

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
COM ÊNFASE EM TRANSPORTES E OBRAS

**POLÍTICA DE APOIO AOS MUNICÍPIOS MINEIROS EM OBRAS
DE INFRA-ESTRUTURA:
CONSTRUINDO NOVA VISÃO PARA O EMPREGO DE EMENDAS
PARLAMENTARES E A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

SHEILA COCK MOREIRA DE OLIVEIRA

BELO HORIZONTE

2008

SHEILA COCK MOREIRA DE OLIVEIRA

**POLÍTICA DE APOIO AOS MUNICÍPIOS MINEIROS EM OBRAS DE INFRA-
ESTRUTURA:
CONSTRUINDO NOVA VISÃO PARA O EMPREGO DE EMENDAS
PARLAMENTARES E A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho apresentado à
Fundação João Pinheiro como
pré-requisito para a obtenção
de Certificado de Conclusão de
Curso de Pós-graduação *Lato
Sensu*, “GESTÃO PÚBLICA
COM ÊNFASE EM
TRANSPORTES E OBRAS”.

Orientador: Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares

BELO HORIZONTE

2008

SHEILA COCK MOREIRA DE OLIVEIRA

**POLÍTICA DE APOIO AOS MUNICÍPIOS MINEIROS EM OBRAS DE INFRA-
ESTRUTURA:
CONSTRUINDO NOVA VISÃO PARA O EMPREGO DE EMENDAS
PARLAMENTARES E A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho apresentado à
Fundação João Pinheiro como
pré-requisito para a obtenção
de Certificado de Conclusão de
Curso de Pós-graduação *Lato
Sensu*, GESTÃO PÚBLICA
COM ÊNFASE EM
TRANSPORTES E OBRAS.

Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2008

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff

(Avaliador)

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares

(Orientador)

**Dedico este trabalho aos queridos Jayme, Talita e Túlio,
companheiros de caminhada.**

AGRADECIMENTOS

À Ângela Felipe, cujo apoio, orientação e amizade se tornaram fundamentais para a concretização deste sonho.

À Fundação João Pinheiro por ampliar meus horizontes.

À Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas pela possibilidade da realização deste trabalho.

Ao Professor Paulo de Tarso Linhares pela valorosa contribuição e brilhante orientação.

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise sobre os recursos repassados através das emendas parlamentares, objetivando a execução dos programas voltados ao apoio à infraestrutura municipal na Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais - SETOP/MG. O uso dos recursos consignados pelos deputados pode ser uma situação na qual o interesse público corre o risco de ser sobrepujado em favor de grupos determinados ou interesses, de alguma forma, particularistas. O objetivo é apresentar novos modelos a serem implantados na SETOP, com uma abordagem técnica mais aperfeiçoada. A partir da necessidade de aprimoramento da ação pública, discute-se a possibilidade de transformação destes programas em projetos estruturadores, e apresenta-se o Método Multi-Critério como forma de geração de incentivo às obras voltadas às reais necessidades das localidades, ainda que não apresentem grande visibilidade política.

Palavras-chave: Emendas parlamentares, gestão pública, obras de infra-estrutura municipais, Método Multi-Critério.

ABSTRACT

This study presents an analysis of the resources shared by the parliamentary amendments, to the implementation of programmes aimed at supporting municipal infrastructure at Secretary of Transport and Public Works of Minas Gerais State - SETOP / MG. The use of these resources may be a situation in which the public interest is likely not to prevail in favor of certain groups or interests, somehow, individualistic. The objective is to present new models to be implemented in SETOP, with a more refined technical approach. From the need of public management improvement, this study discusses the possibility of transforming these programmes in structural projects, and presents the Multi-Criteria Method as a way of generating incentive to works aimed to the real needs of localities, even without high political visibility.

Key-words: Parliamentary amendments, public management, public infrastructural works, Multi-Criteria Method.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1- OBJETO DE ESTUDO	13
1.1. ASSUNTO	13
1.2. TEMA	13
1.3. OBJETIVOS	14
1.4. JUSTIFICATIVA	14
CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA DA PESQUISA	17
2.1. NATUREZA DA PESQUISA	17
2.2. TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS.....	17
CAPÍTULO 3 - REFERENCIAIS TEÓRICOS	18
3.1. POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS, ÉTICA E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS	18
3.2. EMENDAS PARLAMENTARES E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	23
3.3. ÉTICA PARTICULARISTA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	27
CAPÍTULO 4 - CENÁRIOS	30
4.1. EXPANSÃO URBANA E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DAS LOCALIDADES MINEIRAS	30
4.2. A GESTÃO LOCAL E OS DESAFIOS ADMINISTRATIVOS.....	32
4.3. BASES DE UM NOVO PLANEJAMENTO PARA AS OBRAS DE APOIO À INFRA-ESTRUTURA MUNICIPAL	33
CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA MUNICIPAL NA SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	36
5.1. O PROGRAMA DE APOIO À INFRA-ESTRUTURA MUNICIPAL.....	36
5.2. A AÇÃO PÚBLICA COMPROMETIDA COM RESULTADOS.....	37
5.3. EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE: PRINCÍPIOS BASILARES DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
5.4. AS INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO, A SECRETARIA E AS LIDERANÇAS POLÍTICAS LOCAIS.....	41

CAPÍTULO 6 - ALINHAMENTO ESTRATÉGICO - O EFEITO ESTRUTURADOR RESULTANTE DAS EMENDAS PARLAMENTARES.....	52
6.1. O APOIO À INFRA-ESTRUTURA MUNICIPAL NA SETOP/MG - EFEITO ESTRATÉGICO OU ESTRUTURADOR PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA?	52
CAPÍTULO 7 – SUGESTÕES DE AÇÕES TRANSFORMADORAS.....	58
7.1. AÇÕES TRANSFORMADORAS DAS ATUAIS CONDIÇÕES DO APOIO À INFRA-ESTRUTURA MUNICIPAL NA SETOP.....	58
7.2. CONVERGÊNCIA ENTRE AS ESTRUTURAS DO PLANO DIRETOR DOS MUNICÍPIOS E ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS.	63
7.3. MÉTODO MULTI-CRITÉRIO – FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DOS PROJETOS PARA OBRAS PÚBLICAS ..	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

INTRODUÇÃO

A Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – SETOP/MG atende aos programas e ações do Governo Estadual para a infra-estrutura municipal dentro de uma estrutura hierárquica a saber: Secretário, Subsecretário de Obras e Superintendente de Apoio à Infra-estrutura Municipal - SUM. Assim, desenvolve trabalhos com os municípios mineiros e a maioria dos investimentos dá-se pelas emendas estaduais e federais, todavia são imprescindíveis as solicitações dos Prefeitos Municipais.

Ao participar por longo período da execução de programas sustentados pelos recursos públicos advindos das emendas parlamentares percebe-se uma tendência para o atendimento marcado por interesses particularistas.

O atendimento de cunho particularista é todo aquele que reflete interesses pessoais e que de alguma maneira tangencia o conceito de clientelismo onde se estabelece uma relação baseada na prestação de favores e a expectativa de reciprocidade.

BEZERRA (1995, p. 35) esclarece que o clientelismo é visto como resquício das relações tradicionais de dominação, tendendo a ser superado na democracia moderna, sustentada pela burocracia no âmbito estatal e pelo mercado na esfera privada, e fundada em relações do tipo racional e impessoal. Afirma, todavia, que, no Brasil, o clientelismo expressa uma concepção específica de representação política, que se caracteriza pela valorização de vínculos locais, concessão de benefícios particularistas e relações de dependência pessoal.

Por outro lado, o processo participativo de concepção de políticas públicas, colocado como marca dos governos atuais, é apresentado como uma necessidade para a produção de

idades mais justas e humanas e locus da promoção e expansão da cidadania.

Dessa forma, este estudo apóia-se em referenciais teóricos para a compreensão de fatores que atuam sobre a real participação da sociedade na proposição, discussão e elaboração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da infra-estrutura municipal no Estado de Minas Gerais.

Apesar da pertinência de uma abordagem estritamente filosófica desta temática, o problema aqui enfocado é o da gestão pública, ou seja, por meio de que procedimentos técnicos, o processamento administrativo das emendas parlamentares poderia tornar mais eficiente, eficaz e participativa a ação do governo, considerando-se a importância das políticas públicas para o setor?

Apesar das políticas públicas interagirem com outros fatores para resultados específicos em cada região procura-se apresentar de forma sistematizada uma visão acerca dos aspectos particularistas que permeiam as ações das políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Estado contemporâneo, mais especificamente a partir dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais, voltados às políticas de apoio à infra-estrutura municipal.

A reflexão relaciona-se com a imagem da representação política que permeia os negócios públicos no Brasil em geral. O uso dos recursos consignados pelos deputados pode ser uma situação na qual o interesse público corre o risco de ser sobrepujado em favor de grupos determinados ou interesses, de alguma forma, particularistas.

As análises ancoradas em referenciais teóricos permitem compreender o conjunto de fatores e suas interações, que atuam positivamente ou negativamente na execução do programa

no conjunto de localidades beneficiadas pelos recursos provenientes de emendas parlamentares, e apontam para uma reorientação das políticas voltadas à infra-estrutura municipal.

Estruturado em sete Capítulos, a partir dessa Introdução, este estudo busca discutir o atual estágio da construção de política voltada à infra-estrutura municipal, as propostas e respostas aos anseios das localidades mineiras, os aspectos nocivos do particularismo e apresentar os principais eixos, objetivos e estratégia de implementação de uma política pública, subsidiando um documento final a ser submetido à apreciação da Subsecretaria de Obras do Estado de Minas Gerais.

O primeiro Capítulo trata do Objeto de Estudo, considerando: assunto, tema, objetivo geral, objetivos específicos e justificativa. Num certo sentido, pretende-se colocar como uma base metodológica ao desenvolvimento da idéia central do trabalho que se apóia na prática de situações políticas, organizações administrativas, processos de planejamento, relevantes do ponto de vista da gestão estratégica que se pretende inovadora.

A Metodologia da Pesquisa é apresentada no segundo Capítulo, tratando da natureza; técnicas e procedimentos.

O capítulo três apresenta brevemente algumas considerações sobre os conceitos teóricos de Política, Ética Particularista e representação política, Emendas Parlamentares e Orçamento Público, identificando-se o seu inter-relacionamento para a geração de “políticas públicas”.

Segue uma análise na direção de alguns contextos, no qual se apresenta a realidade dos municípios mineiros e a enorme diversidade regional refletindo-se na administração municipal.

O Capítulo cinco apresenta subsídios e dados documentais para a compreensão do conceito de infra-estrutura municipal em sua realidade urbana e sustentável. O objetivo é ressaltar a idéia permitindo a sua ampla apropriação pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais e a esperada transformação de alguns paradigmas da infra-estrutura mineira.

O Capítulo seis abre uma discussão sobre a utilização de recursos de emendas parlamentares objetivando a ampliação da ação governamental com a proposta de novos projetos estruturadores para a melhoria da qualidade de vida dos municípios mineiros.

Finalmente sugere-se ações transformadoras objetivando a criação de valor público por meio de uma nova gestão estratégica com a melhoria da análise técnica e com a utilização do Método Multi-Critério como ferramenta de avaliação dos projetos, aprimorando a capacidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas resultantes de emendas parlamentares no interior do aparelho do Estado.

CAPÍTULO 1- OBJETO DE ESTUDO

1.1. Assunto

O assunto refere-se aos aspectos, parâmetros, conceitos e valores que permeiam a política pública voltada ao apoio à infra-estrutura municipal executada pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – SETOP/MG do ponto de vista de dois eixos básicos: um primeiro relativo à questão da ética particularista e o emprego dos recursos advindos das emendas parlamentares e um segundo concernente à consecução de dimensões substantivas à consolidação da gestão pública do apoio à infra-estrutura municipal no Estado de Minas Gerais para o atendimento da coletividade.

1.2. Tema

“POLÍTICA DE APOIO AOS MUNICÍPIOS MINEIROS EM OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA: CONSTRUINDO NOVA VISÃO PARA O EMPREGO DE EMENDAS PARLAMENTARES E A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

O tema trata da correlação entre as ações executadas para as localidades mineiras pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais e a ética particularista, que de maneira imperiosa suplanta os eixos estratégicos que deveriam orientar as ações do apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura municipal, a saber: o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade ambiental, a participação social e universalização do acesso aos equipamentos

públicos bem como o desenvolvimento institucional e a modernização regulatória do sistema de apoio às cidades mineiras.

1.3. Objetivos

- Analisar a liberação de recursos de emendas parlamentares e, como contraponto, a gestão destes recursos pela SETOP/MG, que atua no sentido de coibir os aspectos negativos do clientelismo, garantindo a legalidade e transparência do processo, e proporcionando significado social e benefícios para as comunidades atendidas.
- Apresentar um diagnóstico, sem a pretensão de ser uma radiografia minuciosa, da execução da política voltada ao apoio da infra-estrutura dos municípios de Minas Gerais.
- Identificar no processo de execução dos programas os problemas e desafios que vêm sendo enfrentados pela Superintendência de Apoio à Infra-Estrutura Municipal.
- Apresentar novo modelo de avaliação das obras propostas pelos parlamentares e prefeitos a ser implantado na SETOP.

