade governamental alocativa para execução de políticas públicas, por ser básica e fundamental ao atendimento dos programas com participação social. Possibilita enxergar a exata dimensão da capacidade operacional do Estado através da alocação de recursos à gestão orçamentária, e oferece informações passíveis de avaliação da eficiência, por meio das metas físicas e financeiras dos serviços públicos.

Do ponto de vista de Huntington (1968), as condições ótimas de governabilidade ocorreriam quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O governo tem de demonstrar eficácia na gestão política, principalmente em países em desenvolvimento que não possuem instituições políticas sólidas. O excesso de demandas, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos, segundo Huntington, teriam se antecipado ao pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade. O próprio autor, em 1975, analisando a crise de governabilidade nas democracias consolidadas, afirmou que o funcionamento eficaz dos sistemas políticos resulta do equilíbrio entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação dos interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas.

A análise de Huntington é válida para a realidade brasileira. Muitas vezes, depara-se com o divórcio entre as instituições políticas absorvedoras das demandas

políticas e sociais e as instâncias governamentais implementadoras das políticas públicas. A ingovernabilidade no Brasil nasce a partir da explosão de demandas, inclusive reprimidas, e a sobrecarga da agenda governamental, originária do excesso de pressões do Congresso e/ou da sociedade (Lamounier, 1991; 1992). Deve ser acrescentada, ademais, a existência de dispositivos sem lastro de exeqüibilidade econômica e financeira, contidos na Constituição de 1988.

A governabilidade na Prefeitura de Belo Horizonte, no período estudado, sofreu ingerências, tanto da política econômica federal, como do perfil político distinto de cada administrador público, o que veio acarretar situações de incapacidade alocativa em alguns setores sociais, além de ter criado expectativa política sem possibilidade de atendimento social, como é atestado nos Capítulos II e III do presente trabalho. A bem da verdade, a governabilidade plena alocativa não foi exercida por nenhum Prefeito, pela dependência crônica de recursos externos para atendimento dos investimentos estruturantes com que sempre conviveram as administrações de Belo Horizonte. Face a esta necessidade de gestão dos recursos para atendimento das políticas públicas, é importante tecer algumas considerações sobre o papel da governança na gestão de políticas públicas.

A governança, segundo entendimento de Melo (1995), engloba questões relativas a padrões de coordenação e de cooperação entre atores sociais e políticos. Fritschak (1994), apud Valladares, afirma que *“uma boa governança aumenta a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade do país”*.

Numa tradução livre do conceito formulado pelo World Bank (1992), governança *“é o processo pelo qual a autoridade exerce a gerência de um país com recursos econômicos e sociais. A capacidade do governo para planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”*.

Bresser (1998) afirma que governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas, adicionada à capacidade de agregar os diversos interesses, estabelecendo-se, assim, uma ponte entre governança e governabilidade.

Obtém-se das fontes bibliográficas abordadas que governança passa pela capacidade de gestão do setor público, do ponto de vista da eficiência, da eficácia,

efetividade, economicidade, moralidade e legalidade, aliada à articulação da estrutura tecnocrata com as instituições sociais, propiciando um serviço público de qualidade diante das reivindicações da sociedade.

A governança da administração municipal em Belo Horizonte, no período de 1985 a 1998, não pode ser avaliada como de grau ótimo, porque existiram sérias dificuldades operacionais para boa condução dos negócios públicos, relacionadas à falta de recursos humanos, administrativos e tecnológicos, além de ter ocorrido incapacidade política em lidar com a sociedade civil sem a utilização da tutela estatal.

Tentando contribuir para o êxito da governabilidade e governança, Diniz & Azevedo (1997) afirmam que o sucesso das estratégias governamentais depende da mobilização das instâncias institucionais e da alocação de recursos, mas também dos meios políticos de execução. A governabilidade incorpora a necessidade de articulação entre a estrutura tecnocrata eficaz e as instituições políticas democráticas. A estrutura governamental tem de estar preparada para negociar políticas públicas com diversos segmentos da sociedade.

Esta necessidade de agregar a participação social às etapas da gestão pública – do processo decisório alocativo até a prestação de contas do empreendimento governamental – exige a utilização do controle social prévio, concomitante e subsequente, tanto no exercício da governabilidade como na governança.

O controle social prévio se dá na etapa da discussão e definição das políticas públicas, envolvendo inclusive a priorização de recursos. O controle social concomitante diz respeito à fase executiva da gestão pública, muitas vezes diante de diretrizes definidas sem espaço de discussão e alteração dos programas e serviços. O controle social subsequente é a averiguação do cumprimento das responsabilidades assumidas perante a sociedade, pelos diversos atores partícipes da gestão governamental.

Baseado nesta visão de governabilidade e governança com participação social, o controle social é o processo através do qual a sociedade civil, diretamente ou através de seus representantes, participa da gestão pública – nas instâncias

deliberativa, consultiva e fiscalizadora – objetivando acompanhar a correta alocação dos recursos para o atendimento das demandas sociais, subdividido em controle público social interno e externo.

Neste processo de controle social pode-se entender que as instâncias deliberativa, consultiva e fiscalizadora definem o grau de participação social em maior e menor escala. As instâncias deliberativa e fiscalizadora exercem papel mais atuante no ato de controlar, ao passo que a instância consultiva possui função mais periférica de ação social.

À luz da subdivisão do controle social interno e externo, pode-se afirmar que existe uma participação social mais enraizada no setor público, quando do exercício do controle interno, pois a mesma está presente na burocracia da estrutura organizacional, visando ao interesse social. Essa participação interna exige a democratização do processo decisório da administração pública para fins de respostas pontuais às reivindicações da sociedade.

Já o controle público social externo é exercido pela sociedade civil de forma embrionária e sem imposição legal do *modus operandi*, e com grau mediano de eficácia. Percebe-se o nascimento de um acompanhamento passo a passo das ações públicas por diversos segmentos da sociedade, dentre eles a imprensa, associação de bairros, associação de “*sem tetos*”, que procuram exercer fiscalização intensiva, junto aos entes públicos, em defesa do exercício da cidadania.

Voltando a abordar mais especificamente como atua o controle social interno, percebe-se sua presença a partir da etapa de seleção de prioridades, e dependendo do avanço do processo participativo, a partir do diagnóstico da execução das políticas públicas. Sua interferência nas etapas de planejamento público está presente na proposição e definição de diretrizes, seleção de prioridades, estabelecimento de metas e prazos, com objetivo de produzir transparência nas atividades governamentais.

Portanto, para se ter uma participação produtiva e efetiva da sociedade, via controle social interno, deve-se basear em alguns critérios previamente estabelecidos para fins de definição da alocação de recursos. O presente trabalho parte da hipótese de que o Estado deve levar em consideração as demandas sociais

limitadas à capacidade de alocação de recursos. Os critérios definidos pela dissertação para fins de atendimento público devem levar em consideração: a capacidade de resolutividade por parte do governo, o alcance universal do pleito, organização e participação das pessoas demandadoras dos empreendimentos governamentais, intervenção urbana com priorização dos serviços públicos obrigatórios, facilidade de captação de parceiros e obtenção de recursos para realização dos investimentos.

É importante frisar também que a participação da sociedade civil se dá tanto na governabilidade como na governança. A participação social mais ligada à governabilidade é aquela voltada para propostas de políticas públicas com interesses e demandas de alcance social e universal. É uma participação exógena (*output*), pelo fato de interferir como co-responsável na formulação e implementação de políticas públicas. Procura agregar interesses e maximizar benefícios sociais.

Por outro lado, a participação social ligada à governança se volta para os processos decisórios técnicos da gestão pública com objetivos de atingimento de metas físicas, orçamentárias e econômicas. Em outras palavras, é a sociedade fazendo parte como parceira do setor público de forma endógena na produção de metas governamentais.

O nível de organização da participação social - tanto ligado à governabilidade quanto à governança - tem importância acentuada no processo alocativo do setor público. O processo de participação popular na gestão pública é um aprendizado para a sociedade – conhecedora de suas necessidades - e também para o setor público – gestor da demanda social. O sentido de aprendizado abordado é a construção do convívio político entre as partes, na definição e realização das ações públicas.

A regularidade e a intensidade participativa da sociedade na gestão pública são analisadas por Azevedo & Prates (1991), como participação restrita e ampliada. A *participação restrita ou instrumental* tem como objetivo atender demandas de curto prazo da população de baixa renda. A enorme demanda de bens e serviços públicos coletivos e a falta de recursos fiscais para financiamento desses equipamentos

sociais fizeram, e ainda fazem, com que o setor público adote a estratégia de incentivos ao envolvimento da sociedade, através de trabalho gratuito ou sub-remunerado, sendo um incremento adicional ao volume de bens coletivos tradicionalmente oferecidos pelo Estado. Azevedo e Prates (1991).

Essa participação restrita, se por um lado, se fundamenta em políticas compensatórias, muitas vezes de cunho paliativo, por outro lado, se assenta no espírito comunitário e de solidariedade humana do capital social, (Putnam, 1996), fortalecendo a cooperação espontânea e a organização social, através de normas e sistemas facilitadores das ações comunitárias.

A interação entre organizações populares e Poder Público ocorre através de negociação passo a passo, privilegiando uma convivência respeitosa junto às autoridades constituídas, detentoras da gestão dos recursos públicos, diferentemente do que afirma Huntington (1968), que não acredita em eficácia na gestão política em países que não possuem instituições políticas sólidas. E a outra postura da própria participação restrita privilegia o confronto, sob o argumento de manter a independência das entidades e a mobilização popular, como forma de pressão política a fim de obter os serviços e bens públicos. Na linha de raciocínio dos autores, a negociação e o enfrentamento não são excludentes, variando pelo porte da população, postura política do governo e grau de atendimento dos bens e serviços públicos.

A segunda maneira de inserção da sociedade na gestão pública é a *participação ampliada ou neocorporativa*, através de órgãos colegiados do tipo *Conselhos, Colegiados ou Comitês*. Em outras palavras, é uma participação social de forma institucionalizada na ação pública, com assento na estrutura organizacional, deliberando sobre gestão de políticas públicas de alcance mais universal e estruturante.

Percebe-se nas instâncias participativas ampliada e restrita que, na gestão pública, a sociedade pode exercer um papel deliberativo, consultivo e fiscalizador, podendo ser, ainda, até executivo, num grau maior de participação em nível de autogestão.

Fazendo uma reflexão sobre onde se situaria a governança neste contexto participativo, percebe-se sua presença na participação restrita como também na ampliada, pelo fato de que ambas agem nos aspectos técnicos da realização de metas governamentais. O raio de ação da participação social na governança está ligado à amplitude de seu benefício e ao alcance das políticas públicas implementadas. Ou seja, a dimensão da governança participativa é definida, não só pelo objetivo social a ser atingido como também balizada pela alocação de recursos.

Portanto, as duas formas abordadas de participação restrita e ampliada não são excludentes na etapa de operação. Pode-se, no curso de implementação de uma política pública com participação social ampliada, ter redefinição de objetivos e transformação em participação restrita por questões inclusive alocativas. Em outras palavras, a participação ampliada materializa as políticas regulatórias de alcance universal, e a participação restrita tem fundamento nas políticas distributivas ou redistributivas, (Lowi, 1964)<sup>5</sup>.

A abrangência da implementação das políticas públicas (setoriais ou universais) justifica-se pela disponibilidade de recursos e também pela falta de consenso dos interesses públicos, que freqüentemente minimizam as demandas apresentadas pelos diversos segmentos da sociedade. Num primeiro momento, os setores reivindicativos maximizam suas demandas, e podem até ser classificadas como de interesse coletivo. Num segundo momento, frente às dificuldades postas, geralmente as metas físicas e os benefícios sociais são reduzidos, podendo as políticas serem tipificadas como redistributivas (Lowi, 1964).

A gestão participativa da Prefeitura de Belo Horizonte, no que pese o esforço de torná-la a mais abrangente possível, não foge desta análise teórica exposta. Convive a todo o momento com limitações de ordem financeira, operacional e política, que reduzem o raio de ação da participação social, fragilizando a meta de uma co-gestão dos recursos públicos num grau ótimo.

---

<sup>5</sup> Política regulatórias – alocação de recursos de alcance mais ampliado; maior conflito e capacidade de gerenciamento; parâmetros analíticos do pluralismo.

Política distributivas – distribuição de novos recursos facilmente divisíveis; pode gerar clientelismo; menos conflituosa.

Política redistributivas – distribuição dos recursos preexistentes; exigência de alianças e lideranças; intensidade de conflitos.

Diante das considerações sobre as formas de participação social restrita e ampliada na governança e governabilidade da gestão pública, por meio do controle social, faz-se necessário abordar a "*accountability*" como instrumento de implementação, e ao mesmo tempo de avaliação do processo de participação da sociedade no setor público.

### **1.5 A "ACCOUNTABILITY" COMO INSTRUMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

Levy (1999), partindo do pressuposto de que deve existir uma ação combinada entre o Estado e a sociedade civil no exercício do controle social, define "*accountability*" como *a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, imposta àqueles que detêm o poder de Estado.*

Para a autora, não basta apenas prestar contas, mas deve haver entendimento mínimo entre as partes, para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva. Assim, a "*accountability*", numa dimensão mais elástica, agrega prestação de contas à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas, com o intuito de inserir a sociedade no processo decisório do setor público.

Segundo Ranson & Stewart (1994), "*a gestão da "accountability" pública é essencial à vitalidade do domínio público assegurando relações de controle e consentimento (...) e também de discurso dentro do sistema político*". Para este entendimento, parte-se do princípio de que existe uma relação contínua entre a sociedade e o setor público, sem necessariamente enveredar pelo caminho da indução ou tutela de quaisquer das partes. O objetivo da gestão no domínio público é permitir, não só que seja dada ao público uma explicação sobre o desempenho, mas, também, assegurada a participação no processo decisório.

A "*accountability*" deve ser vista como processo agregador de interesses públicos e privados, no que diz respeito a objetivos a serem alcançados e à responsabilização dos atores sociais envolvidos no empreendimento. Tem a finalidade de criar transparência para as ações públicas desenvolvidas, possibilitando confiança mútua entre o setor público e a sociedade.

O entendimento de responsabilização dos atores sociais é o de assumir tarefas previamente acordadas e estabelecidas em cronogramas firmados entre o

setor público e o privado, prestando contas de forma objetiva e transparente da participação e execução dos empreendimentos públicos.

Analisando a “*accountability*” sob duas dimensões e através dos conceitos abordados, Pacheco(1999), desdobra a “*accountability*” em clássica e democrática. A clássica assemelha-se aos mecanismos de controles públicos tidos como orgânicos e institucionais. No paradigma clássico imputa-se a cada agência ou ente público a responsabilização de determinada política pública.

A unicidade da supervisão e do acompanhamento na implementação das políticas públicas é o grande ponto falho no paradigma clássico, tendo em vista que os programas multisetoriais atuais exigem implantação com supervisão, orientação e gestão de várias agências e entes governamentais, sendo inviável a concepção de um sistema único de “*accountability*” frente às responsabilidades múltiplas.

Através da “*accountability*” clássica, os agentes políticos eleitos de forma direta fariam a supervisão sobre a implementação da política pública e o eleitorado supervisionaria os agentes políticos eleitos. Esta maneira direta e simplista atualmente é insuficiente e limitada, não combinando com a complexidade, diversidade e dinamismo da sociedade moderna.

Uma outra consideração comprometedora do paradigma clássico da “*accountability*” é a opção pela auditoria por processos, ligada à proibidade administrativa e não voltada à “*performance*”. Isto conduz a uma análise mais legalista e processual do que de desempenho governamental, comprometendo a avaliação da efetividade da gestão pública.

Não obstante as considerações postas por Pacheco (1999), a “*accountability*” clássica é a mais difundida, experimentada e institucionalizada na administração pública, retratando o estágio em que se encontram as organizações. A realidade da governança de um país, por mais precária que seja, não pode ser desconsiderada para fins de prestação de contas, e deve servir como referencial para um contínuo processo de aperfeiçoamento e passagem para o estágio da “*accountability*” democrática.

O segundo tipo de “*accountability*” é a democrática, bem mais próxima dos paradigmas do controle social, transparente para a sociedade civil e mais abrangente no setor público. Três objetivos devem nortear a “*accountability*” democrática num modelo ampliado abordado por Ranson e Stewart (1994): explicitação/cobrança dos objetivos e das intenções políticas, explicitação/cobrança do desempenho e dos resultados, explicitação/cobrança da probidade e da integridade.

Estes objetivos, pela ótica pragmática da gestão pública, mesclam a publicização e responsabilização, devendo existir junto aos atores sociais envolvidos com o negócio de interesse público, uma preocupação com os princípios da eficiência, eficácia, legitimidade e legalidade balizadores da ação pública.

Os objetivos de Ranson e Stewart e (1994), vistos pela gestão política, buscam legitimar a ação pública através da governança sóciopolítica. Levy (1999) apregoa um relacionamento de divisão de responsabilidades e tarefas, diante da complexidade da sociedade moderna, em busca de uma dimensão maior na interação entre o setor público e segmentos sociais.

Entrando numa área mais pragmática da implementação da “*accountability*” democrática, enquanto dimensão pública, Fedozzi (1997) aponta a necessidade de definir as *regras do jogo* da participação social, além de um critério objetivo para prestação social de contas. Dentre eles, um plano de investimento, metas fiscais, programa de trabalho com metas físicas e hierarquização das ações governamentais por setor, constituem alguns procedimentos de cunho processualístico imprescindíveis ao processo de gestão. O ponto forte e culminante da “*accountability*” democrática – sem desprezar as etapas de representação, como conselhos, colegiados e fóruns de delegados – deve ser a transparência da ação pública com realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (inclusive execução), como é imposição da lei de responsabilidade fiscal.

A ampla divulgação talvez seja a etapa da “*accountability*” democrática que legitime e dê o devido respaldo a todo o processo de prestação de contas e responsabilização dos atores sociais. E a forma implementadora da divulgação

passa, necessariamente, pela informatização e publicidade por meios eletrônicos das fases da gestão pública com participação da sociedade civil direta ou indireta, disponibilizando informações da gestão orçamentária, do ponto de vista gerencial, escritural e legal. Conceber um sistema operacional de controle social informatizado constitui também um procedimento pragmático imprescindível à boa conduta da “*accountability*”.

O paradigma da “*accountability*” democrática em conteúdo e forma é o mais próximo do grau ótimo a ser obtido no relacionamento entre os atores públicos e privados, tendo em vista a interação apregoada nas etapas deliberativas, executivas e prestadoras de contas da gestão pública.

No entanto, para fins investigativos do presente trabalho, é importante além da observância dos pressupostos da “*accountability*” democrática, fazer um paralelo com os da “*accountability*” clássica, mesmo porque não são excludentes. Isto se deve ao fato de a Prefeitura de Belo Horizonte ter estruturado sua gestão pública historicamente à luz de dispositivos legais e organizacionais, com prática acentuada do controle público orgânico, que interferem de forma significativa na rotina burocrática de prestação de contas .

O processo de aperfeiçoamento da “*accountability*” democrática na PBH passou e ainda passa por ajustes e adequações, objetivando colocá-la num grau de aceitação condizente com os objetivos do controle social, tendo se iniciado com o processo de democratização do país na década de 80 e sofrido alterações desde então. Esta etapa de reformulação da “*accountability*” democrática, que será aqui analisada, coincide com o início da série histórica do trabalho, na segundo ano da administração Ruy Lage(1985) e se estende até a gestão Célio de Castro.

No último ano da administração Ruy Lage(1985), com a implantação do Programa de Calçamento Comunitário, buscava-se cumprir a “*accountability*” clássica. Embora buscando aperfeiçoar os mecanismos de prestação de contas através da participação social, não abriu mão, dos mecanismos convencionais de controle público orgânico. A tentativa da co-responsabilização ou co-participação é que permite identificar a iniciativa embrionária da gestão do Prefeito Ruy Lage em praticar a “*accountability*” democrática na PBH, em meados da década de 80.

Na administração Ferrara (1986-1988), com a continuidade do Programa de Calçamento e incorporação do projeto de habitação popular, objeto de análise no capítulo III, constata-se também, de forma embrionária, a presença do controle social, e por conseguinte, a prática da “*accountability*” democrática mais aperfeiçoada do que na administração Ruy Lage. Isso se deve ao processo de amadurecimento da participação social nos empreendimentos públicos, em consequência do estreitamento do convívio entre as partes envolvidas. Não obstante o avanço institucional nas relações entre o público e o privado, constata-se a continuidade convencional e formal do processo de prestação de contas, sem adoção de medidas que viessem democratizar o processo.

Na administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo (1989/1992), as iniciativas de prática da “*accountability*” democrática estiveram centradas no programa PROPAR, além da adoção de gestão por Conselhos Municipais, sendo esta última a forma de administrar que compartilha o poder de decisão do setor público com representantes da sociedade. Os sete Conselhos, então criados, funcionavam como colegiados, junto à administração pública, como instância deliberativa e consultiva para implementação das políticas públicas.

A “*accountability*” implementada na gestão Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo, por buscar o alargamento da participação social através dos Conselhos Municipais - mesmo de forma embrionária e parcial, tendo em vista a necessidade de um prazo maior para funcionamento dos colegiados - constituiu avanço em direção à adoção da prática democrática da responsabilização e participação dos atores sociais na gestão municipal da PBH.

Portanto, no governo Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo houve, além da sedimentação da prática da “*accountability*” clássica como instrumento de controle orgânico e convencional, a tentativa de adoção da “*accountability*” democrática, sob os auspícios da prática legal e administrativa, adotada pelas instâncias de inspetoria interna da PBH. Em suma, adotaram procedimentos democráticos, sem perder de vista os controles convencionais da aplicação dos recursos públicos.

Na administração Patrus Ananias(1993-1996), consolidou-se a participação social por meio dos Conselhos Municipais existentes e a criação de mais sete, além

da manutenção do programa Orçamento Participativo, que aumentou sensivelmente o grau de envolvimento da população em diversas etapas da gestão pública. Essa ampliação da participação popular foi gradual, constante e institucional no governo petista. A consolidação dos Conselhos Municipais e a participação social através do Orçamento Participativo fizeram com que se intensificasse a prática de uma dimensão maior da “*accountability*”, não só clássica, mas principalmente democrática, pela vontade do governo Patrus de aumentar a co-gestão com a sociedade, por meio de programas e políticas sociais.

A prática da “*accountability*” democrática na gestão Patrus passou por um processo de construção, que não se concluiu em sua administração, apesar de seus esforços em avançar no objetivo conceitual de responsabilizar os atores sociais, prestar contas das partes envolvidas e permitir à sociedade participar do processo decisório. A meta de concluir a “*accountability*” democrática ficou para o governo Célio de Castro (1997/2000), que assumiu e manteve a política de participação social.

Na primeira etapa da administração Célio de Castro (1997-1998), procurou-se dar continuidade à transparência, publicização e prestação de contas sociais, além de ter sido objeto de preocupação a busca da efetividade do desempenho governamental. Essas iniciativas comprovam avanço na implementação da “*accountability*” democrática e também clássica, já que não são excludentes, e se complementam como instrumentos do controle público orgânico e social.

Não se pode afirmar que houve conclusão do processo de aperfeiçoamento da “*accountability*” na gestão Célio de Castro, tendo em vista o estágio incompleto dos programas governamentais com participação social. Pode-se, contudo, afirmar que no governo Célio de Castro houve um salto qualitativo em busca da consolidação de um processo de controle social, que encontra na “*accountability*” uma ferramenta eficaz de gestão participativa e democrática.

Faz-se aqui necessário abordar as hipóteses a serem investigadas no presente trabalho. A primeira é que *houve alcance social nos programas públicos empreendidos nas gestões dos prefeitos de Belo Horizonte de 1985 a 1998, com participação da sociedade de forma restrita e ampliada*(Azeredo & Prates, 1991).

Esta hipótese se apoia numa embrionária, mas constante, participação social restrita, iniciada na administração Ruy Lage, além da participação ampliada, identificada pelo início da ação dos Conselhos Municipais em meados da década de 80, e solidificada nos anos 90.

Esta tentativa de dar maior participação e alcance social aos empreendimentos públicos nos últimos 15 anos, na Prefeitura de Belo Horizonte, pode ser investigada por meio de quatro programas<sup>6</sup>, realizados de forma setorial e periódica, a partir de 1985 até 2000, sendo que consideramos que neles prevalece a participação social *restrita*. A *participação ampliada* na PBH ocorreu num processo evolutivo da gestão participativa restrita municipal, a partir da administração Pimenta da Veiga, pelo alargamento da participação popular via Conselhos Municipais, e se revigorou de forma gradativa com o programa Orçamento Participativo e o fortalecimento das ações dos Conselhos nas administrações Patrus e Célio. A transição da *participação restrita* para *ampliada* se dá do governo Sérgio Ferrara para a gestão Pimenta da Veiga. O objetivo era descentralizar o processo decisório no âmbito da estrutura administrativa, para facilitar a gestão, além de buscar uma participação mais representativa e de cunho universal da sociedade nos negócios públicos. As Administrações Regionais tiveram papel fundamental neste processo evolutivo, agindo como braço político e operacional na condução dos trabalhos participativos, além de terem funcionado como interlocutoras entre o poder central e a sociedade civil.

A forma a ser utilizada aqui para mensurar o alcance social dos programas públicos com participação da sociedade basear-se-á: (1) no atendimento dos empreendimentos realizados na área social com levantamento de indicadores de prestação de serviços municipais; (2) no atingimento das metas fiscais orçamentárias de cada prefeito; e (3) numa análise física e financeira de cada programa público realizado com participação social. Não serão utilizados na presente dissertação, para mensurar a abrangência da ação pública participativa, indicadores de qualidade de vida, e nem pesquisa de campo junto à população para averiguar a aceitação da prestação de serviços, uma vez que estão fora do escopo de análise por gestão orçamentária. A execução do orçamento está voltada para

---

<sup>6</sup> Plano Comunitário de Calçamento, Programa Municipal de Habitação Popular, Programa Participativo de Obras Prioritárias e Programa Orçamento Participativo

evidenciar o resultado governamental pela ótica fiscal, constituindo-se forma objetiva de avaliar a gestão pública.

A segunda hipótese a ser investigada, com importância equivalente ao alcance social dos programas públicos mencionados, parte da assertiva que houve *efetividade strito sensu (restrita)* do desempenho governamental na realização dos empreendimentos governamentais na área social. Entendendo como efetividade restrita o desempenho governamental à luz da eficiência com observância dos limites de receita e custo de investimento da ação pública, atendendo de forma satisfatória a sociedade. Esta afirmativa será investigada por meio de pesquisa quantitativa documental, que buscará identificar: (1) as informações contábeis orçamentárias da receita e despesa, disponíveis em cada gestão dos prefeitos; e (2) os indicadores de prestação de serviços municipais por série histórica, para averiguar o atendimento social.

Com este propósito de investigar a efetividade *strito sensu* da ação pública, o Capítulo II analisará indicadores econômicos e de prestação de serviços sociais pelo governo do município, com o objetivo de averiguar o atendimento social, e a alocação dos recursos públicos nos Investimentos Sociais. Além disto, sistematizará as informações da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a fim de avaliar a situação das finanças municipais, em cada gestão governamental estudada.

O Capítulo III buscará aprofundar o estudo analítico sobre os programas públicos com participação social, identificados em cada gestão administrativa, com o objetivo de verificar a intervenção urbana em empreendimentos geridos pela Prefeitura em parceria com a sociedade, avaliando se esta participação ocorreu de forma restrita ou ampliada. Além disto, analisa a evolução da prática da “*accountability*” da forma clássica à democrática, como instrumentos de controle social para a governabilidade e governança participativas.

## **CAPÍTULO II**

### **AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**

#### **2.1 INTRODUÇÃO**

No presente capítulo, para fins de investigação da efetividade *strito sensu* na administração pública do município de Belo Horizonte, no período de 1985 a 1998, procurar-se-á analisar os investimentos sociais, que caracterizaram a eficiência e os benefícios gerados à sociedade através da prestação de serviços públicos. Estes Investimentos Sociais são definidos pelo autor à luz da ótica da gestão orçamentária apoiada na estrutura contábil da classificação funcional-programática, que tem como objetivo demonstrar a aplicação dos recursos públicos por finalidade de gastos.

Desta forma, buscar-se-á, em primeiro lugar, avaliar o desempenho da PBH, na tentativa de ofertar boa qualidade de vida aos munícipes, por meio de informações demográficas, sociais e econômicas, no decorrer das gestões administrativas dos prefeitos Ruy Lage (1985), Sérgio Ferrara (1986/1988), Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo (1989/1992), Patrus Ananias (1993/1996) e Célio de Castro (1997/1998). Desta forma, será feita a análise dos indicadores gerais de Belo Horizonte, referentes às décadas de 80 e 90, que possibilitam uma avaliação das condições de vida dos belo-horizontinos, retratando a situação do período estudado. Em segundo lugar, proceder-se-á verificação da evolução alocativa das políticas públicas sociais do período, através da análise das despesas e receitas fiscais do município, identificadas na categoria Investimentos Sociais.

#### **2.2 CARACTERIZAÇÃO SOCIO-ECONÔMICA-DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO**

Localizado na Região Metalúrgica e Campos das Vertentes, o Município de Belo Horizonte possui uma área terrestre total de 335 Km<sup>2</sup>. A cidade, juntamente com outros 31 municípios, forma a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Na classificação dos 723 municípios de Minas Gerais, Belo Horizonte está em 2º lugar no Estado, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apurado pela Fundação João Pinheiro em 1991 (IPEA/FJP). O IDH é composto por indicadores de longevidade, educação e renda.

O IDH do município passou de 0,676, em 1970 para 0,757, em 1991, apontando melhoria nas condições de vida dos belo-horizontinos. Se comparado a outros índices de capitais como Salvador (0,793), Porto Alegre (0,825), Curitiba (0,819), São Paulo (0,804) e Rio de Janeiro (0,808), no entanto, apresenta qualidade de vida inferior, significando menor oferta de bens e serviços sociais, em comparação aos maiores centros urbanos do Brasil.

De acordo com o Censo Demográfico de 1991, a população de Belo Horizonte era de 2.020.161 habitantes, ampliando-se, de acordo com a Contagem Populacional de 1996, para 2.091.448 habitantes, o que representa uma taxa de crescimento no período de 0,7% ao ano.

**Tabela 2.1**  
**População por Administrações Regionais do Município de Belo Horizonte 1991 e 1996**

Administrações Regionais	Área (Km <sup>2</sup> )	População 1991	Densidade Demográfica (Hab/Km <sup>2</sup> )	População 1996	Densidade Demográfica (Hab/Km <sup>2</sup> )	Taxa Crescimento Média Anual (%)
Belo Horizonte	335,50	2.020.161	6.021,34	2.091.448	6.233,82	0,7
Barreiro	55,14	219.740	3.985,12	237.089	4.299,76	1,5
Centro-Sul	32,63	247.032	7.570,70	255.271	7.823,20	0,7
Leste	28,89	248.742	8.609,96	243.120	8.415,37	(0,5)
Nordeste	39,86	248.763	6.240,91	250.149	6.275,69	0,1
Noroeste	38,14	337.294	8.843,57	335.827	8.805,11	(0,1)
Norte	34,32	151.074	4.401,92	175.653	5.118,09	3,06
Oeste	32,10	247.844	7.720,68	252.288	7.859,44	0,4
Pampulha	46,81	105.718	2.258,43	120.916	2.583,12	2,7
Venda Nova	27,61	198.126	7.175,87	217.864	7.890,76	1,9

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional 1996.

A Tabela 2.1 apresenta a distribuição da população nas nove Administrações Regionais de Belo Horizonte e retrata a distribuição populacional desigual entre estas Regionais. A comparação entre as Regionais Pampulha e Noroeste comprova a disparidade da ocupação populacional. Enquanto a Pampulha possui apenas 2.583,12 habitantes por Km<sup>2</sup>, a Noroeste possui densidade populacional de 8.805,11, o que representa uma concentração populacional quatro vezes maior do que na primeira. Isso deriva, em parte, das diferenças entre os valores de terrenos e moradias entre as duas regiões, assim como a forma e planejamento de suas ocupações.

A Tabela 2.2, a seguir, procura comparar em números absolutos e por meio de taxas de crescimento médio, no período de 1950 a 1996, a evolução da população de Belo Horizonte e da Região Metropolitana. Estudar este processo evolutivo ajuda a entender a razão da origem e ampliação do chamado “*passivo social*” que a cidade apresenta. Este “*passivo*”, que se expressa na falta de serviços públicos, será o responsável pelo maior espaço das políticas sociais nas agendas dos Prefeitos, a partir dos anos 80.

**Tabela 2.2**  
**População de Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, 1950-1996**

Ano	Belo Horizonte		Região Metropolitana	
	População	Taxa Anual Média (%)	População	Taxa Anual Média (%)
1950	352.724		474.683	
1960	693.328	7.0	888.322	6.7
1970	1.235.030	5.9	1.605.306	6.1
1980	1.780.855	3.7	2.540.130	4,7
1991	2.020.161	1.2	3.430.309	2.6
1996	2.091.448	0.7	3.886.689	2,5

Fonte: IBGE, Censos Demográficos – 1980 –1991, Contagem Populacional 1996.

A Tabela 2.2 mostra a redução da taxa de crescimento populacional de Belo Horizonte, a partir dos anos 80. Isto causou a redução da taxa de participação da população belo-horizontina em relação à Região Metropolitana, embora Belo Horizonte, pela Contagem Populacional de 1996, ainda represente mais de 50% da população da região. Na verdade, parte da redução da participação se explica pelo aumento do número dos municípios que compõem a RMBH.

Este fato também tem sido atribuído, segundo Matos (2000), à tendência de migração da população de Belo Horizonte para as cidades vizinhas, como Ribeirão das Neves e Santa Luzia. Muito embora Belo Horizonte se apresente hoje com uma taxa de crescimento médio anual inferior a 1%, o crescimento da população está desigualmente distribuído entre as Regionais. Tomando o número de domicílios como uma “*proxy*” da população, vemos, na Tabela 2.3 , a seguir, como é desigual o ritmo de expansão dos mesmos entre as Regionais, no período 1991/96. Regiões de baixa densidade demográfica, como a Pampulha e a Norte, expandem rapidamente seus domicílios (4,53% e 4,91% a. a. respectivamente), enquanto as populosas, como a Noroeste e a Leste perdem população, reduzem a densidade demográfica e apresentam os menores crescimentos dos domicílios. Este “*ajuste*”,

no entanto, não reduz o “*déficit social*” da cidade, como se poderia esperar. A redução do ímpeto demográfico – quer pela redução da taxa de natalidade, quer pelo “*transbordamento*” da população de Belo Horizonte – não conseguiu resolver grande parte dos problemas sociais da cidade.

**Tabela 2.3**  
**Número de Domicílios e Taxa de Crescimento 1991/96 por Administrações Regionais de BH**

Regionais	Total Domicílios 1991	Total Domicílios 1996	Taxa Crescimento Média Anual(%)
Barreiro	51.861	58.896	2,58
Centro-Sul	69.836	78.528	2,37
Leste	63.715	66.533	0,87
Nordeste	61.037	65.718	1,49
Noroeste	86.120	92.155	1,36
Norte	35.026	44.517	4,91
Oeste	62.117	68.341	1,93
Pampulha	25.561	31.905	4,53
Venda Nova	45.404	54.345	3,66
<b>Total</b>	<b>500.677</b>	<b>560.938</b>	<b>2,30</b>

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional 1996.

A Tabela 2.4, a seguir, mostra o grande aumento da população de favela de Belo Horizonte, especialmente nos anos 70 (13,1% de crescimento anual médio), quando comparado ao crescimento médio da população total (3,7% a. a. ). Apesar de o crescimento da população de favela ter-se reduzido nos anos 80 (3,4% a. a. ), sua participação sobre a população total ampliou-se de 13,1% para 16,8% no período.

**Tabela 2.4**  
**Belo Horizonte - População de Favela e População Total -Taxas de Crescimento e Participação: 1970,1980 e 1991**

Ano	População de Favela (1)		População Total (2)		População de Favela/População Total
	Número (1)	Taxa de Crescimento Médio Anual (%)	Número (2)	Taxa de Crescimento Médio Anual (%)	(1)/(2) (%)
1970	125.153	-	1.235.030	-	10,1
1980	233500	6,5	1.780.855	3,7	13.1
1991	339.435	3,4	2.020.161	1,2	16.8
1970-1991	-	4,9	-	2,4	-

Fonte: Dados de PLAMBEL e URBEL: Apud Plano Municipal de Assistência Social da PBH, agosto/1996

A Tabela 2.5 ,abaixo, aponta que na região Centro-Sul, a renda é três vezes maior do que a média de Belo Horizonte, mesmo possuindo a maior parcela de habitantes residentes em favelas do município, como atesta o Plano Municipal de Assistência Social (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, PBH, agosto/1996).

**Tabela 2.5**  
**Pessoas Moradoras e Domicílios, por Classe de Rendimento Nominal Médio Mensal do Chefe do Domicílio, segundo Administrações Regionais de Belo Horizonte – 1991 (Em US\$)**

Região	Nº pessoas (1)	Nº domicílios (2)	Nº Pessoas/Domicílio	Renda média do chefe (US\$)
Barreiro	219.740	51.861	4,24	228,40
Centro Sul	247.032	69.863	3,53	1.212,21
Leste	248.742	63.715	3,9	403,04
Nordeste	248.763	61.037	4,08	376,36
Noroeste	337.294	86.120	3,92	373,14
Norte	151.074	35.026	4,31	219,09
Oeste	247.834	62.117	3,99	508,43
Pampulha	105.718	25.561	4,13	618,59
Venda Nova	198.126	45.404	4,36	231,46
Total BH	2.020.161	500.677	4,03	481,16

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 1991 - Dados trabalhados pelo DIT/Secretaria Municipal de Planejamento/PBH  
Adaptação do Autor

Ademais, se tomarmos como base o rendimento médio total por pessoa residente em Belo Horizonte, à exceção das Regionais Centro Sul, Oeste e Pampulha, as demais estão abaixo da renda mensal média familiar de US\$ 481,16, de Belo Horizonte. Este fato é agravado, tendo em vista que as pessoas domiciliadas nas três destas seis regionais - Norte, Venda Nova e Barreiro, com contingente populacional superior a 900.000 habitantes- sobrevivem com renda do chefe de família inferior a 50% da média de Belo Horizonte, e representam cerca de 40% da população belo-horizontina. Por outro lado, população de cerca de 600.000 pessoas, residente nas Regionais Centro Sul, Oeste e Pampulha, representando 30% do contingente populacional, possui renda média do chefe de família bem acima da média urbana. Isto nos permite concluir que cerca de 70% da população urbana está abaixo da média dos rendimentos familiares de Belo Horizonte.

### **2.3 ATIVIDADES SÓCIO-ECONÔMICAS DO MUNICÍPIO**

Outro indicador sócio-econômico das condições de vida na cidade é o PIB do município, – baseado na classe e ramos das atividades agropecuária, industrial e

serviços –, publicado pela Prefeitura de Belo Horizonte, a partir de 1996, com dados coletados retroativos a 1993. De acordo com este índice, a taxa média anual de crescimento econômico da cidade, no período 1993/98, atingiu 5,36%, conforme demonstrado na Tabela 2.6. O maior crescimento foi no Setor Serviços, com 5,94%, seguido pelo Setor Industrial, com 3,04%. A cidade de Belo Horizonte tem na prestação de serviços sua base de sustentação e vocação econômica, com índices de crescimento superiores a Minas Gerais e Brasil, no período 1985 a 1996, como apontam Andrade & Serra (1999), em estudo sobre desempenho produtivo dos centros urbanos brasileiros.

No que diz respeito à composição do Setor Industrial e dos Serviços, a contribuição da Administração Pública, nos três níveis de governo, é significativa. No Setor Serviços, a administração pública municipal apresenta crescimento de 11,31% a.a., ritmo comparável apenas ao Setor de Transporte ( 12,03% a.a.) e superior ao crescimento das Administrações Públicas Estadual e Federal. A atividade econômica Serviços inclui os gastos com pessoal das três esferas de governo.

Quanto às Obras Públicas, item integrante do Setor Industrial, o município demonstra dinamismo pequeno, se considerarmos os dois outros níveis de governo do Poder Executivo. A Coleta de Lixo apresentou incremento de 7,24% a.a., inferior apenas ao serviço industrial de Comunicações. Esta taxa de expansão permitiu ampliar a cobertura de 70% dos logradouros públicos em 1993, para 92% em 1998. (Diretoria de Operações da Superintendência de Limpeza Urbana da PBH).

