

João Paulo Pereira Santos

FINANÇAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE (2012 – 2017):

DESPESA PÚBLICA E RECESSÃO

Belo Horizonte

2018

João Paulo Pereira Santos

FINANÇAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE (2012 – 2017):

DESPESA PÚBLICA E RECESSÃO

Monografia para conclusão do curso de especialização em Administração Pública: políticas e planejamento governamental.

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Finanças Públicas

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte

2018

S237f Santos, João Paulo Pereira.
Finanças públicas no município de Belo Horizonte (2012 – 2017)
[manuscrito] ; despesa pública e recessão / João Paulo Pereira Santos. –
2018.

[7], 41 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração
Pública, Políticas e Planejamento Governamental) – Fundação João
Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: João Batista Rezende

Bibliografia: f. 45-48

1. Finanças públicas – Belo Horizonte (MG). 2. Despesa pública
municipal – Belo Horizonte (MG). 3. Federalismo. I. Rezende, João
Batista. II. Título.

CDU336.1/.5(815.11)

João Paulo Pereira Santos

Finanças Públicas no Município de Belo Horizonte (2012 – 2017): despesa pública e recessão

Monografia

Conclusão do curso de especialização em Administração Pública – políticas e planejamento governamental

Finanças Públicas

Aprovada na Banca Examinadora

Eduardo Teixeira Leite
Fundação João Pinheiro
Mestre em Administração

João Batista Rezende
Fundação João Pinheiro
Doutor em Administração

Belo Horizonte ____/____/____

RESUMO

Os programas e ações dos governos, independente de sua esfera de poder, são financiados a partir dos recursos extraídos da sociedade. Para a conclusão dos seus objetivos e metas, esses governos precisam de uma contrapartida em receitas, cujas fontes podem ser a arrecadação tributária, as transferências de outros entes da federação, os financiamentos externos ou a emissão de títulos públicos. Em períodos de queda na atividade econômica, a capacidade do Estado em prover bens e serviços públicos pode ficar comprometida, uma vez que os recursos necessários para tanto se tornam escassos. Sendo assim, quais impactos podem ser verificados na execução das despesas do poder público local diante de um cenário de restrição fiscal? A partir da análise dos demonstrativos financeiros divulgados pela Prefeitura de Belo Horizonte foi possível verificar os impactos nos gastos efetivos do poder público no município de Belo Horizonte, entre os anos de 2012 e 2017, em decorrência do quadro de restrição fiscal. Tal pesquisa mostrou que os investimentos em áreas como saneamento, habitação e urbanização mostraram-se bastante sensíveis às variações da economia nacional no período. As significativas diferenças entre os valores consignados inicialmente nos orçamentos anuais e aqueles efetivamente realizados nessas áreas demonstram onde estavam focados os efeitos da restrição fiscal relacionados à aplicação de recursos por função de despesa.

Palavras-chave: Finanças públicas, orçamento, despesa pública, restrição fiscal, município.

ABSTRACT

The execution of government programs and actions, regardless of their sphere of power, are financed from the resources extracted from society. In order to complete their objectives and targets, these governments need a counterpart of revenues, whose sources may be tax collection, transfers from other entities of the federation, external financing or the issuance of government bonds. In times of economic downturn, the State's ability to provide public goods and services may be compromised, once the resources needed to do so become scarce. So, what impacts can be verified in the execution of local government spending in the face of a fiscal restraint scenario? Based on the analysis of the financial statements released by the City Hall of Belo Horizonte, it was possible to verify the impacts on the effective expenditures of the public power in the city of Belo Horizonte, between the years 2012 and 2017, due to the fiscal constraint. Such research showed that investments in areas such as sanitation, housing and urbanization were very sensitive to the fluctuations of the national economy in the period. The significant differences between the initial amounts in the annual budgets and those actually carried out in these areas demonstrate where the effects of the tax restriction related to the application of resources by expenditure function were focused.

Keywords: Public finance, budget, public expenditure, fiscal restriction, municipality.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1. PIB x despesa liquidada PBH – variação % a.a.	25
Gráfico 2. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2012 (R\$ 1,00).....	27
Gráfico 3. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2013 (R\$ 1,00).....	28
Gráfico 4. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2014 (R\$ 1,00).....	29
Gráfico 5. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2015 (R\$ 1,00).....	31
Gráfico 6. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2016 (R\$ 1,00).....	32
Gráfico 7. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2017 (R\$ 1,00).....	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resultado nominal Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2012-2017, em R\$...	26
Tabela 2. Análise vertical - Dotação inicial x despesa liquidada (valores correntes), Belo Horizonte, MG (2012-2014)	35
Tabela 3. Análise vertical - Dotação inicial x despesa liquidada (valores correntes), Belo Horizonte, MG (2015-2017)	36
Tabela 4. Análise vertical - Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG (somatório 2012-2017).....	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	16
2.1 A Ciência das Finanças.....	16
2.1.1 A Despesa Pública.....	17
2.2 O Federalismo.....	18
2.3 As Finanças dos Municípios e a Constituição de 1988.....	19
2.4 A Teoria da Escolha Pública (Public Choice).....	21
3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	24
3.1 Exame dos possíveis reflexos do quadro de restrição fiscal na alocação de recursos orçamentários.....	24
3.2 Identificação das áreas mais afetadas pelo esforço de promoção do equilíbrio das contas públicas.....	34
3.3 Verificação das possíveis consequências do baixo gasto do poder público local em determinadas áreas.....	39
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

Desde a aurora do capitalismo, as relações do Estado com o mercado são marcadas pela alternância entre períodos de maior proximidade e influência do primeiro sobre o segundo, e períodos em que o distanciamento dos dois é considerado por alguns autores, como os economistas clássicos (Smith, Ricardo e Mill) uma condição *sine qua non* para a estabilidade macroeconômica e sustentabilidade desse sistema. Sempre que o pensamento liberal adquire força junto às instituições formuladoras de políticas, o Estado empreendedor, provedor de bens e serviços, outrora estabelecido, dá lugar ao Estado cuja preocupação mor está apenas em assegurar ao povo seus direitos mais básicos, como o direito à segurança e à proteção da propriedade privada.

Nas fases mais primitivas de acumulação de capital, o Estado era fundamental não só para a constituição do sistema, mas também para liquidar as resistências do feudalismo diante da ainda fraca burguesia. Conforme observa Oliveira (2009), em um segundo momento, uma vez que as bases do sistema estavam construídas, o Estado tornou-se desnecessário, sob os pressupostos da livre concorrência estabelecidos pela doutrina liberal, de acordo com os quais o mercado seria dotado de mecanismos autorreguladores capazes de corrigir seus desequilíbrios.

Quando ocorreram eventos como os desencadeados pelo *crash* da bolsa de valores de Nova York, em 1929, que culminaram na derrocada do sistema competitivo, as condições endógenas para a manutenção do sistema deixaram de existir, sendo demandada novamente a intervenção do Estado para garanti-las. Nesse momento, as políticas de estabilização e aquelas voltadas para a redução de desigualdades ganharam relevância, influenciadas pelas ideias de Keynes. Quando, nos anos 70, o *trade off* entre inflação e desemprego, apresentado pelo economista neozelandês William Phillips¹, deixou de fazer sentido diante das circunstâncias verificadas naquela década (inflação alta e desemprego) e o fenômeno da estagflação não encontrou explicação nas bases do pensamento keynesiano, os pensadores neoliberais atribuíram ao Estado a responsabilidade pelos desequilíbrios do sistema. Só quando as propostas de seu

¹ A partir de dados do Reino Unido no período de 1861 e 1957, Phillips identificou uma relação inversa entre inflação e desemprego, o que mais tarde seria batizada de “Curva de Phillips”. Na década de 70, Milton Friedman e Edmund Phelps introduziram a influência das expectativas adaptativas no modelo original, agora relacionando a taxa de desemprego à variação da taxa de inflação em relação àquela esperada, desse modo, como os agentes, segundo os autores, não incorreriam recorrentemente em erros de previsão (adaptação), não seria verificada no longo prazo, nenhuma relação entre essas duas variáveis (BLANCHARD, 2007).

“encolhimento” mostraram-se contrárias aos seus propósitos é que, novamente, ele foi reinserido no sistema como elemento fundamental para sua estabilidade.

Mesmo com essa alternância histórica, que perpassa por períodos ora de grande intervenção e colaboração do Estado no desenvolvimento do sistema capitalista, ora de sua atuação como mero coadjuvante nesse processo, ele continua sendo responsável pela implantação de uma série de políticas públicas, algumas com grande impacto na economia e na sociedade, como aquelas relacionadas à redistribuição de renda e a expansão do emprego. Embora o Brasil não tenha experimentado essa alternância de hegemonia entre o pensamento liberal e intervencionismo estatal, da forma como ocorreu na Europa e nos EUA, o Estado liberal marcou os primeiros anos da república (1899-1930) dando lugar, após a revolução de 30, ao Estado desenvolvimentista, responsável pela criação de várias empresas estatais e pela utilização de mecanismos complementares de financiamento (déficit, dívida, fundos vinculados, etc...) (OLIVEIRA, 2009).

A partir de 1964, sob a égide do autoritarismo dos governos militares; reformas tributárias, administrativas e financeiras foram realizadas, entretanto, ainda com a atuação do Estado desenvolvimentista. A partir de 1989, os anos que sucederam o processo de redemocratização do país foram marcados por crise fiscal, redução da atividade econômica desempenhada pelo Estado (privatizações) e aumento da despesa com os juros da dívida externa a fim de estancar seu avanço (GIAMBIAGI, et al., 2016).

Da segunda metade da década de 80 até meados dos anos 90, a busca da estabilização econômica seria a tônica das diretrizes adotadas pelo governo no combate à crise da dívida e à inflação, que alcançava níveis exorbitantes². O Êxito do Plano Real em promover a estabilização econômica não só favoreceu a reeleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para um segundo mandato, mas também permitiu que Luiz Inácio “Lula” da Silva, ao sucedê-lo, encontrasse condições internas favoráveis ao ciclo de expansão que se iniciaria. A expansão do gasto público, o aumento real expressivo do salário mínimo, a tendência à redução dos juros e a expansão do crédito constituíram a “fórmula” responsável pelo êxito do governo Lula. Somado a esses fatores, programas sociais como o “Fome Zero” e o “Bolsa Família” proporcionaram importantes avanços na redução da extrema pobreza³.

² Em junho de 1994, a taxa mensal de inflação medida pelo IPCA era de quase 50% (IBGE, 2017).

³ De acordo com o relatório do panorama da segurança alimentar na América Latina e Caribe, publicado em 2015, pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO); entre 2001 e 2012, o Brasil reduziu em cerca de 60 % sua taxa de indigência (pobreza extrema) (FAO, 2015).

Por outro lado, os responsáveis pela condução das políticas fiscais e monetárias no governo que o sucedeu não encontraram mais o ambiente caracterizado pela disponibilidade de capitais externos (que era verificada anteriormente por conta dos juros baixos praticados no exterior) e pelos superávits comerciais oriundos da extraordinária relação que os termos de troca apresentavam à época. (GIAMBIAGI, et al., 2016). O déficit público, a pressão sobre a banda de tolerância da meta de inflação e a extenuação do crescimento que caracterizaram os anos do governo Dilma (2011-2016), contribuíram para o agravamento da crise política e encerraram o ciclo de expansão que perdurou por boa parte do governo Lula.

O objetivo dessa apresentação histórica da evolução das relações do Estado com o mercado e de sua influência na economia (no Brasil e no mundo) é mostrar que conforme são atribuídas ao Estado mais funções e mais responsabilidade acerca do bem estar da sociedade, mais recursos são necessários para garantir o efetivo cumprimento de suas obrigações. Basicamente, esses recursos serão extraídos da sociedade sob a forma de tributos ou captados no mercado a partir do endividamento público. Segundo Harada (2017) a atuação do Estado no sentido de se obter, gerir e aplicar, os recursos necessários ao alcance de suas finalidades que, em última instância resumem-se na realização do bem comum, define sua atividade financeira. Sendo assim, tal atividade representa um importante meio através do qual o Estado busca a satisfação das necessidades da coletividade, fazendo da ciência das finanças uma ferramenta destinada a auxiliar os agentes políticos na tomada de decisões.

A decisão sobre quais demandas priorizar, bem como a indicação da fonte e do montante dos recursos necessários para atendê-las, ocorre através da elaboração da peça orçamentária pelo poder executivo e do processo de negociação com o poder legislativo para sua aprovação. No Brasil, o orçamento público sempre constituiu um poderoso instrumento de controle, gerenciando os recursos financeiros gerados pela sociedade, que mais tarde lhes retornarão sob a forma de bens e serviços. Historicamente, todas as constituições brasileiras consagraram dispositivos sobre a programação do orçamento público. Entretanto, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 é que mudanças significativas na prática orçamentária ocorreram. Essas alterações deram maior democratização às políticas públicas e atribuíram ao Legislativo mais poder no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado. Desse modo, todo o processo de alocação de recursos submete-se à autorização legal, fundamentando-se, portanto, não só em critérios econômicos, mas eminentemente em critérios políticos, de

maneira que nada se pode fazer em termos de despesa pública sem o aval do poder legislativo. (PIRES; MOTTA, 2006).