1.4. Justificativa

A execução orçamentária de programas para apoio à infra-estrutura municipal por mais de duas décadas, representa o reconhecimento da importância do desenvolvimento das localidades para o governo mineiro. As cidades mineiras apresentam problemas diversificados

intensificados não só pela dimensão do Estado como pelas diferenças climáticas, agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo.

Como agente repassador de recursos aos municípios, a SETOP, através da Superintendência de Apoio à Infra-Estrutura Municipal – SUM, vem atuando com o papel de analisar as propostas enviadas pelas Prefeituras, garantindo a viabilidade técnica dos projetos, os custos adequados, e, ao final das obras, vistoriando as obras e analisando as prestações de contas, buscando assim o caráter técnico e jurídico adequados ao bom emprego dos recursos advindos de emendas parlamentares transformando-os em benefícios para as comunidades.

A condução das políticas de apoio aos municípios impôs à SETOP/MG várias mudanças estruturais, principalmente, após 2003, quando a demanda pela infra-estrutura atingiu níveis bastante expressivos. Ressalta-se que, as execuções das ações de apoio aos municípios vêm sendo aplicadas de maneira pontual e dissociadas das políticas “estruturadoras” e sem o controle de seu real impacto na qualidade de vida dos cidadãos.

O interesse desta monografia está em pensar novos caminhos para o trato com os pleitos de caráter particularista de políticos para a destinação dos recursos das emendas parlamentares, ressaltadas as limitações inerentes a qualquer reflexão que se coloque no nível teórico em que se situa um estudo acadêmico.

Assim, justifica-se o interesse pelo tema para uma compreensão das ações executadas para as localidades mineiras, que institucionalmente têm se mantido como políticas públicas inter-relacionadas com a ética particularista, que se impõe sobre os eixos estratégicos que deveriam orientar as ações do apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura municipal, a saber: o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade ambiental, a participação social e universalização

do acesso aos equipamentos públicos bem como o desenvolvimento institucional e a modernização regulatória do sistema de apoio às cidades mineiras.

Observa-se que a ação do Estado, implementada pelos Governos que administram as organizações, se expressa pelas políticas públicas, o que lhe permite realizar intervenções sobre as dinâmicas de execução, seus atores e instituições para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, portanto é de se esperar uma ação mais incisiva da SETOP em relação ao emprego dos recursos, resultando em intervenções mais efetivas.

Não há como negar a participação do jogo político no cenário das organizações públicas, porém, é necessário, para os gestores públicos, contribuir para que haja um passo no sentido de melhor aproveitar os recursos advindos de emendas parlamentares enquadrando-os numa política pública mais justa e equânime.

CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1. Natureza da pesquisa

A pesquisa é documental, a partir da análise de dados gerenciais, documentos governamentais, relatórios analíticos.

Para informações e observações que sustentam este estudo, recorre-se a algumas referências bibliográficas que poderão contribuir para elaborar a questão aqui colocada.

2.2. Técnicas e procedimentos

O estudo tem como parâmetros de amostragem os documentos e relatórios da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2001 a 2007, analisando a atuação dos parlamentares e a ação da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas espelhada nos resultados alcançados dentro dos programas de atendimento das comunidades em obras de infra-estrutura urbana.

A estratégia de pesquisa adotada foi o levantamento de dados anuais sobre os convênios celebrados pela Superintendência de Apoio aos Municípios em Obras de Infra-Estrutura classificando-os por tipo de obra, quantificando os valores e as fontes de recursos (orçamento da SETOP, emendas parlamentares e contrapartida municipal) compondo um panorama das obras realizadas nos municípios mineiros, analisando a sua evolução histórica e os aspectos políticos envolvidos.

CAPÍTULO 3 - REFERENCIAIS TEÓRICOS

3.1. Política, políticas públicas, ética e princípios da administração pública orientada para resultados

Entende-se necessária a sustentação teórica sobre o conceito de política para que se forme uma melhor compreensão daquilo que significa e representa o apoio à infra-estrutura municipal para o desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico das regiões.

É preciosa a distinção entre política e os conceitos de decisão e administração. A ação política envolve tanto intenções como comportamentos, tanto ação como não ação que podem determinar impactos não esperados, num processo que se estabelece ao longo do tempo envolvendo relações intra e inter organizações, que embora estabelecidas no âmbito governamental, envolve múltiplos atores e diversas visões conceituais.

Tradicionalmente, em Minas, nota-se que as políticas voltadas ao desenvolvimento da infra-estrutura municipal são assinaladas não só pela visão setorial como pelo entrelaçamento com a ética particularista, já que são diretamente dependentes dos recursos de parlamentares. Parlamentares, que por sua vez, defrontam e precisam dar algum tipo de resposta aos pleitos de caráter particularista e as expectativas de políticos locais, observação validada em termos nacionais por BEZERRA (1995).

O planejamento para obras ainda é muito incipiente, verificando-se algumas ações pontuais desenvolvidas com o CEDEC, INCRA, FUNASA para atendimento a obras emergenciais, melhoramentos em assentamentos rurais e populações indígenas.

De acordo com FREY (2000), tem-se adotado o emprego dos conceitos em inglês de “polity” para denominar as instituições políticas, “politics” para os processos políticos e, por fim, “policy” para os conteúdos da política:

“polity” – se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

“politics” – na dimensão processual visa-se ao processo político, de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.

“policy” – diz respeito aos conteúdos concretos, aos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Um olhar sobre certas políticas setoriais, não deixa dúvida que estas dimensões estão entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

EASTON (1953, p.130) postula que “uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor”. A dimensão “pública de uma política é determinada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incide, mas pelo seu caráter imperativo”. São, portanto, decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Para BAPTISTA e PEIXOTO (1999), políticas públicas são um conjunto de decisões formalizadas sobre um assunto de interesse coletivo, prioritário para o desenvolvimento social. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços ou demanda de participação no sistema político, ou demanda de controle da corrupção.

As transformações nas economias nacionais da América Latina e os problemas daí decorrentes, tais como desemprego e empobrecimento deram um sentido mais crucial às políticas

públicas exigindo-lhes maior efetividade com uma avaliação mais rigorosa das atividades, programas e projetos. Essas exigências implicaram em novos formatos institucionais no plano das relações intergovernamentais. Há uma diversificação no financiamento e provisão das políticas o que tornam essenciais e complexas as suas dimensões econômicas, de organização e gestão.

A ação governamental, quase sempre, é referenciada pelos termos programa e política pública, entretanto, é necessário esclarecer que a concepção de ambos são distintas. O primeiro refere-se a ações em determinado tempo com meios e objetivos bem definidos. O segundo é caracterizado por diversos programas e procedimentos com um objetivo geral.

A dimensão das políticas públicas se volta ao produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado, é em outras palavras, tudo o que o Estado gera como produto de sua ação.

Com a redemocratização brasileira em 1985, houve um enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, procedia-se uma alteração nos padrões de intervenção a partir das reformas econômicas e se iniciava uma descentralização das políticas públicas que instaurou uma série de práticas de gestão baseadas na participação social. Todavia, nem sempre se constituíram na maneira mais eficaz de efetivação de política social (BOSCHI, 1999). A cidadania como garantia dos direitos sociais tornou-se mais distante para um grande contingente de excluídos.

A ineficiência estatal, objetivando metas coletivas, torna-se desastrosa numa sociedade como a nossa marcada pela flagrante desigualdade social e o contraste entre os diversos níveis de desenvolvimento econômico, gerando um espaço multifacetado de interesses e amplos vazios institucionais. Como conseqüência observa-se extremos de destituição política associados à privação social, inviabilizando o pleno exercício da cidadania.

Cabe aqui introduzir o conceito de “governança” que se refere à capacidade da ação estatal na formulação e implementação de políticas públicas para o alcance de metas coletivas. É o conjunto de normas, procedimentos e ações necessárias para lidar com os aspectos diversos das exigências sociais e para isso o Estado precisa aperfeiçoar os meios de inter-relacionamento e administração dos interesses em jogo. O novo cenário internacional marcado pela globalização e a complexidade crescente da ordem social exigem um Estado mais flexível, capaz de descentralizar funções e responsabilidades, porém, detendo os instrumentos de controle e a supervisão das políticas implantadas.

Enfatiza-se a dificuldade em se criar a agenda nacional para o enfrentamento de problemas de gestão pública e alterar a prática de formulação e implementação de programas de modernização, sobretudo em um país federativo como o Brasil, dado que muitas das respostas nesse campo dependem de uma ação coordenada entre os diferentes níveis de governo.

A reforma gerencial do Estado de Minas Gerais proposta pelo modelo de administração pública orientada para resultados, denominada de “Choque de Gestão” surgiu como uma resposta aos desafios colocados ao funcionamento do Estado pelas mudanças no ambiente mundial.

Desafios que exigiam a conformidade da gestão do Estado aos novos padrões internacionais de relação política e econômica, bem como da sua estrutura organizacional e gerencial às novas funções regulatórias e executivas do setor público, nas competências de coordenador, estimulador, facilitador e fiscalizador o que requeria ações mais estratégicas de cooperação.

Assim, em função do atendimento coletivo, o governo, através da implementação de políticas públicas, articula os segmentos sociais comprometidos com a sua execução e mobiliza os instrumentos necessários para conseguir os resultados planejados.

Tratando-se, portanto, da expressão formalizada de diversos atores e interesses, este processo não está livre de disputas, se configurando, portanto, como uma construção social.

Considera-se que o poder político deve ter também uma base moral. Numa concepção moderna do poder político, pode-se dizer que, além dos parâmetros jurídicos que submetem a autoridade a uma legislação, existe também a necessidade da sua atuação dentro de princípios éticos.

O tema, “ética” é muito abrangente e tem raízes culturais na sociedade, porém as atenções se deslocam para a esfera pública por ser o setor que detém a responsabilidade primordial de priorizar o interesse coletivo sobre o privado. O estado, todavia, é o reflexo da sociedade em que se insere e, para buscar uma transformação dos valores morais e éticos na conduta das ações públicas é necessária uma redefinição dos valores norteadores da sociedade, estabelecendo um relacionamento mais justo, objetivando o bem estar da coletividade.

A despeito do atual processo de globalização, a busca de valores que sejam aceitos pelas comunidades como referenciais de boa convivência, vem sendo traduzidos como os valores democráticos que postulam a igualdade de direitos, a justiça, a liberdade, a participação e a solidariedade, criando um senso comum de cidadania e constituindo-se como os grandes valores éticos contemporâneos. As sociedades modernas baseiam-se nestes conceitos como um referencial para sua própria conduta e também como instrumento de controle do exercício do poder.

Segundo AMORIM (2000), a questão é: como consolidar estes conceitos de justiça, liberdade e participação no Brasil cuja realidade sócio-política caracteriza-se por forte tendência patrimonialista e pela fragilidade da cidadania? O estado no Brasil foi transplantado da metrópole dentro dos moldes patrimonialista e centralizador, nunca definiu limites claros entre o público e o privado. Historicamente o estado sempre foi autoritário estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Como consequência deste cenário marcado pelas práticas clientelistas, a sociedade perdeu espaço e não reconheceu como seu o patrimônio público.

Verifica-se, no entanto, um esforço no sentido de mobilizar toda a sociedade para o efetivo exercício da cidadania, criando-se uma consciência coletiva sobre os valores democráticos e por parte do Estado de definir instrumentos disciplinadores e normativos da questão ética no trato da coisa pública.

Observa-se, também, uma crescente preocupação por parte do Estado para a criação de novos processos, mudanças organizacionais, parcerias e novas práticas de gestão ampliando os conceitos de eficiência, eficácia, transparência e qualidade dos serviços públicos.

3.2. Emendas parlamentares e orçamento público

A Constituição Federal de 1988 e as constituições Estaduais instituem três instrumentos básicos para definir a forma de integração entre planejamento e orçamento: a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Lei do Plano Plurianual (PPA): é uma lei ordinária, editada a cada quatro anos e segundo o § 1º do artigo 165 do texto constitucional, “estabelecerá, de forma regionalizada, as

diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO): é uma lei ordinária com validade apenas para um exercício. De acordo com o § 2º do artigo 165 do texto constitucional a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento”.

Lei Orçamentária anual (LOA): é também uma lei ordinária que estima a receita e fixa a despesa da União com validade para cada exercício fiscal. Conforme o § 5º do artigo 165 da Constituição, essa lei deve conter três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. Os dois primeiros orçamentos envolvem toda a programação de gastos dos Poderes da União, seus fundos, autarquias e fundações, ou seja, abrangem toda a administração pública, direta e indireta. O orçamento de investimentos das empresas estatais contém a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Os orçamentos fiscal e da seguridade social listam todos os gastos da União, como, por exemplo, os destinados à manutenção da máquina pública, os desembolsos com saúde, educação, defesa, estradas, portos, benefícios previdenciários, folha de pessoal, juros da dívida etc., bem como todas as receitas que são esperadas para serem arrecadadas.