**Tabela 2.6**  
**Evolução da Taxa de Crescimento Médio Anual do Produto Interno Bruto por**  
**Classes e Ramos de Atividade no Município de Belo Horizonte (em %)**

Especificação	Evolução da Taxa de Crescimento					Taxa Média Anual
	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	1993/1998
<b>1. SETOR AGROPECUÁRIO</b>	<b>18,31</b>	<b>10,76</b>	<b>16,32</b>	<b>(17,21)</b>	<b>(27,74)</b>	<b>(1,93)</b>
Agropecuária	18,31	10,76	16,32	(17,21)	(27,74)	(1,93)
<b>2. SETOR INDUSTRIAL</b>	<b>9,08</b>	<b>3,34</b>	<b>(1,03)</b>	<b>5,34</b>	<b>(1,69)</b>	<b>3,04</b>
<b>2.1 – Indústria</b>	<b>2,20</b>	<b>(0,64)</b>	<b>(4,89)</b>	<b>0,09</b>	<b>(9,98)</b>	<b>(2,68)</b>
Extrativa Mineral	(56,47)	(74,95)	110,47	(1,53)	(64,87)	(39,75)
Transformação	4,13	0,39	(5,29)	0,10	(9,56)	(2,11)
<b>2.2 - Construção Civil</b>	<b>38,73</b>	<b>9,99</b>	<b>5,89</b>	<b>20,56</b>	<b>13,70</b>	<b>17,36</b>
Setor privado	23,38	8,81	8,23	21,99	15,18	15,34
Obras PBH	113,82	72,68	(15,33)	(32,16)	(31,44)	7,80

Continua...

Continuação

Obras Governo Federal	382,22	(42,60)	7,03	60,02	60,66	50,09
Obras Governo Estadual	(58,09)	89,40	118,71	139,55	(18,83)	30,78
<b>2.3 – Serviços Industriais de Utilidade Pública</b>	<b>6,52</b>	<b>13,05</b>	<b>5,32</b>	<b>0,77</b>	<b>1,04</b>	<b>5,54</b>
Energia Elétrica	1,34	7,97	(3,49)	6,11	4,84	3,27
Comunicações	18,25	32,99	13,86	(7,50)	(8,44)	9,84
Saneamento/Abastecimento de Água	3,44	3,26	3,36	3,71	4,06	3,56
Coleta de Lixo	6,10	12,34	7,73	3,75	6,46	7,24
<b>3. SETOR SERVIÇOS</b>	<b>6,78</b>	<b>14,97</b>	<b>2,45</b>	<b>4,66</b>	<b>(1,13)</b>	<b>5,94</b>
<b>3.1 Comércio/Serviços</b>	<b>8,20</b>	<b>15,30</b>	<b>1,73</b>	<b>6,83</b>	<b>(0,48)</b>	<b>6,16</b>
Comércio Atacadista	6,56	13,03	(0,58)	12,91	(18,55)	1,95
Comércio Varejista	4,08	10,75	5,73	10,52	0,71	6,29
Transporte	21,66	17,03	7,73	7,78	6,76	12,03
Instituições Financeiras	10,60	35,58	(13,79)	1,47	2,37	5,98
Outros Serviços	10,60	15,61	1,26	1,17	1,62	5,86
<b>3.2 Aluguel</b>	<b>(9,08)</b>	<b>24,42</b>	<b>14,07</b>	<b>1,46</b>	<b>0,33</b>	<b>5,60</b>
<b>3.3 Administração Pública</b>	<b>7,13</b>	<b>12,28</b>	<b>1,66</b>	<b>0,07</b>	<b>(3,20)</b>	<b>5,48</b>
Municipal	7,93	14,95	13,76	4,19	6,41	11,31
Estadual	7,25	7,57	4,15	(0,01)	(9,37)	4,78
Federal	6,62	21,71	(6,79)	(1,27)	6,51	5,04
<b>TOTAL</b>	<b>7,26</b>	<b>12,52</b>	<b>1,78</b>	<b>4,78</b>	<b>(1,24)</b>	<b>5,36</b>

Fonte: DITPL/Secretaria Municipal de Planejamento – Revista Planejar, julho de 1999/PBH

Como também aponta a Tabela 2.6, a evolução do crescimento anual das obras realizadas pelo município mostra elevado acréscimo no período 93/95, seguido de expressivo recuo no período 1995/98.

A disparidade entre os índices de crescimento de “Obras PBH” e “Administração Municipal” pode ser atribuída à priorização - iniciada no governo Patrus Ananias - em atender o setor social por meio da prestação de serviços (custeio), ao invés de executar grandes obras, como aponta a grande expansão dos Serviços da Administração Pública Municipal, no período 1993/96. Esta priorização pela execução de serviços, em detrimento das obras estruturantes, no entanto, não foi feita exclusivamente em função de uma escolha política.

A falta de disponibilidade de recursos para investir em obras de maior vulto é a segunda justificativa do crescimento da prestação de serviços públicos, apontado pelo PIB municipal a partir de 1993. No caso dos primeiros dois anos do mandato do prefeito Célio de Castro, além do declínio dos valores destinados a obras públicas municipais, o ritmo de expansão dos Serviços da Administração Pública Municipal também se reduz em relação ao governo anterior. Historicamente os investimentos de grande porte em Belo Horizonte dependeram de capital de terceiros para serem

realizados, fossem estes recursos de natureza onerosa(empréstimos) ou negociados junto aos setores públicos e privados, a título de auxílio financeiro. Na década de 90, a PBH teve reduzida a obtenção de receita negociada para investimentos, por conta da indisponibilidade de recursos no mercado financeiro oficial e privado, tornando insuficiente o fluxo de ingresso de recursos vinculados a este fim. Este refluxo de receitas foi um dos principais responsáveis pelo recuo da realização de obras diretamente executadas pelo município a partir de 1995, como demonstra a Tabela 2.6.

No mesmo período de recuo de investimentos pela PBH, os governos federal e estadual, no entanto, investiram de forma significativa em Belo Horizonte. O crescimento do PIB municipal demonstra que o governo estadual de Minas Gerais investiu de forma acentuada no município, no período 1994/ 1997, propiciando uma taxa média anual de 30,78% para o período de 1993/98, bem superior ao crescimento das obras realizadas pelo município. Da mesma forma, cresceram muito os investimentos em obras, do governo federal, em Belo Horizonte (50,09% a.a., no período 1993/98). Estas obras estruturantes, drenagem e canalização do Ribeirão Arrudas na região do Bairro Betânia, além do Trem Metropolitano (Metrô) nos trechos da região Leste/Nordeste, justificam a acentuada participação supracitada do governo federal e estadual no PIB Municipal.

A intenção de executar grandes obras se deve à estratégia dos governos federal e estadual de fazerem intervenções urbanas sem a intermediação operacional da Prefeitura de Belo Horizonte, por se tratar de empreendimentos de alcance intermunicipal, com benefícios e impactos à população metropolitana. Esta terceira justificativa do crescimento das obras no município teve contribuição decisiva nos percentuais de crescimento do PIB no período 1993/1998, além de ter ficado evidenciada a mudança substancial no aporte de recursos para Belo Horizonte, sem envolvimento direto da Prefeitura. Neste período, a participação da PBH nas obras estruturantes se restringiu às contrapartidas financeiras e à assunção de dívidas contraídas para financiamento dos investimentos, como o ocorrido na obra do Ribeirão Arrudas. Portanto, há de se observar que a contribuição municipal para financiamento destes bens públicos não foi desprezível, apesar de não ter sido possível identificá-la na composição do PIB. Mesmo assim, a

União e o Estado de Minas Gerais ficaram identificados como executores exclusivos dos empreendimentos públicos.

Em resumo, a realização centralizada das obras pelos entes estadual e federal, a nosso ver, dentre outras razões, se explica: (1) pela obrigatoriedade de aplicação de recursos obtidos através de financiamento externo e interno; (2) especificidade e complexidade técnica para realização das obras; e (3) a dimensão da intervenção urbana numa área territorial de alcance metropolitano, sem privilegiar os municípios de forma individual. A hierarquização dessas razões colocaria os aspectos técnicos numa escala superior aos aspectos políticos, numa tentativa de maximizar os benefícios sociais e reduzir as pressões políticas setoriais.

Desta forma, as obras de âmbito federal e estadual mantiveram-se centralizadas (com leve declínio no período), descentralizando-se os “*Serviços*” ou o “*Custeio*” para a administração pública municipal.

O conceito de descentralização de serviços públicos baseia-se no ato de repassar aos demais entes da federação a responsabilidade fiscal pela execução das ações governamentais. O repasse é feito com a respectiva alocação de recursos orçamentários, exigindo de forma facultativa, na maioria das vezes, quantitativo financeiro em contrapartida ao programa público financiado.

A desconcentração dos serviços públicos reside no repasse, a outro ente federativo, da responsabilidade pelo provimento das demandas aprovadas, sem assegurar a cobertura financeira dos encargos repassados. Em outras palavras, trata-se de repassar serviços sem dar garantia de financiamento constante às ações públicas em execução.

Em vários programas assumidos pelo município de Belo Horizonte houve a intenção da descentralização de serviços públicos pelas esferas federal e estadual. A assunção dos serviços de saúde, educação, segurança alimentar, assistência social, transporte e até segurança pública, tida como atribuição constitucional não municipal, são exemplos de descentralização de serviços. Estes exemplos, porém, não excluem a prática da desconcentração de serviços, caso típico do Sistema Único de Saúde/ Semiplena, uma vez que o município não detém a efetiva gestão do controle de faturamento dos serviços hospitalares da rede hospitalar privada,

para averiguar e comprovar o que é de fato devido pelo setor público, além de não se ter assegurado o financiamento total dos serviços assumidos, o que pode comprometer a efetividade da governança municipal e sua própria governabilidade, pela ótica alocativa, tendo em vista não possuir o município condições suficientes para manter de forma exclusiva o financiamento deste serviço.

A seguir, será investigada a alocação de recursos entre Investimentos Sociais e Estruturantes na Prefeitura de Belo Horizonte, no período 1985/98, com o objetivo de mapear e analisar a prioridade alocativa em cada governo. Isto também possibilitará avaliação da consecução das metas orçamentárias em diferentes gestões.

#### **2.4 AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS DA PBH**

No presente sub-capítulo, procurar-se-á fazer um estudo da alocação de recursos nos diversos programas públicos, tentando identificar os Investimentos Sociais, realizados no município através da PBH, no período de 1985 a 1998. O estudo estenderá a análise para a participação destes Investimentos Sociais na despesa orçamentária anual realizada, além de abordar as fontes de recursos financiadoras destes gastos públicos. Outro ponto a ser objeto de estudo, no presente sub-capítulo, diz respeito à situação patrimonial da PBH no tocante à gestão da dívida pública.

**Tabela 2.7**  
**Demonstrativo da prestação de contas da PBH dos componentes patrimoniais - Período 1985/1998**

<b>Especificação</b>	<b>1985 (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>1986 (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>1987 (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>1988 (R\$)</b>	<b>%</b>
<b>I - Orçamento Executado da Despesa</b>	<b>804.432.095,97</b>	<b>100,00</b>	<b>724.840.324,21</b>	<b>100,00</b>	<b>625.490.462,96</b>	<b>100,00</b>	<b>737.202.377,71</b>	<b>100,00</b>
<b>I.1 - Total de Investimento (1)</b>	<b>707.012.475,68</b>	<b>87,89</b>	<b>588.245.581,01</b>	<b>81,16</b>	<b>475.478.505,83</b>	<b>76,02</b>	<b>659.077.924,03</b>	<b>89,40</b>
<b>I.1.1 - Subtotal Investimento Social (2)</b>	<b>187.606.923,74</b>	<b>26,54</b>	<b>217.584.946,69</b>	<b>36,99</b>	<b>201.020.233,28</b>	<b>42,28</b>	<b>166.396.950,95</b>	<b>25,25</b>
. Segurança Pública	468.720,97	0,25	454.668,54	0,21	1.067.908,98	0,53	4.813.765,50	2,89
. Educação e Cultura	94.816.689,32	50,54	110.767.059,69	50,91	76.151.504,55	37,88	68.640.492,21	41,25
. Alimentação e Nutrição (Educação)	4.844.665,28	2,58	6.902.635,95	3,17	4.661.236,03	2,32	2.687.748,25	1,62
. Saúde	30.749.988,87	16,39	38.908.082,81	17,88	43.923.775,17	21,85	40.003.290,49	24,04
. Serviços de Utilidade Pública	36.291.412,32	19,34	37.821.227,39	20,16	45.196.601,14	20,77	29.363.605,21	14,61
. Abastecimento	2.593.020,98	1,38	3.296.544,44	1,52	3.122.307,24	1,55	1.734.657,17	1,04
. Alimentação e Nutrição ( Assistência)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
. Comércio (Geração de Renda)	85.482,88	0,05	113.970,56	0,05	179.609,58	0,09	3.489.546,24	2,10
. Assistência (Social)	11.413.851,60	6,08	11.302.692,23	5,19	13.343.153,60	6,64	10.164.914,84	6,11
. Habitação	6.343.091,52	3,38	8.018.065,03	3,69	13.374.136,98	6,65	5.498.931,05	3,30
<b>I.1.2 - Investimento Estruturantes (3)</b>	<b>519.405.551,94</b>	<b>73,46</b>	<b>370.660.634,32</b>	<b>63,01</b>	<b>274.458.272,55</b>	<b>57,72</b>	<b>492.680.973,08</b>	<b>74,75</b>
<b>I.2 - Outras Despesas Orçamentárias</b>	<b>97.419.620,29</b>	<b>12,11</b>	<b>136.594.743,20</b>	<b>18,84</b>	<b>150.011.957,13</b>	<b>23,98</b>	<b>78.124.453,68</b>	<b>10,60</b>
<b>II - Orçamento Executado da Receita</b>	<b>815.937.156,60</b>	<b>100,00</b>	<b>570.928.444,97</b>	<b>100,00</b>	<b>628.862.579,36</b>	<b>100,00</b>	<b>720.796.919,35</b>	<b>100,00</b>
Receita Própria	258.234.417,11	31,65	182.239.972,24	31,92	163.889.558,09	26,06	142.224.377,88	19,73
Transferências Federais	83.823.046,90	10,27	68.121.311,81	11,93	151.514.563,55	24,09	79.991.103,64	11,10
Transferências Estaduais	228.435.731,69	28,00	275.773.187,78	48,30	220.677.331,90	35,09	148.744.190,70	20,64
Operações de Crédito	242.843.820,44	29,76	38.424.232,68	6,73	92.698.320,37	14,74	349.837.247,14	48,53
Outras Receitas Orçamentárias	2.600.140,46	0,32	6.369.740,46	1,12	82.805,45	0,01	0,00	0,00
<b>Superávit / Déficit Orçamentário (II - I)</b>	<b>11.505.060,63</b>		<b>-153.911.879,24</b>		<b>3.372.116,40</b>		<b>-16.405.458,36</b>	
<b>III - Posições Patrimoniais</b>								
<b>III. 1 - Ativo Real ( III.1.1 + III.1.2)</b>	<b>355.516.959,43</b>		<b>347.050.952,41</b>		<b>216.114.535,30</b>		<b>94.865.880,07</b>	
III. 1.1 - Ativo Financeiro	158.960.457,63		11.741.994,36		60.047.440,66		21.443.286,30	
III. 1.2 - Ativo Permanente	196.556.501,81		335.308.958,05		156.067.094,63		73.422.593,77	
<b>III. 2. - Passivo Real( III.2.1 + III.2.2)</b>	<b>1.080.145.009,50</b>		<b>725.352.750,70</b>		<b>1.191.418.838,45</b>		<b>1.570.430.271,76</b>	
III.2.1 - Passivo Financeiro	148.906.435,42		160.703.021,74		196.726.246,42		108.956.004,04	
III.2.2 - Passivo Permanente	931.238.574,07		564.649.728,95		994.692.592,03		1.461.474.267,72	

Fonte: Balanços da PBH - Valores a preços de dezembro de 1998.

Continua...

(1) - Participação relativa sobre o total da despesa realizada

(2) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados

(3) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados

## Continuação

Especificação	1989 (R\$)	%	1990 (R\$)	%	1991 (R\$)	%	1992 (R\$)	%
<b>I - Orçamento Executado da Despesa</b>	<b>875.556.843,09</b>	<b>100,00</b>	<b>863.712.784,23</b>	<b>100,00</b>	<b>989.378.618,50</b>	<b>100,00</b>	<b>946.051.431,31</b>	<b>100,00</b>
<b>I.1 - Total de Investimento (1)</b>	<b>539.362.662,62</b>	<b>61,60</b>	<b>601.835.284,26</b>	<b>69,68</b>	<b>739.581.846,61</b>	<b>74,75</b>	<b>605.242.801,17</b>	<b>63,98</b>
<b>I.1.1 - Subtotal Investimento Social (2)</b>	<b>346.114.055,31</b>	<b>64,17</b>	<b>313.455.138,35</b>	<b>52,08</b>	<b>370.153.273,85</b>	<b>50,05</b>	<b>388.197.757,97</b>	<b>64,14</b>
. Segurança Pública	1.001.815,93	0,29	761.378,71	0,24	5.034.833,62	1,36	3.591.131,02	0,93
. Educação e Cultura	176.618.433,31	51,03	197.615.033,23	63,04	220.690.533,93	59,62	218.183.364,02	56,20
. Alimentação e Nutrição (Educação)	2.642.305,18	0,76	1.162.115,46	0,37	2.647.997,22	0,72	1.856.732,09	0,48
. Saúde	67.462.374,50	19,49	50.426.305,31	16,09	62.893.563,70	16,99	64.202.833,27	16,54
. Serviços de Utilidade Pública	85.398.332,60	22,00	56.389.066,54	14,53	65.141.583,57	16,78	73.699.405,50	18,99
. Abastecimento	839.826,93	0,24	502.789,60	0,16	664.507,82	0,18	370.430,07	0,10
. Alimentação e Nutrição ( Assistência)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
. Comércio (Geração de Renda)	39.621,31	0,01	453.493,91	0,14	625.312,18	0,17	681.548,27	0,18
. Assistência (Social)	5.991.251,08	1,73	3.531.930,77	1,13	3.956.209,31	1,07	12.391.808,17	3,19
. Habitação	6.120.094,47	1,77	2.613.024,83	0,83	8.498.732,49	2,30	13.220.505,57	3,41
<b>I.1.2 - Investimentos Estruturantes (3)</b>	<b>193.248.607,32</b>	<b>35,83</b>	<b>288.380.145,91</b>	<b>47,92</b>	<b>369.428.572,76</b>	<b>49,95</b>	<b>217.045.043,20</b>	<b>35,86</b>
<b>I.2 - Outras Despesas Orçamentárias</b>	<b>336.194.180,47</b>	<b>38,40</b>	<b>261.877.499,97</b>	<b>30,32</b>	<b>249.796.771,89</b>	<b>25,25</b>	<b>340.808.630,14</b>	<b>36,02</b>
<b>II - Orçamento Executado da Receita</b>	<b>809.183.916,70</b>	<b>100,00</b>	<b>779.941.334,54</b>	<b>100,00</b>	<b>904.594.662,10</b>	<b>100,00</b>	<b>931.766.971,30</b>	<b>100,00</b>
Receita Própria	370.868.873,05	45,83	390.399.548,18	50,05	452.600.276,84	50,03	489.438.702,76	52,53
Transferências Federais	100.298.587,36	12,40	84.434.366,48	10,83	87.857.049,83	9,71	77.967.582,26	8,37
Transferências Estaduais	291.920.833,76	36,08	271.442.918,97	34,80	267.220.414,89	29,54	257.815.805,40	27,67
Operações de Crédito	46.043.071,94	5,69	13.302.580,78	1,71	47.533.068,07	5,25	38.873.908,61	4,17
Outras Receitas Orçamentárias	52.550,60	0,01	20.361.920,12	2,61	49.383.852,47	5,46	67.670.972,27	7,26
<b>Superávit / Déficit Orçamentário (II - I)</b>	<b>-66.372.926,39</b>		<b>-83.771.449,70</b>		<b>-84.783.956,40</b>		<b>-14.284.460,01</b>	
<b>III - Posições Patrimoniais</b>								
<b>III. 1 - Ativo Real ( III.1.1 + III.1.2)</b>	<b>612.051.004,46</b>		<b>263.619.897,70</b>		<b>423.706.451,99</b>		<b>1.060.486.204,87</b>	
III. 1.1 - Ativo Financeiro	21.683.749,57		61.831.903,18		21.940.948,94		33.935.621,14	
III. 1.2 - Ativo Permanente	590.367.254,89		201.787.994,52		401.765.503,05		1.026.550.583,73	
<b>III. 2. - Passivo Real( III.2.1 + III.2.2)</b>	<b>2.465.134.077,69</b>		<b>969.648.896,16</b>		<b>1.235.926.007,81</b>		<b>1.615.349.213,56</b>	
III.2.1 - Passivo Financeiro	330.486.842,19		175.966.487,65		140.341.123,05		185.634.269,35	
III.2.2 - Passivo Permanente	2.134.647.235,50		793.682.408,51		1.095.584.884,75		1.429.714.944,21	

Fonte: Balanços da PBH - Valores a preços de dezembro de 1998.

- (1) - Participação relativa sobre o total da despesa realizada  
(2) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados  
(3) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados

Continua...

## Continuação

Especificação	1993 (R\$)	%	1994 (R\$)	%	1995 (R\$)	%	1996 (R\$)	%
<b>I - Orçamento Executado da Despesa</b>	<b>1.016.012.147,17</b>	<b>100,00</b>	<b>1.029.972.735,43</b>	<b>100,00</b>	<b>1.096.966.401,04</b>	<b>100,00</b>	<b>1.124.413.006,81</b>	<b>100,00</b>
<b>I.1 - Total de Investimento (1)</b>	<b>636.477.746,41</b>	<b>62,64</b>	<b>738.752.877,94</b>	<b>71,73</b>	<b>826.994.780,93</b>	<b>75,39</b>	<b>864.750.612,81</b>	<b>76,91</b>
<b>I.1.1 - Subtotal Investimento Social (2)</b>	<b>486.070.099,91</b>	<b>76,37</b>	<b>581.493.667,77</b>	<b>78,71</b>	<b>686.198.165,45</b>	<b>82,97</b>	<b>698.930.705,75</b>	<b>80,82</b>
. Segurança Pública	282.354,15	0,06	306.484,42	0,05	303.946,76	0,04	294.761,21	0,04
. Educação e Cultura	241.071.360,13	49,60	216.475.138,33	37,23	212.675.746,81	30,99	219.046.377,17	31,34
. Alimentação e Nutrição (Educação)	3.653.491,72	0,75	6.152.771,68	1,06	4.201.240,55	0,61	4.593.405,21	0,66
. Saúde	124.807.738,13	25,68	239.493.645,99	41,19	351.255.479,45	51,19	341.344.917,98	48,84
. Serviços de Utilidade Pública	89.558.869,68	18,43	83.867.078,34	14,42	76.442.676,91	11,14	85.067.504,42	12,17
. Abastecimento	681.513,41	0,14	3.101.369,72	0,53	3.450.834,68	0,50	6.270.224,61	0,90
. Alimentação e Nutrição ( Assistência)	0,00	0,00	2.427.939,15	0,42	1.256.599,28	0,18	1.036.332,18	0,15
. Comércio (Geração de Renda)	1.575.988,86	0,32	1.022.096,86	0,18	2.214.834,34	0,32	2.703.741,85	0,39
. Assistência (Social)	13.809.123,94	2,84	12.851.272,61	2,21	12.082.136,88	1,76	13.489.179,90	1,93
. Habitação	10.629.659,87	2,19	15.795.870,65	2,72	22.314.669,78	3,25	25.084.261,20	3,59
<b>I.1.2 - Investimento Estruturantes (3)</b>	<b>150.407.646,50</b>	<b>23,63</b>	<b>157.259.210,17</b>	<b>21,29</b>	<b>140.796.615,48</b>	<b>17,03</b>	<b>165.819.907,06</b>	<b>19,18</b>
<b>I.2 - Outras Despesas Orçamentárias</b>	<b>379.534.400,76</b>	<b>37,36</b>	<b>291.219.857,49</b>	<b>28,27</b>	<b>269.971.620,11</b>	<b>24,61</b>	<b>259.662.394,00</b>	<b>23,09</b>
<b>II - Orçamento Executado da Receita</b>	<b>1.117.293.615,10</b>	<b>100,00</b>	<b>1.023.240.142,69</b>	<b>100,00</b>	<b>1.015.046.137,32</b>	<b>100,00</b>	<b>1.095.378.497,53</b>	<b>100,00</b>
Receita Própria	702.245.372,76	62,85	559.654.250,16	54,69	472.770.693,31	46,58	509.046.157,43	46,47
Transferências Federais	92.390.858,33	8,27	226.025.102,00	22,26	334.611.508,74	32,97	363.941.113,66	33,23
Transferências Estaduais	259.657.880,78	23,24	227.307.032,45	22,26	194.060.709,05	19,53	205.679.050,23	18,78
Operações de Crédito	12.623.278,85	1,13	5.548.532,87	0,54	4.102.124,24	0,40	15.769.216,13	1,44
Outras Receitas Orçamentárias	50.376.224,37	4,51	4.253.468,66	0,42	5334.391,81	0,53	942.960,08	0,09
<b>Superávit / Déficit Orçamentário (II - I)</b>	<b>101.281.467,93</b>		<b>-168.296.943,39</b>		<b>-81.920.263,72</b>		<b>-29.034.509,28</b>	
<b>III - Posições Patrimoniais</b>								
<b>III. 1 - Ativo Real ( III.1.1 + III.1.2)</b>	<b>2.434.672.565,33</b>		<b>937.899.395,57</b>		<b>632.444.087,91</b>		<b>742.984.829,37</b>	
III. 1.1 - Ativo Financeiro	242.191.559,79		47.703.839,59		37.642.893,53		20.429.561,64	
III. 1.2 - Ativo Permanente	2.192.481.005,54		890.195.555,99		594.801.194,38		722.555.267,73	
<b>III. 2. - Passivo Real( III.2.1 + III.2.2)</b>	<b>2.265.373.971,13</b>		<b>998.989.672,65</b>		<b>645.732.592,62</b>		<b>674.070.104,19</b>	
III.2.1 - Passivo Financeiro	149.946.860,11		212.865.700,69		181.607.669,27		159.463.561,72	
III.2.2 - Passivo Permanente	2.115.427.111,02		786.123.971,96		464.124.923,34		514.606.542,47	

Fonte: Balanços da PBH - Valores a preços de dezembro de 1998.

Continua...

- (1) - Participação relativa sobre o total da despesa realizada  
(2) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados  
(3) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados

## Continuação

Especificação	1997 (R\$)	%	1998 (R\$)	%
<b>I - Orçamento Executado da Despesa</b>	<b>1.268.993.193,49</b>	<b>100,00</b>	<b>1.231.102.491,91</b>	<b>100,00</b>
<b>I.1 - Total de Investimento (1)</b>	<b>957.382.620,38</b>	<b>75,44</b>	<b>958.407.345,84</b>	<b>77,85</b>
<b>I.1.1 - Subtotal Investimento Social (2)</b>	<b>824.364.619,64</b>	<b>86,11</b>	<b>813.181.506,22</b>	<b>84,85</b>
. Segurança Pública	332.196,54	0,04	358.384,69	0,04
. Educação e Cultura	238.049.826,67	28,88	278.317.627,37	34,23
. Alimentação e Nutrição (Educação)	7.648.561,46	0,93	6.109.542,65	0,75
. Saúde	455.050.833,29	55,20	390.558.241,36	48,03
. Serviços de Utilidade Pública	80.536.812,82	9,77	87.902.793,58	10,81
. Abastecimento	5.918.412,61	0,72	6.135.602,04	0,75
. Alimentação e Nutrição ( Assistência)	1.525.210,44	0,19	1.430.422,64	0,18
. Comércio (Geração de Renda)	2.942.435,04	0,36	2.214.809,73	0,27
. Assistência (Social)	15.089.548,42	1,83	18.151.851,51	2,23
. Habitação	17.270.782,35	2,10	22.002.230,65	2,71
<b>I.1.2 - Investimento Estruturantes (3)</b>	<b>133.018.000,74</b>	<b>13,89</b>	<b>145.225.839,62</b>	<b>15,15</b>
<b>I.2 - Outras Despesas Orçamentárias</b>	<b>311.610.573,11</b>	<b>24,56</b>	<b>272.695.146,07</b>	<b>22,15</b>
<b>II - Orçamento Executado da Receita</b>	<b>1.122.244.407,44</b>	<b>100,00</b>	<b>1.229.665.020,81</b>	<b>100,00</b>
Receita Própria	505.018.981,64	45,00	547.657.715,00	44,54
Transferências Federais	384.964.397,18	34,30	391.854.497,67	31,87
Transferências Estaduais	209.006.587,08	18,62	270.811.833,18	22,02
Operações de Crédito	21.953.697,31	1,96	15.842.078,99	1,29
Outras Receitas Orçamentárias	1.300.744,23	0,12	3.498.895,96	0,28
<b>Superávit / Déficit Orçamentário (II - I)</b>	<b>-146.748.786,05</b>		<b>-1.437.471,10</b>	
<b>III - Posições Patrimoniais</b>				
<b>III. 1 - Ativo Real ( III.1.1 + III.1.2)</b>	<b>967.690.802,13</b>		<b>1.569.543.353,83</b>	
III. 1.1 - Ativo Financeiro	15.534.350,38		21.978.288,62	
III. 1.2 - Ativo Permanente	952.156.451,75		1.547.565.065,21	
<b>III. 2. - Passivo Real( III.2.1 + III.2.2)</b>	<b>801.082.210,66</b>		<b>770.047.691,06</b>	
III.2.1 - Passivo Financeiro	288.485.908,62		247.817.015,81	
III 2.2 - Passivo Permanente	512.596.302,04		522.230.675,25	

Fonte: Balanços da PBH - Valores a preços de dezembro de 1998.

(1) - Participação relativa sobre o total da despesa realizada

(2) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados

(3) - participação relativa sobre o total de investimentos realizados

Antes de abordar o conteúdo da gestão orçamentária da PBH faz-se necessário justificar o desdobramento dos investimentos da PBH em: 1 – *Investimento Social* e 2 – *Investimento Estruturante*, categorias utilizadas na composição da Tabela 2.7. Adotou-se um conceito mais abrangente para *Investimento Social* do que o geralmente utilizado para fins de análise econômica, buscando com isso uma informação de gasto mais realística na área social do município. Este conceito se baseia na classificação orçamentária funcional-programática, instrumento de identificação contábil gerencial que demonstra as ações governamentais por finalidade de gastos.

*Investimento Social* são os gastos com a produção dos bens destinados ao usufruto público, além das despesas com a operação e funcionamento das ações governamentais geradoras de metas físicas à sociedade; dentre estes gastos operacionais, estão apropriadas as despesas com pessoal dos servidores lotados nas unidades setoriais da PBH, responsáveis pelos serviços sociais à população. Fazem parte do cálculo do *Investimento Social* os programas finalísticos – geradores diretos de bens e serviços à sociedade – e os bens não finalísticos de alcance social apenas setorial, conhecidos como investimentos “*não estruturantes*”. Os investimentos “*não estruturantes*” são intervenções públicas na provisão de bens e equipamentos limitados espacialmente e direcionados a um público específico. Esta categoria de investimentos, apesar de ser de alcance social restrito, oferece bens e serviços em caráter permanente, atendendo de forma pontual a segmentos da sociedade, sem oferecer benefício público direto universal aos demais membros da sociedade.

Fazem parte dos investimentos “*não estruturantes*” os gastos realizados através do programa “*Orçamento Participativo*” que, apesar de ser um empreendimento realizado com participação social, não teve alcance universalizado na oferta dos bens públicos. O programa ficou caracterizado pela priorização e aprovação das obras pela sociedade, sem a preocupação de estender seus benefícios ao contingente maior da população. Esta restrição do benefício não exclui o conteúdo social do gasto, estando categorizado como *Investimentos Sociais* nos diversos itens da Tabela 2.7.

Diante desses entendimentos e definições, é necessário explicar de forma mais detalhada as razões de inclusão de certas despesas orçamentárias, classificadas para fins do presente trabalho como *Investimentos Sociais*.

A escolha de “*Segurança Pública*” como *Investimento Social* se dá em decorrência do processamento de gastos com a manutenção do Fundo de Calamidade Pública, serviços de assistência militar, policiamento militar e defesa social, em atendimento a demandas pontuais da sociedade.

A função “*Educação e Cultura*” processa gastos com educação da criança de 0 a 6 anos, ampliação e reforma de unidades de ensino, ensino regular, suplência educacional a jovens e adultos, dentre outros gastos correlatos. Com relação à cultura, respectivamente, encontram-se despesas com a difusão cultural, em especial a manutenção de equipamentos e próprios culturais, e eventos do calendário institucional do município.

Na área de “*Saúde*”, dentre outros gastos, aplicam-se recursos com assistência médica e sanitária aos munícipes de Belo Horizonte e adjacências, construção e reforma de unidades de saúde das Administrações Regionais, cobertura dos serviços hospitalares privados e públicos (Gestão Semiplena/Plena), vacinação e combate a zoonoses.

No setor “*Alimentação e Nutrição*” ,contextualizado na implementação de políticas públicas de “*Segurança Alimentar*”, apropriam-se, em especial, os gastos com merenda escolar e assistência nutricional à população desnutrida.

Há de se destacar também, como aporte de recursos sociais, os “*Serviços de Utilidade Pública*”, desdobrados em coleta domiciliar e especial, varrição e capina de vias públicas, além dos serviços funerários, custeio e ampliação de redes de iluminação pública. Estes últimos são executados pelo Estado de Minas Gerais e financiados com recursos do município de Belo Horizonte, de acordo com as demandas recebidas da sociedade diretamente pela Cia. Energética de Minas Gerais - CEMIG e pelas Administrações Regionais da PBH.

No setor “*Abastecimento*”, identificam-se programas sociais de fomento à produção de alimentos, comercialização a preço de custo dos produtos alimentícios,

gerenciamento do sistema de abastecimento atacadista e varejista, sendo extensivo o controle do comércio das feiras e mercados distritais, e a oferta de alimentação preparada a baixo custo por meio do Restaurante Popular.

A ação pública de cunho social, no setor “*Comércio*”, está presente na promoção interna dos negócios industriais e comerciais, objetivando a geração de renda e emprego por meio de incubadoras de empresas de base tecnológica, e incentivo ao empreendedorismo econômico.

Na área “*Assistência*”, dentre os vários programas implementados de políticas públicas compensatórias, a Prefeitura de Belo Horizonte apoia as organizações sociais e culturais da comunidade negra, dos direitos humanos e cidadania, dos direitos da mulher, concede assistência ao menor, ao deficiente físico, constrói e mantém unidades de assistência e equipamentos sociais, repassa recursos aos fundos municipais da criança e adolescente, e de assistência social. Dois outros programas de alcance social são geridos pelo município na área assistencial: o atendimento a crianças até seis anos de idade, por meio de auxílio financeiro a creches privadas conveniadas, e o apoio ao Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de incentivar e permitir a participação social na fiscalização do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por último, no tocante aos gastos com “*Habitação*”, há investimentos em implantação de habitações populares, melhorias urbanas em favelas, implementação e manutenção de conjuntos habitacionais, o que deixa evidenciada a iniciativa de atender, pelo menos de forma parcial, as pessoas que não têm condições de ingressar nos programas de financiamento da casa própria e necessitam de infraestrutura para melhoria das condições de vida e habitabilidade.

A partir dessas considerações sobre a inclusão de ações governamentais como *Investimentos Sociais*, faz-se também necessário justificar a classificação de vários programas governamentais como “*Investimentos Estruturantes*”. A gestão pública considera como “*Investimentos Estruturantes*” os investimentos ou intervenções urbanas geradores de utilização pública de alcance universalizado, cujos bens e equipamentos são de domínio e usufruto da sociedade de forma indiscriminada. No presente trabalho, agregam-se aos “*Investimentos Estruturantes*”,

os gastos com sua operação e recuperação, por entender que existe um custo de funcionamento e depreciação na oferta dos grandes investimentos à sociedade.

A categorização do programa “*Transporte*” como “*Investimento Estruturante*” se deve à universalidade e ao alcance do empreendimento público direcionado a facilitar a locomoção nas vias urbanas, como intervenções no trânsito, pavimentação e recuperação viária, construção de trincheiras, viadutos e túneis.

Quanto ao “*Saneamento*”, está categorizado como “*Investimento Estruturante*”, por ser uma intervenção urbana que propicia um benefício social de grande alcance, por meio de combate às inundações, dessassoreamento de lagoas, drenagem de fundos de vale e canalizações de água e esgoto para acesso viário. Em caso, porém, de intervenções sociais de infra-estrutura em vilas e favelas de saneamento básico, a apropriação da despesa é computada como *Investimento Social*, no programa “*Habitação Popular*”.

Não foram incluídos como Investimentos Sociais, fazendo parte de *Outras Despesas Orçamentárias*, as despesas identificadas como atividades públicas sem caráter finalístico, caracterizando-se como *atividades meio* de suporte administrativo e operações especiais, tais como a quitação do serviço da dívida fundada e/ou gastos que não contribuam para atingimento das metas sociais. Estas despesas, portanto, não serão analisadas, por não estarem no escopo de avaliação dos quantitativos orçamentários dos programas públicos com participação social.

Também o programa previdenciário não faz parte dos *Investimentos Sociais* e nem dos “*Investimentos Estruturantes*”, estando categorizado como “*Outras Despesas Orçamentárias*”, por ser um aporte de recursos públicos direcionado a cobrir um direito individual dos inativos e pensionistas dos servidores da PBH, o que não caracteriza um benefício Previdenciário universal, de alcance social geral.

Os gastos com o Poder Legislativo do Município de Belo Horizonte, precatórios judiciais, e demais encargos administrativos também são categorizados como “*Outras Despesas Orçamentárias*”, por não gerarem ações finalísticas e sim, atividades meio sem mensuração física da prestação de serviços públicos.

Ainda com o objetivo de esclarecer a organização da Tabela 2.7, o item “*Posições Patrimoniais*” (item III da Tabela) diz respeito aos aspectos quantitativos do patrimônio público formados pelo *Ativo Real* e *Passivo Real*. O *Ativo Real* constitui o somatório do *Ativo Financeiro* e *Ativo Permanente*. Segundo Angélico (1990), o *Ativo Financeiro* representa as disponibilidades, os créditos, valores e pendências realizáveis em valores numerários. O *Ativo Permanente* compreende os bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependam de autorização legislativa. O *Passivo Real* é o somatório do *Passivo Financeiro* e *Passivo Permanente*. Além disso, segundo Angélico (1990), o *Passivo Financeiro* compreende as contas representativas da dívida flutuante, entendendo ser essa dívida flutuante os compromissos cuja exigibilidade é inferior a doze meses. *Passivo Permanente* compreende as dívidas fundadas e outras condicionadas a autorização legislativa, tanto para sua constituição quanto para seu resgate. Em outras palavras, é o compromisso com prazo superior a doze meses de vencimento na sua constituição que cria uma exigibilidade a longo prazo para a entidade pública.

Feitas estas considerações acerca da concepção da Tabela 2.7, o presente trabalho passa a analisar o fluxo de recebimento e aplicação de recursos fiscais, o respectivo impacto desta gestão orçamentária no patrimônio público da Prefeitura de Belo Horizonte no período de 1985 a 1998, além de identificar o alcance social e a efetividade do desempenho governamental na gerência destes recursos.

No que diz respeito ao recebimento de recursos diretamente arrecadados pelo município, houve considerável aumento dos mesmos nos últimos 15 anos. Em 1985, a Receita Própria constituía 31,65% da Receita Orçamentária, tendo passado para 44,54% em 1998. Isto se deve ao aperfeiçoamento da gestão tributária, revisão constante da legislação fiscal, reforma tributária constitucional e crescimento da atividade econômica de prestação de serviços, como atesta o PIB municipal no período 1993/1998.

O crescimento dos recursos arrecadados diretamente pelo município de Belo Horizonte foi seguido pelo aumento substancial do recebimento de Transferências Constitucionais e Negociadas pela União e Estado. A participação das Transferências Estaduais e Federais no total da Receita Orçamentária da PBH foi de 38,27% em 1985, sendo que no exercício de 1998 ampliou-se para 53,89%.

Houve um significativo aumento de repasses, mesmo com diversas medidas do governo federal procurando reduzir o número e valor das transferências constitucionais.

