

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS
MUNICIPAIS EM SANTA CATARINA NA DÉCADA DE 90:
UM PERFIL DAS PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS NAS
FUNÇÕES DE GOVERNO.

GILMAR RODRIGUES

FLORIANÓPOLIS, DEZEMBRO DE 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS
MUNICIPAIS EM SANTA CATARINA NA DÉCADA DE 90:
UM PERFIL DAS PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS NAS
FUNÇÕES DE GOVERNO.**

GILMAR RODRIGUES

Orientador: Prof. Dr. Erni José Seibel

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

FLORIANÓPOLIS, DEZEMBRO DE 2002

FOLHA DE APROVAÇÃO

Em memória à minha tia
Dolores (Lola) e minha mãe
Evandir (Ivanir).

AGRADECIMENTOS

Quero expressar aqui o meu agradecimento ao CNPq, pela bolsa sem a qual seria impossível a realização deste trabalho. Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política pela oportunidade de desenvolver tal pesquisa. A todos os Servidores Públicos Federais deste programa. Da mesma forma aos servidores do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, em especial ao Otávio, pelo pronto atendimento às minhas constantes solicitações de trabalhos aos sábados, domingos e feriados. Ao pessoal do NIPP, onde as nossas discussões ao longo dos últimos sete anos foram fundamentais para o embasamento científico desta dissertação. Ao TCE/SC, pelos dados deste trabalho e em especial ao Cláudio Cheren. Ao professor Roberto Meurer, que me ajudou na correção e atualização dos dados. Aos professores Yan Carreirão e Celina Souza, por fazerem parte de minha banca, pelas críticas e contribuições à este trabalho, antes, durante e após à defesa. Ao meu grande amigo Seibel, que além de me orientar esteve comigo em todos estes sete anos de convivência. Quero expressar também minha eterna gratidão aos meus companheiros da Associação dos Pós-Graduandos da Universidade Federal de Santa Catarina, Alexandre Luiz Giehl, Evandro Medeiros e Giuliano Saneh que estiveram comigo a frente desta associação durante dois anos, onde a luta por democracia, liberdade e a defesa dos interesses públicos da humanidade sempre balizaram nossas ações. A todos vocês, força sempre. À minha família, meu pai Demétrio, meu irmão “Beto” e minhas irmãs “Vone” e Ivani, sobrinhos Kelli, Cleber, Junior, Carol e Bruna. Finalmente à Silvana, minha namorada, mulher e companheira, pela paciência, compreensão e amor a mim dedicado em todos os momentos. Quero expressar aqui também, que além destas pessoas as quais citei, existem muitas outras que de uma forma ou de outra ajudaram nesta trajetória. Além disso, lembro o ambiente onde passava noites em claro e o meu estudo era embalado por músicas da “Legião Urbana” e as letras maravilhosas de Renato Russo. Outras vezes a inspiração vinda da lua cheia, que era emoldurada pelo céu, límpido e tranqüilo, das madrugadas no Campeche.

Cumprer saber que, nos momentos de ócio (que eram os mais numerosos do ano), o sobredito fidalgo se punha a ler livros de cavalaria com tanto empenho e gosto, que quase por completo se esquecia do exercício da caça e da administração da fazenda; e a tanto chegaram sua curiosidade e desatino, que vendeu muitas jeiras de terras férteis para comprar livros de cavalaria, levando para casa todos os que pôde obter.

(Miguel de Cervantes – 1547-1615).

RESUMO

Com o advento da restauração de franquias democráticas no Brasil, em meados dos anos oitenta, que pôs fim a mais de vinte anos de regime militar, ampliaram-se os espaços para debates em torno do papel do Estado, suas competências, seu financiamento, e seus gastos. A confecção dos orçamentos públicos tornou-se mais transparente, devido, principalmente, a um maior controle por parte do legislativo e dos tribunais de contas. Nesse período, a noção de cidadania avançou, e a destinação dos gastos públicos passou a fazer parte da agenda das pessoas, seja individualmente ou em organizações de caráter popular, tais como sindicatos, associações de classes e partidos políticos. Com isso, os estudos sobre orçamentos, receitas e despesas de governo tiveram um expressivo aumento em instituições, as de ensino superior, entre outras, o que provocou uma maior cobertura e divulgação pela mídia e conseqüentemente mais informações à população sobre a destinação e aplicação dos recursos públicos. A partir de 1988, a Nova Constituição, reafirma Estados, Distrito Federal e Municípios, como partes integrantes e ativas da Federação (artigo 18¹), e define a autonomia política, administrativa e financeira, das unidades sub-nacionais. Esta autonomia começa a ganhar força e notoriedade a partir de algumas experiências inovadoras no campo da participação popular na gestão pública em algumas administrações municipais. Tal dispositivo associa-se ao processo de descentralização, vinculando a autonomia das unidades sub-nacionais entre si, “conferindo aos estados e municípios ampla autonomia para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, despender e fiscalizar seus recursos, além de reformatar tributos e descentralizar receitas”. (PNUD, 1996, p.57). Embora, esta autonomia, seja questionada, já que, na maioria dos casos municípios, Distrito Federal e estados estão na dependência financeira, quase total, da União. Dados publicados no Editorial do Caderno do CEAS (1997, p.3) “revelam que a média das receitas diretamente arrecadadas pelas prefeituras no Brasil alcança apenas 15% dos recursos disponíveis, os 85% restantes são oriundos de

¹O artigo 18 da Constituição Federal de 1988 diz que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

contribuições obrigatórias e voluntárias dos governos estaduais e federal”. O exemplo da Saúde é notório: a responsabilidade alocativa sobre o gasto federal com saúde recuou de 74,8% para 52,5% entre 1980 e 1990, no entanto, a União continuou sendo responsável por 75% do financiamento setorial ao longo do período, o que mostra a forte dependência desse setor do gasto federal. (ABONG, 1995:13). Estes dados mostram claramente que ainda há uma excessiva centralização de recursos em nível federal e desta forma a união consegue ainda manter o poder político e decisório das políticas públicas sob sua tutela. O processo de federalismo e a descentralização, desencadeada no início da década de 90, abriram caminho para algumas experiências inovadoras, principalmente com a chegada ao poder de partidos progressistas, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre, no final dos anos 80. Desta maneira, entender as preferências alocativas dos governos subnacionais, principalmente, em áreas sociais é peça fundamental para a compreensão da situação social do Brasil. Assim conseguimos comprovar, com dados oficiais e concretos, a evolução dos gastos públicos municipais em Santa Catarina na década de 90 e as funções preferidas para investimentos dos partidos políticos quando estão no poder. Os dados nos mostram que os maiores gastos ainda estão em “atividades meios”, ou seja, nas funções de Administração e Planejamento e na Legislativa. A área de Educação e Cultura, também está entre as mais privilegiadas, mas, em princípio, isto se deve à legislação Federal, que fixa em 25% o valor mínimo a ser investido nesta função, (Lei Calmon).

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.1 Tema Problema | 20 |
| 1.2 Objetivos | 20 |
| 1.3 Metodologia | 21 |
| 1.3.1 Das Funções de Governo | 21 |
| 1.3.2 Sobre os Dados | 22 |
| 1.3.3 Sobre os Municípios | 26 |
| 1.3.4 Dos Tipos de Políticas | 27 |
| 1.3.5 Sobre as eleições de 1988; 1992 e 1996 | 28 |
| 1.4 Hipóteses | 30 |
| 1.5 Estrutura da Dissertação | 31 |
| | |
| 2 DESCENTRALIZAÇÃO E SUAS CONSEQUENCIAS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE UM PAÍS CONFEDERADO | 32 |
| 2.1 Descentralização uma Política Participativa? | 32 |
| 2.2 O Processo de Descentralização no Brasil | 35 |
| 2.3 A Descentralização e o Sistema de Proteção Social | 44 |
| 2.4 Conceituando localizando o tema “Descentralização” na literatura | 47 |
| 2.5 Financiamento de Políticas Públicas e suas conseqüências sobre os Gastos Públicos | 52 |
| 2.6 Sistema de Proteção Social | 54 |
| 2.7 O Federalismo no Brasil | 56 |

| | |
|--|------------|
| 3 O PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS..... | 64 |
| 3.1 Descentralização, Federalismo e seus reflexos sobre os Gastos Públicos. | 64 |
| 3.2 Representação e Construção do Perfil dos Gastos Públicos Municipais por Tamanho de Municípios..... | 66 |
| 3.3 O <i>Ranking</i> dos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina na década de 90..... | 81 |
| | |
| 4 O PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR TIPOS DE POLÍTICAS EM SANTA CATARINA | 95 |
| 4.1 A Preferência Alocativa dos Gastos na década de 90. | 95 |
| | |
| 5 O PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR PARTIDOS POLÍTICOS NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.... | 103 |
| 5.1 Os Partidos Políticos no poder e suas Preferências Alocativas nos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina..... | 103 |
| | |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 122 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 126 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Calculo de correção dos dados | 24 |
| Tabela 2: Exemplo de correção dos dados | 25 |
| Tabela 3: Divisão populacional | 26 |
| Tabela 4.0: Os partidos políticos no poder | 29 |
| Tabela 4: Municípios de 0001 – 5.000 habitantes | 67 |
| Tabela 5: Municípios de 5.001 – 10.000 habitantes | 69 |
| Tabela 6: Municípios de 10.001-20.000 habitantes | 71 |
| Tabela 7: Municípios de 20.001-30.000 habitantes | 73 |
| Tabela 8: Municípios de 30.001 – 40.000 habitantes | 75 |
| Tabela 9: Municípios de 40.001-50.000 habitantes | 76 |
| Tabela 10: Municípios de 50.001-100.000 habitantes | 78 |
| Tabela 11: Municípios com população superior a 100.000 habitantes | 80 |
| Tabela 12: <i>Ranking</i> dos municípios de 0001 – 5.000 habitantes | 82 |
| Tabela 13: <i>Ranking</i> dos municípios de 5.001 – 10.000 habitantes | 84 |
| Tabela 14: <i>Ranking</i> dos municípios de 10.001 – 20.000 habitantes | 85 |
| Tabela 15: <i>Ranking</i> dos municípios de 20.001 – 30.000 habitantes | 87 |
| Tabela 16: <i>Ranking</i> dos municípios de 30.001 – 40.000 habitantes | 88 |
| Tabela 17: <i>Ranking</i> dos municípios de 40.001 – 50.000 habitantes | 90 |
| Tabela 18: <i>Ranking</i> dos municípios de 50.001 – 100.000 habitantes | 91 |
| Tabela 19: <i>Ranking</i> dos municípios com população superior a 100.000 habitantes | 93 |
| Tabela 20: Gastos em Gestão Municipal | 97 |
| Tabela 21: Gastos em Políticas Sociais | 98 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 22: Gastos em Políticas Estruturadoras | 100 |
| Tabela 23: Gastos por Políticas de Governo | 102 |
| Tabela 24: Gastos dos partidos políticos PDS; PDT; PTB e PT | 106 |
| Tabela 25: Gastos dos partidos políticos PMDB; PFL; PDC e PL | 108 |
| Tabela 26: Gastos dos partidos políticos PPS; PMDB e PFL | 110 |
| Tabela 27: Gastos dos partidos políticos PSDB; PRN; e PL..... | 113 |
| Tabela 28: Gastos dos partidos políticos PDS; PTB e PDT | 115 |
| Tabela 29: Gastos dos partidos políticos PT; PSDB e PDT | 117 |
| Tabela 30: Gastos dos partidos políticos PFL; PPB; PTB e PMDB | 119 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Gastos em municípios com até 5.000 habitantes | 69 |
| Gráfico 2: Gastos em municípios de 5.001 – 10.000 habitantes | 71 |
| Gráfico 3: Gastos em municípios de 10.001 – 20.000 habitantes | 73 |
| Gráfico 4: Gastos em municípios de 20.001 – 30.000 habitantes | 74 |
| Gráfico 5: Gastos em municípios de 30.001 – 40.000 habitantes | 76 |
| Gráfico 6: Gastos em municípios de 40.001 – 50.000 habitantes | 78 |
| Gráfico 7: Gastos em municípios de 50.001 – 100.000 habitantes | 79 |
| Gráfico 8: Gastos em municípios com mais de 100.000 habitantes..... | 81 |
| Gráfico 9: Ranking dos gastos nos municípios de 0001-5.000 habitantes..... | 82 |
| Gráfico 10: Ranking dos gastos nos municípios de 5.001-10.000 habitantes..... | 84 |
| Gráfico 11: Ranking dos gastos nos municípios de 10.001-20.000 habitantes..... | 85 |
| Gráfico 12: Ranking dos gastos nos municípios de 20.001-30.000 habitantes..... | 87 |
| Gráfico 13: Ranking dos gastos nos municípios de 30.001-40.000 habitantes..... | 88 |
| Gráfico 14: Ranking dos gastos nos municípios de 40.001-50.000 habitantes..... | 90 |
| Gráfico 15: Ranking dos gastos nos municípios de 50.001-100.000 habitantes..... | 91 |
| Gráfico 16: Ranking dos gastos nos municípios com mais de 100.000 habitantes..... | 93 |
| Gráfico 17: Gastos em Gestão Municipal | 97 |
| Gráfico 18: Gastos em Políticas Sociais..... | 98 |
| Gráfico 19: Gastos em Políticas Estruturadoras..... | 99 |
| Gráfico 20: Gastos por Políticas de Governo..... | 101 |
| Gráfico 21: Gastos do PDS; PDT; PTB e PT de 1991 e 1992 | 105 |
| Gráfico 22: Gastos do PMDB; PFL; PDC e PL de 1991 e 1992..... | 107 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 23: Gastos do PDS; PMDB; PFL; PDC; PL; PTB e PT de 1991 e 1992 | 109 |
| Gráfico 24: Gastos do PPS; PMDB e PFL na gestão 1993 – 1996 | 110 |
| Gráfico 25: Gastos do PSDB; PRN e PL na gestão 1993 – 1996..... | 112 |
| Gráfico 26: Gastos do PDS; PTB e PDT na gestão 1993 – 1996..... | 114 |
| Gráfico 27: Gasto de todos os partidos na gestão 1993 – 1996..... | 116 |
| Gráfico 28: Gastos do PDT; PT e PSDB na gestão 1997 – 2000..... | 117 |
| Gráfico 29: Gastos do PPB; PMDB; PFL e PTB na gestão 1997 – 2000 | 119 |
| Gráfico 30: Gasto de todos os partidos na gestão 1997 – 2000..... | 121 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | | |
|---------|---|--|
| ABONG | — | Associação das Organizações Não-Governamentais |
| Adm. | — | Administração |
| Assist. | — | Assistência |
| CEAS | — | Caderno de Estudos e Ação Social |
| Com. | — | Comércio |
| Cult. | — | Cultura |
| Educ. | — | Educação |
| Ext. | — | Exteriores |
| FGV | — | Fundação Getúlio Vargas |
| FPM | — | Fundo de Participação dos Municípios |
| Hab. | — | Habitação |
| Hab. | — | Habitantes |
| IBGE | — | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas |
| ICMS | — | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IGP-DI | — | Índice Geral de Preços – Disposição Interna |
| Ind. | — | Indústria |
| IPEA | — | Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas |
| IPI | — | Imposto Sobre Produtos Industrializados |
| IPTU | — | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| IR | — | Imposto de Renda |
| ISS | — | Imposto Sobre Serviços |
| Nº. | — | Número |