A constituição de 1988 consolidou o Plano Plurianual de Ação (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos de planejamento, estabelecendo entre eles uma interação e uma compatibilização, observando, em especial as metas e outras prioridades estabelecidas no PPA. Segundo Oliveira (2009), com o PPA, buscou-se contornar um dos problemas impeditivos do orçamento como instrumento de planejamento: o estabelecimento de meras dotações, ao invés da definição de metas físicas; com a LDO, a criação de uma arena de negociações do orçamento, onde serão tratadas as alterações na legislação tributária, os setores a serem contemplados com financiamentos do governo, a expansão do funcionalismo, etc; e, por fim, com a LOA, a criação de um instrumento que resgatasse os princípios de unidade e universalidade orçamentários, criando condições para sua utilização no planejamento e controle do Executivo e de seus gastos.

As normas de direito financeiro estabelecidas pela lei 4320/64 (BRASIL, 1964), conhecida como a “Lei das Finanças Públicas” também mostram que os mecanismos legislativos constituem importantes marcos institucionais no que se refere ao estudo das finanças. Recepcionada pela Constituição de 1988, essa norma tem como ponto forte as questões relativas à transparência das contas públicas e a demonstração de sua real situação, especialmente em virtude da observância do disposto em seu art. 22, incisos I, II e III (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei 101/2000 (BRASIL, 2000) também contribuiu para que a instituição orçamentária no Brasil fosse fortalecida. Ao exigir das administrações públicas, responsabilidade na gestão de suas finanças e prever sanções severas em caso de desobediência, a LRF forneceu condições necessárias para o planejamento, o controle e a transparência das contas públicas (OLIVEIRA, 2009).

A dimensão política do orçamento ganhou bastante destaque depois de 1988, em virtude das reivindicações pela universalização de direitos, o texto constitucional foi generoso na atribuição de um vasto rol de obrigações ao Estado brasileiro (REZENDE, 2015). Diante da amplitude dessas atribuições, em períodos de instabilidade econômica, a capacidade que o Estado tem de cumprir com essas obrigações acaba ficando comprometida.

A crise fiscal nos anos 80 reduziu significativamente o financiamento de políticas públicas estaduais e municipais, caracterizando essa década por um conjunto de mudanças nas relações entre os vários níveis de governo (PEREIRA; REZENDE, 2017). Segundo Médici (1995 apud PEREIRA; REZENDE, 2017), esse fato contribuiu significativamente para o avanço do processo de descentralização política, administrativa e fiscal. A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios à condição de ente federativo, reconhecendo-os, em seu art. 18, como componentes da estrutura da federação e atribuindo-lhes, conforme o disposto no art. 30, competências administrativas e legislativas (BRASIL, 1988).

Conforme colocado por Pereira e Rezende (2017), a descentralização do poder de ação e de decisão que a Carta de 1988 possibilitou, promoveu, ainda, o acesso dos municípios a uma maior parcela de recursos públicos, ampliando sua atuação direta em áreas que antes eram de atuação exclusiva dos estados ou do governo federal.

Independentemente dos fatores, a partir dos quais uma crise econômica instala-se, sejam eles internos ou externos; políticos ou estritamente econômicos, os efeitos dessas circunstâncias e o das medidas adotadas para se contornar tal situação tornam-se visíveis na atividade orçamentária e financeira dos entes da federação. Devido a suas prerrogativas constitucionais, a União tem maior capacidade de adotar medidas de combate à crise. Por meio de um conjunto de políticas fiscais e monetárias o governo busca enfrentar os reveses da economia ao interferir na dinâmica das variáveis macroeconômicas. Entretanto, estados e municípios tem capacidade limitada nesse aspecto, de modo que, em situações de desaquecimento econômico, pouca coisa pode ser feita, além de adequar suas contas ao contexto de restrição fiscal que lhes é imposto.

Depois dos anos de superávits comerciais, expansão da renda média e redução da pobreza, que caracterizaram a primeira década dos anos 2000, o Brasil vem, desde meados de 2014, apresentando forte desaquecimento econômico (embora, como já mencionado, a economia viesse sinalizando o fim do ciclo de crescimento desde 2011), com variação negativa do Produto Interno Bruto (PIB) por vários trimestres consecutivos, só voltando a apresentar crescimento no primeiro trimestre de 2018, 1,0 % (IBGE, 2018) Essas circunstâncias restringiram a capacidade dos entes federados se financiarem, já que com a queda na atividade econômica e, conseqüentemente, a diminuição das receitas tributárias próprias, o acesso aos recursos necessários ao atendimento das demandas da sociedade,

seja ele via arrecadação direta ou via transferências de outros entes, tornou-se limitado, na proporção da profundidade da crise. Nessas circunstâncias, como colocado por Além e Giambiagi (2011), ao selecionar as atividades às quais dará prioridade, o administrador público deverá fazer escolhas difíceis, deixando, provavelmente, algum grupo insatisfeito. Nesse sentido, pregar o “corte de gastos” como se fosse uma palavra de ordem, (ou mesmo um truísmo ideológico), é bem mais fácil do que ter que decidir, por exemplo, entre cortar especificamente o gasto com a melhoria do controle de fronteiras ou com a contrapartida local de um empréstimo externo que irá viabilizar uma rodovia federal importante.

As decisões que os administradores públicos tomam podem afetar significativamente o bem-estar de milhões de pessoas. Tais decisões normalmente refletem o equilíbrio de forças entre os diversos grupos políticos e os grupos representantes da sociedade civil, que interagem dentro das arenas de decisão na defesa de seus interesses. Como já colocado, essas não são as únicas forças atuantes, de forma parecida, fatores de ordem econômica também condicionam significativamente as decisões dos representantes do povo acerca de quais políticas apoiarem e sobre quais se oporem. O curioso é que, o termo “fatores econômicos” pode ser pensado no sentido mais abrangente possível. Além das variáveis macroeconômicas (produto, emprego, juro, tributação, etc...) cujos indicadores historicamente têm sido usados para fundamentar decisões em termos de políticas fiscais e monetárias, aspectos tipicamente inerentes às preferências individuais também são considerados a fim de se compreender as decisões dos representantes políticos da sociedade, partindo do pressuposto de que estes, tanto quanto os outros indivíduos visam à defesa de seus interesses. Nesse sentido foi construída a teoria da “Escolha Pública”, que parte de ideias sobre as motivações econômicas dos políticos e a consequências na economia de seu poder de dirigir e influenciar a vida das pessoas (CRUZ; 2011).

Considerando o vasto rol de competências atribuídas aos municípios pela Constituição Federal de 1988, o ambiente de restrição fiscal instaurado no país compromete a capacidade desse ente em prestar aos cidadãos, todos os serviços públicos que lhes são constitucionalmente garantidos, cuja manutenção encontra-se sob sua responsabilidade e que, do ponto de vista econômico, associam-se às três funções básicas do poder público: alocativa, distributiva e estabilizadora. Sendo assim, se o dilema de escolher em que área específica do orçamento efetuar o “corte de gastos” estiver sendo enfrentado pelo prefeito municipal de uma cidade como Belo Horizonte, nesse caso, ao invés de relacionar-se a escolha entre fortalecer a fiscalização nas fronteiras nacionais ou construir rodovias interestaduais, envolveria, talvez, a decisão entre deixar de construir uma Unidade Municipal

de Educação Infantil (UMEI) ou deixar de implantar uma unidade básica de saúde a fim de atender a população carente de um bairro afastado. Sendo assim, quais impactos podem ser verificados na efetivação das despesas do poder público local em virtude da restrição de receitas relacionadas à crise econômica que o país enfrenta?

Tendo essa indagação como ponto de partida, o objetivo geral deste trabalho é analisar quais impactos, decorrentes da restrição fiscal, podem ser verificados na despesa efetiva do poder público no município de Belo Horizonte, entre os anos de 2012 e 2017. Especificamente pretende-se:

- i) examinar se o quadro de restrição fiscal gerou reflexos na alocação de recursos orçamentários para cada função de despesa, comparando a despesa orçada anualmente e o gasto efetivo ao final de cada exercício;
- ii) analisar as áreas mais afetadas, considerando sua representatividade no orçamento e identificando quais foram as mais sujeitas a eventuais esforços relacionados à contenção de despesas; e
- iii) Verificar possíveis consequências do baixo gasto efetivo do poder público local em determinadas áreas.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica baseada nas obras dos principais autores relacionados ao tema das finanças públicas, a fim de compreender como o processo orçamentário se desenvolveu no Brasil e como o ambiente macroeconômico condiciona a atividade financeira do Estado. Para responder a pergunta que motivou a elaboração desse trabalho, foram utilizadas as informações documentais constantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO's) e dos Relatórios de Execução Fiscal, além de balancetes e outros demonstrativos divulgados pela administração do município, que permitem visualizar detalhadamente a evolução das contas públicas no período estudado. Os dados analisados possuem natureza quantitativa e foram extraídos basicamente de fontes primárias de informação, relacionadas ao município de Belo Horizonte entre os anos de 2012 e 2017.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, incluindo esta introdução. Antes da apresentação e análise dos dados será feita uma revisão da bibliografia na qual este trabalho encontra suas bases. Ao longo dessa revisão serão apresentados os conceitos de “Ciência das Finanças”, “Despesa Pública” e de “Federalismo”, que define a forma do Estado Brasileiro. Serão tratadas também, em um tópico específico, as implicações que a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe, em termos de finanças públicas, à

atuação dos governos locais enquanto prestadores de serviços públicos. Encerrando o capítulo, uma seção dedicada a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) apresentará os aspectos mais relevantes dessa interessante construção teórica, que trata das motivações norteadoras dos agentes políticos na tomada de decisões. No capítulo três serão apresentados e analisados os dados levantados, conforme os objetivos propostos. Ao final, são tecidas algumas considerações a guisa de conclusão.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para melhor compreensão dos aspectos que relacionam as responsabilidades constitucionalmente atribuídas aos municípios, à questão das finanças públicas desse ente, é importante conhecer alguns conceitos, cuja definição faz-se previamente necessária, assim como, compreender que circunstâncias envolvem e, não raramente, dificultam a atuação dos municípios no sentido de cumprir com essas obrigações.

2.1 A Ciência das Finanças

A Ciência das Finanças estuda como o Estado obtém e emprega os recursos necessários para o desempenho de suas atribuições, ou seja: “a Ciência das finanças estuda um dos aspectos ou atividades do Estado - a obtenção e emprego dos meios materiais e serviços para realização de seus fins” (BALEEIRO, 1997, pag. 3).

De forma parecida, Harada (2017) define a atividade financeira do Estado como sendo sua atuação no sentido de se obter, gerir e aplicar, os recursos necessários ao alcance de suas finalidades que, em última instância, resumem-se na realização do bem comum. Sendo assim, tal atividade representa um importante meio através do qual o Estado busca a satisfação das necessidades da coletividade. O autor ainda afirma que a doutrina não estabeleceu com precisão os limites do campo de investigação da Ciência das Finanças; sendo uma ciência especulativa, não normativa, informativa, pertencente ao ramo da Ciência Política, a Ciência das Finanças constitui uma ferramenta destinada a auxiliar os agentes políticos na tomada de decisões.

No mundo contemporâneo, o Estado costuma pagar com dinheiro pelos insumos (materiais e trabalho) necessários ao desempenho de sua missão. Segundo Baleeiro (1997), como a regra é pagar em moeda, constitui atividade financeira aquela que o Estado exerce com intuito de obter e aplicar o dinheiro necessário ao atendimento das necessidades públicas. O autor define necessidade pública como aquelas que só encontram satisfação eficaz a partir da ação coordenada do grupo, voluntária ou mesmo coativa. Afirma, ainda, que “[...] necessidade pública é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público. É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico” (BALEEIRO, 1997, pag. 4).

Tanto a definição de um autor, quanto a do outro, relaciona-se à necessidade de obtenção, por parte do Estado, dos recursos necessários à satisfação das necessidades da sociedade. De acordo com as obrigações que lhe são historicamente atribuídas, deve ele dispor de uma determinada monta de recursos.

2.1.1 A Despesa Pública

Se de um lado têm-se as necessidades públicas como demandas de interesse geral a serem atendidas pelo Estado, do outro se tem os bens públicos como a materialização da intervenção do Estado no atendimento dessas necessidades. Os *bens públicos* podem ser entendidos tanto como aqueles tangíveis (ruas, praças, pontes, etc); quanto aqueles intangíveis, como segurança nacional e saúde. Desse modo, para compreensão do conceito de despesa pública, não se faz necessária aqui a distinção entre bens propriamente ditos e serviços públicos.

Isso posto, bens públicos são aqueles cujo consumo é tido como não-rival e não exclusivo. Em outras palavras: São bens cujo consumo por um indivíduo não impede que outro também o consuma, ou seja, o consumo desse bem se dá de forma indivisível (não-rival). O aspecto da não exclusividade do consumo desse bem decorre do fato de que o custo para se excluir alguém do consumo desse bem é algo demasiadamente alto. imagine impedir alguém de usufruir do bem estar gerado pela utilização de uma praça ou um parque (PINDYCK; RUBINFELD, 2010).

A ação do governo relativa ao fornecimento desses bens decorre da chamada função *alocativa*, uma das três funções básicas abrangidas pela sua política fiscal. As outras duas são a função *distributiva*, relacionada aos ajustes na distribuição de renda, para que prevaleça aquela considerada justa e a função *estabilizadora*, que tem como objetivo a manutenção de um nível alto de emprego dos fatores de produção e a estabilidade de preços juntamente com uma taxa apropriada de crescimento econômico. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2011).