A justificativa do crescimento das transferências está relacionada à remuneração dos serviços públicos assumidos pelo município, a partir das esferas federal e estadual, em diversos setores sociais, dentre eles, a área de Saúde. Esta assunção dos serviços de Saúde iniciou-se na administração Hélio Garcia e foi ampliada, a partir de 1994, na administração Patrus Ananias com o município passando à categoria de gestão Semi-Plena, o que contribuiu para um aumento significativo da participação relativa do gasto da Saúde na despesa total. A Tabela 2.7 demonstra que a participação anual dos gastos com Saúde nos Investimentos Totais do município no período de 1985 a 1992 não superou o patamar de 24,04%. Após a implantação da gestão Semiplena, o setor Saúde amplia sua participação relativa para o patamar de 50% (1995-1998).

Outra justificativa para o crescimento da Receita no Município é a Reforma Tributária, realizada no bojo da Constituição Federal de 1988, que trouxe benefícios imediatos à gestão Pimenta da Veiga, a partir de 1989, tendo contribuído para tal, o aumento da repartição do bolo tributário para os municípios ( FPM e IPI – Exportação), e, em especial, o alargamento da base tributária do ICM, com a incorporação dos impostos únicos federais, transformado em ICMS, além do aumento da participação municipal de 20% para 25%, na arrecadação do tributo estadual.

Quanto aos recursos obtidos através de operações de crédito, o fluxo de Ingresso de Recursos foi inverso em relação às Receitas Próprias e Transferências Constitucionais. No exercício de 1985, as Operações de Crédito contribuíram com 29,76% do total da receita arrecadada, tendo o percentual caído para 1,29% em 1998. Tal fato permite afirmar que o município praticamente não obteve capital de terceiros - financiamento de instituições bancárias nacionais e internacionais a longo prazo - para aplicação em investimentos públicos em quase toda a década de 90, diferentemente do ocorrido em quase toda a década de 80. Isso pode ser explicado pela facilidade de obtenção de empréstimos no início da década de 80 e a escassez

de recursos no mercado financeiro nacional e internacional no início da década seguinte.

Esta ausência de recursos de Operações de Crédito, que começou a ser sentida no final da década de 80, justifica, em parte, a redução do fluxo da realização de obras de intervenção urbana de grande porte em Belo Horizonte - categorizadas como Investimentos Estruturantes-, principalmente na década de 90. Fez aumentar, além disto, o endividamento a curto prazo, no mesmo período, como alternativa para a obtenção de recursos objetivando atender as demandas sociais não estruturantes.

Se, pelo fluxo de Ingresso de Recursos é observado, em quase todo o período, um aumento constante de receitas, a análise da aplicação destas receitas buscará averiguar se houve aumento de alocação de Recursos na área social.

Entendem-se como área social os segmentos ou setores da sociedade, que necessitam de intervenções públicas para provimento de serviços e bens sociais. Estas intervenções são realizadas por meio de ações governamentais em diversas finalidades programáticas, após um processo de análise social. Este processo de análise e atendimento por área social é iniciado com a realização de diagnóstico e levantamento das demandas públicas, traçando as diretrizes, definindo as prioridades, objetivos e metas a serem executadas. A alocação de recursos é feita pela gestão orçamentária.

A Tabela 2.7 busca identificar a execução dos serviços e investimentos urbanos da PBH em determinados programas sociais. Esta identificação pode não ser totalmente exata, por algum ato de apropriação incorreta da despesa, praticado na execução orçamentária pelos próprios gestores dos créditos orçamentários, mas que não distorcem as interpretações apresentadas.

Nos anos oitenta não se destacou a alocação de recursos na área social, mesmo vivendo a cidade as conseqüências da crise sócio-econômica do início daquela década. A Tabela 2.7 demonstra que em 1985, os investimentos na área social representavam 26,54%, em relação ao total de investimentos do município, chegando em 1989 a uma aplicação de 64,17%, sendo a Educação e Cultura o grande item social a destacar naquele ano. Há de ressaltar que nas administrações

Ruy Lage e Sérgio Ferrara, os “*Investimentos Estruturantes*” eram superiores aos *Investimentos Sociais*, pelo fato de naquela época existirem financiamento disponível e transferências negociadas, vinculadas ao atendimento das obras de grande vulto. A reversão deste cenário deu-se a partir da administração Pimenta da Veiga (1989), tendo contribuído para tal fato a escassez de recursos para Operações de Crédito no mercado financeiro, além da redução dos repasses federal e estadual de recursos vinculados à realização de obras estruturantes. Como já abordado anteriormente, a consequência desta redução dos recursos vinculados foi a diminuição dos Investimentos Estruturantes.

Na década de 90, o ritmo de expansão na aplicação de recursos na categoria Investimentos Sociais foi mais acentuado, sendo que em 1991 e 1992 as participações desses gastos no total de investimentos da PBH foram de 50,05% e 64,14%, respectivamente. Isto comprova a inversão de prioridades dos investimentos por força de uma realidade econômica - a redução do fluxo de capital de terceiros a partir da administração Pimenta da Veiga (1989). Além disto, houve também a tentativa da PBH em contribuir para a redução de um passivo social, já visível pelas naturezas de reivindicações apresentadas pelos municípios. Pode-se, portanto, afirmar que a inversão das prioridades na PBH, entre aplicações em Investimentos Estruturantes *versus* Investimentos Sociais dá-se ainda no Governo Pimenta da Veiga (1989), prosseguindo nos governos Azeredo, Patrus e Célio de Castro.

Em 1993, no primeiro ano da administração Patrus, o Investimento Social ampliou-se para 76,37% dos investimentos totais, continuando em patamares altos: 1994 – 78,71%; 1995 – 82,97%; 1996 – 80,82%; 1997 – 86,11%; 1998 – 84,85%.

Esta considerável aplicação de recursos na área social, realizada pelo município de Belo Horizonte, justifica-se pela assunção de serviços estaduais e federais na área de saúde (gestão Semiplena), tendo também contribuído para o aumento de despesas sociais, num grau menor de participação, a gestão do orçamento participativo implantada na PBH a partir de 1993. Este fato possibilitou maior visibilidade a demandas de programas de cunho social e setorial. Outra ação governamental voltada para a área social, na gestão Patrus, foi o aporte de

recursos em políticas públicas compensatórias, principalmente em creches para crianças de 0 a 6 anos e segurança alimentar à população.

Esta assunção de serviços sociais foi além da capacidade de geração de recursos próprios e de obtenção de transferências fiscais. Em outras palavras, o crescimento do atendimento dos serviços públicos sociais, já no início da década de 90, não teve receita suficiente para o seu financiamento, o que ocasionou constantes e crescentes déficits orçamentários e financeiros no período 90/98. A forma encontrada para financiar o crescimento dos Investimentos Sociais foi a obtenção de empréstimos a curto prazo junto às instituições bancárias e a utilização do capital de giro do próprio fornecedor, utilizando como prática o atraso de pagamento aos credores. A exceção ficou por conta dos serviços de saúde, financiados praticamente pelo governo federal (gestões semiplena e plena), constituindo-se na grande fonte de receita vinculada ao setor social.

O crescente endividamento público municipal a curto prazo será analisado pelo presente trabalho por meio do Índice de Liquidez Corrente, adotado pelas normas de convenção de auditoria pública. O ILC é constituído pela divisão do Ativo Financeiro (disponibilidade, créditos e valores de liquidez inferiores a doze meses) pelo Passivo Financeiro (exigibilidade com prazo de vencimento inferior a doze meses), possibilitando obter uma leitura de quanto se tem de recursos para pagamento dos compromissos a curto prazo.

Nos dois primeiros anos da administração Célio de Castro, o ILC foi de 0,05 em 1997 e 0,09 em 1998. Isto significa que, para cada R\$1,00 de dívida contraída a curto prazo, o município possuía em 1997 e 1998, recursos da ordem de cinco e nove centavos, respectivamente, para quitar os compromissos assumidos. Conclui-se que, nos dois primeiros anos da Administração Célio, não existia lastro financeiro para honrar a dívida flutuante apurada no final de cada exercício anterior, tendo sido comprometidos parcialmente os recursos dos exercícios seguintes. O Índice de Liquidez Corrente do ano de 1997 apresentou a pior situação de endividamento de toda a série histórica estudada no presente trabalho, se observarmos os componentes das Posições Patrimoniais contidos no item III da Tabela 2.7.

Esta situação de considerável endividamento da PBH a curto prazo é extensiva aos três últimos anos da administração Patrus, num patamar ligeiramente melhor em relação à administração Célio de Castro. Em 1994 o índice foi de 0,23, em 1995 se apurou 0,21 e em 1996, último ano da administração Patrus, o índice fechou em 0,13. A exceção da situação deficitária se restringiu a 1993, na administração Patrus, tendo sido apurado o ILC de 1,62. A justificativa para o superávit em 1993 foi a arrecadação fiscal oriunda dos rendimentos de aplicação financeira da receita ingressada, gerando uma disponibilidade de caixa no final do ano que propiciou o saldo positivo. A partir de 1994 até 1996, retorna-se ao processo de endividamento de forma gradativa, contribuindo este déficit para impactar negativamente a gestão do primeiro ano da administração Célio de Castro.

Na gestão Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo, a situação apurada é também negativa, com ligeira melhora no exercício de 1990. Não obstante a partir de 1989 a PBH ter recebido um considerável aporte de recursos em virtude da reforma tributária, os Índices de Liquidez Correntes, a seguir demonstrados, apontam grau de endividamento alto no período: 0,07 (1989), 0,36 (1990), 0,16 (1991), 0,19 (1992). Estes índices reforçam a tese de que não basta obter receita em grande volume, se a gestão fiscal da despesa não é adequada à realidade do montante recebido. Na administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo, apesar do significativo aumento de ingresso de recursos em relação à gestão Sérgio Ferrara, percebe-se que o aumento dos Investimentos Sociais foi financiado por operações de crédito a curto prazo, gerando redução do ILC. A gestão conviveu ainda com déficits orçamentários superiores a 10% da receita fiscal em três dos quatros anos de gestão pública, obrigando a busca do capital de terceiros para financiar a despesa fiscal.

A gestão Ferrara foi marcada também pelo desequilíbrio patrimonial. Em 1986 o ILC ficou em 0,08, tendo ocorrido em 1987 melhora da situação patrimonial com apuração de 0,31, em 1988, o último índice da administração Ferrara fechado em 0,20. É importante frisar que o baixo valor da exigibilidade, demonstrado na Tabela 2.7 no exercício de 1988, reflete a transformação da dívida a curto prazo com os empreiteiros, para dívida a longo prazo. Esta operação contábil foi denominada “*confissão de dívida*”, e ocorreu no final da gestão Ferrara, que incorporou como dívida a longo prazo o débito fiscal de exigibilidade imediata, no montante de R\$ 85

milhões, que a Prefeitura tinha com os empreiteiros executores de obras públicas. A operação distorce a apuração do Índice de Liquidez Corrente, referente a 1988, porque muda a natureza da dívida.

Por último, na administração Ruy Lage apura-se uma situação corrente equilibrada. O ILC foi de 1,07, sendo que a explicação disto está no financiamento a longo prazo no início da década de 80 para as obras estruturantes e que propiciou a situação de equilíbrio fiscal da administração Ruy Lage.

**Tabela 2.8**  
**Taxa de crescimento médio anual dos componentes patrimoniais da PBH**  
**Períodos por gestão Sérgio Ferrara a Célio de Castro - 1986 – 1998**

<b>Especificação</b>	<b>1986-1988 (%)</b>	<b>1989-1992 (%)</b>	<b>1993-1996 (%)</b>	<b>1997-1998 (%)</b>	<b>1985-1998 (%)</b>
<b>I - Orçamento Executado da Despesa</b>	<b>0,85</b>	<b>2,59</b>	<b>3,40</b>	<b>-2,99</b>	<b>3,33</b>
<b>I.1 - Total de Investimento (1)</b>	<b>5,85</b>	<b>3,88</b>	<b>10,64</b>	<b>0,11</b>	<b>2,37</b>
<b>I.1.1 – Subtotal Investimento Social (2)</b>	<b>-12,55</b>	<b>3,86</b>	<b>12,73</b>	<b>-1,36</b>	<b>11,94</b>
. Segurança Pública	225,38	52,39	1,43	7,88	-2,04
. Educação e Cultura	-21,28	7,22	-3,11	16,92	8,63
. Alimentação e Nutrição (Educação)	-37,60	-10,99	7,85	-20,12	1,80
. Saúde	1,40	-1,62	39,38	-14,17	21,59
. Serviços de Utilidade Pública	-11,89	-4,75	-1,68	9,15	7,04
. Abastecimento	-27,46	-23,67	108,00	3,67	6,85
. Alimentação e Nutrição (Assistência)	-	-	-34,67	-6,21	-3,99
. Comércio (Geração de Renda)	453,33	155,70	19,50	-24,73	28,44
. Assistência (Social)	-5,17	27,10	-0,77	20,29	3,63
. Habitação	-17,19	28,94	32,76	27,40	10,04
<b>I.1.2 - Investimentos Estruturantes (3)</b>	<b>15,29</b>	<b>3,91</b>	<b>3,27</b>	<b>9,18</b>	<b>-9,34</b>
<b>I.2 - Outras Despesas Orçamentárias</b>	<b>-24,37</b>	<b>0,45</b>	<b>-11,77</b>	<b>-12,49</b>	<b>8,24</b>
<b>II - Orçamento Executado da Receita</b>	<b>12,36</b>	<b>4,76</b>	<b>-0,65</b>	<b>9,57</b>	<b>3,20</b>
Receita Própria	-11,66	9,59	-10,07	8,44	5,95
Transferências Federais	8,36	-1,40	39,36	1,79	12,59
Transferências Estaduais	-26,56	-4,02	-7,40	29,57	1,32
Operações de Crédito	201,74	-5,43	7,62	-27,84	-18,93
Outras Receitas Orçamentárias	-98,70	748,75	-53,40	168,99	2,31
<b>Superávit / Déficit Orçamentário</b>					
<b>III - Posições Patrimoniais</b>					
<b>III. 1 - Ativo Real ( III.1.1 + III.1.2)</b>	<b>-47,72</b>	<b>19,89</b>	<b>-32,41</b>	<b>62,19</b>	<b>12,10</b>
III. 1.1 - Ativo Financeiro	35,14	15,93	-55,78	41,48	-14,11
III. 1.2 - Ativo Permanente	-53,21	20,03	-30,67	62,53	17,20
<b>III. 2. - Passivo Real( III.2.1 + III.2.2)</b>	<b>47,14</b>	<b>-13,02</b>	<b>-32,97</b>	<b>-3,87</b>	<b>-2,57</b>
III.2.1 - Passivo Financeiro	-17,66	-17,33	2,05	-14,10	3,99
III.2.2 - Passivo Permanente	60,88	-12,39	-37,28	1,88	-4,35

Fonte: Balanços da PBH - Valores a preços de dezembro de 1998.

A Tabela 2.8 destaca o crescimento médio anual dos componentes patrimoniais da série histórica do presente trabalho, referente ao período de 1985 a 1998 e por período de mandato dos prefeitos. A taxa média anual de crescimento da despesa fiscal em toda a série histórica estudada foi de 3,33% ligeiramente superior ao da receita fiscal de 3,20%. Isso representa uma expansão física da disponibilidade dos bens e serviços públicos um pouco além da receita arrecadada, tendo o financiamento destes gastos se originado da dívida contraída a curto prazo com crescimento médio anual de 3,99% no mesmo período. A expansão da dívida de curto prazo foi expressiva, especialmente se lembrarmos ter recebido o município recursos oriundos da reforma tributária constitucional e transferências negociadas vinculadas.

Se, por um lado, houve crescimento médio anual do Passivo Financeiro a curto prazo em 3,99%, e diminuição do Ativo Financeiro em 14,11%, como demonstrado na Tabela 2.8, fica evidenciada a dependência, por parte do município, do ingresso de capital de terceiros para financiar seus serviços públicos, em toda a série histórica estudada. Por outro lado, há de se destacar a redução da dívida a longo prazo, obtida através da renegociação dos empréstimos das administrações Pimenta/Azeredo (1989-92) e Patrus (1993-96) junto aos credores. A razão disto foram as facilidades ofertadas por entidades federais aos municípios interessados em flexibilizar o comprometimento de suas receitas com o serviço da dívida. Não podemos, no entanto, afirmar que o alongamento da dívida fundada - exigibilidade superior a doze meses – tenha facilitado o pagamento da dívida a curto prazo, mas sim, propiciado uma situação patrimonial mais favorável à captação de recursos externos.

Continuando a abordar a Tabela 2.8, do ponto de vista patrimonial, houve considerável crescimento da taxa média anual do Ativo Permanente no período 1985 a 1998, (17,20%). Este fato pode ser creditado à revisão monetária dos componentes dos bens móveis e imóveis, incorporação de bens adquiridos e construídos e, principalmente, aumento do crédito fiscal dos contribuintes inadimplentes. Este crédito fiscal não representa necessariamente ganho econômico e financeiro, visto que há créditos fiscais inscritos em dívida ativa sem lastro real de lançamento tributário, além de morosidade no processo de recebimento dos

contribuintes inadimplentes causada por demandas judiciais, geralmente superiores a dois anos, podendo chegar a mais de cinco anos.

Ainda abordando os números consolidados da taxa média anual de crescimento no período 1985/98, alguns percentuais de investimentos na área social no setor saúde (21,59%), comércio 28,44%), habitação (10,04%), educação (8,63%) e serviços de utilidade pública (7,04%) justificam o crescimento médio anual de 11,94% dos Investimentos Sociais no período 1985 a 1998, índice bem acima do crescimento total da despesa orçamentária (3,33%). Este aumento efetivo dos gastos na área social não pode ser visto apenas como inversão de prioridades, mas sobretudo por considerável aplicação de recursos vinculados à área de saúde (gestão semiplena) financiados pelo governo federal.

O mesmo não pode ser dito dos Investimentos Estruturantes que tiveram decréscimo de 9,34% no período estudado, tendo contribuído, para este refluxo de obras de vulto, a escassez de recursos externos e internos, que no início da década de 80 financiaram os grandes investimentos em Belo Horizonte.

Passando a analisar a evolução das receitas fiscais, no mesmo período da despesa anteriormente analisada, houve um acréscimo da receita própria de 5,95%, o que representa uma capacidade de gestão tributária vigorosa, superior ao crescimento da despesa fiscal do município. Isto não evitou, no entanto, o déficit orçamentário, e por conseguinte, o crescimento da dívida a curto prazo do município, em 3,99%. Se, por um lado, percebe-se que o crescimento dos *Investimentos Sociais* foi financiado em parte por esta receita própria fiscal, o município neste período ressentiu-se da falta dos empréstimos a longo prazo, que apresentam o perfil de pagamento bem melhor do que as operações de crédito a curto prazo.

Estas operações de crédito a longo prazo tiveram um crescimento negativo, de 18,93%, devido às medidas restritivas para conter o endividamento público impostas pelo governo federal, além de terem ficado escassos os recursos da carteira de empréstimos dos agentes financeiros nacionais. Por outro lado, a União aumentou as transferências federais que tiveram um incremento de 12,59% no período de 1985 a 1998, em especial repasses para o setor Saúde a partir de 1994,

que contribuíram de forma significativa para a taxa positiva dos Investimentos Sociais.

Esta leitura de dependência de recursos externos já tinha sido detectada na análise da evolução da receita da PBH e comprovada, mais uma vez, pela visão plurianual da avaliação por gestão, o que reitera a conclusão de que um bom desempenho governamental dos prefeitos está condicionada à negociação e obtenção de recursos externos de forma onerosa ou sem ônus para o município.

Diante destas abordagens da gestão municipal de todo o período estudado, faz-se necessário analisar a evolução das taxas médias anuais de crescimento por gestão, procurando avaliar o desempenho governamental de cada prefeito.

Na administração Patrus Ananias, registra-se o melhor desempenho, de acordo com as categorias de análise aqui apresentadas, dentre todas as administrações estudadas. Os números de quatro anos da gestão demonstram maior taxa média de crescimento anual em Investimentos Sociais (12,73%), apesar de não ter obtido taxa positiva de crescimento das receitas próprias, compensada pelas transferências constitucionais, e sobretudo, as negociadas junto à União e à captação de empréstimos.

A administração Patrus também obteve êxito nas negociações para redução da dívida a longo prazo, com decréscimo desta de 37,28%, sendo este índice o melhor de todas as gestões da PBH estudadas. A administração Pimenta/Azeredo foi que mais chegou próxima desta redução do estoque da dívida com 12,39%, sendo a gestão com maior crescimento do serviço da dívida foi do Prefeito Sérgio Ferrara (60,88%). Esta qualificação não impede ter havido crescimento específico da dívida a curto prazo de 2,05%, além de sensível queda dos créditos e bens patrimoniais. A diminuição do ativo real decorre da queda dos índices inflacionários a partir de 1994 e, por conseguinte, redução da receita financeira.

Nos dois primeiros anos da gestão Célio de Castro, verifica-se um vigoroso crescimento das receitas fiscais da ordem de 8,44%, a segunda maior taxa de toda a série histórica estudada. As causas deste crescimento histórico se devem principalmente às receitas do trânsito – multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro, sub-concessão do transporte coletivo – além do aperfeiçoamento técnico

do processo de arrecadação municipal, medidas de revisão da legislação tributária, e recuperação parcial das atividades econômicas no ano de 1997, como aponta o PIB municipal.

Se, pelo lado da receita, a análise é positiva da gestão Célio de Castro, o mesmo não se pode dizer da despesa. Houve um decréscimo médio anual de Investimento Social, no período 97/98, de 1,36%. Isto pode ser creditado à estagnação dos Investimentos Sociais, além da priorização de honrar os compromissos financeiros da administração Patrus no seu primeiro ano de governo. Contudo, devemos ressaltar os índices significativos de crescimento, de forma isolada no setor habitação (27,40%), assistência (20,29%), educação e cultura (16,92%), o que demonstra intervenções setoriais do Prefeito Célio de Castro, com o objetivo de atender demandas específicas para melhoria da qualidade de vida dos municípios, mesmo administrando um passivo financeiro considerável a curto prazo, herdado do seu antecessor.

Continuando a abordar as taxas médias anuais de crescimento como indicadores de desempenho, na gestão Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo, os percentuais gerais de recebimento de recursos e aplicação na área social foram abaixo da média de toda a série histórica (1985 a 1998) e também inferiores à administração Patrus Ananias, no tocante à alocação de recursos no setor social. Houve crescimento no processamento geral da despesa orçamentária de 2,59%, em Investimentos Sociais de 3,86%, e os recursos orçamentários tiveram taxa de crescimento de 4,76%. A justificativa foi a situação econômica da época com altos índices inflacionários, somada a sérias dificuldades de captação de receita negociada junto às esferas estadual e federal. Isto desvirtuou a alocação dos créditos orçamentários e prejudicou a gestão pública, não obstante terem ocorridas intervenções setoriais bem sucedidas, como na área educacional, assistência e comércio, além de uma eficaz gestão tributária própria.

Outro ponto positivo a ressaltar na administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo é o trabalho realizado para renegociação do serviço da dívida fundada. A Tabela 2.8 aponta redução, tanto da dívida a curto prazo, no montante de 17,33%, quanto da dívida a longo prazo de 12,39%. A renegociação foi bem conduzida e sucedida na época, e se tornou um ato imperioso pelo alto endividamento herdado

das administrações Hélio Garcia até Sérgio Ferrara. Era fundamental recuperar a capacidade de negociação de linhas de crédito da PBH, além de viabilizar a retomada da negociação dos recursos obtidos, de forma voluntária, para aplicação sem ônus no município. Esta operação possibilitou o retorno dos pagamentos e o resgate da credibilidade junto aos agentes financeiros nas administrações Patrus e Célio de Castro.

A administração Ferrara, pela análise da taxa média anual de crescimento por gestão, é a que mais apresenta percentuais negativos dentre todas as outras administrações estudadas. Teve o maior decréscimo na aplicação dos recursos orçamentários na área de Investimento Social (12,55%), não obstante ter conseguido a gestão Ferrara, um dos maiores fluxos de recursos de operações de crédito de todas as gestões estudadas. Isso se explica pelo fato de o empréstimo obtido ter sido através de auto financiamento por parte dos empreiteiros responsáveis pela realização de obras estruturantes, estando estas obras categorizadas como Investimentos Estruturantes, o que justifica a taxa de crescimento médio anual de 15,29% maior dentre todas as gestões estudadas

Este empréstimo interno obtido, denominado “*confissão de dívida*”, contribuiu também para o maior crescimento da dívida a longo prazo de todas as gestões estudadas (60,88%). Isto não é de todo comprometedor pelo perfil de pagamento escalonado da dívida contraída, apesar de afetar as receitas próprias futuras com compromisso contratado. A rigor, foi a fonte de recursos mais utilizada pela administração Ferrara para gerir os investimentos da cidade, tendo em vista que, na sua gestão houve evolução negativa de 11,66% da receita própria e redução de 26,56% nas transferências constitucionais e negociadas da esfera estadual, parcialmente compensada pela taxa positiva de 8,36% das transferências federais. Esta gestão de receitas, incapaz de financiar as demandas sociais, se explica pela inércia da gerência tributária municipal em alavancar a arrecadação própria, em especial o IPTU, além da centralização do bolo de arrecadação no governo federal. Esta situação só foi revertida a partir de 1989, por meio da reforma tributária constitucional de 1988.

Outra decisão danosa à saúde financeira na administração Ferrara e comum nas demais gestões, mudando apenas a forma de obtenção, foi a de captar

recursos de empréstimos bancários a curto prazo (ARO). Na época era fácil ter acesso às operações de crédito e por conta desta facilidade não se preocupou em otimizar a arrecadação fiscal, e nem se adotaram medidas contingenciadoras para obtenção do equilíbrio orçamentário.

A redução do Ativo Permanente em 53,21% deve-se em parte à alienação de bens imóveis para financiamento da sede da Câmara Municipal. Isto se originou através da permuta entre a PBH e as empreiteiras responsáveis pela construção da obra, ocorrida na gestão Ferrara. A Prefeitura de Belo Horizonte cedeu imóveis pertencentes ao patrimônio do município em troca do prédio construído para o Legislativo.

Por último, a análise da administração Ruy Lage, pela taxa de crescimento dos componentes anuais, fica prejudicada em decorrência de ser uma gestão estudada a partir do segundo ano de mandato (no exercício de 1984 esteve a PBH gerida pelos Prefeitos Ruy Lage e Hélio Garcia). Este fato não permite comparar componentes da mesma gestão entre 1984 e 1985.

Todas as informações contidas nas Tabelas 2.7 demonstram que não houve aumento linear dos *Investimentos Sociais* nas diversas finalidades dos gastos públicos. Os dados coletados permitem inferir que o ingresso de recursos no município, destinados ao financiamento da saúde, a partir de 1993, elevou o processamento dos gastos na área social a níveis consideráveis. A bem da verdade, até este acréscimo dos gastos com saúde pode ser visto com certa reserva, pois contém apropriações de receitas e despesas tidas como escriturais, que entram e saem dos cofres públicos para atender aos serviços prestados pela rede conveniada hospitalar privada. Isto se faz sem um controle eficaz da gestão dos recursos vinculados à saúde, ao mesmo tempo que o município assume a responsabilidade da prestação de serviços hospitalares perante a sociedade, o que caracteriza, como vimos, desconcentração de serviços públicos pelo governo federal.

Esta constatação não compromete os esforços empreendidos pelos Prefeitos eleitos - Pimenta da Veiga, Patrus Ananias e Célio de Castro - para aumentarem os *Investimentos Sociais* de alcance setorial e atendimento compensatório, frente à situação sócio-econômica fragilizada em que se encontravam segmentos da

sociedade. No entanto, apesar desta iniciativa, o percentual de alocação de recursos nas diversas ações sociais, excetuando o setor saúde, é inferior a 50%, a partir de 1994. Isto permite concluir que não houve aumento de prestação de serviços sociais e sim um aumento do aporte de recursos vinculados à saúde, financiados na quase totalidade pelo governo federal, fazendo crescer de forma significativa os *Investimentos Sociais* do setor Saúde, com mais de 50% na participação relativa no total dos gastos.

Outra conclusão que se chega à luz da Tabela 2.7 está relacionada ao papel desempenhado pelo Programa Orçamento Participativo na composição dos Investimentos Sociais. Não dá para perceber contribuição relevante deste programa com participação popular na geração dos gastos sociais. A exceção foi o item “*Habitação*” – a ser abordado com maior detalhes no Capítulo III – que teve no OP Habitação papel alocativo importante a partir de 1994, mas que, em termos de participação relativa, significou pouco no total dos Investimentos Sociais.

No que diz respeito à participação relativa dos *Investimentos Sociais* não estruturantes *versus* os “*Investimentos Estruturantes*”, ocorreu uma inversão de alocação de recursos, a partir do primeiro ano da administração Pimenta da Veiga (1989), ocasionada pelos seguintes fatos, a nosso ver: (1) diminuição dos recursos de operações de crédito financiadoras dos investimentos de vulto; (2) aumento das transferências constitucionais e negociadas; (3) flexibilidade da aplicação dos recursos próprios obtidos.

Quanto ao primeiro motivo da inversão da tendência da alocação de recursos, já abordado no presente Capítulo, vale aqui ressaltar que a PBH sempre teve ajuda de recursos externos para execução dos Investimentos Estruturantes, além de não ter tido, nas duas últimas décadas, capital próprio superavitário suficiente para executar grandes obras. Isto significa dizer que a governabilidade, pela ótica alocativa, sempre esteve comprometida pela escassez de recursos externos vinculados a empreendimentos de grande porte.

No tocante ao aumento das transferências negociadas e constitucionais, na década de 90 houve um direcionamento alocativo para os *Investimentos Sociais*, fruto da maior liberdade em aplicar e negociar os recursos obtidos nas demais

esferas governamentais. Esta liberdade de negociação não existia nos anos 80, o que contribuiu para o menor gasto nos Investimentos Sociais.

Esta flexibilidade alocativa da década de 90 também contribuiu para inversão do aporte de recursos próprios nos *Investimentos Estruturantes* para os *Investimentos Sociais*. Na verdade, o que propiciou este direcionamento alocativo foi o aumento da receita própria na década de 90, num esforço da máquina arrecadadora municipal, aliada à preocupação de atender as demandas mais prementes da sociedade.

Portanto, como já dito no presente Capítulo, a inversão alocativa ocorrida na PBH com predominância dos *Investimentos Sociais* na década de 90, ao contrário do período de 1985 a 1988, foi fruto da preponderância das contingências orçamentárias e financeiras da época. Esta realidade orçamentária deficitária fez restringir as alternativas de atendimento social, tendo os Prefeitos optado pelos programas de cunho compensatórios, diante da impossibilidade de realizar investimentos de grande vulto. Mas, ao mesmo tempo que se constatavam limitações orçamentárias, surge o crescimento da participação social nos negócios públicos, interferindo no processo alocativo das políticas sociais compensatórios.

Percebe-se uma abertura democrática na gestão pública com participação social restrita, seja por meio de programas participativos ou através de Conselhos Municipais. Isto levou à prática da governança participativa em diversos setores sociais da PBH, além de ter fortalecido a governabilidade, mesmo diante da falta de recursos para os grandes investimentos. A sociedade, como partícipe da identificação de problemas, co-gestora de formulação de políticas e do processo alocativo de recursos, ajudou a fortalecer a liderança do Estado na implementação das políticas públicas. Este controle social da década de 90, com maior ou menor intensidade, ajudou a sedimentar a “*accountability*” democrática como prática de maior transparência, responsabilização e participação no processo alocativo da administração pública.

Após esta abordagem analítica da evolução histórica dos Investimentos Sociais, no período de 1985 a 1998, faz-se necessário avaliar no Capítulo III o desempenho governamental dos programas com participação social. Isto permitirá

averiguar o benefício social dos Investimentos Sociais, tal como definimos neste Capítulo, através da análise da efetividade *strito sensu* de cada Prefeito. A forma de fazer esta análise será através dos demonstrativos da gestão orçamentária, em nível maior de detalhamento, específico de cada programa implementado.

## CAPÍTULO III

### **AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS PÚBLICOS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL DAS GESTÕES DOS PREFEITOS RUY LAGE A CÉLIO DE CASTRO**

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

A definição dos programas com participação social, para fins investigativos da efetividade *strito sensu* ou restrita da presente dissertação, tem como pressuposto o grau de parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a sociedade civil no processo de realização dos empreendimentos públicos. A identificação deste grau de intensidade participativa obedece à análise de cada empreendimento público realizado com participação da sociedade, além da existência de informações físicas e financeiras contidas na gestão orçamentária.

Diante da possibilidade de se obter um número excessivo de dados – que poderiam não precisar a efetividade *strito sensu* da ação pública em diversas gestões, numa série histórica relativamente longa de quatorze anos –, optou-se por definir os programas públicos de acordo com a relevância política, o grau de resolutividade dos gestores e pela efetiva participação da sociedade de forma restrita ou ampliada na gestão política. Buscou-se identificar a relevância política, por meio da prioridade orçamentária constante no processo orçamentário à época da execução do programa de governo e pelo grau de participação social (restrita/ampliada), Azevedo e Prates (1991).

Como já abordada no presente trabalho, a participação restrita é instrumental, de alcance setorial e limitadora dos programas. A participação ampliada, também denominada como neocorporativa, é considerada institucional por ter assento na estrutura organizacional pública, e possuir poder deliberativo mais universal, estando próxima das políticas regulatórias.

Diante destes recortes analíticos, torna-se factível e objetiva a avaliação da efetividade *strito sensu* da ação governamental dos programas com participação da sociedade, apoiada nas informações e indicadores físicos dos serviços públicos, e

sobretudo, nos demonstrativos da gestão orçamentária dos empreendimentos desenvolvidos.

Os programas públicos identificados pelos critérios mencionados são os seguintes: (1) Plano Comunitário de Calçamento – Administração Ruy Lage; (2) Programa Municipal de Habitação Popular – Administração Sérgio Ferrara; (3) Programa Participativo de Obras Prioritárias – Administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo; (4) Orçamento Participativo – Administração Patrus Ananias / Célio de Castro. A seguir serão analisados, pela ordem cronológica de realização e de forma individualizada, os referidos programas.

### **3.2 PLANO COMUNITÁRIO DE CALÇAMENTO**

O Plano Comunitário de Calçamento foi desenvolvido na administração Ruy Lage (1985), a partir de experiência da cidade de São Paulo do então prefeito Mário Covas, e se estendeu aos dois primeiros anos da administração Sérgio Ferrara. O encerramento do programa ocorreu no primeiro semestre de 1987 e as regiões beneficiadas pelo programa foram Barreiro e Venda Nova, por possuírem administrações regionais estruturadas na época para execução do projeto comunitário.

Estas administrações regionais, órgãos setoriais da Prefeitura de Belo Horizonte, instituídas em 1973, exerceram papel fundamental na execução física do programa, por possuírem boa capacidade operacional instalada, recursos administrativos e humanos de bom nível. Além disto tinham relativa autonomia orçamentária e financeira para atendimento das demandas sociais de calçamento e pavimentação das vias públicas da região, facilitado pelo bom trânsito dos administradores regionais com as lideranças comunitárias.

Há que ressaltar também a participação da Secretaria Municipal de Ação Comunitária no projeto comunitário, que teve o papel fundamental de viabilizar o pagamento dos trabalhadores contratados para execução de calçamentos, através de repasse financeiro aos líderes comunitários, agentes intermediários do pagamento entre a Prefeitura e os trabalhadores. Havia um laço de confiança entre o gestor público e as lideranças comunitárias no cumprimento das obrigações

assumidas, tendo em vista a responsabilização social tácita firmada entre as partes envolvidas no projeto.

O Plano Comunitário de Calçamento consistia em executar serviços de alvenaria poliédrica nas ruas e avenidas da região do Barreiro e Venda Nova, através de mão de obra local. O recrutamento da mão de obra era feito através dos líderes das associações comunitárias, e priorizava os profissionais das regiões do Barreiro e Venda Nova. Ficavam a cargo da Prefeitura a remuneração dos profissionais e a aquisição do material de obra. A definição das ruas a serem calçadas era das administrações regionais, baseada nas demandas sociais dos líderes comunitários e políticos das regiões.

**Tabela 3.1**  
**Demonstrativo da execução física do Plano Comunitário de Calçamento – 1984/1987**

Administração	Ano	
Ruy Lage	1984-1985	Região Barreiro
		Ruas (m <sup>2</sup> ) – 86.142,80 Avenidas (m <sup>2</sup> ) – 3.600,00
Sérgio Ferrara	1986	Região Barreiro
		Ruas – aproximadamente 54.838,14 m <sup>2</sup>
	Região Venda Nova	
		Ruas – aproximadamente 86.400 m <sup>2</sup> (70 ruas)
	1987	Região Barreiro
		Executado no 1º semestre com emprego direto de mão-de-obra local 11.200,00 m <sup>2</sup> de Ruas e Avenidas

Fonte: Relatório de Atividades da PBH – Dezembro – 1984/1987- Elaboração do Autor

A obtenção de informações das realizações físicas do programa de calçamento na gestão Ruy Lage e Sérgio Ferrara, aqui contidas, foi fruto de exaustivo trabalho de pesquisa junto ao Arquivo Público da Prefeitura de Belo Horizonte, tendo em vista a fragilidade de armazenamento de informações por parte dos órgãos operacionais do programa. Apesar das dificuldades encontradas, foi possível identificar que o programa realizou calçamento em vias urbanas num total de 155.780,14 m<sup>2</sup>, como aponta a Tabela 3.1, num universo espacial de 62,75 Km<sup>2</sup> das regiões Barreiro e Venda Nova, tendo Belo Horizonte área total de 335,5 Km<sup>2</sup>. Não obstante a região do Barreiro possuir a maior área e a de Venda Nova a maior densidade habitante por quilômetro quadrado, conforme dados do IBGE contidos na Tabela 2.1, percebe-se que a cobertura espacial máxima do programa comunitário foi de apenas 25 % da área de jurisdição do município. Isto se explica pela falta de estrutura administrativa descentralizada em outras regiões de Belo Horizonte, e o

escopo de alcance restritivo do programa, frente aos limites de recursos disponíveis da época. Não havia o interesse de ampliar o programa para outras regiões da cidade porque não se dispunha da capacidade operacional regionalizada. Do ponto de vista da ótica operacional, no entanto, percebe-se no Plano alto grau de facilidade na implementação de obras em parceria com o setor privado, tendo em vista os meios mais flexíveis do processo licitatório e de realização da despesa pública.

Embora o processo de escolha dos investimentos sociais não tenha primado pela participação social ampliada, pelo contrário, possuía todas as características da participação social restrita, foi o marco inicial da parceria entre a gestão pública e determinados segmentos da sociedade civil na década de 80. Desenvolveram-se esforços que tinham como objetivo dar transparência ao processo decisório descentralizado de definição de obras pela PBH, além da ampliação da oferta de emprego e renda, com utilização de mão-de-obra local.

Do ponto de vista do controle governamental sobre as ações do programa público imperava, por um lado, os pressupostos do controle público clássico. Por outro lado, no entanto, acenava-se para um processo de partilhamento da decisão pública, numa iniciativa embrionária de ter a sociedade civil como co-responsável nas etapas de levantamento de demandas e definição de prioridades do processo decisório, aproximando-se da “*accountability*” democrática, como primeiro passo do controle social sobre o processo alocativo .

Embora não havendo uma formatação institucional para ampliar a participação social e apesar da informalidade na relação com a sociedade civil, o interesse da comunidade pelo sucesso do programa era grande. Esta ação pública propiciava oferta direta de emprego aos trabalhadores da região, além de calçamento imediato das vias urbanas da região dos moradores.

Enfim, o Programa foi bem sucedido do ponto de vista político pelas alianças firmadas com as lideranças comunitárias, e sobretudo, por ter sido realizado em parceria com a sociedade numa época em que a gestão participativa se apresentava como alternativa para condução dos negócios públicos. Não houve atingimento da efetividade restrita pelo lado da universalidade do benefício social. A concepção do

programa não podia ter desconsiderado os pressupostos da função regulatória (Lowi,1964), mesmo com restrições operacionais e orçamentárias. O fato de ter direcionado a oferta de serviço público para apenas duas regiões do município não pode ser atribuído à incapacidade gerencial dos órgãos da PBH, tendo em vista que a PBH na época possuía diversos entes executores, dentre eles a SUDECAP, aptos a realizarem um programa com mais abrangência territorial, sem alteração da filosofia do projeto comunitário.

### **3.3 PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR**

O Programa Municipal de Habitação Popular foi desenvolvido a partir da administração Sérgio Ferrara (1986/1988), e tinha como objetivo construir casas populares em parceria com o movimento social urbano na periferia de Belo Horizonte. Utilizava-se das entidades representativas dos “*sem casa*” em trabalhos de mutirão, para operação do empreendimento, numa ação comunitária capitaneada pela gestão municipal através de incentivos públicos, e apoiada no espírito de solidariedade humana dos envolvidos no projeto público (Putnam, 1996).

