

**Universidade Federal da Paraíba**

**PRÓ-REITORIA PARA ASSUNTOS DO INTERIOR**

**CENTRO DE HUMANIDADES**

**MESTRADO EM ECONOMIA**

**"ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNABILIDADE: UM ESTUDO  
DOS GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE 1993 - 1998"**

**WILSON ROBERTO DA SILVA**

**Prof. PAULO ORTIZ ROCHA DE ARAGÃO, PhD**

**Orientador**

**CAMPINA GRANDE/PB**

**2000**

**"ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNABILIDADE:  
UM ESTUDO DOS GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE  
1993 - 1998"**

**WILSON ROBERTO DA SILVA**

**“ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNABILIDADE: UM ESTUDO DOS  
GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE 1993 - 1998”**

Dissertação de Mestrado apresentada à  
Coordenação do Curso de Mestrado em Economia  
da Universidade Federal da Paraíba, como parte  
das exigências para obtenção do Grau de Mestre.

**Área de Concentração:** ECONOMIA RURAL E REGIONAL

**Orientador:** Prof. PAULO ORTIZ ROCHA DE ARAGÃO, PhD

**Co - Orientador:** Prof. FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO, Doutor

**CAMPINA GRANDE/PB**

2000



S586o Silva, Wilson Roberto da.  
"Orçamento participativo e governabilidade : um estudo dos gastos públicos em Campina Grande 1993 - 1998" / Wilson Roberto da Silva. - Campina Grande, 2000.  
91 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades, 2000.  
"Orientação : Prof. Dr. Paulo Ortiz Rocha de Aragão, Prof. Dr. Francisco de Paula Barreto Filho".  
Referências.

1. Orçamento Público - Campina Grande - PB. 2. Orçamento Participativo - Campina Grande. 3. Governabilidade. 4. Gastos Públicos. 5. Dissertação - Economia. I. Aragão, Paulo Ortiz Rocha de. II. Barreto Filho, Francisco de Paula. III. Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande (PB).

CDU 336.14(813.3)(043)

**WILSON ROBERTO DA SILVA**

**Título: "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNABILIDADE: UM ESTUDO DOS  
GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE 1993 - 1998"**

**Aprovado em 19 de setembro de 2000**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. PAULO ORTIZ ROCHA DE ARAGÃO, PhD  
**Orientador**

---

Prof. FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO, Dr  
**Examinador**

---

Prof. ELBIO TROCCOLI PAKMAN, PhD  
**Examinador**

*A Deus, por ser o Alfa e o Omega da vida.*

*À Família, incluindo aqui os amigos mais achegados que um irmão.*

*Aos que fazem, pensam, discutem e lutam em prol de um orçamento público como instrumento de justiça e consolidação de uma cidadania livre, democrática e fraterna.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Paulo Ortiz Rocha de Aragão – PhD, por seus ensinamentos, bem como por sua orientação e estímulo no trabalho de pesquisa e dissertação.

Ao Prof. Francisco de Paula Barreto Filho, pelas sugestões dadas nesta caminhada.

À Família, pelo carinho nos momentos mais críticos.

Aos professores do Mestrado em Economia pela contribuição na construção deste trabalho.

Aos colegas de Mestrado pelo convívio e as parcerias possíveis.

Aos colegas do DAC/UFPB e do DECON/UEPB, pelo incentivo.

Aos profissionais da Prefeitura Municipal de Campina Grande que possibilitaram acesso aos dados necessários à realização deste trabalho.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	viii
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	x
<b>RESUMO</b> .....	xiii
<b>ABSTRACT</b> .....	xiv
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPITULO 1 – UMA SÍNTESE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	8
1.1 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO .....	8
1.2 LEI 4.320/64 E O ORÇAMENTO PÚBLICO .....	11
1.3 EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	16
1.4 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM ORÇAMENTO PROGRAMA .....	18
1.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	20
1.6 CONTROLE E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	24
<b>CAPITULO 2 – ESTUDO DOS GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE (PB)</b> .....	26
2.1 DADOS SOBRE O MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE (PB) .....	26
2.2 CAMPINA GRANDE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	27
2.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS (1993-1998) .....	33
2.3.1 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIA E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS .....	33
2.3.2 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS SOB CRITÉRIO ECONÔMICO .....	35
2.3.3 COMPARATIVO ENTRE PREVISÃO E ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL .....	39
2.3.4 COMPARATIVO ENTRE RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVISTA E ARRECADADA .....	41
2.3.5 COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIA E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS .....	42
2.3.6 COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SOB CRITÉRIO ECONÔMICO .....	44
2.3.7 APLICAÇÃO DOS RECURSOS POR FUNÇÃO .....	48
2.3.8 DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA .....	58

2.3.9 DEMONSTRATIVO EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.....	71
2.3.10 DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS COM PESSOAL ...	73
<b>CAPITULO 3 – FORMULAÇÃO DE CRITÉRIOS E METODOLOGIA PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM CAMPINA GRANDE .....</b>	<b>75</b>
3.1 JUSTIFICATIVA .....	75
3.2 CRITÉRIOS GERAIS.....	76
3.3 CRITÉRIOS TÉCNICOS.....	79
3.4 CRITÉRIOS REGIONAIS .....	84
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>89</b>

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998.....	34
TABELA 2	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES SOB CRITÉRIO ECONÔMICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	36
TABELA 3	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	38
TABELA 4	COMPARATIVO ENTRE PREVISÃO DAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994 À 1998 .....	40
TABELA 5	COMPARATIVO ENTRE RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVISTA E ARRECADADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994 À 1998 .....	41
TABELA 6	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	43
TABELA 7	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	44
TABELA 8	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	46
TABELA 9	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	47
TABELA 10	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 .....	49
TABELA 11	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994 .....	51
TABELA 12	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1995 .....	52

TABELA 13	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1996 .....	53
TABELA 14	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1997 .....	55
TABELA 15	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998 .....	56
TABELA 16	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993.....	58
TABELA 17	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994.....	61
TABELA 18	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1995.....	63
TABELA 19	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1996.....	65
TABELA 20	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1997.....	67
TABELA 21	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998.....	69
TABELA 22	DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998 .....	72
TABELA 23	DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS COM PESSOAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998.....	73

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	35
GRÁFICO 2	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES SOB CRITÉRIO ECONÔMICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	37
GRÁFICO 3	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	39
GRÁFICO 4	COMPARATIVO ENTRE PREVISÃO DAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994 À 1998 .....	41
GRÁFICO 5	COMPARATIVO ENTRE RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVISTA E ARRECADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1995 À 1998 .....	42
GRÁFICO 6	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	43
GRÁFICO 7	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	45
GRÁFICO 8	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	47
GRÁFICO 9	COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 À 1998 .....	48
GRÁFICO 10	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 .....	50
GRÁFICO 11	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994 .....	51
GRÁFICO 12	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1995 .....	52

GRÁFICO 13	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1996 .....	53
GRÁFICO 14	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1997 .....	55
GRÁFICO 15	DEMONSTRATIVO DAS APLICAÇÕES DOS RECURSOS POR FUNÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998 .....	57
GRÁFICO 16	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993 .....	59
GRÁFICO 17	DELTA – DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1993.....	60
GRÁFICO 18	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994 .....	62
GRÁFICO 19	DELTA – DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1994.....	63
GRÁFICO 20	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1995 .....	64
GRÁFICO 21	DELTA - POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1995 .....	65
GRÁFICO 22	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1996 .....	66
GRÁFICO 23	DELTA – DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1996.....	67
GRÁFICO 24	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1997 .....	68
GRÁFICO 25	DELTA – DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1997.....	69
GRÁFICO 26	DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998 .....	70

GRÁFICO 27	DELTA – DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998.....	71
GRÁFICO 28	DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998 .....	72
GRÁFICO 29	DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS COM PESSOAL DA EDUCAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE NO PERÍODO DE 1998.....	74

## RESUMO

**Título:** ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNABILIDADE: UM ESTUDO DOS GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE 1993 - 1998.

**Autor:** WILSON ROBERTO DA SILVA.

**Orientador:** Prof. PAULO ORTIZ ROCHA DE ARAGÃO, PhD.

**Co-Orientador:** Prof. FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO, Doutor.

Este trabalho analisa a evolução dos gastos públicos na cidade de Campina Grande nos anos de 1993 a 1998, tendo como objetivo prioritário estudar o comportamento das receitas e despesas do período. Com isto, busca-se realizar uma avaliação da execução orçamentária, e uma análise da influência ou não, da implantação do orçamento participativo na alocação dos recursos. As informações iniciais tratam de uma síntese histórica do orçamento público, partindo da relação entre: as constituições brasileiras e o orçamento público; a Lei 4.320/64 e o orçamento público; a evolução conceitual do orçamento; a experiência brasileira em orçamento programa; o orçamento participativo; e o controle e avaliação da execução orçamentária. Em relação ao processo dos gastos públicos no período estudado, identifica-se a arrecadação das receitas e aplicação das despesas, tendo como fator inovador do período estudado a implantação do orçamento participativo, embora neste período ainda não sejam perceptíveis a influência deste, no processo de distribuição dos recursos. Esta dissertação destaca a importância crucial numa gestão democrática de se ter critérios e uma metodologia para alocação de recursos, sugerindo procedimentos que podem ajudar na consolidação do Orçamento Participativo em Campina Grande. Conclui-se que os gastos públicos em Campina Grande, no período de 1993 a 1998, ressentiram-se da falta de uma metodologia que permitisse um tratamento diferenciado na aplicação dos recursos após a implantação do orçamento participativo.

## ABSTRACT

**Título:** SHARED BUDGET AND GOVERNABILITY: AN STUDY OF THE PUBLIC EXPENSES IN CAMPINA GRANDE 1993 - 1998.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNABILIDADE: UM ESTUDO DOS GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE 1993 - 1998.

**Autor:** WILSON ROBERTO DA SILVA.

**Orientador:** Prof. PAULO ORTIZ ROCHA DE ARAGÃO, PhD.

**Co-Orientador:** Prof. FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO, Doutor.

This Master Thesis analyses the evolution of the public expenses in the city of Campina Grande from 1993 to 1998. The primary objective is to study the behavior of the earnings and charges during the period. Therefore, we try to evaluate the budget execution and analyze the possible influence of the shared budget implantation in the a location of resources. The primary information are a historical synthesis of the public budget, starting from the relation between: the Brazilian constitution and the public budget; the Law No. 4.320/64 and the public budget; the evolution of the concept of budget; the Brazilian experience in budget programs; the shared budget; and the control and evaluation of the budget execution. Concerning the public expenses process in the period, the earnings collecting and the charges application are identified, appearing, as a new factor, the shared budget implantation, although in the period its influence is not perceptible in the resources distribution process. This paper detaches also the importance of having criteria and methodology on resources a location in a democratic administration. It suggests procedures that may help in the consolidation of the shared budget in Campina Grande. The public expenses in Campina Grande from 1993 to 1998 had a lack of methodology, so it would allow a different treatment in the resources application after the shared budget implantation.

# INTRODUÇÃO

Vivencia-se nos últimos anos uma preocupação cada vez maior com a questão da governabilidade. Problemas como a corrupção, desvio de dinheiro público despertam a atenção da população sobre:

1. O processo como os governos são selecionados, responsabilizados, monitorados e substituídos.
2. A capacidade dos governos gerirem recursos eficientemente, formular e implementar políticas públicas que atendam as demandas sociais nas diversas áreas como: saúde, educação, habitação, infra-estrutura etc.

Atualmente, busca-se identificar as funções do orçamento público, na contribuição para uma gestão governamental, em que as necessidades básicas da comunidade sejam percebidas e atendidas.

Conforme Richard Musgrave (1974), no mínimo pode-se dizer que o orçamento tem uma função alocativa, na medida em que ele promove o ajustamento na alocação dos recursos. Exemplo disso são os investimentos na infra-estrutura econômica; uma função distributiva, pois o orçamento viabiliza a implementação de políticas públicas de distribuição de renda; e uma função estabilizadora, na constante busca por uma estabilidade econômica.

No Brasil, o orçamento é consequência de dois processos anteriores, o Plano Plurianual de Investimentos (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Plano Plurianual de Investimentos (PPA), é um plano elaborado pelo Poder Executivo, votado pelo Poder Legislativo, que contém diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada. É apresentado ao final do primeiro ano de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de periodicidade anual, contém metas e prioridades que orientará a elaboração da Lei Orçamentária, disporá sobre alteração tributárias, estabelecerá política de aplicação das agências de fomentos etc. Como se verifica, o orçamento tem suas raízes no momento da elaboração do PPA, consolida-se quando prioridades são selecionadas através da LDO e se tem a

mensuração destas metas através do orçamento. O interesse cada vez maior de diversos atores sociais no planejamento e na execução dos gastos públicos tem contribuído para a realização de algumas novas experiências, visando uma maior participação popular. Esse processo, conhecido como Orçamento Participativo, promove uma maior integração entre governo e comunidade; nele, Executivo, Legislativo, ONG's e comunidade encontram-se para o debate e a elaboração de propostas que devam ser implementadas em relação às finanças públicas.

A grande questão é identificar se o orçamento participativo tem impacto significativo sobre a alocação dos recursos orçamentários.

Segundo Bernardo Kliksberg (1999), a participação comunitária no desenvolvimento econômico, outrora tema muito polêmico e objeto de grandes controvérsias, tem, a nível mundial, sido adotado como estratégia de ação por partes dos organismos internacionais, tais como: Banco Mundial que em 1996 publicou livro sobre participação; o BID que editou em 1997 um livro de consulta sobre participação; a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A participação tem uma legitimidade macroeconômica na medida em que todos os setores estejam representados e uma legitimidade gerencial, partindo do pressuposto de que o processo torna-se transparente.

Em 1997, o BID, através de relatório, destaca o Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre (RS), informando que esse processo propiciou à comunidade:

- expressar sua compreensão dos problemas cruciais enfrentados pela cidade;
- estabelecer prioridades dos problemas que merecem atenção mais imediata;
- selecionar as prioridades e gerar soluções práticas;
- ter oportunidade de comparar com as soluções criadas em outras regiões da cidade e em outros grupos de temas;

- decidir, com o apoio de técnicos do gabinete do prefeito, investir nos programas menos caros e mais factíveis de atender;
- tomar a decisão definitiva sobre a aprovação ou não, do plano de investimentos,
- revisar os êxitos e fracassos do programa de investimentos para melhorar seus critérios para o ano seguinte.

Campina Grande (PB), é a cidade escolhida para uma análise de comportamento sobre a realização dos gastos públicos, dentro de um contexto em que se estudou o orçamento público de duas diferentes gestões, que fazem opções distintas de abordagem deste orçamento.

## **OBJETIVO GERAL**

Analisar a realização dos gastos públicos na cidade de Campina Grande (PB), tendo como ponto inicial o planejamento através da LDO e Lei Orçamentária (LOA), comparando com os relatórios que mostram a execução orçamentária, para ver como a implementação do orçamento participativo tem afetado as prioridades e sua execução.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Comparar a receita orçada com a receita arrecadada;
- Observar comparativo da despesa autorizada com a realizada por categoria de despesa;
- Investigar os critérios utilizados para a escolha das prioridades orçamentárias;
- Estudar a metodologia de cálculo para efeito da alocação de recursos;

- Analisar as mudanças ocorridas nas categorias de despesas com vistas a determinar as mudanças de prioridade após a introdução do Orçamento Participativo.

## **LOCAL DE ESTUDO**

A cidade escolhida para ser estudada é a cidade de Campina Grande (Pb), porque esta cidade é uma das primeiras que está incluída na relação daqueles municípios brasileiros que implantaram o orçamento participativo. Esta metodologia tem como um dos principais objetivos uma participação de todos os atores sociais na formulação de prioridades e distribuição dos recursos administrados pelo poder público.

Pouco mais de 70 municípios, e apenas seis Estados, estão vivenciando esta experiência no Brasil, que tem como um dos principais destaques o fato de ser uma experiência de maior participação popular na formulação de políticas públicas. Também tendo este modelo inspirado processos similares em outros países, destacando-se as experiências da cidade do México, Buenos Aires e Montevideú.

## **PERÍODO**

O período escolhido é o de 1993 a 1998 pela oportunidade de se observar desempenhos diferentes, pois poderemos analisar o comportamento de duas administrações diferentes: Governo Félix Araújo e Gov. Cássio Cunha Lima, sendo o primeiro sem orçamento participativo e o segundo já com a introdução de um orçamento participativo. Poderemos também verificar a influência da implantação de um processo de maior participação pela comunidade, que é o Orçamento Participativo.

## **FONTES DE DADOS**

- Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada;
- Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Balanço Patrimonial;

Os relatórios citados, encontram-se no Relatório Econômico - Financeiro da Prefeitura Municipal de Campina Grande e referem-se ao período de 1993 a 1998, consultados junto à Prefeitura Municipal de Campina Grande.

## **METODOLOGIA**

Será usado o método comparativo, visando destacar a evolução das receitas e despesas de Campina Grande no período de 1993 a 1998.

Por ser uma pesquisa exploratória, que envolve levantamento documental, pois todos os dados que serão trabalhados constam de relatórios emitidos pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, têm-se como principal fonte de dados os relatórios financeiros que anualmente são encaminhados para análise ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que também são apresentados como prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo.

Pretende-se como estudo de caso, demonstrar a evolução histórica das principais fontes de recursos, como também, dos principais gastos públicos, realizados pelo Executivo.

Os dados que serão trabalhados partem de um comparativo entre a Receita Orçada com a Arrecadada, Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, trabalhando as fontes de recursos sob critério econômico, e as aplicações desses recursos por categoria econômica, por função e órgãos.

Serão feitas descrições dos dados, construção de índices e gráficos e avaliação dos dados obtidos através desses índices, por percentuais, pois esta comparação possibilita uma análise que não sofre a influência das mudanças de

moeda no nosso país, como também não é influenciada pelo impacto causado pela taxa de inflação anual.

Na análise, a ênfase será dada à execução da gestão financeira, que demonstra, na realidade, quais as reais prioridades da administração pública. Também observaremos se a implantação do orçamento público mudou a distribuição dos recursos no município.

A maior dificuldade é o fato deste processo de orçamento participativo estar em fase embrionária, e só a longo prazo, este impacto será melhor percebido quando o orçamento participativo estiver consolidado, mas será importante a avaliação do processo de transição de uma gestão para outra.

## **ESTRUTURA DO TRABALHO**

Este trabalho está organizado em 3 capítulos a seguir relacionados.

O Capítulo 1 trata de uma Síntese Histórica do Orçamento Público, e está dividido em seis partes. Na primeira parte é feito um resgate histórico das constituições brasileiras e suas relações com o orçamento público. Na segunda parte, trabalhou-se os principais tópicos da Lei 4.320/64, que é a Lei que sistematiza os procedimentos em Finanças Públicas, priorizando sempre sua relação com o orçamento público. Na terceira parte, demonstrou-se a evolução conceitual do orçamento público. Na quarta parte, destaca-se a experiência brasileira em orçamento programa. Na quinta parte, a ênfase é dada à metodologia que favorece a democratização do planejamento e execução das receitas e despesas públicas, conhecida como orçamento participativo. Na sexta parte, relacionou-se a importância do controle e avaliação da execução orçamentária.

O Capítulo 2 trata do Estudo dos Gastos Públicos em Campina Grande, no período de 1993 a 1998. Este capítulo contém três partes. Na primeira, apresentou-se os dados do município de Campina Grande, cidade objeto do nosso estudo nesse trabalho. Na segunda parte, relacionou-se o processo de implantação do orçamento participativo em Campina Grande. Na terceira parte são descritos e analisados os dados das Finanças Públicas em Campina Grande, trabalhou-se a composição das

receitas orçamentárias e extra-orçamentárias; e a composição das receitas sob critério econômico; comparando-se previsão e arrecadação das receitas correntes e de capital, receita orçamentária prevista e arrecadada, composição das despesas orçamentárias e extra-orçamentária, composição das despesas sob critério econômico, aplicação dos recursos por função, despesas por órgãos (autorizada e realizada), demonstrativo da evolução da aplicação das receitas na manutenção e desenvolvimento da educação, e demonstrativo da aplicação das receitas com pessoal.

O Capítulo 3 trata de Formulação de Critérios e Metodologia para Alocação de Recursos, e é dividido em quatro partes. Na primeira parte, apresentou-se a justificativa da necessidade de se ter critérios que sistematizem a distribuição dos recursos. Na segunda parte a ênfase é dada aos Critérios Gerais. Na terceira parte, relacionou-se os Critérios Técnicos e na quarta parte, destacou-se Critérios Regionais.

# CAPITULO 1

## UMA SÍNTESE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### 1.1 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO

A utilização dos recursos públicos arrecadados a partir de impostos pagos pela população sempre foi um segredo no Brasil. As informações sobre as razões das destinações são praticamente nulas.

Esta falta de transparência dos governantes se esconde atrás de conceitos técnicos e da complexidade natural dos atos administrativos.

Um documento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM 1971) indica que historicamente a questão orçamentária no Brasil, como em outros países, tem na cobrança de impostos seu ponto inicial, pois a população, na busca por participação nas decisões portuguesas, começa a criar revoltas tentando conquistar liberdade.

Apenas em 1808 são lançadas as bases do Direito Orçamentário Brasileiro, através do alvará que cria o Erário Público (Tesouro) e o Regime de Contabilidade. Esse sistema financeiro implantado pelo Governo Português buscava resolver problemas que surgiram com a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, ato do Príncipe Regente D. João VI, e também impedir alguns privilégios (a Inglaterra era um exemplo, pois se beneficiava de pagamento de impostos mais baixos), conforme se pode observar no documento do IBAM (1971), que citado anteriormente.

Na Constituição Imperial de 1824, são fixadas as primeiras normas sobre orçamento público brasileiro. Conforme ROURE (1926) esta Carta estabeleceu que a competência para fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta era só da Assembléia, mas entregou ao Imperador colaboração, por meio de sanção e ao Ministro da Fazenda, a da organização da proposta. O primeiro orçamento no entanto somente veio a ser sancionado a 15 de dezembro de 1830, referente ao

exercício de 1831-32, quase seis anos depois de entrar em vigor a Constituição de 1824.

O exercício financeiro até 1828 coincidia com o ano civil. A partir daquela data, até 1888, iniciava a 1º de julho e se encerrava a 30 de junho.

A primeira Constituição Republicana (1891) atribuiu a competência para elaborar a proposta orçamentária ao Poder Legislativo, nada referindo quanto à colaboração do Governo como fazia a Constituição de 1824. No Congresso a iniciativa de formular a proposta orçamentária coube à Câmara dos Deputados.

Embora o parlamento brasileiro da primeira república não admitisse oficialmente que o Poder Executivo lhe remetesse a proposta orçamentária, o Presidente da República influenciava as comissões parlamentares de finanças, através do líder da maioria.

Visando auxiliar o Congresso no controle do orçamento, a Constituição instituiu um Tribunal de Contas. A instalação do Tribunal de Contas, só ocorreu em 1893, teve originalmente competência para o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. O mecanismo de fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio

A Reforma Constitucional de 1926 eliminou as distorções relativas a inclusão na lei orçamentária de dispositivos estranhos à matéria orçamentária, introduzindo em seu texto o princípio da exclusividade. Proibiu, também, a concessão de créditos ilimitados, gerador de elevados déficits orçamentários, e estabeleceu que o orçamento anterior seria prorrogado se até 15 de janeiro o novo orçamento não estivesse em vigor. Proibiu a majoração de impostos, através da lei orçamentária, senão por lei ordinária e especial.

A Constituição de 1934 fez retornar a competência para elaboração do orçamento ao Poder Executivo, sob a responsabilidade direta do Presidente da República. Limitou, sem extinguir, a iniciativa parlamentar em matéria de recursos e gastos públicos. Tornou-se inadmissível, como objeto de deliberação, de projetos ou emendas, de qualquer das Câmaras, sempre que versassem sobre matéria tributária, ou que de uma ou outras resultasse aumento de gasto.

A Constituição de 1937 dedicou ao orçamento um capítulo específico. Estabeleceu que haveria junto à Presidência da República um Departamento para elaborar e fiscalizar a execução do orçamento, bem como para desenvolver estudos visando a economia e a eficiência dos serviços públicos. Quanto ao processo legislativo, a Constituição estabelecia que a proposta deveria ser encaminhada inicialmente à Câmara dos Deputados, a qual só podia pronunciar-se sobre as verbas globais constantes da proposta do Governo.