Conforme ensina Baleeiro (1997), o conjunto de dispêndios do Estado para o funcionamento dos serviços públicos (ou fornecimento de bens públicos) é designado como despesa pública. Sendo assim, a despesa é a parte do orçamento em que todas as autorizações para os gastos com as funções e atribuições governamentais encontram-se classificadas. A despesa é a “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da

autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo” (BALEEIRO, 1997, pag. 73).

Baleeiro (1997) ainda afirma que a despesa pública deve ser encarada sob seu duplo aspecto: o político e o técnico. Para o autor, a luz do primeiro, delibera-se acerca de que necessidades humanas coletivas devem ser satisfeitas pela ação do governo; e o segundo, sobre como obter a máxima eficiência e conveniência social fazendo o mínimo de sacrifício pecuniário.

2.2 O Federalismo

Como é conhecido atualmente, o Federalismo decorre da experiência norte-americana no fim do século XVIII. Na época, Alexis de Tocqueville, (apud MOREIRA, 2015) disse que a constituição americana baseava-se em uma teoria completamente nova, e que esta deveria ser tida como uma das maiores descobertas da ciência política. A inovação americana estava no fato de duas ordens de governo poderem exercer soberania sobre o mesmo território e os cidadãos, simultaneamente.

No Brasil, o princípio federativo também caracteriza a norma base do Estado. Conforme afirma a Carta Magna Brasileira, em seu artigo 1º, a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988, art. 1º)

Conforme afirma Quintela (2015), Sob o amparo da Constituição de 88, foi elaborado um sistema sólido de competências federativas, cujas bases estão assentadas sobre o princípio da autonomia e o princípio da integração entre as três esferas de governo. A partir da observância desses dois princípios, é possível a convivência harmoniosa entre O Estado Brasileiro, ao qual o autor chama de “ordem jurídica Global” e as ordens jurídicas central e periféricas, União e Estados membros/Municípios, respectivamente.

A definição de ente autônomo caracteriza-se como condição essencial para o reconhecimento de uma federação, contrapondo-a ao que ocorre em um estado unitário, em que os entes regionais, embora possuam funções administrativas, não são detentores de autonomia (MOREIRA, 2015). O autor ainda pontua que o aspecto financeiro da autonomia dos entes federados é seu lado mais relevante, uma vez que toda e qualquer delegação de competência aos entes supranacionais será inócua sem os recursos necessários para

exercer as funções lhe atribuídas, uma vez que o atingimento de suas finalidades dependerá permanentemente da transferência de recursos do poder central.

2.3 As Finanças dos Municípios e a Constituição de 1988

Com a promulgação da carta constitucional de 1988, o município adquiriu condição de pessoa jurídica de direito público interno, poderes executivo e legislativo, e por meio de uma lei orgânica, a capacidade administrativa.

Segundo Rezende, Leite e Silva (2015), com o início do processo de redemocratização, os municípios brasileiros procuraram ampliar sua autonomia política, financeira e normativa. A promulgação da Constituição Federal de 1988 elevou o Município à condição de ente federado. A partir de então, esse ente teve um reforço especial na sua atuação na administração pública. Conforme disposição constitucional (art. 30):

“Art. 30. Compete aos Municípios

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Para se compreender melhor a situação dos municípios enquanto ente responsável por essas obrigações, não se pode deixar de tratar das questões de natureza orçamentária, sobretudo aquelas ligadas às receitas, uma vez que elas permitirão financiar os gastos decorrentes de tais competências.

As receitas, segundo Rezende (2006 apud REZENDE, LEITE e SILVA; 2015) podem ser classificadas sob três óticas principais: a da captação dos recursos, a da origem dos recursos e a da regularidade dos fluxos e/ou vinculação dos recursos a determinado tipo de gasto.

Sob a ótica da captação estão as receitas próprias e as de transferência. Basicamente, as receitas próprias são compostas pelas receitas Tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria; Contribuições (em especial as previdenciárias); Patrimoniais (decorrentes da exploração financeira do patrimônio); receitas Agropecuárias, industriais e de serviços (decorrentes da atividade econômica desempenhada pelo poder público enquanto empresário) e outras receitas diversas. No que diz respeito às transferências, estas podem ser constitucionais ou voluntárias.

As transferências constitucionais referem-se a parcela dos recursos arrecadados pelos governos Federal e Estadual e posteriormente repassados aos governos locais conforme estabelecido constitucionalmente, destacando-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) e o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), além das cotas-parte dos municípios nos recursos arrecadados pelos Estados com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

As transferências voluntárias referem-se aqueles recursos repassados pela União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios da celebração de Convênios, Acordos de Cooperação, ajustes ou outros instrumentos celebrados que não decorrem de determinação constitucional. Rezende (2006 apud REZENDE; LEITE; SILVA; 2015) aponta as receitas de capital como aquelas cujos fluxos são mais irregulares, incluídas operações de crédito e o resultado da alienação do patrimônio.

Quando os recursos repassados aos municípios cessam em virtude da conclusão de determinada obra, Rezende, Leite e Silva (2015) destacam que estes tem que arcar sozinho com as despesas de custeio decorrentes da manutenção das estruturas construídas, fato que vem prejudicando a governança desse ente. Segundo os autores, é no

contexto de concentração fiscal e competências elevadas que os municípios repousam suas bases.

2.4 A Teoria da Escolha Pública (Public Choice)

Teoria da Escolha Pública (Public Choice) é o nome dado a um importante programa de investigação que tem como princípio a aplicação do método da ciência econômica a um objeto tradicionalmente considerando no âmbito da ciência política. Segundo Pereira (1997) esse objeto é composto pelas questões que envolvem os partidos políticos, a burocracia, a escolha parlamentar e análise.

Um dos precursores das ideias que deram origem à vertente teórica da *Escolha Pública* foi o economista estadunidense James M. Buchanan Jr. Vivendo em um ambiente em que dominava o Keynesianismo e sua defesa da intervenção do Estado na economia, depois da desaceleração do crescimento mundial após os anos 60, Buchanan começa então a desenvolver sua teoria na Universidade de Chicago, centro irradiador de críticas às ideias keynesianas (DIAS, 2009). Eram duas suas principais preocupações, conforme aponta Dias (2009), a primeira dizia respeito à excessiva utilização da matemática na formulação teórica, de maneira que ao elaborar modelos com enorme sofisticação matemática, os economistas estavam deixando de lado a compreensão das motivações que explicam as decisões dos agentes. A segunda relacionava-se à excessiva politização das decisões econômicas, o que muitas vezes fazia com que a racionalidade econômica fosse superada pelos interesses políticos relacionados à tomada de decisão.

A Teoria da Escolha Pública relaciona-se ao problema de se ter indivíduos em grupos sujeitos à escolha entre o que é melhor para eles mesmos ou para o grupo. O foco da Teoria da Escolha Pública está no comportamento dos indivíduos que se relacionam com todo o processo político, sejam eles agentes públicos, eleitores ou pessoas interessadas nas políticas públicas que serão adotadas (FELKINS, 1997 apud CRUZ, 2011).

O principal argumento da *Public Choice* é que, no mercado, ou na política, os indivíduos sempre se comportam da mesma forma, movidos pela mesma motivação, ou seja, a maximização do interesse próprio. Trata-se do desenvolvimento da Teoria do Individualismo Metodológico (DIAS, 2009). O egoísmo e a busca sem fim pelo lucro são, à luz da teoria econômica clássica, a força que move os mercados, cujos resultados seriam o equilíbrio e a eficiência geral, desde que observadas as características de um ambiente de

concorrência perfeita. Segundo Buchanan e Tullock (1962, apud BORGES 2001) a teoria da escolha pública entende que os homens de governo comportam-se a partir dos mesmos ditames dos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público. Uma vez que os agentes atuam no mercado com o intuito de maximizar suas próprias utilidades, o que os impeliria a agir de forma diferente no exercício da função pública?

O método individualista para muitos economistas constitui o único operacionalmente viável; mesmo que se aceite, por hipótese, a existência de entidades supra individuais com vontade própria, torna-se impossível determinar qual seria essa vontade. A incapacidade de conhecê-la não permite que a existência dessas entidades seja negada, no entanto leva muitos economistas a adotarem a posição de que qualquer análise deve estar fundamentada no método individualista (PEREIRA, 1997).

São três os elementos do individualismo metodológico identificados por Pereira (1997). Primeiro, a abordagem da escolha pública a partir desse método é sobretudo processual, ou seja, cada escolha coletiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes políticos envolvidos na escolha (cidadãos em um referendo, vereadores em uma câmara municipal e deputados no parlamento) e das regras que tornam possível passar das diversas preferências individuais a uma escolha coletiva. Um segundo elemento é o postulado de os indivíduos são instrumentalmente racionais, isso quer dizer pensar que eles são capazes de escolher as ações apropriadas aos objetivos que querem alcançar. Tal postulado é bastante contestado entre os economistas, no entanto, as razões de seu uso fundamenta-se em sua operacionalidade de análise. Caso fosse postulado que certos indivíduos são racionais e outros não, tentativa de previsão restaria fracassada. Finalmente, e que não deve ser confundido com o elemento da racionalidade, é o de que os seres humanos são egoístas, em outras palavras: cuidam essencialmente do seu interesse pessoal. A racionalidade e o egoísmo são as principais características do *homo oeconomicus*.

Seldon (2002 apud CRUZ, 2011) destaca a ideia de Tullock de “pessoas são pessoas” estando sujeitas às mesmas motivações, tanto na vida pública quanto a vida privada. Tal visão econômica da motivação humana contraria a visão errada da ciência política, que vê os seres humanos agindo desinteressadamente na vida pública e de forma egoísta na vida privada. O autor ainda critica o termo “escolha pública”, que considera um nome falacioso para um sistema no qual as escolhas do verdadeiro público, geralmente não são satisfeitas pela instituição política “pública” responsável por tomar as decisões coletivas.

A fim de compreender melhor a Escolha Pública, segundo Dias (2009), basta observar que o crescimento dos gastos públicos decorre do interesse próprio de eleitores, políticos e burocratas, de maneira que os teóricos dessa escola têm procurado demonstrar que o gasto público e a burocracia crescem de forma significativa e ineficiente em virtude disso.

A teoria da escolha pública constitui uma visão mais realista do processo político, segundo Pereira (2011), ela veio clarificar os problemas relacionados à tomada de decisão coletiva e descobrir os problemas tidos como “fracassos do setor público” e do sistema político, como por exemplo: a ineficiência da administração pública; a permeabilidade à atuação de lobbies; a ausência de incentivos e o financiamento ilegal de partidos. Tais problemas mostram que eventualmente a aspiração ao ideal democrático estava muito acima do que esse método permite alcançar.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e analisados os resultados obtidos a partir dos dados sistematizados das finanças públicas do município de Belo Horizonte. Para tanto, foram utilizadas as informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO's), Demonstrativo de Execução da Despesa por Função e Subfunção e Demonstrativo do Resultado Nominal, assim como os relatórios de metas dos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG's), cuja obrigatoriedade e periodicidade de divulgação obedecem às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei 101/2000 (BRASIL, 2000). Os dados contidos nesses relatórios permitem verificar em que área e de que maneira o poder público está aplicando os recursos de que dispõem.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira examina os possíveis reflexos do quadro de restrição fiscal na alocação de recursos orçamentários do poder público local. Nessa seção é apresentada a composição da despesa pública da administração do município de Belo Horizonte, separada por função de despesa, entre os anos de 2012 e 2017. Também é comparado o volume de recursos efetivamente dispendidos ao final de cada ano, com o crédito orçamentário inicialmente reservado para acobertar tais despesas, a fim de verificar eventuais realocações de recursos ao longo de cada exercício. Na segunda seção serão identificadas as áreas mais afetadas pelo esforço de promoção do equilíbrio das contas públicas. O capítulo é encerrado com uma seção destinada à análise das possíveis implicações da ausência de investimentos em áreas específicas.

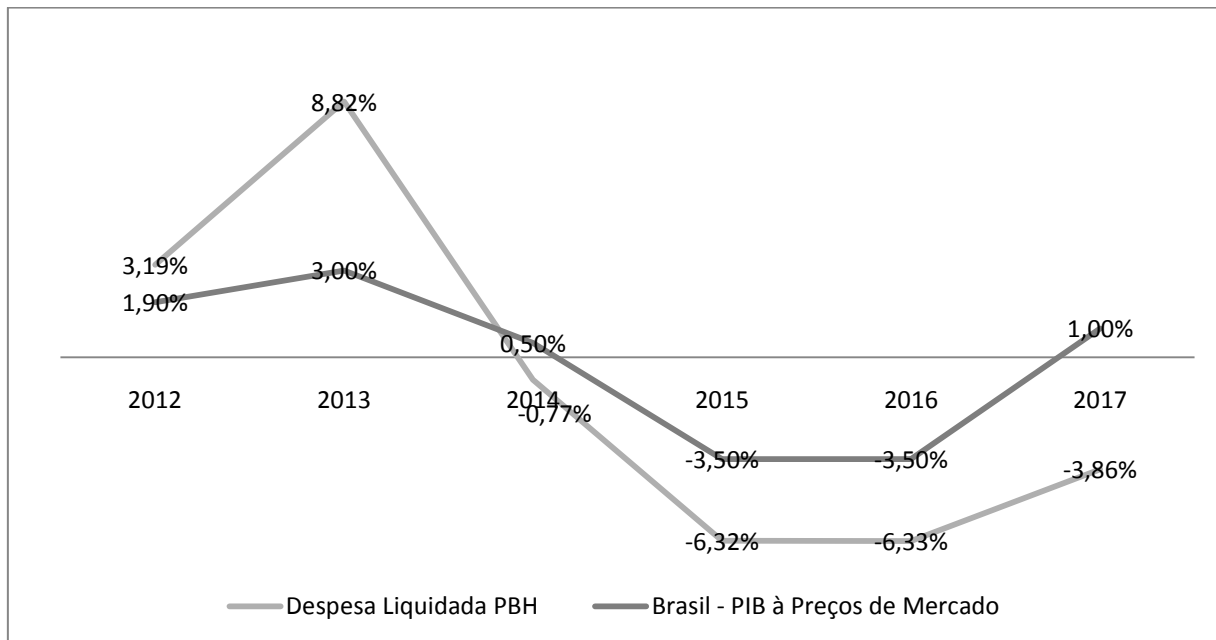
3.1 Exame dos possíveis reflexos do quadro de restrição fiscal na alocação de recursos orçamentários.