As etapas do Programa de Habitação Popular eram a análise da demanda social, seleção das famílias cadastradas nas entidades representativas dos sem casas e a doação do terreno e/ou entrega do material de construção.

A análise da demanda social consistia no estudo das condições sociais das famílias cadastradas para recebimento do benefício habitacional. Nesta primeira etapa, o órgão setorial da PBH responsável pela avaliação familiar era a Secretaria Municipal de Ação Comunitária, averiguando-se através de entrevistas a situação sócio-econômico-financeira do chefe de família e dos demais membros. Ocorriam visitas aos domicílios das famílias para investigar a real necessidade da demanda, além de se ter como quesito importante para concessão do benefício, o tempo de moradia em Belo Horizonte, numa tentativa de inibir a migração e atender preferencialmente a população belo-horizontina.

A segunda etapa, com certo grau de independência da anterior, era a seleção das famílias pelas próprias entidades representativas dos “*sem casa*”, num processo de seleção prévia em parceria com a Prefeitura. Houve o incentivo da administração Ferrara, por reduzir a pressão política junto aos órgãos municipais

de política habitacional. O critério de análise assemelhava-se ao adotado na primeira etapa pela PBH e a seleção indicava as famílias para a obtenção de casas populares ou material de construção.

Após conhecida a demanda da sociedade e feita a seleção das famílias a serem beneficiadas, ocorria a terceira etapa do programa de habitação popular, que consistia no ato de concessão da casa ou do material de construção aos selecionados diretamente pela PBH ou através das entidades representativas dos “*sem casa*”. O processo da concessão do benefício era centralizado no Fundo de Habitação Popular, ente público sem personalidade jurídica, mas com autonomia administrativa e financeira, ligado organicamente à Secretaria Municipal de Ação Comunitária. A partilha da responsabilidade das etapas anteriores não se estendia à terceira e última etapa. A justificativa dos técnicos da PBH era de que havia necessidade de exercer um efetivo controle físico e financeiro dos bens de interesse públicos doados. Na verdade, a real intenção dos gestores públicos era de não dividir os dividendos políticos com os parceiros, no momento de atender aos beneficiários.

Apesar das dificuldades na obtenção de informações fidedignas, conseguiu-se, junto ao Arquivo Público da Prefeitura de Belo Horizonte, acesso às informações físicas parciais sobre o programa habitacional da gestão Sérgio Ferrara. Foi muito valioso, a título complementar, o testemunho de técnicos envolvidos no programa participativo no período de 1986 a 1988, que permitiu avaliações do desempenho governamental e averiguação do alcance social do empreendimento.

Nos relatórios de atividades da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) - sociedade de economia mista da administração pública de Belo Horizonte com atribuições de execução de políticas habitacionais – a partir do exercício financeiro de 1986, constata-se o início da construção de 280 casas no Conjunto Jatobá, no Barreiro, em cooperação com a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, para atender os desabrigados pelas chuvas. Foi um investimento público emergencial sem efetiva participação da sociedade, para atendimento aos necessitados. Esta iniciativa pontual dos órgãos de defesa civil ficou caracterizado como intervenção pública de alcance social e de caráter setorial, pelo esforço da PBH em repor as benfeitorias perdidas aos moradores atingidos pela enchente.

Baseada na mesma fonte de prestação de contas, a URBEL conseguiu concluir 180 casas para a população de baixa renda em 1987. Não foi, no entanto, possível informar o quantitativo para 1988, por não dispor a URBEL de relatórios sobre suas realizações acerca de construção de casas populares.

Estes esforços, identificados na administração Ferrara, em tentar reverter parcialmente o déficit habitacional e a própria situação de moradia precária da população de Belo Horizonte tinham fundamento, porque essa gestão convivia com aumento da população favelada. Para se ter uma idéia da dimensão da qualidade de habitação da população belo-horizontina em 1980, a taxa de crescimento anual da população favelada no período 1970/80 era de 6,5%, tendo ocorrido uma redução para 3,4% no período 1980/91. Se comparada às taxas de crescimento populacional de Belo Horizonte para os mesmos períodos (3,7% e 1,2%, respectivamente), representa mais do dobro do ritmo de crescimento da população total.

Não obstante a falta de informações físicas do Programa de Habitação Popular, o aporte de recursos orçamentários, no período de 1986 a 1988, conforme demonstrado na Tabela 2.7, revela de forma inequívoca a intenção política da administração Ferrara em contribuir para melhorar as condições de habitabilidade da população. Em três anos foram investidos mais de R\$20 milhões, o que representa 4,3% do total de Investimento Social no período 1986/88. Estes valores, se comparados às demais administrações, de acordo com a participação relativa do gasto habitacional no total de Investimento Social, são apenas inferiores às administrações Patrus Ananias e Célio de Castro.

Este volume de investimentos na área de habitação na gestão Ferrara foi financiado com recursos próprios da PBH, transferências negociadas junto à Secretaria Especial de Ação Comunitária do Governo Federal, e empréstimos obtidos da extinta Minas Caixa, através da linha de crédito do PROMORAR, no montante de R\$11.831.186,00, – Jatobá I, II, III, IV e Jatobá-Bonsucesso. Este capital de outras esferas de governo contribuiu com mais de 50% do aporte de recursos no Programa de Habitação Popular.

Para aplicação deste considerável volume de recursos, firmou-se no município uma grande parceria entre vários atores sociais do setor Habitação. Fizeram parte dessa parceria os financiadores estaduais e federais, as associações comunitárias (braço seletivo do atendimento à demanda), a Prefeitura de Belo Horizonte como gestora principal da aplicação dos recursos, e os servidores públicos municipais.

Quanto à participação dos servidores na parceria, constatou-se, através de entrevista com alguns gerentes do projeto da época, um engajamento dos técnicos no empreendimento e não apenas o cumprimento da obrigação profissional. Pode-se dizer que houve a prática do voluntarismo profissional com o objetivo de suprir o reduzido número de servidores, inclusive com extensão de jornada de trabalho, o que possibilitou a ágil aplicação do volume de recursos negociados junto às esferas de governo estadual e federal, com prazo de prestação de contas previamente estabelecido. Este trabalho foi realizado sem modificação da estrutura organizacional à exceção da instituição do Fundo de Habitação Popular, ente gestor dos recursos negociados.

A bem da verdade, o sucesso da realização do Programa de Habitação pode ser atribuído a prática da delegação de competência, levada a cabo pelo titular da Secretaria Municipal de Ação Comunitária, e pelo próprio prefeito Sérgio Ferrara, propiciando aos técnicos, autonomia para implementar o programa.

Não obstante, o sucesso e a agilidade administrativa no período, algumas falhas são apontadas no tocante à gestão dos recursos. A primeira diz respeito à falta de um controle orgânico mais atuante pelos órgãos de auditoria interna e externa no Fundo de Habitação Popular. É da boa conduta pública ter o efetivo controle de todos os entes com autonomia administrativa e financeira, para coibir práticas nocivas ao patrimônio público. Este ato de controlar e auditar não se deu de forma prévia e concomitante, no referido fundo, gerando, no âmbito interno na PBH, comentários, sem comprovação, sobre a lisura da gestão do Fundo de Habitação Popular. Isto poderia ter sido evitado, caso existisse um sistema de auditoria interno atuante e independente.

A segunda falha de controle envolve a própria sociedade. O controle social não contribuiu com a devida eficácia na implementação e prestação de contas do Programa de Habitação Popular. Isso pode ser creditado à falta de aprendizado pela sociedade civil para o exercício da atividade fiscalizadora, numa época em que a sociedade estava no início de sua reorganização no contexto do crescimento do movimento social urbano dos anos 80. Além disto, a administração Ferrara adotou uma gestão pública compartilhada pouco institucional, podendo ser classificada como participação restrita, sem chegar a ser instrumental (Azeredo e Prates, 1991), mas com características de indução pelo poder municipal.

A participação social incipiente levou à ineficácia do controle social, e contribuiu para a falta de avaliação mais precisa dos benefícios oferecidos pela ação governamental. A prática da “*accountability*” democrática embrionária comprometeu o controle social do empreendimento, repercutindo no controle físico. Mesmo sem ter obtido os quantitativos físicos de todo o empreendimento, mas baseado nas metas orçamentárias atingidas, pode-se afirmar que houve um atingimento social positivo na implementação do programa. Esta afirmativa se apoia na iniciativa da administração Ferrara em atuar numa área de política pública, que, na época, era de responsabilidade do governo federal. De uma forma pioneira, o município deu sua parcela de contribuição, oferecendo condições de moradia a segmentos da sociedade desprovidos de condições para adquirir casas próprias.

Este programa foi restabelecido em 1996, no último ano da administração Patrus, com a denominação de “*Autogestão*”, envolvendo, diretamente na execução das habitações, as associações comunitárias. Estas têm a responsabilidade de gerência dos recursos recebidos da Prefeitura para a execução física dos empreendimentos públicos, com assessoria técnica de empresa de engenharia.

A prestação física do projeto “*Autogestão*”, contida na Tabela 3.2, demonstra a construção de 156 unidades habitacionais, no período de 1996/1998. Este projeto contribuiu para o aumento dos investimentos na área habitacional, a partir do último ano da gestão Patrus (1996), até o segundo ano da administração Célio de Castro (1998), com recursos da ordem de R\$ 1,6 milhões. Este investimento contribuiu para participações relativas do gasto com habitação em relação ao total de investimentos sociais, de 3,62% (1996), 2,12% (1997) e 2,73% (1998), como aponta a Tabela 2.7.

Isto constitui uma das melhores aplicações de recursos no setor habitação em toda a série histórica estudada. Nas administrações Patrus e Célio de Castro não houve uma alocação de recursos exclusiva em determinado programa habitacional com participação social, e sim uma ação intersetorial executada por diversos órgãos, dentre eles SUDECAP e URBEL, que viabilizaram o maior aporte de recursos no setor Habitação de todo o período avaliado no trabalho, como demonstra a Tabela 2.8.

Este maior volume de aplicação de recursos em habitação nas gestões Patrus Ananias/Célio de Castro explica-se, também, pela priorização dada pela própria sociedade, através do Orçamento Participativo Habitação, aliada ao esforço das duas gestões em disponibilizar recursos do tesouro municipal para os empreendimentos habitacionais, tendo em vista a escassez de recursos disponíveis de outras esferas de governo voltados para habitação popular. Entretanto, este esforço alocativo em habitação não foi suficiente para solucionar os graves problemas habitacionais que vive a população mais pobre de Belo Horizonte.

Do ponto de vista da efetividade do desempenho governamental, é inegável que a participação dos representantes das associações habitacionais, de forma mais organizada e com apoio técnico de engenheiros contratados pela Prefeitura, para dar assessoria na etapa de construção dos equipamentos habitacionais, propiciou um ordenamento mais criterioso na seleção e oferta das benfeitorias, além de ter otimizado a alocação de recursos específicos. Com isto se procurou maximizar o atendimento social frente às demandas setoriais apresentadas. Mesmo com estas iniciativas, não se conseguiu melhorar a qualidade habitacional dos munícipes.

**Tabela 3.2**  
**Demonstrativo da Execução do Programa de Produção de Conjuntos e Lotes**  
**Urbanizados por Auto Gestão**  
**1996/1999**

<b>Conjunto</b>	<b>N.º de Unidades</b>	<b>Associação Partícipe</b>	<b>Assessoria Técnica</b>	<b>Valor do Convênio</b>	<b>Conclusão das Obras</b>
Havaí	36	Ashcoha	Schmidt	280.800,00	Dezembro/98
Dom Silvério	55	Novo Rumo	Asp	571.618,00	Maio/98
Villaregia	23	Asca	Schmidt	312.000,00	Maio/98
Visconde do Rio Branco	42	Novo Rumo	Asp	448.027,00	Abril/98
<b>Subtotal</b>	<b>156</b>			<b>1.612.445,00</b>	
Urucuia	202	Asca	Schmidt	1.875.575,71	Novembro/99
Visconde do Rio Branco	8	Novo Rumo	Asp	93.352,70	Agosto/99
<b>Total</b>	<b>366</b>			<b>3.581.739,41</b>	

Fonte: Programa auto gestão – NUEP/URBEL – PBH, 27/07/2000  
 Elaboração do Autor

### **3.4 PROGRAMA PARTICIPATIVO DE OBRAS PRIORITÁRIAS - PROPARG**

O Programa Participativo de Obras Prioritárias - PROPARG se deu na administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo (1989/1992), tendo, no entanto, se restringido praticamente ao primeiro ano de sua gestão. O projeto procurava fundamentar-se no exercício da cidadania e buscava definir as obras de alcance social que seriam executadas, de acordo com deliberação da sociedade em reuniões comunitárias, obedecido o limite dos créditos orçamentários disponíveis.

O Programa PROPARG objetivava atender às reivindicações de investimentos de infra-estrutura básica, suprindo, de forma ágil, as necessidades da população, através de serviços de manutenção, pavimentação, drenagem, construção de equipamentos comunitários, creches, postos de saúde, escolas e áreas de lazer.

A funcionalidade do PROPARG, de acordo com a cartilha divulgada em 1989 pela Assessoria de Imprensa da Prefeitura, baseava-se em três rodadas de reuniões com a comunidade. Na primeira reunião o Prefeito ouvia e recebia da sociedade as reivindicações das obras setoriais. Entre a primeira e segunda rodadas havia a análise, orçamentação e aprovação daquelas obras com viabilidade técnica e econômica por parte dos órgãos operacionais diretamente envolvidos no projeto PROPARG. A segunda rodada de reuniões consistia em dar conhecimento à comunidade sobre o estudo realizado das demandas apresentadas ao prefeito. A partir do comunicado à sociedade, iniciava-se a realização física das obras. A

terceira rodada de encontro fechava o processo, com o prefeito voltando ao local para inaugurar os empreendimentos públicos.

A participação popular no programa era deliberativa, com caráter restrito, tendo em vista a natureza dos bens públicos solicitados e gerados pela PBH, podendo até ser classificada como de recomendação (Boudenave, 1996, apud Fedozzi 1997). Observa-se que a participação restrita da comunidade no PROPAR, se por um lado dificultava um envolvimento mais efetivo da sociedade na gestão pública, por outro lado atendia parcialmente e de imediato as demandas comunitárias.

Como nos demais programas participativos analisados, o PROPAR também oferece poucas informações físicas, no tocante à prestação de contas. Isto não inviabiliza, porém, uma análise sobre a importância do programa.

Neste contexto de dificuldades para obtenção de informações sobre o programa, não se tem registrado, em sua totalidade e de forma individualizada, o montante da aplicação de recursos do PROPAR nos exercícios de 1989 a 1992. Isso compromete a identificação exata e oficial do custo efetivo do programa, além de não permitir apurar a participação do programa no total de investimentos municipais realizados na época. Esta falha de registro contábil é creditada à falta de identidade orçamentária<sup>7</sup> do programa para preservação histórica dos dados, visto que o PROPAR possuía várias finalidades programáticas, executadas de forma concomitante e no mesmo centro de custos dos demais investimentos da PBH.

Diante dessa realidade de escassez de informações contábeis oficiais, procurou-se sistematizar as informações disponíveis em tabelas, tentando ordenar dados oficiais e oficiosos, obtidos com o objetivo de investigar a execução física e financeira do PROPAR. A seguir, procura-se fazer uma análise de desempenho governamental e do alcance social do programa, apoiados nos dados coletados nos arquivos da PBH, apresentados através das Tabelas 3.3. e do Anexo II.

---

<sup>7</sup> O entendimento atribuído neste trabalho à identidade orçamentária está relacionado ao programa de governo tipificado na peça do orçamento como projeto ou atividade. A falta desta identificação deixa sem transparência todo o processo de gestão orçamentária das ações públicas.

**Tabela 3.3**  
**Consolidado da Execução Física e Financeira do PROPARG – 1989**

Regional/PROPARG	Custo Previsto Us\$1,00	Descrição Física		
		Previsão Total (1) (Em metros)	(2) Executado (Em metros)	Participação da Execução/Previsão (Em%) (2) / (1)
<b>REGIONAL NORDESTE</b>				
PROPARG: São Gabriel	1.800.000	12.573,00	6.115,20	48,8
Nazaré	2.601.908	19.700,00	2.845,00	22,5
<b>Subtotal</b>	<b>4.401.908</b>	<b>32.273,00</b>	<b>8.960,20</b>	<b>27,6</b>
<b>REGIONAL VENDA NOVA</b>				
PROPARG: Céu Azul	3.585.271	11.202,00	4.672,10	41,0
Venda Nova	256.959	30.719,00	1.085,80	3,5
Nova York	2.296.651	38.843,00	...	...
<b>Subtotal</b>	<b>6.138.881</b>	<b>80.664,00</b>	<b>5.757,90</b>	<b>7,0</b>
<b>REGIONAL OESTE</b>				
PROPARG: Vista Alegre	2.077.562	25.894,00	2.042,00	7,8
<b>Subtotal</b>	<b>2.077.562</b>	<b>25.894,00</b>	<b>2.042,00</b>	<b>7,8</b>
<b>REGIONAL BARREIRO</b>				
PROPARG: Barreiro	2.304.147	17.281,00	4.235,00	24,4
Colina	2.291.283	28.605,00	2.589,20	8,7
<b>Subtotal</b>	<b>4.595.430</b>	<b>45.886,00</b>	<b>6.824,20</b>	<b>14,8</b>
<b>REGIONAL NOROESTE</b>				
PROPARG: Coqueiros	3.393.051	...	...	
<b>TOTAL</b>	<b>20.606.832</b>	<b>184.717,00</b>	<b>23.584,30</b>	<b>12,7</b>

Fonte: Relatório Interno da Assessoria de Imprensa – PBH, Novembro de 1989.

Elaboração do Autor

A documentação interna da assessoria de imprensa sobre o PROPARG, pesquisada no Arquivo Público da Prefeitura, que serviu como base para elaboração da Tabela 3.3 e do Anexo II, previa inicialmente investimentos da ordem de US\$20,6 milhões do Tesouro Municipal. A partir daí, iniciou-se a implementação das onze unidades físicas do PROPARG<sup>8</sup>, em diversas regiões da periferia, onde o atendimento basicamente se concentrou em pavimentação de ruas. Conforme demonstra a Tabela 3.3, estimava-se pavimentar 184.717 metros de vias públicas em Belo Horizonte, beneficiando um contingente populacional de 1.140.000 pessoas. Tratava-se de meta ambiciosa que buscava beneficiar com oferta de equipamentos e serviços públicos mais da metade da população belo-horizontina da época. O custo deste investimento passou, após reprogramação orçamentária no

<sup>8</sup> Regiões do São Gabriel, Céu Azul, Nazaré, Barreiro, Vista Alegre, Venda Nova, Colina, Nova York, Coqueiros, Cachoeirinha e Pompéia.

decorrer da execução do projeto, para R\$30,1 milhões, o que representava 8,8% do total dos Investimentos Sociais da época . A realização física do programa em 1989 foi de apenas 12,7%, o que já apontava no primeiro ano um descompasso entre a proposta política de executar as prioridades levantadas junto à sociedade, a capacidade executiva da PBH em implementar o programa, e a disponibilidade orçamentária para financiar o projeto.

Em outros documentos obtidos sobre o programa junto à SUDECAP, denominados “*Planilha de Orçamento*”, constatam-se a realização e conclusão de diversas obras do PROPAR, referentes ao período de abril de 1990 a junho de 1993. A documentação encontrada não explicita o quantitativo executado, em unidade de medida, como foi possível identificar na Tabela 3.3. Entretanto esses documentos atestam um volume de processamento de despesas de R\$10,2 milhões complementares ao realizado em 1989. O que permite avaliar que a gestão de empreendimento esteve fora dos critérios mínimos de controle físico-financeiro, com descompasso entre o programado e reprogramado, além de ter gerado dívida plurianual.

Outra informação relevante encontrada nos documentos supracitados e também incorporados parcialmente na Tabela 3.3 é a discriminação do quantitativo financeiro por ano. Essa informação demonstra para 1989/90 um processamento de despesa da ordem de 78% do custo total estimado do programa, comprovando ter sido o PROPAR um programa anual com geração de compromissos financeiros para exercícios seguintes. Estes compromissos contribuíram para o crescimento da dívida a curto prazo da gestão Azeredo (1990/1992) e pressionaram sensivelmente o caixa municipal, gerando atrasos de pagamentos aos diversos fornecedores.

Com objetivo de estancar o aumento da dívida, o prefeito Eduardo Azeredo suspendeu o programa PROPAR em meados de 1990, comprometendo-se a concluir as etapas iniciadas para não deixar inacabadas as obras em fase de realização. Se, por um lado, o alcance desta decisão pela ótica da gestão orçamentária contribuiu para aliviar a pressão no caixa da Prefeitura, por outro lado, a decisão interrompeu um processo de participação popular patrocinado pela gestão Pimenta da Veiga , de caráter pedagógico, tanto para a população quanto para a burocracia da PBH.

Ao analisar com mais profundidade as causas do encerramento do PROPAR, percebe-se que o endividamento público não foi o único motivo da interrupção do empreendimento. A concepção do programa fazia parte da plataforma administrativa do Prefeito Pimenta da Veiga, mentor e viabilizador do projeto que tinha no seu Secretário de Governo, Geraldo Pereira Sobrinho, o grande entusiasta e condutor do programa popular. Com a saída do Secretário e sua equipe, que se engajaram na campanha de Pimenta da Veiga na disputa ao governo do Estado de Minas Gerais no início de 1990, o programa ficou sem os entusiastas e defensores ideológicos do projeto social.

A bem da verdade, na gestão do prefeito Eduardo Azeredo, o PROPAR deixou de ser prioridade política e perdeu seu espaço na direção superior da Prefeitura. O sucessor de Pimenta da Veiga optou por adotar outra forma de participação social de cunho mais regulatório, fortalecendo e instituindo vários Conselhos Municipais<sup>9</sup>. Essa nova forma de participação foi um contraponto ao Programa de Obras Prioritárias (PROPAR), tido como setorial, em que pese as duas formas de participação social restrita e ampliada não serem excludentes, ao contrário, devem ser geridas de forma concomitante.

Enfim, o Programa de Obras Prioritárias foi encerrado por falta de sustentação financeira e, sobretudo, por não fazer parte do projeto político do prefeito Eduardo Azeredo. O encerramento do programa interrompeu uma iniciativa democrática, que só foi retomada após três anos na gestão Patrus, através do orçamento participativo, com uma nova formatação, colocando a sociedade no eixo do processo decisório.

---

<sup>9</sup> Os conselhos são instâncias de participação social na gestão pública, com atribuições legais deliberativas e /ou consultivas sobre políticas públicas, exercendo o controle social sobre programas de natureza social. São concebidos para permitir transparência na ação política e efetiva participação da sociedade na etapa de deliberação, execução e fiscalização dos serviços públicos, num fórum geralmente paritário de decisão política.

Essa nova forma de participação social, denominada neocorporativa, (Azevedo e Prates, 1991) é voltada para a co-gestão, com objetivos regulatórios distributivos e redistributivos, não sendo excludente o alcance das decisões colegiadas, pelo fato de que vários fatores interferem na decisão dos conselheiros, dentre eles, as atribuições específicas de cada conselho, limite de recursos orçamentários e de jurisdição e, sobretudo, a viabilidade operacional da decisão política. Em outras palavras, a implementação das decisões desta instância deliberativa passa pelo grau de aplicabilidade na gestão pública e factibilidade das decisões tomadas do ponto de vista político e administrativo.

O Anexo V relaciona os Conselhos constituídos na PBH, no período 1984/ 1998, com as devidas atribuições legais.

A avaliação da eficiência do desempenho governamental, pela ótica da gestão orçamentária do PROPAR, fica prejudicada pela falta de identidade orçamentária do projeto já abordada, não sendo possível fazer uma leitura exata da capacidade de gerência por meio do orçamento executado. Entretanto, a documentação encontrada e analisada permite constatar que houve realização financeira dos empreendimentos compromissados junto à sociedade, mas sem a devida quitação na administração Azeredo. Isto leva à conclusão de ter sido negativa a gestão orçamentária, em decorrência do endividamento a curto prazo gerado pela execução do programa. Esta dívida, contraída na execução do PROPAR, pode ter sido advinda da falta de condições financeiras para financiar o projeto ou pelo custo incompatível do investimento com a capacidade fiscal do município.

No que diz respeito à análise do desempenho governamental na geração de benefícios sociais através do PROPAR, apesar de ficar também prejudicada uma avaliação aprofundada, chega-se à conclusão por meio de testemunhos de técnicos envolvidos na execução do projeto, que houve aceitação das obras e serviços públicos oferecidos pelo governo à sociedade, mesmo com atendimento parcial das demandas apresentadas. O atingimento social se deu em decorrência da agilidade de resposta, por parte da Prefeitura, às reivindicações dos munícipes e pelo usufruto imediato dos investimentos realizados. A sociedade percebeu que havia interesse da Prefeitura em dar uma resposta, com soluções imediatas, aos pleitos apresentados. Este foi o ponto central positivo do programa: o contato direto e atendimento imediato pelo setor público às demandas apresentadas mesmo que limitadas as disponibilidades orçamentárias.

### **3.5 PROGRAMA ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O Programa Orçamento Participativo (OP) foi introduzido no início da Administração Patrus (1993), voltado para a prática do exercício da cidadania, o atendimento e o controle social, e a transparência dos atos de governança municipal. O Orçamento Participativo é uma tentativa da prática de co-gestão dos recursos públicos, através do compartilhamento do poder entre o governo municipal e a sociedade, com uma dinâmica de deliberações que busca o consenso e a negociação política (Fedozzi, 1997). O OP constitui um contrato social tácito através do qual assumem responsabilidades a PBH, como provedora dos recursos, e a

sociedade civil, deliberando, fiscalizando, acompanhando e prestando contas do processo, no qual têm co-responsabilidade.

As premissas básicas do Orçamento Participativo são a promoção e a formação da participação popular nos negócios municipais, o caráter decisório da participação, e a ampliação da apropriação de informações e conhecimentos técnicos por parte da sociedade civil, democratizando e invertendo prioridades da gestão pública.

O presente trabalho tenta fazer uma leitura do Orçamento Participativo fiel aos objetivos propostos de analisar os programas municipais com participação social pela ótica da gestão orçamentária, e por meio de informações físicas disponíveis no processo de prestação de contas.

É importante ressaltar também que a análise por meio de quantitativos contábeis da gestão orçamentária permite uma leitura da eficiência do programa Orçamento Participativo, aliado a indicadores capazes de mensurar a capacidade resolutiva da máquina administrativa. Essas informações contábeis são institucionalizadas, e, no caso do Orçamento Participativo, adotou-se o procedimento de criar uma identidade orçamentária que possibilitasse gerar demonstrativos analíticos e consolidados para diversos fins.

No entanto, é oportuno ressaltar que apesar de a dissertação trabalhar com demonstrativos contábeis oficiais, com alto índice de acerto e confiabilidade, não há absoluta certeza de que os dados retratem com fidelidade o ocorrido em cada órgão. Isto porque a observância do processamento legal da despesa, sustentáculo da confiabilidade das informações, não é rigorosamente levada em consideração por todos os órgãos processadores de despesa.

Avaliar o grau de desempenho governamental do Orçamento Participativo e o atingimento social do empreendimento exigiriam informações físicas, financeiras e orçamentárias de execução anual do programa. Algumas estão permanentemente disponíveis por serem da prestação de contas da PBH. Pelo fato de outras informações não terem divulgação institucional, apesar das diligências em diversos órgãos gestores do OP, não se obteve pleno êxito na busca de dados físicos que pudessem ajudar na avaliação da capacidade de gestão do OP.

A parte bem sucedida do trabalho investigativo conseguiu apurar de forma restrita, sem maiores detalhes informativos, a posição física acumulada, de 1994 até o exercício de 1998, dos empreendimentos executados por meio do OP. Além disto, foi tabulada toda a execução orçamentária do referido período, em nível de detalhamento da gestão contábil, o que permite fazer uma avaliação da eficiência da ação pública, fornecendo subsídios para comparação entre o aprovado e o executado, em cada exercício financeiro da gestão orçamentária.

A pesquisa sobre a execução orçamentária anual do OP, aqui apresentada, é inédita na PBH. Ela tabula o OP por programa de trabalho, órgão gestor do crédito orçamentário, além de oferecer informações de todo o processamento contábil da gestão orçamentária do empreendimento. Nenhum documento oficial foi divulgado pela PBH com dados do programa participativo neste nível de detalhe. Isto só foi possível pelo acesso profissional às informações e pela experiência do autor em lidar com a técnica orçamentária.

A seguir, analisam-se as informações obtidas do processo de elaboração e deliberação do OP e, de forma circunstanciada, os demonstrativos orçamentários e financeiros da execução do programa nas administrações Patrus Ananias e Célio de Castro, tentando avaliar a efetividade *strito sensu* do desempenho governamental na realização do empreendimento público.

### **3.5.1 PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 1994: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA**

O processo do Orçamento Participativo iniciou-se na gestão Patrus Ananias (1993), discutindo a melhor concepção para o envolvimento e preparação dos recursos humanos e administrativos públicos, responsáveis pela gestão do programa. A coordenação do OP ficou a cargo das Secretarias de Planejamento e de Governo, com ascendência maior do órgão de planejamento, assumindo as Administrações Regionais a responsabilidade operacional do programa.

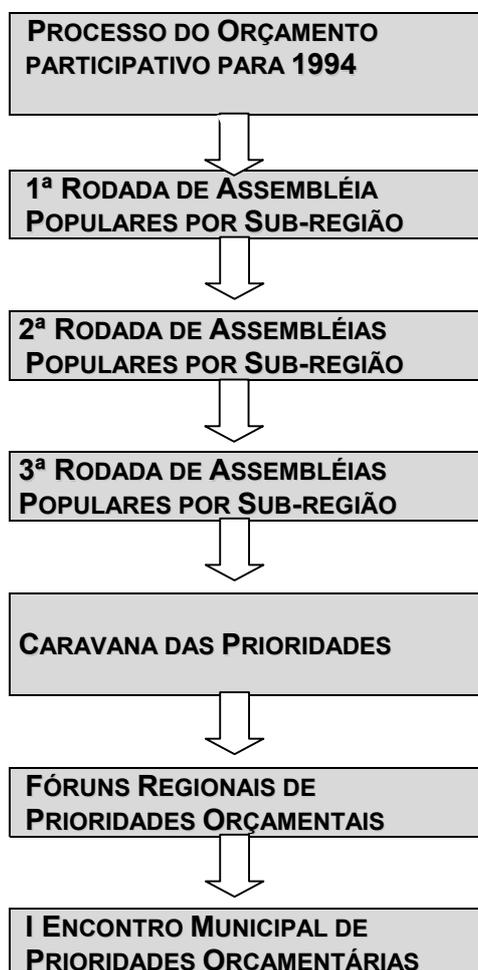
A forma de participação da sociedade foi definida pela PBH como deliberativa, sendo que segmentos da sociedade em assembléias definiriam os investimentos não estruturantes a serem executados pelo município. Entende-se como obras não

estruturantes, o investimento em bens e equipamentos públicos, através de intervenção urbana de pequena envergadura.

Uma outra forma de participação complementar da sociedade seria a escolha de seus representantes para compor as COMFORÇA – Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. O objetivo das COMFORÇA, segundo atribuições regimentais, seria acompanhar o andamento da execução orçamentária e a prestação de contas do cumprimento das prioridades estabelecidas, discutindo e acompanhando, junto à administração municipal, também a preparação da participação popular do orçamento do exercício seguinte.

O fluxograma, a seguir, com a devida descrição no Anexo III demonstra as etapas do processo orçamentário participativo iniciado em meados de 1993, para alocação de recursos ao orçamento de 1994.

### **FLUXOGRAMA DO OP/ BH 1994**



A cidade foi dividida em regiões administrativas e sub-regiões no total de 37, para fins de maior densidade da participação social e conhecimento setorial das demandas. Na primeira rodada houve divulgação do processo participativo e esclarecimentos sobre a situação econômico-financeira da PBH, com o objetivo de dar publicidade e transparência ao programa. Na segunda rodada de assembleias populares por sub-região, debateram-se as condições existentes dos equipamentos públicos e abriram-se as discussões preliminares, com descrição física sobre as prioridades da população, no tocante aos investimentos públicos.

Na terceira rodada desenvolveu-se trabalho de cunho técnico, com o recebimento formal das prioridades, contendo sua localização, nível de prioridade e a população beneficiada. Houve processo eletivo para definir três áreas de interesse social e três investimentos por área social, além dos representantes das Associações de Moradores e de outras entidades organizadas em cada subregião para terem assento no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. A quarta etapa, denominada de Caravanas das Prioridades, consistia em vistorias aos locais, pelos representantes eleitos das obras apresentadas como prioritárias, para se ter visão ampla das necessidades apresentadas na terceira rodada do processo do OP.

Na quinta etapa, denominada de Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, deram-se as discussões das prioridades definidas na terceira rodada dos investimentos nas sub-regiões, e a deliberação sobre as obras e investimentos que fariam parte do Plano de Obras Regionais. Este plano elencava todos os investimentos e obras, mencionando valor do empreendimento, discriminando objetivo da ação pública e a região da alocação dos recursos.

Na mesma etapa foram eleitas as COMFORÇA - Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – objetivando acompanhar o Plano de Obras Regionais, e os três representantes de cada Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias para participar do I Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, sexta e última etapa do processo orçamentário participativo de 1994.

Na dinâmica do Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, sexta etapa do processo, se fez a entrega do Plano de Obras Regionais, em ato solene

pelo prefeito, aos membros das COMFORÇA, assumindo-se o compromisso de realização dos investimentos, incluindo o Plano de Obras, como anexo da proposta orçamentária oficial do município de Belo Horizonte. Os investimentos do OP de 1994 foram então aprovados pela Câmara Municipal.

Como demonstram as informações contidas em Planejar (2000, p. 38), o OP realizado em 1993 para o exercício de 1994 teve um contingente de mais de 15 mil participantes, definindo 171 investimentos. As finalidades foram: 70% de obras pontuais de saneamento básico, infra-estrutura e urbanização de vilas e conjuntos habitacionais; 11% para educação; 10% para saúde; 4% para habitação e 5% para outros investimentos.

Do ponto de vista político e operacional houve um grande equívoco na definição da realização dos investimentos públicos, por ano civil, sem observância prévia da capacidade operacional dos órgãos executores dos empreendimentos, além de não ter sido levada em consideração a realidade do cronograma de realização física das obras, que poderia exigir um período superior a um ano para sua execução. Isso pode ser creditado a interesses políticos, tanto da sociedade quanto da PBH. Por parte da sociedade a definição anual significaria usufruto imediato dos bens e serviços, e pela PBH o bônus de mostrar presteza e capacidade resolutiva ao pleito social.

O envolvimento e a adesão ao programa OP/94 não ocorreram de forma imediata pela máquina administrativa, por falta de esclarecimentos da Coordenação geral do OP, e pela não participação no processo decisório de alguns setores fundamentais da PBH, dentre eles a SUDECAP e a URBEL, na fase interna deliberativa do programa.

Outro fato que pode ser relacionado como equívoco na gestão do OP 94 foi a forma de levantamento de determinados custos dos investimentos. A Tabela 3.4 aponta erros de orçamentação da ordem de 66,5% no primeiro ano de execução do programa. Isto significa acréscimo aos créditos aprovados de mais de R\$ 10 milhões não previstos. A explicação dos gestores do OP se baseia na elaboração incorreta das planilhas de custos, justificativa questionável pela experiência de alguns

órgãos da PBH e principalmente dos técnicos da SUDECAP, em elaborarem orçamento de obras.

**Tabela 3.4**  
**Valores Estimados e Orçados do Orçamento Participativo – 1994/1998**  
**Prefeitura de Belo Horizonte**  
**EM R\$ 1,0 MILHÃO**

<b>OP</b>	<b>Estimativa Inicial(1)</b>	<b>Quantitativo Orçado(2)</b>	<b>Sub-estimativa (%) (1)/(2)</b>
1994	15,35	25,554	66,5
1995	18,185	33,487	84,1
1996	27,175	35,346	30,1
<b>Subtotal</b>	<b>60,710</b>	<b>94,387</b>	<b>55,5</b>
1997	27,000	(...)	(...)
1998	30,000	(...)	(...)

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, 1998

(...) Quantitativos não levantados até a data pelos órgãos setoriais

(1) Valor fixado dos gastos na fase da proposta orçamentária

(2) Valor do custo do projeto na fase de início da execução do investimento.

Esses erros, no levantamento de custos, também podem ser creditados à intenção deliberada de subestimar o custo para atendimento ao maior número de investimentos sociais, o que é plausível tendo em vista o escopo político em que foi implementado o OP. Seus gestores procuraram a todo momento colocá-lo como o programa prioritário do governo Patrus. A tentativa de maximizar a execução das demandas priorizadas pela sociedade levou a desconsiderar alguns critérios técnicos de orçamentação, como os custos de desapropriação, manutenção e infraestrutura.

A análise a seguir aborda a gestão orçamentária do OP 94, através da Tabela 3.5 e do Gráfico 3.1, procurando, por um outro ângulo, avaliar o desempenho governamental e o respectivo atingimento social, por meio dos registros contábeis contidos nos programas de trabalho. O programa de trabalho é o instrumento de programação das ações governamentais utilizado como centro de custo da despesa orçamentária e das metas físicas realizadas.

**Tabela 3.5**  
**Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP – Exercício de 1994**  
**A preços de dezembro de 1998**  
**Em R\$1,00**

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL PAMPULHA</b>			
<b>Programa de Trabalho(*)</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
080	27.862,20	13.948,36	0,00
076	38.526,69	130.595,49	112.765,55
230	19.087,21	9.691,12	0,00
<b>Total</b>	<b>85.476,10</b>	<b>154.234,98</b>	<b>112.765,55</b>

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
229	847.010,81	424.003,97	0,00
<b>Total</b>	<b>847.010,81</b>	<b>424.003,97</b>	<b>0,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BARREIRO</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
076	89.159,03	44.634,05	0,00
203	74.075,02	37.082,95	0,00
220	37.085,55	18.567,13	0,00
<b>Total</b>	<b>200.319,59</b>	<b>100.284,13</b>	<b>0,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL LESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
076	67.157,50	116.268,54	34.058,17
203	1.345,07	675,99	0,00
220	38.750,87	19.398,88	0,00
<b>Total</b>	<b>107.253,45</b>	<b>136.343,41</b>	<b>34.058,17</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORDESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
203	16.397,06	19.956,79	0,00
238	28.694,86	14.366,19	0,00
230	289.894,96	145.118,14	0,00
<b>Total</b>	<b>334.986,88</b>	<b>179.441,12</b>	<b>0,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORDESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
213	59.471,38	29.770,76	0,00
238	57.709,98	70.246,75	0,00
230	218.894,39	208.107,85	56.606,00
<b>Total</b>	<b>336.075,75</b>	<b>308.125,37</b>	<b>56.606,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
203	95.019,70	47.566,34	0,00
230	252.264,98	168.198,05	28.064,66
<b>Total</b>	<b>347.284,68</b>	<b>215.764,39</b>	<b>28.064,66</b>

Continua

...Continuação

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL OESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
080	149.751,31	164.931,26	91.141,57
217	23.186,47	11.608,87	0,00
<b>Total</b>	<b>172.937,78</b>	<b>176.540,13</b>	<b>91.141,57</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL VENDA NOVA</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
238	76.893,26	38.495,14	0,00
230	198.686,29	460.509,97	365.768,36
<b>Total</b>	<b>275.579,55</b>	<b>499.005,10</b>	<b>365.768,36</b>

<b>SUDECAP</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
211	4.459.905,19	7.661.521,01	753.429,95
213	131.881,07	226.554,02	0,00
216	1.029.007,84	1.768.584,97	0,00
203	233.914,36	5.536.146,67	795.136,20
220	10.536,36	401.833,60	0,00
206	376.235,75	18.100,09	0,00
205	5.741.470,21	443.769,86	0,00
230	15.909.475,02	8.419.793,35	4.040.153,70
<b>Total</b>	<b>275.579,55</b>	<b>24.476.303,58</b>	<b>5.588.719,85</b>

<b>URBEL</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
207	1.322.877,93	1.384.137,72	0,00
231	6.906.622,48	6.711.993,78	3.254.358,58
<b>Total</b>	<b>8.229.500,41</b>	<b>8.202.052,81</b>	<b>2.254.358,58</b>

<b>FECHAMENTO 1994</b>			
	<b>Valor Orçado em Janeiro/94</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/94</b>	<b>Despesa processada até Dez/94</b>
<b>Total Geral</b>	<b>26.845.900,03</b>	<b>34.872.098,99</b>	<b>9.531.482,73</b>

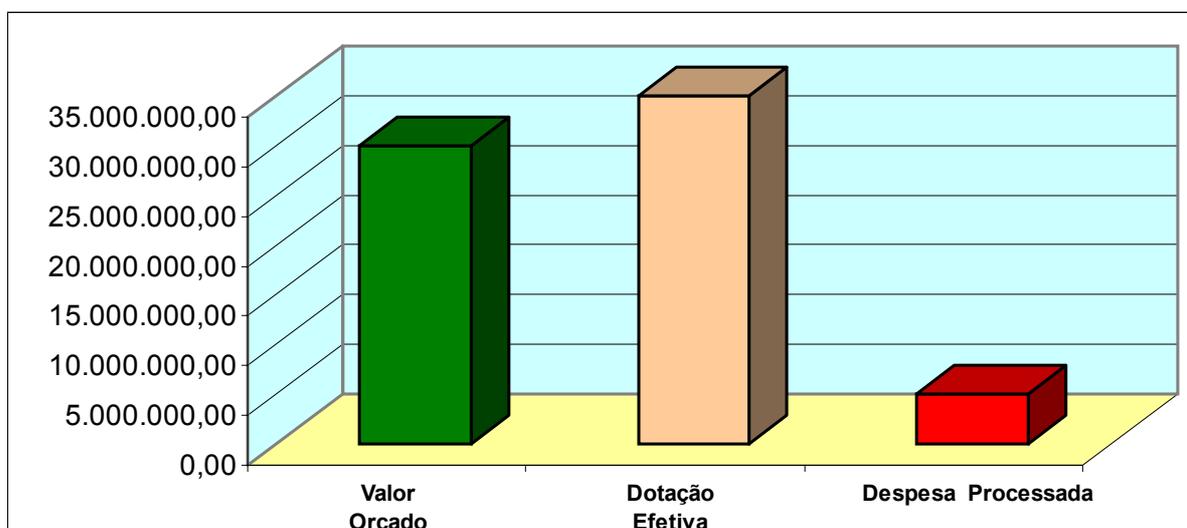
Fonte: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho

Orçamento da PBH – Exercício de 1994

(\*) Descrição da denominação dos programas de trabalho contida no Anexo IV

Elaboração do Autor

**Gráfico 3.1**  
**Demonstrativo Gráfico da Gestão Orçamentária do OP PBH**  
**1994**



Fonte: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
 Orçamento da PBH – Exercício de 1994  
 Elaboração do Autor

De acordo com os dados apresentados para 1994, constata-se acentuada discrepância entre o crédito aprovado e a despesa no final do exercício. Isso se deu por vários fatores, dentre eles e em primeiro lugar, por erros de levantamento de custos dos empreendimentos, como já abordados na análise física e apontados na Tabela 3.5, o que ocasionou acréscimo de recursos ao valor previsto e obstáculos na execução de obras.