Porém, durante o Estado Novo, que vigorou de 1938 a 1945, a prerrogativa prevista para o Poder Legislativo não chegou a ser exercida, uma vez que as Casas Legislativas não foram instaladas e, assim sendo, os orçamentos foram elaborados e aprovados pelo Presidente da República.

A Constituição de 1946 silenciou sobre o órgão do Poder Executivo que, em caráter permanente, deveria elaborar a proposta orçamentária. Foi, no entanto, mantido em seu texto a competência do Poder Executivo para elaborar a proposta orçamentária. Foi mantida, também, a exigência de o orçamento da despesa ser dividido em uma parte fixa, que não podia ser alterada senão em virtude de lei; e outra variável, que devia obedecer a rigorosa especialização.

Vedava-se o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização, de crédito especial. Definiu-se em que hipóteses o Poder Executivo poderia abrir créditos extraordinários.

Verificou-se, também nesse período, a criação de elevado volume de despesas sem a necessária origem de recursos financeiros para a sua cobertura, o que gerava déficits incontroláveis. O Parlamento, utilizando-se da prerrogativa de proceder alterações na proposta orçamentária e, possivelmente, movido pela sensibilidade de seus membros às inúmeras demandas da sociedade, passou a proceder a significativos aumentos nas despesas, sem contudo oferecer a necessária contrapartida de receitas.

Os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade), além de evidenciar, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas.

O regime que derivou do Movimento de 1964 assumiu características marcadamente autoritárias, com reflexos no equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, em especial na questão das competências no processo orçamentário. A Constituição de 1967 retirou do Congresso Nacional a competência para proceder alterações na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, ficando como única prerrogativa a de aprovar ou rejeitar o orçamento em sua totalidade. Manteve-se, nesta Constituição, os dispositivos que vedavam a concessão de créditos ilimitados.

Foi vedada, ainda, a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra; a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação de recursos correspondentes; e a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais. Foi estabelecido que as despesas de capital passariam a obedecer ainda a orçamentos plurianuais de investimentos, na forma de lei complementar. O limite para as operações de crédito por antecipação de receitas autorizada na lei orçamentária anual não podia exceder a quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro.

Em 1988, o país recebe sua nova Constituição. Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário recebe grande atenção dos constituintes. A seção referente a orçamento integra o capítulo II da Constituição Federal (Das finanças públicas) compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.

## **1.2 LEI 4.320/64 E O ORÇAMENTO PÚBLICO**

Nesta parte, mostra-se a importância da Lei 4.320/64 na sistematização e normatização dos orçamentos no Brasil, conforme se pode verificar, logo no início desta Lei, que diz no seu Art. 1º:

Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b da Constituição Federal.

A remissão à Constituição do Brasil é ainda a do texto de 1946, mas a Constituição de 1988 alterou substancialmente a redação, que a seguir é transcrita:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

II – orçamento.

O orçamento deve operar como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. Assim, viabiliza a operacionalização dos planos, porque com a sua mensuração, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. O orçamento torna-se para o administrador uma ferramenta que possibilita, no dia a dia, a execução de um programa operacional. O orçamento é mais do que uma consolidação de planos físicos de recursos das mais variadas naturezas: é um instrumento de trabalho. A integração do planejamento com o orçamento serve como instrumento para o ajuste das distorções administrativas, causadas no processo administrativo no Brasil.

O Art. 2º da Lei 4.320/64 é de suma importância, porque nele encontram-se os fundamentos da transparência orçamentária, pois, conforme seu conteúdo, a lei de orçamento deverá discriminar as receitas e despesas e evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º. Integrarão a Lei de Orçamento:

I – Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo 1;

III – Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º. Acompanharão a Lei de Orçamento:

I – Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II – Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos 6 a 9; e

III – Quadro demonstrativo do programa anula de trabalho de Governo, em tem-se de realização de obras e prestação de serviços.

O Art. 7º desta Lei diz que a lei orçamentária poderá conter dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e a realizar operações de crédito, inclusive por antecipação da receita orçamentária. As operações de créditos suplementares ou operações de crédito por antecipação de receita devem ser sempre precedidas de autorização legislativa, ou em lei especial ou na própria lei orçamentária.

Conforme o Art. 11º, as receitas classificam-se em categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes têm como principais características o fato de que não provem da alienação de um bem de capital; não resultando em um bem de capital, sendo as principais fontes de Receitas Correntes: as receitas tributárias, receitas patrimoniais, receitas agropecuária, receitas industriais, receitas de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. As Receitas de Capital têm como principais fontes de recursos: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras Receitas de Capital.

Segundo o Art. 12º, as despesas classificam-se em categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital. As Despesas Correntes constituem o grupo de despesas que a Administração Pública tem para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos. As Despesas de Capital constituem o grupo de despesas que a Administração Pública tem com intenção de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços. As Despesas Correntes são classificadas em dois grandes grupos: Despesas de Custeio e Transferências Correntes, enquanto as Despesas de Capital são classificadas em três grupos: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

Tem-se no Art. 22, orientação do conteúdo e da forma da proposta orçamentária, que o Poder Executivo encaminhará ao Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, conforme dispõe o § 9º do art. 165 da Constituição do Brasil.

O projeto de lei orçamentária, em razão das novas disposições constitucionais, deverá refletir políticas e programas governamentais, conforme o art. 2º desta lei, observando os princípios da unidade e da universalidade, resgatados pela atual Constituição, no sentido de dar maior transparência ao orçamento.

O projeto de lei deverá conter, além do determinado no § 5º, incisos I, II, e III do art. 165 da Constituição, dispositivos que:

- estabeleçam a previsão da receita e a fixação das despesas;
- determinem as fontes da receita pública;
- determinem as destinações dos recursos orçamentários aos órgãos ou às funções de Governo;
- estabeleçam a previsão das receitas dos órgãos da Administração indireta, bem como as aplicações a serem efetuadas através deles, desde que recebam transferências à conta do orçamento;
- autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até determinado limite;
- autorizem o Poder Executivo a efetuar operações de crédito, inclusive as por antecipação da receita, obedecida a legislação em vigor sobre a matéria.

No art. 23º, em seu parágrafo único, aparecem as primeiras normas sobre planejamento a longo prazo, o que facilita um macro planejamento.

A Constituição do Brasil enfatiza, no art. 165, I e II e §§ 1º e 2º, o planejamento a longo prazo com a introdução de dois novos instrumentos:

- Plano Plurianual, que estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as Despesas de Capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias, que compreenderá: metas e prioridades da Administração; Despesas de Capital para o exercício financeiro subsequente; orientações para a elaboração do orçamento e alterações na legislação tributária.

O exercício financeiro coincidirá com o ano civil, pertencendo ao exercício financeiro: as receitas nele arrecadadas; e as despesas nele legalmente empenhadas;

com o art. 35 confirma-se o regime contábil adotado no Brasil, de caixa para as receitas efetivamente obtidas ou recebidas, e de competência para as despesas legalmente empenhadas, pagas e não pagas, que se constituem, portanto, no total das despesas executadas, no exercício financeiro a que se referem.

São consideradas legalmente empenhadas as despesas que:

- são ordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar, inclusive por delegação de competência;
- tenham sido previamente empenhadas;
- tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais e extraordinários;
- obedeceram ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas desta obrigação.

Pelo Art. 40 há duas classes de créditos adicionais:

- os que visam suplementar dotações do orçamento;
- os que visam atender a situações não previstas no orçamento

Durante a execução orçamentária, vários fatores podem influir em alterações no orçamento, tais como:

- variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo;
- incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;
- omissões orçamentárias;
- fatos que independem da ação do gestor;
- redefinição das ações governamentais.

Os créditos adicionais classificam-se em:

- **Suplementares** – quando os créditos orçamentários são ou tornam-se insuficientes, a legislação autoriza a abertura de créditos suplementares
- **Especiais** – abre-se crédito especial para um novo programa, projeto ou atividade, discriminado por seus elementos de despesa, pessoal, material e outros. O crédito especial cria novo programa para atender a objetivo não previsto no orçamento.
- **Extraordinários** - somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, subversão interna ou calamidade pública.

Com o art.47 a Lei 4.320/64 introduziu o sistema de programação da execução orçamentária. Os responsáveis pela programação têm sempre em vista:

- as disponibilidades existentes;
- a afluência provável da receita própria;
- a afluência provável das receitas transferidas;
- o orçamento aprovado, com a discriminação por unidade orçamentária.

Os Fundos Especiais são regulados através do art. 71 da Lei 4.320, e têm como características: são receitas especificadas, têm vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços, normas peculiares de aplicação, vinculação a determinado órgão da Administração, descentralização do processo decisório, contabilidade e prestação de contas específicas.

### 1.3 EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento Público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos de programas de trabalho para um determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos Projetos estabelecidos nos Planos e Programas do Governo.

É através do Poder Legislativo que se prever e autorizam as despesas, por parte do Executivo, destinadas ao devido funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc.

James Giacomoni (1997) escreve que a classificação dos orçamentos torna-se simples quando se divide a evolução conceitual do orçamento público em duas fases: orçamento tradicional e orçamento moderno. No orçamento tradicional o aspecto econômico estava relegado a segundo plano. As finanças públicas caracterizavam-se por sua neutralidade, sendo que o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. Alguns tratadistas da época analisavam as questões ligadas à despesa pública como um mal necessário. De acordo com Jean Batista: *“...todos os consumos públicos constituem, por si mesmos em sacrifício, em mal sem nenhuma outra compensação que a vantagem resultante para o público da satisfação de uma necessidade”*.

O orçamento tradicional ao lado da linguagem contábil adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle das despesas. Duas eram as classificações clássicas:

- a)** por unidades administrativas (órgãos responsáveis pelos gastos);
- b)** por objeto ou item de despesa (pessoal, material, etc.).

O orçamento assim classificado é, antes de tudo, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas (seus fins).

Antes do final do século XIX, o Estado começou a abandonar a neutralidade que o caracterizou na fase “laissez-faire” passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento.

W.F. Willoughby citado em James Giacomoni (1997) nos apresenta assim, as novas concepções de orçamento:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. É, ou deve ser, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa, uma proposta. É, ou deve ser, um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de rendas e conceber créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira porque ele e seus subordinados administram os negócios públicos no último exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu Programa de Trabalho para o exercício seguinte, então como acha que deve ser financiado o Programa.

A reforma orçamentária na sua essência exigia que os orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumentos da administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. A partir de suas características como documento de antecipação, o orçamento representaria a própria Programação de trabalho do governo. ALLAN D. MANVEL, citado por James Giacomoni (1997), diz: “o orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

## 1.4 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM ORÇAMENTO PROGRAMA

No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado Orçamento-programa, conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas, (ONU).

Em 1959 através de documento, a ONU conceitua o Orçamento-programa como um sistema em que se dá ênfase nas ações que um governo realiza, priorizando-as em relação ao que o governo adquire; na medida em que o que este governo adquire, como por exemplo: serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., são os meios que se utiliza para o cumprimento de suas funções. O que um governo realiza, na execução de suas funções, pode ser: estradas, escolas, distribuição de terra, etc.

Um Orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos e objetivos identificando as receitas necessárias, os custos dos programas propostos para que se

atinja aqueles objetivos e dados quantitativos que avaliem as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

A elaboração de um Orçamento-programa deve contemplar os seguintes itens:

- 1) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- 2) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- 3) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos necessários para a obtenção dos resultados;
- 4) e medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações e os esforços despendidos na execução dos programas

O Estado do Rio Grande do Sul foi a primeira unidade governamental brasileira a implantar o Orçamento-programa no período de 1963-1966. Destaca-se nesse pioneirismo o fato de que esta experiência antecede a própria Lei 4.320/64 que, mesmo não introduzindo o Orçamento-programa, incentiva a sua adoção.

A experiência da administração do Estado de Minas Gerais, na adoção do Orçamento-programa ocorreu no período de 1971/1974. Mediante convênio firmado junto ao Instituto Latino-americano de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo da CEPAL, que assumiu a orientação dos trabalhos de reforma orçamentária.

No orçamento da União os reflexos de Orçamento-programa começam quando em 1967 o governo federal deixa de lado as determinações do padrão legal e iniciava a experimentar inovações classificatórias. No orçamento de 1967, em lugar das dez funções e suas subfunções, apareceram 18 programas, cada um composto de subprogramas e esses de projetos e atividades. No plano analítico, em que o orçamento é realmente detalhado, a classificação programática aparecia dentro da classificação institucional, isto é, em primeiro lugar estava o órgão seguido de suas unidades e, dentro dessas, a nível de programa de trabalho, os programas, subprogramas, projetos e atividades.

Esse processo de evolução na sistematização dos orçamentos, a cada período foi sendo aperfeiçoado, tentando incorporar mudanças necessárias pela própria dinâmica econômica, política e social.

## **1.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Entre as formas de participação popular na administração pública que emergiram nas duas últimas décadas no Brasil se sobressai a proposta de Orçamento Participativo. Com ele, a idéia de democracia participativa adquiriu maior consistência e as numerosas experiências desenvolvidas, embora tenham alcançado êxito variado, contribuíram para o amadurecimento e a popularização deste modelo de gestão pública.

Segundo Soares (1999), a implantação de novos modelos de gestão tem o mérito dos movimentos sociais no Brasil, pois eles tiveram a sensibilidade de ir além da simples contestação de um Estado autoritário, para reivindicar a participação direta da sociedade em instâncias decisórias das políticas setoriais, e disputar o poder em espaços onde a competição pode ser mais democrática e as condições de operar reformas se tornam mais concretas.

A idéia de orçamento participativo introduz os conceitos de parceria e de desenvolvimento econômico social como condições para uma administração bem sucedida. Apesar das diferenças em relação ao enfoque político de suas ações, as gestões que fazem a opção de implementar um orçamento participativo apresentam características comuns do ponto de vista dos fatores que contribuem, em maior ou menor grau, para seus êxitos, tanto do ponto de vista do apoio obtido junto à opinião pública, quanto em seus resultados substantivos. Estas características podem ser assim resumidas:

- Visão estratégica da atuação do Governo em termos políticos, administrativos e econômicos;
- Redefinição das funções do Executivo Municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação;

- Reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração;
- E uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais.

No Brasil, existe hoje um grande número de cidades que vivencia a prática do orçamento participativo, neste trabalho relacionaremos algumas experiências, são citadas as experiências que parecem mais significativas.

### **A experiência de Porto Alegre (RS)**

O Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre a partir de 1989 tem sido o principal instrumento de democratização da gestão municipal, que vem ocorrendo com a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos.

Uma experiência inovadora porque rompe radicalmente com a prática de elaborar o orçamento do Município dentro dos gabinetes, prática esta que contribuiu para manter a população afastada do processo decisório por longos anos. O processo efetivou uma nova prática de gestão da coisa pública. Porto Alegre é hoje o modelo nacional e se transformou no exemplo de que é possível a construção de uma cidadania ativa e qualificada na gestão dos recursos públicos. Tem-se através do orçamento participativo a possibilidade da participação e fiscalização por parte da sociedade, pois o OP se torna cada vez mais um instrumento importante no combate à corrupção e ao clientelismo.

Rompendo com a tradição de elaborar o orçamento municipal a portas fechadas, entre técnicos que detinham o saber e governantes com pleno poder político, em Porto Alegre, a elaboração do Orçamento Municipal tem sido realizada com a participação da população através de um amplo debate que acontece ao longo do ano, em que são definidos valores de receita e despesa e quando é decidido onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo Governo.

### **A experiência de Belo Horizonte (MG)**

O Orçamento Participativo iniciado em Belo Horizonte no ano de 1993, foi o resultado de um processo de mudança institucional que vinha acontecendo no município desde 1979, quando foi criado o Programa de Desenvolvimento de Comunidades – PRODECOM; no período de 1989-1992, foram adotadas duas outras atividades iniciativas relevantes, que foram a criação de Conselhos Comunitários por administração regional e o Programa Participativo de Obras Prioritárias – PROPAR, que consistiu na realização de assembléias regionais sem caráter deliberativo.

O modelo de Orçamento Participativo adotado em Belo Horizonte, distinguiu-se pelo fato de combinar a participação de associações populares, outras entidades representativas (religiosas, culturais etc) com a participação de cidadãos avulsos, contemplando desta maneira o contingente significativo de pessoas que não se vinculam a movimentos organizados.

Após a implementação do Orçamento Participativo, os responsáveis começaram a pensar na necessidade de introduzir critérios que garantissem, minimamente, uma distribuição mais eqüitativa dos recursos públicos. Pois com informações mais detalhadas sobre a cidade seria possível introduzir diretrizes de planejamento que evitassem um domínio do OP por lideranças ou grupos detentores de maiores recursos materiais e/ou políticos.

Um ponto central de experiência de OP em Belo Horizonte se refere, assim, ao fortalecimento político das Administrações Regionais como esfera governamentais próxima dos atores sociais locais e, conseqüentemente, mais sensível às demandas da população. Como resultado da interação estreita entre os governantes e a população, foram criadas condições mais favoráveis à formação de uma cidadania democrática, especialmente entre os grupos de baixa renda que se habituaram a negociações intensas com as autoridades e a enfrentar temas complexos como o do orçamento público.

## Metodologia

- **Três Plenárias sub-regionais** – em que participam populares e entidades sociais para discutir todo o processo. São realizados o levantamento de demandas e a eleição de delegados para os Fóruns Regionais;
- **Vistorias Técnicas** – realizadas pela prefeitura para avaliar a viabilidade e orçar os empreendimentos elencados;
- **Caravanas de Prioridades Orçamentárias** – em que os delegados conhecem todas as demandas;
- **Fóruns Regionais** – em que os delegados aprovam os empreendimentos de acordo com os recursos disponibilizados, provendo a população e renda da regional elegem a COM FORÇA.

## A experiência de Salvador (BA)

Uma das principais dificuldades na implementação da proposta de orçamento participativo em Salvador resultou precisamente dos problemas de articulação entre planejamento e orçamento, além da ausência de uma efetiva descentralização administrativa no âmbito do município. Para o ano de 1995, procurou-se uma articulação estreita entre o planejamento e orçamento, mas somente no orçamento de 1996 conseguiu-se adequar o planejamento ao orçamento, contemplando ao mesmo apenas os projetos de cada secretaria vinculados ao planejamento estratégico. Somente após instituída a regionalização administrativa estimulou-se participação no processo de elaboração orçamentária.

## A experiência de Santo André (SP)

O Orçamento Participativo começou a ser implantado no município de Santo André (SP), no período de 1989-92. Foi interrompido com a derrota eleitoral, que trouxe à Prefeitura uma gestão do tipo conservador (1993-1996), e foi retomada com novas características a partir da segunda gestão do governo que implantou o Orçamento Participativo (1997-2000). A cidade foi dividida em 18 regiões e 8 temas.

## Metodologia

- **Plenárias Regionais e Temáticas Informativas** – é o momento em que o governo chama a população em cada uma das 18 regiões e cada um dos oito temas para informá-la do processo do OP, quais os critérios de participação e representação. Neste momento, a população também é informada sobre a composição da receita e da despesa da prefeitura, a perspectiva de capacidade de investimento e no que consiste a proposta de envolver a população na elaboração do orçamento;
- **Reuniões Intermediárias** – depois de saber como será o Orçamento Participativo e de conhecer a situação financeira da prefeitura, cada bairro é orientado a realizar reuniões para discutir e apontar as suas prioridades para as regiões e para a cidade como um todo, que serão apresentadas nas plenárias deliberativas. Estas reuniões devem ser organizadas pela própria população interessada e os técnicos da prefeitura participaram quando chamados a prestar alguma informação;
- **Plenárias Deliberativas** – esta é a fase em que são apresentadas todas as propostas de prioridades, que são voltadas pelos presentes na plenária e indicadas as três que obtiverem o maior número de votos. Nesta plenária; também são eleitos os representantes da região ou do tema para o Conselho Municipal de Orçamento (um titular e um suplente, obedecendo a ordem de votação).

## 1.6 CONTROLE E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Uma reflexão sobre iniciativas do controle dos gastos públicos deve considerar muitas variáveis, não se pode deixar de destacar que um uso eficiente de recursos pressupõe, na fase de planejamento, objetivos claros e possíveis de serem realizados, pois a metodologia aplicada na definição dos usos dos recursos pode ser um diferencial em gestões bem sucedidas ou não.

Independente das dificuldades apresentadas, só com uma coerência entre as metas de eficiência, equidade e sustentabilidade e o estilo organizacional empregado, pode-se conseguir vantagens comparativas dos modelos participativos genuínos.

Nas diversas etapas de um programa – elaboração, gestão, monitoramento, controle, avaliação – a participação comunitária limita os riscos usuais.

Em matéria de controle do bom funcionamento do orçamento e de prevenção contra a corrupção, a contribuição da participação comunitária organizada pode ser insubstituível. O controle social obrigará a transparência permanente e significará uma garantia contra desvios de recursos.

As metodologias modernas de avaliação participativa permitem que a comunidade indique resultados efetivamente obtidos, deficiências, efeitos inesperados favoráveis e desfavoráveis.

A participação comunitária contribui fortemente para a eficiência organizacional.

A Lei 4.320/64 estabelece dois sistemas de controle de execução orçamentária: interno e externo.

O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II A fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores políticos;
- III O cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos Monetários e em termos de realização de obras e prestações de serviços.

O exercício do controle externo é de competência do Poder Legislativo que conta para tal com o auxílio dos Tribunais de Contas.

O Exercício do controle interno, segundo a Constituição Federal através do Art. 74, deve ser feito de forma integrada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

## **CAPÍTULO 2**

# **ESTUDO DOS GASTOS PÚBLICOS EM CAMPINA GRANDE**

### **2.1 DADOS SOBRE O MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE (PB)**

O Município de Campina Grande está situado na zona denominada de Agreste da Borborema, uma das principais microrregiões do Estado da Paraíba. Tem como distrito-sede a cidade de Campina Grande, contando o município ainda com os distritos de São José da Mata, Galante e Catolé de Boa Vista, perfazendo uma área de 1.090 Km<sup>2</sup>, e uma população de 344.730 habitantes (IBGE, 1996), dos quais 95% se encontram na zona urbana.

Campina Grande, é uma cidade de porte médio, e é a segunda cidade mais importante do Estado da Paraíba, e destaca-se em toda a região nordestina pela diversificação de sua estrutura sócio-econômica, conforme salienta Batista (1988), que abrange atividades industriais, comerciais, prestação de serviços, culturais e de lazer. Além disso, sua privilegiada localização permite que a cidade seja um importante ponto de interligação com a capital do Estado e algumas das principais cidades do Nordeste.

O setor de educação é uma das referências da cidade, atualmente a cidade possui 284 estabelecimentos de ensino pré-escolar, com 10.475 pessoas matriculadas; 352 estabelecimentos de fundamental com 72.961 alunos; 42 estabelecimentos de ensino médio com 13.840 alunos, não podendo esquecer que a cidade tem a sede da Universidade Estadual da Paraíba e também o Campus II da Universidade Federal da Paraíba, um dos motivos de orgulho da cidade.

Na área de saúde a cidade possui 18 postos de saúde, 07 centros de saúde e 15 hospitais segundo dados fornecidos pelo Ministério da Saúde (1996).

Mesmo enfrentando sérios problemas, fruto da pobreza regional e dos reflexos sócio-econômicos do País, a cidade ainda é um dos mais importantes pólos regionais, seja pela conjuntura que apresenta, seja pelos potenciais que podem ser explorados.

## **2.2 CAMPINA GRANDE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O Orçamento Participativo foi instituído no Município de Campina Grande em junho de 1997 através de decreto do Prefeito Municipal (Decreto - Lei 2.621 de 09 de junho de 1997), na administração do Prefeito Cássio Cunha Lima que destaca que um dos princípios de seu governo é a gestão participativa, democrática e compartilhada e enfatiza que "a participação da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias é de fundamental importância para o êxito dos programas desenvolvidos junto à comunidade".

A coordenação desse processo é feita pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAM), que após redefinição de atribuições passa a ser Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a qual se responsabilizou pela divisão espacial da cidade em Regiões Orçamentárias (RO), tendo como base a divisão da cidade segundo critérios adotados pela Secretaria de Saúde do Município. A SEPLAG também é responsável pela elaboração do calendário das reuniões regionais bem como pelas temáticas a serem discutidas durante o processo.