Verifica-se uma atuação integrada destas três leis na concepção do processo de planejamento e orçamento no Brasil que pode ser assim definida: o PPA estabelece o planejamento a longo prazo, através dos programas de governo; a LOA fixa o planejamento de

curto prazo, materializando anualmente as ações e programas; a LDO estabelece a ligação destes dois instrumentos, elencando do PPA os investimentos prioritários que deverão compor a LOA, definindo as normas que orientam a elaboração da lei orçamentária que irá vigorar no exercício seguinte ao da edição da LDO.

A Lei Orçamentária é uma lei de iniciativa do Poder Executivo e será submetida ao Legislativo para apreciação. A forma constitucional prevista para a atuação do Congresso Nacional ou Assembléias Legislativas na elaboração do orçamento, dá-se por meio de emenda ao projeto de lei. Por meio das emendas parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. É nesse momento que os parlamentares identificam as demandas provenientes das comunidades que representam inserindo novas programações ou projetos ao orçamento com o objetivo de atender as suas bases eleitorais.

As emendas parlamentares estão sujeitas à várias restrições. Conforme disposto na Constituição do Estado de Minas Gerais, artigo 160 inciso III -“as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente poderão ser aprovadas caso:

a) sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

1) dotação para pessoal e seus encargos;

2) serviço da dívida;

3) transferência tributária constitucional para Município; ou

c) sejam relacionadas:

- 1) com a correção de erro ou omissão; ou
- 2) com as disposições do projeto de lei”.

Além das emendas individuais, outro tipo de emenda é a de bancada. Neste caso, deputados e senadores reúnem-se para discutir projetos de interesse da região que representam independente do partido. Para elas, não há uma limitação de recursos, como no caso das emendas individuais. O que ocorre, nesses casos, é o remanejamento de recursos de outros projetos já previstos na proposta de Orçamento.

Numa situação comum, porém não explícita, verifica-se que os governos utilizam-se das emendas para negociar com os parlamentares o apoio em futuros projetos. Como o Orçamento é autorizativo e não impositivo gera uma tendência de favorecimento para os parlamentares que apóiam o governo em detrimento aos parlamentares que lhe fazem oposição.

Outro fato que pode ocorrer é que os deputados influenciam a execução do orçamento, de forma a atender seus redutos eleitorais. Teoricamente os recursos deveriam ser aplicados em localidades que carecem de infra-estrutura. Na prática, no entanto, nem sempre é isso que acontece. Muitas vezes, determinados políticos solicitam liberação de verba para os estados e localidades que representam, deixando os mais necessitados de fora da lista dos beneficiados. Resultado: ganham os municípios com maior força política dentro do Congresso/Assembléia.

Se por um lado as emendas representam a oportunidade que os municípios têm de receber obras como pavimentação de vias, pontes, praças, saneamento básico, quadras esportivas,

etc., por outro lado elas revelam o caráter particularista e eleitoreiro que permeiam o universo político brasileiro.

Enfim, as emendas parlamentares têm aspectos positivos e negativos. De positivo, o benefício que atende diretamente diversas localidades. De negativo, a liberação discricionária que o Executivo faz, distinguindo os parlamentares que apóiam ou não o governo, banalizando e apequenando as relações entre o Poder Legislativo e o Executivo.

3.3. Ética particularista e representação política

Além das funções de discutir, propor leis e fiscalizar as ações do Poder Executivo, que é o lado mais conhecido do trabalho dos parlamentares, verifica-se, como já foi descrito anteriormente, a possibilidade de intervirem no orçamento no sentido de viabilizarem recursos para os municípios e regiões com os quais estão politicamente vinculados

Num regime democrático, o político é eleito pelo povo para representar os seus interesses. Está implícito o estabelecimento de vínculos de relacionamento pessoal entre políticos e comunidades e vice-versa.

Os municípios constituem as bases eleitorais dos parlamentares que buscam o apoio dos prefeitos e das lideranças locais para assegurarem o sucesso eleitoral. Estabelece-se então o que se pode chamar de troca de favores, onde o deputado ganha apoio político e os municípios são atendidos em seus pleitos. Quanto mais recursos forem aprovados e efetivamente liberados, maior a projeção política e chances eleitorais de um parlamentar na região. As emendas parlamentares tornam-se um instrumento de consolidação de poder político e ao mesmo tempo

tecem laços de fidelidade entre os municípios atendidos e deputados. A possibilidade de fazer com que os pleitos sejam atendidos é que determina a força do parlamentar junto à sua rede política.

A maioria dos municípios mineiros vive em total carência de recursos, valendo-se dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para fazer face as suas despesas.

Dados fornecidos pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000) revelam que apenas 16,9% dos municípios mineiros encontram-se com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) superior a 0,7, o que indica a situação de baixa qualidade de vida entre os municípios.

O interesse dos prefeitos na obtenção dos recursos de emendas parlamentares é, portanto, facilmente compreendido uma vez que o sucesso da sua administração reflete-se no volume de melhorias e obras realizadas em prol da comunidade. Está em jogo também a possibilidade do prefeito se reeleger ou indicar o próximo candidato à Prefeitura.

Observa-se também uma situação comum onde o município dirige seu pleito a vários deputados tentando obter mais recursos e causando assim uma espécie de competição política. O município é atendido por mais de um parlamentar gerando desconforto e incertezas quanto à intenção de votos.

A expectativa do parlamentar é que os favores prestados e os recursos viabilizados consolidem o seu prestígio político na região e sejam retribuídos em forma de apoio em suas candidaturas.

A expectativa do prefeito é que o parlamentar acolha o seu pleito com um tratamento prioritário, abrindo-lhe as portas de acesso aos recursos necessários às obras que trarão desenvolvimento local.

Outro fator decisivo na distribuição das emendas parlamentares é o atendimento prioritário aos deputados governistas, isto é que apóiam o governo em seus projetos. Assim como as nomeações para cargos públicos, a liberação de recursos se faz em maior número para aqueles parlamentares que integram a base governista. Isto pode ser definido como um instrumento político para garantir a supremacia da situação. Uma consequência dessa preferência de atendimento às demandas governistas é a aproximação de lideranças políticas locais aos parlamentares dos partidos que apóiam o governo.

Em termos gerais essas práticas de atendimento às demandas particularísticas por parte dos parlamentares, e a flagrante aproximação destes do governo são definidas como clientelismo e governismo. Esta troca de favores constitui um modelo histórico brasileiro para a interpretação dos relacionamentos entre parlamentares, lideranças políticas locais e governo.

CAPÍTULO 4 - CENÁRIOS

4.1. Expansão urbana e o modelo de desenvolvimento das localidades mineiras

Com uma extensão territorial de 586.528 km, Minas Gerais apresenta uma enorme diversidade sócio-espacial. As profundas desigualdades apresentadas por suas cidades podem ser evidenciadas entre as 12 (doze) microrregiões do Estado, entre os 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios. O estado é segundo mais populoso do Brasil, com pouco mais de 19 milhões de habitantes (IBGE, 2000).

Suas regiões do Sul/Sudeste e do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba apresentam condições sociais, em média, superiores ao restante do estado com melhores níveis de saúde, educação, infra-estrutura urbana, população mais urbanizada, presença de setores mais modernos da economia entre outros. Por outro lado, as regiões do Norte de Minas, Jequitinhonha e Vale do Mucuri apresentam níveis de indicadores socioeconômicos mais baixos, com características predominantemente rurais. O restante do estado, com exceção de alguns grandes centros urbanos como Belo Horizonte e Juiz de Fora, está entre estes dois extremos.

As informações disponibilizadas pelo Censo 2000 apontam que a mudança dos fluxos migratórios contribuiu de maneira decisiva para a formação de novos pólos de crescimento demográfico nas proximidades dos centros mais dinâmicos da rede urbana brasileira. Estas “novas espacialidades” não apenas são capazes de incorporar um maior volume de imigrantes ao seu estoque populacional, mas também conseguem reter parte dos fluxos que em décadas

anteriores se dirigiam para as tradicionais regiões metropolitanas. (SATHLER e MIRANDA, 2006).

Segundo AZZONI (1986), com a expansão dos centros urbanos apareceriam desafios relativos ao aumento de população. Estes desafios como, por exemplo, deseconomias de escala (aumento nos custos marginais *per capita* para prover infra-estrutura física e serviços públicos), o incremento no custo de vida; o aumento no custo de aluguéis; o incremento da sindicalização e da remuneração média dos trabalhadores; uma queda geral na qualidade de vida, aumento da criminalidade, da poluição e do congestionamento de tráfego; falta de água e saneamento básico; assentamentos ilegais e epidemias, foram decisivos na determinação da atratividade relativa, de alguns locais em relação ao todo regional, como local de moradia e de investimento econômico.

A estes desafios seguiu-se uma lógica irregular de aplicação de políticas por agentes públicos gerando um desenho de produção das infra-estruturas na mesma direção, ou seja, para os municípios mais pobres a provisão da infra-estrutura sempre se dá mais tarde.

Entretanto, este modelo de urbanização com a ocupação irracional do solo urbano, com ocupação de periferias mais distantes, não é típico só das Minas Gerais. Combinado com outras formas de expansão urbana e criação de novas cidades resulta da dissociação entre o planejamento e a forma patrimonialista de se executar as políticas de infra-estrutura municipal o que gera profundas desigualdades facilmente identificadas em outros centros brasileiros.

Com uma dinâmica diversa e múltiplas características torna a execução de políticas públicas um enorme desafio no sentido do planejamento integrado das cidades, na incorporação dos princípios da sustentabilidade tendo o seu controle submetido aos interesses da maioria dos cidadãos.

4.2. A gestão local e os desafios administrativos

É premente a necessidade da presença do Estado como agente articulador e de fomento do desenvolvimento local. As ações de infra-estrutura pressupõem planejamento, administração e fiscalização. Entretanto, o que se nota é a manutenção da informalidade na gestão o que resulta em constantes bloqueios no Sistema Financeiro do Estado – SIAFI, bem como irregularidade no Cadastro Geral de Convenentes – CAGEC.

Um problema freqüente enfrentado pelas municipalidades é o fato de não possuírem equipes técnicas capazes de apresentar projetos executivos apropriados bem como planilhas orçamentárias adequadas. Muitas vezes não apresentam sondagens para a previsão de serviços de fundações gerando Termos Aditivos para adequação de projetos e planilhas que poderiam ser evitados com o investimento maior em projetos mais elaborados.

É comum, por exemplo, a solicitação de alteração do tamanho de vão de ponte, pois, nem mesmo um levantamento prévio do local é feito. Constata-se tardiamente que não há canalização de esgoto e águas pluviais nas ruas indicadas para pavimentação, conseqüentemente solicita-se a alteração das vias a receberem os benefícios, e assim, toda sorte de imprevisibilidade é detectada, ocasionando um índice de cerca de 90% de pedidos de Termos Aditivos (SETOP, 2007), causando um aumento no custo operacional dos Convênios.

Também, quanto aos projetos apresentados, o imprevisto e a negligência chegam a penalizar, por exemplo, os portadores de necessidade especial, quando lhes é negado o direito da acessibilidade aos instrumentos públicos, pois, um projeto mal estruturado desconhece que no Brasil mais ou menos 14,5% da população (IBGE, 2000), em função da idade ou estado de saúde,

tem necessidades especiais para utilizar os equipamentos públicos, uma vez que as cidades apresentam-se com inúmeras barreiras: econômicas, políticas, sociais e arquitetônicas.

A existência de barreiras físicas de acessibilidade ao espaço urbano acaba por impedir o resgate da cidadania. E é bom lembrar que não se trata apenas de adequar os espaços públicos, eliminando as barreiras existentes, mas, de não se criar diariamente novas barreiras.

É necessário um aparelhamento técnico das Prefeituras, investindo-se mais em planejamento prévio, tornando o projeto mais confiável e evitando-se um grande volume de retrabalho gerado pela informalidade com que é tratado o assunto.

4.3. Bases de um novo planejamento para as obras de apoio à infra-estrutura municipal

O cenário apresentado anteriormente aponta para ações mais efetivas de políticas públicas diferenciadas para cada região baseadas em critérios técnicos seletivos e não apenas critérios que privilegiem as bases eleitorais. Neste sentido caberia à SETOP o incentivo do emprego de ações integradas entre Deputados Estaduais e Federais para promoverem o atendimento direcionado às reais necessidades das localidades comprovadas pelo Plano Diretor Municipal ou pelo orçamento participativo.