O segundo motivo, de ordem burocrática, se relacionou à incapacidade operacional de vários órgãos em executar investimentos nos prazos estabelecidos pelos gestores e coordenadores do OP, tendo em vista a falta de recursos humanos, administrativos e tecnológicos, aliada à falta de conhecimento sobre a dimensão política do programa.

A questão política permeia o terceiro motivo: o pequeno nível de atendimento do programa no exercício de 1994. A administração Patrus era composta de uma base de sustentação política de esquerda, com apoio partidário de diversas matizes. Isto fez com que os cargos de direção superior fossem ocupados por representantes de diversas origens partidárias que apoiavam a gestão do Prefeito eleito, mas não necessariamente tinham afinidade administrativa ou comungavam com a realização

de determinados programas de governo. A bem da verdade, existia no seio da governança da gestão Patrus, agentes políticos que não concordavam com a forma e o conteúdo de implementação do Orçamento Participativo. Estes agentes não se engajaram na realização do programa, tendo a falta de contribuição e empenho se refletido na pouca capacidade de resolutividade do programa em seu primeiro ano.

Um quarto fator comprometedor da gestão do OP 94 esteve ligado à prática da “*accountability*” democrática. A participação da sociedade civil pressupõe, dentre outras atividades, o dever de cumprir as *obrigações* de um *contrato tácito* firmado com o setor público. Cabiam aos representantes das COMFORÇA a responsabilidade de fiscalizar, averiguar e acompanhar o cumprimento das prioridades orçamentárias aprovadas, assumindo um compromisso que não se restringia ao momento da priorização e extensivo ao ato de fiscalizar, principalmente na fase de execução. Isso não aconteceu, ficando o controle social inerte à execução orçamentária do OP, o que contribuiu para reduzido atingimento das metas físicas e financeiras propostas.

Esses maiores motivos elencados justificam a falta de utilização de 72,7% de créditos orçamentários consignados nos programas de trabalho, como aponta a Tabela 3.5. Entidades com destacada capacidade operacional, casos da SUDECAP e URBEL, tiveram na gestão do OP 94 processamento da despesa bem aquém do normal, podendo isto estar relacionado à falta de adesão administrativa ao programa de governo. Outro fator que contribuiu para o resultado negativo da realização das obras do OP foi o descompasso entre o trabalho desenvolvido na etapa de priorização dos investimentos e os procedimentos institucionais administrativos inerentes.

Situações semelhantes (falta de resolutividade) são encontradas na análise contábil das administrações regionais Barreiro e Noroeste. Constata-se a inexistência de qualquer despesa processada nestes dois órgãos, no exercício de 1994. Numa primeira avaliação, pode-se creditar o fato às divergências de condução do processo do OP por parte de alguns administradores regionais, representantes da base do partido político do prefeito Patrus.

Outra explicação para a inoperância está relacionada à falta de estrutura administrativa e de recursos humanos de sete das nove administrações regionais, tendo em vista o processo inacabado de descentralização administrativa iniciado na gestão Ruy Lage. Não é certamente o caso da gestão da Regional Barreiro. Ela foi constituída em 1973 e na década de 90 já estava dotada de uma infraestrutura mínima instalada de prestação de serviços públicos.

Diferentemente do ocorrido nas Administrações Regionais Barreiro e Noroeste, percebe-se na Administração Regional Venda Nova uma boa aplicação dos recursos públicos no OP, não só daqueles previstos na lei orçamentária, como também dos créditos incorporados no decorrer da execução orçamentária. Apurou-se um percentual de 73% de aplicação dos créditos aprovados, não obstante no projeto *contenção de erosão* inexistir processamento de despesa.

De um modo geral, à luz da gestão orçamentária demonstrada na Tabela 3.5, apura-se um cumprimento insuficiente do OP 94. Esta afirmativa apoia-se no baixo valor processado da despesa de R\$ 9,5 milhões, se comparado à concessão do crédito final de R\$ 34,8 milhões, o que representa apenas um quarto de obras realizadas do total aprovado para todos os órgãos gestores do OP.

Uma outra razão do resultado da ineficiência da gestão orçamentária do OP 94 diz respeito a alguns obstáculos não vencidos pelos seus gestores, principalmente o divórcio entre o crédito orçamentário, a gestão administrativa do OP e o desembolso financeiro. Constata-se da leitura das tabelas físicas, orçamentárias e financeiras apresentadas: falta de harmonização de procedimentos técnicos; inobservância dos prazos internos da máquina administrativa; e falta de acompanhamento físico das obras, principalmente pelos representantes da sociedade. Esta falta de ordenamento administrativo nos remete à terceira razão do não cumprimento dos empreendimentos aprovados no OP 94: O atropelo da decisão política para fazer executar o OP no seu primeiro ano, sem preparação adequada da estrutura municipal do ponto de vista político, técnico e operacional. Faltou projeto pedagógico que ensinasse e divulgasse o programa aos técnicos envolvidos na execução e cumprimento das metas implementadoras do OP.

A seguir, será dada continuidade à análise do programa Orçamento Participativo de 1995, em seu segundo ano de vigência.

### **3.5.2 PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 1995: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA**

O processo do OP 95 foi iniciado em 1994 e esteve voltado para aumentar o leque de discussão popular sobre a alocação de recursos orçamentários e ajustes no processo do programa, para não incorrer nos constatados erros do OP 94.

A grande meta era realizar os investimentos e obras não concluídas do OP 94, para dar credibilidade ao processo de 1995. Foi instituída a Coordenação do Plano de Obras do Orçamento Participativo, com o objetivo de integrar de forma institucional os órgãos executores (SUDECAP, URBEL e Administrações Regionais) à Coordenação do OP, formada pela Secretaria de Planejamento e Governo.

Paralelamente à busca da realização física das obras, houve o alargamento da discussão orçamentária junto à população, com a inclusão dos recursos destinados ao custeio da máquina administrativa, além da instituição em 1995 do que se denominou OP Setorial. Este fórum era voltado para cinco áreas temáticas – saúde, educação, desenvolvimento social e administração de RH e pessoal – em que se discutia a prioridade dos programas de trabalho, a cargo de cada órgão, em número de dois ou três projetos/atividades.

Os objetivos centrais eram mostrar a importância dos gastos operacionais, dividir com a sociedade a responsabilidade pela alocação de recursos, e dar uma dimensão mais abrangente à discussão do OP, numa tentativa de afastar do processo participativo, as reivindicações setoriais de usufruto social restrito identificadas no OP 94, além de maximizar as demandas para atingir o interesse coletivo.

As etapas do OP 95 foram divididas em cinco. Na primeira rodada, além das explicações sobre a concepção do processo, a novidade foi a prestação de contas do OP 94, de forma parcial, já que o início do processo do OP 95 foi concomitante aos primeiros seis meses de execução do OP 94.

Na segunda rodada, procurou-se dar dimensão mais ampliada ao processo do OP 95, informando as diretrizes de desenvolvimento urbano do Plano Diretor - instrumento de ordenamento da estrutura urbana do município – em fase de elaboração. A tentativa era contextualizar as prioridades definidas de forma setorial e regional pela população às questões de planejamento urbano contidas no referido plano. Houve rodadas de discussões com os membros das COMFORÇA e os representantes das administrações regionais, tendo sido assimilada a proposta do Plano Diretor, sem maiores divergências.

Outra novidade entre a segunda e a terceira etapas foi a apresentação das demandas de investimentos através de reuniões por agrupamentos de bairros. Esta medida foi adotada para aumentar o número de moradores na participação das definições dos investimentos públicos e reduzir a divisão territorial adotada no OP 94. Conforme se apura nos arquivos da Coordenação geral do OP (Planejar 2000), cada sub-região pôde compor no máximo nove agrupamentos de bairros, e cada agrupamento de bairros indicava um investimento, ao contrário do número ilimitado de demandas, por sub-regiões permitida no OP 94.

O critério restritivo de apresentação de demandas adotado para o OP 95 procurava ampliar o alcance do benefício gerado pelo atendimento às prioridades definidas pela população, ao mesmo tempo em que introduzia *a priori* uma seletividade entre as reivindicações da sociedade.

Na terceira rodada, as reivindicações de investimentos e obras definidas foram apresentadas e escolhidas pelos fóruns das sub-regiões, para que integrassem o Plano de Obras Regionais, e posterior encaminhamento ao II Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias.

O II Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, para o OP de 1995, não fugiu ao caráter referenciador praticado no OP 94. Os membros das COMFORÇA e os delegados dos Fóruns Setoriais apresentaram ao Prefeito, em ato solene, os investimentos priorizados pela sociedade. O fato novo foi a divulgação pela PBH das obras estruturantes constantes no PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental aos representantes populares. O PPAG é o instrumento de

planejamento a médio prazo (quatro anos) para os investimentos e os gastos operacionais deles decorrentes.

Esta medida de divulgar aos representantes populares as obras que seriam executadas fora do processo de deliberação popular, por meio do Plano de Investimento Municipal, representou um ato de total transparência e publicidade da gestão pública da PBH. Além de ter mostrado à população o real montante de recursos aplicados em investimento público, com a inclusão do programa orçamento participativo.

Continuando a abordar a interação da sociedade com o programa OP 95, apura-se crescimento de 80% de participação de delegados em relação ao OP 94, totalizando a presença de 28.263 pessoas, conforme o anexo VI. O número de empreendimentos aprovados foi de 166, com erro de estimativa na orçamentação de 84,1%, conforme demonstra a Tabela 3.5, o que significa acerto de apenas 15,9% no total previsto do orçamento municipal aprovado.

A presença física da participação popular teve acréscimo considerável no processo do OP 95, fruto do alargamento da base de consulta através de reuniões por agrupamento de bairros, além do aumento de interesse da população em participar das rodadas de reuniões para fazer reivindicações. Por outro lado, houve considerável aumento na margem de erro no levantamento de custos das obras, demonstrando persistir a inconsistência intencional ou administrativa da orçamentação do OP 94. Isto gerou transtorno na execução orçamentária dos empreendimentos por falta de lastro orçamentário ao processamento de obras.

Outra decisão recorrente que impactou de forma negativa a gestão do OP 95 foi a manutenção do compromisso de executar os empreendimentos no período de um ano – equivalente ao exercício financeiro da execução orçamentária –, sem levar em consideração a capacidade dos órgãos executores e o cronograma físico das obras. Esta decisão política, adotada sem respaldo técnico e operacional, contribuiu para o não cumprimento da realização das obras no prazo aprovado, além de ter ocasionado a geração de uma dívida política junto à população, pela não conclusão dos investimentos.

Esta dívida já tinha ficado evidenciada logo no início da execução orçamentária de 1994, contribuindo o processo do OP 95, para aumentar o déficit de obras não concluídas, tendo em vista a manutenção da mesma sistemática de trabalho, sem considerar a plurianualidade que geralmente acontece na execução das obras.

Quanto à iniciativa de discutir atividades e projetos junto à sociedade, para que ela pudesse priorizar a alocação de recursos, esta não surtiu efeito prático no decorrer da execução do processo do OP 95. A escassez de recursos orçamentários e a rigidez da aplicação compulsória dos créditos orçamentários nos programas inviabilizaram a priorização por meio de realocação orçamentária. A discussão com a sociedade ficou na fase embrionária, pois não se definiu como operar a proposta de intervenção social na gestão dos serviços públicos, sem interferir na presteza e qualidade das ações governamentais.

A seguir a Tabela 3.6 e, de forma sumarizada o Gráfico 3.2, demonstram a gestão orçamentária do OP 95, que será analisado buscando avaliação do desempenho governamental e alcance social do programa.

**Tabela 3.6**  
**Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP– Exercício de 1995**  
**A preços de dezembro de 1998**  
**R\$1,00**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
229	21.708,94	21.708,94	0,00
020(3111)	65.696,03	65.696,03	0,00
020(3131)	15.291,38	15.291,38	0,00
020(3132)	308.092,92	308.092,92	3.275,44
<b>Total</b>	<b>410.789,28</b>	<b>410.789,28</b>	<b>3.275,44</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
016(3120)	58.332,37	58.332,37	695,32
016(3131)	17.669,45	17.669,45	2.232,17
016(3132)	262.212,36	262.212,36	105.107,83
016(3231)	881.806,98	881.806,98	695.336,63
016(4120)	9.967,35	9.967,35	5.333,69
224(3120)	13.401,75	13.401,75	663,47
224(3131)	10.275,02	10.275,02	0,00
224(3132)	32.631,36	36.101,67	15.985,38
224(3231)	1.402.384,50	1.528.533,29	1.511.269,53
224(4120)	4.918,93	8.764,86	4.138,85
<b>Total</b>	<b>2.693.600,08</b>	<b>2.827.065,10</b>	<b>2.340.762,87</b>

Continua...

Continuação

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
242(3111)	679.620,48	679.620,48	593.675,93
242(3113)	67.961,28	67.961,28	47.572,90
242(3120)	94.391,73	94.391,73	0,00
242(3259)	1.143,52	1.143,52	800,54
242(4120)	188.783,47	188.783,47	0,00
226(3120)	1.026.981,54	1.026.981,54	0,00
226(3120) 8.3	943.917,33	943.917,33	0,00
226 (3132)	1.642.416,16	232.244,94	0,00
226(3231)	1.970.898,87	368.431,59	0,00
226(4120)	2.057.739,78	1.474.269,90	1.128.744,75
226(4120) 8.3	1.321.484,26	39.510,43	0,00
<b>Total</b>	<b>8.673.854,16</b>	<b>5.077.745,79</b>	<b>1.770.794,12</b>

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
237(3110)	152.913,84	152.913,84	107.039,69
237(3113)	16.801,55	16.801,55	11.760,83
237(3120)	48.139,40	48.139,40	0,00
237(3131)	33.980,00	33.980,00	0,00
237(3259)	188,45	485,87	485,87
237(4110)	226.540,16	226.540,16	0,00
237(4120)	8.494,36	8.494,36	0,00
241(3111)	16.046,47	109.003,67	109.003,67
241 (3113)	1.603,75	6.645,75	6.645,75
241 (3120)	4.718,95	4.718,95	0,00
241(3131)	11.345,47	11.345,47	0,00
241(3132)	440.128,54	440.128,54	0,00
241 (3259)	132,04	132,04	92,43
<b>Total</b>	<b>961.032,96</b>	<b>1.059.329,59</b>	<b>235.028,24</b>

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
075(3214)	5.663.503,99	5.663.503,99	0,00
075(83)	4.776.221,70	4.776.221,70	0,00
075(4313)	943.917,33	943.917	0,00
<b>Total</b>	<b>11.383.643,01</b>	<b>11.383.643,01</b>	<b>0,00</b>

Continua...

Continuação

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BARREIRO</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	98.167,15	98.167,15	0,00
226(4110)	392.668,58	392.668,58	0,00
079	32.092,93	32.092,93	0,00
203	41.532,11	41.532,11	0,00
218	33.980,00	33.980,00	0,00
230	110.060,02	110.060,02	0,00
<b>Total</b>	<b>708.500,78</b>	<b>708.500,78</b>	<b>0,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CENTRO-SUL</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	41.532,11	41.532,11	0,00
226(4110)	166.128,42	166.128,42	0,00
076	151.026,77	151.026,77	0,00
203	86.839,63	86.839,63	0,00
206	30.204,59	30.204,59	0,00
<b>Total</b>	<b>475.731,51</b>	<b>475.731,51</b>	<b>0,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL LESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	60.410,45	60.410,45	0,00
226(4110)	241.641,81	241.641,81	0,00
079	35.868,35	35.868,35	0,00
076	66.074,21	66.074,21	4.227,39
220	26.429,17	26.429,17	0,00
218	76.456,92	76.456,92	0,00
230	254.857,68	254.857,68	0,00
<b>Total</b>	<b>506.880,91</b>	<b>506.880,91</b>	<b>4.227,39</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORDESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	109.493,38	109.493,38	0,00
226(4110)	437.977,39	437.977,39	0,00
080	56.870,92	56.870,92	0,00
076	74.328,84	74.328,84	30.023,01
205	21.388,45	21.388,45	0,00
230	188.274,52	211.537,22	191.517,15
<b>Total</b>	<b>888.333,51</b>	<b>911.596,21</b>	<b>221.540,15</b>

Continua...

Continuação

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NOROESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	86.839,63	86.839,63	0,00
226(4110)	347.361,07	347.361,07	0,00
213	62.864,15	62.864,15	9.614,80
203	15.101,65	15.101,65	0,00
238	79.854,15	79.854,15	0,00
230	50.593,10	57.986,24	57.986,24
<b>Total</b>	<b>642.613,74</b>	<b>650.006,88</b>	<b>67.601,04</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	52.858,34	52.858,34	0,00
226(4110)	211.437,23	211.437,23	0,00
080	94.391,73	94.391,73	0,00
203	105.717,97	105.717,97	0,00
230	422.686,00	422.686,00	6.409,87
<b>Total</b>	<b>887.091,28</b>	<b>887.091,28</b>	<b>6.409,87</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL OESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	56.635,04	56.635,04	0,00
226(4110)	226.540,16	226.540,16	0,00
080	69.282,99	0,00	0,00
217	24.540,83	24.540,83	0,00
079	99.297,85	99.297,85	0,00
076	113.270,08	113.270,08	0,00
230	58.522,11	48.266,31	0,00
<b>Total</b>	<b>648.089,05</b>	<b>568.550,27</b>	<b>0,00</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL PAMPULHA</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	45.307,52	45.307,52	0,00
226(4110)	181.231,36	181.231,36	0,00
080	96.278,80	96.278,80	0,00
230	85.896,09	85.896,09	30.885,25
<b>Total</b>	<b>408.713,77</b>	<b>408.713,77</b>	<b>30.885,25</b>

Continua...

Continuação

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL VENDA NOVA</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
226	105.717,97	105.717,97	0,00
226(4110)	422.874,45	422.874,45	0,00
076	49.082,93	49.082,93	0,00
203	274.679,56	274.679,56	0,00
238	13.214,59	13.214,59	0,00
230	45.307,52	84.558,99	70.877,03
<b>Total</b>	<b>910.877,02</b>	<b>950.128,49</b>	<b>70.877,03</b>

<b>SUDECAP</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
211	3.189.307,31	3.355.657,52	1.168.842,19
211(8.3)	1.719.816,61	1.719.816,61	258.117,93
213	390.781,52	390.781,52	161.196,67
215	193.502,41	193.502,41	0,00
216	2.790.833,95	2.790.833,95	538.131,51
203	14.466.251,64	8.444.196,24	1.587.850,06
220	178.399,48	583.503,21	377.504,12
205	298.276,85	298.276,85	121.427,92
230	3.680.967,35	3.680.967,35	846.455,80
<b>Total</b>	<b>26.908.137,13</b>	<b>21.457.535,67</b>	<b>5.059.526,19</b>

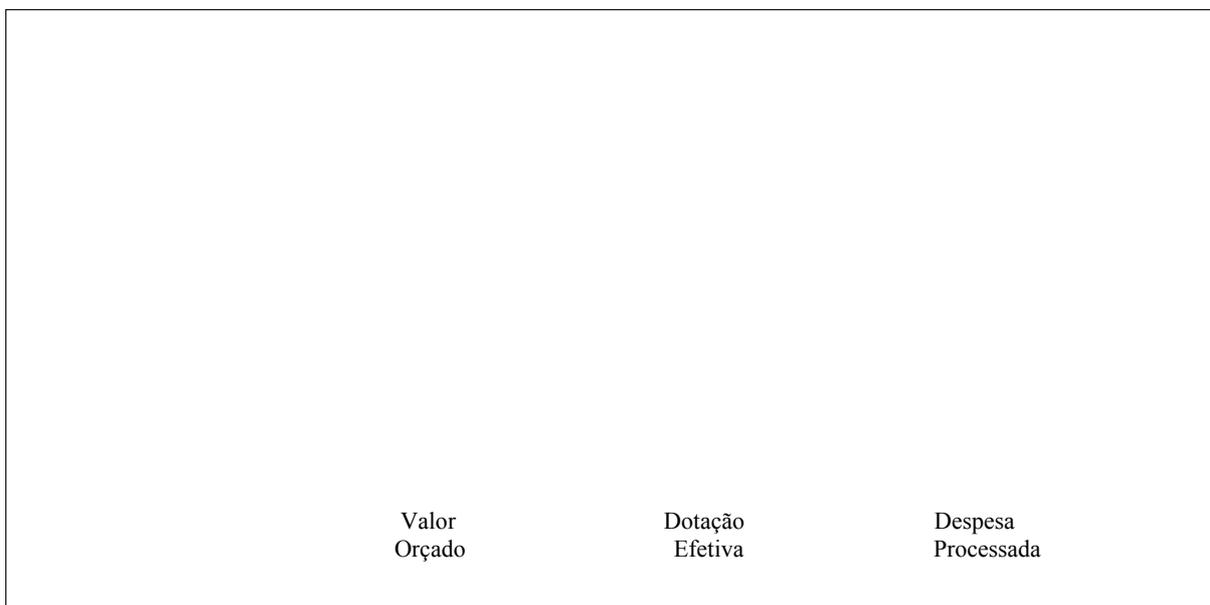
<b>URBEL</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
207	2.463.624,23	2.463.624,23	2.402.977,55
231	8.953.123,19	8.953.123,19	6.482.434,86
<b>Total</b>	<b>11.416.747,42</b>	<b>11.416.747,42</b>	<b>8.885.412,41</b>

<b>FECHAMENTO DE 1995</b>			
	<b>Valor Orçado em Janeiro/95</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/95</b>	<b>Despesa processada até Dez/95</b>
<b>Total Geral</b>	<b>68.524.635,64</b>	<b>59.700.055,97</b>	<b>18.696.340,00</b>

Fonte: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
 Orçamento da PBH – Exercício de 1995  
 Elaboração do Autor

**Gráfico 3.2**  
**Demonstrativo Gráfico da Gestão Orçamentária do OP da PBH**  
**1995**



**Fonte:** Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
 Orçamento da PBH – Exercício de 1995 - Elaboração do Autor

A execução orçamentária do OP 95 demonstrada através da Tabela 3.6, espelha o esforço por parte da administração em melhorar a capacidade de atendimento às demandas aprovadas, numa tentativa de reverter o desempenho do exercício de 1994 e cumprir a execução física das obras programadas para os dois exercícios de vigência do Orçamento Participativo. Isso é comprovado pelo acréscimo de 96,1% da despesa processada em 1995 em relação à executada em 1994, não obstante continuar bem aquém do crédito aprovado, com percentual de 31,3% do total consignado para ser utilizado pelo OP, se analisarmos os números consolidados do fechamento da execução orçamentária da Tabela 3.6.

A bem da verdade, a execução do OP 95 se tornou bianual por ter incorporado obras do próprio exercício de 1995 e dos empreendimentos atrasados do ano de 1994. Isso sinaliza, já no início da execução do programa, a tendência de ser inexecutável a decisão política de realizar o programa OP de forma anual sem que viesse frustrar a expectativa da população de obter os benefícios dos investimentos no prazo definido pela PBH.

Ainda abordando a prática da bianualidade do OP, não é possível através da Tabela 3.6 distinguir o valor dos empreendimentos do ano de 1995 do montante

referente ao OP 94, tendo em vista a escrituração única no exercício financeiro. A separação seria possível num trabalho investigativo, por análise processual, caso se viesse a encontrar a documentação arquivada sobre o ano de competência da obra. A forma de obtenção de dados, definida pelo presente trabalho, se restringe aos quantitativos contábeis oficiais de prestação de contas e alguns testemunhos de agentes públicos, não sendo objeto de investigação da dissertação a análise processual.

Passando a analisar de forma comparativa a realização orçamentária do OP 95 de R\$18,6 milhões de reais, com outros indicadores da gestão orçamentária do mesmo período, verifica-se que este valor representou 3,9% da Receita Própria arrecadada e 2,8% dos Investimentos Sociais. Isto constitui pequena participação relativa no total do orçamento executado, mas espelha a capacidade alocativa da PBH para programa deste porte.

A execução do OP 95 ainda enfrenta a inexistência de processamento de despesa de alguns órgãos, como a Secretaria Municipal de Saúde, e as Administrações Regionais Barreiro, Centro Sul e Oeste, bem como realização de despesas insignificantes frente ao crédito alocado, como aponta a Tabela 3.6, fazendo parte a Secretaria de Administração, as Regionais Leste e Norte. Este reduzido valor processado e a inexistência de realização de despesa – em alguns órgãos de forma recorrente, em relação ao exercício de 1994 –, demonstram a falta de capacidade operacional ligada à morosidade do processamento físico da despesa, além de evidenciar a não adesão política ao empreendimento público.

Outro ponto do Orçamento Participativo de 1995, com certa disfunção na gestão orçamentária, diz respeito à movimentação dos créditos consignados nos programas de trabalho. Diferente do ocorrido em 1994, no exercício de 1995, ocorreu redução da dotação aprovada da ordem de 12,85%, o que significa realocação de recursos para outras áreas, caracterizando anulação de crédito aprovado para o OP, mesmo sendo apontados erros de levantamento de custos das obras, o que obrigaria a complementação de recursos e não a redução orçamentária.

No que diz respeito ao desempenho do processamento de determinados programas de custeio priorizados pela sociedade, denominado como *OP Setorial*, constata-se sucesso no empreendimento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, tendo sido alcançado o percentual de despesa de 82,7% do crédito aprovado. O mesmo não pode ser dito das demais áreas selecionadas do *OP Setorial* que atingiram os seguintes percentuais: Administração 1%, Meio Ambiente 22,19%, Educação 34,86%. Na área da saúde, apesar de um volume considerável de recursos alocados, não houve processamento da priorização dos recursos. Isto pode ser creditado, tanto no setor saúde como nas demais áreas setoriais ao descompasso entre a decisão política de consultar a sociedade sobre a priorização dos serviços públicos municipais e a etapa operativa do projeto que exigiria certa maturação de entendimento pelos executivos em lidar com a co-priorização popular.

O OP setorial careceu de formatação mais realista, que levasse em consideração a continuidade e a qualidade dos serviços públicos, sem desconsiderar os interesses prioritários da sociedade. Priorizar não passa necessariamente pelo reordenamento orçamentário, pois se trata de uma hierarquização de prioridades do atendimento público, o que pode ser feito sem alocação de recursos. Enfim, a iniciativa de atender a sociedade, por meio da delegação do ato de priorizar, tem de ser implementada à luz de um processo, envolvendo: (1) o diagnóstico da situação do serviço prestado; (2) a avaliação da abrangência e retorno social, (3) a exequibilidade técnica e operacional do pleito popular e o impacto positivo, negativo ou nulo na gestão orçamentária. O OP setorial de 95 não se pautou pela observância e cumprimento dessas etapas enumeradas, não obtendo sucesso em quase todas as áreas temáticas, conforme demonstrado na Tabela 3.6.

Pode-se concluir sobre o processo do OP 95 que ainda persistiu o baixo desempenho governamental no processamento financeiro dos empreendimentos públicos em diversos órgãos gestores dos créditos orçamentários, como apontado nos dados da Tabela 3.6. Do ponto de vista do alcance social, houve progresso no atendimento às metas físicas – mesmo aquém do desejado – pela realização, em 1995, de parte dos compromissos dos OP's 95 e 94, comprovação que se pode fazer pela análise comparativa dos dois exercícios. Não foi, no entanto, possível

identificar, de forma discriminada, o montante anual executado dos investimentos, por falta de informações disponíveis nos órgãos de origem, mesmo com exaustivo trabalho de pesquisa desenvolvido.

### **3.5.3 PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 1996: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA**

No processo do OP 96, a primeira prioridade era executar os empreendimentos públicos pendentes de 1994 e 1995, procurando sensibilizar todos os setores com atribuições executivas, quanto à importância do atendimento às prioridades sociais.

A segunda prioridade era aperfeiçoar a dinâmica do processo, com o objetivo de aprimorar a organização administrativa, definir melhor a participação e forma de mobilização social, e obter maior volume de recursos para financiamento do OP. A necessidade de fazer uma revisão processual do OP nasceu da experiência adquirida dos anos anteriores, sobretudo, após conhecimento dos pontos negativos que obstruíram a conclusão de algumas etapas técnicas, políticas e operacionais dos dois últimos anos.

Algumas medidas implementadas tiveram sucesso, como a questão alocativa, com expressivo volume de recursos canalizados para o OP 96 da ordem de R\$55,6 milhões, conforme demonstra a Lei Orçamentária para o exercício de 1996, além de incluir crédito orçamentário para a quitação dos compromissos sem lastro financeiro dos OP's 95 e 94.

Houve tentativa de obtenção de fontes complementares de recursos para o OP na esfera estadual, através de audiências públicas patrocinadas pela Assembléia Legislativa e o governo de Minas Gerais. Estas fontes de recursos financiariam as obras estruturantes para as quais a PBH não possuísse recursos financeiros.

Outra decisão de atingimento social foi a instituição do OP Habitação, que nasceu da tentativa de solucionar pelo menos parcialmente os problemas habitacionais que afligiam Belo Horizonte. O OP Habitação buscava atender os núcleos de "sem-casa", através de critérios definidos para concessão de benefícios

e assentamentos. A proposta orçamentária de 1996 consignou seis milhões de reais para realização dos investimentos habitacionais.

Outra preocupação era fazer valer o critério do benefício universal dos investimentos. A idéia se baseava em seletivizar as prioridades com maior usufruto social, conscientizando a população da importância de fazer a opção pelos investimentos de maior alcance para comunidade e, paralelamente, acrescentando medidas de cunho processualístico à dinâmica do OP, que viessem dar seletividade às obras prioritárias.

Buscando identificar o alcance dessas medidas adotadas no OP 96, concebeu-se uma divulgação institucional na mídia local, com explicações de todo o processo, numa linguagem direta e acessível que possibilitasse o entendimento do programa como “*uma nova forma de governar*”, procurando colocá-lo como interseção entre a sociedade e a PBH. Houve a prestação de contas do OP 94 e OP 95 através de um jornal da PBH ( Horizonte Aberto Especial), tendo como público alvo a comunidade das regionais.

Concomitante à publicidade do programa, foram unificadas as rodadas de assembléias, aumento do número de participações do prefeito e secretariado nas rodadas de reuniões, além da tentativa de investir no desenvolvimento regional e dar caráter mais universal à priorização social. A Prefeitura, em conjunto com os representantes das COMFORÇA, propuseram uma pauta de investimentos baseada nas demandas não aprovadas dos OP's 94 e 95. Isto aconteceu na segunda rodada de assembléias populares e constituiu uma forma de seleção prévia dos investimentos com maior retorno e alcance social.

Perseguindo o objetivo de reduzir o número de intervenções por regiões, na terceira rodada foram escolhidas 25 investimentos por região. Na deliberação a cargo dos Fóruns Regionais, o número de investimentos caiu para 10 demandas por região, aumentando o porte das intervenções, além de ter preservado o caráter universal de atendimento à população.

Apesar de diversas medidas corretivas adotadas, dentre elas o aporte de recursos para correção de erros de previsão orçamentárias, a divulgação institucional do OP e a diminuição do número de obras, não foi possível realizar as

obras atrasadas do OP 94 e 95. Faltou a vontade política de resolver a questão da **anualidade** do processo em si que era o maior problema de gerência do OP. Esta questão do *prazo* para realização dos empreendimentos está relacionada, também, à adesão da burocracia municipal, com certo grau de corporativismo, em certas áreas num status de insulamento burocrático (SUDECAP), que não aceitou de imediato a mudança das rotinas de trabalho impostas pelo processo do OP. Isto contribuiu para o descompasso entre a deliberação anual da sociedade, o cronograma físico das obras e a capacidade operacional dos órgãos.

A seguir apresenta-se o OP 96, através da ótica da gestão orçamentária baseada nas informações contábeis da Tabela 3.7 e Gráfico 3.3, abaixo discriminados.

**Tabela 3.7**  
**Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP – Exercício de 1996**  
**A preços de dezembro de 1998 Em R\$1,00**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE</b>			
Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
075	4.985.868,76	4.985.868,76	0,00
<b>Total</b>	<b>4.985.868,76</b>	<b>4.985.868,76</b>	<b>0,00</b>
<b>SECRETARIA MUNICIPAL ADMINISTRAÇÃO</b>			
Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
020	1.204,72	1.204,72	0,00
<b>Total</b>	<b>1.204,72</b>	<b>1.204,72</b>	<b>0,00</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BARREIRO</b>			
Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
080	119.181,37	119.181,37	0,00
217	417.894,47	417.894,47	0,00
230	14.545,74	14.545,74	0,00
<b>Total</b>	<b>551.621,58</b>	<b>551.621,58</b>	<b>0,00</b>

Continua

Continuação

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CENTRO-SUL**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
218	48.734,46	69.755,98	61.015,47
218	16.023,31	16.023,31	3.761,18
<b>Total</b>	<b>64.757,77</b>	<b>85.779,29</b>	<b>64.776,65</b>

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL LESTE**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
218	34.458,26	34.458,26	0,00
<b>Total</b>	<b>34.458,26</b>	<b>34.458,26</b>	<b>0,00</b>

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NOROESTE**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
230	168.918,11	288.164,38	253.462,02
<b>Total</b>	<b>168.918,11</b>	<b>288.164,38</b>	<b>253.462,02</b>

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORDESTE**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
245	31.295,19	123.643,78	123.639,76
203	90.602,57	90.602,57	0,00
218	88.681,62	88.681,62	0,00
<b>Total</b>	<b>210.579,38</b>	<b>302.927,97</b>	<b>123.639,76</b>

**SECRETARIA MUNICIPAL DE OESTE**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
217	21.686,04	21.686,04	0,00
079	76.084,33	76.084,33	0,00
<b>Total</b>	<b>97.770,37</b>	<b>97.770,37</b>	<b>0,00</b>

**SECRETARIA MUNICIPAL DE PAMPULHA**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em Janeiro/96	Dotação Efetiva em Dez/96	Despesa processada até Dez/96
215	27.168,34	27.168,34	0,00
203	253.917,36	253.917,36	0,00
218	145.543,26	145.543,26	0,00
230	78.252,83	78.252,83	0,00
<b>Total</b>	<b>504.881,78</b>	<b>504.881,78</b>	<b>0,00</b>

Continua...

Continuação

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE VENDA NOVA</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/96</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/96</b>	<b>Despesa processada até Dez/96</b>
080	108.434,61	106.234,21	47.050,05
<b>Total</b>	<b>108.434,61</b>	<b>106.234,21</b>	<b>47.050,05</b>

<b>SUDECAP</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/96</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/96</b>	<b>Despesa processada até Dez/96</b>
211	5.536.067,77	5.536.067,77	2.101.874,68
211 (8.3)	692.053,31	692.053,31	374.668,96
248	125.301,78	125.301,78	0,00
213	1.393.022,63	1.393.022,63	250.977,62
215	32.891,58	32.891,58	16.208,15
203	19.058.525,86	19.058.525,86	13.550.241,43
220	403.998,94	403.998,94	269.009,90
205	789.162,46	789.162,46	358.656,40
230	2.672.039,24	2.672.039,24	2.339.059,11
<b>Total</b>	<b>30.703.063,56</b>	<b>30.703.063,56</b>	<b>19.260.696,25</b>

<b>URBEL</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/96</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/96</b>	<b>Despesa processada até Dez/96</b>
207	7.401.264,34	7.401.264,34	2.451.624,51
231	9.976.152,62	9.976.152,62	4.238.324,43
<b>Total</b>	<b>17.377.416,96</b>	<b>17.377.416,96</b>	<b>6.689.948,94</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em Janeiro/96</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/96</b>	<b>Despesa processada até Dez/96</b>
230	94.096,81	187.349,76	118.044,57
203	757.234,65	757.234,65	0,00
<b>Total</b>	<b>851.331,46</b>	<b>944.584,41</b>	<b>118.044,57</b>

<b>FECHAMENTO 1996</b>			
	<b>Valor Orçado em Janeiro/96</b>	<b>Dotação Efetiva em Dez/96</b>	<b>Despesa processada até Dez/96</b>
<b>Total</b>	<b>55.660307,32</b>	<b>55.994.978,25</b>	<b>26.557.618,25</b>

Fonte: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
Orçamento da PBH – Exercício de 1996  
Elaboração do Autor

**Gráfico 3.3**  
**Demonstrativo gráfico da Gestão Orçamentária do OP**  
**Período 1996**

**Fonte:** Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
Orçamento da PBH – Exercício de 1996  
Elaboração do Autor

O OP 96, em números globais, demonstrou gestão orçamentária mais equilibrada em relação aos anos anteriores, no tocante à movimentação dos créditos orçamentários e ao processamento da despesa, ainda que se tenha registrado órgãos sem processamento de despesas. Estes fatos são comprovados na Tabela 3.7, que aponta ligeiro aumento do crédito final em relação ao inicial, processamento efetivo da despesa de R\$ 26,5 milhões, e a falta de realização de gastos em seis órgãos setoriais da PBH.

Do ponto de vista do processamento da despesa anual frente aos demais gastos com Investimentos Sociais realizados pela PBH, a aplicação de recursos do OP 96 representou 3,8% com crescimento em relação aos recursos aplicados pela PBH em 1994, sendo que o comprometimento da receita própria com o OP 96 foi de 5,6%. Isto sinaliza a intenção política de aperfeiçoar e implementar o programa social através do aumento da alocação de recursos. No entanto, se confrontarmos o crédito orçamentário final com a despesa realizada, apura-se uma utilização da dotação de apenas 47,4%, muito aquém do esperado, principalmente pela intenção do Executivo em realizar obras atrasadas dos OP's 94 e 95. Isto evidencia a fragilidade operacional dos órgãos em executar as obras no sistema de priorização

anual, comprometendo o prazo de exeqüibilidade da realização dos empreendimentos.

Quanto à análise setorial dos órgãos, as Administrações Regionais continuaram com um processamento de despesa abaixo do aceitável, demonstrando a não realização das metas estabelecidas, em especial as Regionais Oeste, Pampulha e Barreiro. Estas três regionais não registraram qualquer valor de gastos com obras, sendo recorrente a Regional Barreiro. Exceção a este cenário de fraco desempenho, foi constatado que na administração Noroeste houve processamento de 87,8% dos créditos disponíveis, além de ela ter recebido reforço de dotação de mais de R\$ 100 mil.