As instâncias do Orçamento Participativo são as Conferências Regionais Orçamentárias (CORES), a Conferência Orçamentária Municipal (COMU) e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CONSE). Às Conferências Regionais cabe iniciar as discussões das matérias orçamentárias nas Regiões Orçamentárias (RO) através de reuniões temáticas abertas ao público e que contam com a participação de técnicos das Secretarias temas e da Secretaria de Planejamento. Nelas também são eleitos os delegados que compõem a Conferência Municipal - instância deliberativa do processo. A COMU tem como objetivo sistematizar as discussões iniciadas nas CORE'S, votando as prioridades orçamentárias para o exercício seguinte e eleger o Conselho Municipal do Orçamento Participativo. O CONSE tem por objetivo acompanhar a execução orçamentária anual, fiscalizar o cumprimento do Plano de

Governo e analisar a execução orçamentária do exercício anterior através dos Balancetes Mensais elaborados pela Secretaria da Fazenda (SEFAN), como também consolidar as propostas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) elaboradas pelo Executivo em forma de minuta e discutidas pela comunidade.

## **PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LOA 1998**

Conforme dados da SEPLAG, o processo de participação na elaboração do orçamento teve início com a divisão da cidade em 07 regiões orçamentárias tomando como base a divisão utilizada pela Secretaria de Saúde no que se refere aos distritos sanitários. A abertura oficial do Orçamento Participativo foi feita no dia 06 de agosto de 1997 com a presença do Prefeito Municipal e todo o seu Secretariado. As Conferências Temáticas realizaram-se no período de agosto de 1997 em 06 (seis) regiões orçamentárias, totalizando 30 (trinta) Conferências sendo 24 (vinte e quatro) temáticas e 06 (seis) explicativas. A Conferência Temática da Região 7 (Centro da cidade) ficou para ser realizada no Fórum Verginaud Wanderley. As temáticas desenvolvidas em cada Região Orçamentária foram as seguintes: Educação, Cultura e Lazer; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico. Após a apresentação de cada tema, o grupo de pessoas participantes da reunião da Região Orçamentária, apresentava suas reivindicações devidamente cadastradas por técnicos da SEPLAG, que para melhor sistematizar essas reivindicações, as classificavam em dois tipos: Investimento e Serviços Pontuais. O primeiro são demandas oriundas da comunidade que necessitam de investimento, o segundo são solicitações de serviços que são continuamente oferecidos pela Prefeitura e desta forma não necessitam ser incluídos na Lei Orçamentária.

Na última CORE da cada região foram eleitos os delegados que formaram a Conferência Municipal do Orçamento Participativo, numa proporção de 1 delegado para cada 5 presentes, perfazendo um total de 164 delegados.

A Conferência Municipal realizou-se em setembro de 1997 e nela foi apresentada a proposta orçamentária para o exercício de 1998 com as demandas regionais e prioridades municipais. Nela também foram apontados alguns critérios que

serviriam como base para a definição de prioridades pelo Conselho do Orçamento Participativo. São eles, na área de infra-estrutura, a pavimentação de vias urbanas, que será realizada apenas em ruas que já possuem rede de esgoto ou que sirvam de "corredor" para transportes coletivos; na área de Educação será dada prioridade à melhoria das instalações já existentes e a qualidade do ensino; na área de Saúde, 70% dos recursos serão destinados para a melhoria dos serviços existentes, especialmente as Unidade Básicas de Saúde (UBS).

Na Conferência foi eleito o Conselho Municipal do Orçamento Participativo com 03 (três) conselheiros por região, perfazendo um total de 18 membros titulares e igual número de suplentes, e também 03 (três) representantes indicados pelo Executivo (Secretaria de Planejamento, Secretaria de Administração e Secretaria da Fazenda) e 03 (três) pelo Legislativo (Comissão de Orçamento e Finanças).

No final de setembro de 1997, o Projeto da Lei Orçamentária foi enviado à Câmara Municipal e em dezembro de 1997 foi aprovado com a inclusão de 213 emendas de Vereadores.

## **PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LDO 1999**

No início do mês de março de 1998 foi entregue a Minuta da LDO/99 - elaborada pela Secretaria de Planejamento - ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

No período de 18 de março a 01 de abril de 1998 foram iniciadas as discussões nas Conferências Regionais num total de 06 (seis) em todas as Regiões Orçamentárias.

Em 20 de abril a Secretaria de Planejamento concluiu o recolhimento dos documentos, frutos das Conferências Temáticas.

A Conferência Municipal (COMU) ocorreu em 25/04/98, na qual, porém, não foi possível consolidar um Projeto de Lei, sendo necessária a realização de uma Conferência Extraordinária do Orçamento Participativo que ocorreu em 23/05/98.

Durante o período de 19 a 28 de maio, foram realizadas na Câmara Municipal as sessões de "Audiências Públicas" para apreciação do Projeto de Lei da LDO/99, que contou com a participação da comunidade e dos Conselheiros do Orçamento Participativo. Em 18 de junho de 1998, o projeto de lei foi aprovado, com a inclusão de 43 emendas de Vereadores.

## **PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LOA 1999**

A Segunda fase do Ciclo Orçamentário iniciou-se no final de julho de 1998 com Conferências Explicativas realizadas pela Secretaria de Planejamento em todas as Regiões Orçamentárias. Em agosto de 1998 realizou-se o Ciclo de Conferências Temáticas.

Os temas discutidos foram: Educação e Assistência Social; Saúde e Saneamento; Urbanismo e Geração de Emprego e Renda; e Reforma Tributária e Política de Pessoal.

Na última CORE de cada região, ocorreu também a eleição dos delegados do Orçamento Participativo. A eleição atendeu ao critério de no mínimo 50% de presença no ciclo orçamentário LOA/99 e proporção de a cada 5 presentes eleição de 1 delegado.

No dia 12/09/98, as demandas foram mais uma vez discutidas, submetidas à apreciação dos delegados e definidas enquanto prioridades do Projeto de Lei Orçamentária, em uma Conferência Municipal (COMU), em que também teve lugar a renovação de um terço do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

O Projeto da Lei Orçamentária foi encaminhado à Câmara Municipal no final de setembro de 1998 onde passou por um processo de discussões que contou com a participação do CONSE. O orçamento foi aprovado em 22/12/98 com a inclusão de 269 emendas de vereadores.

## **PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LDO 2000**

O processo do Orçamento Participativo para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2000 - aconteceu no mês de março de 1999 com as Conferências Regionais Temáticas (CORES), em que foram discutidos quatro temas de ação global: Educação e Assistência Social; Saúde e Saneamento; Urbanismo e Geração de Emprego e Renda e Receitas e Despesas. Incluindo ainda um quinto tema: Aplicação dos Recursos da CELB.

Nesta fase aconteceram duas inovações em relação ao ano anterior: primeiro, a subdivisão da Região Orçamentária II em duas novas regiões (II A e II B), e segundo, a inclusão da zona rural do município, formada por três distritos e duas zonas semi-urbanas, nas Conferências Temáticas. Assim, nesta etapa aconteceram 30 Conferências Temáticas na zona urbana (formada por 7 regiões) e 5 Conferências Temáticas na zona rural (que formou a Região VII).

Durante as CORES, foram recebidas 245 demandas da comunidade, sendo 156 demandas de investimento e 89 demandas de serviços pontuais (ações contínuas da Prefeitura, que não necessitam estar inclusas no Orçamento).

Em abril de 1999, foi realizada a Conferência Municipal do Orçamento Participativo (COMU), na qual foram votadas, como prioridade, 66 demandas nas diversas áreas.

O Projeto de Lei foi enviado à Câmara Municipal para apreciação em 30 de abril do corrente, as sessões de “Audiências Públicas” aconteceram no período de 27/05 a 16/06 contando com a presença da comunidade e CONSE.

Em 18/06 foi aprovado o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2000 com a inclusão de 17 emendas de vereadores.

## **PROCESSO DE ELABORAÇÃO LOA 2000**

A Segunda etapa do ciclo orçamentário para o exercício de 2000 inicia-se em agosto de 1999, e vai até setembro de 1999, tendo acontecido 11 reuniões. Estas Conferências Regionais Temáticas discutiram os seguintes temas: Educação e Saúde, Desenvolvimento Urbano e Assistência Social e Geração de Emprego e Renda.

## **AVALIAÇÃO DO PROCESSO**

Embora em processo de implantação, o Orçamento Participativo apresenta dificuldade de caráter político e técnico (diagnóstico este feito pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo e pela SEPLAG); as dificuldades de caráter político dizem respeito à não integração do Executivo como um todo no processo, já que apenas a Secretaria de Planejamento, enquanto coordenadora do Orçamento Participativo, esteve engajada nas discussões e no encaminhamento deste. As demais Secretarias nem sempre compareceram às discussões, em alguns momentos enviaram técnicos que, às vezes, não tinham condições de esclarecer todas as dúvidas da população, o que muitas vezes dificultou o encaminhamento das discussões e das demandas pela população. Detectou-se a ausência do Poder Legislativo nas discussões temáticas e nas demais instâncias de participação; apesar da Comissão de Finanças e Orçamento fazer parte do CONSE, a participação de seus membros é pouco freqüente nas reuniões ordinárias e demais instâncias do processo.

As dificuldades técnicas percebidas ao longo do processo foram: a divisão geográfica da cidade em Regiões Orçamentárias, englobando os seus 49 bairros, o que dificultou a participação da população, pela distância e pela falta de transporte; a falta de um diagnóstico do Município, apontando qual a população, os serviços e a infra-estrutura existentes por bairro, que permitisse a elaboração de uma grade de carências para orientar a definição de prioridades para as demandas apresentadas pela população.

Por parte do CONSE notou-se sobretudo a falta de infra-estrutura própria que permitisse a realização de suas reuniões ordinárias e também a falta de maior

conhecimento e necessidade de treinamento de seus membros para melhor acompanhamento das etapas preparatórias das Leis Orçamentárias.

A principal dificuldade no processo de elaboração da LDO foi a falta de preparo tanto do poder Executivo quanto do poder Legislativo e também da própria comunidade, visto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi regulamentada após a Constituição Federal de 1988 e sua elaboração com a participação popular é recente e tem poucas experiências.

## **2.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS (1993-1998)**

### **2.3.1 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIA E EXTRA – ORÇAMENTÁRIAS**

A classificação das Receitas Públicas divide-se em dois grandes grupos: Receita Orçamentária e Receita Extra-orçamentária.

Baleeiro (1955) diz que as receitas orçamentárias são as entradas financeiras que se integrando ao patrimônio público, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vêm acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.

As receitas orçamentárias, percebidas pelo Estado e outras Pessoas de Direito Público, têm como características o caráter monetário, a disponibilidade sem contrapartida no passivo e a reversão a fim de interesse público

As Receitas Orçamentárias são aquelas que constam no orçamento público, consignada em Lei Orçamentária, cuja especificação deverá obedecer a discriminação constante do Anexo Nº 3, da Lei Federal Nº 4.320/64. São aquelas receitas que advém da capacidade do Poder Público de gerar receitas, como: impostos, taxas, contribuições, alienação de bens, empréstimos, etc.; e são destinadas ao custeio, investimentos, inversões financeiras e transferências feitas pelo Poder Público, a fim de atingir os seus objetivos.

As Receitas Extra-orçamentárias, segundo grupo da receita pública, compreendem os recolhimentos feitos e constituirão compromissos exigíveis, cujo

pagamento independe de autorização orçamentária. São aquelas receitas que o Poder Público é obrigado a arrecadar, mas esses valores não lhe pertencem. O Poder Público figura apenas como depositário dos valores que ingressam a esse título, como por exemplo: as cauções, as fianças, as consignações e outras.

As receitas extra-orçamentárias provocam alterações do patrimônio financeiro, sem, todavia, provocar modificação do saldo. Têm como principais características sua não integração no orçamento, conseqüentemente a sua realização não se vincula à execução orçamentária.

Neste trabalho, iniciou-se a análise das receitas da cidade de Campina Grande (PB), observando no período de 1993 a 1998 a composição de todas as receitas obtidas na cidade, dividindo estas receitas nos dois grupos em que podem ser classificadas as receitas públicas: receitas orçamentárias e receitas Extra-orçamentária, conforme se pode observar na Tabela 01.

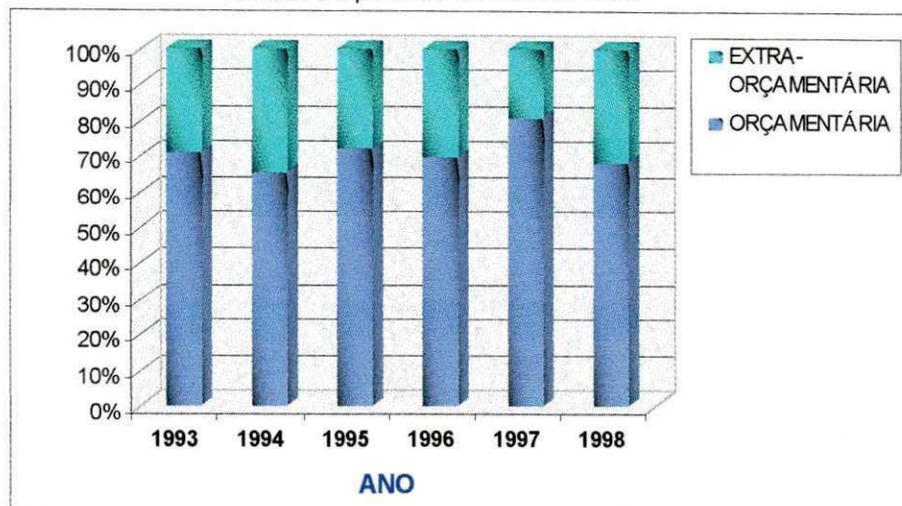
**Tabela 1** – Composição das Receitas Orçamentárias e Extra-Orçamentárias da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

<b>RECEITA</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
ORÇAMENTÁRIA	71,00	65,70	72,19	69,98	81,11	68,51
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	29,00	34,30	27,81	30,02	18,89	31,49
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No período demonstrado, pode-se observar que os recursos orçamentários predominam no conjunto das receitas, tendo atingido seu ápice no ano de 1997, quando atinge 81,11%, enquanto as receitas extra-orçamentárias têm seu maior percentual de participação no ano de 1994, quando atinge 34,30% (Vide Gráfico 01). A importância desta observação está no panorama geral que se tem dos recursos que chegam ao Poder Público, e desse total quanto efetivamente corresponde a receitas que poderão ser utilizada no desenvolvimento das ações governamentais.

**Gráfico 1** – Composição das Receitas Orçamentárias e Extra-Orçamentárias da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

### 2.3.2 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS SOB CRITÉRIO ECONÔMICO

Conforme o disposto na Lei Federal Nº 4.320, a receita classifica-se nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

As Receitas Correntes dizem respeito a todas as transações que o Governo realiza diretamente ou através de suas ramificações, como sejam os órgãos da administração indireta ou descentralizada e de cujo esforço não resulte na constituição de bens de capital.

As Receitas de Capital são as que resultam na constituição ou criação de bens de capital e, conseqüentemente, acréscimos de patrimônio.

As categorias econômicas obedecem a uma sistematização seqüencial em que estas categorias econômicas são distribuídas por: Fontes de receitas, desdobradas em Subfontes que, por sua vez, são analisadas em Rubricas, alíneas e subalíneas e podem chegar a Item e Subitem.

As principais fontes de receitas correntes são:

- **Receitas Tributárias** - que são compostas por impostos, taxas e contribuições;
- **Receitas Patrimonial, Agropecuária e Industrial** - são as receitas compostas de rendas provenientes da utilização de bens pertencentes ao Governo, como alugueis, arrendamentos, juros, participações e dividendos; da produção vegetal, animal e de derivados; e da industria extrativa mineral, de construção e de transformação;
- **Receitas de Serviços** - são as receitas que se obtém através da prestação de serviços financeiros, de transporte, de comunicação e outros serviços diversos;
- **Transferências Correntes** - são as receitas oriundas de recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados à execução de gastos classificáveis em despesas correntes;
- **Outras Receitas Correntes** - são as receitas referentes à cobrança de multas e juros de mora, indenizações, restituições e receitas diversas.

**Tabela 2** – Composição das Receitas Correntes sob critério econômico da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

<b>RECEITA</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	64,03	76,88	79,82	79,13	80,97	83,38
RECEITA TRIBUTÁRIA	10,99	17,22	15,42	14,64	13,50	13,08
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1,44	3,39	4,69	6,16	5,14	3,34
RECEITA PATRIMONIAL	23,54	2,51	0,07	0,07	0,39	0,20
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

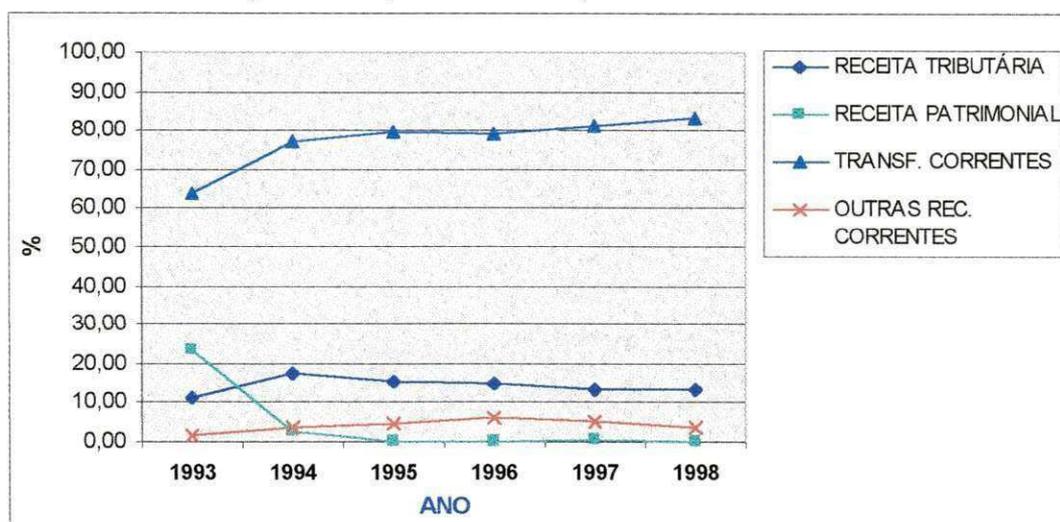
**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na cidade de Campina Grande, tem-se como principal fonte de receitas correntes as transferências correntes, que anualmente vem aumentando seu percentual no total deste grupo de receitas. O processo de transferência por parte da União de algumas de suas atribuições para os municípios tem sido o principal fator de aumento deste tipo de receitas, uma discussão que ocorre a nível nacional é que os repasses financeiros dos serviços municipalizados têm sido inferiores à demanda

necessária para o funcionamento destes projetos. Observa-se na Tabela 02 que em 1993 tem-se o menor índice das Transferências Correntes, (64,03%), em 1998 estes recursos passam a representar 83,38%. Pode-se perceber no ano de 1993 o alto índice de participação das Receitas Patrimoniais, fruto do impacto do período inflacionário, em que as receitas financeiras tem um grande impacto no caixa do governo e das empresas, caindo substancialmente esta participação com a estabilidade inflacionaria apartir de 1994.

Historicamente, as Receitas Tributarias, têm sido a segunda principal fonte de recursos correntes; no período estudado, isto só não aconteceu no ano de 1993, quando esta fonte de recursos atingiu apenas 10,99%, sendo superada pela Receita Patrimonial que atingiu 23,54%, conforme pode-se observar na Tabela 02. Esta participação da Receita Patrimonial cai drasticamente nos anos seguintes, conforme se pode visualizar através do Gráfico 02.

**Gráfico 2** – Composição das Receitas Correntes sob critério econômico da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.



**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Pode-se verificar no Gráfico 02 que as Outras Receitas Correntes no período de 1993 a 1996 têm um aumento ano a ano no total de recursos correntes, partindo de uma participação de 1,44% até atingir 6,16%; a partir do ano de 1997, começa a diminuir esta participação atingindo, em 1998, 3,34%.

As principais fontes de Receitas de Capital são:

- **Operações de Crédito** - são as receitas oriundas da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, através de empréstimos e financiamentos, que podem ser internas ou externas;
- **Alienações de Bens** - são receitas captadas através da venda de bens patrimoniais móveis ou imóveis;
- **Amortizações de Empréstimos** - são as receitas que se obtém através do recebimento de valores dados anteriormente por empréstimos a outras entidades de direito público;
- **Transferências de Capital** - são as receitas recebidas de outras entidades de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital;
- **Outras Receitas de Capital** - são aquelas receitas de capital que não são classificadas como fontes de receitas de capital nas fontes anteriores.

**Tabela 3** – Composição das Receitas de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

RECEITA	1993	1994	1995	1996	1997	1998
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	25,68	45,61	10,87	-	-	-
ALIENAÇÃO DE BENS	-	-	3,97	-	-	-
TRANSF. DE CAPITAL	74,32	54,39	85,16	100,00	100,00	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

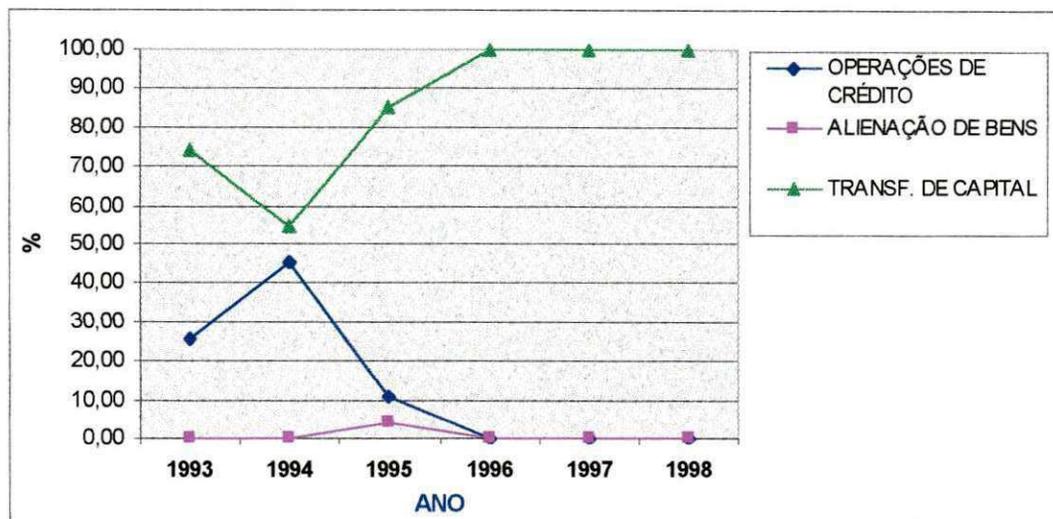
Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na cidade de Campina Grande, a principal receita de capital é a proveniente das transferências de capital, conforme se pode observar na Tabela 03, o ano de 1994 tem a menor participação dessas receitas, quando se atingiu apenas 54,39%; mas a partir de 1996, até 1998, 100,00% das receitas de capital são classificadas como Transferências de Capital.

No período de 1993 a 1998 em Campina Grande, as fontes de receitas classificadas como operações de crédito são obtidas apenas nos anos de 1993 a 1995,

mas têm sua maior participação em 1994, quando atinge 45,61%, conforme se pode observar no Gráfico N° 03.

**Gráfico 3 – Composição das Receitas de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.**



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993 a 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

### 2.3.3 COMPARATIVO ENTRE PREVISÃO E ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL

Pode-se observar na Tabela 04, a demonstração do impacto da inflação na previsão das receitas correntes no ano de 1994, quando a arrecadação chega a 890,94% do previsto. No ano de 1995, quando se tem a implantação do Plano Real, e existe um controle da inflação, esta arrecadação supera a previsão em 41,06 %, tendo esta variação sido de apenas 0,61% no ano de 1996, 3,93% no ano de 1997, e 11,55% no ano de 1998.

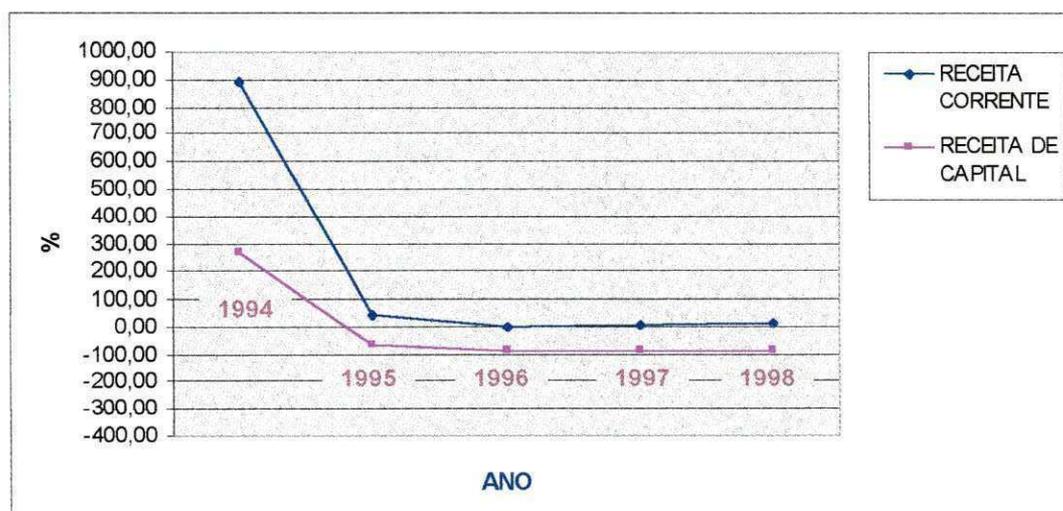
**Tabela 4** – Comparativo entre Previsão das Receitas Correntes e de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994 à 1998.