| | | |
|---------|---|---|
| NIPP | — | Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas |
| PDC | — | Partido Democrático Cristão |
| PDS | — | Partido Democrático Social |
| PDT | — | Partido Democrático Trabalhista |
| PIB | — | Produto Interno Bruto |
| PL | — | Partido Liberal |
| Planej. | — | Planejamento |
| PMDB | — | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNUD | — | Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento |
| PPB | — | Partido Progressista Brasileiro |
| PPS | — | Partido Popular Socialista |
| Prev. | — | Previdência |
| PRN | — | Partido da Renovação Nacional |
| PSDB | — | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | — | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | — | Partido Trabalhista Brasileiro |
| Rel. | — | Relações |
| Sanea. | — | Saneamento |
| SC | — | Santa Catarina |
| Serv. | — | Serviços |
| TCE | — | Tribunal de Contas do Estado |
| Transp. | — | Transporte |
| TER | — | Tribunal Regional Eleitoral |
| Urb. | — | Urbanismo |

1 INTRODUÇÃO

Os Estados capitalistas, “mais desenvolvidos” ou “em desenvolvimento” caracterizaram-se, a partir da década de 30, por um crescente intervencionismo estatal. Este processo é marcado de extensos aparatos burocráticos de políticas públicas, em particular na área social, e por forte tendência à centralização das estruturas de poder e do processo decisório.

Em meados da década de 70, com o esgotamento de uma fase de expansão do capitalismo mundial, representada principalmente pela “crise fiscal do Estado”, explicita-se uma série de críticas ao modelo de gerenciamento do padrão de acumulação capitalista e das relações entre Estado e Sociedade.

É neste cenário de superação dos impactos que a “crise fiscal” gerou sobre a capacidade operacional do Estado na condução de um novo padrão de acumulação capitalista, que o debate sobre a descentralização ganha destaque na agenda internacional.

Nas relações entre Estado e Sociedade, a descentralização foi vista como um instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, principalmente as da área social, pois estas estariam voltadas a uma maior eficiência na gestão e maior eficácia na execução. Em uma visão, baseada no modelo político norte-americano, com comportamentos liberais, a descentralização fortalece a vida civil, que até então estava a mercê de um Estado centralizador. Essa visão para Arretche (1996:38), nas palavras da autora,

Está presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, essa concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto menos dependentes do Estado.

Foi notório que nos anos 80, se discutisse uma descentralização radical, reduzindo as atribuições da União em favor de estados e municípios. Havia, neste período razões econômicas e políticas, devido ao regime autoritário que antecedeu este momento, e necessitava-se restabelecer a democracia, isto demonstra que as razões políticas estavam

presentes. A descentralização, naquele momento, seria uma forma de consolidar a democracia no país.

A centralização estatal ocorrida a partir de 1930 até o final dos anos 70, restringiu drasticamente a capacidade orçamentária dos estados e municípios. Neste período, principalmente após a “Reforma Tributária de 1966”, a concentração de recursos fiscais em poder da União chegou a níveis sem precedentes na história do país. A União também se expandiu com a criação de empresas estatais, concentrando ainda mais o seu poder político, já que os presidentes e diretores destas empresas eram indicados pelo governo. Segundo Arretche (1996), no período de 1961 a 1976 foram criadas 119 novas empresas públicas pela União e 147 pelos estados.

Com a centralização tributária, restavam a estados e municípios muito pouco a ser de autonomamente, pois grande parte dos recursos, vindos da União, destinavam-se a programas específicos, e isto significava falta de autonomia para as esferas de governos locais.

A Constituição de 1988 deu mais autonomia a estados e municípios, mas também propiciou um fortalecimento político e institucional para líderes locais e regionais, prefeitos e governadores, que em alguns casos tinham mais poder de barganha para negociar, junto aos governos estaduais ou mesmo federal. Com ela, criou-se também uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios em busca de investimentos no setor produtivo. Com todo esse processo que ainda está em curso na sociedade, surge um novo debate na agenda política, principalmente por parte de alguns partidos e organizações populares, sobre a necessidade de rever o pacto federativo.

Em relação ao federalismo fiscal, vários aspectos importantes têm sido destacados com respeito ao impacto gerados pelas mudanças constitucionais de 1988 nas relações fiscais da federação brasileira e suas conseqüências para a redefinição do papel da União, dos estados e dos municípios no processo de reforma do Estado brasileiro: “o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; as desigualdades na repartição de recursos entre estados e entre municípios; o incentivo à criação de novos municípios; e a dissociação das tendências de concentração de demandas e de recursos” (REZENDE, 1997). Estes impactos na relação entre União, estados e municípios configuram um cenário vasto e contraditório de efetivação ou não-efetivação das políticas públicas.

Com o maior espaço que os programas de políticas sociais atingem na agenda de discussão da sociedade e baseado no advento da restauração de franquias democráticas no Brasil, em meados da década de 80, ampliaram-se os espaços para discussões sobre o papel do Estado, suas competências e seu financiamento. A própria confecção dos orçamentos públicos tornou-se mais transparente, a noção de cidadania avançou, e a destinação dos gastos públicos passou a fazer parte da agenda das pessoas, individualmente, em organizações de caráter popular, ou ainda em sindicatos e partidos políticos.

A análise da literatura sobre gastos sociais revela a carência de mecanismos de controle e avaliação dos gastos públicos, por parte do governo. Segundo ABONG² (1995) “dos recursos desembolsados somente uma pequena parcela chega aos cidadãos-usuários do serviço público”.

É neste sentido que deve ser feita uma progressiva mudança de enfoque no desempenho das políticas sociais, pois o Estado se torna mais público quando avalia e controla de maneira transparente seus recursos, obrigando assim seus representantes a agirem com mais responsabilidade política e social para que os recursos cheguem aos cidadãos. Sem um mecanismo eficiente de controle, o Estado pode acabar presenciando o seu próprio desmantelamento. Desta maneira é necessário, não somente garantir que estes recursos cheguem ao cidadão, mas que também sejam distribuídos de forma igualitária, garantindo assim uma equidade no acesso da população a estes serviços. A ABONG (1995:13), afirma que “a equidade pressupõe que os recursos e programas sociais sejam administrados de forma a prover serviços a cada um, segundo as suas necessidades e financiá-los com recursos de cada um segundo as suas possibilidades”.

² Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.

1.1 Tema Problema

Conforme a teoria analisada³, há um mau uso dos recursos públicos, uma ineficiência e conseqüentemente uma ineficácia em sua utilização. Esse trabalho possui a orientação geral de examinar sobre casos concretos, a validade destas afirmações.

Segundo o “Relatório Nacional Brasileiro da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social” apresentado em Copenhague no ano de 1995, a gestão da política social brasileira é *ineficiente e ineficaz*.

Ineficiente porque se caracteriza por um aparato institucional gigantesco, responsável por políticas e programas sociais setoriais desconexos, afetados pelo alto grau de centralização e pela superposição de clientelas, altamente onerosos e sempre regidos pela lógica contábil da disponibilidade residual de recursos financeiros frente às demandas econômicas.

Ineficaz porque segundo cálculos do Banco Mundial relativos a meados da década de 80, estimam que somente 10% dos recursos empregados em programas sociais atingiam seu público alvo; e que os mais pobres - quase um quinto da população - recebiam apenas 7% do total de benefícios, enquanto, no outro extremo, os 4% de maior renda recebiam cerca de 18% do total de benefícios. Esses dados revelam que os programas sociais atingem proporcionalmente mais os menos pobres dentre os pobres, e significativa proporção dos não-pobres (REL... /1995:51).

1.2 Objetivos

- Nosso principal objetivo neste trabalho é mostrar a evolução e traçar o perfil dos gastos públicos municipais em Santa Catarina na década de 90, apontando suas preferências alocativas; Além deste, vamos:

³ Vide WERNECK VIANNA (1989); CEBRAP (1993); PNUD (1996); REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1995); DRAIBE (1988 1992,1993a, 1993b); NEPP (1989 1991,1993a, 1993b, 1994); IPEA/IPLAN (1995).