Assim, a infra-estrutura municipal diz respeito ao apoio técnico e, sobretudo, financeiro a ser concedido a municípios, comprovadamente carentes, previamente selecionados, através de critérios estaduais e, não apenas aqueles contemplados com emendas parlamentares.

Mesmo os municípios beneficiados pelas emendas parlamentares poderiam alcançar mais recursos oriundos da SETOP, uma vez que comprovassem o atendimento as ações contidas no plano diretor municipal ou a obras priorizadas no orçamento participativo.

Todas estas ações integradas visarão ao atendimento direcionado às reais necessidades dos municípios mineiros com o objetivo de trazer o desenvolvimento através da implantação de ações mais abrangentes e com benefícios mais tangíveis.

A experiência dos trabalhos desenvolvidos em parceria com os municípios mineiros por mais de vinte anos aponta condições de gestão bastante diversificadas para cada um deles. Existem cidades que desenvolvem práticas de gestão que são referência até mesmo para algumas unidades do Estado e outras que não apresentam condições mínimas para a prestação de serviços públicos.

Se por um lado em alguns núcleos urbanos os serviços públicos são alvo de atenção política em outros os dirigentes sequer conseguem identificar com clareza a necessidade de suas demandas ou mesmo justificá-las.

Dentre os problemas mais graves de gestão municipal enfrentados pelos técnicos da SETOP/MG para a execução das ações de apoio à infra-estrutura municipal está a falta de estudos e planos para o desenvolvimento urbano, a falta de equipes técnicas competentes e especializadas, a fragilidade e inadequação da base legal de suporte à gestão da infra-estrutura, emprestando-lhes uma significativa descontinuidade.

A carência de um planejamento exige na maioria das vezes intervenções localizadas e emergenciais como o socorro no caso dos desastres bem como o fortalecimento da cultura dos aditamentos para o término das obras propostas.

Apesar do cenário desfavorável, identificam-se aspectos positivos na gestão relativa à infraestrutura municipal quanto à utilização de novas tecnologias voltadas à implementação dos sistemas corporativos adotados pelo Estado. É promissora também a presença de alguma ação preventiva aos desastres, à defesa social entre outras.

CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA MUNICIPAL NA SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

5.1. O programa de apoio à infra-estrutura municipal

A Superintendência de Apoio à Infra-Estrutura Municipal (SUM), subordinada à Sub-Secretaria de Obras Públicas, realiza programas de atendimento às necessidades dos municípios em obras de urbanização, saneamento, sistemas viários e prédios públicos, contando com três diretorias a saber:

DIRETORIA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS: oferece uma estrutura voltada à celebração de convênios com diversos órgãos estaduais, federais e com municípios mineiros, objetivando a cooperação técnica e financeira para a realização de obras como penitenciárias, hospitais, escolas, pavimentação viária, construção de rodoviárias, capelas velório, quadras poliesportivas, etc.

DIRETORIA DE PLANOS E PROGRAMAS: gerencia programas de doações de vigas metálicas para construção de pontes mistas, bueiros metálicos para obras de drenagem e mata-burros objetivando a melhoria da trafegabilidade em rodovias vicinais e mesmo em áreas urbanas.

DIRETORIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: analisa as prestações de contas referentes aos convênios celebrados.

O atendimento aos municípios, englobando convênios diversos no período de 2001 a 2007, chega ao montante de benefícios repassados no valor de R\$ 509.131.340,73 (quinhentos e nove milhões, cento e trinta e um mil, trezentos e quarenta reais e setenta e três centavos).

É importante ressaltar que a SUM, além do repasse de emendas parlamentares, faz um trabalho integrando diversos órgãos que também prestam apoio municipal, articulando parcerias, por exemplo, com o CEDEC, INCRA, FUNASA, etc para a canalização de recursos federais no atendimento a ações de defesa social, a melhoramento de infra-estrutura para assentamentos rurais e também para populações indígenas.

5.2. A ação pública comprometida com resultados

Um dos maiores desafios da SETOP vem sendo a apuração dos resultados das obras públicas buscando a razoabilidade, transparência e factibilidade. A SETOP aplica os princípios da Lei 8666/93 para a celebração dos convênios, exigindo toda a documentação necessária à Prefeitura, bem como na conferência dos processos de licitações e prestação de contas. Critérios rigorosos são adotados na constatação da conclusão das obras dentro dos quantitativos propostos inicialmente, através da análise de documentos fiscais. Ao término das obras, são realizadas vistorias pelo DEOP no caso de edificações e pelo DER no caso de obras rodoviárias para comprovação da qualidade das obras.

As Prefeituras podem realizar as obras conveniadas através de administração própria ou através de abertura de processo licitatório. Há casos onde se apuram preços mais baixos, devendo a prefeitura efetuar a devolução do excedente aos cofres públicos ou pleitear aprovação

de aumento de metas conseguindo assim realização de mais serviços, sempre dentro do mesmo objeto do convênio. Nos casos onde os recursos mostram-se insuficientes, a Prefeitura deverá arcar com o ônus, aumentando assim a sua contrapartida.

Outro critério analisado é o cronograma de execução da obra. Em geral os convênios têm prazo de vigência de 1 (um) ano, podendo a obra chegar ao término antes deste prazo, de acordo com o cronograma de execução. Na maioria dos casos há necessidade de prorrogação da vigência do convênio por vários motivos: devido a atrasos na liberação de recursos, dificuldades no processo licitatório, dificuldades encontradas no andamento das obras, fatores climáticos, dentre outros.

Todos estes aspectos são analisados caso a caso e aprovados ou não pela SETOP, devendo ser assinados Termos Aditivos para a adequação do convênio.

Verificando-se qualquer irregularidade nas prestações de contas dos convênios, os municípios estão sujeitos a penalidades que vão desde o impedimento de obtenção de outros atendimentos por parte da SETOP, chegando até a sua inclusão no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) como inadimplente, tornando inviável qualquer repasse de recursos federais ou estaduais.

Com estes procedimentos procura-se garantir o bom uso dos recursos públicos, minimizando-se os efeitos nocivos das práticas particularistas.

5.3. Eficiência, eficácia e efetividade: princípios basilares da atuação da administração pública.

A preocupação crescente por parte do Estado com a melhoria dos resultados das ações públicas abrange processos de mudanças organizacionais, estabelecimento de parcerias e novas práticas de gestão, ampliando-se, assim, os níveis de eficiência, eficácia, efetividade e qualidade dos serviços públicos.

Estes conceitos vêm sendo introduzidos no vocabulário comum dos gestores como princípios norteadores da administração pública. Pode-se dizer que uma organização é eficiente quando melhora a relação custo/produto. Eficiência pode ser definida como a utilização ótima dos recursos disponíveis, não só financeiros como também os meios, métodos e procedimentos, para o alcance de um objetivo.

A eficácia relaciona-se com a capacidade de uma organização de produzir bens e serviços esperados. O que importa é conseguir que os efeitos de uma política correspondam aos desejos dos clientes.

A efetividade se relaciona com a eficiência e a eficácia considerando-se que uma política pública é efetiva à medida que produz resultados positivos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Neste sentido a democratização do Estado tem como condição básica a criação de canais efetivos de participação dos atores sociais nas decisões públicas, ampliando-se os mecanismos de controle pela comunidade e a transparência das ações públicas. O ambiente democrático é favorável para o desenvolvimento de instituições preocupadas mais com os

resultados do que com os procedimentos e que invistam tanto na eficiência como na efetividade de suas ações.

Na esfera política, as relações provedor/cliente são muito complexas e o processo e decisão são diferentes. No caso das emendas, a competição para o alcance dos serviços públicos oferecidos pela SETOP, com vistas à obtenção de vantagens orçamentárias, ainda que, em princípio saudável, exige uma especial atenção do estado, pois pode acontecer que setores da sociedade mais organizados e com maior poder de pressão possam ser mais favorecidos em detrimento de setores mais frágeis. A questão fundamental é a responsabilidade do estado em condicionar sua atuação aos objetivos de justiça social, expressos na distribuição igualitária de benefícios e oportunidades, garantindo a equidade como marco orientador da gestão pública.

O discurso apenas depreciativo com relação ao emprego destas emendas seria em última análise muito limitado. Não se pode negar que os benefícios para as comunidades estão sendo efetivamente alcançados. Apesar dos mecanismos de controle da SETOP estarem em desenvolvimento no que se refere aos critérios de distribuição dos recursos provenientes de emendas parlamentares, vale mencionar as ações que vem sendo instituídas.

Observa-se que a análise dos projetos apresentados pelos municípios passa pela comprovação de que exigências técnicas necessárias foram adotadas na elaboração das propostas. As normas para acessibilidade urbana e arquitetônica prescritas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) para deficientes físicos são exigidas nos projetos, bem como declarações de não agressão ao meio ambiente. A adoção de espessuras mínimas para pavimentação asfáltica é objeto de análise técnica. Além disso, são discutidas as melhores opções para a execução da obra. Um exemplo disso é a preferência pelos Prefeitos pela utilização do asfalto, quando se sabe que a pavimentação por calçamento poliédrico ou bloquetes pode

representar a melhor opção devido a sua maior absorção da água de chuva contribuindo para a melhoria das situações de enchentes, bem como a maior facilidade de manutenção e recomposição dos pisos. Porém a escolha pelo asfalto é predominante pelo maior índice de aprovação popular embora não seja a melhor opção técnica.

A Superintendência de Projetos e Custos (SPC) da SETOP está desenvolvendo estudos para a criação de projetos-padrão para escolas, postos de saúde, quadras poliesportivas, etc. Encontra-se também disponível o “Preço SETOP”, oferecendo custos praticados no mercado adaptados para cada região do estado respeitando-se as peculiaridades regionais. Estas iniciativas oferecem um referencial norteador para que as prefeituras possam elaborar suas propostas dentro dos conceitos de racionalidade e razoabilidade.

5.4. As interdependências entre o governo do estado, a secretaria e as lideranças políticas locais.

A orientação básica das administrações municipais, ainda hoje, é fortemente marcada pela lógica clientelista e subordinada aos interesses das oligarquias locais. O que temos assistido freqüentemente em Minas Gerais são situações em que o papel do gestor municipal é marcado pelas pequenas obras de infra-estrutura, conservação de ruas e estradas, praças ou políticas assistencialistas.

Mesmo depois da Constituição de 1988, quando os processos de municipalização ganharam força e começaram a ser implementados, pouco se discutia sobre o real papel dos governos municipais na implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social.

Com o processo de descentralização no Brasil, marcado principalmente pela reforma político-fiscal, instituiu-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) transferindo-se também políticas que tradicionalmente eram coordenadas e executadas pelos governos estadual e federal como: saúde, educação, segurança pública, etc.

Deste marco até os dias atuais as prefeituras e governos estaduais ampliaram a sua participação na receita disponível. Entretanto, a falta de instrumentos políticos de participação e de discussão sobre políticas locais, ainda têm se colocado como desafios à instituição de um processo realmente participativo de construção de um desenvolvimento sustentável para os municípios.

As ações governamentais ao longo das últimas décadas preconizavam um desenvolvimento cujos pressupostos básicos eram a centralização urbana e industrial, a transferência de capital e de mão-de-obra do setor rural para o urbano industrial e a marginalidade dos pequenos municípios no desenvolvimento do setor industrial, sendo estes sustentados basicamente pela agricultura.

A idealização de se atrair médias e grandes indústrias para as pequenas cidades está cada vez mais distante. Tal fato somado à precária realidade das prefeituras que na maioria das vezes utilizam mal os poucos recursos aplicando-os para fins assistencialistas, clientelistas ou eleitoreiros apontam para um desenvolvimento sustentável cada vez mais distanciado daquelas localidades. Com ações pontuais e fragmentadas dificilmente uma municipalidade conseguirá uma gestão com resultados positivos e sustentáveis a longo prazo. Não é sem motivo que prefeitos, vereadores e secretários permanecem por longo tempo no poder.