ANO	RECEITAS CORRENTES			RECEITAS DE CAPITAL		
	PREVISÃO R\$	ARRECADAÇÃO R\$	VARIAÇÃO %	PREVISÃO R\$	ARRECADAÇÃO R\$	VARIAÇÃO %
1994	1.722.421,83	17.068.336,16	890,95	810.654,56	2.971.340,00	266,54
1995	25.986.320,00	36.655.080,97	41,06	12.306.400,00	4.265.733,95	-65,34
1996	46.002.160,00	46.279.639,23	0,60	8.368.000,00	1.237.449,81	-85,21
1997	50.481.000,00	52.461.375,74	3,92	14.518.000,00	1.241.116,31	-91,45
1998	53.594.102,00	59.782.078,68	11,55	16.405.898,00	1.512.049,72	-90,78

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Pode-se destacar que após o fator atípico do período de alta inflação - que automaticamente torna a tarefa de previsão de receitas praticamente impossível, criando uma distorção no planejamento das receitas - as previsões de receitas correntes continuam a ser positivas, após período de estabilização da moeda, demonstrando um pleno conhecimento destas fontes de recursos pelos técnicos responsáveis pela elaboração do orçamento.

Em contrapartida a previsão de receitas de capital atinge, no ano de 1994, uma variação de 266,53% (Vide Gráfico 04), passando no período de estabilização da moeda a representar, em todo o restante do período estudado, uma arrecadação inferior a prevista, conforme se pode constatar no ano de 1995, em que atinge -65,34%, em 1996, em que aumenta para -85,22%, em 1997, em que atinge seu pico com -91,46%, e diminuindo um pouco em 1998 para -90,78%, como se observa no Gráfico 04.

**Gráfico 4** – Comparativo entre Previsão das Receitas Correntes e de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994 à 1998.

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

### 2.3.4 COMPARATIVO ENTRE RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVISTA E ARRECADADA

Neste item a análise refere-se ao total de toda previsão de receitas, em relação ao total de receitas arrecadadas, quando se observa na Tabela 05 que no ano de 1994 é atingida uma variação positiva de 791,12%, reflexo do alto índice da inflação ocorrida no período; com a implantação do Plano Real, este índice diminui bastante quando atinge 6,86%, conforme se verifica na Tabela 05.

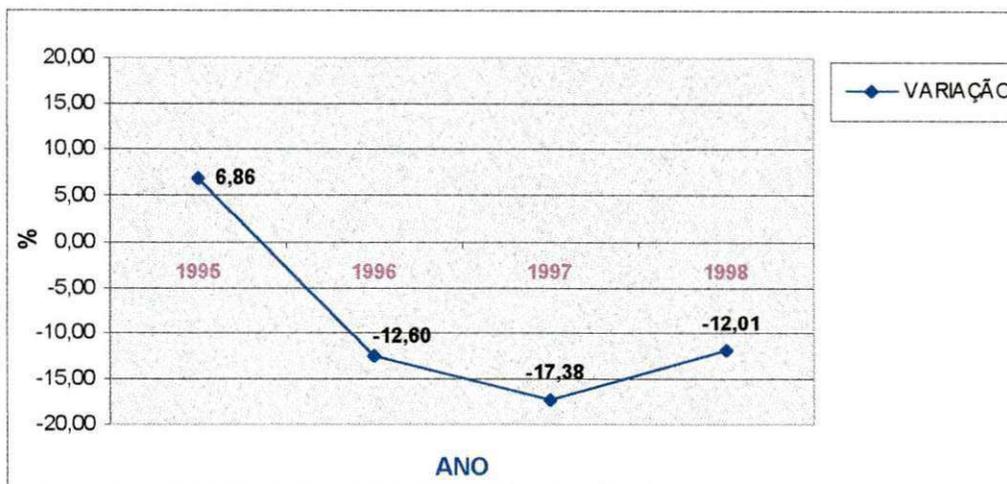
**Tabela 5** – Comparativo Entre Receita Orçamentária Prevista e Arrecada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994 à 1998.

ANO	PREVISÃO R\$	ARRECADÇÃO R\$	VARIAÇÃO %
1994	2.533.076,34	20.034.676,30	690,92
1995	38.292.720,00	40.920.814,92	6,86
1996	54.370.160,00	47.517.089,04	-12,60
1997	65.000.000,00	53.702.492,05	-17,38
1998	70.000.000,00	61.595.953,83	-12,01

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Este comportamento entre a receita prevista em relação a receita arrecadada atinge uma variação em 1996 de -12,61%, em 1997 de -17,38% e em 1998 de -11,49% (Vide Gráfico 5).

**Gráfico 5** – Comparativo Entre Receita Orçamentária Prevista e Arrecada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1995 à 1998.



**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

**NOTA:** O ano de 1994 não foi incluído para efeito de análise gráfica pela distorção causada pelo efeito inflacionário.

Esta variação negativa entre a previsão e arrecadação é reflexo dos constantes erros na previsão das receitas de capital, conforme se observa no item 2.3.3.

### 2.3.5 COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIA E EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS

Despesas Públicas são todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.

A Despesa Pública classifica-se em dois grandes grupos, a saber: Despesa Orçamentária e Despesa Extra-orçamentária.

A Despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa. Não pode se realizar sem crédito orçamentário correspondente; em outras palavras, é a que integra o orçamento, despesa discriminada e fixada no orçamento público.

A Despesa extra-orçamentária independe de autorização legislativa, pois se constitui em saídas do passivo financeiro, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros.

**Tabela 6** – Composição das Despesas Orçamentárias e Extra-Orçamentárias da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

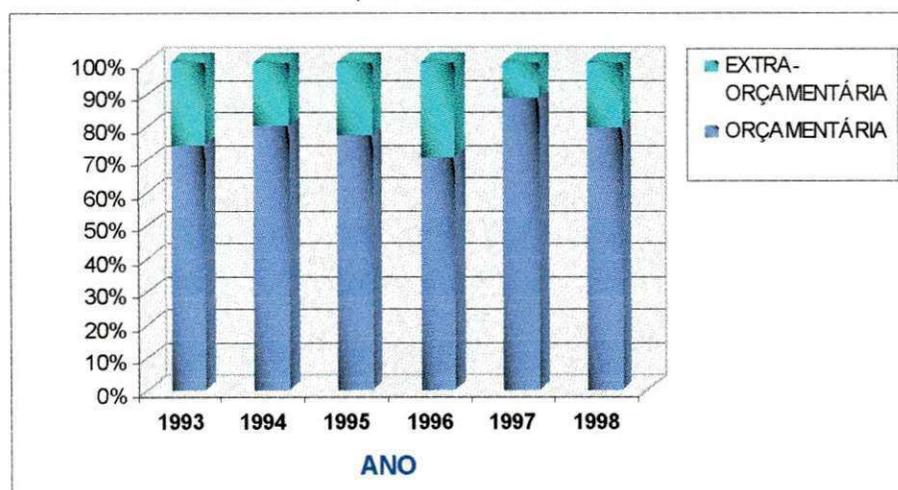
DESPESAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ORÇAMENTÁRIA	74,50	80,47	77,33	70,87	88,91	80,01
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	25,50	19,53	22,67	29,13	11,09	19,99
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na cidade de Campina Grande, conforme se observa na Tabela 06, no período estudado entre 1993 a 1998, a menor participação das despesas orçamentárias em relação ao total de despesas corresponde ao ano de 1996, quando atingiu 70,87% e a maior participação, no ano de 1997, quando atingiu 88,91%.

Pode-se observar, no Gráfico 6, a participação das despesas extra-orçamentárias, quando atinge 29,13%, seu maior percentual em 1996; ficando próximo aos 25,50% em 1993, e muito superior ao menor índice que atingiu de 11,09% em 1997.

**Gráfico 6** – Composição das Despesas Orçamentárias e Extra-Orçamentárias da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

### 2.3.6 COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SOB CRITÉRIO ECONÔMICO

As despesas orçamentárias são classificadas sob critério econômico em despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos.

As despesas correntes dividem-se em despesas de custeio e transferências correntes.

As despesas de custeio são as dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obra de conservação e adaptação de bens imóveis. Entre as principais despesas classificadas neste grupo estão as despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos, etc.

As transferências correntes são as dotações para despesas às quais não corresponde contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender a manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

**Tabela 7** – Composição das Despesas Correntes da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

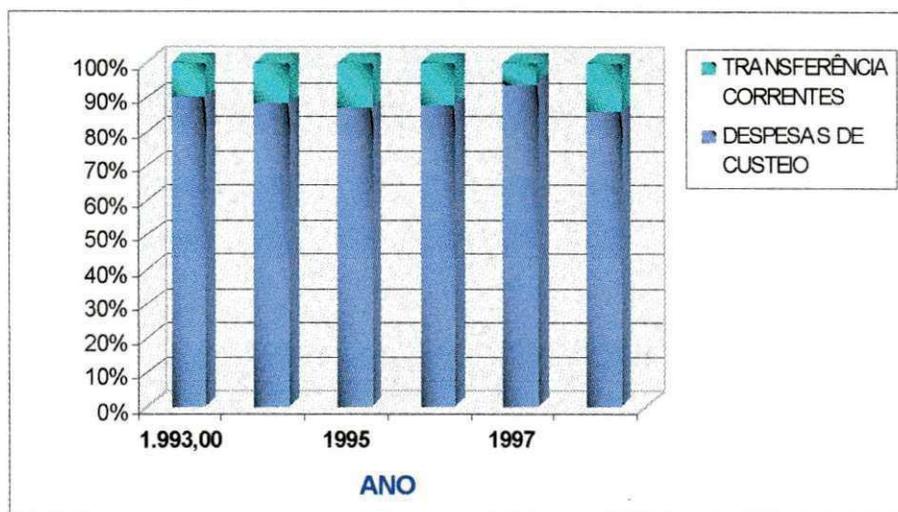
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
DESPESAS DE CUSTEIO	89,86	87,97	86,94	87,69	94,77	85,83
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10,14	12,03	13,06	12,31	5,53	14,17
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

A distribuição das despesas correntes na cidade de Campina Grande, no período de 1993 a 1998, tem nas despesas de custeio sua maior composição (conforme se verifica na Tabela 7), atingindo seu maior percentual em 1997, quando atingiu 94,77%, e sua menor participação em 1998, quando atingiu 85,83%.

As transferências correntes têm um comportamento ascendente, nos anos de 1993 quando atinge 10,14%, em 1994 atinge 12,03% em 1995 atinge 13,06%, tendo uma queda em 1996 quando atinge 12,31%, baixando bastante em 1997 quando atinge 5,53% e tendo uma ascensão em 1998 quando atinge sua maior participação com 14,17%; esse comportamento pode ser melhor visualizado no Gráfico 7.

**Gráfico 7** – Composição das Despesas Correntes da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.



**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

As Despesas de capital são os gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso, que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial.

As despesas de capital classificam-se em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

Os investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

As Inversões Financeiras são as dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas quando a operação não importe em aumento de capital; constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Transferências de Capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

**Tabela 8** – Composição das Despesas de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

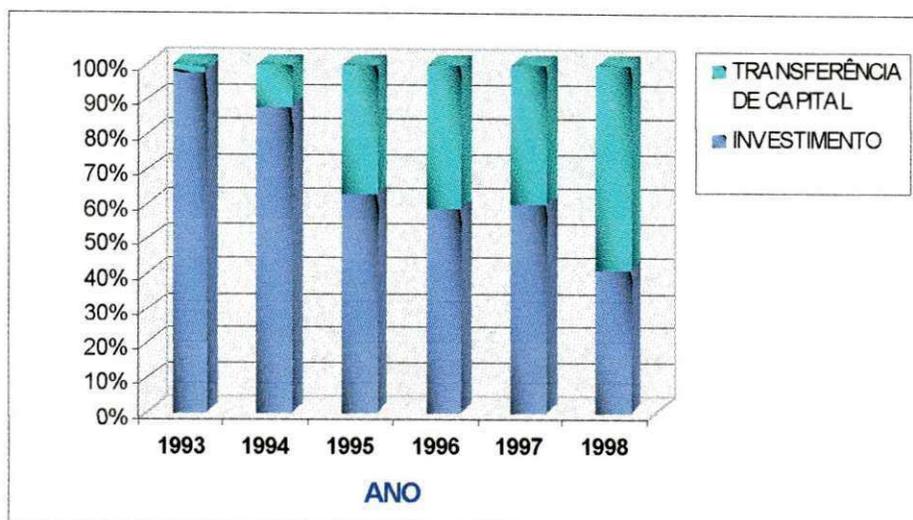
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
INVESTIMENTO	98,22	87,89	62,82	58,86	59,55	41,24
TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL	1,78	12,11	37,18	41,14	40,45	58,76
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No período de 1993 a 1998, as despesas de capital da cidade de Campina Grande foram compostas de investimentos e transferências de capital.

Os investimentos vêm, ano após ano, diminuindo sua parcela de participação no conjunto de todas as despesas de capital (como se observa na Tabela 8), que em 1993 atingem um índice de 98,22%, chegando ao nível mais baixo, quando atingem apenas 41,23% no ano de 1998.

As transferências de capital têm, anualmente, aumentado sua importância na composição das despesas de capital, quando em 1993 atingiu apenas 1,78%, em 1994 atingiu 12,11%, em 1995 atingiu 37,18, tendo em 1998 atingido seu maior índice de participação na distribuição das despesas de capital, 58,76%, conforme se observa no Gráfico 08.

**Gráfico 8** – Composição das Despesas de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na análise do total das despesas realizadas no município de Campina Grande, pode-se observar através da Tabela 09 que as despesas correntes representam a maior parcela de gastos efetuados pelo Poder Público, tendo seu menor índice em 1993, quando atingiu 59,81% e sua maior parcela na composição de todas as despesas, em 1996, quando atingiu 94,67%.

**Tabela 9** – Composição das Despesas Correntes e de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.

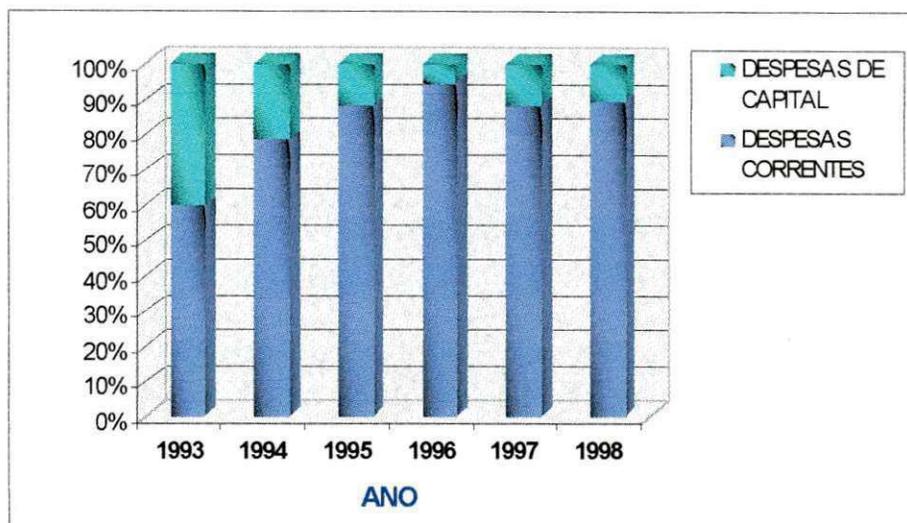
DESPESAS	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	CR\$	%	R\$	%								
CORRENTES	1.792.774.039,42	59,81	18.308.417,08	78,46	37.155.019,85	88,14	48.178.581,72	94,67	51.725.087,46	88,50	59.225.049,45	89,51
CAPITAL	1.204.621.196,18	40,19	5.027.115,48	21,54	4.998.309,96	11,86	2.710.233,66	5,33	6.720.180,56	11,50	6.941.170,55	10,49
TOTAL	2.997.395.235,60	100,0	23.335.532,56	100,0	42.153.329,81	100,0	50.888.815,38	100,0	58.445.268,02	100,0	66.166.220,00	100,0

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Pode-se verificar, no Gráfico 9, o comportamento das despesas de capital, quando atingiu sua maior participação em 1993 com 40,19%, com uma queda em 1994 quando atinge 21,54%, baixando ainda mais em 1995, quando atinge 11,86%,

chegando a sua menor participação em 1996, quando atinge apenas 05,33%, chegando ao ano de 1998 com 10,49%.

**Gráfico 9** – Composição das Despesas Correntes e de Capital da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 à 1998.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

### 2.3.7 APLICAÇÃO DOS RECURSOS POR FUNÇÃO

A necessidade de se ter um esquema de classificação que forneça informações mais amplas sobre as programações de planejamento e orçamento, como também de uniformizar a terminologia a níveis do governo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, fez com que fosse elaborada a discriminação da despesa orçamentária por funções, consubstanciada como Classificação Funcional Programática.

Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Neste item a proposta inicial é identificar no período de 1993 a 1998, por função do poder público, como as despesas foram distribuídas.

No ano de 1993, a cidade de Campina Grande distribuiu seus recursos em 11 (onze) funções.

**Tabela 10** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993.

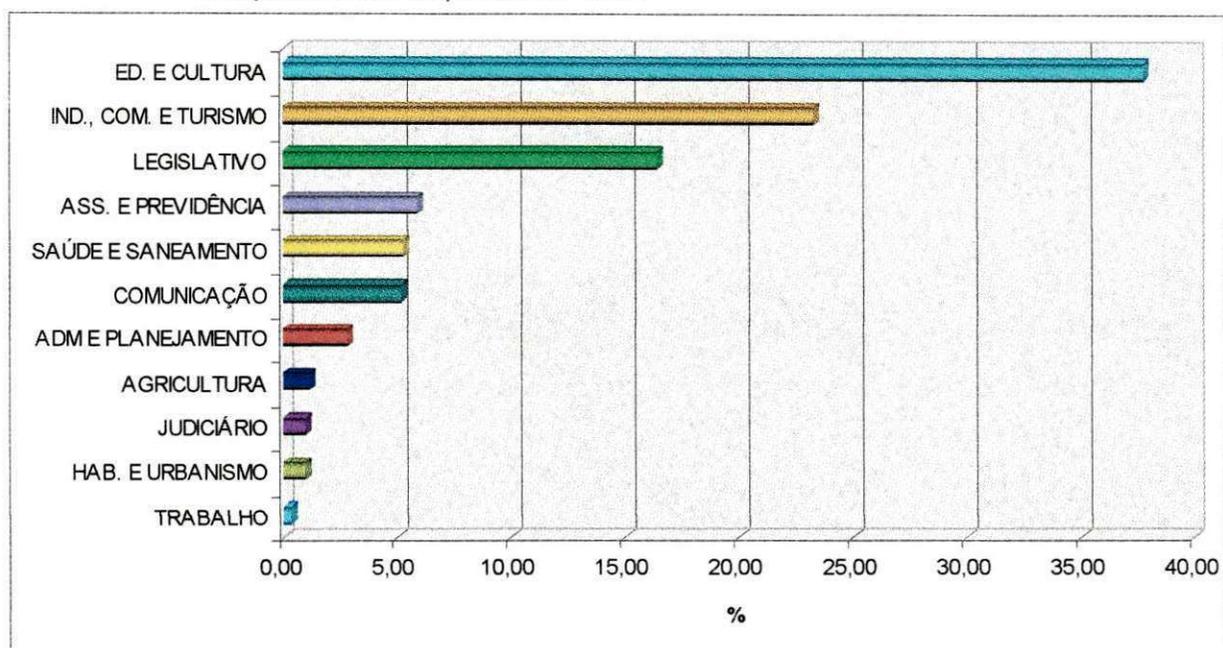
<b>FUNÇÃO</b>	<b>CR\$</b>	<b>%</b>
SAÚDE E SANEAMENTO	1.131.697.101,48	37,76
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	697.135.313,49	23,26
EDUCAÇÃO E CULTURA	492.672.742,90	16,44
HABITAÇÃO E URBANISMO	176.062.201,28	5,87
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	157.854.386,63	5,27
LEGISLATIVO	155.936.928,17	5,20
TRABALHO	84.405.074,96	2,82
AGRICULTURA	33.968.362,26	1,13
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO	28.215.214,02	0,94
JUDICIÁRIO	28.314.962,83	0,94
COMUNICAÇÃO	11.111.947,58	0,37
<b>TOTAL</b>	<b>2.997.374.235,60</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

As três funções que mais receberam recursos no ano de 1993 (conforme se verifica na Tabela 10) foram: Administração e Planejamento com 23,26%, Saúde e Saneamento com 37,76% e Educação e Cultura com 16,44%, correspondendo estas três funções a aplicação de 77,46% do total de recursos aplicados.

No Gráfico 10, pode-se identificar, além das funções anteriormente destacadas, as seguintes funções: Legislativo com 5,20%, Habitação e Urbanismo com 5,87% e Assistência e Previdência com 5,27%, tendo o saldo dos recursos sido aplicados nas seguintes funções: Judiciário, Agricultura, Comunicação, Trabalho e Indústria, Comércio e Turismo.

**Gráfico 10** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No ano de 1994, a cidade de Campina Grande distribuiu recursos para 10(dez) funções. O destaque na relação das três funções em que mais são aplicados recursos são: Administração e Planejamento, que atingiu 33,98%; Educação e Cultura, com 18,42%; e a novidade nesta relação passa a ser Habitação e Urbanismo, com 13,21%, chegando a adição dos recursos distribuídos para estas três funções em 65,61% do total dos recursos aplicados, conforme se pode observar na Tabela 11.

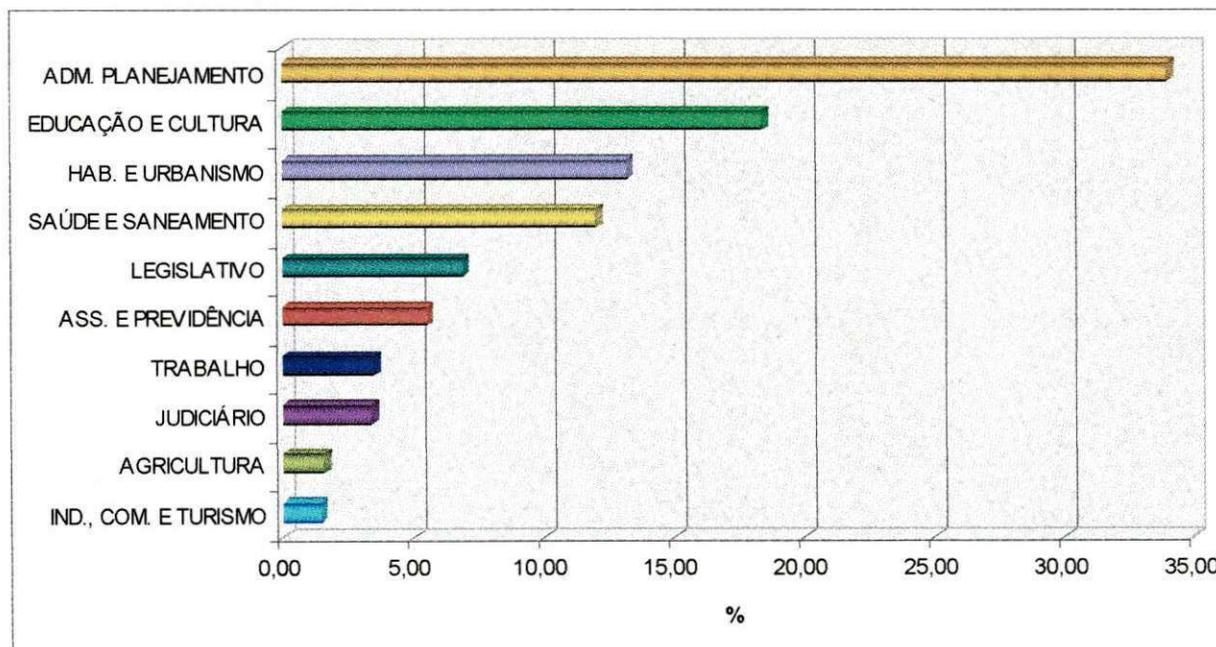
**Tabela 11** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994.