Para possibilitar uma análise real da evolução do total da despesa ao longo do período estudado (2012 a 2017) e evitar distorções em virtude do aumento nominal de preços na economia, foi utilizado o percentual acumulado do deflator implícito do PIB, desse modo foi possível apurar o total da despesa anual da Prefeitura de Belo Horizonte em valores correntes (2017) e, portanto, verificar sua variação real ano a ano.

Observa-se no gráfico 1 que a variação no total da despesa pública da administração do município de Belo Horizonte, liquidada ao final de cada ano, acompanha a trajetória de variação do crescimento da economia nacional, aumentando nos períodos em que a economia encontra-se em crescimento e reduzindo nos períodos em que esta se

retrai. Tendo em vista que as despesas do poder público são financiadas a partir dos recursos extraídos da sociedade em forma de tributos ou obtidos através da exploração de seus ativos, não surpreende o fato da evolução desses gastos acompanharem o desempenho da economia.

Gráfico 1. PIB x despesa liquidada PBH – variação % a.a.



Fonte: dados Básicos: IBGE (2017) e Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017).

Elaboração própria

É possível observar que o gasto público do município seguiu a mesma tendência das flutuações do produto interno bruto ao longo dos últimos seis anos. Entre 2012 e 2013, quando a economia cresceu a taxas de 1,90 % e 3,00%, respectivamente, a despesa pública municipal cresceu em 3,19 % e 8,82%, no mesmo período. A significativa expansão do gasto em 2013 está em certa medida relacionada aos investimentos que antecederam os eventos da Copa do Mundo de 2014, sediada pelo Brasil, notadamente aqueles relacionados à infraestrutura e mobilidade urbana. Só as obras do sistema MOVE-BRT custaram R\$ 1,06 bilhão (MIRANDA; CÂMARA, 2014). Naquele ano, a despesa do município cresceu quase três vezes mais do que a economia nacional. A partir de então, com o modesto desempenho da economia em 2014, 0,5%, prelúdio do período de recessão vivido nos dois anos seguintes, a despesa pública do município decresce, primeiro em 0,77 %, em 2015, depois em 6,32% e 6,33%, em 2015 e 2016, respectivamente, caracterizando o

esforço da administração municipal em adequar suas despesas ao contexto de restrição fiscal. Na tabela 1 é possível verificar o resultado nominal⁴ do balanço orçamentário:

Tabela 1. Resultado nominal Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2012-2017, em R\$

ANO	RESULTADO NOMINAL
2012	285.546.135
2013	372.921.563
2014	672.392.123
2015	700.904.984
2016	- 1.314.001.245
2017	- 401.027.513

Fonte: dados básicos: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017).

Elaboração própria.

Embora ampliados os esforços no sentido de promover a redução das despesas, principalmente em 2015 e 2016, o balanço orçamentário da Prefeitura de Belo Horizonte apresentou um déficit nominal de R\$ 1,3 bilhão em 2016. Segundo o então secretário adjunto de orçamento, Bruno Passeli, em 2016 a Prefeitura não conseguiu fechar o recebimento de empréstimos junto ao Banco do Brasil, impactando em sua capacidade de investimento. Ao mesmo tempo, o total de recursos arrecadados com tributos importantes, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) esteve aquém do esperado pela prefeitura (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017).

A partir da definição da atividade financeira do Estado como sendo sua atuação no sentido de obter, gerir e aplicar os recursos necessários para alcançar suas finalidades, estando estas resumidas no bem comum, ao lidar com os problemas de arrecadação mencionados pelo secretário, percebe-se que a administração pública tem comprometida parte de sua capacidade de obter recursos. De forma parecida, ao explicar o resultado ainda negativo, apresentado pelas contas municipais em 2017, o secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, André Reis, quando da divulgação dos resultados⁵, atribuiu a causa do déficit orçamentário aos inúmeros desafios apresentados

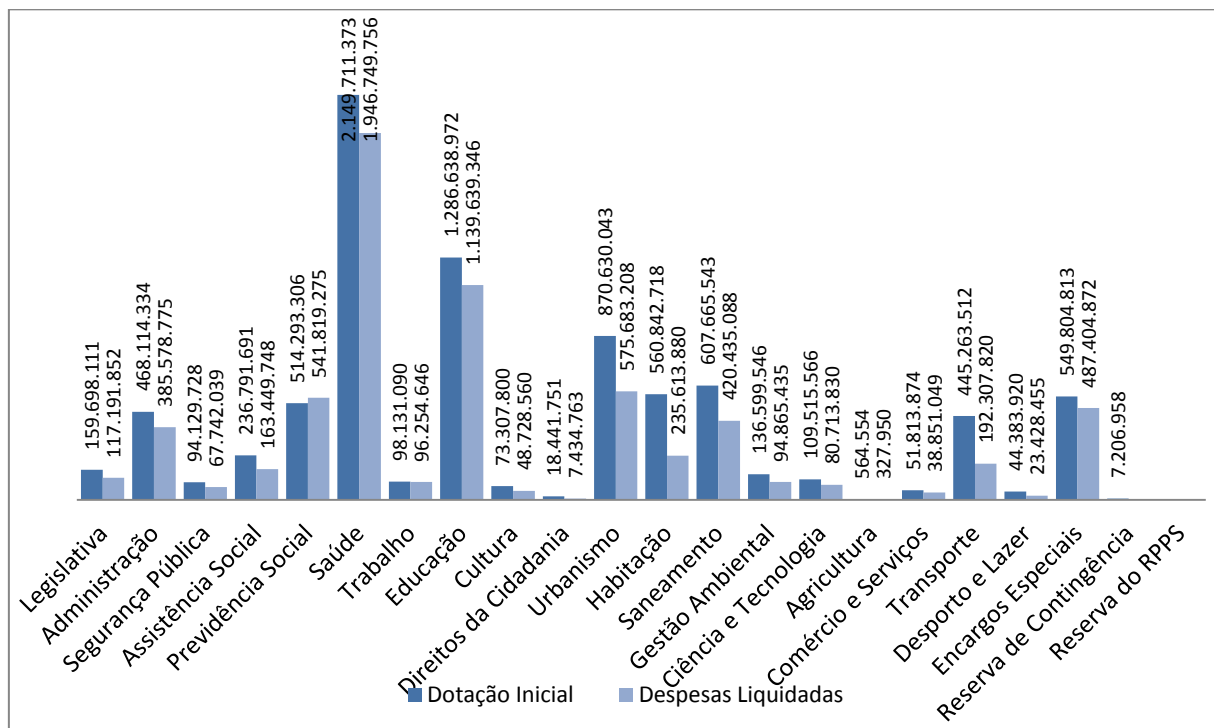
⁴ O **resultado nominal** é o conceito fiscal mais amplo e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros), em determinado período. Essa diferença corresponde à Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) (BCB, 18).

⁵ Naquela ocasião, o déficit divulgado não estava em seu conceito nominal. Por isso a diferença entre o dado da matéria e aquele constante da tabela 1.

para as finanças públicas do município em 2017. A instabilidade econômica diminuiu a arrecadação, impedindo que as contas do Município tivessem o mesmo desempenho dos anos anteriores à crise. Além disso, o Secretário chama atenção para o fato de que a prefeitura não contou com algumas receitas extraordinárias realizadas em 2016, como a venda da exclusividade da gestão da folha de pagamento (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2018). Embora os resultados efetivamente obtidos em 2016 e 2017 tenham sido negativos, a previsão dos gestores era bem mais otimista, a Prefeitura fixara no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias superávits de R\$ 974 milhões para 2016 e de R\$ 721 milhões para 2017.

No Gráfico 2 observa-se a composição das despesas do município inicialmente orçadas e aquelas liquidadas ao final do exercício para o ano 2012. As funções cujas despesas executadas estiveram mais aquém do total de recursos inicialmente alocados foram habitação, transporte e urbanismo. Os gastos com habitação foram 58% menores do que o inicialmente previsto; com transporte, 57% e com urbanismo, 34%.

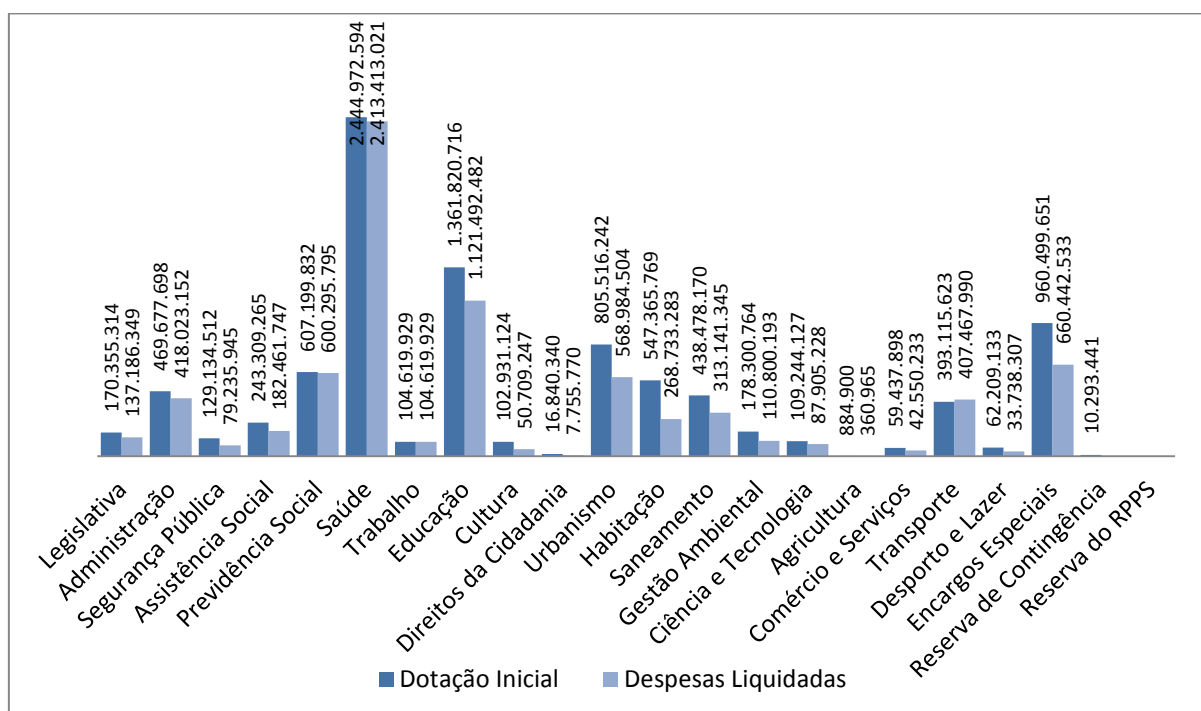
Gráfico 2. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2012 (R\$ 1,00)



Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017). Elaboração própria

Em 2013 as despesas executadas com habitação foram 51% menores do que as inicialmente fixadas, e aquelas relacionadas à função urbanismo, 29 % menores. Entretanto, a despesa efetiva com transporte ultrapassou o total inicialmente fixado. O Município gastou R\$ 407 milhões com transporte, o dobro do que fora gasto em 2012. Como já destacado, os gastos relacionados às obras para a Copa do Mundo 2014 foram responsáveis pelo aumento significativo das despesas do município de Belo Horizonte em 2013, especialmente aqueles ligados às obras de mobilidade urbana e urbanismo. O Gráfico 3 apresenta o comparativo “Dotação Inicial x Despesa liquidada” para o ano de 2013:

Gráfico 3. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2013 (R\$ 1,00)