A SETOP recebe através dos parlamentares as solicitações de prefeitos para realização de melhorias em infra-estrutura em seus municípios através de liberação de recursos

oriundos de emendas parlamentares. Dentre as obras mais solicitadas encontram-se as de pavimentação de vias, seguidas por pontes, urbanização de praças, construção de quadras poliesportivas, prédios públicos, etc. Os gráficos n°s 1 a 7 demonstram em percentuais os tipos de obras mais solicitadas pelas prefeituras nos anos de 2001 a 2007:

GRÁFICO 1: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2001 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)

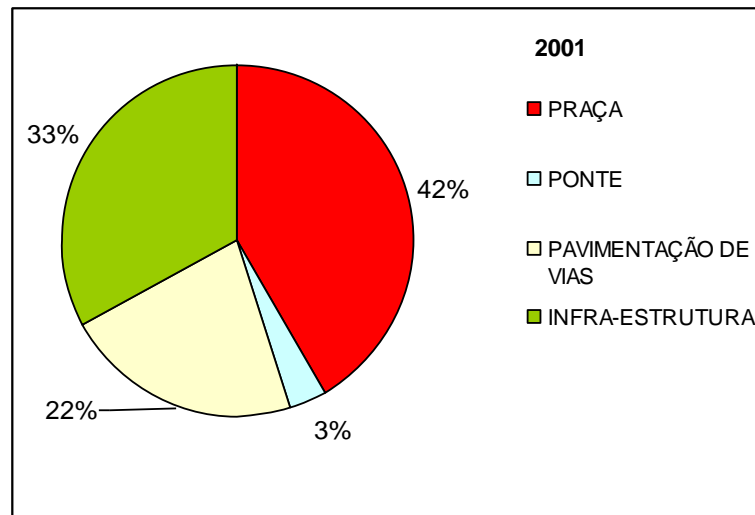


GRÁFICO 2: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2002 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)

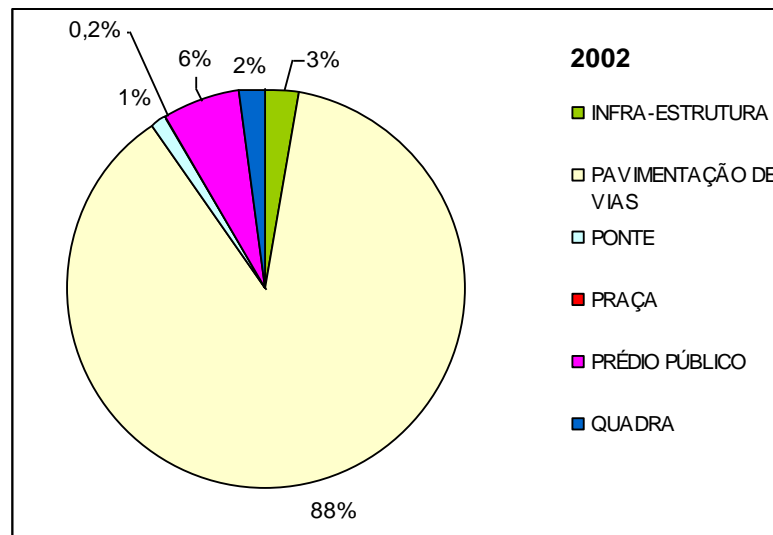


GRÁFICO 3: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2003 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)

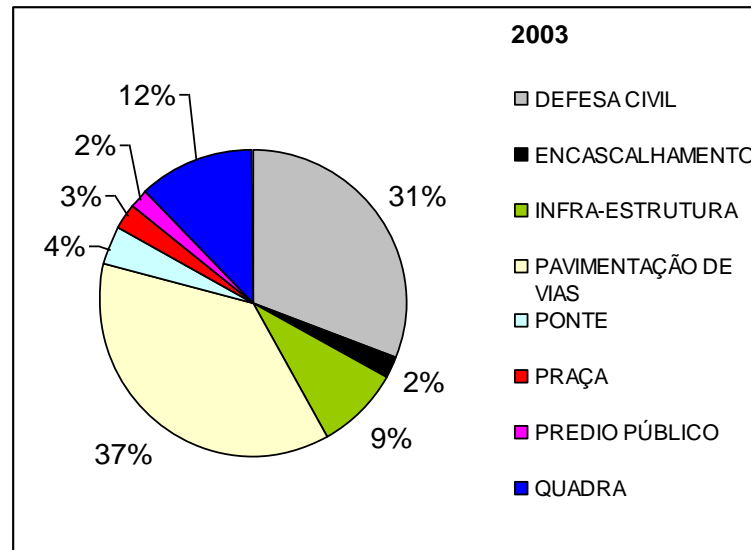


GRÁFICO 4: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2004 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)

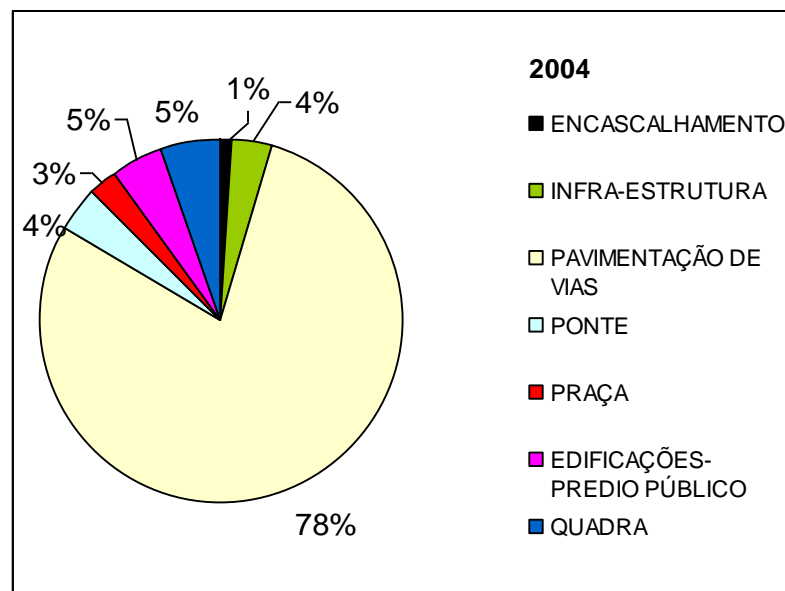


GRÁFICO 5: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2005 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)

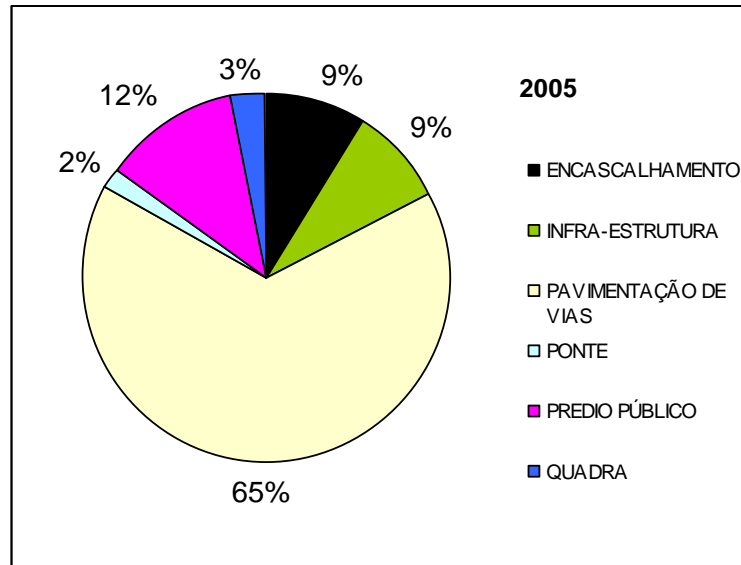


GRÁFICO 6: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2006 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)

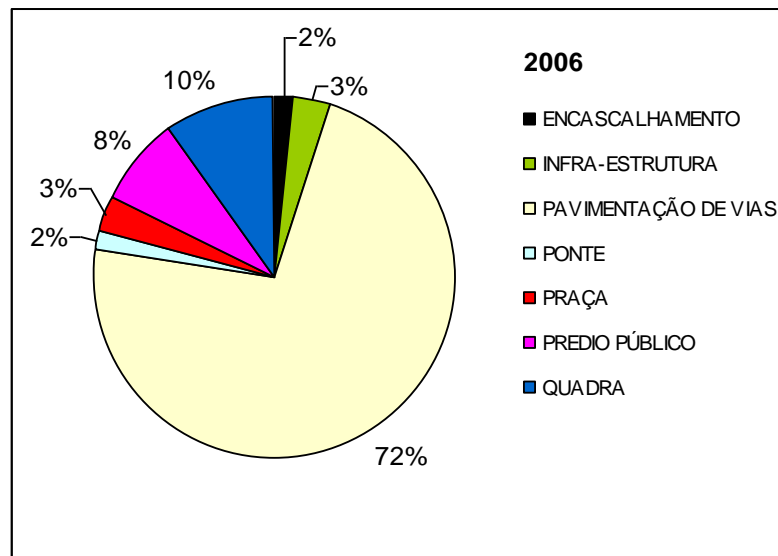
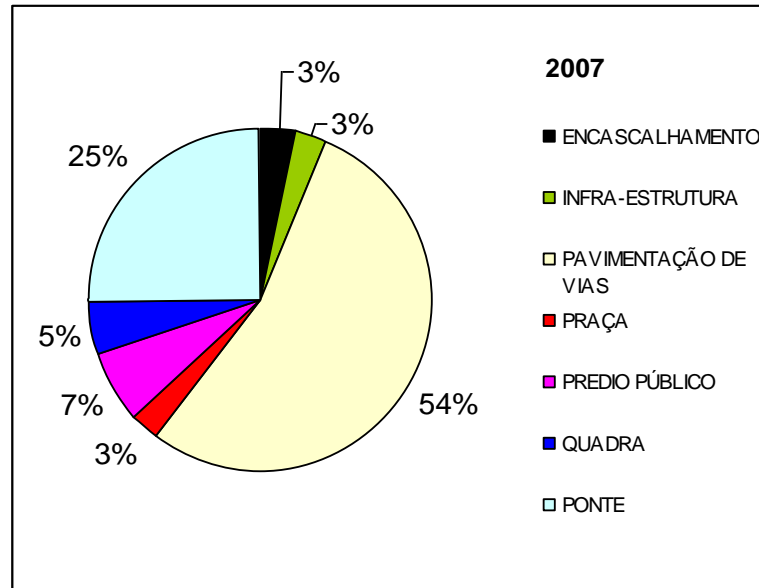


GRÁFICO 7: TIPOS DE OBRAS REALIZADAS NO ANO DE 2007 PELA SETOP EM MINAS GERAIS (em percentual)



O panorama das obras públicas, originado pelos convênios celebrados entre a SETOP e os municípios, demonstra a preferência pela pavimentação de vias por serem obras que demandam projetos simplificados, são de rápida execução, porém principalmente por serem de grande visibilidade, ao contrário de obras de infra-estrutura como canalização de água, esgoto, iluminação e proteção ambiental.

Os recursos para estes convênios originam-se basicamente de três fontes: recursos de emendas parlamentares, recursos da SETOP, uma contrapartida municipal em média 10% do valor da obra e, em alguns anos, o DER/MG participou com doações de material betuminoso no caso de pavimentações.

Os convênios originados através de solicitações de Deputados vêm apresentando uma demanda crescente, verificando-se o valor de R\$4.591.223,98 (quatro milhões quinhentos e noventa e um mil, duzentos e vinte e três reais e noventa e oito centavos) em 2002 até a cifra de

R\$49.416.027,02 (quarenta e nove milhões, quatrocentos e dezesseis mil, vinte e sete reais e dois centavos) em 2007.

A Superintendência de Apoio à Infra-Estrutura Municipal (SUM) recebe a documentação exigida na lei nº 8666/93 e verifica a situação de regularidade junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e Cadastro Geral de Convenentes (CAGEC), além de comprovação de que os recursos destinados à contrapartida estão garantidos no orçamento do município. Exige-se também certidões do Tribunal de Contas do Estado atestando o cumprimento da Lei 101 - de responsabilidade fiscal, em especial a comprovação de gastos não superiores a 60% do orçamento com pagamento de pessoal e também a comprovação de investimentos mínimos de 25% na educação e de 15% na saúde pública.

A documentação técnica inclui projetos aprovados pela prefeitura, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) junto ao CREA/MG do engenheiro responsável pela planilha orçamentária, Plano de Trabalho, Planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro da obra, declarações de não agressão ao meio ambiente e atendimento à acessibilidade para deficientes físicos.

Toda esta documentação é avaliada pela Assessoria Jurídica, pela Diretoria de Projetos e Custos. Além disso, exige-se a aprovação da Secretaria de Governo para a liberação dos recursos. Todos estes procedimentos garantem não somente a qualificação técnica dos responsáveis pelos projetos, mas também, a regularidade do município junto ao diversos órgãos públicos.

A tabela 1 demonstra a distribuição dos recursos por objeto de convênio, o número de convênios celebrados e os municípios atendidos de 2001 a 2007.

TABELA 1: PANORAMA DE ATENDIMENTOS PELOS CONVÊNIOS.