<b>FUNÇÃO</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
ADM. PLANEJAMENTO	7.929.576,40	33,98
EDUCAÇÃO E CULTURA	4.298.697,53	18,42
HAB. E URBANISMO	3.081.778,46	13,21
SAÚDE E SANEAMENTO	2.810.604,88	12,04
LEGISLATIVO	1.614.938,82	6,92
ASS. E PREVIDÊNCIA	1.290.414,00	5,53
TRABALHO	811.599,79	3,48
JUDICIÁRIO	792.954,30	3,40
AGRICULTURA	366.537,89	1,57
IND., COM. E TURISMO	338.430,49	1,45
<b>TOTAL</b>	<b>23.335.532,56</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1994/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Ao se verificar o Gráfico 11, pode-se observar que do total das Funções, as que menos receberam recursos no ano de 1994 foram: Ind. Com. e Turismo, Agricultura, Assist. e Previdência, Judiciário, e Trabalho; juntas foram contempladas com apenas 15,43% do total dos recursos.

No ano de 1995, a Prefeitura Municipal de Campina Grande distribuiu de acordo

**Gráfico 11** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994.

**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1994/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

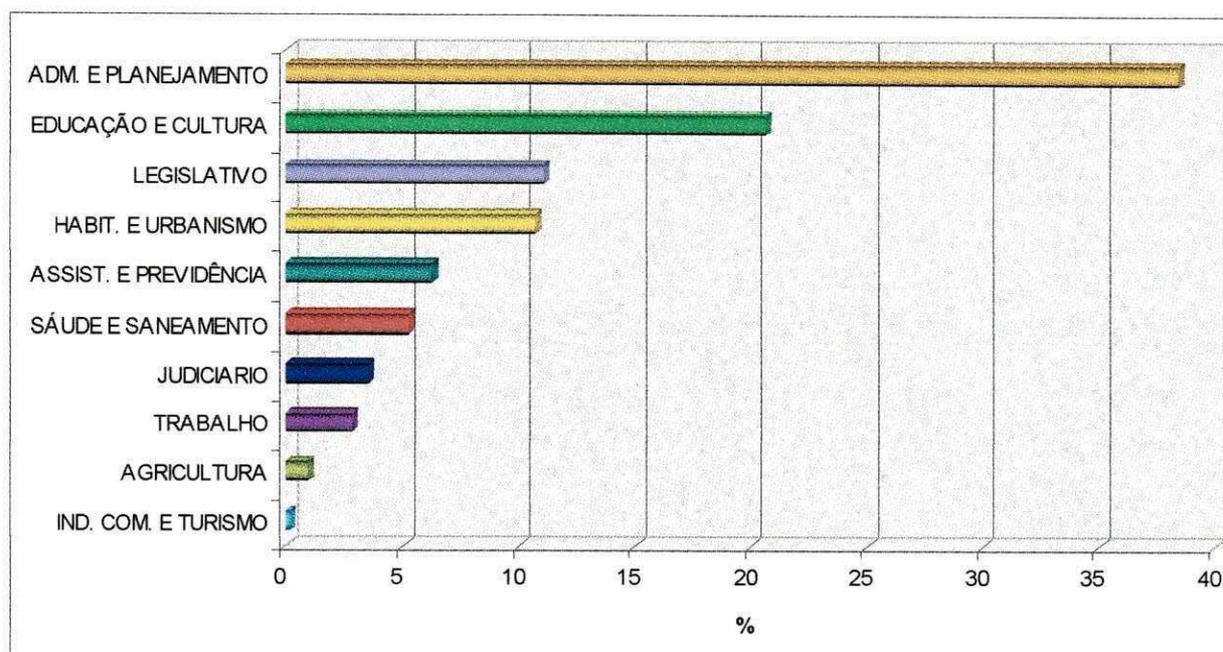
com sua classificação funcional programática, recursos para dez funções. Tem-se, nas aplicações dos recursos, as três principais funções, que mais receberam recursos: Adm. e Planejamento com 38,48%, Educação e Cultura com 20,64% e o Legislativo com 11,09%, representando no total dos recursos distribuídos 70,21%. A novidade é que o Legislativo aparece neste grupo, com verbas muito altas; um exemplo que pode demonstrar a importância destes recursos é o fato dos recursos destinados ao Legislativo serem superiores a 100% dos recursos destinados a Função Saúde e Saneamento, conforme se observa na Tabela 12.

**Tabela 12** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1995.

<b>FUNÇÃO</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
ADM. E PLANEJAMENTO	16.218.654,47	38,48
EDUCAÇÃO E CULTURA	8.699.741,08	20,64
LEGISLATIVO	4.676.896,04	11,09
HABIT. E URBANISMO	4.535.008,15	10,76
ASSIST. E PREVIDÊNCIA	2.644.419,65	6,27
SAÚDE E SANEAMENTO	2.231.201,40	5,29
JUDICIÁRIO	1.492.035,13	3,55
TRABALHO	1.190.802,50	2,82
AGRICULTURA	393.400,48	0,93
IND. COM. E TURISMO	71.170,81	0,17
<b>TOTAL</b>	<b>42.153.329,71</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1995/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

O destaque que se pode fazer, no Gráfico 12, referente à distribuição das receitas por função no ano de 1995, é que o grupo que compõe as Funções que menos receberam recursos é constituído por: Saúde e Saneamento, Ind. Com. e Turismo, Judiciário e Trabalho, representando apenas 12,76% do total do recursos; considerando-se que estas Funções correspondem a metade das funções que receberam verbas, existe uma queda no recebimento de recursos em comparação com o ano de 1994.

**Gráfico 12** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1995.

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1995/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No ano de 1996, o município de Campina Grande distribuiu neste período recursos para nove funções. As três funções que mais recebem recursos neste período são: Adm. e Planejamento com 42,81%, Educação e Cultura com 22,47% e o Legislativo com 11,44%, conforme se observa na Tabela 13, totalizando 76,72% do total dos recursos aplicados.

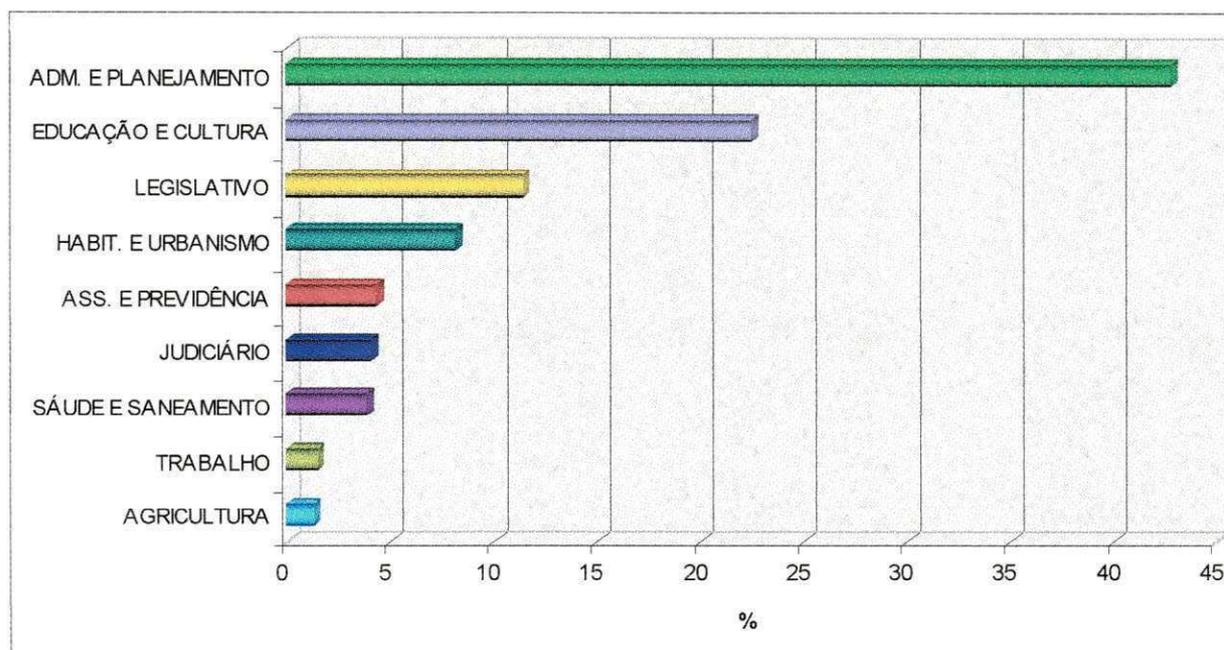
**Tabela 13** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1996.

FUNÇÃO	R\$	%
ADM. E PLANEJAMENTO	21.783.009,45	42,81
EDUCAÇÃO E CULTURA	11.436.119,37	22,47
LEGISLATIVO	5.822.303,69	11,44
HABIT. E URBANISMO	4.154.017,69	8,16
ASS. E PREVIDÊNCIA	2.209.340,73	4,34
JUDICIÁRIO	2.079.913,87	4,09
SAÚDE E SANEAMENTO	1.990.990,74	3,91
TRABALHO	757.153,38	1,49
AGRICULTURA	655.966,46	1,29
<b>TOTAL</b>	<b>50.888.815,38</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1996/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Percebe-se que não mudou em relação ao ano anterior as três Funções que mais receberam recursos, o que houve foi um aumento de concentração de recursos, pois enquanto no ano anterior (1995) o total destas três funções foi de 70,21% dos recursos distribuídos, agora no ano de 1996 este percentual passa a representar 76,72% do total das receitas.

**Gráfico 13** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1996.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1996/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

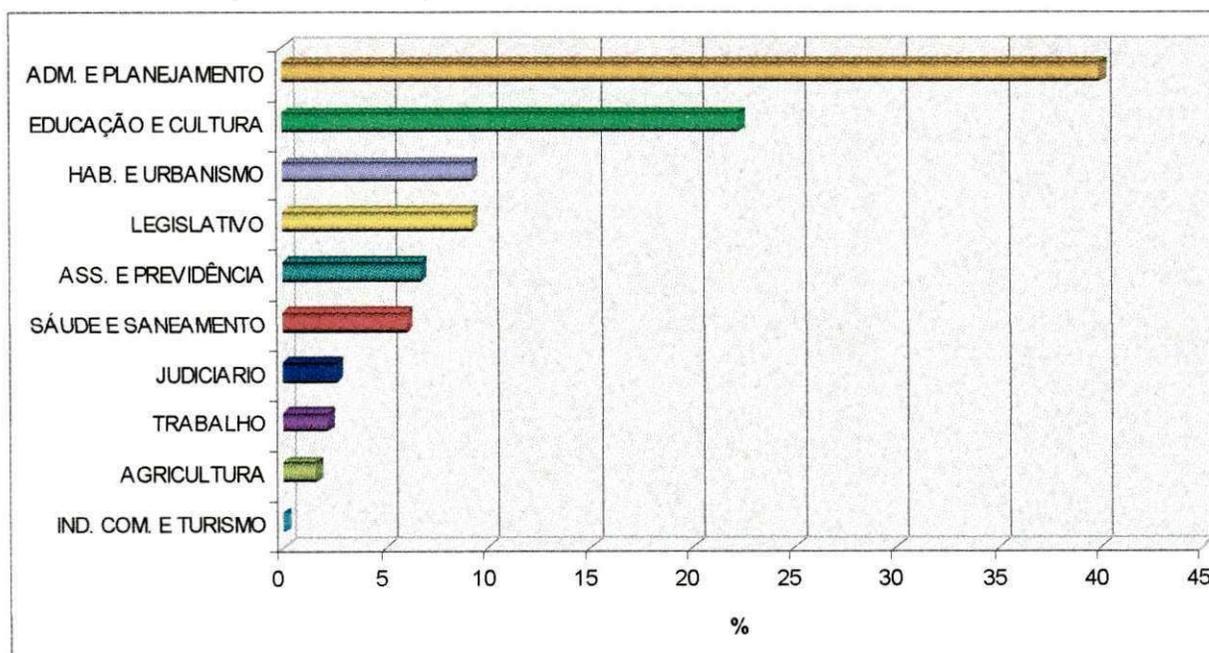
Pode-se identificar no Gráfico 13, que a Função Judiciário, ou seja, os recursos destinados a resolução de problemas junto ao Poder Judiciário, representou em 1996 uma parcela maior de recursos do que os destinados a Saúde e Saneamento. No ano de 1996 a Função Saúde e Saneamento representa apenas 03,91% dos recursos por função enquanto que a Função Judiciário representa 04,09%.

**Tabela 14** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1997.

FUNÇÃO	R\$	%
ADM. E PLANEJAMENTO	23.382.453,07	40,01
EDUCAÇÃO E CULTURA	13.037.230,33	22,31
HAB. E URBANISMO	5.419.191,49	9,27
LEGISLATIVO	5.400.735,43	9,24
ASS. E PREVIDÊNCIA	3.944.884,55	6,74
SAÚDE E SANEAMENTO	3.541.974,29	6,06
JUDICIÁRIO	1.511.405,65	2,59
TRABALHO	1.272.277,04	2,18
AGRICULTURA	918.042,97	1,57
IND. COM. E TURISMO	17.073,20	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>58.445.268,02</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1997/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No ano de 1997, dez funções receberam recursos para execução de suas atividades. Conforme se verifica na Tabela 14, as três fontes que mais receberam recursos, receberam 71,59% do total dos recursos orçamentários, que foram as seguintes: Adm. e Planejamento com 40,01%, Educação e Cultura com 22,31% e Habitação e Urbanismo com 9,27%.

**Gráfico 14** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1997.

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1997/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No Gráfico 14 pode-se visualizar que a Função Legislativo, foi a que mais se aproximou do grupo das funções que mais receberam recursos, tendo recebido 9,24%. Um outro destaque é que fica evidente que os gastos com a Função Judiciário são superiores aos gastos com as Funções Agricultura, Ind. Com. e Turismo juntas.

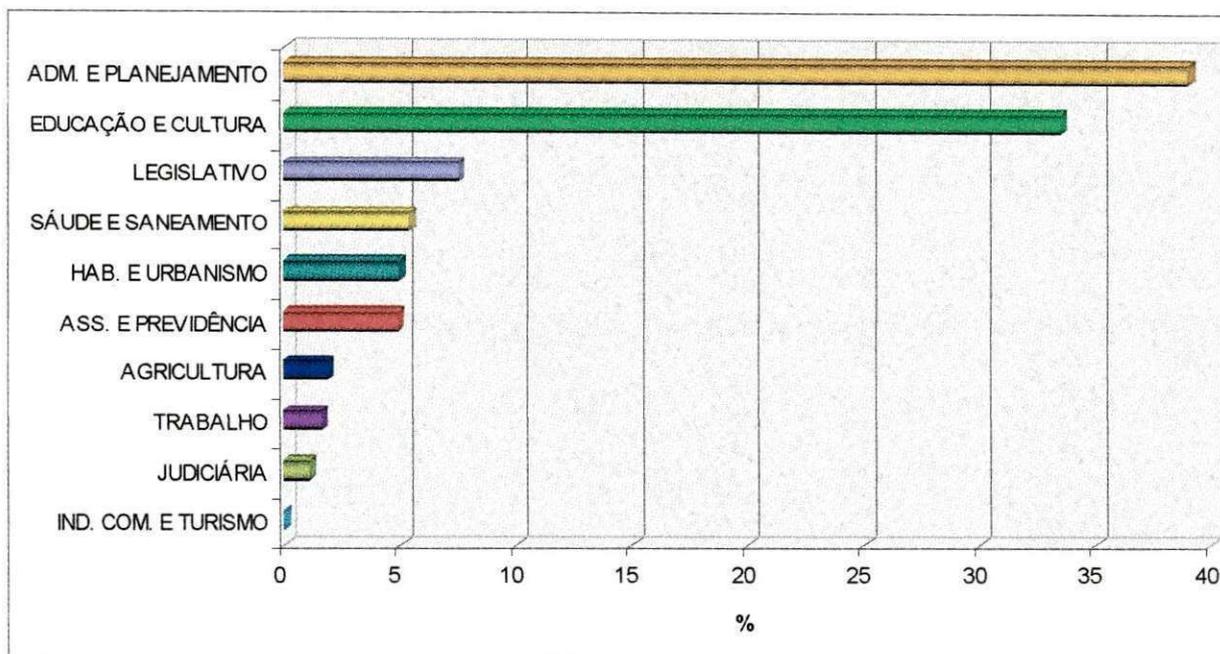
**Tabela 15** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.

<b>FUNÇÃO</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
ADM. E PLANEJAMENTO	25.821.741,49	39,03
EDUCAÇÃO E CULTURA	22.170.259,12	33,51
LEGISLATIVO	4.984.275,09	7,53
SAÚDE E SANEAMENTO	3.572.411,94	5,4
HAB. E URBANISMO	3.296.546,97	4,98
ASS. E PREVIDÊNCIA	3.258.241,86	4,92
AGRICULTURA	1.248.164,63	1,89
TRABALHO	1.074.990,95	1,62
JUDICIÁRIA	733.058,55	1,11
IND. COM. E TURISMO	6.619,40	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>66.166.310,00</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No último ano de nossa análise, que é o ano de 1998, pode-se destacar que as três principais funções que mais receberam recursos atingem um total de 80,07%, que são as funções: Adm. e Planejamento com 39,03%, Educação e Cultura com 33,51% e o Legislativo com 7,53%, conforme se verifica na Tabela 15.

**Gráfico 15** – Demonstrativo das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Pode-se comprovar, ainda em 1998, que funções como: Ind. Com. e Turismo, Trabalho e Agricultura somadas levaram recursos que equivalem a 3,52%, enquanto a Função Legislativo conseguiu ser contemplada com 7,53% dos recursos, conforme se observa no Gráfico 15.

Ao término da análise das Aplicações dos Recursos por Função da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993 a 1998, identifica-se que algumas funções conseguem absorver a maior parte dos recursos aplicados, a consolidação de algumas distorções ficam evidentes, por exemplo: o Legislativo ocupa uma das Funções que mais conseguiram recursos neste período; outro exemplo é a contínua falta de investimentos em Funções que contemplam dentre outros o meio ambiente, a tecnologia e o incentivo ao processo de industrialização.

### 2.3.8 DESPESAS POR ÓRGÃOS: AUTORIZADA X REALIZADA

Nesta parte de descrição e análise de dados, parte-se de uma análise macro das despesas, já que se estuda as despesas orçamentárias e extra-orçamentárias. Logo após, trabalha-se a despesa orçamentária identificando-a sob critério econômico e em seguida a verificação da aplicação dos recursos por função. Chega a oportunidade de se acompanhar a distribuição de recursos através dos órgãos que compõem a Prefeitura Municipal de Campina Grande. Existem, nesta divisão administrativa, algumas redefinições de um período para outro, quando algumas vezes o Poder Executivo, a fim de desempenhar melhor suas atribuições, faz uma reforma administrativa.

Trabalha-se nesta parte com uma Tabela que contém um demonstrativo anual entre as despesas autorizadas e realizadas por órgãos, o percentual que representa esta despesa realizada em relação ao total das despesas e a variação entre o que foi autorizado e realizado.

**Tabela 16** – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993.

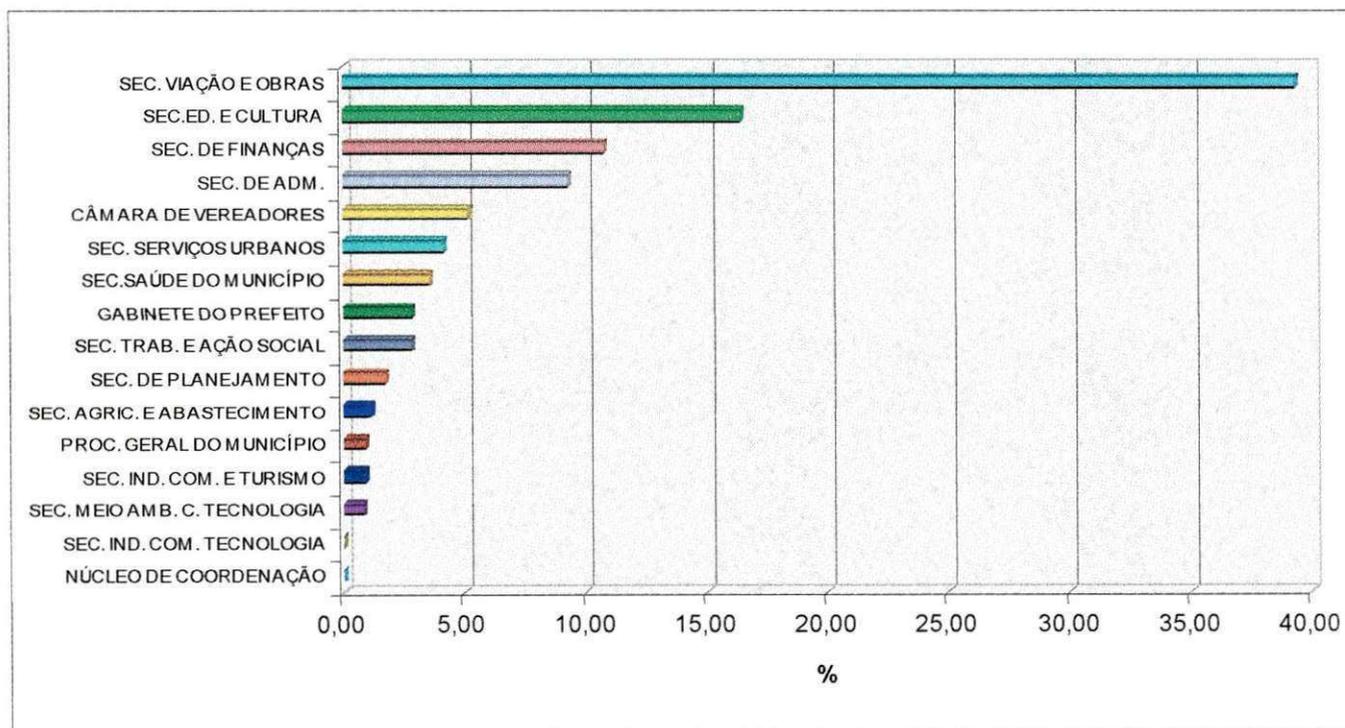
ÓRGÃOS	AUTORIZADA (A)	REALIZADA (R)		DELTA
	CR\$	CR\$	%	R/A %
SEC. VIAÇÃO E OBRAS	1.202.318.997,90	1.178.085.971,74	39,30	-2,02
SEC.ED. E CULTURA	510.654.384,71	492.672.742,90	16,44	-3,52
SEC. DE FINANÇAS	361.738.956,87	323.188.634,02	10,78	-10,66
SEC. DE ADM.	309.170.000,00	279.566.792,69	9,33	-9,58
CÂMARA DE VEREADORES	172.940.000,00	155.936.928,17	5,20	-9,83
SEC. SERVIÇOS URBANOS	136.210.000,00	123.795.592,88	4,13	-9,11
SEC.SAÚDE DO MUNICÍPIO	129.505.000,00	106.605.632,78	3,56	-17,68
GABINETE DO PREFEITO	95.839.703,13	85.131.134,33	2,84	-11,17
SEC. TRAB. E AÇÃO SOCIAL	97.236.000,00	84.405.074,96	2,82	-13,20
SEC. DE PLANEJAMENTO	56.262.793,31	52.643.096,20	1,76	-6,43
SEC. AGRIC. E ABASTECIMENTO	42.820.000,00	33.989.362,26	1,13	-20,62
SEC. IND. COM. E TURISMO	41.769.334,60	28.104.548,65	0,94	-32,71
PROC. GERAL DO MUNICÍPIO	35.170.000,00	28.283.405,63	0,94	-19,58
SEC. MEIO AMB. C. TECNOLOGIA	33.790.000,00	24.846.562,45	0,83	-26,47
NÚCLEO DE COORDENAÇÃO	35.206,69	29.090,57	0,00	-17,37
SEC. IND. COM. TECNOLOGIA	110.665,40	110.665,37	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.225.571.042,61</b>	<b>2.997.395.235,60</b>	<b>100,00</b>	<b>-7,07</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Diante do exposto anteriormente, ao se fazer a análise anual, parte-se da análise de uma tabela em que a ênfase se dará nos três órgãos que mais receberam recursos. Na segunda parte, far-se-á o destaque de um gráfico em que será feita uma comparação das despesas realizadas com o Poder Legislativo, com os recursos destinados a outras Secretarias. Na terceira parte, verifica-se através de um gráfico as três principais variações entre a despesa que foi autorizada com a despesa realizada.