- Elaborar o perfil dos gastos públicos municipais, por tamanho de municípios e construir um ranking das preferências alocativas;
- Mostrar o perfil destes gastos levando em conta os “tipos de políticas”;
- Construir o perfil dos gastos públicos, comparando os partidos políticos que estavam no poder no período pesquisado.

1.3 Metodologia

1.3.1 Das Funções de Governo

Para atingirmos nossos objetivos, faremos uma análise da evolução dos gastos públicos municipais por função de governo, conforme definido pela lei 4.320 de 17 de março de 1964⁴.

A referida lei reúne as funções abaixo:

- *Legislativa;*
- *Judiciária;*
- *Administração e Planejamento;*
- *Agricultura;*
- *Comunicações;*
- *Defesa Nacional e Segurança Pública;*
- *Desenvolvimento Regional;*
- *Educação e Cultura;*
- *Energia e Recursos Minerais;*
- *Habitação e Urbanismo;*
- *Indústria, Comércio e Serviços;*
- *Relações Exteriores;*
- *Saúde e Saneamento;*

⁴ A lei 4320 regulamenta todas as contas públicas em nível federal, estadual e municipal.

- *Trabalho;*
- *Assistência e Previdência e*
- *Transporte.*

Para a composição de cada uma destas funções, acrescentam-se ainda programas e subprogramas⁵. Não faz parte de nossos objetivos, nesta pesquisa, estudar as especificidades e a composição de cada uma destas funções.

Para efeito de nosso estudo, serão desconsideradas, nos gráficos, as funções cujos percentuais ficarem abaixo de 1%. Isto porque, algumas funções cujos percentuais não atingem este mínimo estabelecido, os municípios tem um papel apenas complementar, como é o caso da função Defesa Nacional e Segurança Pública, que cabe aos estados e União o papel principal da função.

1.3.2 Sobre os Dados

Buscar-se-á mostrar durante este trabalho como se comportaram os gastos públicos por parte do Poder Executivo Municipal durante o período de 1991 a 2000, ou seja, tentar-se-á responder a duas perguntas básicas, que são: Onde foram alocados os recursos por parte dos municípios? Quais foram às funções de governo que representaram os maiores investimentos para os municípios no período?

O período pesquisado foi de 1991 a 2000. Esta delimitação foi devido à disposição dos dados por parte do TCE/SC (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina) até o momento da conclusão do trabalho. Os dados da pesquisa tiveram como fonte integral, os dados do TCE/SC.

Serão feitas análises e comparações entre as funções de governo nos distintos municípios, buscando construir o perfil dos gastos no referido período. Para que nossa análise e conseqüentemente o perfil dos gastos não fiquem comprometidos pelos valores nominais dos gastos, uma vez que os balanços municipais deste período estão com seus valores reais corroídos pela inflação, pois os municípios arrecadam a maior parte das

⁵ Para um detalhamento destes programas e subprogramas consultar a lei 4320.

receitas próprias nos quatro primeiros meses do ano, ou seja, ISS (Imposto Sobre Serviços) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), e o balanço é entregue ao TCE no final do ano, com os dados da arrecadação do início do ano, os dados dos gastos agregados das referidas despesas foram deflacionados, em valores reais correspondentes ao mês de dezembro de 2001 através do deflator IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disposição Interna) da Fundação Getúlio Vargas.

Para conseguirmos atingir nossos objetivos, passamos por muitos problemas instrumentais, já que os dados que obtivemos do TCE estavam em planilhas eletrônicas diferentes das que utilizamos em nosso trabalho, ou seja, não estavam dispostos de maneira uniforme, nem no próprio TCE. A primeira parte dos dados que conseguimos foram referentes aos anos de 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995 e estavam em formatos diferentes dos dados da segunda parte que recebemos, que foram os anos de 1996, 1997 e 1998, que por sua vez estavam diferentes dos últimos, referentes aos anos de 1999 e 2000. Desta maneira ocupamos mais de um ano somente para formatar os dados e construirmos na forma eletrônica que necessitávamos e que era diferente das três formas utilizadas pelo TCE/SC.

Com os dados já dispostos de maneira uniforme, passamos para a segunda etapa da pesquisa que foi a atualização dos dados. Nesta fase, a metodologia utilizada para a atualização dos dados, já que estes estavam em valores anuais e em moedas corrente do país no referido ano base, e o índice que usamos (IGP-DI) é mensal, foi fazer uma média anual do índice e aplicar sobre os referidos dados usando o índice do mês que atualizamos estes dados e multiplicar pelos valores a serem corrigidos. O índice do mês que estávamos atualizando é constante, no caso o IGP-DI de dezembro de 2001, que foi de 214,137, e a média do índice, varia de acordo com o ano, a saber:

- Média do IGP-DI de 1991 = 0,0116389570833333,
- Média do IGP-DI de 1992 = 0,12702188
- Média do IGP-DI de 1993 = 2,79879643333333
- Média do IGP-DI de 1994 = 70,1620933333333
- Média do IGP-DI de 1995 = 117,49175
- Média do IGP-DI de 1996 = 130,5275
- Média do IGP-DI de 1997 = 140,854916666667

- Média do IGP-DI de 1998 = 146,33025
- Média do IGP-DI de 1999 = 162,89375
- Média do IGP-DI de 2000 = 185,33

Abaixo, na tabela 1, segue um exemplo dos cálculos que realizamos para chegar aos valores nominais e dos quais calculamos os percentuais apresentados em nosso trabalho. Mostraremos aqui somente os valores da função Legislativa do ano de 1991, no município de Abdon Batista. Salientamos ainda que esta operação foi repetida para todas as funções em todos os municípios, ou seja, somente no ano de 1991 esta operação foi repetida **3488 vezes**. Pois em cada um dos 218 municípios catarinenses foi feita esta operação nas 16 funções de governo. Em 1992 foram mais **3488 vezes** (218 municípios), em 1993, 1994 e 1995 foram mais **4160 vezes** cada ano (260 municípios), em 1996 foram mais **4176 vezes** (261 municípios) e nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000 forma mais **4688 vezes** cada ano (293 municípios). Como total para esta etapa de atualização dos dados, repetimos este cálculo por **42.384 vezes**.

A fórmula usada para os cálculos foi a seguinte:

$$\frac{\text{IGP-DI de dezembro de 2001} \times \text{valor a ser atualizado}}{\text{Média do IGP-DI no ano a ser atualizado}} = \text{valor atualizado}$$

Tabela 1: Calculo de correção dos dados

| Município | Função | Valor de 1991 | Cálculo | Valor corrigido em R\$ |
|---------------|-------------|------------------|--|------------------------|
| Abdon Batista | Legislativa | 3,67994048727273 | 214,137/ 0,0116389570833333 X 3,67994048727273 | 67.704,64 |

IGP-DI de dezembro de 2001=214,137; Média do IGP-DI no ano de 1991=0,0116389570833333

Depois de vencida a etapa acima descrita, passamos para os cálculos de totalização dos dados, ou seja, somamos todos os valores nominais, já atualizados, das 16 funções em

cada um dos municípios em cada um dos anos da série, o que totalizou uma repetição desta operação por mais **2649 vezes**. Seguindo o mesmo exemplo acima, o total dos gastos do município de Abdon Batista no ano de 1991 foi de R\$ 1.997.979,06.

Após termos formatado os dados e totalizado os gastos de cada uma das funções em cada um dos municípios nos dez anos da série estávamos prontos para mais uma etapa da pesquisa. Passamos então para o cálculo dos percentuais que cada função representava para cada município no total dos gastos. Para este cálculo usamos uma regra de três simples e que foi repetida por mais **42.384 vezes**.

Se $Y = 100\%$ então $Y1 = Z$ (regra de três simples)

Sendo que Y representa o total (a soma dos valores nominais das 16 funções do município, no referido ano); e Y1 representa o valor nominal da função cujo percentual que ela representa quero calcular; e Z o percentual que se vai encontrar: Então fazendo a transformação aritmética, temos:

$$Y \times Z = Y1 \times 100, \text{ isolando o } Z \text{ temos: } Z = \frac{Y1 \times 100}{Y}$$

O resultado aqui encontrado é o percentual que a referida função representa do total dos gastos naquele período. Demonstraremos nosso procedimento usando o mesmo exemplo acima, na tabela 2.

Tabela 2: Exemplo de correção dos dados

| Município | Função Legislativa – 1991 | Total dos Gastos | Cálculos | Percentual |
|------------------|--|-----------------------------------|---|-------------------|
| Abdon Batista | 67.704,64192995 | 1.997.979,06 | Z = $\frac{67.704,64192995}{1.997.979,06}$ | 3,38865622430198 |

Z = Percentual

Nossa opção em elaborarmos análises e montarmos o perfil dos gastos em uma base percentual de cada função e não em valores nominais, foi devido ao fato de estarmos analisando municípios de tamanhos diferentes, com bases econômicas e culturais muito

distintas e de acentuadas desigualdades regionais. Assim, o percentual nos permite fazer uma comparação fiel sem necessariamente levar em consideração as diferenças acima descritas.

1.3.3 Sobre os Municípios

Os dados referentes aos municípios conseguimos junto ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), e utilizamos os Censos de 1991 e o de 2000. Utilizamos também a Contagem da População de 1996. Para sabermos qual era a população nos outros anos em que não tínhamos os censos ou a contagem populacional, utilizamos o Diário Oficial da União, que publica todos os anos o número da população de todos os municípios brasileiros. Desta maneira podemos acompanhar os municípios ano a ano, levando em consideração sua mobilidade populacional, ou seja, um município que em um determinado ano fazia parte de uma de nossas divisões populacionais, no outro ano poderia estar em um extrato acima, devido ao aumento da natalidade ou imigração, ou estar abaixo, devido ao êxodo ou a alta mortalidade, por exemplo. Também foi possível visualizar a explosão no número de municípios ocorridas no período, mas que só apareceram em nossas divisões no ano de sua efetiva “criação”, e quando já estiverem com seus gastos nas funções legais.

Nossa divisão populacional, com o referido número de municípios ano a ano, ficou como mostra a tabela abaixo:

Tabela 3: Divisão populacional

| | O número de municípios em cada ano e cada extrato da população | | | | | | | | | |
|---|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Divisão Populacional⁶ | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| De 0-5.000 | 43 | 45 | 77 | 75 | 76 | 80 | 106 | 108 | 107 | 106 |
| De 5001-10.000 | 69 | 71 | 78 | 79 | 77 | 75 | 82 | 79 | 80 | 77 |

⁶ Esta divisão foi utilizada pelo NIPP (Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas da Universidade Federal de Santa Catarina)

| | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| De 10.001–20.000 | 56 | 55 | 58 | 58 | 59 | 60 | 58 | 59 | 58 | 60 |
| De 20.001–30.000 | 19 | 16 | 15 | 15 | 15 | 11 | 12 | 12 | 12 | 14 |
| De 30.001–40.000 | 7 | 10 | 10 | 11 | 11 | 11 | 10 | 11 | 11 | 9 |
| De 40.001-50.000 | 8 | 5 | 5 | 5 | 4 | 7 | 7 | 6 | 7 | 8 |
| De 50.001-100.000 | 8 | 8 | 9 | 9 | 10 | 9 | 10 | 10 | 9 | 9 |
| Acima de 100.000 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 9 | 10 |
| Total | 218 | 218 | 260 | 260 | 260 | 261 | 293 | 293 | 293 | 293 |

Fonte: IBGE e Diário Oficial

1.3.4 Dos Tipos de Políticas

Aqui nós analisaremos e traçaremos o perfil dos gastos por tipos de políticas. Para chegarmos a estas políticas fizemos um agrupamento de funções, dividindo as funções em três grupos, conforme a metodologia utilizada por Soares (1997:29).