ANO	OBJETO	VALOR	Nº DE CONVÊNIOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS
2001	PRAÇA	2.222.246,37	2	2
	PONTE	176.882,43	1	1
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	1.162.205,00	5	5
	INFRA-ESTRUTURA	1.767.811,24	3	3
	TOTAL	5.329.145,04	11	11
2002	INFRA-ESTRUTURA	446.591,55	9	9
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	14.448.510,65	66	66
	PONTE	230.203,13	4	4
	PRAÇA	31.000,00	1	1
	PREDIO PÚBLICO	1.052.695,08	8	8
	QUADRA	312.704,00	5	5
	TOTAL	16.521.704,41	93	93
2003	DEFESA CIVIL	3.800.000,00	2	VÁRIOS
	ENCASCALHAMENTO	268.506,98	4	4
	INFRA-ESTRUTURA	1.101.599,83	20	20
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	4.539.277,28	104	96
	PONTE	533.226,65	8	8
	PRAÇA	354.943,66	7	7
	PREDIO PÚBLICO	228.155,81	5	5
	QUADRA	1.503.360,02	28	28
	TOTAL	12.329.070,23	178	168
2004	ENCASCALHAMENTO	622.198,00	16	15
	INFRA-ESTRUTURA	1.956.319,72	41	41
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	42.975.430,32	311	249
	PONTE	2.140.360,20	30	28
	PRAÇA	1.384.576,40	26	26
	EDIFICAÇÕES-PREDIO PÚBLICO	2.596.243,21	31	30
	QUADRA	2.836.814,92	52	51
	TOTAL	54.511.942,77	507	440
2005	ENCASCALHAMENTO	7.796.516,61	67	63
	INFRA-ESTRUTURA	7.662.791,99	77	68
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	57.791.262,93	533	395
	PONTE	1.683.448,51	21	21
	PREDIO PÚBLICO	10.547.623,65	85	83
	QUADRA	2.812.875,79	42	40
	TOTAL	88.294.519,48	825	670
2006	ENCASCALHAMENTO	3.556.904,58	33	29
	INFRA-ESTRUTURA	8.054.477,48	77	69
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	168.254.112,98	1451	678
	PONTE	3.976.658,12	52	50
	PRAÇA	6.708.760,55	86	75
	PREDIO PÚBLICO	18.962.574,52	128	109
	QUADRA	22.322.086,46	154	135
	TOTAL	231.835.574,69	1981	1145
2007	ENCASCALHAMENTO	3.439.361,97	43	39
	INFRA-ESTRUTURA	2.877.189,66	36	35
	PAVIMENTAÇÃO DE VIAS	54.134.437,47	472	380
	PRAÇA	2.674.776,70	34	31
	PREDIO PÚBLICO	6.859.756,81	50	49
	QUADRA	4.843.609,89	48	43
	PONTE	25.480.251,61	166	165
	TOTAL	100.309.384,11	849	742

A tabela 2 e o Gráfico 8 apresentam a evolução dos convênios no período de 2001 até 2007 evidenciando as tendências políticas e o flagrante aumento do numero dos convênios realizados em anos eleitorais.

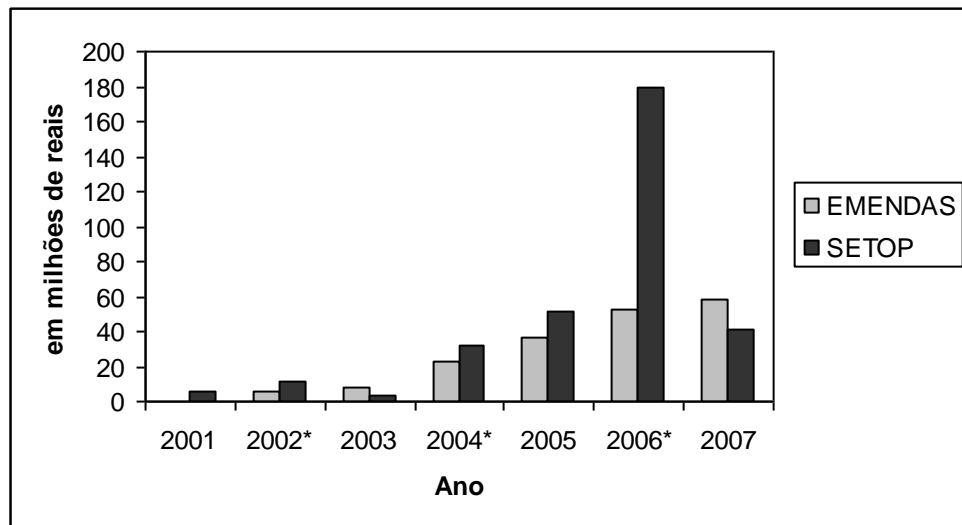
TABELA 2: DEMONSTRATIVO DAS QUANTIDADES E VALORES DE CONVÊNIOS RESULTANTES DE EMENDAS E COM ORÇAMENTO DA SETOP NO PERÍODO 2001 A 2007:

ANO	N° CONVÊNIOS			EMENDAS			ORÇAMENTO SETOP			TOTAL GERAL		
	EMENDAS	OUTROS	TOTAL	EMENDAS	DER	MUNICÍPIO	TOTAL	SETOP	DER		MUNICÍPIO	TOTAL
2001	0	11	11	0,00	0,00	0,00	0,00	5.018.387,43	0,00	310.757,61	5.329.145,04	5.329.145,04
2002*	84	9	93	4.591.223,98	0,00	727.967,82	5.319.191,80	8.660.587,69	0,00	2.541.924,92	11.202.512,61	16.521.704,41
2003	174	2	176	7.195.162,67	0,00	1.333.907,56	8.529.070,23	3.800.000,00	0,00	0,00	3.800.000,00	12.329.070,23
2004*	332	175	507	13.644.838,16	0,00	9.051.883,20	22.696.721,36	21.773.082,10	0,00	10.042.139,31	31.815.221,41	54.511.942,77
2005	479	346	825	29.987.083,94	0,00	6.411.050,92	36.398.134,86	40.417.625,71	151.968,96	11.326.789,95	51.896.384,62	88.294.519,48
2006*	694	1287	1981	43.778.618,11	2.790,00	8.773.828,77	52.555.236,88	144.933.398,16	1.235.347,70	33.111.591,95	179.280.337,81	231.835.574,69
2007	618	231	849	49.416.027,02	0,00	9.343.787,72	58.759.814,74	37.213.353,42	0,00	4.336.215,95	41.549.569,37	100.309.384,11
TOTAL	2381	2061	4442	148.612.953,88	2.790,00	35.642.425,99	184.258.169,87	261.816.434,51	1.387.316,66	61.669.419,69	324.873.170,86	509.131.340,73

* Anos eleitorais

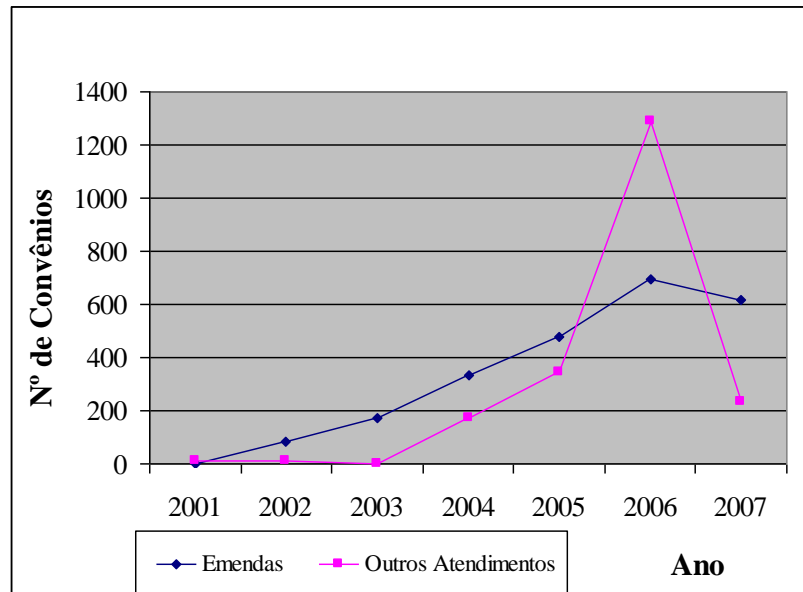
fonte: DGC/SUM

GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DOS CONVÊNIOS DE EMENDAS E CONVÊNIOS COM ORÇAMENTO DA SETOP



Observando esta mesma trajetória, porém por número de convênios assinados entre aqueles que tiveram origem em emendas parlamentares e de outros atendimentos, percebe-se que no ano eleitoral de 2006 houve um total de pedidos diretos superior ao do mecanismo legislativo das emendas parlamentares (Gráfico 9).

GRÁFICO 9: NÚMERO DE CONVÊNIOS RESULTANTES DE DEMANDAS POLÍTICAS E OUTROS ATENDIMENTOS



Fonte: SETOP/MG

Os convênios realizados com dotação orçamentária da SETOP atendem as demandas de outras Secretarias de Estado, as obras contidas nos projetos estruturadores e ainda a pedidos extras de deputados autorizados pelo Governador, o que comprova que estes recursos também estão, de certa forma, comprometidos com demandas particularistas.

Os números demonstram que não restam dúvidas de que benfeitorias estão sendo realizadas nos municípios mineiros, portanto, examinar estas práticas em sua positividade, isto é,

evitar um discurso apenas negativo em relação às emendas parlamentares, pode ajudar-nos a perceber o modo com que as trocas de serviços e benefícios materiais, sob a forma de favores, e as relações de dependência pessoal estruturam as relações políticas e definem um modo específico de operar do Estado.

Essa forma de atuação de deputados aponta para uma das possibilidades histórico-culturais de como a instituição da representação política se realiza em termos práticos.

O que entendemos ser necessário é a criação de nova metodologia para a canalização destes recursos para benefícios mais tangíveis.

CAPÍTULO 6 - ALINHAMENTO ESTRATÉGICO - O EFEITO ESTRUTURADOR RESULTANTE DAS EMENDAS PARLAMENTARES

6.1. O apoio à infra-estrutura municipal na SETOP/MG - efeito estratégico ou estruturador para uma política pública?

Um questionamento que se levanta refere-se à forma de definir os atendimentos da Superintendência de Apoio à Infra-Estrutura Municipal decorrentes das emendas parlamentares, como sendo programas estratégicos ou estruturadores.

A SETOP é responsável pelo gerenciamento de programas estruturadores do governo como o Pró-Acesso que visa implantar a ligação rodoviária de todos os municípios mineiros; o Pró MG Pleno que prevê a recuperação e manutenção de rodovias estaduais; o Programa Minas Avança responsável por alavancar o desenvolvimento de cidades-polo; o Programa RMBH que promove a gestão na região metropolitana de Belo Horizonte tornando-a mais atrativa a investimentos e elevando a qualidade de vida da população, entre outros, como o Programa Melhoria do Nível de Serviço e da Segurança em Corredores Viários e o Programa Potencialização da Infra-Estrutura Logística na Região do Agronegócio em fase de estruturação de acordo com diretrizes do Plano Estratégico de logística de Transportes (PELT-MINAS). Entretanto, as ações voltadas ao apoio da infra-estrutura municipal no estado de Minas Gerais ainda não se configuram como uma real política pública de efeito estruturador, quando muito são lembradas como ações estratégicas, muito mais pelos dividendos políticos do que pela ação de política pública.

Com o objetivo de fundamentar o conceito de estruturador para o conjunto de ações em prol dos municípios mineiros, recorre-se a um modelo conceitual de verificação do alinhamento entre as estratégias do programa de apoio técnico e financeiro aos municípios em obras de infra-estrutura e seu efeito no desenvolvimento daquelas localidades.

Esta percepção vem do fato de que as ações de atendimento às diversas demandas municipais se apresentam, por sua natureza, como indutoras de crescimento, geradoras de emprego e renda trazendo às localidades mais segurança, saúde, educação e melhoria constante da qualidade de vida, com elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de todos os mineiros.

A partir de 2003 o Governo de Minas instituiu um novo modelo de gestão que apresentava dentro dos seus planos de ações instituídos (PMDI, PPAG, LDO e LOA) dez objetivos e uma carteira de 31 projetos estruturadores que integram o programa Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – GERAES, entre os quais não se registra as ações de Apoio Financeiro à Infra-Estrutura Municipal, embora suas ações permeiem o caderno de compromissos do Governo de Minas Gerais, uma vez que seus objetivos são voltados a resultados perceptíveis pela sociedade das comunidades beneficiadas.

O alto grau de visibilidade das grandes linhas de investimento em melhoramentos de vias (Linha Verde, Pró-MG, Pró-acesso) por certo não facilita a visualização das ações da Superintendência de Apoio à Infra-Estrutura Municipal como estruturadoras, mas em larga escala, ela envida esforços internos e externos, habilidades institucionais e expressivos recursos recebidos de emendas parlamentares em prol de resultados tangíveis e perceptíveis aos cidadãos mineiros.

Ressalta-se que, embora a gestão de convênios, no âmbito da SETOP, tenha sido, historicamente, considerado um importante tema, de grande evidência e associado às políticas públicas, especificamente por ser o instituto jurídico que viabiliza as parcerias da administração pública para o desempenho de atividades de interesse coletivo, neste estudo, não se atém a este aspecto por entender-se as “ações” de natureza mais abrangente, uma vez que atingem a escala urbana e rural do Estado de Minas Gerais.

Trata-se de um trabalho em forma cooperativa cruzando fronteiras organizacionais, contando com a parceria das Prefeituras Municipais, o apoio operacional das entidades vinculadas DER e DEOP, envolvendo outros parceiros públicos (SEPLAG, SEGOV, ALEMG, CÂMARAS) técnicos em diferentes pontos e níveis da estrutura, estimulando a formação de equipes e redes com um fim comum.