No ano de 1993, a Prefeitura Municipal de Campina Grande possui 16 (dezesseis) órgãos que eram contemplados com verbas do seu Orçamento, incluído neste grupo o Poder Legislativo, através da Câmara Municipal. Do total das despesas autorizadas, 7,07% não foram realizadas, conforme se pode observar na Tabela 16. Pode-se identificar, ainda na tabela citada, que os três órgãos que mais receberam recursos ficaram com 66,52% no total das despesas realizadas, que foram: Secretaria de Viação e Obras, com 39,30%, Secretaria de Educação e Cultura com 16,44% e Secretaria de Finanças com 10,78%.

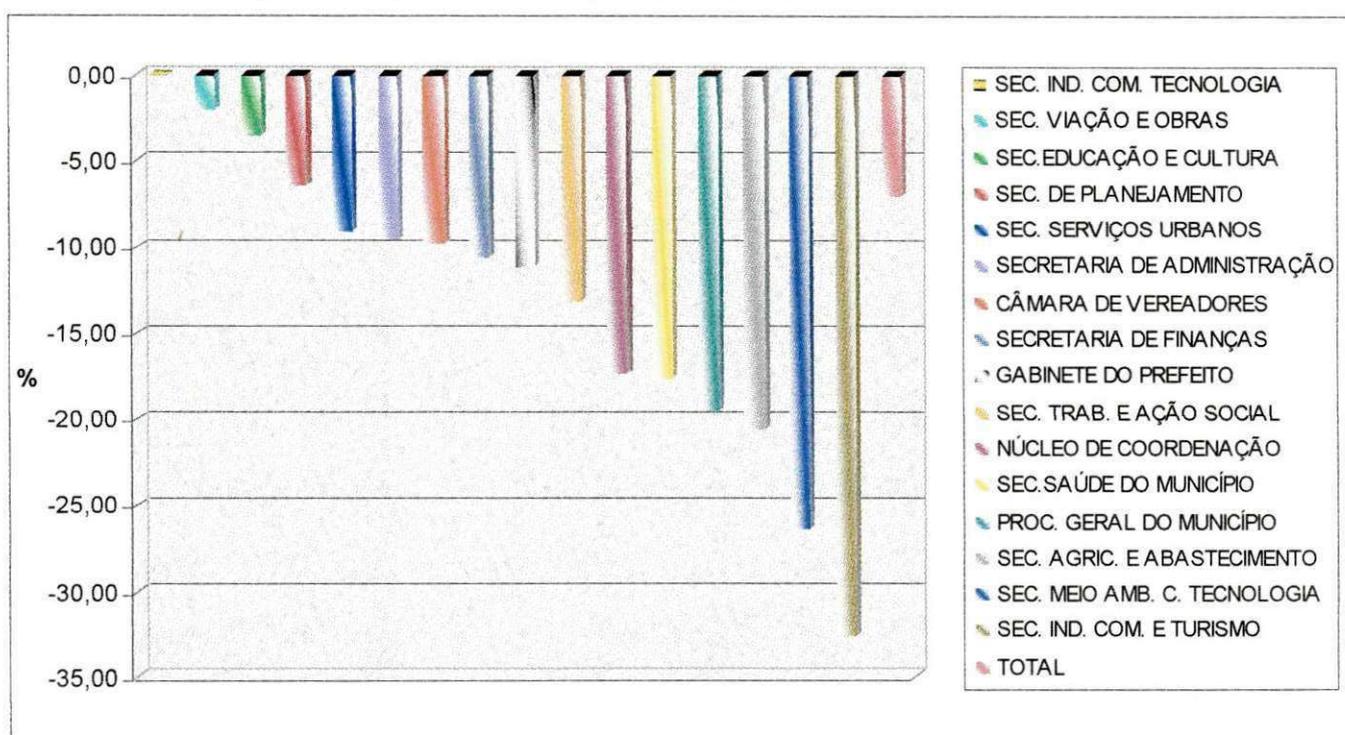
**Gráfico 16** – Demonstrativo das Despesas Realizadas por Órgãos da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Observa-se no Gráfico 16 que no ano de 1993 a Câmara Municipal conseguiu, na realização das despesas, captar 5,20% dos recursos orçamentários, enquanto a Secretaria de Saúde conseguiu captar apenas 3,56%, e a Secretaria de Trabalho e Ação Social, 2,82%. Considerando que se for criado uma agenda relacionando as principais áreas ditas como prioritárias pelos administradores públicos, fica difícil compreender como recursos destinados ao Poder Legislativo superam recursos aplicados na Saúde e no Trabalho e Ação Social.

**Gráfico 17 – DELTA – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1993.**



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

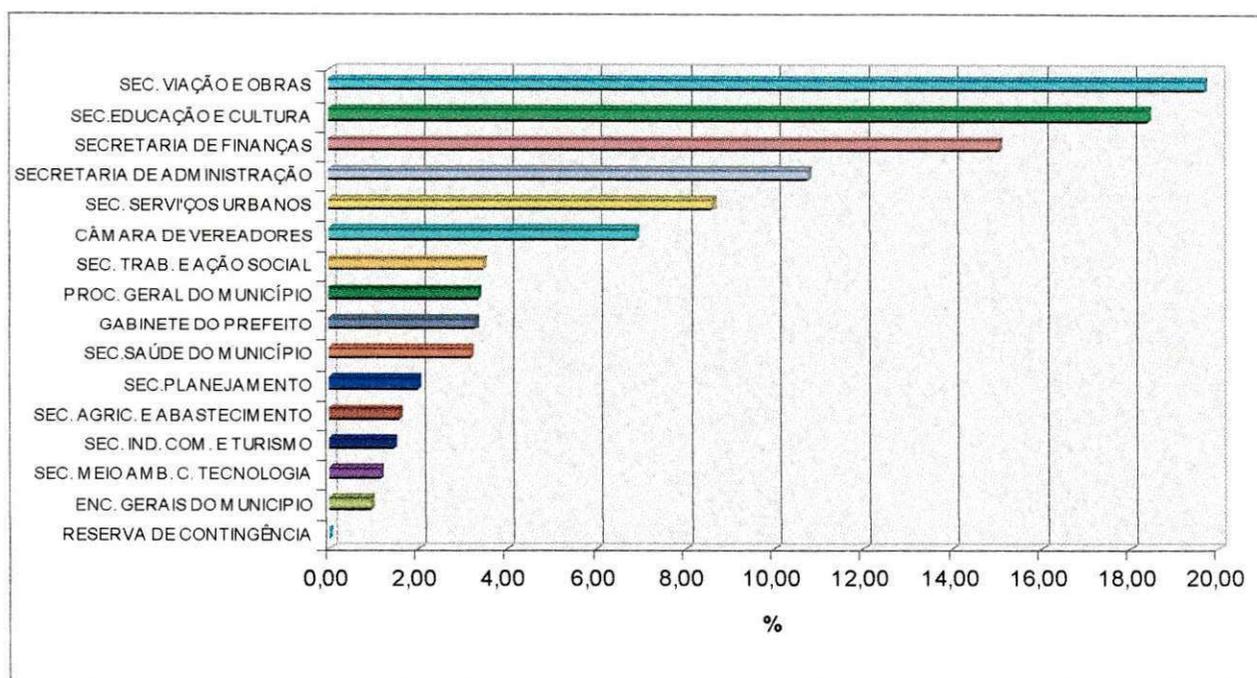
Ao se identificar a variação entre o que foi autorizado e o realizado, consegue-se verificar algumas distorções. A Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo recebeu menos 32,71% dos poucos recursos destinados a esta pasta, em seguida a Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, menos 26,47% dos recursos autorizados e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, menos 20,62%.

**Tabela 17** – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994.

ÓRGÃOS	AUTORIZADA (R)	REALIZADA (R)		DELTA
	R\$	R\$	%	R/A %
SEC. VIAÇÃO E OBRAS	6.269.351,71	4.599.000,60	19,71	-26,64
SEC. EDUCAÇÃO E CULTURA	4.409.038,53	4.298.697,53	18,42	-2,50
SECRETARIA DE FINANÇAS	4.447.811,82	3.522.659,85	15,10	-20,80
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	2.774.573,80	2.517.144,22	10,79	-9,28
SEC. SERVIÇOS URBANOS	2.342.991,85	2.012.289,21	8,62	-14,11
CÂMARA DE VEREADORES	1.853.114,84	1.614.938,82	6,92	-12,85
SEC. TRAB. E AÇÃO SOCIAL	982.325,59	811.054,34	3,48	-17,44
PROC. GERAL DO MUNICÍPIO	860.251,14	783.588,60	3,36	-8,91
GABINETE DO PREFEITO	804.580,64	768.463,54	3,29	-4,49
SEC. SAÚDE DO MUNICÍPIO	957.920,55	745.463,76	3,19	-22,18
SEC. PLANEJAMENTO	597.202,33	464.023,26	1,99	-22,30
SEC. AGRIC. E ABASTECIMENTO	503.941,74	366.537,89	1,57	-27,27
SEC. IND. COM. E TURISMO	403.533,60	338.430,49	1,45	-16,13
SEC. MEIO AMB. C. TECNOLOGIA	318.078,14	270.383,04	1,16	-14,99
ENC. GERAIS DO MUNICÍPIO	237.399,29	222.857,41	0,96	-6,13
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	108,36	-	-	-100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27.762.223,93</b>	<b>23.335.532,56</b>	<b>100,00</b>	<b>-15,95</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1994/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

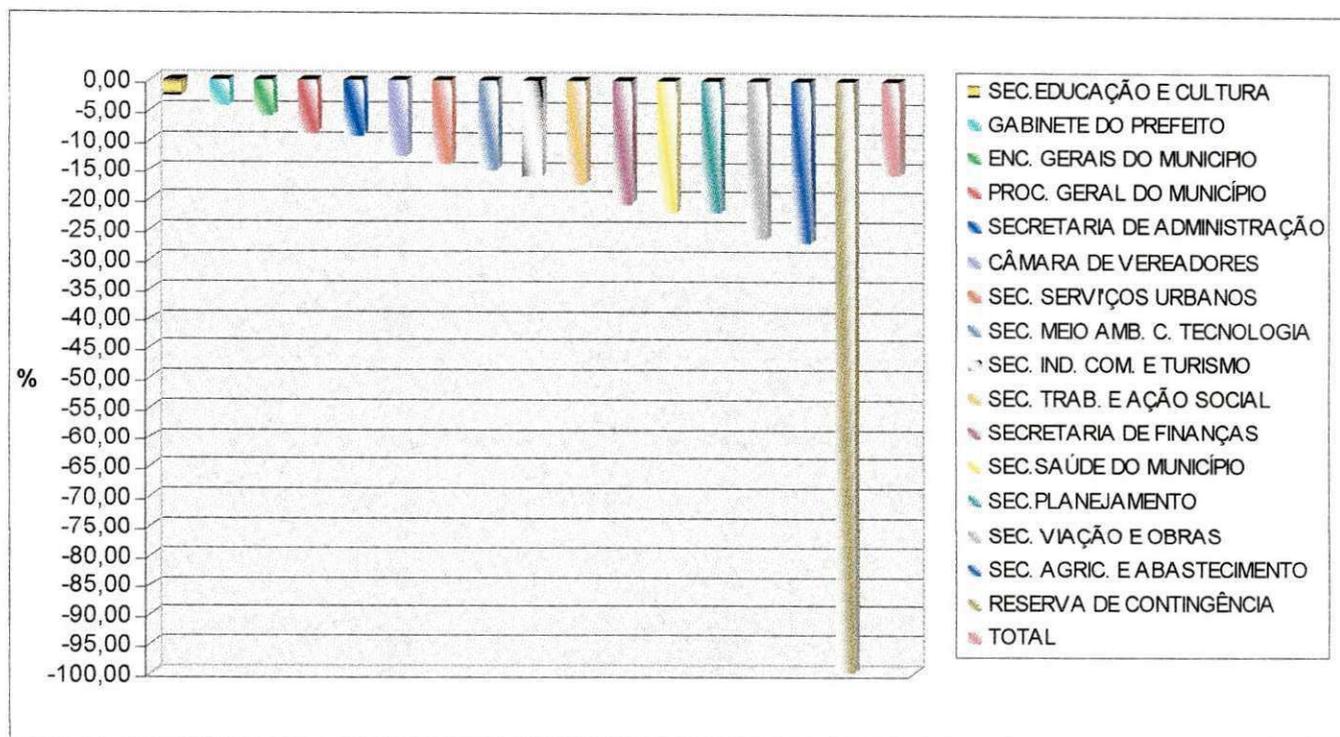
No ano de 1994, em Campina Grande, 14 (quatorze) órgãos recebem recursos orçamentários. Os três principais órgãos que mais receberam recursos totalizam 53,23%, foram eles: Secretaria de Viação e Obras com, 19,71%; Secretaria de Educação e Cultura, com 18,42%; e Secretaria de Finanças, com 15,10%. Neste período, as três Secretarias que mais receberam recursos foram as mesmas do ano de 1993. Este ano é marcado pela maior variação entre o total de despesas autorizadas e as despesas realizadas, quando esta variação atinge -15,95%, conforme se pode conferir na Tabela 17.

**Gráfico 18 – Demonstrativo das Despesas Realizadas por Órgãos da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994.**

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1994/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No Gráfico 18 pode-se observar que a Câmara Municipal mais uma vez obteve recursos superiores à Secretaria de Saúde e à Secretaria de Trabalho e Ação Social, demonstrando uma grande distorção na distribuição dos recursos, na qual o Poder Legislativo, com apenas 19 (dezenove) vereadores, consegue obter recursos superiores aos destinados ao trabalho de saúde pública na comunidade e aos programas de atendimento a população carente, desenvolvidos pelos programas de trabalho e ação social.

**Gráfico 19 – DELTA – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1994.**



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1994/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na conclusão da análise das despesas em 1994, verificamos, no Gráfico 19, que sem a inclusão da reserva de contingência que não teve nenhum valor realizado, as Secretarias que tiveram os maiores índices negativos foram: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, com 27,27%; Secretaria de Planejamento, com 22,30%; e a Secretaria de Viação e Obras, que, embora tenha sido a Secretaria que mais recebeu recursos no ano de 1994, ocupa uma das principais posições na variação negativa, ou seja, diferença entre a despesa autorizada com a realizada com 26,64%.

**Tabela 18 – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1995.**

ÓRGÃOS	AUTORIZADA (A)	REALIZADA (R)		DELTA	
	R\$	R\$	%	R/A	%
<b>PODER LEGISLATIVO</b>					
CÂMARA DE VEREADORES	4.880.935,00	4.676.896,04	11,09	-4,18	
<b>PODER EXECUTIVO</b>					
ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO	37.494.617,41	37.476.433,67	88,91	-0,05	
<b>TOTAL</b>	<b>42.375.552,41</b>	<b>42.153.329,71</b>	<b>100,00</b>	<b>-0,52</b>	

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1995/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No ano de 1995, quando se estuda o Relatório Econômico-Financeiro da Prefeitura Municipal de Campina Grande, tem-se os relatórios apresentados entre as despesas autorizadas confrontadas com as despesas realizadas, de uma forma muito sintética, o que impossibilita a realização de uma análise por órgãos, possibilitando, conforme se observa na Tabela 18, apenas uma análise macro entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, apresentado neste período a menor variação entre o total das despesas realizadas e autorizadas, atingindo um índice negativo de 0,52%.

**Gráfico 20** – Demonstrativo das Despesas Realizadas por Órgãos da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1995.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1995/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No Gráfico 20, fica bastante claro como se dá a divisão das despesas entre o Poder Legislativo, que atinge 11,09%, e o Poder Executivo, com 88,91%. Esta divisão dos recursos mostra uma evolução das despesas realizadas com o Poder Legislativo, que no período inicial estudado representa 5,20% no ano de 1993, passando para 6,92% no ano de 1994, até atingir a participação atual de 11,09%.

**Gráfico 21** – DELTA - por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1995.

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1995/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No término da análise do comportamento da despesa autorizada e realizada no período de 1995, pode-se observar, no Gráfico 21, que a variação negativa de 4,16% entre a despesas com o Poder Legislativo demonstra que, embora este Poder tenha aumentado o percentual de sua participação nas despesas realizadas pelo município de Campina Grande, esta participação autorizada representava um percentual ainda maior no total das despesas.

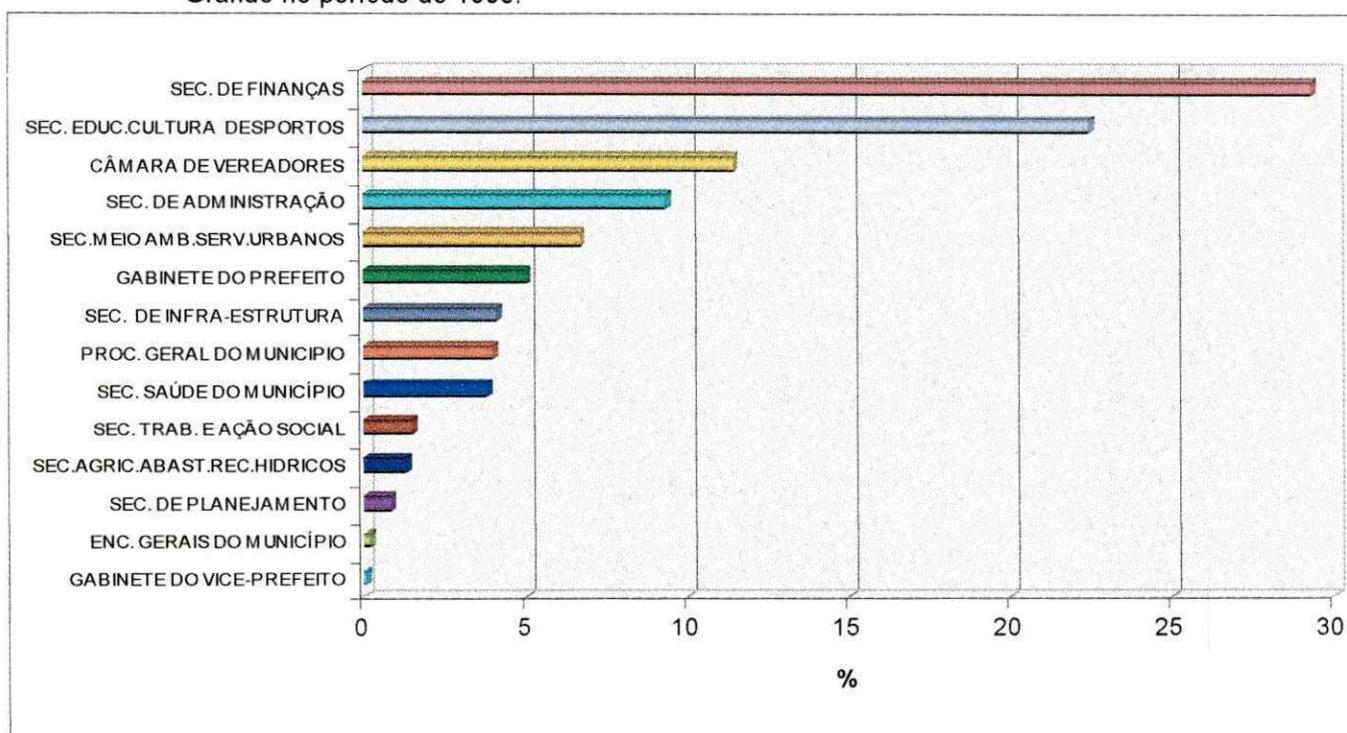
**Tabela 19** – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1996.

ÓRGÃOS	AUTORIZADA (A)	REALIZADA (R)		DELTA
	R\$	R\$	%	R/A %
SEC. DE FINANÇAS	16.260.140,14	14.917.048,72	29,31	-8,26
SEC. EDUC.CULTURA DESPORTOS	14.624.117,30	11.436.119,37	22,47	-21,80
CÂMARA DE VEREADORES	6.571.662,37	5.822.303,69	11,44	-11,40
SEC. DE ADMINISTRAÇÃO	5.318.104,71	4.755.138,60	9,34	-10,59
SEC.MEIO AMB.SERV.URBANOS	3.519.314,00	3.403.254,93	6,69	-3,30
GABINETE DO PREFEITO	2.768.894,26	2.548.122,84	5,01	-7,97
SEC. DE INFRA-ESTRUTURA	2.322.053,75	2.085.399,31	4,10	-10,19
PROC. GERAL DO MUNICÍPIO	2.091.764,29	2.028.753,16	3,99	-3,01
SEC. SAÚDE DO MUNICÍPIO	2.008.949,00	1.935.359,73	3,80	-3,66
SEC. TRAB. E AÇÃO SOCIAL	1.025.261,08	757.153,38	1,49	-26,15
SEC.AGRIC.ABAST.REC.HÍDRICOS	750.888,24	655.966,46	1,29	-12,64
SEC. DE PLANEJAMENTO	487.840,82	425.715,39	0,84	-12,73
ENC. GERAIS DO MUNICÍPIO	90.770,00	90.600,00	0,18	-0,19
GABINETE DO VICE-PREFEITO	30.400,00	27.880,00	0,05	-8,29
<b>TOTAL</b>	<b>57.870.160,00</b>	<b>50.888.815,38</b>	<b>100,00</b>	<b>-12,06</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1996/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

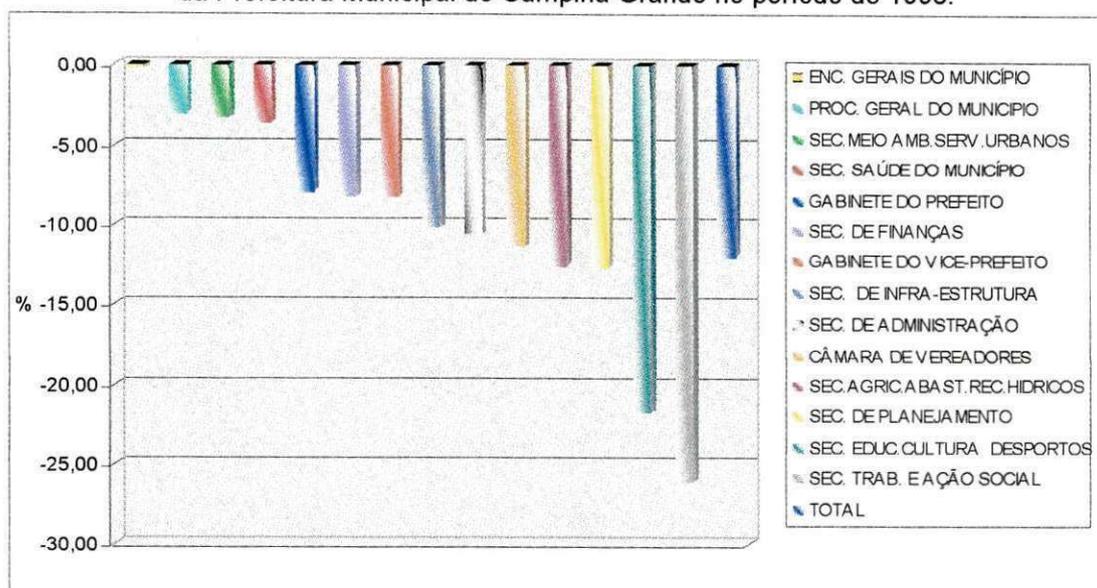
No ano de 1996 a Prefeitura Municipal de Campina Grande possui na sua grade orçamentária 13 (treze) órgãos; os três órgãos que mais receberam verbas, foram contemplados com um total de 63,22% das despesas realizadas no período, que foram, conforme se pode observar na Tabela 19: Secretaria de Finanças, com 29,31%; Secretaria de Educação, Cultura e Desportos, com 22,47%; e a Câmara de Vereadores, com 11,44%, atingindo a Câmara de Vereadores sua maior participação no total das despesas realizadas durante todo o período estudado, que se inicia no ano de 1993 e vai até o ano de 1998.

**Gráfico 22** – Demonstrativo das Despesas Realizadas por Órgãos da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1996.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1996/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Conforme se observa no Gráfico 22, as despesas realizadas no período com a Secretaria de Infra-Estrutura (4,10%), a Secretaria de Saúde (3,80%) e a Secretaria de Trabalho e Ação Social (1,49%) – o que totaliza 9,39% - são inferiores aos recursos destinados a um único órgão: Câmara Municipal, que conseguiu 11,44% dos recursos aplicados no ano de 1996.