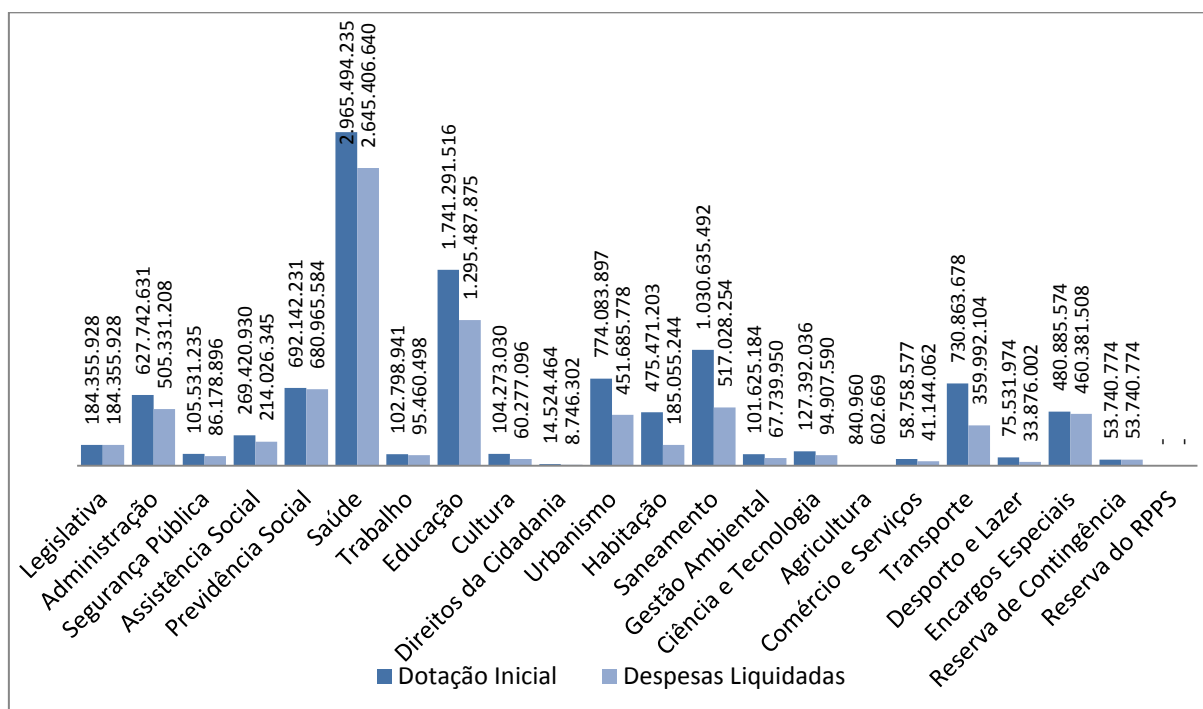


Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017). Elaboração própria

Percebe-se, a partir do Gráfico 4, que em 2014 houve um aumento expressivo do investimento previsto em saneamento. O total da despesa inicialmente prevista para essa função naquele ano superou em 135% o total previsto para o ano anterior. No entanto, ao final do exercício de 2014, a despesa efetiva em saneamento foi apenas 65% maior do que em 2013, sendo 50% menor do que o inicialmente previsto. Segundo informações do especialista em saneamento, o engenheiro Pedro Gasparini Barbosa Heller, que atualmente ocupa o cargo de chefe do Departamento de Tratamento e destinação Final de Resíduos Sólidos na Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte, parte considerável dos recursos utilizados na realização de obras de drenagem

de córregos e lagos originam-se de transferências dos governos supralocais e de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), voltados para a promoção do desenvolvimento econômico em países que ainda se encontram nesse estágio. Uma vez que a execução dessas despesas depende do efetivo ingresso dos recursos no orçamento do governo local, acredita-se que a lacuna entre as despesas orçadas e aquelas realizadas esteja associada a atrasos ou a indisponibilidade dos recursos por parte das entidades financiadoras. É por esse motivo que o aspecto financeiro da autonomia dos entes federados caracteriza seu aspecto mais importante, de acordo com observação de Moreira (2015), qualquer delegação de competência aos entes supranacionais não terá efeito sem o acesso destes aos recursos necessários para o desempenho das funções lhe atribuídas. Além disso, conforme já observado por Rezende (2006 apud REZENDE; LEITE; SILVA; 2015), as receitas de capital, nelas incluídas as operações de crédito, são aquelas cujos fluxos possuem maior irregularidade, sujeitando mais às oscilações da economia as despesas que envolvem investimentos na ampliação e aprimoramento do patrimônio público.

Gráfico 4. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2014 (R\$ 1,00)



Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017). Elaboração própria

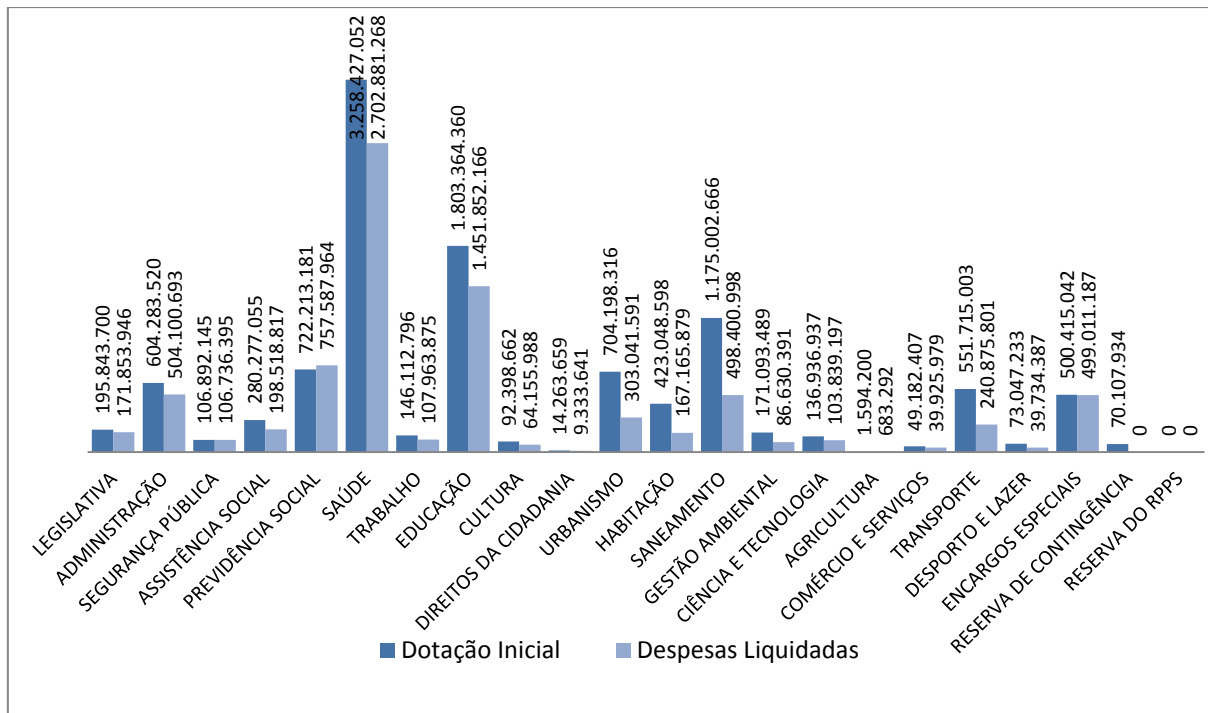
A candidatura do Conjunto Arquitetônico da Pampulha à obtenção do título de Patrimônio Cultural da Humanidade, concedido pela UNESCO durante a 40ª Sessão do

Comitê do Patrimônio Mundial, realizada em Istambul, Turquia, em julho de 2016 (PIMENTEL, 2016), demandou investimentos prévios significativos na área de saneamento, voltados especialmente para a revitalização do local. Em 2013 havia sido gasto apenas R\$ 16 milhões com a recuperação e desenvolvimento ambiental da Bacia da Pampulha. Já em 2014, foram gastos R\$ 107 milhões com a execução do programa Pampulha Viva, cujo objetivo era resgatar e revitalizar o complexo a partir de intervenções na orla, visando tornar o lugar novamente um polo de turismo e lazer (BELO HORIZONTE, 2017).

Em 2015, verifica-se novamente uma grande discrepância entre as despesas fixadas no orçamento e aquelas de fato concretizadas na área de saneamento. A partir da análise do PPAG 2014-2017, revisado em 2015, comparando-o com a revisão de 2016, percebe-se que os programas cuja execução esteve mais aquém do previsto foram:

- A) Saneamento e tratamento de fundos de vale, cuja execução em 2015 estava orçada em R\$ 48,6 milhões, no entanto só foram efetivamente destinados a sua execução R\$ 11,5 milhões, o equivalente a 23,7%;
- B) Manutenção da Cidade, para o qual foram orçados R\$ 121,3 milhões de reais e executados R\$ 87 milhões, 72% do previsto;
- C) Pampulha Viva, com R\$ 34,8 milhões previstos e apenas R\$ 5,5 efetivamente gastos, que equivale a 16% do previsto e;
- D) O programa Gestão Ambiental, que apesar das ações contidas em seu escopo totalizarem mais de R\$ 655 milhões, só foram aplicados, de fato, R\$ 86 milhões em sua execução, apenas 13 % do previsto.

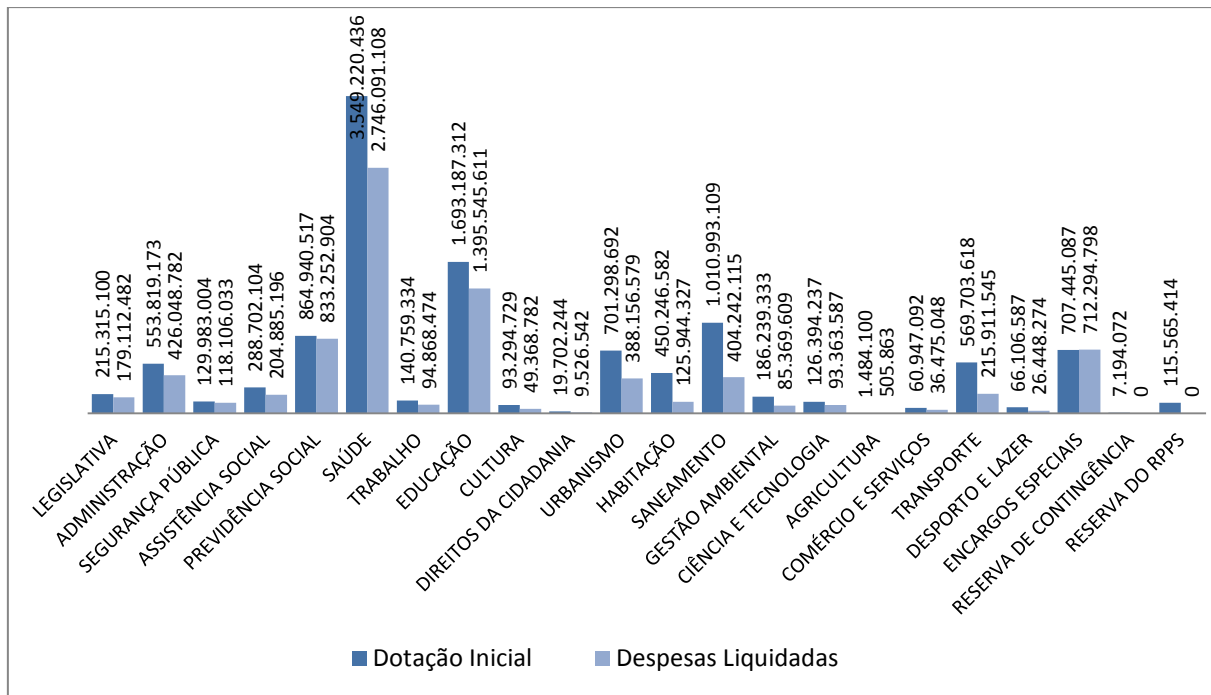
Gráfico 5. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2015 (R\$ 1,00)



Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte - Contas Públicas (2017). Elaboração própria

No ano de 2016, a proporção dos recursos aplicados em cada função é similar a que se verifica em 2015, a “lacuna” na área de saneamento continua bem visível, por outro lado, a uma significativa redução dos gastos em transporte, R\$ 240 milhões em 2016 contra R\$ 215 milhões em 2015 e R\$ 359 milhões em 2014, em que pese terem sido orçados os montantes de R\$ 730 milhões, R\$ 551 milhões e R\$ 569 milhões respectivamente para os anos de 2014, 2015 e 2016. Após a conclusão das obras do sistema BRT, motivadas pela magnitude dos eventos que a capital viria a sediar em 2014 e 2016, é natural verificar uma redução dos dispêndios relativos à função na qual esses gastos estavam alocados. Assim como ocorre na área de saneamento, muitos dos gastos em transporte são na verdade investimentos, que muitas vezes demandam um grande aporte de recursos. Em circunstância de escassez de recursos, as despesas com investimento são as mais sensíveis às nuances da economia.