Estes maus resultados são extensivos às duas únicas secretarias com recursos alocados em 1996 para o OP Setorial– Saúde e Administração – que não conseguiram processar gastos. Isso se justifica pela rigidez orçamentária do processamento dos serviços públicos, além da falta de formatação mais operacional do OP setorial.

Continuando a análise por órgão, a SUDECAP teve um desempenho acima da média no que diz respeito ao processamento dos gastos (62,5%), o que representa um esforço de melhorar o fraco desempenho de 1995 e se firmar como a maior processadora de gastos com investimentos do OP. O mesmo não pode ser dito da URBEL, outra entidade central na realização dos empreendimentos do OP Habitação, tendo em 1995 conseguido executar apenas 15,15% dos créditos aprovados e priorizados pela sociedade.

Enfim, o OP 96, último realizado pela administração Patrus, foi marcado pelo esforço de executar o máximo de obras possíveis, na tentativa de honrar principalmente os compromissos passados dos OP's 94 e 95. Essa efetividade governamental não foi plenamente alcançada, pois não houve a utilização de mais da metade dos créditos aprovados, mesmo levando em consideração o comprometimento orçamentário e financeiro com obras de exercícios anteriores.

Do ponto de vista da efetividade governamental pelo ângulo do benefício social, o atingimento das metas físicas orçamentárias do OP 96 se ampliou em relação a 1994 e 1995. Esta assertiva se baseia no fato de o volume de recursos

despendidos em 1996 ter triplicado em relação a 1994, mesmo que ainda prevaleça a dívida política pela falta de execução das obras atrasadas.

#### **3.5.4 PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 1997: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA**

O processo orçamentário do OP 97, realizado em 1996, foi estruturado com a intenção de consolidar o programa concebido em 1993 sem pretensões de avançar ou fazer mudanças substanciais. A agenda política da época recomendava tal procedimento, por se tratar do último ano da administração Patrus e a execução do OP 97 estar condicionada à vontade política do próximo prefeito, ainda não eleito.

Diante dessas incertezas de cunho político, os gestores da época não tinham outra alternativa a não ser optar pela manutenção e acerto de alguns pontos falhos do programa. A primeira medida foi tentar ampliar o debate sobre a cidade, discutindo questões urbanas e prestação de serviços pela Prefeitura, através do Fórum da Cidade, instância instituída para aprofundar a participação social no planejamento estratégico de Belo Horizonte.

No primeiro encontro do Fórum, a presença foi de 640 pessoas que discutiram os principais desafios estratégicos de BH nas áreas de desenvolvimento econômico; desenvolvimento sócio-cultural; desenvolvimento urbano; e financiamento da cidade. A intenção dos gestores era colocar na mesa as possibilidades e impossibilidades da gestão municipal. Foram tiradas como conclusões: a necessidade de aprofundar as discussões em alguns setores temáticos como transporte, limpeza urbana, habitação e pavimentação de vias, além de tornar, como permanentes e institucionais os debates dos grandes desafios da cidade. Foi sugerida a criação de uma Secretaria Executiva para sistematizar e encaminhar os pleitos. Essas sugestões foram acatadas no próprio exercício de 1996, tendo sido instituída a secretaria, e a realização de mais três rodadas de debate sobre as questões temáticas abordadas.

Outras duas medidas implementadas, no intuito de consolidar o processo do Orçamento Participativo e principalmente gerenciar a execução das obras aprovadas, foram a formação de uma Coordenação Geral – composta pelos titulares da SUDECAP, URBEL, Secretaria de Planejamento e de Governo – e a instituição

de um Fórum de Discussão, composto pelos Administradores Regionais, Coordenadores de Participação Popular das Administrações Regionais e representantes da Coordenação do OP.

Do ponto de vista da realização física do processo OP 97, o número de empreendimentos aprovados foi de 100, com mais de 24 mil pessoas participando das assembléias e encontros. Este número representou apenas 60% dos participantes de 1996, e o recurso aportado somou mais de R\$ 33,9 milhões, maior volume até então alocado para o programa iniciado em 1993.

Um dos pontos positivos a ressaltar no OP 97 diz respeito à institucionalização do debate mais aberto entre a PBH e a sociedade, procurando contextualizar as demandas da população com o atendimento de maior retorno social. É a tentativa de utilizar a participação social no cumprimento das funções distributivas do Estado.

A efetiva coordenação da execução física das obras é outra forma de atenuar a questão da plurianualidade versus a anualidade. Há de se buscar um consenso entre a decisão política de executar os investimentos em um ano civil e a capacidade de a máquina administrativa em executá-los, diante de limitações operacionais, financeiras e legais. No OP 97 isso ganhou concretude, mas não o suficiente para reverter a situação de realização das obras em tempo hábil.

Passa-se, por meio da Tabela 3.8 e Gráfico 3.4, a avaliar o OP 97, sob o ângulo da gestão orçamentária.

**Tabela 3.8**  
**Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP– Exercício de 1997**  
**A preços de dezembro de 1998 Em R\$1,00**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
013	77.643,58	0,00	0,00
013	82.407,83	0,00	0,00
013	49.044,167	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>209.096,08</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Continua...

Continuação

**SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro 1997	Dotação efetivada em dezembro 1997	Despesa processada até dezembro 1997
144(3214)	150.720,86	150.720,86	0,00
144(4313)	106.141,45	106.141,45	0,00
<b>Total</b>	<b>256.862,31</b>	<b>256.862,31</b>	<b>0,00</b>

**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro 1997	Dotação efetivada em dezembro 1997	Despesa processada até dezembro 1997
043	266.871,26	266.871,26	0,00
<b>Total</b>	<b>266.871,26</b>	<b>266.871,26</b>	<b>0,00</b>

**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro 1997	Dotação efetivada em dezembro 1997	Despesa processada até dezembro 1997
075	2.967.992,28	1.627.692,28	0,00
075(8.3)	32.097,09	32.097,09	0,00
<b>Total</b>	<b>3.000.089,37</b>	<b>1.659.789,37</b>	<b>0,00</b>

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BARREIRO**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro 1997	Dotação efetivada em dezembro 1997	Despesa processada até dezembro 1997
230	28.180,32	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>28.180,32</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CENTRO-SUL**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro 1997	Dotação efetivada em dezembro 1997	Despesa processada até dezembro 1997
218	84.913,16	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>84.913,16</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORDESTE**

Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro 1997	Dotação efetivada em dezembro 1997	Despesa processada até dezembro 1997
230	77.111,58	77.111,58	20.620,03
<b>Total</b>	<b>77.111,58</b>	<b>77.111,58</b>	<b>20.620,03</b>

Continua...

Continuação

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
230	524.263,50	524.263,50	393.821,89
203	310.408,33	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>834.671,83</b>	<b>524.263,50</b>	<b>393.821,89</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL PAMPULHA</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
203	129.003,88	128,88	0,00
218	159.467,86	216.021,31	157.716,32
230	560.123,74	283.350,76	262.204,70
<b>Total</b>	<b>848.595,48</b>	<b>499.500,94</b>	<b>419.921,02</b>

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL OESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
211	238.870,33	70.497,72	30.930,00
217	22.289,19	22.289,19	0,00
079	6.703,56	6.703,56	0,00
<b>Total</b>	<b>267.863,08</b>	<b>99.490,47</b>	<b>30.930,00</b>

<b>SUDECAP</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
211	7.600.944,40	1.724.244,40	1.700.172,61
248	383.139,19	73.839,19	59.387,66
213	1.700.835,35	154.335,55	134.214,55
215	23.934,67	23.934,67	0,00
217	325.861,98	325.861,98	103.544,36
202	26.534,85	26.534,85	0,00
203	10.264.246,28	7.003.193,28	7.003.193,28
203(8.2)	3.840.750,28	3.840.750,28	0,00
220	771.647,83	70.567,83	10.566,72
205	951.340,82	69.980,16	68.089,30
230	9.437.033,74	1.421.736,63	1.421.736,63
<b>Total</b>	<b>35.326.269,57</b>	<b>14.734.978,80</b>	<b>10.500.905,12</b>

Continua...

Continuação

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NOROESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
245	111.978,97	111.978,97	46.068,79
230	11.727,63	11.727,63	0,00
<b>Total</b>	<b>123.706,60</b>	<b>123.706,60</b>	<b>46.068,79</b>
<b>URBEL</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
207	7.429.901,50	4.336.901,50	3.619.913,02
207(8.2)	2.122.829,00	60.829,00	0,00
231	8.158.794,79	5.065.794,79	2.943.143,40
231(8.2)	1.061.414,50	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>18.772939,39</b>	<b>9.463.525,29</b>	<b>6.563.056,41</b>
<b>FECHAMENTO 1997</b>			
	<b>Valor Orçado em janeiro 1997</b>	<b>Dotação efetivada em dezembro 1997</b>	<b>Despesa processada até dezembro 1997</b>
<b>Total Geral</b>	<b>60.097.170,43</b>	<b>27.706.100,12</b>	<b>17.975.323,26</b>

Fonte: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
Orçamento da PBH – Exercício de 1997  
Elaboração do Autor

**Gráfico 3.4**  
**Demonstrativo Gráfico Da Gestão Orçamentária do OP da PBH**  
**1997**

Fonte: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
Orçamento da PBH – Exercício de 1997  
Elaboração do Autor

A execução orçamentária do OP 97 foi marcada por uma gestão de recursos mais realista à capacidade operacional dos órgãos setoriais da PBH. Abandonou-se a idéia de preservar o crédito aprovado pela Lei Orçamentária durante todo o exercício, porque se chegou a conclusão tardia, após três anos de gestão do OP, que a alocação do crédito não assegurava cumprimento físico dos empreendimentos. Outra medida adotada, de cunho contingenciador de despesas com repercussão política, foi a redução do volume de processamento dos gastos do OP, ajustando-o à escassez de recursos para investimentos.

Estas duas medidas estão apontadas na Tabela 3.8. O crédito orçamentário final, em comparação ao aprovado inicialmente pela Lei Orçamentária, foi reduzido em 54%, ficando próximo ao volume de recursos processados em 1996. Além de ter ocorrido recuo na própria despesa realizada, que totalizou R\$ 17,9 milhões, este valor representou apenas 64,6% de processamento do crédito final aprovado de R\$ 27,7 milhões.

Do ponto de vista comparativo com os valores da prestação de contas do exercício de 1997, o montante da despesa processada com o OP foi de 2,2% do total dos Investimentos Sociais e comprometeu 3,6% das Receitas Próprias, ingressadas no município em 1997. Estes percentuais só confirmam a retração de investimentos, se comparados com o ano anterior, sinalizando que, na administração Célio de Castro, houve mudanças de postura na condução operacional do OP, voltadas para adequá-lo à realidade administrativa e financeira da PBH, o que significa dizer que se tentou ajustar o programa à capacidade resolutiva e exequibilidade financeira do Município.

A análise setorial executiva do OP 97, baseada na Tabela 3.8, no tocante às Regionais, é positiva. Manteve-se o quadro de anos anteriores da falta de realização de despesas nas administrações Barreiro e Centro-Sul, ou sub-utilização de crédito, como ocorrido nas Regionais Nordeste e Oeste. Ainda persistem obstáculos administrativos, técnicos e legais, apesar da mudança dos administradores regionais pelo Prefeito Célio de Castro. Apura-se nas Regionais Pampulha e Norte processamento de despesas da ordem de 83,9% e 75%, respectivamente, o que demonstra a capacidade operacional destas Regionais de utilizarem os créditos consignados, além de demonstrar adesão política ao programa.

Isso demonstra, desde o início da implantação do OP, que algumas Regionais, dentre elas Barreiro, Nordeste, Oeste – não assimilaram a forma de gestão operacional do programa, além de não terem assumido como prioridade política, o cumprimento dos empreendimentos aprovados pela sociedade, não tendo sido adotadas medidas corretivas, por parte da administração superior, que revertissem a situação no período, o que espelha falta de ordenamento da ação política na base governamental.

No que diz respeito ao OP setorial, a execução orçamentária foi inexistente nas áreas de Cultura, Desenvolvimento Social, Educação e Saúde, o que sinaliza mais uma vez o distanciamento do processo de elaboração do OP Setorial, com a etapa de execução do próprio programa. Este fato é comprovado, também, na anulação total dos créditos aprovados para Secretaria Municipal de Cultura, e da redução de quase 50% da dotação aprovada para a Secretaria Municipal de Saúde.

A forma inadvertida e incorreta de utilizar a classificação orçamentária do OP Setorial, também, pode ter contribuído para esta falta de processamento. Este fato seria pouco comum numa gestão orçamentária informatizada, institucional, descentralizada e com relativa autonomia administrativa, o que reduziria a margem de equívocos. A averiguação pelo presente trabalho da apropriação incorreta das classificações exigiria uma análise de cada processo da despesa realizada. Como já abordado, a presente dissertação não tem como objeto de investigação a análise processual da despesa realizada, mesmo porque ela não assegura total veracidade do ocorrido, em casos de desvirtuamento da aplicação de recursos.

Quanto às entidades SUDECAP e URBEL, maiores órgãos processadores de despesa em termos de volume de recursos, elas passaram a assumir um volume maior de execução física das obras e conseguiram relativo sucesso. A SUDECAP processou no OP 97, em termos de despesa, 71,4 % dos créditos disponíveis, não obstante ter ocorrido significativa redução do crédito aprovado no decorrer da execução orçamentária. A URBEL, por ter como atribuição gerir a política habitacional, centralizou a gestão do OP Habitação, tendo conseguido cumprir o processamento de 69,1% dos créditos disponíveis em dezembro de 1997, apesar de, também, ter sofrido redução da ordem de 50% dos créditos aprovados. O volume

de despesa realizada passa para 38%, se tomarmos como base de cálculo o valor do crédito aprovado em janeiro de 1997.

Enfim, a execução orçamentária do OP97 retrata o ajuste orçamentário realizado no programa participativo, baseado na realidade de escassez de recursos para investimento, e a realocação de recursos para quitação de dívidas a curto prazo da administração anterior, além da experiência acumulada da condução física do processo.

No que diz respeito ao grau de atingimento das metas físicas orçamentárias, houve um recuo no cumprimento dos empreendimentos priorizados em relação ao exercício de 1996, como apontado em análise anterior. Este refluxo é explicado pela interface do processo de mudança política, após a posse do Prefeito Célio de Castro, o que gerou certa estagnação da gestão do programa, além dos elevados compromissos financeiros, herdados da administração Patrus, que fizeram frear os investimentos públicos, demonstrados na Tabela 2.7, no item Passivo Financeiro.

### **3.5.5 PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 1998: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA .**

O OP 98, elaborado em 1997, teve sua continuidade assegurada com a eleição de Célio de Castro para prefeito, gestão 1997/2000, até então vice-prefeito na administração Patrus (1993/1996). A vitória política abriu maior espaço para que a Coordenação geral do OP agisse com mais desenvoltura, tendo sido instituída, no bojo do processo de aperfeiçoamento da gestão OP, a Comissão Municipal do Orçamento Participativo - CMOP com atribuições de propor, analisar, e aprovar o Plano de Obras para a Cidade. Além disto, este colegiado podia convocar e organizar, em conjunto com a PBH, os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, apreciar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual de Ação Governamental de 2000. Ficou explícita, através da composição e atribuição da CMOP<sup>10</sup>, a intenção dos gestores de fazer uma parceria em todas as etapas do processo orçamentário, com responsabilização funcional e social dos atores envolvidos.

---

<sup>10</sup> trinta representantes das COMFORÇA, trinta representantes populares e 25 do governo municipal

As etapas da realização das plenárias do OP 98 foram as mesmas do OP 97: com abertura municipal, três rodadas regionais, caravanas de prioridades, fóruns regionais e encontro municipal. Na dinâmica das etapas do OP se procurou ter um padrão de qualidade, em especial nas vistorias das demandas indicadas nos fóruns regionais, para que não se incorresse em erros de avaliação de custos, e os delegados pudessem, no momento das caravanas de prioridades, ter conhecimento real sobre o custo das demandas.

Quase 18 mil pessoas participaram das rodadas de reuniões, tendo sido priorizados 68 empreendimentos e alocados recursos da ordem de R\$21,2 milhões de reais. Tanto a participação, como os empreendimentos e o aporte de recursos foram inferiores ao OP de 97. Isto se deu pelas medidas realistas adotadas para redução das obras e alargamento dos benefícios, como também por certa dose de desestímulo e quebra de expectativa da população na gestão do OP, explicada em parte pela não entrega dos investimentos em tempo hábil.

Buscando cumprir os compromissos aprovados em anos anteriores, a CMOP, numa decisão democrática de repercussão orçamentária e financeira, determinou que fosse retirada parte dos recursos reservados ao OP98, para pagamento de despesas atrasadas. Demonstrou a Comissão intenção de dar transparência a uma dívida iniciada em 1994, mas que não era discutida nas plenárias populares, e que contribuía também para reduzir o ritmo de conclusão das obras por falta de pagamento aos empreiteiros.

Quanto à execução física do OP Habitação, houve atendimento com a distribuição de 750 lotes urbanizados entre as famílias cadastradas em 83 núcleos habitacionais (Planejar BH/2000). O dispêndio com este investimento habitacional foi da ordem de R\$5 milhões, o que contribuiu de forma significativa para a manutenção dos investimentos públicos no setor, na gestão Célio de Castro, como apontado na Tabela 2.7.

Em síntese, o OP 98 procurou, dentro de uma filosofia mais técnica, sem abandonar a gestão participativa, trilhar um caminho que não criasse expectativa sem lastro de veracidade operacional e financeira, mas sem resolver a questão do prazo da execução física das obras. Esta solução só veio a partir do OP 99 – que

não é objeto de estudo da dissertação – com a instituição da bianualidade orçamentária. O critério da bianualidade é a definição dos empreendimentos regionais de dois em dois anos, deixando de existir a obrigatoriedade de aprovar e de atender as demandas sociais em cada ano, o que torna o cronograma de execução física e financeiro dos investimentos mais exequível, em relação aos compromissos assumidos com a sociedade.

**Tabela 3.9**  
**Demonstrativo da Execução Orçamentária do OP– Exercício de 1998**  
**A preços de dezembro de 1998 Em R\$1,00**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro de 1998</b>	<b>Dotação efetiva em dezembro 1998</b>	<b>Despesa processada até dezembro de 1998</b>
075	928.730,20	1.057.998,55	928.730,20
<b>Total</b>	<b>928.730,20</b>	<b>1.057.998,55</b>	<b>928.730,20</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BARREIRO</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro de 1998</b>	<b>Dotação efetiva em dezembro 1998</b>	<b>Despesa processada até dezembro de 1998</b>
230	17.123,22	17.123,22	0,00
<b>Total</b>	<b>17.123,22</b>	<b>17.123,22</b>	<b>0,00</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORDESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro de 1998</b>	<b>Dotação efetiva em dezembro 1998</b>	<b>Despesa processada até dezembro de 1998</b>
230	64.304,37	64.304,37	0,00
<b>Total</b>	<b>64.304,37</b>	<b>64.304,37</b>	<b>0,00</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NORTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro de 1998</b>	<b>Dotação efetiva em dezembro 1998</b>	<b>Despesa processada até dezembro de 1998</b>
230	361.217,04	361.217,04	0,00
<b>Total</b>	<b>361.217,04</b>	<b>361.217,04</b>	<b>0,00</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL OESTE</b>			
<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Valor Orçado em janeiro de 1998</b>	<b>Dotação efetiva em dezembro 1998</b>	<b>Despesa processada até dezembro de 1998</b>
211	129.135,04	129.135,04	70.213,45
079	23.813,93	63.609,93	0,00
<b>Total</b>	<b>152.948,96</b>	<b>192.744,96</b>	<b>70.213,45</b>

Continua...

Continuação

<b>SUDECAP</b>			
Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro de 1998	Dotação efetiva em dezembro 1998	Despesa processada até dezembro de 1998
211	2.029.368,17	2.029.368,17	71.698,92
211	4.054.616,45	1.669.894,88	5.810,22
213	738.350,11	240.900,11	737,22
217	80.583,92	80.583,92	19.872,13
202	801.810,80	105.380,80	84.839,31
203	9.759.938,16	6.082.787,76	5.986.867,96
220	553.007,21	553.007,21	353.864,04
205	678.113,89	678.113,89	630.271,01
230	6.668.028,73	4.819.795,46	4.368.251,33
<b>Total</b>	<b>25.363.817,44</b>	<b>15.819.795,46</b>	<b>11.522.212,14</b>

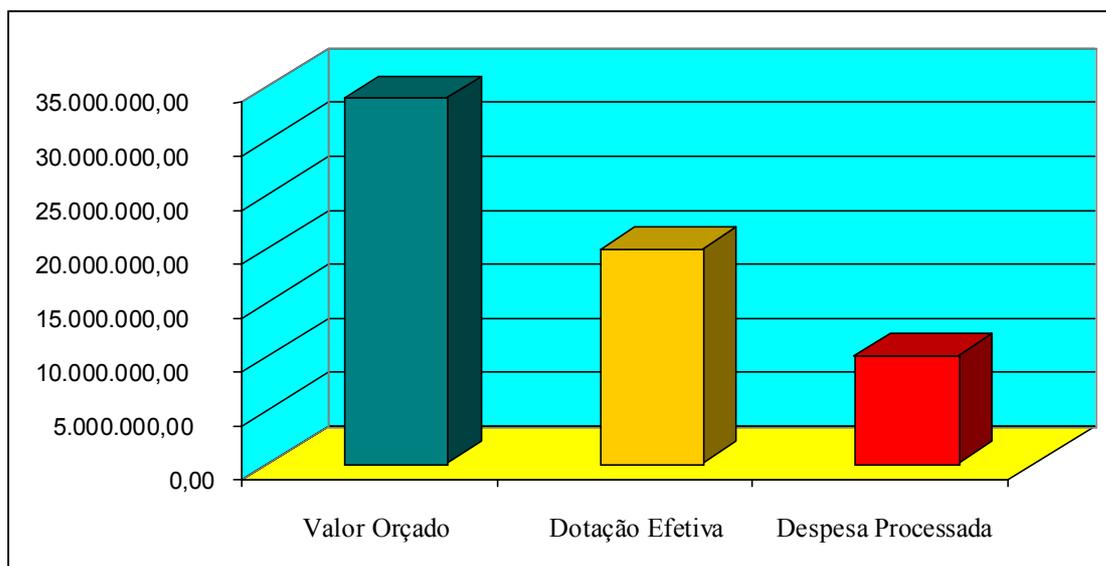
<b>URBEL</b>			
Programa de Trabalho	Valor Orçado em janeiro de 1998	Dotação efetiva em dezembro 1998	Despesa processada até dezembro de 1998
207	3.424.821,87	3.424.821,87	3.424.821,87
207(8.2)	1.007.300,43	1.007.300,43	1.007.300,43
231	2.518.252,08	2.518.252,08	1.647.519,23
231(8.2)	503.650,22	503.650,22	0,00
<b>Total</b>	<b>7.454.024,60</b>	<b>7.454.024,60</b>	<b>6.079.641,54</b>

<b>FECHAMENTO 1998</b>			
	Valor Orçado em janeiro de 1998	Dotação efetiva em dezembro 1998	Despesa processada até dezembro de 1998
<b>Total Geral</b>	<b>34.342.166,13</b>	<b>24.967.208,51</b>	<b>18.600.797,32</b>

Fontes: Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
 Orçamento da PBH – Exercício de 1998  
 Elaboração do Autor

**Gráfico 3.5**  
**Demonstrativo Gráfico Da Gestão Orçamentária do OP da PBH**  
**1998**



**Fontes:** Relatório da Execução Orçamentária por Programa de Trabalho  
 Orçamento da PBH – Exercício de 1998  
 Elaboração do Autor

A execução orçamentária do OP 98 foi marcada pela prática do realismo da gestão orçamentária, levando em consideração a capacidade operacional dos órgãos. Houve o cuidado de observar quem de fato poderia executar os empreendimentos públicos, tendo a alocação de recursos recaído sob a responsabilidade de sete órgãos, numa forma de centralizar a execução dos empreendimentos nos órgãos que possuíssem maior capacidade de realização dos empreendimentos priorizados pela sociedade. O montante da alocação de recursos também foi sensivelmente reduzido como aponta a Tabela 3.8, tendo sido adotado na aprovação do crédito, o critério de alocar o montante historicamente executado. Isto fez com que a dotação inicial fosse reduzida em relação aos anos anteriores, ficando em R\$34 milhões.

No decorrer da execução orçamentária, mesmo com as medidas adotadas de diminuição da disponibilidade do crédito orçamentário, constatou-se ainda fragilidade no cumprimento do processamento dos gastos. A Tabela 3.8 aponta um descompasso entre o crédito final e a despesa realizada da ordem 25,4%, com redução mais acentuada na SUDECAP. Fato que demonstra um recuo, principalmente, na capacidade de executar obras da entidade na área de

construção, reforma e ampliação de unidades de educação, pavimentação de vias e drenagem.

No tocante à participação da despesa realizada do OP 98, em relação aos investimentos sociais realizados no mesmo exercício, o percentual é de 2,3%, confirmando um recuo já apontado no ano de 1997, e comprometimento de 3,4% das Receitas diretamente geradas pelo município. Esta participação não era a esperada, sendo que a proposta inicial do programa orçamento participativo previa comprometer 5% da Receita Própria. Este fato demonstra dificuldades financeiras, operacionais e políticas de execução, e cumprimento das metas fiscais .

Quanto ao desempenho setorial de cada órgão, temos situações distintas. Percebe-se o não cumprimento das metas de alguns órgãos, dentre eles as Administrações Regionais, apesar da seletividade na definição dos órgãos executores, no exercício de 1998. As Regionais Barreiro, Nordeste, e Norte não conseguiram processar nenhum valor no exercício de 1998 e a regional Oeste processou menos da metade do crédito disponível, como aponta a Tabela 3.8.

Quanto ao OP Setorial, que teve como único órgão processador de despesas a Secretaria Municipal de Saúde, o desempenho da gestão orçamentária foi satisfatório, havendo um processamento de 87,8% do montante do crédito aprovado como aponta a Tabela 3.8. Esta análise positiva do processamento orçamentário, em se tratando de prioridades de ações governamentais, tem de ser contextualizada com o montante de recursos aplicados na área de saúde no exercício de 1998, que chegou a R\$ 466,0 milhões. Isto representa 0,2% de despesas priorizadas pela sociedade para os serviços de saúde, percentual insignificante e não condizente com a relevância dada ao OP Setorial.

O desempenho das entidades da administração indireta (SUDECAP e URBEL) é, de longe, o melhor entre os órgãos da PBH em 1998, afirmativa baseada tanto no volume como na capacidade de cumprimento de processar recursos, não obstante certo refluxo na SUDECAP no atendimento de obras em setores específicos. A entidade conseguiu utilizar 72,7% dos créditos consignados em seu orçamento, firmando-se como o principal ente na execução de obras municipais. A URBEL cumpriu de forma excelente o processamento dos créditos aprovados para

sua pasta no atendimento do OP Habitação, realizando 81,5% dos créditos consignados em sua pasta.

Do ponto de vista do atingimento social, mensurado por meio do atendimento das metas físicas orçamentárias, apura-se o mesmo nível de realização dos empreendimentos pelo segundo ano consecutivo, demonstrando estabilidade operacional e sinal de ter chegado a PBH ao limite da capacidade de geração de serviços no contexto da concepção do programa Orçamento Participativo, sem, no entanto, ter êxito pleno em honrar os compromissos atrasados referente a 1994 a 1997 e ao próprio exercício.

### **3.5.6 ANÁLISE COMPARATIVA DA GESTÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA DOS OP'S 94 A 98**

Na tentativa de abordar o programa Orçamento Participativo de uma forma dinâmica e integral, com objetivo de auxiliar na avaliação da efetividade *strito sensu* do desempenho governamental, consolidaram-se as informações das etapas da execução orçamentária do OP em dois demonstrativos, tornando possível averiguar o comportamento e a evolução do programa no período 1994 a 1998.

Diante desse objetivo, a Tabela 3.9, o Gráfico 3.6 e, de forma complementar, os empreendimentos executados contidos nas Tabelas 3.10 a 3.12, a seguir demonstradas, serão analisados para se ter uma visão comparativa do programa OP, do ponto vista do desempenho governamental como também do atingimento social. O objetivo é fazer análise do processo evolutivo do OP, utilizando os demonstrativos contábeis do período 1994/1998, em nível de crédito aprovado e sua movimentação, realização da despesa e o comprometimento das dotações orçamentárias, além de se obter o crescimento médio anual.

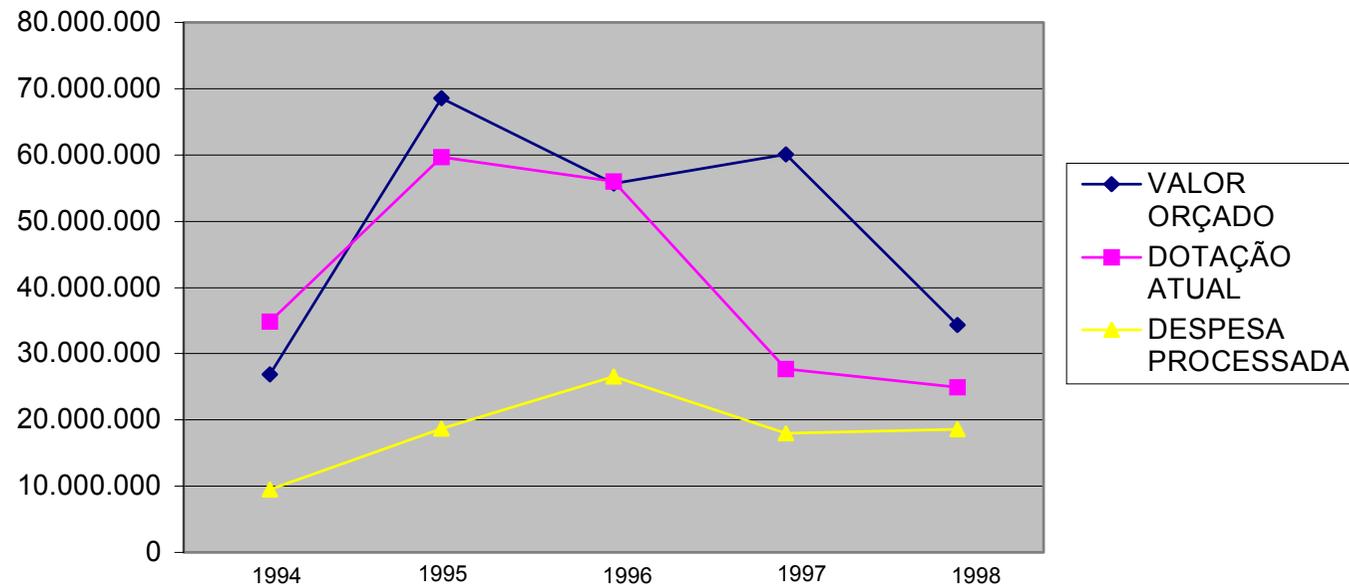


Tabela 3.10 – Evolução da Execução Orçamentária do OP – 1994-1998

ANO	VALOR ORÇADO (1)	VARIAÇÃO ANUAL (%)	DOTAÇÃO ATUAL (2)	VARIAÇÃO ANUAL (%)	DESPESA PROCESSADA (3)	VARIAÇÃO ANUAL (%)	DESP. PROCESSADA/ DOTAÇÃO ATUAL (3)/(2)	DOT. ATUAL/ VALOR ORÇADO (2)/(1)
1994	26.845.900,03	-	34.872.098,99	-	9.531.482,73	-	0,27	1,30
1995	68.524.635,64	155,25	59.700.055,97	71,20	18.696.340,00	96,15	0,31	0,87
1996	55.660.307,32	-18,77	55.994.978,25	-6,21	26.557.618,25	42,05	0,47	1,01
1997	60.097.170,43	7,97	27.706.100,12	-50,52	17.975.323,26	-32,32	0,65	0,46
1998	34.342.166,13	-42,86	24.967.208,81	-9,89	18.600.797,32	3,48	0,75	0,73
Crescimento médio (%) 1994 - 1998	6,35		-8,01		18,19			

Fonte: Relatório da execução orçamentária por programa de trabalho – PBH - Exercício de 1994/1998

Gráfico 3.6 – Evolução da Execução Orçamentária do OP – 1994-1998



Fonte: Relatório da execução orçamentária por programa de trabalho – PBH - Exercício de 1994/1998

Inicialmente, fazendo uma leitura da utilização do crédito orçamentário consignado para o programa OP, a Tabela 3.10 aponta uma sub-utilização de mais da metade do crédito aprovado no período de 1994/1998. Isto permite algumas avaliações sobre o ocorrido na gestão orçamentária do programa, que sintetizam o grau de desempenho, a capacidade de resolutividade e o nível de comprometimento político e financeiro do orçamento participativo.

Em primeiro lugar, abordando o nível de comprometimento político e financeiro, pode-se afirmar que o OP gerou um endividamento de exigibilidade a curto prazo de dimensão orçamentária e política consideráveis. Esta afirmativa apoia-se no raciocínio de que nenhum empreendimento priorizado teve a execução prevista cancelada, mesmo que isso implicasse em atraso de entrega dos empreendimentos à população, assumindo a Prefeitura o compromisso político de realizá-los. Isto ocasionou o surgimento de uma dívida social anual pelo não cumprimento da execução dos investimentos, por questões técnicas, financeiras, operacionais e até legais.

A estimativa do endividamento do programa OP pode ser mensurado pela diferença entre o somatório do crédito inicial e o total da despesa processada, visto que o crédito inicial é o montante do levantamento do custo das prioridades populares alocado nos programas de trabalho, e a despesa processada representa o *quantum* que foi possível realizar por exercício financeiro.

O montante desta dívida acumulada a preços de dezembro/98, no período de 1994 a 1998, perfaz R\$150 milhões, e possui alguns componentes avaliativos do grau de desempenho do Orçamento Participativo. Primeiro, não se trata de uma dívida totalmente contratada do ponto de vista formal, tendo em vista que, até dezembro de 1998, não haviam sido concluídos 251 empreendimentos dos 595 aprovados, como demonstram as Tabelas 3.11 e 3.12.

**Tabela 3.11**  
**Empreendimentos aprovados no Orçamento Participativo Regional Prefeitura**  
**Municipal de Belo Horizonte**  
**1994/1998**

<b>OP</b>	<b>Nº de Empreendimentos Aprovados</b>
94	171
95	166
96	90
97	100
98	68
<b>TOTAL 94/98</b>	<b>595</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, 1998

**Tabela 3.12**  
**Situação de execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo no**  
**período 1994/1998 – Situação em 1998**  
**Prefeitura Municipal de Belo Horizonte**

<b>Situação</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Concluído	344	57
Em execução	51	9
Em emissão de ordem de serviço	4	1
Em licitação	70	12
Em orçamentação	11	2
Em projeto executivo	38	6
Em ante-projeto	19	3
Em contratação de projeto	17	3
Não iniciadas/Em redefinição	27	5
Paralisadas	14	2
<b>TOTAL</b>	<b>595</b>	<b>100</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, 1998

Segundo, esta dívida social contraída teve um componente político pelo alto grau de exigibilidade e visibilidade junto à população belo-horizontina, podendo até afirmar que a dimensão política dessa dívida, pelo contrato tácito firmado entre a Prefeitura e a sociedade, é superior ao compromisso financeiro. Este baixo grau de resolutividade<sup>11</sup> no atendimento às prioridades populares, com déficit de 43% de empreendimentos não atendidos ao longo de quatro anos, como aponta a Tabela 3.12, demonstra a incapacidade gerencial dos gestores, além de comprometer a meta orçamentária prevista e o alcance social do empreendimento participativo.

<sup>11</sup> Capacidade operacional de prover de bens e serviços a sociedade em determinado exercício.

A segunda avaliação, sobre o grau de desempenho plurianual do programa Orçamento Participativo, diz respeito ao processamento do crédito e da despesa orçamentária. Retornando à análise da Tabela 3.10 e ao Gráfico 3.6, identifica-se uma aprovação não linear do quantitativo do crédito inicial e final, no período 1994/98. Esta situação comprova a falta de uma gestão orçamentária coerente ao objetivo proposto, de atender pontualmente as prioridades aprovadas, e retrata a inconsistência na condução do OP nos vários anos de vigência do programa, além de evidenciar a falta de disponibilidade orçamentária para investimentos em obras na PBH, reduzindo tanto o crédito inicial como o final, aprovados para o OP, no decorrer dos anos.

**Tabela 3.13**  
**Despesa Processada Anual do Orçamento Participativo Regional Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 1994/1998**

<b>OP</b>	<b>Despesa Realizada</b>	<b>%</b>
1994	9.531.482,73	11
1995	18.696.340,00	20
1996	26.557.618,25	29
1997	17.975.323,26	20
1998	18.600.797,32	20
<b>Total Geral</b>	<b>91.361561,56</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, 1998  
A preços de dezembro de 1998  
Elaboração do Autor

Passando a analisar de forma plurianual a despesa orçamentária realizada, percebe-se que no primeiro ano de realização do OP foi processado apenas 11% do total gasto com o programa no período 1994 a 1998, conforme aponta a Tabela 3.13. Este baixo processamento da despesa até certo ponto é aceitável por ter sido o primeiro ano do projeto participativo, e como já abordado de forma analítica no OP 94, vários obstáculos de ordem política, operacional, burocrática e de participação popular contribuíram para não alavancar o processo executivo do OP.

A tentativa de reversão desses obstáculos foi colocada em prática no exercício de 1995, elevando o percentual de realização de gastos para 20%, o que significa quase cem por cento de acréscimo em relação a 1994. Pouco, se comparado ao montante de crédito aprovado, mas já demonstrando algum resultado no esforço de honrar os compromissos assumidos com a sociedade. Este

crescimento também é creditado à execução, no exercício de 1995, dos empreendimentos atrasados do OP 94.

Na execução orçamentária do OP 96 constata-se o maior volume de processamento, representando 29% de recursos dos cinco exercícios da gestão orçamentária abordada. Como já abordado, foi o ano de eleição do sucessor do Prefeito Patrus, e se procurou executar o maior número possível de empreendimentos aprovados. O êxito foi parcial, não tendo sido alcançada a quitação da dívida política dos anos de 1994 a 1995, nem tampouco honrado os compromissos de 1996. Apesar das dificuldades financeiras para alocação de recursos em investimentos, o ano de 1996, no entanto, ficou marcado como o exercício que mais processou gastos com o OP. Não é, no entanto, possível afirmar que foi também o ano de maior execução física de obras do OP, por não existirem informações disponíveis sobre essas realizações físicas anuais e sim, acumuladas até o exercício de 1998, como aponta a Tabela 3.12.

A gestão do OP 97, no primeiro ano da administração Célio de Castro, foi mais realista, tanto no processamento da despesa, quanto na utilização dos créditos orçamentários aprovados. No que diz respeito à despesa processada em 1997, o montante ficou no patamar do exercício de 1995, não tendo acompanhado o volume de recursos processados no último ano da administração Patrus (1996). Este fato ocorreu, por não ter sofrido o OP 97 a mesma pressão política de realização de investimentos do OP 96, tão comum em ano de eleição, e também pela contenção de despesas com investimentos na PBH, inclusive do programa Orçamento Participativo.

O OP 97 demonstra um grau de resolutividade menor, se comparado com 1996. Isso se comprova pela ótica do processamento da despesa e também pelo ângulo da movimentação dos créditos aprovados. A Tabela 3.10 demonstra que, no exercício de 1997, se processou a maior redução orçamentária dos cinco anos da realização do programa do OP. Do montante aprovado de mais de R\$ 60 milhões, o crédito final ficou com apenas R\$ 27,7 milhões. Esta retirada de recursos do Orçamento Participativo pode ser entendida como (1) a negativa da execução do empreendimento, (2) a diminuição temporária dos recursos por disponibilidade de créditos nos programas de trabalho, e (3) a prática de postergar a execução dos

investimentos por falta de recursos. Essas três alternativas não são excludentes podendo existir interligação entre elas.

A investigação levada a cabo pelo presente trabalho permite afirmar que a redução temporária dos créditos disponíveis do OP 97 deu-se em decorrência da disponibilidade orçamentária surgida pela falta de realização dos empreendimentos, além da intenção velada de postergar os investimentos para diminuir a pressão no caixa, uma vez que em nenhum momento, a PBH declarou que deixaria de executar os investimentos priorizados pela população. A PBH se reservou o direito de executar quando houvessem condições técnica, econômica e legal.