**Gráfico 23 – DELTA – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1996.**

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1996/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Encerrando a análise das despesas autorizadas e realizadas no ano de 1996, observa-se no Gráfico 23 que as maiores variações ocorreram na Secretaria de Trabalho e Ação Social com 26,15%, Secretaria de Educação, Cultura e Desportos com 21,80% e Secretaria do Planejamento com 12,73%.

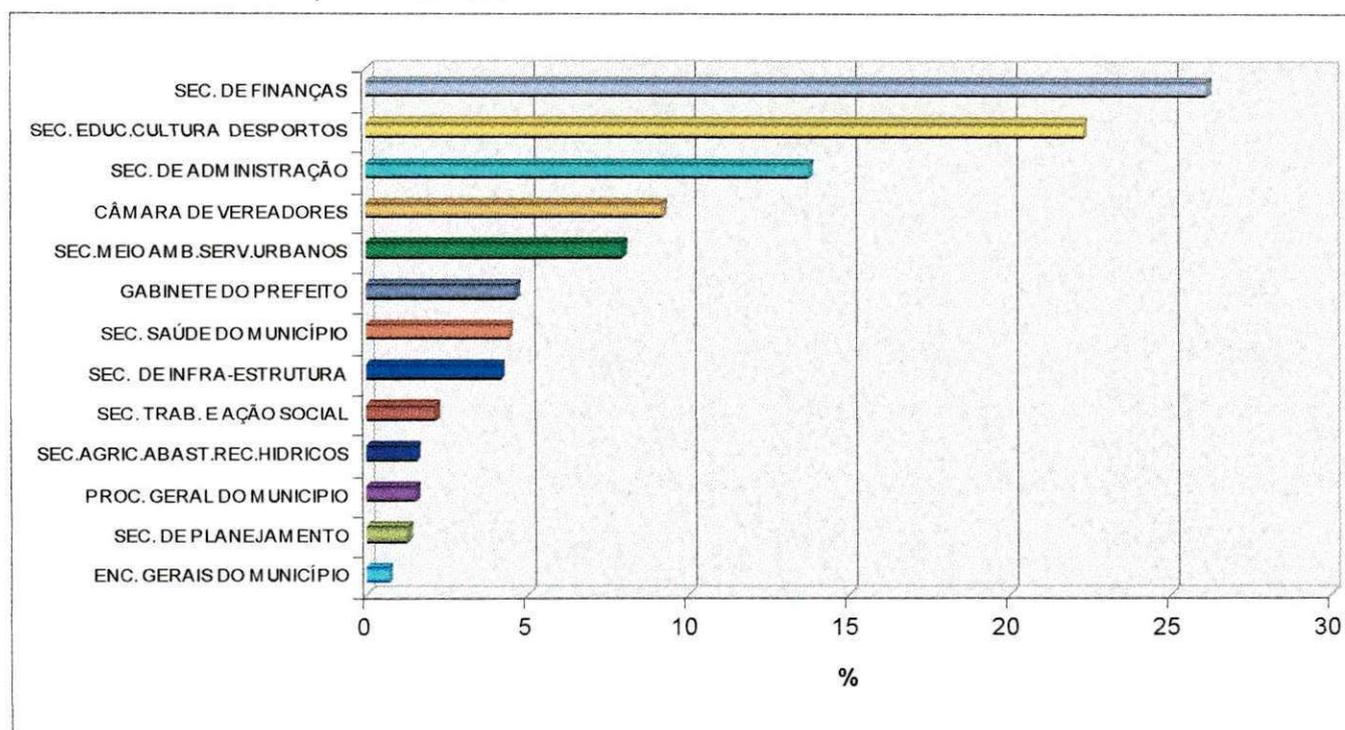
**Tabela 20 – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1997.**

ÓRGÃOS	AUTORIZADA (A)	REALIZADA (R)		DELTA
	R\$	R\$	%	R/A %
SEC. DE FINANÇAS	16.741.597,00	15.283.298,52	26,15	-8,71
SEC. EDUC. CULTURA DESPORTOS	13.806.257,00	13.037.230,33	22,31	-5,57
SEC. DE ADMINISTRAÇÃO	8.273.204,00	8.053.672,15	13,78	-2,65
CÂMARA DE VEREADORES	5.624.300,00	5.400.735,43	9,24	-3,97
SEC. MEIO AMB. SERV. URBANOS	5.002.000,00	4.650.127,24	7,96	-7,03
GABINETE DO PREFEITO	2.941.000,00	2.727.201,51	4,67	-7,27
SEC. SAÚDE DO MUNICÍPIO	2.853.000,00	2.594.339,12	4,44	-9,07
SEC. DE INFRA-ESTRUTURA	3.509.000,00	2.451.457,82	4,19	-30,14
SEC. TRAB. E AÇÃO SOCIAL	1.776.918,00	1.272.277,04	2,18	-28,40
SEC. AGRIC. ABAST. REC. HÍDRICOS	1.741.910,00	918.042,97	1,57	-47,30
PROC. GERAL DO MUNICÍPIO	1.035.670,00	898.812,25	1,54	-13,21
SEC. DE PLANEJAMENTO	943.144,00	748.033,31	1,28	-20,69
ENC. GERAIS DO MUNICÍPIO	752.000,00	410.040,33	0,69	-45,47
<b>TOTAL</b>	<b>65.000.000,00</b>	<b>58.445.268,02</b>	<b>100,00</b>	<b>-10,08</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1997/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

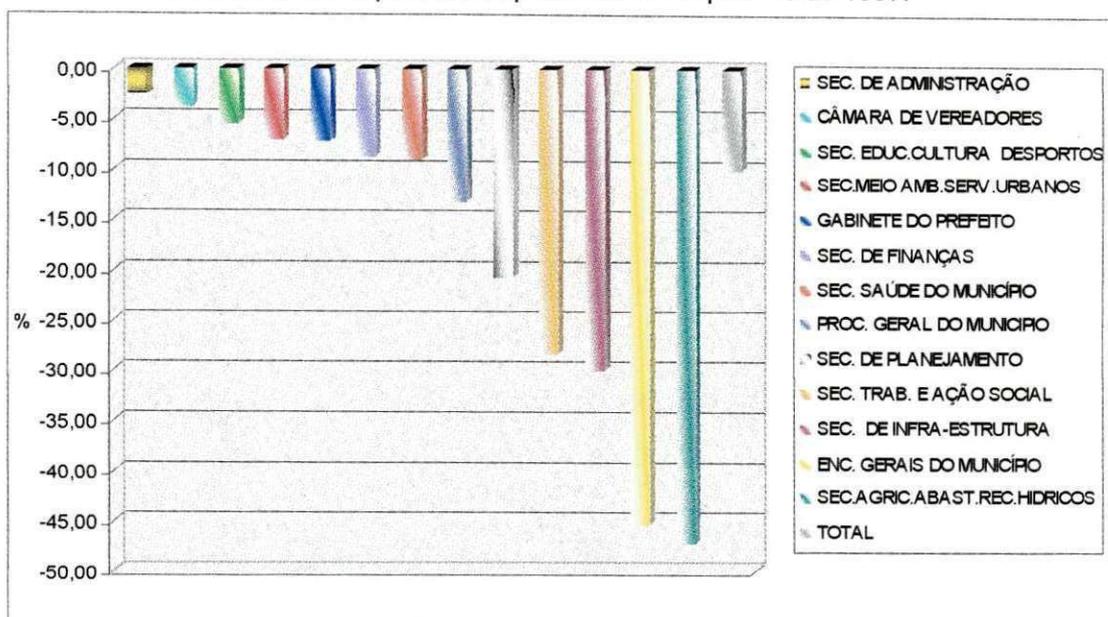
No ano de 1997 a Prefeitura Municipal de Campina Grande, conforme se pode observar na Tabela 20, possuía, no grupo de despesas autorizadas e realizadas, 12 (doze) órgãos. A variação média entre as despesas realizadas e autorizadas atinge 10,08%. As três Secretarias que mais receberam recursos foram: Secretaria de Finanças, com 26,15%; Secretaria de Educação, Cultura e Desportos, com 22,31%; e Secretaria de Administração, com 13,78%. Estas três Secretarias representam 62,24% do total das despesas realizadas.

**Gráfico 24** – Demonstrativo das Despesas Realizadas por Órgãos da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1997.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1997/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Ao se observar o Gráfico 24, pode-se perceber que no período de 1997, as despesas realizadas com a Câmara Municipal tornaram este o quarto órgão que mais recebeu recursos (no ano de 1996 foi o terceiro), com 9,24%. Mesmo havendo uma queda no percentual de recursos destinados ao Legislativo, este continua superando os recursos destinados a áreas mais importantes como: Secretaria de Saúde, com 4,44%; Secretaria de Infra-Estrutura, com 4,19%; e Secretaria de Trabalho e Ação Social, com 2,18%.

**Gráfico 25 – DELTA – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1997.**

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1997/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na análise das diferenças negativas das despesas autorizadas e realizadas em 1997, o maior percentual fica com a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Recursos Hídricos com -47,30%, Secretaria de Infra Estrutura com -30,14% e Secretaria de Trabalho e Ação Social com -43,23%.

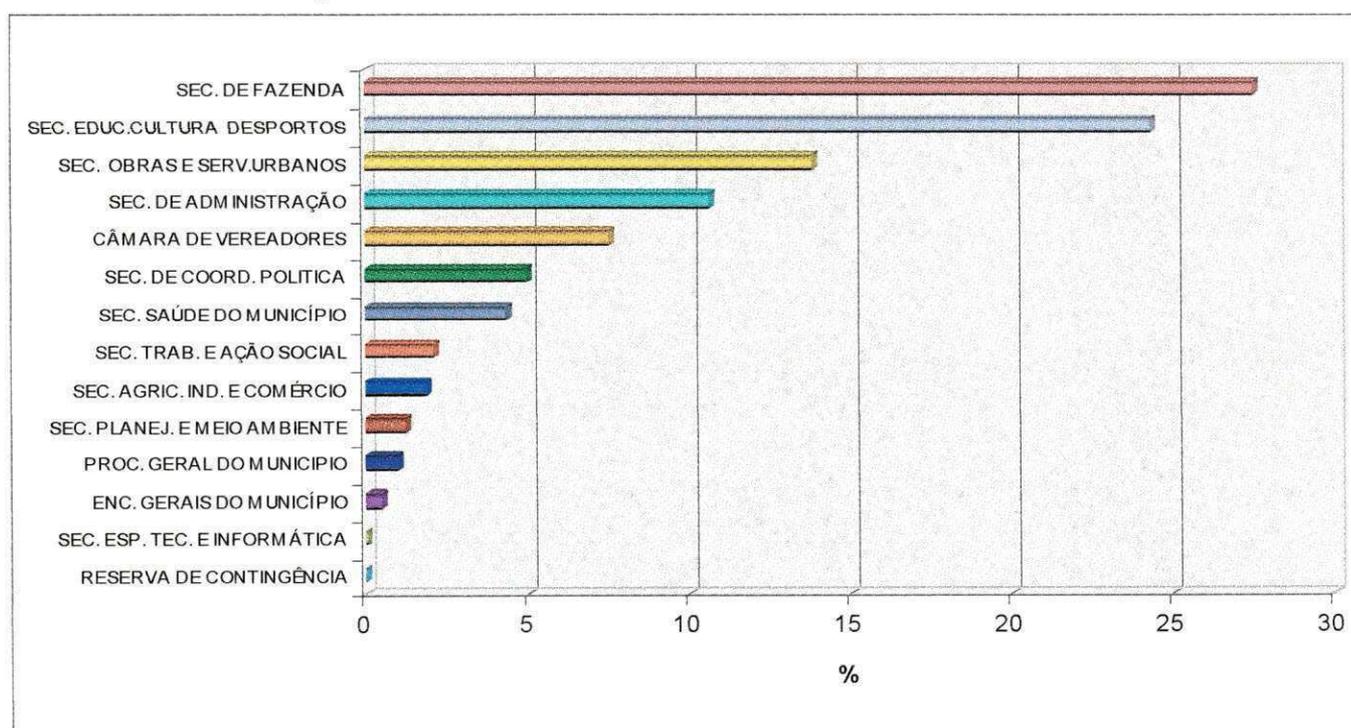
**Tabela 21 – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.**

ÓRGÃOS	AUTORIZADA (A)	REALIZADA (R)		DELTA
	R\$	R\$	%	R/A %
SEC. DE FAZENDA	19.357.995,00	18.205.898,02	27,51	-5,95
SEC. EDUC. CULTURA DESPORTOS	17.311.302,00	16.101.873,96	24,34	-6,99
SEC. OBRAS E SERV. URBANOS	11.342.835,00	9.162.862,69	13,85	-19,22
SEC. DE ADMINISTRAÇÃO	8.016.387,00	7.062.878,02	10,67	-11,89
CÂMARA DE VEREADORES	5.120.500,00	4.984.275,09	7,53	-2,66
SEC. DE COORD. POLÍTICA	3.900.942,00	3.286.606,65	4,97	-15,75
SEC. SAÚDE DO MUNICÍPIO	3.909.480,00	2.885.841,13	4,36	-26,18
SEC. TRAB. E AÇÃO SOCIAL	2.460.844,00	1.397.142,67	2,12	-43,23
SEC. AGRIC. IND. E COMÉRCIO	2.566.049,00	1.254.164,63	1,90	-51,12
SEC. PLANEJ. E MEIO AMBIENTE	1.231.000,00	822.588,84	1,24	-33,18
PROC. GERAL DO município	857.603,00	664.624,11	1,00	-22,50
ENC. GERAIS DO MUNICÍPIO	965.000,00	332.177,79	0,50	-65,58
SEC. ESP. TEC. E INFORMÁTICA	285.926,00	5.376,40	0,01	-98,12
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	10.000,00	-	-	-100,00
<b>TOTAL</b>	<b>77.335.863,00</b>	<b>66.166.310,00</b>	<b>100,00</b>	<b>-14,44</b>

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No ano de 1998, a Prefeitura de Campina Grande contempla em seu orçamento recursos para 12 (doze) órgãos, conforme pode-se observar na Tabela 21. Os três órgãos que mais receberam recursos neste período conseguiram juntos 65,70%, foram eles: Secretaria da Fazenda, com 27,51%; Secretaria de Educação, Cultura e Desportos com, 24,34%; e Secretaria de Obras e Serviços Urbanos. A variação negativa das despesas autorizadas com as despesas realizadas tem no total uma variação de -14,44%.

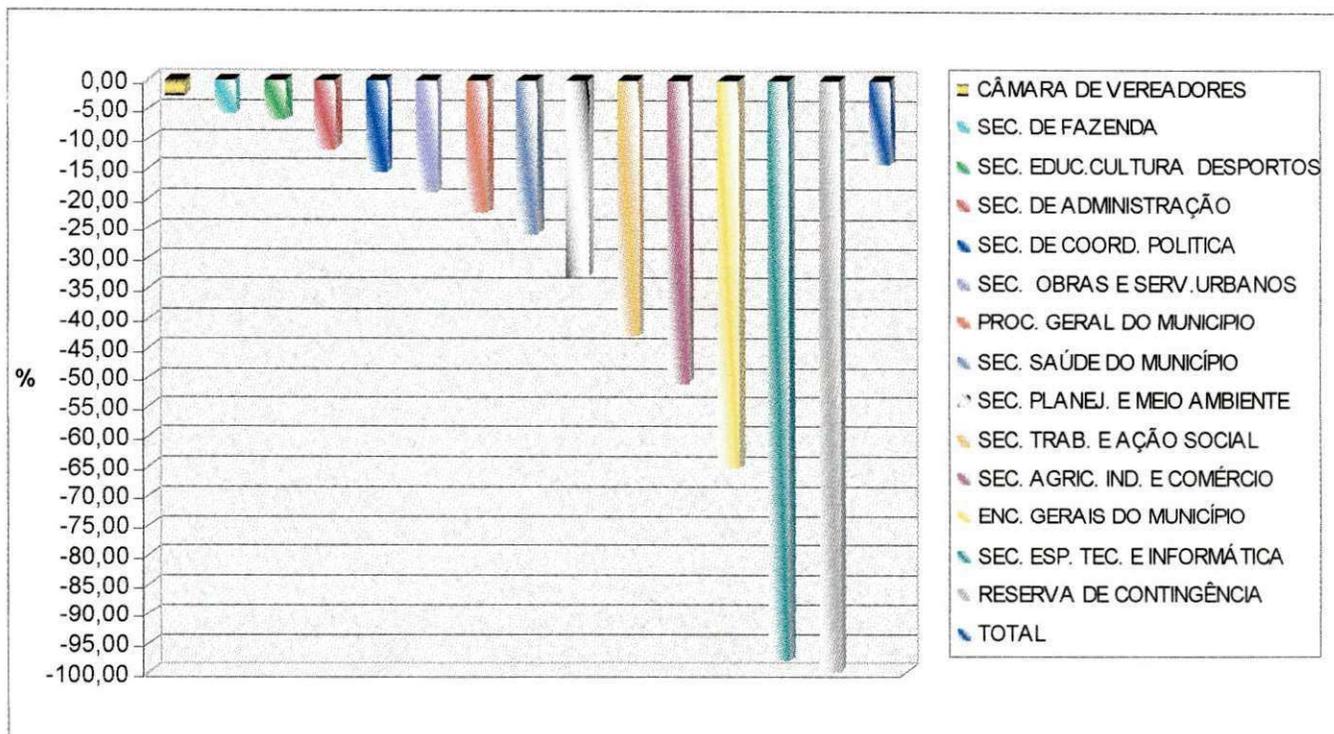
**Gráfico 26** – Demonstrativo das Despesas Realizadas por Órgãos da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No Gráfico 26, observa-se que entre as despesas realizadas, os recursos destinados à Câmara Municipal foi de 7,53% do total dos recursos, ocupando a quinta posição nas despesas realizadas (no ano de 1997 ela ocupou a quarta posição); apesar da queda no percentual, mantém-se um comportamento histórico, observado no período estudado, que é o dos recursos destinados ao Legislativo serem superiores aos destinados à Secretaria de Saúde, que obteve 4,36% dos recursos e à Secretaria de Trabalho e Ação Social, com 2,12% dos recursos.

**Gráfico 27 – DELTA – Demonstrativo das Despesas por Órgãos: Autorizada x Realizada da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.**



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Na análise do Gráfico 27, percebe-se que as maiores diferenças entre despesas autorizadas e despesas realizadas ocorreram com órgãos que detinham alguns dos mais baixos percentuais de participação orçamentária, destacamos: Secretaria Especial de Tecnologia e Informática, com  $-98,12\%$ ; Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, com  $-51,12\%$ ; e Secretaria do Trabalho e Ação Social, com  $-43,23\%$ .

### 2.3.9 DEMONSTRATIVO EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Quando se estuda a evolução da aplicação das receitas na manutenção e desenvolvimento da educação em Campina Grande, é importante destacar que a Constituição Federal nos Art. 212 e 214 e na Lei Federal Nº 7.348 de 24 de Julho de 1985 exige a aplicação mínima de 25% das receitas resultante de impostos.

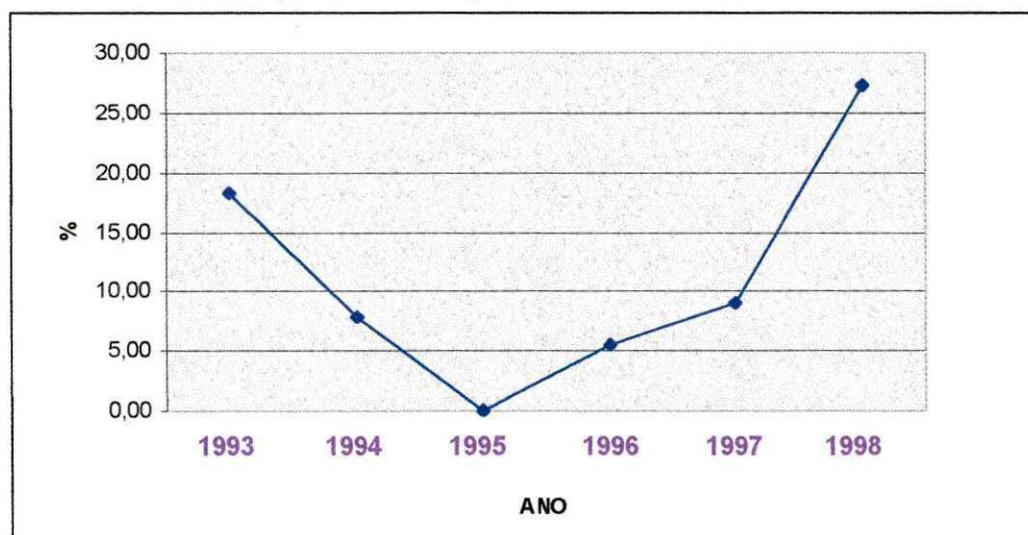
**Tabela 22** – Demonstrativo da Evolução da Aplicação das Receitas da Manutenção e Desenvolvimento da Educação da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.

ANO	AUTORIZADA (A)	REALIZADA (R)	DELTA R/A %
1993	CR\$ 416.743.051,24	CR\$ 492.672.742,90	18,22
1994	R\$ 3.982.689,56	R\$ 4.298.697,53	7,93
1995	R\$ 8.697.265,69	R\$ 8.699.741,08	0,03
1996	R\$ 10.845.208,25	R\$ 11.436.119,37	5,45
1997	R\$ 11.960.255,23	R\$ 13.037.230,00	9,00
1998	R\$ 12.618.087,86	R\$ 16.071.901,96	27,37

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993 a 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Observa-se, na Tabela 22, a demonstração do valor exigido por Lei para aplicação na educação e o real valor aplicado em cada período. É importante destacar que os valores aplicados foram sempre superiores ao exigido por Lei, o menor percentual entre o exigido e o realizado ocorreu no ano de 1995 (0,03%), e o maior percentual, no ano de 1998 (27,37%, conforme se observa através do Gráfico 28).

**Gráfico 28** – Demonstrativo da Evolução da Aplicação das Receitas da Manutenção e Desenvolvimento da Educação da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.



Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993 a 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

### 2.3.10 DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS RECEITAS COM PESSOAL

Ao se iniciar a análise da evolução da aplicação das receitas com pessoal, é importante destacar o limite no período de 1993 a 1995 de aplicação não superior a 65% das receitas correntes no dispêndio com pessoal, conforme Ato das Disposições Transitórias da Constituição, alterada pela Lei Complementar Nº 82/ 95, em que o limite para aplicação passa a ser 60%.

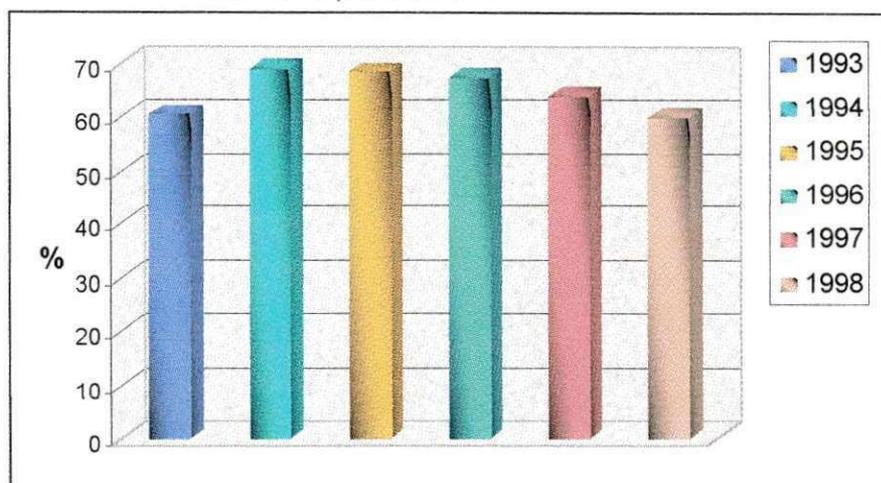
**Tabela 23** – Demonstrativo da Evolução da Aplicação das Receitas com Pessoal da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.