Gráfico 6. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2016 (R\$ 1,00)



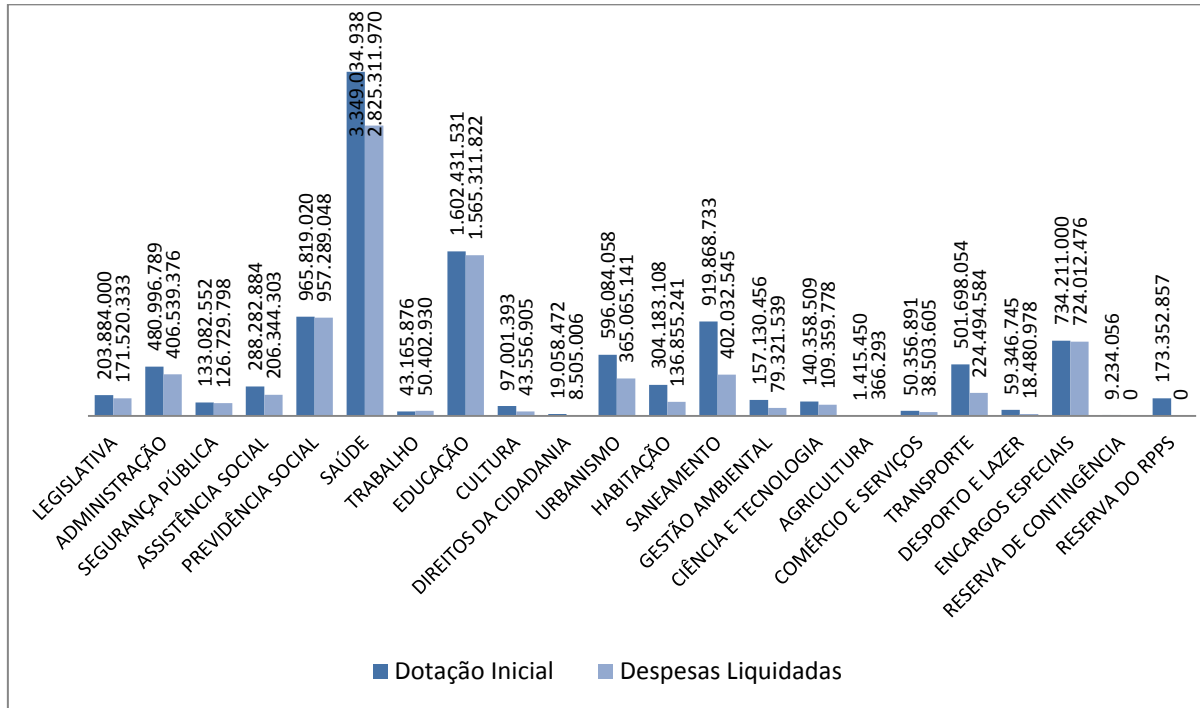
Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017). Elaboração própria

Cabe observar que, depois de concluídas as obras realizadas com recursos decorrentes de transferências supralocais, os municípios devem arcar sozinhos com as despesas de custeio exigidas para a manutenção das estruturas construídas. Ao ter que arcar integralmente com essas despesas, com o intuito de garantir que a sociedade continue extraindo utilidade do bem público oferecido, os municípios devem destinar parte dos recursos arrecadados para a manutenção desse patrimônio, fato que, conforme observou Rezende, Leite e Silva (2015) prejudica a governança do ente, considerando que ele se encontra inserido em um contexto de grande concentração fiscal e elevadas atribuições a desempenhar, em virtude das implicações que a forma federalista de república tem na repartição das receitas fiscais e das obrigações constitucionais que lhe são atribuídas.

Apresentando certa peculiaridade, o ano de 2017 corresponde ao último ano de vigência do PPAG 2014-2017 e primeiro ano do mandato do Prefeito Alexandre Kalil (PHS), que sucede Márcio Lacerda (PSB) na administração da cidade. Em seu primeiro dia de mandato, o novo prefeito exonerou cerca de 2.800 servidores. A decisão foi anunciada pelo vice-prefeito, Paulo Lamac (REDE) que antecipou que o primeiro projeto do executivo

seria uma reforma administrativa visando uma economia aos cofres públicos (KALIL..., 2017).

Gráfico 7. Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG – 2017 (R\$ 1,00)



Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2017). Elaboração própria

A prometida reforma ocorreu com a promulgação da Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017, que estabeleceu a nova estrutura orgânica da administração pública do poder executivo local (BELO HORIZONTE, 2017). No entanto, nesse ano as despesas com pessoal e encargos cresceram quase 10% em relação ao ano anterior, conforme apresentação elaborada para a Audiência Pública de Prestação de Contas referente ao 3º quadrimestre de 2017, em que pese a despesa com a administração ter diminuído, o que já vinha ocorrendo desde 2016.

Ao analisar a execução orçamentária da Prefeitura de Belo Horizonte ao longo do período de 2012 a 2017, verifica-se que o quadro de restrição fiscal de fato gerou distorções na alocação de recursos. Ao final de cada exercício financeiro é possível perceber que em algumas áreas os dispêndios inicialmente previstos não se concretizaram. Essas despesas não concretizadas geralmente estão associadas aos investimentos previstos nos instrumentos de planejamento em decorrência dos programas elaborados e propostos pela administração. Uma vez que esses dispêndios variam diretamente em

relação ao crescimento da economia e inversamente às taxas de juros praticadas no mercado, em um ambiente de escassez de recursos esse tipo de despesa flutuará de forma bem sensível às nuances dessas duas variáveis.

O total das despesas correntes também irá variar conforme o crescimento da economia, entretanto, considerando o caráter vinculado de algumas dessas despesas, como aquelas voltadas para as áreas da saúde e da educação, cuja determinação acerca do mínimo de recursos que nelas deve ser aplicado decorre, respectivamente, do disposto no art. 198 e no art. 212 da Constituição da República (BRASIL, 1988). As despesas para o desempenho dessas funções seguem uma proporção mínima definida por fatores externos ao desempenho da economia, variando mais em termos absolutos do que em termos relativos, se comparada com as demais funções de despesa do poder público municipal.

A análise dos gastos do poder público local ao longo dos últimos anos permite observar como se dá o exercício da função alocativa do governo, relacionada, como já mencionado, ao fornecimento de bens e serviços que por si só, o mercado não seria capaz de oferecer, tendo em vista suas características de bens públicos. Desse modo, é possível perceber como o aspecto político da despesa pública, conforme o dualismo político-técnico apresentado por Baleeiro (1997), é determinante face à escassez de recursos verificada durante parte desse período. Em outras palavras: ao fazer a escolha de onde aplicar os recursos disponíveis, reduzidos em virtude da crise, o poder público enfrenta o dilema de escolher quais necessidades da sociedade atender e, conseqüentemente, determinar qual grupo será mais assistido naquele momento. Infelizmente, em algumas situações, a permeabilidade à atuação de lobbies e a existência de outros mecanismos que favorecem a defesa de interesses escusos deturpam esse aspecto político da despesa, impedindo que interesses verdadeiramente coletivos sejam plenamente observados, impossibilitando a obtenção da máxima eficiência na aplicação dos recursos públicos.

3.2 Identificação das áreas mais afetadas pelo esforço de promoção do equilíbrio das contas públicas

Com o intuito de comparar a estrutura do orçamento anual, em termos de despesas fixadas por função, com a estrutura que esse mesmo orçamento apresenta após a execução dessas despesas, foi feita uma análise vertical ano a ano que possibilita verificar a representatividade de cada área de gasto ao início do exercício financeiro e a representatividade efetiva ao final do último bimestre de cada ano.

Tabela 2. Análise vertical - Dotação inicial x despesa liquidada (valores correntes), Belo Horizonte, MG (2012-2014)

FUNÇÃO	2012				2013				2014			
	DOTAÇÃO INICIAL	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE	ANÁLISE VERTICAL (%)	DOTAÇÃO INICIAL	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE	ANÁLISE VERTICAL (%)	DOTAÇÃO INICIAL	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE	ANÁLISE VERTICAL (%)
LEGISLATIVA	159.698.111	1,9%	117.191.852	1,8%	170.355.314	1,8%	137.186.349	1,8%	184.355.928	1,7%	184.355.928	2,3%
ADMINISTRAÇÃO	468.114.334	5,5%	385.578.775	5,8%	469.677.698	5,1%	418.023.152	5,5%	627.742.631	5,9%	505.331.208	6,3%
SEGURANÇA PÚBLICA	94.129.728	1,1%	67.742.039	1,0%	129.134.512	1,4%	79.235.945	1,0%	105.531.235	1,0%	86.178.896	1,1%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	236.791.691	2,8%	163.449.748	2,5%	243.309.265	2,6%	182.461.747	2,4%	269.420.930	2,5%	214.026.345	2,7%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	514.293.306	6,1%	541.819.275	8,1%	607.199.832	6,6%	600.295.795	7,9%	692.142.231	6,5%	680.965.584	8,5%
SAÚDE	2.149.711.373	25,3%	1.946.749.756	29,2%	2.444.972.594	26,5%	2.413.413.021	31,7%	2.965.494.235	27,7%	2.645.406.640	32,9%
TRABALHO	98.131.090	1,2%	96.254.646	1,4%	104.619.929	1,1%	104.619.929	1,4%	102.798.941	1,0%	95.460.498	1,2%
EDUCAÇÃO	1.286.638.972	15,2%	1.139.639.346	17,1%	1.361.820.716	14,8%	1.121.492.482	14,7%	1.741.291.516	16,2%	1.295.487.875	16,1%
CULTURA	73.307.800	0,9%	48.728.560	0,7%	102.931.124	1,1%	50.709.247	0,7%	104.273.030	1,0%	60.277.096	0,7%
DIREITOS DA CIDADANIA	18.441.751	0,2%	7.434.763	0,1%	16.840.340	0,2%	7.755.770	0,1%	14.524.464	0,1%	8.746.302	0,1%
URBANISMO	870.630.043	10,3%	575.683.208	8,6%	805.516.242	8,7%	568.984.504	7,5%	774.083.897	7,2%	451.685.778	5,6%
HABITAÇÃO	560.842.718	6,6%	235.613.880	3,5%	547.365.769	5,9%	268.733.283	3,5%	475.471.203	4,4%	185.055.244	2,3%
SANEAMENTO	607.665.543	7,2%	420.435.088	6,3%	438.478.170	4,8%	313.141.345	4,1%	1.030.635.492	9,6%	517.028.254	6,4%
GESTÃO AMBIENTAL	136.599.546	1,6%	94.865.435	1,4%	178.300.764	1,9%	110.800.193	1,5%	101.625.184	0,9%	67.739.950	0,8%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	109.515.566	1,3%	80.713.830	1,2%	109.244.127	1,2%	87.905.228	1,2%	127.392.036	1,2%	94.907.590	1,2%
AGRICULTURA	564.554	0,0%	327.950	0,0%	884.900	0,0%	360.965	0,0%	840.960	0,0%	602.669	0,0%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	51.813.874	0,6%	38.851.049	0,6%	59.437.898	0,6%	42.550.233	0,6%	58.758.577	0,5%	41.144.062	0,5%
TRANSPORTE	445.263.512	5,2%	192.307.820	2,9%	393.115.623	4,3%	407.467.990	5,4%	730.863.678	6,8%	359.992.104	4,5%
DESPORTO E LAZER	44.383.920	0,5%	23.428.455	0,4%	62.209.133	0,7%	33.738.307	0,4%	75.531.974	0,7%	33.876.002	0,4%
ENCARGOS ESPECIAIS	549.804.813	6,5%	487.404.872	7,3%	960.499.651	10,4%	660.442.533	8,7%	480.885.574	4,5%	460.381.508	5,7%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	7.206.958	0,1%	0	0,0%	10.293.441	0,1%	0	0,0%	53.740.774	0,5%	53.740.774	0,7%
RESERVA DO RPPS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	8.483.549.203	100%	6.664.220.347	100%	9.216.207.042	100%	7.609.318	100%	10.717.404.490	100%	8.042.390	100%

Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2018). Elaboração própria

Tabela 3. Análise vertical - Dotação inicial x despesa liquidada (valores correntes), Belo Horizonte, MG (2015-2017)