A estruturação das cidades depende cada vez mais dos projetos de infra-estrutura urbana e o valor estratégico desses projetos está por sua vez subordinado a sua capacidade de promover transformações no meio urbano regional, aumentando sua atratividade e expandindo sua área de influência.

Difere, portanto, das ações de “melhoramentos urbanos” que muitas vezes, respondem apenas às demandas pontuais e específicas.

Além de atuar em dois grandes níveis: o global, ou seja, tomando-se o Estado como um todo e o espacial, considerando o espaço sócio-econômico de cada região, sua relevância apresenta-se como estratégica pelo desenvolvimento e fortalecimento institucional da SETOP/MG, e ainda, pelo desenvolvimento sócio-econômico nos municípios com o fortalecimento da integração regional.

Estas ações são sempre sustentadas por questões abrangentes, que encontram respostas efetivas, tanto para se estabelecer políticas públicas, como para promover o bem-estar coletivo, porque estão voltadas para a definição de funções municipais complementares e a interação de vários sistemas distribuídos no território.

Evidencia-se, portanto o caráter sistêmico de questões como a mobilidade e transporte, abastecimento de água, macro drenagem, destinação de resíduos sólidos, qualidade do ar, ações preventivas a desastres e inúmeros outros, que só encontram respostas técnica e política, consistentes, quando tratado na escala correta.

Neste sentido, as ações de Apoio à Infra-Estrutura Municipal se caracterizam como estratégicas, na medida em que se alinha com a visão de Governo em tornar “Minas o melhor lugar para se viver” transformando a visão em realidade, com ações em 98% das localidades do Estado, com investimento da ordem de 490 milhões para o período 2003-2006, reforçadas pelos objetivos gerais do PMDI, que são:

- Melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- Prover a infra-estrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico;
- Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação;
- Intensificar a atuação do governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado;

- Contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho;
- Fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais;
- Reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri;
- Estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo Choque de Gestão;
- Viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas.
- Consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional.

Os Projetos Estruturadores visam gerar empregos e oferecer à população mais segurança, saúde, educação e melhoria constante da qualidade de vida, com elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de todos os mineiros, e, ainda:

- Transforma a visão de futuro em resultados;
- Tem efeito multiplicador, ou seja, capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas;
- Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria;
- Promove a visibilidade das obras aumentando a percepção da sociedade;

- Organiza-se como um projeto com foco bem definido. Objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados e gerenciamento intensivo.

“Um projeto estruturador corresponde a um Programa isto é, um conjunto de projetos para atender a uma finalidade específica”.

Deve ter o seguinte: detalhamento de todas as ações, metas, prazos, valores e resultados que compõem o projeto; definição das entidades responsáveis pela execução de cada ação; definição da equipe do projeto; cronograma físico-financeiro.

Portanto, não faltam subsídios para a compreensão do conceito de estruturador para as ações de apoio à infra-estrutura municipal executadas pela SETOP/MG. As emendas parlamentares poderiam, em última análise, alinhar-se com os objetivos dos projetos estruturadores do Governo constituindo-se mais uma fonte de recursos na obtenção dos objetivos definidos pela ação governamental.

Por outro lado, mesmo que persistam os interesses políticos em boa parte das emendas, entende-se que cada vez mais esses recursos poderiam ser canalizados pela SETOP para a criação de novos Projetos Estruturadores, inclusive com o aporte de recursos do seu próprio orçamento. Para isso, seriam definidas metas, prazos, custos e, através de gerenciamento intensivo, alcançar resultados mensuráveis para objetivos específicos como, por exemplo, para a construção de pontes em todo o estado ou para melhoria de pontos críticos em estradas vicinais e assim por diante, de acordo com a priorização de obras de interesse para as políticas públicas.

CAPÍTULO 7 – SUGESTÕES DE AÇÕES TRANSFORMADORAS

7.1. Ações transformadoras das atuais condições do apoio à infra-estrutura municipal na SETOP

A execução de obras de infra-estrutura (melhoramento de vias, edificações, melhoramento de estradas vicinais, saneamento e abastecimento) é fator determinante à viabilidade de um projeto de desenvolvimento e garantia da qualidade de vida dos cidadãos.

O programa de apoio à infra-estrutura municipal tem por objetivo o estabelecimento de prioridades que estão centradas nas demandas particularistas. Muitas vezes estas obras e serviços não obedecem a uma prioridade e são realizadas de maneira eleitoreira, assistencialista e pontual.

Para que estas demandas possam ser coincidentes com os problemas e oportunidades das localidades, elas se transformarão em projetos de desenvolvimento sustentado onde o planejamento tem peso importante.

(...) “favorecer a introdução de novas técnicas de gestão da organização privada na administração pública; ser menos economicista e mais político-institucional, incorporar os conceitos de sustentabilidade ambiental, equidade social e endogenia na concepção e implementação de suas políticas, programas e projetos de desenvolvimento.”(HADDAD, 1996)

É importante uma compatibilidade das demandas com o Plano Diretor Municipal ou equivalente ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, ou ainda baseando-se em trabalhos orientadores para a consecução de orçamentos participativos.

Por outro lado, são necessárias diretrizes claras para a aceitação dos projetos, entre as quais se destacam: a plena funcionalidade das obras e serviços que ao seu final, deverá reverter-se para benefícios imediatos à população; utilização da mão-de-obra local, sem prejuízo das determinações da lei de licitações; atendimento às normas de preservação ambiental não só nas áreas de execução do projeto como também em seu entorno; atenção à acessibilidade voltada aos idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais com a adoção de soluções que eliminem barreiras urbanísticas ou inadequação dos equipamentos públicos comunitários. Prever a execução de calçadas para circulação de pedestres. Priorizar as vias utilizadas como corredores de transporte, ou seja, aquelas onde existam faixas exclusivas de rolamento para transporte coletivo.

Para a execução de obras e serviços de pavimentação é necessária atenção diferenciada para algumas especificidades tais como: existência prévia de redes públicas de abastecimento de água, esgotamento sanitário¹ e drenagem de águas pluviais, sempre que possível, empregar soluções alternativas à utilização do asfalto, tais como pedras ou bloquetes não só pela segurança no trânsito como também pela redução de custos de execução e manutenção que apresentam, além de favorecerem o escoamento das águas pluviais. Ressalte-se que o uso do calçamento pode ser gerador de trabalho e renda uma vez que fabricados e executados pela própria comunidade.

Os diversos aspectos enfocados neste estudo apontam que a integração entre as políticas setoriais de infra-estrutura em um estado são um desafio de difícil superação tanto do

¹ Em áreas urbanas onde a solução tecnológica para esgotamento sanitário seja de natureza individual (fossas sépticas), em áreas pouco adensadas, pode ser dispensada a pré-existência de rede coletora de esgotos sanitários como requisito para pavimentação das vias.

ponto de vista do planejamento como no da gestão. As regiões beneficiadas pelo apoio à infraestrutura municipal, nas últimas três décadas, resultaram, em sua maioria, da ação de aplicações isoladas permeadas pela ética particularista.

Segundo o modelo institucional estabelecido a partir de 2003 os ganhos de eficiência e eficácia tendem a propiciar sistemas de infra-estrutura regional e urbana que correspondem a uma crescente valorização da gestão de cada serviço em particular, em detrimento dos sistemas locais ou regionais de coordenação do conjunto. Aquele modelo, ainda que preservasse formalmente as atribuições do Poder Público (Administração Direta) no planejamento e na regulação dos serviços, na prática propicia um deslocamento do eixo regulador para os interesses particularistas.

De outro modo, as políticas municipais foram relegadas diante da assimetria entre seus limitados instrumentos de gestão – planos diretores, leis de uso do solo, regulamentos urbanísticos, e o poder de fato representado por aqueles que deliberam sobre os recursos destinados ao apoio da infra-estrutura. Dificilmente estas forças se submetem às diretrizes dos planos locais, a menos que estas fossem absolutamente coincidentes com a opção eleitoreira previamente definida como preferencial pela tradição histórica.

Cabe, todavia, perguntar se essa assimetria se origina apenas do caráter estatal dos serviços de apoio à infra-estrutura ou se o porte e a complexidade dos serviços envolvidos não seriam por sua própria natureza elementos de concentração de poder.

Estas considerações elegem prioridades e objetivos determinantes de uma política pública de apoio à infra-estrutura municipal cujo objetivo final seria disseminar e implantar os princípios do desenvolvimento sustentável das cidades, de forma universal, à população do Estado de Minas Gerais, promovendo ações articuladas entre a União, o Estado e os Municípios,

com a participação da sociedade e dos parlamentares. Para tanto, instala-se macro-objetivos a serem conseguidos em suas interseções definindo-se ações e compromissos da política a ser desenvolvida a saber: desenvolvimento urbano e rural das localidades mineiras, sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Assim, configuram-se como objetivos a integração das ações de infra-estrutura ao desenvolvimento das localidades mineiras, a redução das deseconomias dos projetos mal estruturados, a garantia da qualidade das obras e ainda a contribuição para o desenvolvimento econômico das localidades com a geração de emprego e renda.

No mesmo sentido, o cuidado para com a sustentabilidade ambiental alcançará os seguintes objetivos: melhoria da qualidade de vida no estado de Minas Gerais e uso equânime do espaço rural e urbano.

Os princípios da política pública voltada ao desenvolvimento das localidades mineiras visarão ao direito da informação sobre as ações executadas de forma a instrumentalizar o exercício do controle social, o desenvolvimento das cidades, universalização do acesso aos equipamentos públicos, à acessibilidade das pessoas com restrição de mobilidade ou deficientes, a articulação entre as políticas voltadas ao desenvolvimento das cidades mineiras, as obras públicas como um serviço público essencial regulado pelo Estado.

As diretrizes contribuirão para a promoção do desenvolvimento sustentável das localidades priorizando as obras definidas nos planos diretores ou orçamentos participativos, facilitando o controle social das políticas voltadas ao apoio da infra-estrutura municipal com sistemas de informações e indicadores da execução dos recursos, promovendo a articulação e cooperação entre os setores envolvidos com a infra-estrutura municipal, cuidando da qualidade do gasto, introduzindo uma metodologia participativa com compartilhamento de soluções,

transferência de tecnologia, promovendo a capacitação dos agentes públicos e o desenvolvimento institucional dos setores ligados ao desenvolvimento das cidades, promoção da articulação entre os Municípios e destes com o Estado nos projetos de melhorias regionais.

Sugere-se que as ações transformadoras das atuais condições do apoio à infraestrutura municipal na Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais estão na concentração dos recursos já disponíveis, políticos, técnicos e financeiros apoiados nos pilares do desenvolvimento sustentável, a saber:

- planejamento integrado para o desenvolvimento das localidades mineiras;
- promoção de contínua atualização dos instrumentos de gestão e de regulação das ações voltadas ao apoio à infra-estrutura municipal;
- estabelecimento de critérios de avaliação e seleção dos projetos apresentados pelos municípios que buscam o apoio político, técnico ou financeiro da SETOP/MG, com intervenções que promovam e favoreçam a proteção ao patrimônio cultural, ambiental, arquitetônico e paisagístico das cidades e a eliminação da segregação sócio-espacial.

7.2. Convergência entre as estruturas do Plano Diretor dos municípios e acesso aos recursos públicos.

As inovações institucionais e de políticas que deverão amadurecer no cenário da atuação do Estado como fornecedor de bens públicos requer a participação da sociedade na tomada de decisões. Desta forma os movimentos de cidadãos e associações deverão ter uma oportunidade permanente de participação no governo nos níveis local, regional e nacional, ao lado dos partidos políticos, dos sindicatos de trabalhadores e do empresariado organizado.

Uma forma de expressão do desejo das comunidades no que se refere às obras públicas que trarão o desenvolvimento local é o Plano Diretor dos Municípios. A elaboração do Plano Diretor dos Municípios já faz parte da agenda das Prefeituras que deverão atuar no sentido da sua implementação garantindo a adequada articulação de todos os setores de desenvolvimento.

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Ele deve diagnosticar e analisar as características físicas, as atividades econômicas predominantes e as vocações da cidade, bem como os problemas enfrentados e as suas potencialidades. A partir deste diagnóstico são formuladas regras que determinarão o que deve e o que não deve ser feito em cada região da cidade.

Em sintonia com a comunidade, a Prefeitura buscará direcionar a forma de crescimento da cidade, tendo como objetivos uma melhor qualidade de vida e também a preservação dos recursos naturais. É necessário democratizar o acesso a bens como moradia, transportes, ambiente urbano, paralelamente com a educação e a saúde. Isso envolve um empenho muito maior do investimento público e uma maior capacidade de planejamento.