Políticas de Gestão Municipal: sendo estas o conjunto de ações voltadas a administração do espaço público municipal, assim como aquelas voltadas à formulação e aplicação da lei no âmbito do município acrescido da função Relações Exteriores. Fazem parte as seguintes funções: Administração e Planejamento; Legislativa; Judiciária; Comunicação e Defesa Nacional e Segurança Pública.

Políticas Sociais: compreendidas como “medidas que visam romper os agravos, as condições de manutenção e reprodução da força de trabalho de grupos e seguimentos significativos da população, resultantes da inserção desses grupos nos processos que envolvem a produção das condições materiais e socioculturais daqueles contingentes populacionais”. Fazem parte desse grupo as funções: Educação e Cultura; Saúde e Saneamento; Assistência e Previdência e Trabalho.

Políticas Estruturadoras: conjunto das intervenções do poder público objetivando prover as condições materiais básicas que favoreçam a estruturação do espaço municipal e o desenvolvimento das atividades geradoras de emprego e renda. Esse grupo

inclui as funções: Agricultura; Habitação e Urbanismo; Transportes; Energia e Recursos Minerais; Indústria, Comércio e Serviços e Desenvolvimento Regional.

Para chegarmos ao nosso objetivo, nesta parte da pesquisa, após agruparmos as funções por tipos de políticas, somamos os gastos representados por cada política. Repetimos este cálculo por **156 vezes** para cada tipo de política, e depois calculamos o percentual que esta política representava no total das três políticas, o que representou mais **156 vezes** para cada política. Nesta fase tivemos que repetir as duas operações por mais **936 vezes**.

1.3.5 Sobre as eleições de 1988; 1992 e 1996

Os dados sobre as eleições municipais, com os respectivos partidos políticos no poder, foram obtidos junto ao Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SC.

No período pesquisado, estarão presentes em nosso trabalho três pleitos eleitorais: as eleições de 1988, que analisaremos somente os últimos dois anos deste mandato, devido à disposição dos dados de nossa série; e as eleições de 1992 e 1996, as quais analisaremos todo o período de gestão das administrações municipais.

A tabela 4 mostra a evolução das conquistas dos partidos políticos nos três pleitos eleitorais acima citados. Cabe-nos ressaltar que o PDS e o PDC “fundiram-se” em 1993 e deram origem ao PPB. Ainda é necessário salientar que ao compararmos as tabelas 3 e 4 percebemos a primeira mostra que no ano de 1991 haviam no estado 218 municípios e a outra mostra que nas eleições de 1988, cujo pleito corresponde aos quatro anos seguintes, diz que eram 198. Esta diferença se explica, devido ao fato de que os dados dos partidos políticos no poder são das eleições de 1988, segundo o TRE/SC e os dados das populações do IBGE são do Censo de 1991. Desta forma, utilizamos os 198 existentes, para as análises dos partidos políticos no poder e os 218 municípios nas outras análises, de maneira que isto não comprometeu de forma alguma nossas reflexões. No período referente às eleições de 1988; 1992 e 1996, a distribuição dos partidos no poder em Santa Catarina estava assim distribuída:

Tabela 4.0: Os partidos políticos no poder

| Partidos | Eleições de 1988 | Eleições de 1992 | Eleições de 1996 | Total de Municípios |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| PMDB | 73 | 109 | 127 | 309 |
| PDS | 76 | 60 | - | 136 |
| PFL | 38 | 61 | 52 | 151 |
| PDT | 6 | 15 | 29 | 50 |
| PDC | 2 | - | - | 2 |
| PL | 1 | 3 | 0 | 4 |
| PTB | 1 | 1 | 3 | 5 |
| PT | 1 | 0 | 7 | 8 |
| PPS | - | 1 | 0 | 1 |
| PRN | - | 8 | - | 8 |
| PPB | - | - | 64 | 64 |
| PSDB | - | 2 | 11 | 13 |
| Total | 198 | 260 | 293 | 751 |

Fonte: TRE/SC

A nossa metodologia para a divisão dos municípios, levando em conta somente o partido político ao qual o prefeito foi eleito, e desconsiderando o partido que o vice-prefeito eleito pertencia e as coligações partidárias que os elegeram, deve-se ao fato de que, não existem ainda estudos na literatura sobre as migrações partidárias locais. Os estudos existentes sobre este tema, são referentes ao Congresso Nacional⁷.

Salientamos ainda que 257 dos 293 municípios de Santa Catarina possuem menos de 30 mil habitantes, segundo o Censo 2000 do IBGE, ou seja, 87,71% dos municípios catarinenses encontram-se neste patamar. Para Kerbauy (2002:5)

⁷Para dados sobre migração partidária e poder do executivo e legislativo consulte: MELO (2000); FIGUEIREMO E LIMONJI (1995).

A implementação de políticas públicas está na percepção de prefeitos e presidentes de Câmaras, majoritariamente, nas mãos do executivo, que é o responsável não apenas pelo orçamento anual, como também pelo plano plurianual de investimentos, pela lei de diretrizes orçamentárias e pelo plano de governo e que, portanto tem um papel institucional forte. O legislativo, assim como as secretarias municipais e os conselhos municipais são atores coadjuvantes neste processo devido ao poder de agenda do executivo e a possibilidade de controle do processo legislativo.

Podemos então constatar que força política “de fato” em municípios com menos de 30 mil habitantes está concentrada e é exercida pelo titular do executivo, e não na base da coligação que o elegeu. A força política da base de uma coligação cresce, proporcionalmente ao tamanho “populacional” do município. Para Garcia (1995; 8) “é nestes municípios que o poder oligárquico expressa-se em sua plenitude”.

Utilizando esta metodologia, esperamos que nossa pesquisa seja a mais sólida possível, e que permita orientar à sociedade em geral e o Poder Executivo Municipal, através de informações concretas, as áreas mais beneficiadas e menos beneficiadas com a aplicação destes gastos, buscando assim uma melhor eficiência e uma maior eficácia na aplicação desses recursos, para que seja possível melhorar as condições sociais de toda a população.

1.4 Hipóteses

Desenvolveremos nosso trabalho esperando confirmar ou refutar as seguintes hipóteses:

- Os gastos públicos municipais tendem a ter comportamentos diferenciados em função do tamanho do município pesquisado;
- As funções de cunho social são as mais que mais absorvem os investimentos dos municípios.

- O comportamento de partidos progressistas e conservadores, quando estão no poder, deve ser diferente e o reflexo desta diferença pode ser comprovado empiricamente pelos gastos públicos;

1.5 Estrutura da Dissertação

A dissertação está desenvolvida em quatro capítulos, além do capítulo introdutório; no segundo capítulo faremos uma revisão rápida da literatura sobre descentralização, federalismo e sistema de proteção social brasileiro. Isto é necessário para que possamos compreender as complexibilidades das relações, através de políticas públicas, entre Estado e Sociedade.

No terceiro capítulo elaboraremos o perfil dos gastos públicos municipais por tamanho de municípios, onde teceremos considerações e comparações sobre o comportamento dos gastos nas devidas funções em relação a municípios de outros tamanhos.

Já no quarto capítulo, procuraremos mostrar o perfil dos gastos por tipos de políticas. Aqui poderemos observar para onde estão voltadas as atenções dos governos, se em atividades meio ou fim, ou atividades sociais ou estruturais.

O quinto capítulo apresenta a construção do perfil dos gastos levando em consideração os partidos políticos que estavam no poder naquele período. Neste caso poderemos comprovar empiricamente de que maneira se comportam os partidos políticos quando estão no poder, pois poderemos comparar partidos progressistas com partidos conservadores, ou partidos de esquerda com partidos de direita.

Finalmente apresentaremos as considerações finais de nosso trabalho, onde teceremos algumas argüições sobre o que os dados nos revelaram e procuraremos mostrar o perfil dos gastos, montando uma espécie de ranking dos gastos ano a ano nas principais funções de governo.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E SUAS CONSEQUENCIAS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE UM PAÍS CONFEDERADO

O processo de acumulação capitalista que gera incessantemente necessidades ou demandas para a política social. A resposta do Estado sob a forma de políticas sociais representa uma resposta às necessidades geradas no e pelo modo de produção capitalista, mais especificamente, pelo processo de acumulação de capital. Gough, in Arretche (1995:23).

2.1 Descentralização uma Política Participativa?

Para Alves de Souza (1997) “[...] progressivamente, vêm despontando no debate contemporâneo questões que contemplam a descentralização do Estado como resposta à crise do *welfare state*, e que vêm ganhando amplitude, sobretudo, a partir dos anos 70. Dessa maneira, destacam-se os temas pertinentes à redefinição dos novos níveis de intervenção governamental, bem como as diferentes formas de prover políticas públicas, particularmente na área social”.

Partindo deste pressuposto, qualquer análise de governo local, principalmente os municipais, deve passar necessariamente por uma discussão sobre descentralização e federalismo, sem deixar de levar em conta as desigualdades regionais e o poder local.

Para entendermos melhor de onde emerge o atual processo de descentralização, faz-se necessário compreendermos alguns condicionantes conjunturais que ajudaram na sua “ebulição”. Partes destas condições, que muitas vezes nos passam despercebidas, e que são essenciais para nossas análises, vamos procurar recuperar nos próximos parágrafos, de maneira breve e simplificada, sem ser exaustiva.

Assim, podemos começar dizendo que um dos marcos do atual sistema, principalmente a partir da década de 30, foi a intervenção estatal, na qual o Estado, através de amplos aparatos burocráticos de políticas públicas e centralização do poder de decisão, expande-se na sociedade com uma rapidez fantástica, deixando a população à mercê de seu domínio.

Mas, já na década de 70, com o esgotamento de uma fase de expansão do capitalismo mundial, representado em parte pela crise fiscal e político-institucional do Estado⁸, emergem muitas críticas a este modelo de acumulação capitalista e às próprias relações entre Estado e Sociedade. Na nova dimensão dos espaços de reprodução social, a descentralização e a valorização do espaço local são imprescindíveis ao exercerem o papel de mediadores, para compensar o problema da ampliação na mudança de escala de decisão. (DOWBOR, 1996). Os espaços locais assumem um potencial, tanto para contribuir no equacionamento das crises de financiamento e político-institucional do Estado liberal, quanto para gestar uma nova dimensão política de reconstituição de um projeto democrático. (GENRO, 1996).

Desta forma o debate sobre a descentralização ganha destaque na agenda internacional. Nestas relações, a descentralização foi vista, na agenda internacional, como um instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, pois estas estariam voltadas a uma maior eficiência na gestão e maior eficácia na sua aplicação.

Para que possamos iniciar nossa dissertação sobre o tema, iremos buscar subsídios no período que nas Ciências Sociais se convencionou chamar de “período de expansão do pós-guerra” que vai de 1945 até meados da década de 70 e é marcado pelo avanço do sistema capitalista, e por um fantástico período de acumulação de capital.

No final da década de 60 e início dos anos 70, com a crise do petróleo e a queda da taxa de lucro das grandes empresas, conforme Bresser Pereira, (1998, p.53-54) “no primeiro mundo as taxas de crescimento reduziram-se para a metade em relação ao que foram nos primeiros 20 anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto as taxas de desemprego aumentaram, principalmente na Europa”. Isto tudo associado à “crise fiscal do Estado”, a crise da dívida externa em países da América Latina e ao paradigma centralizante e intervencionista do Estado, fez com que o sistema comece a dar sinais de esgotamento.

⁸ Para O'DONNELL, na maioria dos países periféricos, além da crise social e econômica, o estado atravessa uma profunda crise em três outras dimensões: a) da ineficiência das burocracias; b) da efetividade de sua lei e; c) da plausibilidade da afirmação de que o estado orienta suas decisões pela concepção do bem público. (1993)

Nos anos de funcionamento deste modelo, o Estado cumpre um papel central para sua afirmação. Novamente Bresser Pereira (1998, p.49) diz que “o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Neste período, e particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade”. Este sistema tinha como base um conjunto de processos utilizados para controlar o trabalho, cujo expediente é muito utilizado nos dias de hoje, quando as tecnologias, e conseqüentemente o “poder econômico” e “poder político”, não necessariamente nessa ordem, abrem espaço para a ampliação da “burocracia institucional”, a qual começa a planejar, de maneira mais racional e centralizada a política econômica de seus países.