FUNÇÃO	2015				2016				2017			
	DOTAÇÃO INICIAL	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE	ANÁLISE VERTICAL (%)	DOTAÇÃO INICIAL	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE	ANÁLISE VERTICAL (%)	DOTAÇÃO INICIAL	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE	ANÁLISE VERTICAL (%)
LEGISLATIVA	195.843.700	1,8%	171.853.946	2,1%	215.315.100	1,9%	179.112.482	2,2%	203.884.000	1,9%	171.520.333	2,0%
ADMINISTRAÇÃO	604.283.520	5,5%	504.100.693	6,3%	553.819.173	4,8%	426.048.782	5,2%	480.996.789	4,4%	406.539.376	4,8%
SEGURANÇA PÚBLICA	106.892.145	1,0%	106.736.395	1,3%	129.983.004	1,1%	118.106.033	1,4%	133.082.552	1,2%	126.729.798	1,5%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	280.277.055	2,5%	198.518.817	2,5%	288.702.104	2,5%	204.885.196	2,5%	288.282.884	2,7%	206.344.303	2,4%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	722.213.181	6,5%	757.587.964	9,4%	864.940.517	7,5%	833.252.904	10,2%	965.819.020	8,9%	957.289.048	11,3%
SAÚDE	3.258.427.052	29,4%	2.702.881.268	33,6%	3.549.220.436	30,7%	2.746.091.108	33,7%	3.349.034.938	30,9%	2.825.311.970	33,4%
TRABALHO	146.112.796	1,3%	107.963.875	1,3%	140.759.334	1,2%	94.868.474	1,2%	43.165.876	0,4%	50.402.930	0,6%
EDUCAÇÃO	1.803.364.360	16,3%	1.451.852.166	18,0%	1.693.187.312	14,7%	1.395.545.611	17,1%	1.602.431.531	14,8%	1.565.311.822	18,5%
CULTURA	92.398.662	0,8%	64.155.988	0,8%	93.294.729	0,8%	49.368.782	0,6%	97.001.393	0,9%	43.556.905	0,5%
DIREITOS DA CIDADANIA	14.263.659	0,1%	9.333.641	0,1%	19.702.244	0,2%	9.526.542	0,1%	19.058.472	0,2%	8.505.006	0,1%
URBANISMO	704.198.316	6,4%	303.041.591	3,8%	701.298.692	6,1%	388.156.579	4,8%	596.084.058	5,5%	365.065.141	4,3%
HABITAÇÃO	423.048.598	3,8%	167.165.879	2,1%	450.246.582	3,9%	125.944.327	1,5%	304.183.108	2,8%	136.855.241	1,6%
SANEAMENTO	1.175.002.666	10,6%	498.400.998	6,2%	1.010.993.109	8,8%	404.242.115	5,0%	919.868.733	8,5%	402.032.545	4,8%
GESTÃO AMBIENTAL	171.093.489	1,5%	86.630.391	1,1%	186.239.333	1,6%	85.369.609	1,0%	157.130.456	1,5%	79.321.539	0,9%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	136.936.937	1,2%	103.839.197	1,3%	126.394.237	1,1%	93.363.587	1,1%	140.358.509	1,3%	109.359.778	1,3%
AGRICULTURA	1.594.200	0,0%	683.292	0,0%	1.484.100	0,0%	505.863	0,0%	1.415.450	0,0%	366.293	0,0%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	49.182.407	0,4%	39.925.979	0,5%	60.947.092	0,5%	36.475.048	0,4%	50.356.891	0,5%	38.503.605	0,5%
TRANSPORTE	551.715.003	5,0%	240.875.801	3,0%	569.703.618	4,9%	215.911.545	2,7%	501.698.054	4,6%	224.494.584	2,7%
DESPORTO E LAZER	73.047.233	0,7%	39.734.387	0,5%	66.106.587	0,6%	26.448.274	0,3%	59.346.745	0,5%	18.480.978	0,2%
ENCARGOS ESPECIAIS	500.415.042	4,5%	499.011.187	6,2%	707.445.087	6,1%	712.294.798	8,7%	734.211.000	6,8%	724.012.476	8,6%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	70.107.934	0,6%	0	0,0%	7.194.072	0,1%	0	0,0%	9.234.056	0,1%	-	0,0%
RESERVA DO RPPS	0	0,0%	0	0,0%	115.565.414	1,0%	0	0,0%	173.352.857	1,6%	-	0,0%
TOTAL	11.080.417.955	100%	8.054.293.456	100%	11.552.541.876	100%	8.145.518	100%	10.829.997.372	100%	8.460.004	100%

Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2018). Elaboração própria

Posteriormente obteve-se a representatividade média de cada função de despesa comparando-se o total das despesas orçadas com o total das despesas executadas ao longo dos seis anos analisados – 2012 a 2017.

Tabela 4. Análise vertical - Dotação inicial x despesa liquidada, Belo Horizonte, MG (somatório 2012-2017)

FUNÇÃO	2012 - 2017			
	DOTAÇÕES INICIAIS	ANÁLISE VERTICAL (%)	LIQUIDADO ATÉ O 6º BIMESTRE 2017	ANÁLISE VERTICAL (%)
LEGISLATIVA	1.129.452.153	1,8%	961.220.891	2,0%
ADMINISTRAÇÃO	3.204.634.145	5,2%	2.645.621.986	5,6%
SEGURANÇA PÚBLICA	698.753.176	1,1%	584.729.106	1,2%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.606.783.929	2,6%	1.169.686.156	2,5%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	4.366.608.087	7,1%	4.371.210.570	9,3%
SAÚDE	17.716.860.628	28,6%	15.279.853.762	32,5%
TRABALHO	635.587.966	1,0%	549.570.351	1,2%
EDUCAÇÃO	9.488.734.407	15,3%	7.969.329.301	17,0%
CULTURA	563.206.738	0,9%	316.796.578	0,7%
DIREITOS DA CIDADANIA	102.830.930	0,2%	51.302.026	0,1%
URBANISMO	4.451.811.248	7,2%	2.652.616.801	5,6%
HABITAÇÃO	2.761.157.978	4,5%	1.119.367.854	2,4%
SANEAMENTO	5.182.643.713	8,4%	2.555.280.346	5,4%
GESTÃO AMBIENTAL	930.988.772	1,5%	524.727.117	1,1%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	749.841.412	1,2%	570.089.210	1,2%
AGRICULTURA	6.784.164	0,0%	2.847.032	0,0%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	330.496.739	0,5%	237.449.975	0,5%
TRANSPORTE	3.192.359.488	5,2%	1.641.049.844	3,5%
DESPORTO E LAZER	380.625.592	0,6%	175.706.403	0,4%
ENCARGOS ESPECIAIS	3.933.261.167	6,4%	3.543.547.374	7,5%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	157.777.235	0,3%	53.740.774	0,1%
RESERVA DO RPPS	288.918.271	0,5%	0	0,0%
TOTAL	61.880.117.938	100%	46.975.743.457	100%

Fonte: dados básicos: Prefeitura de Belo Horizonte – Contas Públicas (2018). Elaboração própria

A partir dos dados obtidos constatou-se que, sistematicamente, as despesas efetivamente executadas com algumas funções superaram sua proporção inicial, considerando as dotações de recursos fixadas inicialmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por outro lado, outras funções de despesa revelaram um déficit sistemático quando feita a mesma comparação. Embora a elaboração da LOA seja precedida de audiências públicas que buscam promover a discussão sobre determinados programas, de consultas diretas a sociedade por meio dos chamados “Orçamentos Participativos”, sem falar da discussão e aprovação que ocorre no legislativo, se as receitas previstas nesse instrumento não se concretizarem, a execução das despesas, objeto de discussão e deliberação, nele fixadas também não se efetivará.

Dentro do grupo daquelas em que os gastos efetivos representaram uma “fatia” maior no orçamento do que o inicialmente previsto estão as despesas com o poder legislativo local, administração do poder executivo, previdência social, educação e saúde, que juntos representam 66,5 % do total das despesas liquidadas no período. Embora a proporção das despesas efetivas com as funções trabalho (1,2 %) e segurança pública (1,2 %), em média, tenham sido maiores dos que a proporção daquelas inicialmente orçadas (1,0 % e 1,1 %, respectivamente), não se trata de um fenômeno que se possa verificar ao longo de todos os anos. Desse modo, observa-se entre 2015-2017, uma aplicação relativamente maior de recursos para a área de segurança pública, que não ocorrera entre 2012-2014, ao menos não na mesma proporção. De forma análoga, porém com inversão dos períodos de aumento relativo e redução relativa do gasto, está a função trabalho na qual se observa uma aplicação efetiva de recursos relativamente maior nos três primeiros anos da série estudada, 2012-2014, se for considerado o total orçado com o total liquidado, por ano.

Acredita-se que no caso das despesas com as funções Trabalho e Segurança Pública, essas variações de fato evidenciem uma preocupação, ora menor ora maior, do poder público em relação a determinadas áreas, tendo em vista os programas e as ações propostas por cada governo. No caso das demais funções de despesa que “consumiram” uma parcela de recursos relativamente maior do que o inicialmente esperado acredita-se que a presença de despesas de custeio elevadas tornem rígidos os gastos nessas áreas, de modo que, ao tornarem-se menores as despesas com investimento e, mantendo-se constante as despesas correntes, obviamente estas se tornarão relativamente maiores. Algo parecido ocorre com os gastos em saúde e educação, que sozinhos representaram em média certa de 50 % do total das despesas. Entretanto, a rigidez dos gastos nessas duas áreas não ocorre só em virtude da comparação do gasto entre despesas correntes e investimentos, mas muito em virtude da vinculação constitucional que parte das receitas possui, sendo obrigatório a sua destinação nessas áreas.

No grupo das despesas cuja representatividade no orçamento mostrou-se muito menor do que o inicialmente previsto, encontram-se as despesas com as funções Urbanismo, cuja representatividade era de 7,2% em média, mas considerando a despesa executada, esta representou 5,6% das despesas totais; Habitação que fora orçada representando 4,5% do total de despesas, mas sua execução só equivaleu a 2,4% das despesas e a função Saneamento, cujos recursos destinados à execução dos programas voltados para essa função foram bem menores, de fato, do que fora previsto inicialmente. Em média, entre 2012 e 2017, as despesas fixadas com Saneamento representavam 8,4%

do total das despesas orçadas, no entanto, considerando as despesas liquidadas nesse período, estas representam 5,4% do total das despesas de fato executadas.

Como pontuado na seção anterior, muitos dos recursos cuja aplicação estava prevista para a área de saneamento, têm sua origem associada ao financiamento realizado por organismos internacionais, ou repasse de recursos por parte dos governos supralocais. No caso dos investimentos em Habitação, a realização dos repasses e contratação dos financiamentos inicialmente previstos como fonte de recursos para os investimentos na área, é fundamental para o alcance das metas previstas pelo governo local. Muitas vezes os recursos destinados aos investimentos nessas áreas ingressam no orçamento local sob a forma de transferências voluntárias da União, ou do Estado, não decorrendo, portanto de determinação constitucional. Uma vez que essas receitas possuem maior irregularidade de fluxo, a efetivação dos gastos que as tem como contrapartida fica comprometida.

Com a queda na atividade econômica após 2013, os recursos alocados nas funções cujos programas e ações estavam relacionados a despesas de investimento mostraram-se bem menores do que o inicialmente previsto, como é o caso das despesas em saneamento, urbanismo e habitação. Isso acontece porque é necessária certa abundância de recursos para a realização de investimentos e a expansão do patrimônio público. Desse modo, em tempos de escassez de recursos, as despesas com investimentos serão mais sensíveis à indisponibilidade de recursos.

3.3 Verificação das possíveis consequências do baixo gasto do poder público local em determinadas áreas.

Conforme as ideias que deram origem à *Teoria da Escolha Pública (Public Choice)*, apresentadas ao longo da revisão bibliográfica feita no capítulo 2, existe um problema em se ter indivíduos em grupos sujeitos à escolha entre o que é melhor para o grupo e o que é melhor para si. Diante da escassez de recursos, a relevância dessa escolha torna-se ainda maior, uma vez que, como já colocado, o principal argumento da *Public Choice* é que, tanto no mercado, quanto na política os indivíduos tem a mesma motivação: a maximização do interesse próprio. No entanto, a escassez de investimentos em algumas áreas pode trazer grandes transtornos à população das cidades. Aqueles que habitam locais que carecem da infraestrutura apropriada para solucionar (ou mesmo atenuar) problemas típicos das metrópoles brasileiras demandam mais dos governos a capacidade de colocar de lado os interesses próprios e decidir considerando as necessidades da sociedade

Todos os anos, com a chegada da estação chuvosa, Belo Horizonte enfrenta sérios problemas com enchentes e alagamentos. Segundo matéria publicada pelo jornal Hoje em Dia, em 25 de setembro de 2015, as obras de intervenção que impediriam inundações em avenidas importantes da cidade não ficariam prontas antes de 2017. De acordo com a mesma matéria, Belo Horizonte estaria seguindo a tendência nacional em priorizar reconstrução em detrimento de prevenção. Dos R\$ 6 bilhões gastos pelo governo federal em ações de proteção e defesa civil, entre 2005 e 2014, 98 % foram destinados à emergência. Os recursos destinados à prevenção somam apenas 2 % do montante (LOUISE; ALVES, 2015).

O problema das enchentes parece seguir ainda sem solução. No dia 02 de março de 2018, um temporal atingiu a cidade desde o começo da manhã. A avenida Barão Homem de Melo, região oeste, ficou totalmente alagada nos dois sentidos na altura do prédio sede do SEBRAE e um van escolar ficou ilhada na Avenida Silva Lobo, na altura da Rua Coruripe. Três crianças precisaram ser resgatadas pelos Bombeiros (COHEN, 2018). No dia 22 de março de 2018, As avenidas Vilarinho e Elias Antônio Issa, ambas na região de Venda Nova, ficaram alagadas. Foram 13 os alertas de risco de transbordamento de córregos na região da Pampulha, Nordeste e Venda Nova, emitidos pela Defesa Civil naquele dia (CHUVA..., 2018).

A escassez de investimentos em áreas como mobilidade urbana, por exemplo, também resulta em problemas que afetam o cotidiano das pessoas. Mais do que isso, o gasto reduzido em despesas de investimento em transporte e mobilidade urbana gera entraves para o desenvolvimento da economia local, inclusive. A ausência de mobilidade urbana dificulta o acesso das pessoas aos hipercentros varejistas de consumo, a ponto de fazê-las desistir de comprar. Em pesquisa realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil), constatou-se que 52% dos motoristas já desistiram de alguma comprar por não ter onde estacionar. Além de identificar o impacto da mobilidade nas decisões de compra da população, essa mesma pesquisa identificou a opinião das pessoas sobre a qualidade do transporte público. Oito em cada dez brasileiros que moram em capitais estão insatisfeitos com o trânsito. Aqueles insatisfeitos com o transporte público representam 71% dos entrevistados, sete em cada 10 (CNDL; SPC BRASIL, 2018).

Outro problema grave, típico de grandes cidades e que poderia ser amenizado com ações do poder público é o da falta de moradia. No caso de específico da Região Metropolitana de Belo Horizonte, segundo relatório divulgado pelo Núcleo Práxis, da

Escola de Arquitetura da UFMG, nas 24 ocupações que foram objeto de estudo, havia mais de 14 mil famílias, totalizando cerca de 50 mil pessoas (BITTENCOURT; *et al.* 2016). O site “Brasil de Fato” divulgou matéria que aponta que, segundo dados da prefeitura, entre 1994 e 2015, foram construídas apenas 24 mil casas na capital mineira, nove mil delas destinadas a reassentar famílias que viviam em situação precária, números insuficientes frente ao déficit de 65 mil unidades (PÉRICLES, 2016).