Por último, a execução do Orçamento Participativo de 1998 ficou bem próxima do executado em 1997, exceto na alocação de recursos do crédito inicial. No exercício de 1998, a previsão de recursos aprovados de R\$ 34,3 milhões ficou pela metade em relação a 1997, e a execução da despesa de 1998 chegou a utilizar 74,5% desse montante aprovado no exercício. A explicação empírica, para a redução acentuada do crédito aprovado, se baseia no esgotamento da priorização das obras do OP pelo critério da anualidade, além de terem sido levadas em consideração às reais condições técnicas e políticas de realização do programa.

A execução orçamentária do OP98 conviveu com o novo processo de elaboração do OP 99, tendo sido abolida em 1999 a anualidade e adotada a bianualidade, como estratégia de retirar a pressão política e financeira do caixa da PBH, além de permitir maior fôlego para cumprimento em tempo real e hábil da execução das obras. Essa mudança de eixo na conduta do processo impactou de forma negativa o OP 98, pois veio criar desconfiância no cumprimento da realização das obras, já que naquele ano aboliram a obrigatoriedade de honrar os compromissos anualmente.

Enfim, a evolução da execução orçamentária do OP aponta uma ampliação média anual da despesa realizada de 18,19% no período 1994/98. Isto demonstra o crescimento da capacidade de resposta à população em atender os compromissos assumidos. Porém, este crescimento está bem inferior ao crédito aprovado para o OP de 98 e representa 75% da dotação final do exercício de 1998. Isto sinaliza para

a tendência de adequar a proposta do OP à realidade imposta pela gestão pública municipal, sem contudo engessar a priorização da participação popular.

Diante destas considerações, pode-se concluir que houve um distanciamento entre a concepção do programa Orçamento Participativo e sua execução. Se por um lado, a concepção apoiou-se numa harmonia entre o processo participativo popular e a capacidade resolutiva dos órgãos da PBH, percebeu-se, pelo lado da governança municipal, que o nível de resposta ao atendimento popular ficou bem aquém do esperado, podendo ser avaliado como ineficaz. Isso ficou evidenciado nos quatro anos de vigência do OP, pelo fato de a gestão municipal não ter conseguido atender, até o exercício de 1998, 60% dos empreendimentos aprovados pela população, e mesmo assim, sem argumento plausível, manteve a realização anual do programa OP.

A mudança conceptiva do programa de priorização anual para bianual, acontecida somente em 1998 para 1999, comprometeu a gestão operacional do OP, quando poderia, por meio dos resultados obtidos a partir de 1994, ter alterado o processo de elaboração e execução do projeto, e, com isto, tentado reverter situação ineficaz de execução e entrega à população dos empreendimentos priorizados e aprovados no orçamento.

No governo Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo(1989/1992) identificou-se no PROPAR iniciativa de gestão participativa com evidências de participação social restrita, porém com intervenções urbanas em quase todas as Administrações Regionais.

O governo Pimenta ficou marcado pela mudança de concepção da participação popular. Encerrou-se de forma prematura o PROPAR e se expandiu a participação social por meio de Conselhos Municipais. Houve perda no envolvimento direto da sociedade nos negócios municipais com a extinção do PROPAR, o que poderia ter sido evitado se o governo tivesse mantido as duas formas não excludentes de gestão participativa, num ritmo executivo de obras dentro da capacidade financeira da época.

A opção pela participação social *mais econômica*, por meio dos Conselhos Municipais, em detrimento do programa consultivo de realização de obras

prioritárias , foi uma medida tomada sem a preocupação de preservar a participação social direta , e sim de cunho econômico, com a intenção de reduzir o impacto negativo no caixa municipal da crescente despesa do PROPAR. Esta decisão fez interromper legítimo processo de participação social direto e embrionário, iniciado na gestão Ruy Lage e mantido na gestão Sérgio Ferrara, que só foi retomado na administração Patrus.

O Programa de Habitação Popular do governo Sérgio Ferrara e o Plano de Calçamento Comunitário, iniciado no governo Ruy Lage e encampado pelo governo Ferrara, foram iniciativas pioneiras de participação comunitária, que de forma embrionária buscavam oferecer espaço à participação social. Ambos os programas caracterizaram-se pela participação social restrita e foram importantes no atendimento às demandas identificadas como prioritárias pelo próprio governo.

O fato marcante destes dois programas foi o financiamento dos investimentos. O prefeito Ruy Lage bancou com os próprios recursos toda a sua iniciativa de co-gestão administrativa, restringindo o alcance operacional do programa de calçamento e, por conseguinte, o benefício social. O Prefeito Sérgio Ferrara implementou o Programa de Habitação Popular com significativo financiamento dos governos federal e estadual, gerando mais equipamentos habitacionais e alcance social, sem contudo, ter conseguido resolver o problema habitacional da população. Estas fontes de recursos externas possibilitaram a continuidade do programa Calçamento Comunitário até a primeira parte de seu mandato, tendo sido o único programa participativo que prosseguiu na íntegra com outro governante.

Todos os governos estudados utilizaram a experiência da comunidade belo-horizontina em lidar com os diversos setores da PBH, adotaram a postura de iniciativa de participação popular genuína em cada gestão, mas usufruíram do trabalho participativo implantado por meio das Administrações Regionais desde a década de 80. Estas iniciativas de participação social, utilizando programas públicos ou através de conselhos municipais, ajudaram a sedimentar o relacionamento entre o público e o privado na governança da PBH. Esta sedimentação aconteceu com conflitos e recuos. Houve retrocesso na administração Pimenta da Veiga com a suspensão do PROPAR, avanços com as instituições de Conselhos Municipais, a partir da Administração Pimenta até Célio de Castro. Houve, também, o não

cumprimento de compromissos assumidos junto à sociedade belo-horizontina na execução dos programas públicos, e se constatou no OP a maior falta de atendimento às prioridades sociais, o que gerou descrédito da população com a administração municipal. Enfim, o processo de participação social na PBH, seja restrita ou ampliada, apoiado nos programas públicos municipais, teve momentos instáveis e houve a predominância do alcance social setorial. No entanto, se buscou exercitar a “*accountability*” democrática, que teve formato mais nítido nas duas últimas administrações estudadas (Patrus e Célio de Castro), não obstante as limitações conceituais do OP e a falta de cumprimento do contrato tácito com a sociedade.

## CAPÍTULO IV

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise conclusiva do presente capítulo, se apoia na avaliação da efetividade *strito sensu* (restrita) do desempenho governamental dos programas públicos com participação social, contidos no Capítulo III. Esta avaliação teve como marco teórico os conceitos contidos no Capítulo I, sobre governabilidade, governança, participação social restrita e ampliada, controle gerencial, controle social e “*accountability*”. Procura, também, nas avaliações feitas no Capítulo II, sobre a gestão orçamentária e financeira dos prefeitos Ruy Lage, Sérgio Ferrara, Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo, Patrus Ananias e Célio de Castro, tecer considerações sobre a alocação de recursos em Investimentos Sociais. Toda análise conclusiva das iniciativas de co-gestão pública municipal se fundamenta no processo orçamentário, numa dimensão física e financeira, demonstrada no presente trabalho.

#### 4.1 ADMINISTRAÇÃO RUY LAGE

A gestão Ruy Lage ficou registrada como uma administração extensiva do prefeito Hélio Garcia, porém procurou dar um caráter mais social ao seu programa de governo, introduzindo um projeto de calçamento de vias focado na participação comunitária da periferia de Belo Horizonte. O Plano de Calçamento Comunitário foi o primeiro empreendimento municipal dos anos 80 que firmou um contrato tácito com a sociedade belo-horizontina, para atender interesses da própria comunidade. Não foi um programa de alcance universal, pelo contrário, atingiu de forma territorial apenas as Regionais Barreiro e Venda Nova, mas se traduziu em uma iniciativa permeada pelo compartilhamento da gestão pública, nas fases de priorização e execução das obras.

O Plano de Calçamento Comunitário teve atingimento social parcial, pela falta de estratificação territorial do projeto, tanto no momento de concepção, como de operacionalização. Este problema poderia ter sido solucionado gerando um maior benefício social, sem necessariamente aumentar despesas, caso tivesse ocorrido divisão dos recursos disponíveis por um critério alocativo mais universal, e se aproveitasse a infra-estrutura existente na SUDECAP para melhor conduzir o

projeto participativo. Esta falta de visão gerencial comprometeu a eficácia das ações públicas, sem contudo ter comprometido ou inviabilizado a efetividade do programa.

Quanto à efetividade *strito sensu* do programa participativo, as informações orçamentárias disponíveis não permitem comparações da previsão com a execução, inviabilizando a mensuração das metas e objetivos. No entanto, o controle governamental clássico sobre o projeto participativo foi exercido na sua plenitude, o que deu total visibilidade à ação pública pela ótica legal e formal, num empreendimento em que buscava, além do benefício em si da obra, ofertar emprego para trabalhadores desempregados.

Detectou-se, também, no trabalho investigativo do Plano de Calçamento Comunitário que a geração de renda e emprego já era uma preocupação social da época, e que este programa veio intervir e tentar reverter parcialmente o problema em Belo Horizonte. Não foi possível identificar o quantitativo de empregos diretos gerados pelo projeto participativo. Entretanto, pela vigência do programa iniciado em meados de 1984 e término no 1º semestre de 1987, houve atendimento social com atingimento de dois objetivos: o calçamento das vias urbanas da periferia e a oferta de emprego para mão de obra desempregada.

Em suma, constata-se, da implementação do programa, que houve a conjugação do controle público orgânico e a tentativa de dar transparência ao processo decisório de realização das obras de calçamento e geração de emprego e renda de forma restrita. Fizeram do programa participativo de calçamento de vias um embrião de gestão moderna dos recursos públicos, com retorno social e certo grau de participação da sociedade, que permite mencioná-lo como o marco inicial da co-gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, após o processo de democratização da década de 80. Constata-se a prática embrionária da “*accountability*” democrática, pelo ato de partilhar com a sociedade a definição das vias a serem calçadas e a co-responsabilização na condução do programa. A forma de participação social foi restrita por ter gerado benefícios específicos para determinado segmento da sociedade, tanto do ponto de vista do usufruto do bem público gerado (calçamento de vias), como do alcance territorial do programa participativo com abrangência limitada a duas Administrações Regionais, dentre nove existentes.

A administração Ruy Lage também usufruiu das fontes de recursos externas, negociadas no governo Hélio Garcia para investimentos estruturantes. Executou o orçamento de forma equilibrada, obtendo superávit no exercício de 1985, o que contribuiu para a governabilidade pela ótica alocativa da execução de políticas públicas, apesar de vários indicadores sociais da época já demonstrarem passivo social na área de habitação (em especial famílias de baixa renda), renda e crescimento acentuado da população de favelas em Belo Horizonte. Esta situação socio-econômica deficitária não chegou a interferir de forma negativa na governabilidade, entretanto não houve nenhuma formulação de política pública que atendesse a reversão do passivo social, a não ser negociações preliminares junto aos governos federal e estadual para obtenção de recursos na área de habitação. Percebe-se, portanto, que a governabilidade alocativa detectada não era tão eficaz como a princípio deixou transparecer, porque não se tinha recursos de livre aplicação para atender demandas sociais emergentes. Com isto, a governança municipal das gestões Ruy Lage e Hélio Garcia ficou inerte diante de problemas sociais conjunturais surgidos no início da década de 80, tendo em vista a falta de recursos fiscais de livre aplicação para atender as reivindicações sociais. Portanto, houve transferência, para a gestão Ferrara, de problemas que afligiam a população belo-horizontina.

#### **4.2 ADMINISTRAÇÃO SÉRGIO FERRARA**

A administração do prefeito Sérgio Ferrara pode ser identificada como praticante da gestão participativa, por ter levado a cabo programas públicos com participação popular, mesmo que a execução do processo participativo destes programas tenha sido implementado de forma embrionária e parcial. A primeira comprovação desta prática da gestão participativa foi a decisão de dar continuidade à execução do programa de calçamento de ruas iniciado na administração Ruy Lage. Isto demonstrou intenção política de gerir recursos em co-gestão com a sociedade, não obstante a falta de avaliação criteriosa sobre o resultado obtido na administração Ruy Lage tenha mantido de forma restrita a abrangência do empreendimento na administração Ferrara. Constatou-se que a manutenção do escopo do programa tornou recorrentes os equívocos praticados em sua 1ª etapa e impossibilitou o aperfeiçoamento do projeto para maior benefício social, além de não ter permitido o aumento do atendimento espacial do projeto.

O segundo programa, que justifica o enquadramento da gestão Ferrara como participativa, foi a prática desenvolvida na implementação do projeto habitação popular. A forma direta de envolvimento da sociedade no processo de escolha das famílias beneficiadas demonstra a transparência e o partilhamento da responsabilidade em gerir programa nos pressupostos norteadores da participação social, mesmo tendo sido o Programa de Habitação Popular de alcance setorial e restrito. Contudo, constata-se a prática do controle social de forma incipiente e com certa ineficácia, por não ter sido executado apoiado na avaliação de desempenho governamental ( demanda versus atendimento social). Isto ocorreu pela ineficácia do próprio controle orgânico gerencial da PBH que foi inoperante diante da demanda crescente, escassez de recursos fiscais, e geração de equipamentos e materiais habitacionais insuficientes. Não obstante o comprometimento do controle social, se identifica a “*accountability*” democrática na gestão Sérgio Ferrara de maneira embrionária, evidenciando a co-responsabilização dos atores sociais, junto à administração pública, na escolha das famílias beneficiadas.

Ao mesmo tempo que se comprovou esta vontade política de compartilhar o processo decisório, ficou constatado também que do ponto de vista alocativo, o volume de recursos aplicados ficou bem aquém da dimensão política dada ao programa. Apesar de não se ter conseguido junto às fontes de pesquisas o quantitativo físico da execução do programa, apurou-se pelos raros demonstrativos disponíveis, que se criou na gestão Ferrara uma expectativa de atendimento à população muito além da capacidade orçamentária e operacional da PBH. Isto acarretou conseqüências sérias de ocupação urbana, atraindo famílias em busca de melhores condições de moradia em Belo Horizonte. Pode-se afirmar que as promessas de campanha, do então candidato Sérgio Ferrara, e sua opção política de priorizar a habitação contribuíram para um processo migratório do interior de Minas Gerais para a periferia de Belo Horizonte, tendo ocorrido um agravamento das precárias condições de habitação dos moradores da periferia da cidade. Este quadro comprometeu a governabilidade da gestão Ferrara não só do ponto de vista alocativo, como pela incapacidade política de estancar o processo migratório, criado pelo próprio programa habitacional de sua administração. Esta instabilidade é típica da ingovernabilidade, que nasceu da explosão de demandas habitacionais pelos

movimentos populares do setor, sobrecaregando a agenda política da administração Ferrara.

Contudo, não se pode imputar à gestão Ferrara exclusividade pela explosão da demanda habitacional na capital de Minas Gerais; isto, na época, era um problema conjuntural brasileiro, dentre outros que afligiam a sociedade brasileira, principalmente na área de renda e emprego. A administração do prefeito Sérgio Ferrara procurou atender a sociedade não só na área de habitação e, sobretudo, em investimentos estruturantes no setor saneamento e transporte. Foi a gestão que mais conseguiu capital de terceiros oneroso (operações de crédito) diretamente dos empreiteiros para aplicação em Belo Horizonte. Estes recursos eram vinculados a obras de grande porte e não foram priorizados para atender demandas mais prementes da sociedade, identificados como Investimentos Sociais.

Quanto à efetividade *strito sensu* do Programa de Habitação Popular, não se conseguiu obter, com segurança, informações físicas que possibilitassem comparações entre as metas previstas e realizadas, para aferição da otimização dos recursos públicos, o que implica dizer que não foi possível fazer uma avaliação física da eficiência e do benefício social do projeto, por falta de quantitativos sobre a extensão do empreendimento. Pelo ângulo das metas orçamentárias, os demonstrativos contábeis, por finalidade de gastos, apontam para considerável aplicação de recursos anuais no setor habitação, sem contudo poderem ser avaliadas por falta de maiores informações físicas do empreendimento.

#### **4.3 ADMINISTRAÇÃO PIMENTA DA VEIGA**

A administração Pimenta da Veiga/ Eduardo Azeredo foi marcada por duas iniciativas distintas de gestão participativa, concebidas por cada um dos administradores do município de Belo Horizonte, no período de 1989/1992, que resultaram na participação social nos empreendimentos municipais e na definição de políticas públicas.

O Programa de Obras Prioritárias foi a primeira iniciativa concebida pelo prefeito Pimenta para, em conjunto com a sociedade, dar respostas pontuais às demandas apresentadas pela comunidade. Marcou presença como gestão participativa porque compartilhava com a sociedade o processo decisório da

definição das obras. O ponto negativo da concepção do PROPAR foi não ter sido inserido na gestão orçamentária, a partir da etapa de elaboração do orçamento, o que aumentaria sua capacidade de atendimento pela possibilidade de obter maior volume de recursos, além de permitir uma visão do impacto do projeto na gestão orçamentária.

Esta falta de dimensão do impacto do PROPAR na situação econômica do município contribuiu para sua interrupção prematura. Infelizmente a escassez de recursos e o custo do empreendimento levaram à sua extinção. Esta decisão poderia ter sido evitada, caso o PROPAR estivesse contido numa programação orçamentária mais rígida, e que viesse a ser incorporada ao plano de investimento municipal, o que asseguraria a alocação dos recursos para a implementação do programa. Constatou-se, portanto, que foi uma falha da gestão orçamentária, numa época em que não se tinha facilidade de obtenção de recursos.

O desequilíbrio orçamentário, além de ter contribuído para interrupção do programa no segundo ano da administração Pimenta, gerou também um passivo financeiro que perdurou no restante da gestão Azeredo, e só foi quitado na administração Patrus Ananias. Isso aponta descumprimento de metas orçamentárias e fiscais, comprometendo a efetividade *strito sensu* do desempenho governamental, pela falta de programação orçamentária.

Se a falta de programação orçamentária comprometeu a efetividade do programa, o atendimento à sociedade e o envolvimento social tiveram níveis positivos. Esta afirmativa é balizada não só pela presteza no atendimento, ou seja, execução de obras num ritmo ágil e pontual de entrega à sociedade, que durou dois anos e meio, como, também, pela distribuição territorial dos empreendimentos atendidos que cobriram toda a jurisdição de Belo Horizonte. No PROPAR se procurou praticar a transparência administrativa aliada à participação social restrita, além de ter havido um avanço no cumprimento dos preceitos da *accountability* democrática. Esta transparência só não foi completa porque faltou discutir com a sociedade a gestão orçamentária, o que comprometeu o nível de compartilhamento do processo decisório, e por conseguinte, reduziu a dimensão da participação social na gestão pública.

Percebe-se que, na condução do PROPAR, o descontrole orçamentário foi o fato comprometedor do programa, e caso tivesse ocorrido maior controle orgânico gerencial dos recursos públicos, conseguiria atingir a efetividade pública, numa dimensão próxima a plena.

A criação dos Conselhos Municipais foi a segunda iniciativa de participação social na implementação das políticas públicas levada a cabo pela gestão Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo. O grau de participação social dos conselhos foi menor em relação ao PROPAR. Isto se deu pela própria concepção de representatividade popular dos conselhos ter sido pautada pela participação de representantes geralmente indicados por segmentos sociais. A sua instituição, no governo Azeredo, não foi imediata, por carecerem os conselhos municipais de um prazo de maturação para, de fato, ter aplicabilidade na gestão pública. Em outras palavras, a mudança conceitual de participação social restrita, instrumentalizada por meio do PROPAR, pela prática neocorporativa dos conselhos municipais, mudou a forma de co-gestão municipal. Deixou, a administração, de lidar com reivindicações pontuais e setoriais que exigiam alocação imediata de recursos, e optou-se pela discussão de políticas públicas junto à sociedade com menor pressão alocativa, e de maior função regulatória.

A rigor a adoção e implementação dos conselhos municipais- prática de participação social iniciada na década de oitenta - foi uma alternativa política adotada em decorrência do ato unilateral de encerramento do PROPAR, não obstante, na época, já existirem reivindicações dos movimentos sociais para participar dos negócios públicos municipais. Enfim, a administração Eduardo Azeredo manteve a gestão participativa com menor intensidade popular, em virtude de sua opção política em estancar um passivo financeiro nascido da falta de gestão orçamentária.

Este passivo financeiro esteve presente em toda a gestão Pimenta da Veiga / Eduardo Azeredo e esta situação desfavorável, do ponto de vista das finanças públicas, não impediu que aumentasse o aporte de recursos na área social, uma vez que existia escassez de recursos externos para investimentos estruturantes. Foi nesta administração que aconteceu a inversão de prioridades de recursos: os Investimentos Sociais superaram os Estruturantes. Esta realocação foi precedida,

também, pela maior flexibilidade na aplicação de recursos e aumento das transferências constitucionais, advindas da reforma tributária constitucional de 1988. Pode-se afirmar, portanto, que a convivência com déficits orçamentários não comprometeu a governabilidade alocativa desta gestão, nem tampouco formular políticas e atender a sociedade.

#### **4.4 ADMINISTRAÇÃO PATRUS ANANIAS**

Na administração Patrus Ananias se fez o maior esforço de todas as administrações estudadas para implantar de fato uma gestão participativa em Belo Horizonte. A instituição do programa OP e a continuidade da implementação dos Conselhos Municipais foram iniciativas concretas, que levaram adiante esta decisão política de incorporar a sociedade nos negócios públicos. O momento democrático em que vivia o país na instalação da administração. Patrus Ananias, também, contribuiu para a adoção de medidas de cunho social, além de a Prefeitura ter passado por experiências anteriores de realização de programas públicos com participação social.

No tocante ao Orçamento Participativo, sua concepção de participação social foi a mais completa em relação aos demais programas públicos estudados porque se apoiou no processo da gestão orçamentária - da elaboração até a prestação de contas -, dando transparência e publicidade às fases desenvolvidas. Os demais programas públicos implementados com a sociedade, pelas administrações anteriores, não se iniciaram a partir do processo de elaboração orçamentária, e sim a partir da execução do orçamento. Isto permite identificar o orçamento participativo como o único programa público com participação social na PBH, que teve prévia aprovação pelo Poder Legislativo, numa iniciativa de legitimar e buscar o respaldo político e autorizativo junto ao Poder Legislativo.

Contudo, esta democrática e bem idealizada concepção de envolvimento social, em todas as etapas do OP na gestão pública, não levou em consideração alguns pressupostos para a boa conduta da gestão orçamentária. A falta de observância da plurianualidade dos investimentos públicos contribuiu para que o processo do OP tivesse sérios obstáculos de conteúdo executivo, no cumprimento de seus objetivos. Esses obstáculos de cunho operacional, financeiro e político comprometeram o desempenho governamental e a avaliação positiva do programa

pela ótica da gestão orçamentária. O maior problema vivido pelo OP foi a responsabilidade de conduzir a execução de demandas de diversas origens, geradoras de intervenções pontuais de caráter setorial, num prazo próximo da inexecutabilidade, além de conviver com entraves em sua operação.

Os números apresentados, da gestão orçamentária de toda a série histórica do OP, que balizaram a análise da eficiência do programa, demonstram de forma inequívoca - até por ser, de todos os programas analisados, o de que se obteve maior detalhe de informações orçamentárias e financeiras - um resultado da execução bem aquém do esperado, em termos de processamento de despesa, como também da expectativa criada em torno de execução física dos empreendimentos priorizados pela sociedade.

Foram tomadas diversas medidas de cunho processual na condução do OP para reverter esta situação de passivo político e de débito operacional. Nenhuma medida concreta, no entanto, foi editada durante os primeiros seis anos da existência do OP (1993/1998), que viesse a tornar o processo de priorização do OP executável, com plurianualidade dos prazos demandados para execução dos empreendimentos. A persistência em manter o processo anual atendia ao interesse político de aprovar os investimentos priorizados pela sociedade, em menor período, mesmo que o prazo de entrega tivesse de ser protelado. Tal iniciativa tinha como objetivo manter a sociedade sempre articulada e mobilizada com o processo de participação social.

Se, pelo lado da execução orçamentária, o OP demonstrou certa incompatibilidade com os prazos e falta de capacidade de superar todas as fases da gestão do orçamento, percebe-se, por outro lado, um saldo favorável da participação social em todas as etapas do programa, à exceção do acompanhamento social na execução das obras. A Prefeitura conseguiu que segmentos da sociedade se envolvessem nas etapas deliberativas do programa, mas não teve capacidade de gerência para incentivar a sociedade a fiscalizar e controlar o cumprimento dos prazos de entrega das obras. Constatou-se ineficácia do controle social na etapa executiva dos empreendimentos do OP, por falta de melhor concepção do papel da sociedade na averiguação do cumprimento das metas aprovadas a cargo da PBH. Esta etapa, se bem trabalhada em conjunto com

o controle social, poderia reverter parcialmente o déficit constatado de obra não realizada em toda a série histórica estudada do OP. Isto não compromete a prática da “*accountability*” democrática no OP pelo conjunto de iniciativas de co-gestão, responsabilização, transparência, além da busca da prestação de contas sociais em todo o período de execução do OP.

Outro ponto que melhorou gradualmente, no processo evolutivo do OP na série histórica estudada, foi o atingimento social dos empreendimentos realizados. Isto se constatou com as medidas adotadas para dar maior seletividade às obras, no intuito de aumentar o usufruto social e universalizar o atendimento público. Este critério de seletividade foi uma marca evolutiva do OP, que soube conduzir o processo para sair da tendência ao individualismo dos participantes, para um atendimento mais universal da sociedade, sem tirar do cidadão o direito social de deliberar livremente.

Paralelamente à gestão do OP, foi conduzida e aperfeiçoada a participação social por meio dos Conselhos Municipais. Na gestão Patrus, não só se desenvolveram, como foram implementados conselhos que se tornaram instâncias deliberativas e/ou consultivas e até mesmo executivas das políticas públicas, sem a exclusão do processo participativo direto a cargo do OP. Isso colocou a gestão Patrus como a pioneira, de fato, na agregação de duas formas de participação social: a primeira direta, por meio do OP, e a segunda de maneira indireta, através dos Conselhos Municipais. O grau de representatividade foi encontrado em ambas as formas de participação em situações distintas.

Tendo em vista estas iniciativas, a Administração Patrus ficou marcada por exercer a “*accountability*” em sua maior dimensão democrática, aliada à tentativa de praticar um controle orgânico gerencial que evidenciasse o exercício do controle social, por meio da gestão orçamentária. Procurou-se dar, também, uma dimensão maior à participação social, tentando evitar a prática dos interesses setoriais, utilizando a maximização de suas demandas. Do ponto de vista dos Conselhos Municipais a discussão ficou mais direcionada às diretrizes e aos objetivos das políticas públicas, e em alguns conselhos (dentre eles os da saúde, da habitação, da criança e adolescentes) foi pontual e emergencial, com intenção de atender demanda específica. No que diz respeito ao OP, a prática da co-gestão na busca do

atendimento universal não surtiu efeito, podendo-se categorizar o Orçamento Participativo, como programa de participação social restrita, sem alcance ampliado dos benefícios gerados, voltado para demandas de caráter setorial da população belo-horizontina.

No tocante à gestão alocativa, a administração Patrus ficou marcada como a que aumentou sensivelmente os Investimentos Sociais principalmente no setor Saúde, devido à obtenção de recursos do governo federal, além de ter priorizado o atendimento às políticas compensatórias. Foi uma administração que otimizou a arrecadação municipal e a reverteu de forma preponderante aos Investimentos Sociais, tendo os governos federal e estadual realizados de forma direta Investimentos Estruturantes no município. A governabilidade alocativa ficou marcada pela prioridade política em atender áreas sociais, apesar de ter convivido com crescente endividamento orçamentário a curto prazo. Este endividamento não chegou a comprometer a governança municipal mas comprometeu recursos da administração Célio de Castro que lidou também com Investimentos Estruturantes dos dois outros níveis de governo .

#### **4.5 ADMINISTRAÇÃO CÉLIO DE CASTRO**

A administração Célio de Castro, na sua primeira parte, ficou marcada por administrar um crescente endividamento e déficits orçamentários, iniciados na década de 90. Isto gerou certa estagnação dos Investimentos Sociais financiados pelo município, ao mesmo tempo que a administração assumiu maior responsabilidade gerencial no setor Saúde e Assistência. O desempenho governamental, mensurado pela efetividade restrita, ficou comprometido, a partir do momento em que boa parte dos recursos disponíveis foi realocado para honrar dívidas assumidas pelo seu antecessor. Isto fez diminuir a flexibilidade da gestão das receitas fiscais, engessando a função alocativa do município, além de não permitir o crescimento do atendimento das demandas sociais, via política compensatória, prática comum na década de 90.

No tocante à gestão participativa, o prefeito Célio de Castro adotou em sua gestão o mesmo programa político de participação social do seu antecessor. Esta continuidade propiciou avanços significativos, tanto na gestão participativa direta do

OP, como por meio indireto via Conselhos Municipais. Estes avanços, no tocante ao OP, foram no sentido de aperfeiçoar a dinâmica do projeto em si e de dar maior realismo ao processo de priorização dos investimentos, frente à capacidade governamental e à gestão orçamentária. Isto ficou marcado a partir do segundo ano da administração Célio de Castro que, percebendo o esgotamento da proposta de anualidade do OP, começou a preparar o terreno para introduzir as priorizações sociais de forma bianual.

Outra medida adotada de ajuste do OP foi a adequação física do programa à capacidade operacional e, sobretudo, aos limites orçamentários. Coube ao prefeito Célio de Castro fazer esta reformulação conceitual do OP, tão requerida pelos seus executores e protelada pela coordenação central. O recorte da série histórica aos dois primeiros anos da gestão Célio de Castro (1997/1998) restringiu a leitura analítica das conseqüências advindas destes ajustes metodológicos do OP. No entanto, estas medidas começaram a surtir efeito na execução de 1998, podendo-se afirmar que o resultado foi positivo, pelo crescimento da realização orçamentária e redução da demanda priorizada.

Esta reformulação do OP não comprometeu o estágio avançado do controle gerencial e social em que se encontrava a gestão municipal. Constatou-se, nos dois primeiros anos da administração Célio de Castro, que houve um alargamento deste controle público, apoiado no maior aporte de recursos tecnológicos e humanos, além de medidas que selecionaram as prioridades da comunidade, com o objetivo de aumentar o alcance social. Houve a tentativa de reverter o caráter setorialista do OP, procurando maximizar o atingimento das metas físicas, e por conseqüência, a busca do interesse coletivo.

O avanço da participação social por meio de Conselhos Municipais foi outra marca registrada da administração Célio de Castro. Além de continuar adotando a política de gestão participativa, pela via orçamentária, com deliberação e consulta aos conselhos, houve também aumento desta forma de participação social com a instituição de novos conselhos. Isto demonstrou não só a intenção política como também a incorporação da prática participativa na governança.

Contudo, não se pode afirmar que se chegou ao ápice da “*accountability*” *democrática*, e sim a um grau de intensidade maior em relação às gestões anteriores. Este avanço não significa plenitude de ação governamental e nem alcance social ótimo. A co-gestão não termina em si mesma, é um estado da arte e, como tal, necessita de substância nutritiva para se manter e exercitar a participação social.

## **ANEXOS**

## **ANEXO 1 – CAPÍTULO 1**

### **INFORMAÇÕES E DEFINIÇÕES CONCEITUAIS SOBRE O PPAG, LDO, LOA, PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

#### **A VISÃO CLÁSSICA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: MARCO INSTITUCIONAL DA ORÇAMENTAÇÃO**

A gestão orçamentária, em suas diversas etapas, impõe condições à implementação da gestão participativa nos programas públicos sociais. O orçamento, como instrumento materializador da ação política, possibilita também, a fiscalização, acompanhamento e avaliação dos programas de trabalho por parte dos atores sociais envolvidos.

As etapas institucionais do orçamento – elaboração, adequação, aprovação, execução, controle e prestação de contas – interferem no processo de orçamentação dos programas com participação social, exigindo que os atores sociais, públicos e privados, tenham conhecimento da técnica orçamentária para o exercício de suas funções executivas e de “*controller*” das ações governamentais.

Também faz-se necessário entender as implicações do processo de planejamento-orçamento na alocação de recursos em programas com participação social.

O Processo de Planejamento-Orçamento é composto de três instrumentos por mandamento constitucional: Plano Plurianual de Ação Governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei de Orçamentos Anuais.

#### **1 - PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL – PPAG**

O Processo de Planejamento-Orçamento está hierarquizado, cabendo ao Plano Plurianual, em primeiro lugar, ser o definidor de forma regionalizada das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Em segundo lugar, por determinação constitucional, o Plano Plurianual deve ser observado quando da elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Em terceiro lugar, nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um

exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

## **2 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO**

O elo entre plano plurianual e orçamento anual se dá através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tem como incumbência definir as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orientará, também, a elaboração da lei orçamentária anual, e disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Pelo lado político, a introdução da LDO veio dar maior transparência ao processo de elaboração orçamentária pelo Poder Executivo, democratizando a etapa da proposta orçamentária e possibilitando um controle social *a priori* pelos representantes da sociedade, compartilhando a compreensão entre o Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público.

A LDO dita, inclusive, determinadas normas da execução orçamentária: aplicação de recursos pelo poder legislativo, realocação de recursos por natureza de gastos, participação popular na definição dos investimentos, dentre outras diretrizes. Por outro lado, torna-se estritamente formalística, quando a LDO aborda as alterações na legislação tributária e autorização de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de pessoal, pelo fato de não ser o diploma legal eficaz pela extemporaneidade de tempo, uma vez que a feitura do projeto da LDO ocorre no início do exercício e as modificações tributárias geralmente ocorrem no final do ano, ou no caso de servidores públicos, em legislação específica.

## **3 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

O terceiro instrumento do processo de planejamento-orçamento incorpora a estrutura tridimensional orçamentária consagrada na Constituição Federal. A LOA compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes Públicos, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que o setor público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a eles vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

A estrutura orçamentária busca fazer valer em especial os princípios orçamentários da universalidade<sup>12</sup> e da especificação<sup>13</sup>. Existe a intenção de distinguir a finalidade da aplicação dos recursos orçamentários na área de saúde, assistência e previdência compreendendo o orçamento da seguridade social com detalhamento da receita financiadora.

Cabe ao orçamento fiscal a alocação de recursos para as demais funções públicas, dentre elas: educação, saneamento, transporte, cultura, administração e agricultura. Tem ainda como função o encargo de financiar o orçamento da seguridade social, por ter uma base elástica de fonte de recursos fiscais.

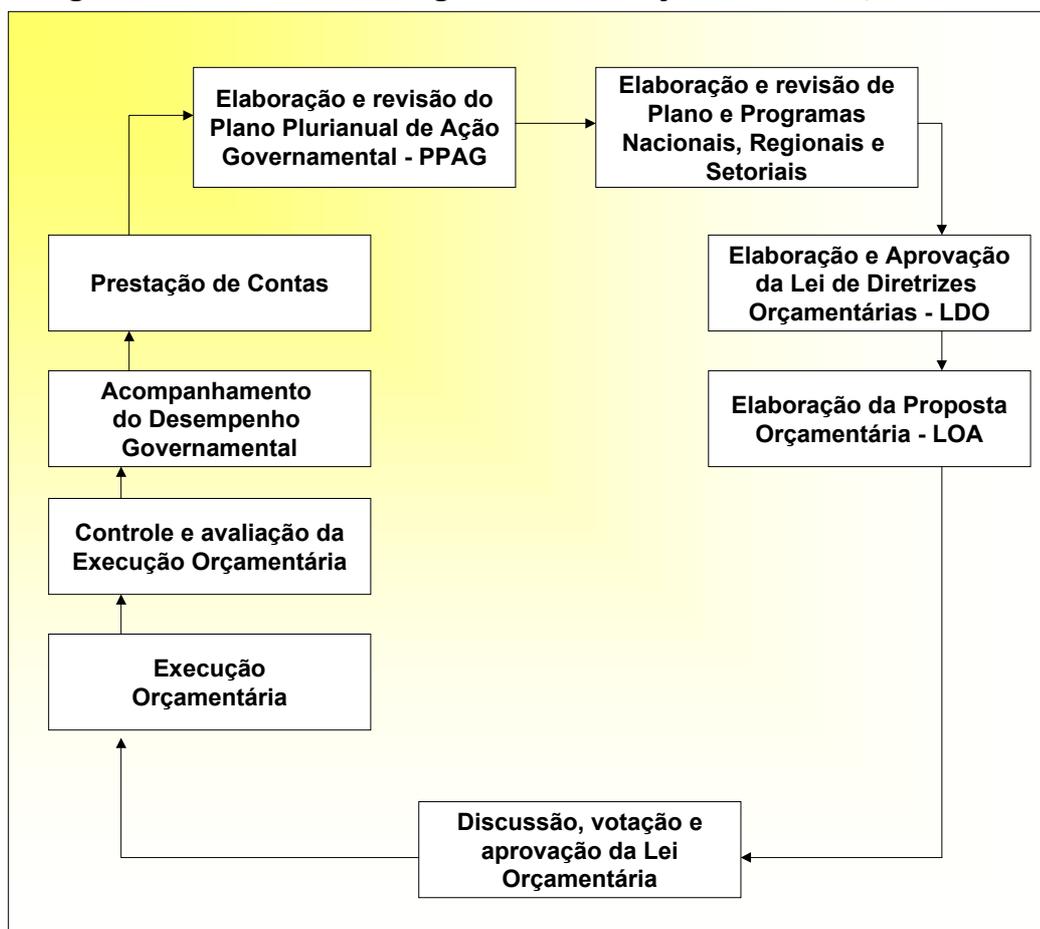
O orçamento de investimento das empresas estatais cumpre o papel inovador, a partir da Constituição de 1988, de dar transparência aos investimentos programados por este segmento descentralizado do Estado, uma vez que boa parte dos recursos investidos tem origem nos orçamentos fiscal e de seguridade social. Do ponto de vista da técnica orçamentária não há de se somar o orçamento fiscal e da seguridade social com o orçamento de investimento, pois pode-se incorrer em duplicidade orçamentária quando o orçamento central (fiscal e seguridade) vier a ser financiador das estatais.

---

<sup>12</sup> Princípio da universalidade – o orçamento deve ser uno, contendo todas as receitas e todas as despesas do Estado. Este princípio é de fundamental importância para o Poder Legislativo.

<sup>13</sup> Princípio da especificação – as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de forma que se possa saber a origem dos recursos e sua aplicação. Apóia o trabalho fiscalizador do Poder Legislativo.

### Diagrama do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento



**Fonte: Adaptado de Giacomoni, 1997**

À luz do processo de planejamento e orçamento exposto, segundo James Giacomoni, tem-se o conceito de orçamento:

*“o orçamento anual é o instrumento de operacionalização de curto prazo dos planos setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos globais de longo prazo onde estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.”*  
(1997, p. 183)

O orçamento público é um instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração, e de controle e avaliação. Ele retrata o plano de ação governamental materializando para determinado exercício financeiro o que dispõe, a médio prazo, o Plano Plurianual de Ação Governamental. O orçamento define objetivos e reflete decisões políticas de determinado governo, exercendo função

alocativa no intuito de fornecer recursos aos programas de trabalho<sup>14</sup> que atendem a sociedade.

O orçamento facilita a coordenação administrativa do setor público sendo de grande valia no auxílio da intersetorialidade da ação pública, além de possibilitar enxergar distorções, duplicações e superposições que podem ser corrigidas de forma tempestiva no decorrer da execução orçamentária.

A gestão orçamentária é base para a contabilidade governamental, contribuindo na padronização e harmonização de procedimentos passíveis de registro contábil, análise de comparações entre o previsto e realizado, a origem e a aplicação de recursos públicos, e na verificação da legalidade dos atos praticados.

O orçamento permite acompanhamento gerencial e avaliação da capacidade operacional da gestão das políticas públicas, além de possibilitar eficazmente a disponibilização de informações físicas e financeiras mensuradoras do desempenho governamental.

As entidades públicas responsáveis pelo controle público interno e externo utilizam dos demonstrativos orçamentários para o exercício da ação fiscal, cabendo também à sociedade civil, no papel de fiscalizadora da ação pública se reportar às informações contidas no orçamento público para exercer a função de *controller* do setor público.

O orçamento público, segundo Giacomoni (1997), é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos políticos, jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e administrativos. Seu conceito é dinâmico, sofrendo alterações ao longo do tempo, e a evolução histórica conceitual explica essa multiface da gestão orçamentária, que se desdobra em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

A função precípua do orçamento é materializar os planos e metas contidas no PPAG em determinado exercício financeiro. Através da execução orçamentária, dentre outras funções, é possível acompanhar o desempenho governamental,

---

<sup>14</sup> O programa de trabalho é um centro de custo processador da ação governamental, quantificando o benefício de determinado serviço e investimento público.

avaliando a capacidade operacional dos órgãos setoriais da administração pública do ponto de vista do cumprimento das metas físicas anuais. Por ser, também, o orçamento um instrumento de controle e administração permite de forma institucionalizada gerar informações fiscais e financeiras sobre a gestão pública.