O pensamento “Weberiano” sobre a burocracia toma corpo dentro das instituições públicas, uma vez que implantada, organiza e implementa políticas econômicas ou de cunho social, de maneira mais racional e eficiente que nos sistemas anteriores.

A intervenção do Estado, em todos os setores econômicos, era sempre justificada pelo “interesse público”, porque “a idéia de força na era do governo/Estado esteve centrada essencialmente no argumento de que a intervenção governamental representava a solução alocativa mais eficiente para superar as ineficiências geradas pelas falhas de mercado”. SOUZA, (1997, p.2).

Para que o Estado implementasse essas funções, ele assumiria uma série de novas obrigações, pois o Estado deve, para Harvey apud Souza (1997, p.2) “controlar ciclos econômicos a partir de uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias”.

A atuação e expansão do Estado ocorrem principalmente em algumas áreas, e setores essenciais da economia, agindo como motor propulsor do “consumo de massas” e do crescimento econômico. Para aliviar os reflexos negativos desta intervenção na população, o governo implementa políticas compensatórias nas áreas da seguridade social, educação ou saúde.

Com a “crise fiscal do Estado”, expressa no final da década de 80, e a nova Constituição Federal de 1988, o tema “Descentralização” surge nos debates, tanto de analistas conservadores como de progressistas, como sendo sinônimo de democracia e eficiência.

Pode-se observar nos debates políticos, tanto de “esquerda” como de “direita”, “conservadores” ou “progressistas”, que todos defendem a descentralização, embora a óptica dos argumentos pode ser divergente. Não é nosso objetivo aqui, descrever os motivos pelos quais estas correntes políticas-ideológicas defendem a descentralização.

2.2 O Processo de Descentralização no Brasil

Para que o processo de descentralização brasileiro seja melhor entendido, vamos nos remeter à obra clássica de Victor Nunes Leal, “Coronelismo, Enxada e Voto” na qual o autor fala da centralização financeira nos governos estaduais e federal, e em âmbito local, sobre o poder dos coronéis. Para ele, “ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais”. (LEAL, 1997, p.70). O autor ainda coloca como fatores que contribuem para a atrofia dos municípios, a “penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio e eletividade de sua administração...” LEAL (1997:70).

Estas situações levantadas pelo autor, no final da década de 40 ainda não foram superadas, e estão presentes em estudos sobre poder local nos dias atuais. Da mesma maneira, Leal (1997) nos mostra que já havia, em 1890, preocupação com o processo de descentralização por parte dos constituintes, dentro de um processo de fortalecimento federativo.

Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal. Não faltaria, aliás, na Constituinte, e ainda mais tarde, quem sustentasse que o município está para o estado na mesma relação em que este se encontra para a União. LEAL (1997, p.98).

Para Arretche (1996), os impulsos pró-descentralização nascem da reação à forma pela qual o Estado centralizado se expandiu. Por sua vez, a dinâmica desse processo está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de *construção de um novo equilíbrio federativo*, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político-institucionais brasileiras da *crise do Estado desenvolvimentista* e de um modelo de Federação por ele engendrado, cuja expressão mais clara é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este se assenta.

Na mesma linha, Araújo (2000), diz que o paradigma concentrador e intervencionista, que orientou a ação do Estado principalmente no período pós-Segunda Guerra, esgotou nas décadas recentes. A necessidade de flexibilizar os processos de produção e a incapacidade do Estado de controlar de maneira centralizada tais processos, devido principalmente a seu tamanho e complexibilidades dele decorrente, levaram à apelos pela descentralização. Além disso, é necessário considerar também a pressão advinda da sociedade, que manifesta um desejo de maior participação na gestão das políticas públicas.

Assim o atual processo de descentralização no Brasil teve seus primeiros passos em meados dos anos 70, com a crise financeira do setor público federal. Devido à centralização existente na União, estados e municípios começaram a pressionar por maior descentralização tributária, financeira e decisória. Outro passo importante neste processo foi a luta em favor da redemocratização do início da década de 80, onde segmentos organizados da sociedade civil clamavam por liberdade política, o que culminou em grandes atos públicos por eleições diretas no país e que ficou conhecido como “Diretas Já”, e por reivindicações de uma maior presença do Estado em serviços sociais como saúde, educação, habitação, etc, que acabaram questionando o papel do governo. Estes acontecimentos se prolongaram até a aprovação da Nova Constituição Federal em 1988 e a realização de eleições diretas para Presidente da República, em 1989. É necessário mencionar ainda outros acontecimentos que marcaram este processo em curso no país. Um deles está situado no ano de 1982, quando foram restabelecidas as eleições diretas para Governadores. Outro foi em 1984, quando de maneira indireta, foi escolhido o primeiro Presidente civil depois do golpe de Estado de 1964. Já em 1985, foram realizadas as primeiras eleições diretas, depois de 1964, para a escolha de Prefeitos das Capitais. Todos estes fatos tiveram suas implicações concretas para a descentralização.

Outro fator, de conotação externa, que pressionou o processo de descentralização, foi a “onda neoliberal” representada pela ascensão de Margareth Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA.

No Brasil, ao iniciar a década de 90, a ideologia neoliberal havia conquistado bolsos, corações e mentes, orientando as políticas governamentais e introduzindo mudanças profundas na economia. Neste contexto, a discussão sobre descentralização é fortalecida. Mas não como um meio de democratizar e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, como foi a tônica das discussões na Assembléia Constituinte e, em alguma medida, consagrado na Constituição, em enunciados genéricos. Descentralizar passa a ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando-se em direção a um Estado mínimo.(GARCIA, 1995, P.7).

Dadas as características autoritárias e centralizadoras do Estado no Brasil, a *descentralização* e a *valorização do poder local*, tornaram-se pontos chaves no processo de democratização da sociedade e, por isso mesmo, alicerces na disputa de projetos para a modernização e democratização do Estado⁹ tanto de conservadores quanto de progressistas. Deste modo, a transferência das disputas para os municípios tanto pode gerar novos padrões na relação *Estado-sociedade, público-privado*, como representar a continuidade, e mesmo o aprofundamento de práticas elitistas e tradicionais de gestão estatal.¹⁰

Para Colaço (1999, p.2):

⁹. Segundo WEFFORT (1994), modernização do Estado se refere a “algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado e em geral tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico”. Por democratização do Estado, o autor entende a “ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado”.

¹⁰. FELICISSIMO (1994), retrata a disputa entre os dois modelos (neoliberal e democratizante) em torno da *descentralização e poder local*. Para ele, as diferenças entre as duas propostas aparecem mais facilmente quando se analisa a descentralização sob três eixos: o administrativo (descentralização intra-estatal); o econômico (privatização e desregulação) e o político (democratização).

[...] o processo de globalização da economia, fator questionador do papel do Estado¹¹ e a frágil transição democrática nos anos 80, o debate sobre *descentralização, poder local e gestão participativa* na sociedade brasileira, depara-se, com uma *cultura político-administrativa*¹² decorrente da estrutura *patrimonial-burocrática e tecnocrática*¹³ de gestão. A privatização do espaço público governamental, com relações clientelísticas e formas específicas de exclusão e seletividade é elemento característico deste modelo. Em contrapartida, o debate depara-se com referenciais que apontam para o fortalecimento da democracia participativa, seja através de iniciativas mais localizadas na sociedade civil, seja pela emergência de *modelos inovadores de gestão pública*, expressos em várias experiências de administrações. Destas novas formas de relação *Estado-sociedade, público-privado*, destaca-se o *Orçamento Participativo (OP)* como uma dimensão de um *modelo de gestão participativa*.

Neste contexto, as políticas aplicadas nos anos 80, para conter a crise que assolava o país não tiveram êxitos, não houve crescimento e a inflação estava descontrolada. Esse

¹¹. O questionamento se dá, pela visão neo-liberal que coloca o Estado como o centro de todos os males e trabalha no sentido de torná-lo mínimo, sem entretanto aumentar a esfera pública; contrapondo-se à visão democrática de que ele deve ser um poder derivado e subordinado à democracia da sociedade civil.

¹². Sobre cultura político-administrativa ver (SEIBEL, 1994).

¹³. WEBER identifica três tipos de dominação: tradicional, carismática e racional-legal. O patrimonialismo, como um sub-tipo da dominação tradicional é característico dos períodos feudais ou pré-capitalistas de organização do poder e caracteriza-se por: 1) legitimar-se na crença da tradição e na figura do Senhor, líder ou chefe patrimonial; 2) não fazer distinção entre a esfera pública e a privada; 3) desenvolver um quadro administrativo, onde: a) o cargo é propriedade do Senhor, ou do grupo dominante; b) a administração política é considerada uma questão puramente formal; c) o recrutamento do funcionário se dá, essencialmente, na esfera privada (família), do clã ou do círculo de suas relações pessoais; d) a fidelidade não é a uma causa, uma tarefa ou compromisso, é uma fidelidade ao senhor e; e) o cargo, isto é, o exercício do poder público, está a serviço do “Príncipe” e dos funcionários e não das tarefas objetivas. (SEIBEL, 1993). A dominação racional-legal estrutura-se administrativamente pela burocracia, que tem como características a existência de regras formais, hierarquia e separação entre pessoa e cargo. (WEBER, 1991). Na sociedade capitalista a burocracia torna-se a forma por excelência de organização do poder, mesmo assim, hoje, já superada em alguns aspectos. (SEIBEL, 1993). Para Martins, no Brasil, a organização da administração pública se constituiu mesclando elementos dos dois tipos de dominação (patrimonial e racional-legal). (MARTINS, 1995).

quadro fez com que se agravassem ainda mais as desigualdades sociais, aumentando ainda mais a concentração de renda. Com a volta das eleições diretas para governadores e prefeitos, ampliou-se à pressão social e a demanda por políticas sociais.

Com a reforma tributária de 1966, a União estava mais forte e centralizadora dos recursos fiscais e tributários, e em consequência estados e municípios haviam ficado mais dependentes de recursos vindos da Capital Federal. Assim, este foi um período de muitas “transferências negociadas”. Estas transferências foram as principais formas de financiamentos utilizadas na década de 80 e início dos anos 90, para as políticas sociais. Como estes fundos eram basicamente federais, as transferências foram os processos predominantes de “descentralização dependente”, as quais, poderiam ser tuteladas (através de negociação de recursos) ou vinculadas (repasso automático de recursos conforme bases legais definidas previamente). Este processo abriu espaço para o “clientelismo institucional”. Com este enfraquecimento, estados e municípios eram impossibilitados de propor seus próprios programas sociais.

Neste período há muita luta por parte de governos locais e segmentos organizados da sociedade civil, por uma política descentralizadora, tanto administrativa, como política e fiscal.

Com a “*descentralização política*” os governantes locais - governadores e prefeitos - teriam maior autonomia para administrarem seus programas de políticas sociais, devido ao fato de estarem mais próximos da população e respeitando sua cultura e seus costumes, estariam mais propícios a implementarem estas políticas de maneira mais eficiente e eficaz.

Na “*descentralização administrativa*” os governos locais assumiriam total responsabilidade na execução de políticas públicas, como saúde e saneamento, habitação ou educação e ainda teriam como planejar, organizar e implementar tais programas.

Já a “*descentralização fiscal*”, segundo Afonso Álvares e Silva (1996, p.44);

Ocorreu por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, através da elevação das alíquotas dos seus impostos; e aumentadas transferências constitucionais automáticas (fundo de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais de governo. (...) Entre 1980 e 1989 a participação

dessas transferências na receita tributária da União passou de 13,3% para 28,6%.