ANO	DESPESAS DO ELEMENTO PESSOAL	RECEITAS CORRENTES	%DESPESAS PESSOAL/RECEITAS CORRENTES
1993	CR\$ 1.306.918,772,01	CR\$ 2.158.877.991,17	60,54
1994	R\$ 11.758.185,37	R\$ 17.068.336,16	68,89
1995	R\$ 25.067.625,86	R\$ 36.655.080,97	68,39
1996	R\$ 31.168.162,64	R\$ 46.279.639,23	67,35
1997	R\$ 33.513.662,12	R\$ 52.461.375,74	63,89
1998	R\$ 35.826.046,05	R\$ 59.782.078,68	59,93

Fonte: Relatório Econômico-Financeiro de 1993 a 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

Apresenta-se, na Tabela 23, os valores aplicados com despesa com pessoal, as receitas correntes de cada período e o percentual que estas despesas representam em relação ao total das receitas correntes. Verifica-se que o limite é ultrapassado nos períodos de 1994 a 1997. No relatório de 1997, sob responsabilidade do Governo Cássio Cunha Lima, é evidenciado que em 1997 o tesouro municipal promoveu a quitação de pessoal correspondente a 16 folhas (três folhas correspondentes à gestão anterior), contribuindo decisivamente para majoração deste índice.

**Gráfico 29** – Demonstrativo da Evolução da Aplicação das Receitas com Pessoal da Prefeitura Municipal de Campina Grande no período de 1998.



**Fonte:** Relatório Econômico-Financeiro de 1993 a 1998/Prefeitura Municipal de Campina Grande (PB).

No Gráfico 29, pode-se visualizar a evolução de despesas, tendo no ano de 1994 seu maior índice (68,89%), e no ano de 1998 seu menor índice (59,93%).

## **CAPÍTULO 3**

# **FORMULAÇÃO DE CRITÉRIOS E DE UMA METODOLOGIA PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM CAMPINA GRANDE**

### **3.1 JUSTIFICATIVA**

Uma das dificuldades encontradas na distribuição de recursos por parte dos gestores públicos encontra-se no processo de aprendizagem por que passam todos aqueles que se propõem a realizar uma gestão, em que se divide com a comunidade a escolha de prioridades na execução de tarefas. Deseja-se com este capítulo sugerir critérios que possam ajudar na distribuição de recursos entre as regiões. A adoção de um procedimento ou sistemática científica visa contribuir a passagem do atual modelo ou sistema de consultas vagas – genéricas a população, para uma metodologia que contemple carências, população da região e prioridades temáticas da comunidade.

Num processo de Orçamento Participativo o Administrador Público cria condições para a participação da comunidade, tendo por finalidade o planejamento, a fiscalização e a deliberação sobre as receitas e despesas do Município e/ou do Estado, sempre buscando uma harmonia e um bom relacionamento entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A relação dos diversos atores sociais envolvidos deve sempre buscar o aperfeiçoamento, o que pode gerar ajustes ou mudanças de procedimentos.

Esta relação ficará difícil se não existirem critérios que identifiquem a metodologia utilizada nos gastos efetuados no Orçamento. Este capítulo se divide em três partes, acatando o modelo base da proposta utilizada em Porto Alegre (RS). Entretanto consideram-se as peculiaridades da cidade de Campina Grande (PB), e não se reproduz totalmente o modelo pronto, mas apresentamos uma adaptação nossa do modelo de Porto Alegre (RS), como base para uma discussão, que poderá complementar e aperfeiçoar o processo de Orçamento Participativo na cidade de Campina Grande, que será a discriminação de Critérios para alocação dos recursos.

A primeira parte identifica sugestões de Critérios Gerais para Distribuição de Recursos entre as Regiões, identificando Prioridades Temáticas das Regiões, dentre os temas discutidos. A segunda parte sugere Critérios Técnicos que ajudam na escolha das prioridades, e, a terceira parte, Critérios Regionais, como indicativo na tomada de decisões nas duas primeiras partes.

### 3.2 CRITÉRIOS GERAIS

Os três critérios gerais utilizados são “carência do serviço ou infra-estrutura”, “população total da região” e “prioridade temática da região”, que terão como base na aplicação dos recursos os seguintes pesos:

#### CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA (PESO 4)

%	Nota
Até 20,00	1
De 20,01 a 40,00	2
De 40,01 a 60,00	3
De 60,01 a 80,00	4
Acima de 80,00	5

#### POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO (PESO 2)

Habitantes	Notas
Até 15.000	1
De 15.001 a 30.000	2
De 30.001 a 45.000	3
De 45.001 a 60.000	4
Acima de 60.000	5

## PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO (PESO 4)

Prioridade	Nota
Quinta	1
Quarta	2
Terceira	3
Segunda	4
Primeira	5

Estes critérios serão aplicados para a distribuição de recursos nas três prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 07 regiões. O cálculo para chegar às três primeiras prioridades globais deverá ser executado da seguinte forma:

- a) cada região escolhe 3 prioridades dentro das 5 prioridades temáticas (Educação, Saúde, Desenvolvimento Urbano e Rural, Assistência Social e Geração de Renda).
- b) são atribuídas notas às prioridades de cada região:

Prioridade	Nota
Terceira	1
Segunda	2
Primeira	3

- c) somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 7 regiões chegar-se-á às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

A prioridade temática Educação, caso seja escolhida entre as 3 primeiras prioridades, terá a distribuição dos recursos conforme critérios gerais condicionada à conclusão das obras em andamento e à repercussão financeira decorrente de acréscimo de pessoal.

A prioridade temática Saúde, caso escolhida entre as 3 primeiras prioridades, terá a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão

das obras em andamento, às necessidades criadas a partir da municipalização da saúde e à repercussão financeira decorrente do acréscimo de pessoal.

As prioridades globais das 7 regiões, da quarta e quinta prioridade temática, são resultado do mesmo cálculo efetuado para encontrar as três primeiras. Será priorizado o atendimento, em primeiro lugar, das demandas de regiões que as tenham escolhido entre as suas três prioridades temáticas. No caso de haver saldo disponível de recursos, após atendidas as regiões que priorizaram, poderão ser atendidas as outras regiões considerando-se a viabilidade técnica das demandas e carência de infraestrutura ou serviço de cada região.

No caso de recursos provenientes de financiamento, a sua utilização para atender demandas das regiões temáticas e toda cidade estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras e, à existência de projetos e de situação fundiária regular.

## **PRIORIDADES TEMÁTICAS DAS REGIÕES**

### **EDUCAÇÃO**

- Educação Infantil
- Ensino Fundamental
- Educação de Jovens e Adultos
- Esporte e Lazer
- Cultura

### **SAÚDE**

- Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde
- Ampliação de Serviços na Rede Básica

## **DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL**

- Saneamento Básico
- Política Habitacional
- Pavimentação
- Transporte e Circulação
- Áreas de Lazer
- Organização da Cidade

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

- Atendimento à Criança e ao Adolescente
- Atendimento à Família
- Atendimento à População Adulta
- Grupos de Convivência da Terceira Idade
- atendimentos aos Portadores de Deficiência

## **GERAÇÃO DE RENDA**

- Desenvolvimento Econômico

### **3.3 CRITÉRIOS TÉCNICOS**

Nesta parte, sugere-se critérios técnicos para alocação de recursos, tendo como base os temas discutidos nas regiões, tentando relacionar com as respectivas secretarias envolvidas. É importante destacar que a estrutura administrativa de Campina Grande atualmente contempla: 12 Secretarias (Sec. de Cordenação Política - SECOR, Sec. da Fazenda - SEFAN, Sec. de Planejamento e Gestão - SEPLAG, Procuradoria Geral do Município - PGM, Sec. de Administração - SAD, Sec. de Saúde do Município - SSM, Sec. de Educação e Cultura -SEC, Sec. Serviços Urbanos -

SESUR, Sec. Infra-Estrutura, Sec. Industria Comércio e Tecnologia -SICT, Sec. de Trabalho e Ação Social - SETRAS e Sec. Agricultura Recursos Hidricos e Meio Ambiente - SARHMA), 04 Autarquias (IPSEM, STTP, URBEMA, AMDE) e 06 Coordenadorias (CODECOM, CODEMTUR, CODETRAN, CODEPE, Coord. Defesa Civil e Coord. Deficientes Físicos); e, num processo de interface das diversas atividades desenvolvidas, pode-se ter a participação de mais de um órgão na execução de uma mesma atividade, respeitando-se a limitação de participação às funções anteriormente delimitadas.

## EDUCAÇÃO

- **Educação Infantil** – atende à faixa etária de crianças de 0 a 6 anos, que devem funcionar com convênios em creches comunitárias. Os critérios técnicos dessas creches devem vir de um grupo de trabalho com representantes do Governo, do Conselho de Orçamento Participativo e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
  
- **Ensino Fundamental:**
  - a) Para a recuperação / reforma de prédios escolares serão avaliadas as unidades escolares com base em estudos técnicos elaborados pela Prefeitura.
  - b) Ampliação de escolas onde houver espaço físico e alunos excedentes.
  - c) Para a construção de escolas devem ser avaliados locais onde há falta de escolas com seriação completa, e regiões que apresentam excedentes devido a relocação de vilas de áreas de risco, à inadequada distribuição espacial de escolas ou ao crescimento populacional acentuado, acatando a prioridade regional definida pela população

- **Esporte e Lazer**

- a) Serão atendidas demandas de construção de equipamentos esportivos (campos de futebol, quadras, etc.) e equipamentos de lazer (playground, recantos infantis, etc), bem como sua conservação, nas áreas sob sua administração.
- b) Para implantação de equipamentos esportivos e recreativos nos espaços públicos da cidade (praças, parques, centros comunitários, etc), a Prefeitura deverá ser consultada para emitir parecer técnico relativo ao uso específico dos mesmos, garantindo a sua ativação.

- **Cultura**

- a) O espaço deverá apresentar condições mínimas para realização de eventos culturais. Acústica, visibilidade, ventilação, etc são aspectos importantes a serem considerados para localização de eventos em locais fechados, no sentido de dotar aos artistas as melhores condições para apresentação dos seus espetáculos. No caso de oficinas de arte, critérios semelhantes e adequados a cada área da oficina deverão ser levados em conta. O projeto deverá contar com uma equipe de técnicos que fará a avaliação de cada local indicado pela comunidade. A avaliação deverá ser feita em conjunto com a comunidade.

## **SAÚDE**

- Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde
- Ampliação de Serviços na Rede Básica

## **DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL**

- **Política Habitacional:**

- a) Reassentamento de famílias residentes em vilas localizadas em áreas classificadas como de risco.

- b) A população para demandar investimentos no Orçamento Participativo em loteamentos irregulares ou clandestinos deve entrar no Processo de Regularização.
- c) Estudo de viabilidade urbanística e projetos complementares aprovados nos órgãos competentes a nível do Município e do Estado.

- **Pavimentação:**

- a) As obras deverão ter viabilidade econômica, o que indica necessidade de escolha de ruas com maior densidade habitacional ou que ligam núcleos habitacionais, e menor custo de infra-estrutura considerando a análise dos itens (declividade, capacidade de suporte do solo local, drenagem, muro de arrimo etc.).
- b) Sejam priorizadas as ruas que dão acesso a escolas, linhas de ônibus, postos de saúde, vias de abastecimento e vias interbairros.

- **Transporte e Circulação:**

- a) A instalação de equipamentos para segurança viária e fluidez do trânsito como sinaléticas e rótulas depende da análise técnica considerando o volume de veículos e pedestres, número de acidentes, proximidade de escolas, população atendida e áreas de cruzamentos perigosos
- b) Sugere-se priorizar o atendimento de demandas relacionadas à segurança viária em áreas de escolas e outros equipamentos públicos (exemplo posto de saúde)

- **Áreas de Lazer:**

- a) Poderão ser demandados: urbanização total, ou reformas de praças; recuperação de recantos em parques; implantação de equipamentos de lazer, esporte e recreação em parques e praças administrados pela Prefeitura.

- b) O atendimento de implantação de equipamentos de esporte e recreação em áreas da Prefeitura fica condicionado à análise das dimensões da área, de sua topografia e da presença de equipamento ou outro obstáculo físico.

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Devem ter atendimento prioritário as comunidades com as seguintes características:

- a) População em situação de risco social e/ou pessoal
- b) Inexistência ou carência de serviços de assistência social (públicos, filantrópicos ou conveniados)
- c) Inexistência de equipamentos ou serviços de assistência social próprios ou conveniados
- d) Viabilidade de estabelecimento de convênio ou parceria com entidades públicas e/ou privadas.

## **GERAÇÃO DE RENDA**

- **Desenvolvimento Econômico**

- a) Abastecimento alimentar e área rural através de feiras modelo que são equipamentos de abastecimento de hortigranjeiros cujos comerciantes devem ser divididos em ramos, comercializando lado a lado, com bancas padronizadas e controle de preços e qualidade efetivada por uma fiscalização permanente, em local com visibilidade, preferencialmente próximo a praças, em condições de mínimo transtorno aos moradores em relação a garagens, linhas de ônibus, fluxos de veículos e pedestres; sugere-se rua com pavimentação condizente
- b) Apoio a iniciativas econômicas populares tendo como objetivo atender pessoas que se encontram à margem do mercado de trabalho, possibilitando a formação profissional para capacitá-las para a atividade econômica, procurando estimular o desenvolvimento de atividades econômicas organizadas de forma coletiva ou individual, cuja produção de

bens ou serviços seja capaz de gerar renda suficiente para auto-sustentar os grupos atendidos pelos projetos. Este apoio deve estruturar-se em quatro eixos básicos:

- 1) apoio a capacitação profissional e gerencial
- 2) apoio a comercialização
- 3) apoio a busca de linhas de financiamento
- 4) cedência de equipamento e/ou espaço físico
- 5) desenvolvimento de projetos de geração de renda

**Critérios de participação:**

- 1) Comprovar carências econômicas
- 2) Grupos organizados ou produtores individuais com no mínimo 10 empreendimentos por região
- 3) Desenvolver atividade econômica na região:

3.1 Feiras Comunitárias que procurem potencializar as políticas para o setor de artesanato, artes plásticas e produção própria através do incentivo à produção e à comercialização, administrando feiras em espaços públicos.

3.2 Apoio aos empreendimentos, visando desenvolver áreas econômicas descentralizadas, proporcionando infra-estrutura e fomento em locais da cidade com vocação ou qualidades para desenvolver atividades econômicas que levem a um dinamismo da região de forma harmônica com o conjunto da cidade.

### **3.4 CRITÉRIOS REGIONAIS**

Os Critérios Regionais não devem ser obrigatórios mas, indicativos. Cada região deve ter autonomia para utilizá-los, pois se constitui numa referência para uma hierarquização mais justa e democrática. Sugere-se como critérios regionais os seguintes:

- Prioridade da microrregião ou comunidade;
- Carência do serviço ou infra-estrutura
- População atingida

Estes critérios não são absolutos e precisam ser inter-relacionados. Para serem aplicados é necessário que se eleja um critério prioritário. No caso, sugere-se como prioritário o critério **prioridade da microrregião ou comunidade**. Veja como funcionaria na prática:

- 1) Cada Associação faz um levantamento de suas necessidades
- 2) Em assembléia de cada microrregião, as comunidades decidem:
  - a) Uma ordem de prioridade por Tema
  - b) Em cada Tema, as demandas hierarquizadas
  - c) Em Assembléia Regional aplica-se calculo para verificar a hierarquização dos Temas pela região. Como são cinco Temas, atribui-se notas de 5 a 1. Na soma, tem-se os Temas de maior índice.
  - d) Como hierarquizar as obras em cada Tema: considera-se primeiramente o critério Prioridade

A microrregionalização tem sido uma forma de ampliar a participação das comunidades que normalmente não comparecem às reuniões e facilitar a organização das demandas. No entanto, se a região ainda não está microrregionalizada, os critérios aqui apresentados, assim mesmo poderão ser utilizados. Para que os critérios possam ser utilizados, basta que se considere as comunidades através da associação de moradores no lugar de microrregião. Neste caso, poderá haver muitos empates, o que exigirá das lideranças um esforço redobrado durante o processo para que os critérios sejam seguidos na íntegra.

## CONCLUSÃO

No decorrer deste estudo realizou-se uma análise dos Gastos Públicos em Campina Grande no período de 1993 a 1998, tendo como ponto inicial o planejamento através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual, comparando com os relatórios que mostram a execução orçamentária, tentando identificar o comportamento histórico da alocação destes recursos e a verificação da influência do orçamento participativo na redefinição destes gastos. A questão tempestiva foi o maior obstáculo, pois o Orçamento Participativo em Campina Grande ainda é um processo que está em fase de implantação e ajustes; destacamos o discurso que apresenta vantagens e desvantagens de se ter um orçamento participativo, embora nosso objetivo principal tenha sido identificar na realização de despesas o que mudou a nível de distribuição de recursos.

No que se refere à composição das receitas, quando esta classificação é sob o ponto de vista orçamentário e extra-orçamentário, percebe-se um alto índice de receitas não orçamentárias; quando analisamos as receitas sob critério econômico, fica evidente que a previsão das receitas de capital tem sido historicamente muito falha, tornando o orçamento em peça que não contribui para o gerenciamento das aplicações das receitas de capital. Ao se fazer a comparação entre receita orçada com a receita arrecadada, verificou-se que, excluindo o período de grande inflação, e o ano de 1995, temos nas receitas planejadas, relacionado-a com as receitas arrecadadas, uma variação negativa que ficou entre 11,49% (1998) e 17,38%(1997), evidenciando a necessidade de aperfeiçoar os critérios de projeção de receitas, porque isto influi principalmente na realização das despesas.

Quanto à análise das despesas sob critério econômico, percebe-se que durante todo o período estudado as despesas com manutenção e funcionamento da máquina administrativa absorve um percentual superior a 85% dos gastos realizados sob a classificação de despesas correntes, enquanto as despesas com investimentos são as principais despesas classificadas como de capital. Na análise da distribuição de recursos por função, apresenta-se a aplicação de recursos de uma forma macro, pois atividades de vários órgãos são unificadas sob uma mesma função, mostrando uma

distribuição de recursos de uma forma muito global. Na comparação da despesa autorizada com a despesa realizada, por órgãos, a análise estatística permitiu-nos identificar realmente por área quanto foi efetivamente destinado de recursos, o que identifica quais as prioridades do Executivo na distribuição de recursos.

Na ausência de critérios utilizados para a escolha das prioridades orçamentárias e inexistência de uma metodologia de cálculo para efeito da alocação de recursos, sugerimos no terceiro capítulo pontos que podem ajudar na discussão para criação de critérios técnicos, e gerais, como também na elaboração de uma metodologia de alocação de recursos, o que pode contribuir para o aperfeiçoamento do processo de orçamento participativo.

Não existe, em todo o período estudado, mudanças significativas na distribuição de recursos, fica evidente que prioridades como saúde e geração de emprego e renda são suplantadas por recursos destinados ao legislativo. Conclui-se que os recursos destinados a Educação, são ancorados muito mais por uma legislação que exige uma aplicação mínima do que por opção de consulta a população.

Pelo menos até o ano de 1998, os reflexos da participação popular na escolha das prioridades na execução orçamentária não têm influenciado a distribuição de recursos por áreas, acreditamos ser isto um reflexo da ausência de critérios e inexistência de uma metodologia de alocação de recursos que contemple os participantes do processo de orçamento participativo, tendo muitas vezes as prioridades do Executivo sido colocadas neste processo de orçamento participativo como prioridades da população.

Para a Gestão das Finanças Públicas no Brasil, tem-se uma novidade que vem através da Lei Complementar Nº 101, de 04 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que regula o art. 163 da Constituição Federal, que dispõe sobre princípios e normas de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável.

A Lei busca uma gestão fiscal responsável das finanças públicas, tendo por finalidade reforçar as condições permanentes de estabilidade dos preços e de crescimento econômico sustentado, objetivando a geração de emprego e renda e o bem-estar social, tendo como princípios fundamentais: a busca do equilíbrio entre as

aspirações da sociedade por ações governamentais e os recursos que esta coloca à disposição para satisfazê-las, prevenindo déficits imoderados e reiterados; a limitação da dívida pública a níveis prudentes, assim entendidos os que sejam compatíveis com a arrecadação e com o patrimônio líquido e que propiciem margem de segurança para a absorção de reconhecimento de obrigações imprevistas; a limitação de gastos públicos continuados, compensando-se os efeitos financeiros decorrentes de aumento duradouro do gasto; a prevenção de desequilíbrios fiscais estruturais e, caso ocorram desvios eventuais, a adoção de medidas corretivas e punitivas; a transparência fiscal, através do amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas passadas, atuais e futuras, bem como aos procedimentos de arrecadação e aplicação dos recursos públicos.

Esta gestão deverá observar normas gerais quanto: ao endividamento público; ao aumento dos gastos públicos com a seguridade social e com as demais ações governamentais de duração continuada e à determinação de que trata o *caput*, que não impede a fixação para os mesmos fins, em caráter complementar, de outros limites que tomem por base outras variáveis fiscais ou macroeconômicas.

Mesmo reconhecendo que as condições e os dados trabalhados permitem mais reflexões do que conclusões, foi prazeroso fazer esta caminhada, porque acreditamos que este trabalho pode ser útil no estudo de políticas a serem implementadas num processo de orçamento participativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de, SOARES, Gláucio Ary Dillon. **As funções do Legislativo**. RAP, Rio de Janeiro, 1973.

AFONSO, José R. e GIOMI, Waldemar. **A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos** – subsídios e sugestões para sua elaboração. Cadernos de Economia nº 8, Rio de Janeiro, 1992.

ALVES, Marcio Moreira. **A força do povo: Democracia participativa em Lages**. São Paulo, Brasiliense, 1988.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. São Paulo, Atlas, 1985.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro, Forense, 1978.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington, 1997.

BID. Banco interamericano de desarrollo. **Libro de consulta sobre participación**. BID, 1997.

BID; Pnud & Cepal. **Informe de la comisión latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social**. 1995

BOITEAUX, Carlos Henrique Silva. **A avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental**. Revista ABOP, Brasília, 1978.

\_\_\_\_\_. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo, Brasiliense, 1978.

BURKHEAD, Jesse L. **Orçamento público**. Rio de Janeiro, FVG, 1971.

CEPAL. **El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafios**. Santiago de Chile, Cepal, 1998.

CLARKE, Thomas. **Reconstructing the public sector**. Anais ANPAD, 1993.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1995.

FGV. **Ambigüidades na (e da) administração pública**. Revista de Administração de Empresas, v.32, 1992.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo, Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. **A comunidade como instância executiva do planejamento: o caso do orçamento participativo de porto alegre**. Anais ANPAD, 1993

- GIL, Antônio C. **Pesquisa em economia**. São Paulo, Atlas, 1995.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Seis teses não-convencionais sobre participação**. RAP, Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública** – teoria e prática. São Paulo: Atlas, 1993
- LIMA, Rubem de Oliveira. **O controle externo**. Revista ABOP. Brasília, 1975.
- MACHADO JR, José T. e REIS, Heraldo C. **A lei 4320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM,1998.
- MONTEIRO, Jorge. V. **A conjuntura das escolhas públicas**: otimismo de resultado versus pessimismo no processo.RAP, rio de Janeiro,FGV,1999,
- MOURA, Suzana e PINHO, Antonio G. **Governos locais em contexto de democratização e crise**: mudança e inovação. Anais ANPAD, 1993.
- MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças**. São Paulo, Atlas. 1974
- MUSGRAVE, Richard A e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- OECD. **Orientations on participatory development and good governance**. Paris. 1993
- PEREIRA, Luiz C. B. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense,1977.
- PISCITELLI, R. B., TIMBÓ, M. Z. F., BRUM, S. M.D., ROSA, M. B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 1995.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. **Balancos gerais** – exercício econômico-financeiro de 1998.Campina Grande, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Balancos gerais** – exercício econômico-financeiro de 1997.Campina Grande, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Balancos gerais** – exercício econômico-financeiro de 1996.Campina Grande, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Balancos gerais** – exercício econômico-financeiro de 1995.Campina Grande, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Balancos gerais** – exercício econômico-financeiro de 1994.Campina Grande, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Balancos gerais** – exercício econômico-financeiro de 1993.Campina Grande, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Lei orgânica do município de Campina Grande**. Campina Grande, 1990.
- REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

REZENDE, Fernando A. **Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES 1974.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas.** São Paulo, Atlas, 1979.

SARAIVA, Ivony L. M. et al. **Orçamento público é coisa séria! participação popular, também!** Campina Grande: Centrac, 1999.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil – as raízes da crise.** São Paulo: Atual Editoria, 1994.

SILVA, Fernando A. R. da. **Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

SOARES, José A. e CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Herbert J. de. **Município de Boa Esperança: participação popular e poder local.** In: MOISÉS, J. A. et al. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80.** Petrópolis, Vozes/CEDEC, 1982.

TEIXEIRA, Hélio J. e SANTANA, Solange M (Coords.). **Remodelando a gestão pública.** São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994.

WORLD BANK. **Participation sourcebook.** 1996.

[www.ib.ge.gov.br](http://www.ib.ge.gov.br)