Um caminho factível para democratizar os recursos advindos de emendas parlamentares seria o compromisso das lideranças políticas locais para empregá-lo em sintonia com o Plano Diretor Municipal, realizando-se assim uma política pública direcionada para o atendimento dos anseios coletivos. Ao invés de tecermos conceitos negativos a respeito das emendas parlamentares, poderíamos transformá-las em ações públicas voltadas para o desenvolvimento das comunidades dentro de um contexto participativo.

Além da atuação reguladora e técnica, a SETOP, como agente de políticas públicas, viabilizaria obras em atendimento das ações preconizadas dentro de um processo de planejamento, visando ao desenvolvimento integrado do município e com o compromisso participativo da comunidade.

7.3. Método Multi-Critério – ferramenta de avaliação dos projetos para obras públicas.

Conhecidos os traços gerais das demandas de políticos por obras do governo do Estado de Minas Gerais nos últimos anos e os problemas que estas ações vêm enfrentando, cabe-nos propor procedimentos mais adequados de gestão destas atividades dentro da organização pública encarregada pela sua execução.

Como se pode depreender do que foi argumentado até aqui, o conjunto de obras executadas a partir de demandas políticas constitui um conjunto bastante heterogêneo. Assim, mesmo tendo origem em um pedido de um prefeito ou parlamentar, para ser executada a obra deve ser analisada sob os critérios técnicos pertinentes.

A criação de medidas práticas a serem introduzidas na metodologia adotada pela SETOP buscando fornecer subsídios para ações que busquem os objetivos acima apontados, sugere-se nesse trabalho a adoção do Método Multi-Critério (GOMES e LINS, 2002; VAN HUYLENBROECK e MARTENS, 1992)

É importante deixar claro que o corpo técnico não é o decisor, mas pode e deve subsidiar a tomada de decisão política oferecendo informações que tornem a gestão das ações governamentais potencialmente mais eficientes.

O Método Multi-Critério (MMC) é uma ferramenta teórica da pesquisa operacional para a tomada de decisão que busca avaliar alternativas de ação nas quais incidem, ou se aplicam diferentes critérios. Sua utilização é bastante extensa em diversos ramos da administração e é particularmente adequada ao problema enfrentado pelos administradores públicos em face da heterogeneidade de demandas de políticos e de exigências, técnicas, legais, ambientais e sociais de obras públicas.

Assim, uma estrutura típica de um MMC é aquela que identifica os diferentes critérios C_1, C_2, \dots, C_n que devem ser considerados simultaneamente, ponderados por algum coeficiente de peso W_1, W_2, \dots, W_n . A aplicação destes atributos ponderados para diferentes projetos $A_1, A_2 \dots A_m$ é representada pela seguinte matriz.

		Critérios			Pesos
		C_1	C_2	$\dots C_n$	
		$(w_1$	w_2	$\dots w_n)$	
Projeto	<hr/>				
A_1	a_{11}	a_{12}	$\dots a_{1n}$		
A_2	a_{21}	a_{22}	$\dots a_{2n}$		
\dots					
A_m	a_{m1}	a_{m2}	$\dots a_{mn}$		

Onde w é um número entre 0 e 1. As células podem variar de 1 a 10 ou 1 a 5, sendo os números maiores indicativos de maior conformidade com o critério.

O MMC pode ser utilizado de várias formas como um instrumento para informar o decisor do governo sobre a adequação do projeto proposto aos critérios estabelecidos.

Pode-se estabelecer uma escala de 1 a 5 para os valores de uma célula a_{mn} qualquer, onde o índice 5 representa a perfeita adequação ao critério e 1 sua total desconformidade. Assim, a utilização do MMC permite hierarquizar os projetos aprovados ou avaliar aqueles que possuem uma deficiência grave. A utilização de pesos diferenciados pode, neste caso, sinalizar as preferências do governo sobre determinados temas ou questões, como por exemplo, a preservação ambiental ou a geração de empregos.

Os principais problemas atualmente enfrentados nos projetos de obras decorrentes de pedidos de políticos, e que constituiriam os critérios para a exemplificação da aplicação do MMC, foram os técnicos (viabilidade técnica e adequação às exigências de acessibilidade a portadores de deficiência), os financeiros, os ambientais e os de compatibilidade entre a obra proposta e o plano diretor da cidade. Assim, visando demonstrar a possibilidade de utilização do MMC, tentamos adaptar os problemas anteriores em critérios e introduzimos a geração de emprego local, obtendo o seguinte conjunto de critérios:

- C1- Adequação ao Plano Diretor Municipal;
- C2- Respeito aos princípios de acessibilidade;
- C3- Não agressão ao meio ambiente;
- C4- Viabilidade técnica e financeira;
- C5- Geração de emprego local.

Ilustrativamente foram selecionados cinco casos reais de convênios celebrados entre municípios e a SETOP para aplicação da metodologia (Tabela 3). O nome do município foi omitido para preservar o sigilo da fonte.

TABELA 3: ATRIBUIÇÃO DE NOTAS POR CRITÉRIO E PROJETO

Projeto	OBRA	Critérios				
		C1	C2	C3	C4	C5
1	Construção de Quadra poliesportiva	1	1	5	5	3
2	Calçamento de via em bloquete	2	5	5	5	3
3	Reforma de praça	1	2	5	4	4
4	Iluminação e urbanização de canteiro central de via urbana	5	5	5	5	5
5	Construção de ponte	1	3	3	3	4
Média		2	3,2	4,6	4,4	3,8

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo antes de aplicarmos qualquer ponderação percebe-se que a utilização do método demonstra a fragilidade de alguns projetos. Três deles receberam a nota mínima em determinados critérios, o que revela o risco de baixa eficácia, eficiência ou de inviabilidade. Se efetuarmos a média dos pontos atingidos por cada critério, observamos onde as propostas são mais deficientes, neste caso, o item que se refere à compatibilidade com o plano diretor.

Suponhamos agora três atribuições de pesos alternativos. Na primeira todos os critérios teriam o mesmo peso, ou seja, 1. No segundo caso, seria atribuído peso 1 ao primeiro critério (Adequação ao Plano Diretor Municipal) e 0,5 aos demais, se pretende-se privilegiar a eficácia da ação. E, por fim, poderíamos atribuir um peso 1 ao quarto critério (Viabilidade técnica e financeira) e 0,5 aos demais, se nossa preocupação é com os atrasos na execução das obras. Assim, teríamos:

TABELA 4: SOMATÓRIO DAS NOTAS COM PESOS DIFERENCIADOS POR CRITÉRIOS

Projetos	Com pesos iguais	$W_1=1$ demais pesos = 0,5	$W_4=1$ demais pesos = 0,5
1	15	8	10
2	20	11	12,5
3	16	8,5	10
4	25	15	15
5	14	7,5	8,5

Fonte: Elaboração própria.

Em todos os três casos o projeto 5 aparece como problemático, sendo sempre o de menor pontuação. Como ele recebeu uma nota baixa no critério de viabilidade técnica e financeira há maiores chances desta obra não ser executada no prazo e orçamento inicialmente previstos. Por outro lado, quando for executada, seus efeitos não se coadunarão com as estratégias estabelecidas pelo plano diretor da cidade. No mesmo quadro observa-se que o projeto 4 obteve as melhores notas em todos os itens, sendo, portanto um projeto que deverá apresentar maior facilidade na execução.

De acordo com a pontuação média recebida, a SETOP poderia, ainda, determinar o acréscimo de recursos variando de 50% a 100% à emenda parlamentar. Desta forma, prioriza-se as obras que atendam aos critérios de planejamento, sustentabilidade, viabilidade técnica, etc. E, mais ainda, insere-se uma cultura de valorização dos Planos Diretores Municipais como instrumentos de planejamento e participação da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o poder público municipal tenha papel determinante no desenvolvimento das cidades, o Estado desempenha também funções de agente promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social. É sob esta premissa que se desenvolve a linha de raciocínio deste estudo.

Cabe à SETOP/MG se colocar como agente orientador dos rumos do desenvolvimento sustentável das localidades mineiras. Ainda que, essas tendências até agora não estejam edificadas, neste texto combina-se a experiência atual com sugestões de medidas que levam à construção de uma Política Estadual de Apoio à Infra-Estrutura Municipal consolidando um novo paradigma que ultrapassa o caráter particularista que tem marcado as ações voltadas ao desenvolvimento das cidades mineiras.

Com o objetivo de fomentar a discussão sobre o estágio atual da execução das emendas parlamentares em prol das Minas Gerais, este trabalho representa um esforço de sistematização de inovações que marcam uma evolução conceitual na maneira de gerenciar as ações acerca do desenvolvimento da infra-estrutura municipal apresentando argumentos voltados a uma política estadual tecnicamente mais criteriosa.

Embora as emendas parlamentares e outras formas de atendimento de pedidos de políticos sejam eventos tradicionais da ciência política, procuramos considerá-los na perspectiva da administração a partir da necessidade de aprimoramento da ação pública. Neste sentido, observamos que muitas obras solicitadas apresentam imperfeições que comprometem sua

eficiência, eficácia e mesmo viabilidade, proporcionando expressivo número de convênios que não são executados nos prazos inicialmente estabelecidos.

Em função da natureza eminentemente política das emendas parlamentares e demais demandas formuladas diretamente por prefeitos e deputados, seu tratamento técnico não foi aperfeiçoado. Visando suprir esta lacuna na gestão pública, propõe-se que estes pedidos sejam avaliados pela equipe de funcionários do governo estadual utilizando o Método Multi-Critério.

A aplicação do Método em situações reais de convênios assinados entre a Secretaria de Transportes e Obras Públicas do governo do Estado de Minas Gerais e municípios mineiros demonstra a viabilidade de utilização desta ferramenta e a utilidade que ela pode vir a ter para os decisores públicos.

Mesmo sendo obras que decorrem de demandas políticas de parlamentares e prefeitos, a existência de uma avaliação criteriosa possibilita uma visão mais clara dos riscos e dos efeitos esperados em cada uma delas, permitindo uma tomada de decisão mais eficiente pelo gestor público e mesmo pelo ator político interessado.

A simples adoção deste procedimento certamente não garantirá de imediato uma ampla mudança no panorama ora vivenciado, porém espera-se que com este primeiro passo associado a procedimentos técnicos mais criteriosos, dentro de um processo político favorável e apoio institucional se alcance gradativamente a alteração do caráter das obras passando a maioria delas, por exemplo, a se concentrarem no âmbito dos serviços de infra-estrutura, proteção ambiental, tratamento de esgoto, destino de resíduos, etc., ao invés da situação atual, onde as obras de pavimentação são captadoras da grande maioria das emendas parlamentares, evitando-se assim, a pulverização de recursos em obras que pouco contribuem para o desenvolvimento sustentável dos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, S. N. D. **Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade.** Revista do serviço Público, ano 51, nº 2. abr-jun, 2000.
- AZZONI, C. **Indústria e reversão de população no Brasil.** São Paulo: IPEA/USP, 1986, p.58.
- BAPTISTA, N.; PEIXOTO, E. **Gestão de políticas públicas.** In: **Programa de formação de lideranças e técnicos em desenvolvimento local sustentável.** Brasília: CONTAG, Módulo III, 1999.
- BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. **Minas Gerais do século XXI – Infra-estrutura sustentando o desenvolvimento.** 2002.
- BEZERRA, M. O. **Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil.** Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.
- BEZERRA, M. O. **Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BEZERRA, M. O. **Representação política e acesso aos recursos federais.** Revista do Serviço Público, ano 51, nº 2, abr-jun, 2000.
- BOISIER, S. **Política econômica, organização social e desenvolvimento regional.** In: HADDAD, P.R. **Economia regional: teorias e métodos de análise.** Fortaleza: BNB ETENE. 1989.
- BOSCHI, R. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador.** Dados, 42 (4), 1999.
- BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. p.298.
- EASTON, D. **The political system.** NewYork: Willey, 1953. p.130.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas. n. 21 - jun 2000
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IDH-M) 1991 - 2000.** Disponível em: http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/idh/atlas_idh.php. Acesso em 07/08/2008.

- GOMES, E. G. e LINS, M. P. E. Integrating Geographical Information Systems and Multi-Criteria Methods: A Case Study. **Annals of Operations Research**. v. 116, n. 1-4 / October, 2002.
- HADDAD, P. R. **A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas**. In: **A política regional na era da globalização**. Brasília: IPEA, (Debates, 12) 1996.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, 2000
- PMDI – **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte, 1995.
- SATHER, D.; MIRANDA. V. Desconcentração demográfica paulista: novas aglomerações metropolitanas, cidades médias e a emergência dos pequenos municípios. In: **Encontro nacional de estudos populacionais**, XV, 2006. Anais. Caxambu: 2006.
- SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas Informações obtidas com a Diretora de Prestação de Contas, Dra. Luciana Sábata L. Campos. 2007.
- VAN HUYLENBROECK, G e MARTENS, L. The Average Value Ranking Multi-criteria Method for Project Evaluation in Regional Planning. **European Review of Agricultural Economics**. v. 19, mês: 2, pg: 237-52, 1992