Isto levou os governos locais a uma nova forma de administrar seus programas de políticas públicas, mas devido à “crise fiscal” dos anos 90 este tipo de descentralização, baseada em “transferências negociadas” entra em colapso.

Para Arretche (s/d, p.2-3) a intervenção estatal na área social, consolidada no pós 64, esteve assentada em dois processos:

a) *dependência financeira*: mecanismo através do qual as fontes de recursos dos municípios ficaram subordinadas a alguns impostos locais de pequeno valor, o que implicava o alto grau de dependência em relação às dotações federais. Neste caso, as agências encarregadas da execução das políticas dependiam do repasse de verbas federais, o que as impedia de exercitar qualquer forma de planejamento autônomo;

b) *desterritorialização decisória*: foi um mecanismo através do qual o processo de decisão sobre as políticas sociais esteve subordinado aos conflitos e interesses locais, isto é, ensejou-se à possibilidade de que os níveis locais de execução de políticas fossem refratários a tais pressões. Este mecanismo decisório era, por sua vez, compatível com a inexistência de eleições diretas para os executivos dos estados, das capitais e instâncias de segurança nacional.

Na análise do caso brasileiro, em um primeiro momento “a idéia de descentralização aparece associada, à noção de rompimento das estruturas burocráticas e autoritárias do Estado centralizado” AREETCHE (s/d, p.9) que somadas ao cenário de democratização do sistema político e de resgate da dívida social, passou a ser apresentada como solução “político-institucional” para todos os problemas.

Para Rezende (1997), o conhecimento acumulado sobre os impactos e as conseqüências das mudanças promovidas no regime fiscal ainda é controverso. As denúncias a respeito dos desequilíbrios gerados por uma descentralização de receitas não acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos, ainda não estão bem fundamentadas na literatura. O que fica claro, é que “o problema não está na descentralização em si, mas sim na forma pela qual ela foi promovida”, que não foi a mais adequada para consolidar um novo modelo de federalismo fiscal capaz de assegurar a

harmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que precisam ser satisfeitas.

O cerne da questão está na dificuldade em conciliar à descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Num contexto como o brasileiro, de acentuadas desigualdades na repartição espacial da renda e da riqueza, o equilíbrio entre competências impositivas próprias e transferências compensatórias é muito difícil de ser alcançado. Uma maior descentralização de competências favorece estados e municípios de forte base econômica ao mesmo tempo em que reduz o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da federação. (REZENDE, 1997, p.1).

As desigualdades regionais aprofundam ainda mais estas distorções, dificultando o papel compensatório do governo federal. “O enfoque tradicional para o problema do desequilíbrio fiscal assenta-se no pressuposto de que as transferências compensatórias devem ser calibradas em função da magnitude das diferenças inter-regionais, ignorando a realidade de uma situação cada vez mais matizada com respeito à distribuição espacial da renda e da produção”. Para ilustrar as profundas desigualdades regionais, encontradas em nosso país, o relatório do IPEA/PNUD (1996) mostra a existência de três “Brasis¹⁴”, conforme cita Souza (1998):

a) uma área constituída pelos sete estados mais ao sul do país que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que exhibe índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que mostra níveis reduzidos de desenvolvimento humano. Esses resultados configuram uma nítida

¹⁴ O primeiro “Brasil” estaria formado pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e o Distrito Federal; no segundo “Brasil” estariam os estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá; e finalmente no terceiro “Brasil”, estão os Estados do Pará, Acre, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.

diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras, diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões.

Mas foi a partir dos anos 80, depois de muita pressão por parte de segmentos sociais organizados, que o Governo Federal inicia um processo contraditório de descentralização de recursos e de encargos das esferas federal e estadual em relação a municipal, face as transformações produtivas e os desafios impostos pela elevação da competitividade da economia apoiada na tecnologia e na globalização financeira.

Na esfera local de governo, ao mesmo tempo em que este se preocupa em implementar o processo de descentralização, em prol de uma maior eficiência e racionalidade dos gastos, procura-se também, promover uma democratização das políticas públicas no sentido de buscar maior participação da sociedade não só no acompanhamento da gestão estatal, mas também, no controle desta em todos os níveis.

Neste sentido, a descentralização poderia ser vista de duas maneiras: a primeira, como sendo uma forma mais transparente nas administrações locais, que buscariam aplicar estes recursos em melhorias para toda a sociedade (as pressões de organizações populares tinham este objetivo), a segunda, poderia ser vista como sendo uma espécie de “marketing político” ou palanque eleitoral para alguns governantes e caciques locais, pois estes teriam maior autonomia no uso dos recursos, dos quais, poderiam dispor de forma focalizada para determinados grupos de interesse.

No entanto observa-se que a esfera municipal não se encontrava preparada para fazer estas mudanças face às demandas sociais. Responsabilidade esta, que foi ampliada pela Constituição de 1988 e que cresce a cada dia devido ao fortalecimento das desigualdades presentes no processo de urbanização, conseqüência da forma de desenvolvimento adotada no país. Isto pode ser facilmente constatado pelo alto grau de dependência financeira que os municípios tem em relação às transferências governamentais, pelo elevado comprometimento da sua receita com “gastos de custeio¹⁵” e por sua incapacidade de gerar receitas próprias Clementino (1998).

¹⁵ Trata-se de gastos destinados a manutenção da máquina pública, ou seja, é um conjunto da relação entre despesas e gastos.

Dados publicados no Editorial do Caderno do CEAS (1997:3) “revelam que a média das receitas diretamente arrecadadas pelas prefeituras no Brasil alcança apenas 15% dos recursos disponíveis, os 85% restantes são oriundos de contribuições obrigatórias e voluntárias dos governos estaduais e federal”. O exemplo da Saúde é notório: a responsabilidade alocativa sobre o gasto federal com saúde recuou de 74,8% para 52,5% entre 1980 e 1990, no entanto, a União continuou sendo responsável por 75% do financiamento setorial ao longo do período, o que mostra a forte dependência desse setor do gasto federal. (ABONG, 1995:13). Esses dados mostram claramente que ainda há uma excessiva centralização de recursos em nível federal, desta forma a união consegue ainda manter o poder político e decisório das políticas públicas sob sua tutela. O processo de federalismo e a descentralização, desencadeada no início da década de 90, abriram caminho para algumas experiências inovadoras, principalmente com a chegada ao poder de partidos progressistas, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, no final dos anos 80.

É interessante ressaltar que embora, tenha havido um fortalecimento da posição financeira dos municípios mediante sensível aumento de suas receitas promovido pela Nova Constituição, a qual lhes permitiu um significativo crescimento no período pós-constitucional, não se deixou de observar que os gastos dos governos locais também apresentaram um expressivo aumento. (CLEMENTINO, 1998).

Este crescimento dos gastos públicos municipais pode ser explicado tanto pelo aumento das pressões da sociedade como pela crescente atribuição de diversas competências aos governos locais, advindos do processo de descentralização. Com respeito a este último ponto, as mudanças constitucionais ao outorgar maior poder e responsabilidade aos entes municipais exige destes maior capacidade governativa¹⁶. Para efetuar-las, sem que iniciativas sejam tomadas para garantir a estas administrações a possibilidade efetiva para desempenhar, a contento, o seu papel no processo de descentralização.

¹⁶ “Um governo tem capacidade governativa quando é capaz de converter o potencial político de um conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas” (Castro Santos, 1997, p.344).

Como afirma Andrade (1998:121), “a descentralização deve além de dotar de capacidade plena de gestão o poder local, incluir a ampliação da base do sistema de tomada de decisões e aproximar a função pública do cidadão”. Nesta perspectiva esta questão diz respeito, também, ao financiamento do governo local, uma vez que é essencial, não só para que o município tenha autonomia de gestão, mas também, porque tem impacto na formação da consciência de cidadania da população, através de uma maior participação nas decisões municipais. Um exemplo desta participação é o Orçamento Participativo, uma idéia, desenvolvida e aplicada em muitas administrações públicas onde o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve ou está na gestão, e que hoje foi absorvida por outras gestões, onde a comunidade decide, através de assembléias, onde deve ser aplicada parte dos recursos públicos destinados a investimentos.

De acordo com a experiência relatada por Genro (1997, p.28), “o fundamental é inverter as fontes de renda”. O autor defende uma subversão completa da tradição de dependência de recursos oriundos de Brasília e propõe que o município tenha um retorno material da inserção democrática dos indivíduos e dos grupos sociais afirmando: a) “não é verdade que a comunidade não gosta de pagar imposto”; b) há dezenas de mecanismos que podem ser utilizados para o auto financiamento das cidades” e c) “sem o enfrentamento dessa questão não há retorno para o próprio conceito de democracia no nível local de governo”.

2.3 A Descentralização e o Sistema de Proteção Social

Com o processo de re-democratização, a Assembléia Constituinte e as propostas de resgate da “dívida social”, na década de 80, evidenciaram as características perversas do Sistema de Proteção Social no país, que estiveram na base de sua consolidação e que marcaram o seu funcionamento até então.

No período chamado no Brasil de “Nova República”, a atuação do Estado na área social, para cumprir com um modelo que compatibilizasse uma intervenção com requisitos de eficácia, eficiência, equidade e justiça, deveria corresponder simultaneamente às exigências da democratização da gestão governamental, alterando-se em dois eixos básicos:

“no padrão de financiamento (caráter regressivo, vinculação dos fundos sociais no papel do orçamento fiscal, etc.); e no padrão organizacional e político (centralização, fragmentação, dispersão de recursos, opacidade política, clientelismo etc.)”. (CASTRO e FARIA, 1989, p.197).

A Constituição de 1988 modificou este quadro em dois aspectos: na descentralização político-administrativa e na descentralização de recursos, promovida pela reforma tributária. A maior autonomia política conferida aos entes federados se transformou em pressão por um aumento da dotação de recursos em nível local e estadual, depois de duas décadas de centralização fiscal/tributária. Esta pressão se transformou em um aumento da participação relativa de estados e municípios na receita da União. Embora parte deste aumento precedesse as modificações constitucionais de 1988, o movimento se acentuou ainda mais.

Quanto à descentralização dos recursos, “a Reforma Tributária alterou os percentuais de repasses dos impostos federais para estados e municípios, projetando perdas para a União de aproximadamente 1% do PIB, acréscimos de receitas dos estados da ordem de 13% e dos municípios da ordem de 30%”. (DRAIBE, 1992, p.27). Um balanço do período de 1980 a 1992 registra o crescimento dos gastos dos governos sub-nacionais na área social, que reflete o aumento às receitas tributárias e as transferências dos gastos do nível central para esses níveis.¹⁷ Entre os anos de 1980 e 1992 a participação da União nos gastos sociais manteve-se no mesmo patamar, em torno de US\$ 38,3 bilhões, participação dos estados aumentou de US\$ 13,8 para US\$ 17,8 bilhões e a dos municípios, de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 11,2 bilhões. Isto mostra que a participação da União recuou de 66% para 57%, enquanto que as esferas descentralizadas de Governo aumentaram seus gastos sociais de 34% para 43%. (ABONG, 1995, p.13).

Quanto ao arranjo institucional político-administrativo do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 fortaleceu o pacto federativo, estabelecendo os estados e municípios como parte integrante da Federação. O artigo 18 do texto constitucional confirma que “a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta

¹⁷ Um exemplo deste fato, encontra-se nos estudos de Arretche (1994) sobre a política habitacional do estado de São Paulo.

Constituição, (SATO, 1993, p.9). Tal dispositivo associa-se ao processo de descentralização, vinculando a autonomização das distintas unidades sub-nacionais entre si “conferindo aos estados e municípios ampla autonomia para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, despende e fiscalizar seus recursos, além de reformatar tributos e descentralizar receitas”. (PNUD, 1996, p.57).