As metas físicas governamentais demonstram a quantidade de bens ou serviços produzidos ou executados no âmbito do programa governamental, em prazo definido para a consecução do objetivo pretendido. A avaliação do desempenho governamental, dentre outras formas de averiguar a eficiência e eficácia pública, pode-se basear na realização das metas físicas e financeiras.

As metas físicas estão condicionadas ao cumprimento das metas fiscais. As metas fiscais demonstram a situação econômica-financeira das entidades públicas, espelham a gestão dos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos e buscam explicitar, periodicamente, o grau de endividamento público, o cumprimento das diretrizes orçamentárias, o custeio da administração pública, e a aplicação de dispositivos constitucionais.

#### **4 - A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA**

Adentrando no processo orçamentário, a etapa de elaboração da proposta orçamentária é definida pelo conteúdo e a forma explicitadas nos artigos 2º e 22 da Lei n.º 4.320/64.

A Constituição Federal de 1988 incorporou inovações no tocante a participação popular no processo integrado de planejamento e orçamento, fruto da democratização do país ocorrida na década de oitenta. Dentre as inovações, como citado na introdução, temos o princípio da participação popular direta na administração pública e a ampliação da cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforço a iniciativas populares<sup>15</sup>.

Essa crescente participação da sociedade impactou diretamente a etapa de elaboração de proposta orçamentária, fazendo com que o poder público mudasse a

---

<sup>15</sup> BENEVIDES, Maria Victoria M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

sistemática do processo incorporando a negociação política<sup>16</sup> e a disponibilização de informações da situação econômico-financeira, com o propósito de definir o *quantum* de disponibilidade de recursos a cargo da deliberação da sociedade civil.

É de competência do Poder Executivo a coordenação da elaboração da proposta orçamentária, cabendo às organizações públicas (União, Estados e Municípios maiores) ter uma estrutura organizacional contemplando, na área de planejamento, um órgão setorial com atribuições específicas de coordenar o processo de elaboração.

Vale ressaltar a unicidade orçamentária<sup>17</sup>, cabendo também aos Poderes Legislativo e Judiciário a elaboração de suas propostas orçamentárias parciais com diretrizes e negociação, num patamar de discussões políticas superiores àquelas obtidas para os entes internos do Poder Executivo.

Junta-se aos procedimentos de elaboração da proposta orçamentária, a orçamentação participativa que veio incorporar a sociedade civil de forma significativa ao processo orçamentário, a partir da década de oitenta, instituindo a co-gestão com responsabilização dos atores sociais envolvidos no processo.

## **5 - DISCUSSÃO, VOTAÇÃO E APROVAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA**

Esta segunda etapa do processo orçamentário teve substancial alteração no final da década de oitenta com a democratização do processo de análise, votação e aprovação do projeto de lei do orçamento. Através de dispositivo constitucional é facultada alteração na proposta orçamentária originária do Poder Executivo pelo Parlamento e também pelo próprio Executivo, em matéria com votação ainda não iniciada. O restabelecimento da capacidade legislativa (Giacomoni, 1997) de alterar o projeto orçamentário é tratado com muito cuidado e detalhe no texto constitucional.

Essa faculdade de alteração, permitida na etapa da aprovação do orçamento, inseriu de forma embrionária a participação da sociedade civil na segunda fase do processo orçamentário, através de audiências públicas promovidas pelo Legislativo

---

<sup>16</sup> O Setor Público dispara um processo de negociação com os agentes comunitários, para definição das regras regulamentadoras da participação popular na gestão pública.

<sup>17</sup> Princípio da Universalidade – o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado dos poderes constituídos pelo Estado.

junto à população, com hierarquização e priorização dos serviços e investimentos públicos demandados pela sociedade.

A inserção da sociedade, nesta etapa, só é eficaz caso haja acordo político entre o Poder Executivo e Legislativo, com prévia reserva de recursos para fins de remanejamento de dotações, objetivando atender as reivindicações sociais através de emendas à proposta orçamentária, feitas pelos parlamentares.

A legislação complementar deverá ditar as normas disciplinadoras sobre as emendas de alcance social, inibindo a feitura daquelas de cunho patrimonialista, e aperfeiçoando a participação social na aprovação do orçamento, sem desconsiderar a inserção da população no processo de elaboração orçamentária.

A idéia do contrato orçamentário (Silberschneider, 1998) de cunho social é válido, pois procuraria dimensionar as demandas e o diagnóstico da necessidade de recursos para seu atendimento, carecendo esse compromisso social de formatação institucional para sua implementação, cabendo aos atores sociais a articulação pública para viabilizá-lo com sucesso.

## **6 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

A título introdutório da terceira etapa do processo orçamentário, é relevante fazer algumas considerações acerca da execução orçamentária da despesa e da receita. Primeiramente, é importante atentar para o regime contábil misto adotado no Brasil. A receita é apropriada pelo regime de caixa e a despesa pelo regime de competência, podendo acarretar à execução orçamentária um desequilíbrio orçamentário na sua concepção, uma vez que teoricamente há registro no exercício financeiro de doze meses de receita arrecadada e pelo lado da despesa, aproximadamente, de treze meses, pelo fato de apropriar como despesa de pessoal o décimo terceiro salário e um terço de férias constitucionais.

Como preconiza o art. 35 da Lei n.º 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro: as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. O exercício financeiro coincide no Brasil com o ano civil, iniciando em 01 de janeiro e com término em 31 de dezembro. É neste contexto de finanças

públicas que deve ser tratada a programação orçamentária, primeira fase interna de execução do orçamento.

### **6.1 - PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Como desdobramento da etapa da execução orçamentária a programação constitui a análise e aprovação parcial do crédito orçamentário aprovado anualmente, em consonância com a disponibilidade financeira do exercício em curso.

Os objetivos da programação orçamentária são de atender as unidades orçamentárias, em tempo útil, durante o exercício, na medida do possível a soma dos recursos disponíveis, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Observa-se que a intenção é controlar a liberação do crédito orçamentário, lastreando-o com recurso financeiro, e exercer a programação orçamentária de forma descentralizada, sem tolher as unidades orçamentárias do exercício do planejamento setorial, na busca da eficácia do serviço público.

Faz-se necessário conhecer alguns conceitos da técnica orçamentária, de grande valia para entendimento do processamento da programação orçamentária:

“- o crédito orçamentário constitui a autorização constante na lei orçamentária que possibilita o gasto de determinado montante de recursos em determinado elemento da despesa integrante de um projeto ou atividade.” (Giacomoni, 1997, p. 220); Em suma, o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado<sup>18</sup>.

“- dotação orçamentária – deve ser a medida, ou quantidade de recurso financeiro apontada a um programa, atividade, projeto, categoria econômica ou objeto de despesa.” Reis (1993).

- a provisão de crédito constitui o ato de liberar recursos orçamentários em dotação orçamentária específica, após análise da programação elaborada pela unidade orçamentária. É nesta etapa que a fiscalização da sociedade civil é tida

como importante, por envolver definições políticas na liberação de recursos, compartilhando a decisão de liberar com atores da sociedade civil.

- Despesa orçamentária – os gastos com realização dos bens e serviços públicos limitados aos créditos orçamentários aprovados.

A sistematização da programação orçamentária é extensiva à fiscalização da sociedade civil, tendo em vista que o provisionamento de dotações<sup>19</sup> é o elo entre o orçamento autorizado pelo Poder Legislativo e a execução a cargo do Executivo. De fato, a liberação de programação orçamentária envolve definições políticas que no sistema de co-gestão implica compartilhar a decisão de liberar com determinado segmento da população. Não há de se falar em participação popular na gestão orçamentária sem dar conhecimento à sociedade das informações gerenciais que levaram a deliberação sobre o provisionamento de recursos.

## **6.2 - ESTÁGIO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA**

A despesa orçamentária por força dos princípios que regem a contabilidade governamental e, em especial ao Código de Contabilidade Pública<sup>20</sup>, é processada por estágios para fins de informações gerenciais escriturais e legais dos gastos públicos.

Os estágios constituem o empenhamento, liquidação e pagamento, funcionando como instrumentos de programação orçamentária e financeira, além de atestarem ou não a constatação da realização efetiva da despesa orçamentária.

A fiscalização por parte da sociedade na verificação do cumprimento dos projetos aprovados é crucial no momento dos estágios da despesa orçamentária, sobretudo no que diz respeito a efetiva realização dos gastos garantidores da prestação dos serviços públicos.

---

<sup>18</sup> MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A lei n.º 4.320/64 – comentada*. 25ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, p. 20.

<sup>19</sup> Provisionamento de dotações – é o ato de liberar recursos orçamentários em dotação específica, após análise da programação orçamentária elaborada pela unidade orçamentária.

<sup>20</sup> Artigo 277, do Decreto n.º 15.783/22 (Código de Contabilidade Pública).

Como já abordado neste capítulo, a sociedade civil procura influenciar nos estágios da despesa orçamentária de forma restrita ou instrumental<sup>21</sup>, e gradualmente de forma ampliada ou neocorporativista, Azevedo & Prates (1991). A participação ampliada ou neocorporativa refere-se à capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, as definições das macroprioridades, das diretrizes e da formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas Fedozzi (1997).

### **6.2.1 - EMPENHO DA DESPESA**

É o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição<sup>22</sup>.

Do ponto de vista contábil, empenho é o ato emanado de autoridade competente que deduz valor da dotação orçamentária aprovada gerando um comprometimento do orçamento.

Do ponto de vista administrativo, podemos defini-lo como uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado será pago, desde que observados as cláusulas contratuais<sup>23</sup>. Há três tipos de empenho: ordinário, estimativo e global

O empenho ordinário é aquele que processa a despesa de uma só vez, tanto do ponto de vista orçamentário como financeiro, constituindo a modalidade de empenho de quase totalidade dos gastos que os órgãos e repartições são obrigadas a realizar.

O empenho por estimativa é o comprometimento orçamentário e financeiro dos gastos que não se conhece o montante exato. Faz-se necessário proceder a um estudo de previsão de gastos o mais próximo possível do real.

---

<sup>21</sup> O tipo de participação instrumental ou restrita seria caracterizado pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica.

<sup>22</sup> Artigo 58, da Lei Federal, n.º 4.320/64.

<sup>23</sup> MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, H. da Costa. *A lei 4.320 – comentada*. 26ª ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1995, p. 117.

Em decorrência dessa falta de exatidão, o empenho estimativo é processado parceladamente, podendo o valor empenhado necessitar de complementação ou de anulação do saldo empenhado em determinado momento da execução orçamentária. Gastos com tarifas de utilidade pública exemplificam a utilização dessa modalidade de empenho.

O empenho global é utilizado para processar despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento de que se conhece o valor total do gasto com desembolso financeiro parcelado, de acordo com a execução física do compromisso firmado. A exemplificação para essa modalidade de empenho é o gasto com locação de imóvel, por se ter conhecimento do valor total da despesa e o processamento financeiro geralmente ser mensal.

Tanto o empenho estimativo como o global exigem um controle específico pelo processamento físico parcelado que ocorre em suas execuções, ficando mantidos as demais particularidades do processo de empenhamento já mencionados.

### **6.2.2 - LIQUIDAÇÃO DA DESPESA**

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito<sup>24</sup>.

O ato de liquidar é um ato administrativo que comprova a prestação de serviço e a entrega do material pelo contratado através de constatação física pelo responsável do atestamento do serviço prestado ou material recebido, criando para o ente público a obrigação de pagamento e para o credor o direito líquido e certo de receber.

Para fins de processamento contábil a título de formalização, emite-se uma nota de liquidação da despesa orçamentária autorizando o pagamento ao credor da referida despesa liquidada.

---

<sup>24</sup> Art. 63, da Lei Federal n.º 4.320/64.

### 6.2.3 PAGAMENTO

É o ato do desembolso financeiro através de borderó ou emissão de cheque após a verificação da legalidade da despesa.

O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas, por estabelecimento bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento. A formalidade contábil é o ordenador da despesa autorizar o desembolso financeiro no corpo do documento denominado nota de pagamento.

O pagamento obedece a forma de administração financeira (a) centralizada e (b) descentralizada, sendo que a descentralizada é a gestão moderna de administrar a aplicação dos recursos públicos a fim de obter agilização do processamento burocrático da despesa pública, sem abrir mão do controle interno.

A centralização do pagamento em um único órgão acarreta sobrecarga do controle físico e financeiro, geralmente do órgão fazendário, e traz como vantagem rígida priorização e otimização da aplicação dos recursos.

## ANEXO II - CAPÍTULO III –

### DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA DE OBRAS PRIORITÁRIAS PERÍODO – 1989/1990

Denominação	Descrição
<u>PROPAR São Gabriel</u>	Lançado em: 28 de março de 1989 Extensão total: 12.573,00m Extensão executada: 6.115,20m = 50% executado Bairros Beneficiados: Belmonte, Nazaré, Bela Vitória e Dom Silvério
Reg. Nordeste	População Beneficiada: 90 mil habitantes Custo: US\$ 1.800,000
<u>PROPAR Céu Azul</u>	Lançado em: 27 de Abril de 1989 Extensão Total: 11.202,00m
Reg. Venda Nova	Extensão Executada: 4.672,10m = 45% executado Bairros Beneficiados: Céu Azul, Mangueiras, Mantiqueira População Beneficiada: 200 mil habitantes Custo: US\$ 3.585.271

Continua...

## Continuação

<u>PROPAR Nazaré</u>	<p>Lançado em: 31 de maio de 1989          Extensão total: 19.700,00m          Reg. Nordeste Extensão executada: 2.845,00m = 14% executado          Bairros Beneficiados: Ribeiro de Abreu, Paulo VI, Jardim Vitória e São Gabriel.          População beneficiada: 40 mil pessoas          Custo: US\$ 2.601.908</p>
<u>PROPAR Barreiro</u>	<p>Lançado em: 5 de junho de 1989          Extensão total: 17.281,00m          Reg. Barreiro Extensão executada: 4.235,00m = 25% executado          Bairros Beneficiados: São Joaquim, Bom Sucesso, Vila Cemig, Cidade Industrial, Santa Helena, Milionários, Araguaia, Jatobá, Barreiro de Cima e de Baixo.          População beneficiada: 270 mil pessoas          Custo: US\$ 2.304.147</p>
<u>PROPAR VISTA ALEGRE</u>	<p>Lançado em: 11 de Julho de 1989          Extensão total: 25.894,00m          Reg. Oeste Extensão executada: 2.042,00 = 8% executado          Bairros Beneficiados: Palmeiras, Madre Gertrudes, Nova Barroca, Cinquentenário, Nova Cintra, Gameleira, Betânia, Havaí, Marajó, Vila Flórida, Cabana Pai Tomaz.          População beneficiada: 50 mil habitantes.          Custo: US\$ 2.077.562</p>
<u>PROPAR VENDA NOVA</u>	<p>Lançado em: 8 de Agosto de 1989          Extensão total: 30.719,00m          Reg. Venda Nova Extensão executada: 1.085,80m = 4% executado          Bairros Beneficiados: Mantiqueira, Piratininga, Leblon, Paraúnas, Santa Branca, Jardim Florença, Vila Santa Branca, Letícia, Nova Santa Mônica, Copacabana.          População beneficiada: 120 mil pessoas          Custo: US\$ 256,959</p>
<u>PROPAR Colina</u>	<p>Lançado em: 12 de Setembro de 1989          Extensão Total: 28.605,00m          Reg. Barreiro Extensão executada: 2.589,20m = 9% executado          Bairros beneficiados: Regina, Itaipu, Lindéia, Vila Nicolina, Santa Cecília, Independência, Mangueiras, Petrópolis, Vale do Jatobá, Olaria, Túnel Ibirité, Mineirão, Tirol, Vila Marieta, Barreiro, Durval de Barros e Jatobá.          População beneficiada: mais de 100 mil pessoas          Custo: US\$ 2.291.283</p>
<u>PROPAR Nova York</u>	<p>Lançado em: 10 de outubro de 1989          Extensão total: 38.843,00m          Extensão executada: .....</p>
	<p>Bairros Beneficiados: Serra Verde, Nova York, Jardim Europa, Jaqueline São João Batista, Rio Branco, Candelária, São Pedro, Minas Caixa, Leblon, Nova Santa Mônica, Jardim Comerciairos, Santa Amélia, Jardim Astória, Estrela, Mantiqueira, Pedra Branca, Esplendor, Resplendor, Santa Mônica e Sinimbu.          População beneficiada: 120 mil pessoas          Custo: US\$ 2.296.651</p>

Continua...

Continuação

<u>PROPAR Coqueiros</u>	Lançado em: 4 de Novembro de 1989
	Extensão total:.....
	Extensão executada:.....
Reg. Noroeste	Bairros Beneficiados: Pindorama, Dom Bosco, Ipanema, Glória, Vila da Paz, Jardim Filadélfia, Novo Glória, Cicobe, Vila 31 de Março, Primavera, São Salvador, Conjunto Califórnia 1 e 2, Álvaro Camargos e Vila Califórnia.
	População beneficiada: 150 mil pessoas
	Custo: US\$ 3.393.051

Fonte: Relatório Interno da Assessoria de Imprensa - Novembro de 1989

Elaboração do Autor

## ANEXO III - DO CAPÍTULO III –

### FASES E INSTÂNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Período: 1993/1997

– **ABERTURA MUNICIPAL:** Plenária, com a participação do Prefeito, de representantes de toda a Administração Municipal e lideranças populares, para apresentação de diretrizes gerais e instalação do processo do Orçamento Participativo.

– **1ª RODADA (REGIONAL):** Assembléia pública, de âmbito regional, com a participação do Prefeito, onde se prestam contas, anunciam-se diretrizes gerais do OP para o ano e os valores destinados para a Administração Regional.

– **2ª RODADA (SUB-REGIONAL):** Assembléia pública, dirigida pelo Administrador Regional, em que são apresentados os critérios para indicação de demandas e funcionamento do Fórum Regional de Prioridades e distribuídos, as lideranças, os formulários para apresentação de demandas.

– **3ª RODADA (SUB-REGIONAL):** Assembléia pública, dirigida pelo Administrador Regional, onde a população presente escolhe, por meio do voto direto, as demandas, que serão levadas ao Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, para priorização após serem vistoriadas e terem sua estimativa de custos levantada e os delegados que participarão do referido Fórum.

– **CARAVANA DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS:** Visitas dos delegados ao Fórum aos locais das demandas de intervenções indicadas na 3ª rodada de assembleias, para avaliação da dimensão dos problemas.

– **FÓRUNS REGIONAIS DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS:** Conferência onde se escolhem os empreendimentos da região, que, em conjunto com o Orçamento Participativo da Habitação, compõem o Plano de Obras Regionais para o Orçamento Municipal do ano seguinte, a partir das demandas indicadas na 3ª rodada e dentro do limite de recursos orçamentários definido para a Regional, e se elegem também a COMFORÇA.

– **COMFORÇA:** Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo: Instância, criada pelo Regimento do Orçamento Participativo, eleita no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, na proporção de 20% dos delegados populares indicados ao Fórum, com competência para reunir-se periodicamente para discutir o andamento da execução orçamentária e a prestação de contas do cumprimento das prioridades aprovadas, assim como fazer os ajustes necessários ao seu cumprimento; e discutir e acompanhar, junto a PBH, a preparação da discussão popular do orçamento municipal para o ano seguinte.

– **CMOP:** Comissão Municipal do Orçamento Participativo: Instância criada por decreto, em 1997, e composta por 55 titulares, sendo 35 delegados dos fóruns do OP e 25 da Administração Municipal, presidida pelo Secretário Municipal de Planejamento, com reuniões ordinárias trimestrais, com competência para zelar pelos princípios de participação popular, transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos inscritos no Orçamento Participativo; formular e aprovar diretrizes para o encaminhamento do Orçamento Participativo e; apreciar os projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Orçamento Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA).

– **ENCONTRO MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS:** Plenária, com a participação do Prefeito, e delegados do Orçamento Participativo de todas as Regionais, com objetivo de confirmar o Plano de Obras Regionais e discutir o Plano de Obras Estruturantes do Município para o próximo ano.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento – 1998

**ANEXO IV - DO CAPÍTULO III –****DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS DOS PROGRAMAS DE TRABALHO**

Orçamento/1994

---

076 – Assistência Médica e Fiscalização Sanitária;

---

080 – Administração de Unidade de Ensino;

---

203 – Drenagem e Tratamento de Fundo de Vale;

---

205 – Transposições Viárias Urbanas;

---

206 – Sistema de Transporte Coletivo;

---

207 – Implantação de Habitação Populares;

---

211 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Ensino;

---

213 – Área de Lazer e Esportes;

---

216 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Saúde;

---

217 – Construção e Ampliação de Cemitérios;

---

220 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Assistência Social;

---

229 – Reparcelhamento de Unidades Administrativas;

---

230 – Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas;

---

231 – Melhorias Urbanas em Favelas;

---

238 – Contenção de Erosão.

---

**Fonte:** Orçamento da PBH/1994

## ANEXO IV - DO CAPÍTULO III

### DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS DOS PROGRAMAS DE TRABALHO Orçamento/1995

---

016 – Geração de Trabalho e Renda;
020 – Capacitação de Recursos Humanos;
075 – Ações de Assistência à Saúde;
076 – Assistência Médica e Fiscalização Sanitária;
080 – Administração de Unidade de Ensino;
203 – Drenagem e Tratamento de Fundo de Vale;
205 – Transposições Viárias Urbanas;
206 – Operação Sistemas Transporte e Trânsito;
207 – Implantação de Habitações Populares;
211 – Construção Ampliação e Reforma de Unidade de Ensino;
213 – Construção, Ampliação e Reforma de Áreas de Lazer e Esportes;
215 – Construção, Ampliação e Reforma de Centros Culturais;
216 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Saúde;
217 – Construção, Ampliação e Reforma de Cemitérios;
218 – Apoio ao Desenvolvimento Social;
220 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Assistência Social;
224 – Apoio a Formação e Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes;
226 – Aparelhamento de Unidades Escolares;
229 – Reaparelhamento de Unidades Administrativas;
230 – Implantação e Pavimentação de Vias Públicas;
231 – Melhorias Urbanas em Favelas;
237 – Implantação de Centros de Vivência Agro-Ecológicos;
238 – Contenção e Erosão;
241 – Administração do Programa Verde Novo;
242 – Implantação de Centros de Educação Infantil.

---

**Fonte:** Orçamento da PBH/1995

## **ANEXO IV - DO CAPÍTULO III**

### **DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS DOS PROGRAMAS DE TRABALHO**

Orçamento/1996

---

020 – Capacitação de Recursos Humanos;
075 – Ações de Assistência à Saúde;
079 – Manutenção de Parques e Jardins;
080 – Administração de Unidade de Ensino;
203 – Drenagem e Tratamento de Fundo de Vale;
205 – Transposições Viárias Urbanas;
207 – Implantação de Habitações Populares;
211 – Construção Ampliação e Reforma de Unidade de Ensino;
213 – Construção, Ampliação e Reforma de Áreas de Lazer e Esportes;
215 – Construção, Ampliação e Reforma de Centros Culturais;
217 – Construção, Ampliação e Reforma de Cemitérios;
218 – Apoio ao Desenvolvimento Social;
220 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Assistência Social;
230 – Implantação e Pavimentação de Vias Públicas;
231 – Melhorias Urbanas em Favelas;
245 – Implantação, Manutenção e Operações de Áreas de Lazer e Esporte;

---

**Fonte:** Orçamento da PBH/1996

## ANEXO IV - DO CAPÍTULO III

### DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS DOS PROGRAMAS DE TRABALHO

Orçamento/1997

---

013 – Serviços Administrativo e Financeiro;
043 – Serviço de Administração Escolar;
075 – Ações de Assistência à Saúde;
079 – Manutenção de Parques e Jardins; .
144 – Contribuição ao Fundo Municipal de Assistência Social;
202 – Construção e Ampliação de Praças, Parques e Canteiro;
203 – Drenagem e Tratamento de Fundo de Vale;
205 – Transposições Viárias Urbanas;
207 – Implantação de Habitações Populares;
211 – Construção Ampliação e Reforma de Unidade de Ensino;
213 – Construção, Ampliação e Reforma de Áreas de Lazer e Esportes;
215 – Construção, Ampliação e Reforma de Centros Culturais;
217 – Construção, Ampliação e Reforma de Cemitérios;
218 – Apoio ao Desenvolvimento Social;
220 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Assistência Social;
230 – Implantação e Pavimentação de Vias Públicas;
231 – Melhorias Urbanas em Favelas;
245 – Implantação, Manutenção e Operação de Áreas de Lazer e Esportes;
248 – Ampliação e Reforma de Centros Profissionalizantes.

---

**Fonte:** Orçamento da PBH/1997

## **ANEXO IV - DO CAPÍTULO III**

### **DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS DOS PROGRAMAS DE TRABALHO**

Orçamento/1998

---

075 – Ações de Assistência à Saúde;

---

079 – Manutenção de Parques e Jardins;

---

202 – Construção e Ampliação de Praças, Parques e Canteiros;

---

203 – Drenagem e Tratamento de Fundo de Vale;

---

205 – Transposições Viárias Urbanas;

---

207 – Implantação de Habitações Populares;

---

211 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Ensino;

---

213 – Construção, Ampliação e Reforma de Áreas de Lazer e Esportes;

---

217 – Construção, Ampliação e Reforma de Cemitérios;

---

220 – Construção, Ampliação e Reforma de Unidade de Assistência Social;

---

230 – Implantação e Pavimentação de Vias Públicas;

---

Fonte: Orçamento da PBH/1998

## ANEXO V - CAPÍTULO III -

### RELAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS INSTITUÍDOS NA PBH

1984/1999

Administrações	Ano	Denominação	Principais Objetivos
Ruy Lage	1984	Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural	
Pimenta da Veiga	1989	Conselho Municipal de Entorpecentes	- auxiliar e cooperar com as atividades de prevenção, fiscalização e repressão ao tráfico de drogas.
Pimenta da Veiga/ Eduardo Azeredo	1990	Conselho Municipal de Prevenção de Acidentes do Trabalho	- cooperar com a SMAU, SETASCAD e DRT na orientação aos trabalhadores e empresários em matérias pertinentes à segurança do trabalho; - fiscalizar em caráter preventivo as obras da construção civil, indústrias e outros locais de trabalho.
Pimenta da Veiga /Eduardo Azeredo	1991	Conselho Municipal de Saúde	- atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde, inclusive nos aspectos econômico e financeiro; - aprovar critérios e valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência; - acompanhar e controlar a atuação dos setores público e privado da área de saúde, credenciados mediante contrato ou convênio.
	1992	Conselho Municipal do Meio Ambiente	- formular as diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente; - estabelecer as normas e os padrões destinadas à melhoria da qualidade de vida no Município.

Continua...

Continuação

		Conselho Municipal de	- opinar e fiscalizar os serviços de
--	--	-----------------------	--------------------------------------

		Limpeza Urbana	<p>limpeza urbana, compreendendo varredura, coleta, depósito, tratamento, transformação e industrialização do lixo e venda de seus produtos e subprodutos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fixar tarifas e preços públicos dos serviços e produtos da SLU.</li> </ul>
		Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zelar pela efetiva participação popular, por meio de organizações representativas, nos planos e programas de atendimento ao idoso;</li> <li>- avaliar e fiscalizar, por meio de acompanhamento, o repasse e aplicação dos recursos aos programas de atendimento ao idoso, oriundos de qualquer nível governamental ou entidade;</li> <li>- sugerir o local para instalação dos centros de lazer e de amparo ao idoso, no Município.</li> </ul>
		Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- deliberar e controlar a implementação da política de atendimento a criança e do adolescente;</li> <li>- definir as prioridades da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescentes;</li> <li>- expedir normas sobre a criação e a manutenção dos programas de assistência social em caráter supletivo e dos serviços especiais;</li> <li>- exercer o controle das ações de execução da política municipal de atendimento.</li> </ul>
Patrus Ananias	1993	Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo	Ver atribuições contidas no Anexo III

Continua...

## Continuação

	1994	Conselho Municipal de Habitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analisar , discutir, e aprovar os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação;</li> <li>- acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos e a execução dos programas, projetos e ações, cabendo-lhe a suspensão de desembolsos caso constatadas irregularidades.</li> </ul>
		Conselho Municipal de Abastecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participar da elaboração da Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar;</li> <li>- definir as prioridades a serem incluídas no programa municipal de abastecimento;</li> <li>- promover e estimular a participação popular de entidades de classe e organizações não governamentais ligadas à política de abastecimento;</li> <li>- acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos em abastecimento no Município e na Secretaria Municipal de Abastecimento.</li> </ul>
	1995	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formular políticas públicas e coordenar as ações de governo voltadas para a eliminação da discriminação de gênero e promoção da igualdade;</li> <li>- receber, examinar e encaminhar para providências dos órgãos competentes denúncias relativas à discriminação de gênero, violência física, sexual e psicológica praticadas contra a mulher.</li> </ul>

Continua...

## Continuação

		Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avaliar, fiscalizar, propor e acompanhar o repasse e a aplicação dos recursos oriundos de iniciativa pública ou privada voltados para a política de atendimento aos deficientes no âmbito do Município.</li> <li>- Implementar a execução de diretrizes básicas da política de atendimento aos deficientes de acordo com a LOM, LOAS, e as conclusões extraídas da Conferência Municipal de Assistência Social e ou seminário específico.</li> </ul>
	1996	Conselho Municipal de Política Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- monitorar a implementação das normas contidas no Plano Diretor, na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo modificações em seus dispositivos;</li> <li>- analisar as propostas discutidas pela população acerca da legislação urbanística.</li> </ul>
	1996	Conselho Municipal de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- deliberar sobre a política municipal de assistência social;</li> <li>- fixar diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o Município de Belo Horizonte, conforme deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social</li> </ul>
	1996	Conselho de Administração de Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assessorar e normatizar as questões relacionadas com as diretrizes administrativas de pessoal e recursos humanos da municipalidade</li> </ul>

Continua...

## Continuação

Célio de Castro	1997	Comissão Municipal do Orçamento Participativo	Ver atribuições contidas no Anexo III
		Conselho Municipal de Turismo	- deliberar e avaliar a execução da política municipal de desenvolvimento e a expansão do turismo no Município e o programa anual da BELOTUR.
	1998	Conselho Municipal de Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do Município;</li> <li>- participar da elaboração de política de ação do poder público para a Educação;</li> <li>- normatizar a gestão da educação no que diz respeito a autorização de funcionamento do Sistema Municipal de Ensino -SME, autonomia e gestão democrática das escolas públicas municipais, proposta pedagógica do SME, progressão e classificação dos estudantes.</li> </ul>
		Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- acompanhar e controlar a repartição, a transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF;</li> <li>- supervisionar a realização do Censo Educacional Anual;</li> <li>- prestar contas anualmente ao Conselho Municipal de Educação.</li> </ul>

Continua...

## Continuação

Administrações	Ano	Denominação	Objetivos
		Conselho Municipal da Juventude	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação do jovem no processo social, econômico, político e cultural do Município;</li> <li>- propor a criação de canais de participação popular junto aos órgãos municipais, voltados para atendimento ao jovem com relação a educação, saúde, emprego, formação profissional e combate às drogas.</li> </ul>
		Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atuar na formulação de estratégias e no controle da política municipal de defesa do consumidor;</li> <li>- estabelecer diretrizes para a elaboração de projetos e planos de defesa do consumidor</li> </ul>
Célio de Castro	1998	Conselho Municipal de Defesa Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atuar no estudo e na proposição de medidas com relação à segurança dos cidadãos no Município;</li> <li>- viabilizar canais de participação popular no âmbito do Conselho, permitindo a inserção dos cidadãos na discussão acerca da segurança social no Município;</li> <li>- elaborar e propor , aos órgãos federais e estaduais competentes, as medidas necessárias para melhoria das condições de segurança no Município;</li> <li>- sugerir aos órgãos competentes ações de combate às causas da violência urbana.</li> </ul>
		Conselho Consultivo do Eixo Cultural da Rua da Bahia Viva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propor aos órgãos municipais competentes a aprovação dos projetos de obra, recuperação e restauração de equipamentos, mobiliário, praças e imóveis localizados no eixo cultural da Rua da Bahia;</li> </ul>

Continua...

## Continuação

		Conselho da Cidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- auxiliar e monitorar o processo de elaboração e execução orçamentária, tendo como referência as prioridades definidas na Conferência da Cidade;</li> <li>- auxiliar o Executivo na definição das referidas prioridades, quando envolverem demanda alocativa de recursos do tesouro municipal;</li> <li>- emitir parecer sobre os anteprojetos de lei do PPAG e LDO;</li> <li>- apreciar e emitir proposições sobre a política tributária do poder público municipal;</li> <li>- estabelecer regras acerca da metodologia, formato e dinâmica social do OP, bem como dirimir pendências de seu funcionamento.</li> </ul>
	1999	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estabelecer a política de desenvolvimento econômico do Município, prescrever os incentivos e definir as condições de operacionalização e aplicação dos recursos específicos.</li> </ul>

**Fonte:** Legislação Municipal e Relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - Elaboração do Autor

## ANEXO VI - CAPÍTULO III

### Número de participações individuais no Orçamento Participativo – 1994/98 Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Especificação	1.993	1.994 <sup>(1)</sup>	1.995	1.996	1.997	1.998 <sup>(2)</sup>
Abertura Municipal	-	-	2.000	1.900	1.260	2.000
BARREIRO	2.166	3.095	4.938	2.491	1.509	2.228
CENTRO SUL	1.145	848	3.466	3.025	1.461	1.525
LESTE	1.557	2.139	2.686	2.405	1.651	1.885
NORDESTE	2.510	4.014	6.303	6.461	2.455	2.228
NOROESTE	858	4.168	3.784	3.430	2.009	1.714
NORTE	1.726	2.724	3.097	2.965	3.399	2.166
OESTE	1.316	3.402	1.783	2.372	1.703	2.710
PAMPULHA	930	1.638	1.963	1.067	1.028	1.812
VENDA NOVA	1.880	3.552	7.174	6.245	3.153	3.019
Fóruns setoriais	-	990	-	-	-	-
OP Habitação	-	-	13.762	5.904	2.811	1.500
Fóruns regionais Prioridades Orçamentárias	1.128	1.243	1.314	1.334	1.050	1.947
Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias	500	450	630	700	600	800
<b>TOTAL</b>	<b>15.716</b>	<b>28.263</b>	<b>52.900</b>	<b>40.299</b>	<b>24.089</b>	<b>25.534</b>
<b>CRESCIMENTO (%)</b>	-	<b>79,8</b>	<b>87,2</b>	<b>(23,8)</b>	<b>(40,2)</b>	<b>6,0</b>

**Fonte:** Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, 1998

(1) Primeira rodada de assembléias passa a ser regional, ao contrário do ano anterior.

(2) Mudança para apenas duas rodadas de assembléias, ao contrário dos anos anteriores de três assembléias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, J. A. & SERRA, R. V. *Análise do desempenho produtivo dos centros urbanos brasileiros no período 1975/96*. [www.nemesis.org.br/docs/thomp8.pdf](http://www.nemesis.org.br/docs/thomp8.pdf), 10/09/2001.

ANTHONY, (1970) . Em REIS, Heraldo da Costa e TEIXEIRA, J. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 – comentada*. IBAM, 1993.

AZEVEDO, Sérgio de. *Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. In: DINIZ, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (orgs.). O Brasil no Rastro da Crise. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de & PRATES, Antônio Augusto. *Planejamento participativo, movimentos sociais, e ação coletiva*. In: Ciências Sociais Hoje, 1991. São Paulo: Editora Vértice, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BEISSER, Paul T.; FITZPATRICK, Edward A. apud GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

BOAVENTURA, S. (s/d). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Editora Ajuntamento.

BOTTOMORI & RUBEL, *Pobreza da filosofia*, 1956.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, Caderno n. 1, 1997.

\_\_\_\_\_. *A reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

Caderno de Ciências Sociais, v. 5, n. 8, dez/1997, p. 9-18.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania: tipos e percursos*. Estudos Históricos, n. 18, 1996.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei Complementar nº 18-E de 1999 (redação final).

COUTINHO, Carlos Nelson. *O lugar do manifesto na evolução da teoria política marxista*.

CRUZ, Flávio. *Auditoria governamental*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

EVANS, Peter B. (1989). Predatory, Developmental and other Apparatures: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. *Sociological Forum*, vol. 4, nº 4. Em DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

FAUCHER, Philippe (1993), Políticas de ajuste ou erosão do Estado ?. *Dados*, vol. 36, nº 3. Em DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

GIL, Gilson. *Utopia ou pluralidade: o dilema da metrópole moderna*. In: HABERMAS, Jürgen. *Simmel como intérprete de lá época*. In: SIMMEL, Georg. Barcelona: 1988.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1994.

HUNTINGTON, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven e Londres, Yale University Press. Em DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

\_\_\_\_\_. 1975, " The United States", em M. Crozier, S.P. Huntington e J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Thilateral Commission*. Nova Iorque, New York University Press. Em DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

JUNQUEIRA, Virgínia et alli. *A equidade em saúde: do discurso à prática*. São Paulo, 2000

LEVY, Evelyn (1999). *Controle social e controle de resultado: um balanço dos argumentos e da experiência recente*. In: PEREIRA, L. C. B. & GRAU, N. C. (orgs.). O público não – estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.387 – 403.

LIMA, Ivonete Dionizio de et alii. *Experiências em Auditoria Operacional*. Como avaliar a eficiência da administração, metodologia, parâmetro de comparação e execução. *Revista do TCE/SP*. n.º - I Seminário Comparativo de Procedimentos de Fiscalização. 1998.

Lowi, Theodore J. (1964). *American business, public policy case studies and political theory*. World Politics

LAMOUNIER, Bolivar. 1991, *Depois da transição, democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo, Loyola. apud DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

\_\_\_\_\_. 1992, *Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990*. Em J. P. dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José

Olympio; e em DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

MALLOY, James M. (1993). Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. Em DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasiliense Editora UNB/EWAP, 1997.

MARTINS, Maria Lúcia R. *Os desafios da gestão municipal democrática: Santos*. São Paulo, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.

MATOS, *Anuário estatístico de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2000.

MELO, Marcus André. *Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 23, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ingovernabilidade: desagregando o argumento*. In: VALLADARES, L. P. (org.). Governabilidade e pobreza. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

NETO, Fernando Guimarães e ARAÚJO, Tânia Barcelar. *Poder local: governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil*.

NUNES, Edson. *A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar Editores, 1997.

PBH. *Prestação de contas, relatórios da execução orçamentária 1994/1998*. Belo Horizonte.

PARK, Robert Ezra. (1906). Em VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. In: Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

PACHECO, R. S. (1999). *Reformando a administração pública no Brasil: ficiência e accountability democrática*. In: MELO, M. A. (org.) Seminário: A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos. (1998: Recife) {Anais} Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Editora Massangana, 1999, p. 223-237.

PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*, 1999.

PINHEIRO, (1991). Em REIS, Heraldo da Costa e TEIXEIRA, J. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 – comentada*. IBAM, 1993.

PRATES, Antônio Augusto P e outros. *Temas contemporâneos da sociologia clássica*. Belo Horizonte, FAFICH, 199.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMON BORGES, Mendes & VERGARA, Victor M. *The participation: accountability news and decentralization in Latin America*. Trabalho apresentado no Seminário sem Participação Popular, ocorrido em 1999 no Rio Grande do Sul – Brasil

RANSON & STEWART (1994), apud PEREIRA, L. C. B. & GRAU, N. C. (orgs.). O público não – estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.387 – 403

REIS, Heraldo da Costa e TEIXEIRA, J. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 – comentada*. IBAM, 1993.

SCHICK, Allen(S/d) .Em GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

SCHUTZ, Alfred. *El forastero*. In: Estudios sobre teoria social. Bueno Aires: Amarrortu, s.d.

SHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. (1998)*Orçamento participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil*. Belo Horizonte, SMPL.

SILVA, Leila de Fátima da. *Gestão orçamentária e financeira do orçamento participativo*. Monografia de Estágio Supervisionado.

SIMMEL, Georg. *O estrangeiro*. In: MORAES Filho Evaristo de. (Org.). São Paulo: Ática, 1983.

SOARES, José Arlindo e GONDIM, Linda. *Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local*.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

World Bank. 1992. *Governance and Development* apud International Bank for Reconstruction and Development (1993), *Governance: The World Bank's Experience*,

VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

VALADARES, Lícia & COELHO, Magda, P. (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.