Todas essas informações corroboram o fato de que quando algumas áreas não recebem os investimentos necessários e o poder público não despense os recursos suficientes para o desempenho de algumas funções, os resultados são eventos que impactam de forma negativa, diretamente, na vida da população. A ocorrência de enchentes e alagamentos, situações de falta de mobilidade urbana e a existência de pessoas vivendo em moradias com condições precárias de habitação, revelam as áreas cuja destinação de recursos ainda é insuficiente para a superação dos problemas que precisam ser enfrentados. A identificação desses setores é requisito fundamental para a melhor alocação dos recursos que estão sob a gestão dos governos locais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de um tema como o das finanças públicas requer uma série de reflexões, especialmente no que tange aos mecanismos através dos quais o poder público capta os recursos, assim como àqueles que permitem que mais tarde esses mesmos recursos sejam convertidos em bens e serviços à sociedade. De acordo com as definições apresentadas, tanto as ciências das finanças quanto a própria atividade financeira do Estado estão relacionadas a obtenção, gestão e emprego de recursos com intuito de alcançar suas finalidades.

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Lei 101/2000 (BRASIL, 2000) e o conseqüente fortalecimento da instituição orçamentária no Brasil estabeleceram as condições necessárias de planejamento, controle e transparência. À medida que o Orçamento Público evoluiu, de modo a estruturar e traduzir as demandas da sociedade em ações e programas, cujo objetivo é a transformação de determinada realidade (urbanização de zonas da “cidade informal”, expansão dos serviços de educação básica ou ampliação do alcance dos serviços de saúde), o Orçamento torna-se uma peça que reflete as prioridades dos governos no momento em que é elaborado.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA), através da qual o Orçamento Anual dos governos é instrumentalizado, são fixadas as despesas referentes a cada área de ação do poder público (saúde, educação, trabalho, etc...). Essas despesas possuem sua contrapartida no ingresso dos recursos necessários para sua efetivação nos cofres do ente executor dos programas aos quais essas despesas estão vinculadas. Entretanto, a depender de uma gama de fatores, muitas vezes a captação dos recursos indicados como fonte de financiamento para a execução daquelas despesas não se concretiza, inviabilizando os investimentos e gastos inicialmente previstos no Orçamento.

Com as atribuições constitucionalmente conferidas aos Municípios a partir de 1988, esses entes se tornam pessoas jurídicas de direito interno, dotados de poderes executivo e legislativo e capacidade administrativa através de sua lei orgânica. Entretanto, a concentração da arrecadação nas esferas dos entes supralocais, em decorrência do Pacto Federativo, tal qual consagrado na Carta Magna, torna os municípios extremamente dependentes das transferências constitucionais para a manutenção dos serviços por eles prestados. Ao transferir para esses entes diversas responsabilidades relacionadas à prestação de serviços públicos, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu para os

municípios obrigações que, dada a ausência de infraestrutura e a baixa capacidade de arrecadar, muitos não são capazes de cumprir, ao menos com a qualidade necessária a satisfazer de fato as necessidades dos cidadãos.

Em circunstâncias de escassez de recursos, os gestores públicos devem decidir onde os recursos disponíveis deverão ser alocados. No entanto, ao contrário da premissa de que esses agentes políticos tomam suas decisões levando em consideração a supremacia do interesse público, na verdade é provável que esses indivíduos estejam sob o dilema de decidir entre o que é melhor para si e o que é melhor para todos. Ao aplicar o método da ciência econômica aos objetos de estudo das ciências políticas, o programa de investigação conhecido como Teoria da Escolha Pública permitiu sustentar a hipótese de que as escolhas coletivas também estão sujeitas às mesmas influências que aquelas tomadas pelos indivíduos na vida privada.

Diante das vicissitudes da economia, em períodos de recessão, os governos devem decidir como, quando e onde gastar, condicionados pela escassez de recursos característica desses períodos. A partir dessa constatação e, posteriormente, da análise detida dos dados orçamentários e financeiros divulgados pela Prefeitura de Belo Horizonte, tornou-se possível responder a seguinte pergunta: *quais impactos podem ser verificados na efetivação das despesas do poder público local, em virtude da restrição de receitas relacionadas à crise econômica que o país enfrenta?*

Estabelecido o quadro de restrição fiscal, as despesas com as ações e programas associados a algumas funções de governo situam-se aquém das necessidades identificadas. Tal redução pode ser verificada tanto quando se observa o total de recursos alocados para cada função no início do exercício, quanto, de forma mais acentuada, no total dispendido efetivamente. Eventos externos influenciaram a alocação de recursos em funções como transporte e saneamento, durante o período estudado. O fato de Belo Horizonte ser uma das cidades sede da Copa do Mundo 2014 exigiu que a capital investisse em infraestrutura de transporte para viabilizar o acesso das pessoas aos locais de eventos, mais de R\$ 1 bilhão foram gastos com as obras do sistema BRT. A candidatura do Conjunto Arquitetônico da Pampulha a patrimônio mundial da humanidade também exigiu gastos consideráveis com a revitalização do local.

Em que pese os gastos relevantes nas áreas mencionadas, a trajetória da despesa total da Prefeitura de Belo Horizonte entre 2012 e 2017 acompanhou a variação do

PIB, evidenciando que o montante aplicado pelo poder público em um determinado período é bastante sensível ao nível de atividade econômica daquele mesmo período.

Diante de um cenário de escassez de recursos o poder público busca o equilíbrio fiscal reduzindo as despesas que possuem maior flexibilidade orçamentária, ou seja, aquelas cujo gasto total não decorra de determinação legal ou de vinculação a receitas específicas. Isso posto, verifica-se que as áreas de gasto mais afetadas pelo esforço de contenção de despesas foram aquelas relacionadas às funções habitação, saneamento e transporte. Grande parte das despesas nessas áreas ocorre sob a forma de investimento, tratando-se por tanto de despesas de capital. Considerando que em períodos de crise econômica a taxa de investimento cai drasticamente, é natural que despesas desse tipo sejam reduzidas.

Finalmente, as consequências da escassez de investimentos em algumas áreas, materializam-se em problemas de múltiplas dimensões. A falta de obras de saneamento contribui para o agravamento dos problemas gerados pelas chuvas, causando danos materiais e até mortes. A ausência de investimentos suficientes na área de habitação contribui para o aumento do déficit habitacional, que dentre outras consequências, reflete na expansão das ocupações urbanas, áreas que, devido à zona urbana informal onde estão incertas, não são alcançadas por todos os serviços prestados pelo poder público local. Em relação à escassez de gastos em transporte, há evidências de que a ausência de soluções eficazes de locomoção impacta diretamente no comércio varejista, comprometendo o desenvolvimento econômico local.

Percebe-se, a partir dessas observações, que os impactos verificados na alocação de recursos orçamentários em virtude do cenário de restrição de receitas, repercutem principalmente no bem estar dos cidadãos, que são os destinatários finais dos bens e serviços oferecidos pelo Município.

BIBLIOGRAFIA

ALÉM, A. C; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15ª ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores Fiscais**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/.../FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>>.

Acesso em 12 ago. 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº11.065, 1º de agosto de 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11065/2017>>.

Acesso em 05 mai. 2018.

BITTENCOURT, R. R.; NASCIMENTO, D. M., GOULART, F. F. **Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Práxis, UFMG. Belo Horizonte. 2016. Disponível em: <<https://issuu.com/praxisufmg/docs/relato-ocupa-jun2016>>. Acesso em 13 de mai. 2018.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 4ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, Nº 53, P. 159-179, 2001. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=FR1pHtwMeAYC&oi=fnd&pg=PA159&dq=tullock+escolha+p%C3%BAblica&ots=MwnGIZZEX&sig=aVz0Dn5GyCWsyVMDDtbeaDgzYfw#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em 17 de abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 5 jan. 2018.

_____. **Lei nº 4.320, 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 5 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivl_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 5 jan. 2018.

CASTRO, L. B.; GIAMBIAGI, F.; HERMANN, J.; VILELLA, A. **Fim de ciclo: o governo Dilma in Economia Brasileira Contemporânea: 1945 a 2015**. 4ª ed. São Paulo: Elsevier, 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Despesas da Câmara e da PBH foram apresentadas em audiência**. Belo Horizonte. 22 de fev. 2017. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2017/02/despesas-da-c%C3%A2mara-e-da-pbh-em-2016-foram-apresentadas-em-audi%C3%Aancia>>.

Acesso em: 20 de mai. 2018.

CHUVA forte provoca alagamentos em Belo Horizonte e na região metropolitana. **G1 MG**, Belo Horizonte. 22 mar. 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/chuva-forte-provoca-alagamentos-em-belo-horizonte-e-na-regiao-metropolitana.ghtml> >. Acesso em: 12 mai. 2018.

COHEN, B. **Tempestade provoca alagamentos, enxurrada e deixa trânsito caótico em BH.** em.com.br Gerais. Belo Horizonte, 02 de mar. 2018. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/03/02/interna_gerais,941325/tempestade-provoca-alagamentos-enxurrada-e-deixa-transito-caotico-em.shtml >. Acesso em 12 de mai. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOGISTAS; SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO (Brasil). **Impactos da mobilidade urbana no varejo.** [S.l.], 2018. Disponível em: < <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/4031> >. Acesso em 13 de mai. 2018.

CRUZ, A. A. B. R. Teoria da escolha pública: uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”. **Revista Virtual Faculdades Milton Campos**, v. 9, p. 1, 2011. Disponível em: < <http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antonioaugustocruzteoriadaescolhapublica.pdf> >. Acesso em 04 de mar. 2018.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista Virtual Ponto e Vírgula**, n. 6, p. 201-207, 2009. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349> >. Acesso em 17 de abr. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. **Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe: La región Alcanza las metas internacionales del hambre.** Roma, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/a61ce773-fefc-4481-8396-e4641f62b4f1/>>. Acesso em 25 nov. 2017.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário.** São Paulo: Atlas, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas econômicas.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=19440&t=series-historicas>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

KALIL exonera funcionários de cargos comissionados em seu primeiro dia. **O Tempo**, Belo Horizonte. 02 jan. 2017. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/kalil-exonera-funcion%C3%A1rios-de-cargos-comissionados-em-seu-primeiro-dia-1.1418138>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

LOUISE, A; ALVES, L. **Prevenção de enchentes em BH só em 2017.** Hoje em Dia, Belo Horizonte. 25 de set. 2015. Disponível em: < <http://hojeemdia.com.br/horizontes/preven%C3%A7%C3%A3o-de-enchentes-em-bh-s%C3%B3-em-2017-1.324309> >. Acesso em: 12 de mai. 2018.

- MIRANDA, B; CÂMARA, L. **Gastos da prefeitura com o MOVE sobem 33%**. O Tempo, Belo Horizonte. 14 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/gastos-da-prefeitura-de-belo-horizonte-com-o-move-sobem-33-1.788743>>. Acesso em: 31 mar. 2018.
- MOREIRA, A. M. **O Federalismo brasileiro e a repartição de receitas tributárias** in Federalismo e Tributação. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. P. 151-170.
- OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec Editora Ltda, 2009.
- PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão pública municipal**. Curitiba: CRV, 2017.
- PEREIRA, P. T. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997 (2.º), 419-442. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em 04 de mar. 2018.
- PÉRICLES, L. **As ocupações urbanas, a luta pela moradia e o direito à cidade**. Brasil de Fato. Belo Horizonte, 06 de dez. 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/12/06/as-ocupacoes-urbanas-a-luta-pela-moradia-e-o-direito-a-cidade/>>. Acesso em 13 de mai. 2018.
- PIMENTEL, T. **Conjunto da Pampulha ganha título de Patrimônio Mundial da Unesco**. G1MG, Belo Horizonte. 17 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2016/07/conjunto-da-pampulha-ganha-titulo-de-patrimonio-mundial-da-unesco.html>>. Acesso em 04 mai. 2018.
- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 7ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.
- PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal**, Volume 25, pp. 16-25, 2006. Disponível em <<http://www.redalyc.org/html/3071/307127127002/>>. Acesso em 25 nov. 2017.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Audiência pública de prestação de contas – 3º trimestre/2017**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estruturadegoverno/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/PPAG%2020142017/Apresenta%C3%A7%C3%B5es%20Audi%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlicas/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%203%20quad%202017%20PBH.pdf>> Acesso em 05 de mai. 2018.
- _____. **Contas públicas**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas>>. Acesso em 04 de mar. 2018.
- _____. **PBH divulga orçamento de 2017 com déficit de R\$ 319 milhões**. Belo Horizonte, 12 de mar. 2018.< Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-divulga-orcamento-de-2017-com-deficit-r319-milhoes>>. Acesso em: 20 de mai. 2018.

QUINTELA, G. C. A. **Necessária re-significação do federalismo brasileiro na modernidade líquida** *in* Federalismo e Tributação. Vol. 4. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. P. 3-19.

REZENDE, F. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma no processo orçamentário.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

REZENDE, J. B.; LEITE, E. T.; SILVA, L. A. N. **Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência** *in* Federalismo e Tributação. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. P. 199-222.