No entanto, tem sido enfatizado em vários estudos¹⁸, que o novo texto constitucional descentralizou encargos, mas não descentralizou recursos e ainda não definiu com clareza uma hierarquia de competências e atribuições dos distintos níveis de governo na área social. As conseqüências deste fato processaram-se na efetiva transferência da capacidade decisória e na maior responsabilidade sobre a alocação do gasto social da União para estados e municípios, mas não na eliminação da dependência dos governos sub-nacionais em relação aos recursos do governo federal¹⁹, que são transferidos pela União por mecanismos políticos de negociação, ou seja, com a ausência de garantias e de critérios claros para o repasse destes recursos²⁰.

Nestes termos, vale ressaltar que o processo de descentralização brasileiro tem reafirmado a re-centralização do governo federal. Nas palavras de Arretche (1996, p.51), ocorreu “um aparente paradoxo (do) processo de descentralização (...) o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) do governo central”.

O processo de descentralização no Brasil não resultou de uma política de Estado, reflexo da transição democrática “negociada” ou “transição pelo alto”. Diniz (1985), mas sim de um conjunto desorganizado, fragmentado e inorgânico de programas governamentais.

A ausência de uma política de descentralização claramente definida no nível central, tem implicado num padrão altamente diferenciado e heterogêneo na implementação do processo de descentralização das políticas sociais. Isto tem como conseqüência que as

¹⁸ Vide DRAIBE (1992); PNUD (1996); ABONG (1995); ARRETECH (1996); SERRA (1994).

¹⁹ Excluindo-se alguns programas de natureza centralizada, como a Previdência Social, todos os demais programas passaram por processo de descentralização de responsabilidades, mas não de recursos. Vide ABONG (1995:13/14).

²⁰ PNUD (1996); ABONG (1995).

lógicas específicas e os interesses particulares e privados, acabem por definir a redistribuição de recursos, de competências e atribuições entre os distintos níveis de governo. É neste contexto que o processo de descentralização varia de acordo com as conjunturas políticas e ideológicas, com vínculos institucionais e clientelistas, regionais ou locais.

Estas questões se refletem na evolução dos gastos públicos municipais (montantes, repasses, distribuição, destinações, etc). Assim, o estudo sobre estes gastos no âmbito municipal expressa uma dinâmica político-administrativa e uma forte correlação com a efetividade e os resultados das políticas sociais.

Do discurso à prática política, o conceito de descentralização tem apresentado várias facetas que dependendo da “matriz político-ideológica” pode apresentar-se, como uma forma de gestão através da qual o processo democrático e a eficiência da política social podem ser viabilizados ou não. Vários trabalhos como de Lobo (1989), Fleury (1990), Jacobi (1990), Massolo (1988), Borja (1988), Silva (1987), Muller Neto (1991), Teixeira (1991), e Abranches (1988), buscam explicitar noções a respeito de diferentes conceitos e dimensões na discussão sobre a descentralização.

2.4 Conceituando localizando o tema “Descentralização” na literatura

A literatura, de maneira geral aponta três vertentes em que o processo de descentralização pode se apresentar: a) da administração direta para a indireta; b) entre níveis de governo; c) do Estado para a sociedade civil. No presente estudo levaremos em consideração somente as duas últimas vertentes da descentralização. (LOBO, 1989).

A segunda vertente que se refere às relações intergovernamentais, desdobra-se em duas dimensões: a descentralização financeira - via distribuição de receitas públicas - e a político-institucional - através de novos arranjos de competências governamentais. Tais dimensões da descentralização intergovernamental têm servido para nomear processos de re-alocação de funções e recursos correspondentes para instâncias sub-nacionais; de consolidação, quando recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas; ou de devolução quando as funções são descontinuadas e, em consequência também os recursos. (ALMEIDA, 1994).

Entretanto, cada um destes processos tem conseqüências diversas sobre as duas dimensões citadas acima. Experiências de consolidação podem ser observadas na descentralização financeira, nas quais os governos locais desempenham funções descentralizantes, que podem ser perfeitamente compatíveis ou não com um alto grau de ativismo e capacidade decisória do governo federal. Em outras palavras, o governo centraliza os recursos e descentraliza as funções, mas pode ou não descentralizar a competência na formulação das políticas. Já o processo de re-alocação e de devolução, se relaciona com a descentralização político-institucional - supondo uma redefinição mais ampla do escopo de atuação das instâncias federais, uma vez que em ambos os processos, são descentralizados as funções e os recursos, abrindo maior espaço para os governos sub-nacionais decidirem na formulação de políticas.

Na dimensão da “descentralização financeira”, quer se saber como vai se dar a redistribuição de recursos; que critérios redistributivos ela comporta ou não; e em que medida os mecanismos de repasse têm sua continuidade assegurada, as políticas são formuladas em que instância da federação e com quais critérios. Cabe salientar que a simples redistribuição das receitas não assegura a efetividade do processo, pois as decisões efetivas podem estar sendo formuladas em nível federal.

Na dimensão da “descentralização político-institucional” a questão que parece importante compreender é: como se dará a complementariedade nas relações intergovernamentais, sobretudo em um novo modelo de federação, que supõe competências distintas, mas articuladas entre si.

Na “descentralização intergovernamental” vale ressaltar que várias interpretações confundem *descentralização*²¹ com *desconcentração*²², referindo-se a estes dois termos como sinônimos. Neste entendimento *desconcentração* leva em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente, não alterando as estruturas de poder. Já a *descentralização* em contrapartida envolve

²¹ Para, ROFMAN, (1990:17) apud ANDRADE (1996), descentralização “implica reconhecer a outros organismos existentes, ou a serem criados, atribuições totais para desempenhar funções antes reservadas ao nível central, com plena autonomia jurídica, funcional e financeira”.

²² O termo aqui usado tem sentido de “transferência da capacidade decisória para organismos situados em escala inferior ao que outorga está faculdade, porém sem proporcionar ao ente receptor autonomia e poder para atuar”. (iden).

necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório e/ou de recursos até então centralizado em poucas mãos. Então segundo Andrade (1996, p.5), “em termos mais amplos a descentralização deve, além de dotar de capacidade plena de gestão, o poder local, incluir a ampliação da base do sistema de tomada de decisões, e aproximar a função pública dos cidadãos. Ela tem sentido muito mais democratizante do que a simples transferência de competências, porque supõe também a distribuição do poder decisório entre o governo e a sociedade”.

A descentralização do Estado para a sociedade se desdobra em: a) transferência de funções do setor público para o setor privado; b) cooperação entre setor público e a sociedade. O primeiro grupo representa a privatização das políticas sociais, com os bens e serviços da área social sendo transferidos integralmente para o setor privado que fica responsável pela sua oferta de tais serviços. O segundo grupo refere-se aqueles que propugnam uma articulação maior entre a sociedade e o Estado, através da cooperação mútua na prestação dos serviços públicos na área social. Seria o caso da participação de associação de moradores, e outros agentes da sociedade na decisão, implementação e acompanhamento de programas governamentais na área social.

Esta variante da descentralização aproxima-se bastante da segunda vertente aqui tratada, com respeito à “descentralização financeira” e “político-institucional”. Isto porque unindo-se estas duas vertentes da descentralização ocorre uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade, propiciando uma maior democratização do Estado na busca de maior justiça social. Ou seja, através destas duas vertentes de descentralização, dependendo da “matriz político-ideológica”, existe a possibilidade de democratização das instituições do Estado, seja porque rompe com as estruturas que permitem a inserção de interesses corporativos e/ou clientelísticos no desenho e implementação das políticas sociais, seja porque propicia maior flexibilidade no acesso aos mecanismos decisórios implicando em maior eficácia e efetividade dos programas governamentais.

Para Araújo (2000), a descentralização constitui-se num “processo de *transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores*”. Essa descentralização pode se dar de duas formas diferentes: *descentralização Estado-Estado*, em que o poder é passado da instância mais ampla para a mais reduzida e local; *descentralização Estado-sociedade*, onde a

responsabilidade sobre decisão e/ou execução de atividades, é passada às mãos da sociedade civil.

Draibe, (1993), por sua vez, destaca que a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda, continua a autora, que com a descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços mais facilmente organizados nas esferas municipais.

Embora apresentada e aclamada como um processo inovador, capaz de elevar os indivíduos à condição de verdadeiros cidadãos, percebe-se que em grande parte dos casos a descentralização mostrou-se muito mais uma transferência de responsabilidades executivas do que de poder decisório propriamente dito.

Mussóí, (1999, p.19), faz uma observação crítica desta questão:

O Estado como indutor e mantenedor do modelo convencional de desenvolvimento, de corte neoliberal, demonstra cada vez mais sua incapacidade e desinteresse em manter os serviços públicos e sociais. Por outro lado, recebe críticas dos movimentos sociais organizados e da sociedade em geral que espera dele soluções frente ao agravamento dos problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos. Isto leva o Estado a buscar formas de re-estruturar-se (mas sem perder o poder), encontrando na "descentralização" uma resposta adequada a uma série de problemas que enfrenta, como a incapacidade de manutenção de alguns instrumentos de políticas públicas (extensão rural, educação e saúde, por exemplo) e a necessidade de criar um aparente aumento da participação dos cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas.

Da definição de “desconcentração administrativa” até a discussão conceitual sobre formas de “descentralização político-administrativa” – “com variantes que defendem diferenciados graus de autonomia para a esfera local, - identificados ou não com

mecanismos participativos, tem-se uma gama de definições a respeito dos sentidos e maneiras de descentralizar”. (CASTRO, 1991, p.14).

O que todos estes estudos apontam é que o conceito de descentralização é controverso, pois traz imediatamente à tona um conjunto de idéias imprecisas, significando coisas diferentes para pessoas diferentes. Vista como um processo, a descentralização pode ter especificidades, que variam de país para país, de município para município, ou até mesmo nas políticas setoriais.

Para Castro (1991, p. 83), a descentralização concebida como democratização do Estado requer a criação de mecanismos de representação que combinem estruturas representativas tradicionais (partidos), com novas formas de representação local (comissões de consulta, de planejamento, conselhos gestores representantes de usuários etc.). Já Almeida (1995, p.90), diz que,

o termo “descentralização” esta longe de ter um significado preciso. Ele tem sido usado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instancias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado(...) tem servido para nomear processos de realocação de funções e recursos correspondentes para instancias subnacionais.

Ao pesquisar a literatura sobre o tema “descentralização” podemos observar que as discussões sobre seu conceito ainda carecem de concretização, embora ofereçam muitas visões do que ele seja e de como se processa. Na prática, a discussão conceitual ainda vai longe. Devido a estes fatores, em nosso trabalho resolvemos não adota-las integralmente, pois iremos representa-lo na ação concreta dos dados empíricos.

2.5 Financiamento de Políticas Públicas e suas conseqüências sobre os Gastos Públicos

A análise da literatura sobre gastos públicos revela a carência de mecanismos de controle e avaliação destes gastos públicos, por parte do governo. Segundo a ABONG (1995) “dos recursos desembolsados somente uma pequena parcela chega aos cidadãos-usuários do serviço público”.

É neste sentido que deve ser feita uma progressiva mudança de enfoque no desempenho das políticas sociais, pois o Estado se torna mais público quando avalia e controla de maneira transparente seus recursos, obrigando assim seus representantes a agirem com mais eficiência e eficácia para estes recursos cheguem aos cidadãos. Sem esse mecanismo de controle o Estado pode acabar presenciando o seu próprio desmantelamento. Desta maneira é necessário, não somente garantir que os recursos cheguem ao cidadão, mas que sejam distribuídos de forma igualitária, garantindo assim mais equidade no acesso da população a estes serviços prestados pelo Estado.

Para que o Estado cumpra suas funções de acumulação e legitimação do capital, seus gastos, deveriam estar assim divididos: “*capital social* - destinado a garantir a acumulação de capital, que se subdivide em; investimento social, destinado a aumentar a produtividade dos trabalhadores e consumo social, destinados a rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho; *despesas sociais* - gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, a harmonia social e a legitimação”. ARRETICHE, 1995, p.13).

O'Connor, apud Arretche (1995, p.14), argumenta que o orçamento estatal redistribui renda para a classe trabalhadora, visando com isso manter a harmonia política e social, expandir a produtividade e acelerar a acumulação de capital pelo setor privado. “O setor privado é o impulsionador do crescimento da economia; no interior do setor privado, o setor monopolista é setor chave. No entanto o setor monopolista não paga os custos do investimento social (gastos necessários ao aumento da produtividade), custos que são necessários a sua expansão. Logo, este gasto recai sobre o Estado. Ora, uma vez que os recursos utilizados pelo Estado para custear os investimentos sociais são arrecadados do conjunto da população, isto quer dizer que os investimentos necessários à expansão do setor

monopolista são socializados via Estado”. Dessa maneira o setor monopolista socializa cada vez mais os custos de produção.

A década de 80 e os primeiros cinco anos da de 90, foram marcados por profundas transformações no padrão de financiamento das políticas sociais no Brasil. Segundo a ABONG (1995, p.7), essas mudanças dizem respeito a três fatores:

Criação de conceitos socialmente mais abrangentes de política social lastreados na universalização da cobertura e nos direitos de cidadania associados a determinadas formas de proteção social e concessão de benefícios públicos.

Intensificação dos processos de descentralização administrativa e fiscal, com o conseqüente aumento na participação dos estados e municípios, seja no financiamento, seja na execução dessas políticas.

Alteração na dinâmica e na natureza dos fundos sociais, que até hoje se constituem nos principais elementos de financiamento das políticas sociais federais.

Com a crise no financiamento das políticas sociais e a abertura política, intensificou-se a luta de vários segmentos sociais em favor de grupos que estavam à margem do modelo de desenvolvimento econômico, que era altamente centralizador, com exceção de algumas alterações.

Esta crise somada a uma forte pressão social, frente à centralização da União, no que tange a recursos sociais, trouxeram mais bandeiras de lutas democráticas. Estas bandeiras que eram defendidas nos anos 80 por Governadores, Prefeitos, (que eram em grande parte interventores do poder central) e por alguns segmentos organizados, ganharam novas dimensões e hoje estão sendo discutidas em todo o bojo da sociedade.

Para a ABONG (1995:13), “a equidade pressupõe que os recursos e programas sociais sejam administrados de forma a prover serviços a cada um, segundo as suas necessidades e financiá-los com recursos de cada um segundo as suas possibilidades”.

2.6 Sistema de Proteção Social

Para começarmos a entender o sistema de proteção social no Brasil, mostraremos as características que marcaram e ainda marcam este sistema, o qual

nasceu, expadiu-se e ganhou suas feições características durante os dois ciclos autoritários – o de Vargas (30/45) e o dos militares (64/84) (...) em consequência, as políticas sociais não só estiveram associadas à crescente atividade da esfera federal, (...), mas exibiram as marcas de concepções autoritárias, que consagraram o predomínio do Executivo federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada em grandes burocracias”. (ALMEIDA, 1995, p.88).

Nos anos 80, abre-se uma nova agenda de reformas no Estado e começa a democratização do sistema de proteção social. Foi um período de lutas, principalmente pelo fim do regime militar e por novas formas de proteção social de forte organização sindical nacional, de surgimento de partidos políticos progressistas, de comunidades eclesiais de base e demais organizações populares de defesa da cidadania que lutavam por reformas no Estado. Enfim, foi um período de muitas pressões sociais. Por outro lado, o país estava mergulhado em oscilações econômicas e intensas instabilidade política e financeira. Mas foi a redemocratização a crise fiscal do Estado e a transformação do sistema federativo que propiciaram os novos dimensionamentos do sistema de proteção social no país.

Segundo Draibe (1991) com o fim do governo militar, o governo civil de 1985 começa a discutir um conjunto de normas, buscando democratizar o sistema de proteção social no país, e ainda, reforçar o sistema financeiro, e alimentando a Constituição de 1988.

Certamente esta Nova Constituição, trouxe significativos avanços em relação ao sistema da proteção social no Brasil, vigente até aquele momento. Ela vem em direção a um “deslocamento do modelo meritocrático-particularista para um modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país”. (DRAIBE, 1992, p.62).

É fato que houve uma expansão dos direitos sociais após a Constituição, uma maneira mais abrangente e igualitária de acesso ao sistema de proteção social e com isso

um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento do sistema de maneira geral. Mas deve-se salientar aqui que vários desses direitos garantidos pela nova Constituição, não saíram do papel. A nova carta constitucional, também trouxe alguns dilemas que posteriormente não se conseguiram resolver, como, por exemplo, assegurar o acesso igualitário ao sistema de proteção social. Isto porque, no caso brasileiro, onde os governos civis têm se caracterizado por seguir o modelo neoliberal, ou seja, um modelo privatizante dos serviços sociais, deixando nas mãos da iniciativa privada, serviços de cunho exclusivo do Estado, garantidos pela Constituição. A iniciativa privada por sua vez usufrui benefícios públicos, para aumentar ainda mais seus lucros e sua ganância capitalista. Neste sentido o Estado intervém com políticas seletivas, focalizando determinados programas em certos grupos da população mais pobre. Desta maneira, o Estado se torna assistencialista e contribui ainda mais para o aumento das desigualdades sociais. Esta porém foi à maneira encontrada pelo estado capitalista, não para resolver os problemas, mas para protelar-los, e tentar manter uma certa harmonia na sociedade.

A alteração na dinâmica e na natureza dos fundos sociais, que até hoje se constituem nos principais elementos de financiamento das políticas sociais federais, mostram-se ineficazes. Para o PNUD, as transformações ocorridas na sociedade brasileira nos últimos anos ainda não conseguiram alterar, de maneira substancial o Sistema de Proteção Social brasileiro, que ainda é:

- Tendencialmente centralizado a nível federal, cabendo a estados e municípios basicamente o papel de executores, com pouca autonomia e reduzida possibilidade de formularem políticas sociais próprias mais adequadas à sua realidade local;
- Com clara privatização dos serviços sociais, como a saúde e a educação;
- Em algumas partes discriminatório e injusto, dado que o acesso aos benefícios e serviços, sobretudo os de elevado valor monetário, é diferenciado por nível de renda e/ou por inserção no mercado de trabalho, que acabam por transformar em critério de acessibilidade;
- Com marcadas distorções na sua forma de financiamento, com recursos provenientes basicamente de contribuições sociais, altamente vulneráveis a fragilidade da economia brasileira;

- Caracterizado por uma fragmentação institucional, compondo um somatório de políticas e programas sociais sobrepostos, comprometendo radicalmente sua eficiência e eficácia;
- Impermeável ao controle público, seja pelo alto grau de centralização, seja pela ausência de canais institucionalizados de participação social e de controle público, tornando-se o poder executivo o agente que formula, implementa e avalia suas próprias políticas. PNUD (1996:51).

2.7 O Federalismo no Brasil

Iniciaremos nossas arguições sobre o Federalismo no Brasil, sem a pretensão de fazermos uma discussão teórica ou conceitual sobre o assunto. A literatura de modo geral, aponte para “um sistema baseado na distribuição territorial (...) de poder e autoridade entre instancias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera de ação” (ALMEIDA, 1995, p.89). Mostraremos a seguir seus primeiros passos e conseqüentemente suas transformações ao longo dos anos, começando com o final do século XIX, época da Republica Velha (1891-193) e da primeira constituição republicana. Neste período, predominavam os interesses locais na condução da política nacional, com a chamada “política dos governadores”, em que as eleições presidenciais eram precedidas de acordos entre os estados mais ricos, cujos representantes se alternavam no poder. A Constituição Republicana de 1891 adotou a estrutura federativa de governo, o que gerou uma abertura de espaço para a expansão de unidades subnacionais no território brasileiro.

A referida constituição fez com que houvesse um certo distanciamento entre todos os níveis de governo. Segundo Souza (1999, p.9) “o sistema fiscal refletia o slogan republicano: centralização, secessão, descentralização, união” o que permitiu ao país transformar-se em uma federação mais descentralizada. A autora ilustra tal fato ao apontar que “a participação das esferas subnacionais nos recursos públicos nacionais passou de 34% em 1907 para 49% em 1930, apesar dos recursos econômicos e financeiros serem

canalizados para alguns poucos estados (...) a Federação nasceu sob a égide da desigualdade”.(Idem)

Outro momento de grande centralização foi durante a ditadura instalada no Estado Novo (1937-1945), cuja resistência local era grande, os governadores eleitos foram substituídos por interventores federais.

Já a Constituição de 1946, que reorganiza as instituições após o fim do Estado Novo, “também representa o ressurgimento do poder local. Estabelece, por exemplo, a repartição, com os estados, dos impostos federais sobre renda, energia elétrica, minerais e combustíveis”. MENDES (1998).

Mas se por um lado esta constituição fez renascer a força do poder local, também manteve alguns aspectos centralizantes da constituição anterior, e por isso para Souza (1999, p.10) “essa constituição foi, ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal e localista, porque transferiu vários impostos estaduais para os municípios e por fazer com que os estados passassem a transferir parte de seus impostos para os municípios”.

As reformas institucionais implementadas durante o Regime Autoritário (1964-1984), junto com a reforma fiscal de 1966, no Brasil, foram extremamente centralizadoras. Segundo Mendes (1998, p.18) “em vez de abafar o poder político local, como havia ocorrido no Império e no Estado Novo, o governo militar preferiu cooptar as elites políticas regionais, em especial aquelas dos estados mais pobres. Isso garantia maioria governista no Congresso, legitimava o regime e abafava os focos de resistência existente no centro-sul”. Para que esta estratégia fosse possível o governo criou o sistema de transferências fiscais, através do qual passou a distribuir parte da arrecadação federal com base no inverso da renda per-capita estadual, o que favorecia as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E ainda ampliou-se a representação destas regiões no Congresso Nacional. A ampliação da representação destes estados no congresso começou a ser introduzida a partir de 1932, e tinha como objetivo “contrabalançar, a hegemonia de São Paulo e Minas Gerais na Federação Brasileira (...) essa super-representação tem importância para o amortecimento das clivagens regionais e para o funcionamento do federalismo”. (SOUZA, 1999, p.13). Para a autora, este tipo de diferenciação em favor dos estados mais frágeis economicamente, força o governo central a colocar na agenda discussões sobre as desigualdades regionais.

Esta concentração de recursos fiscais nas mãos da União foi uma medida para diminuir a autonomia política e o poder dos governos estaduais, que passaram a serem eleitos de maneira indireta após 1966. Para Souza (1998, p.11):

Os estados no Brasil sempre tiveram considerável poder político, embora nem sempre correspondentes recursos financeiros. O poder dos estados foi considerado pelas duas experiências ditatoriais do Brasil como entrave aos seus objetivos, já que ambas tentaram quebrar a força política dos mesmos via a centralização de recursos e a proibição de eleições populares para seus governadores. Com a democratização, todavia, não foi mais possível represar o poder dos governadores, principalmente dos que governam os estados economicamente mais fortes. Além do mais, a influência dos governadores sobre as bancadas dos seus estados no Congresso Nacional pode, na maioria das vezes, ser maior do que a dos partidos políticos aos quais eles pertencem.

Para a autora, o poder político dos governadores, faz com que eles negociem diretamente com o Governo Federal, passando por três caminhos:

- Indicação de dirigentes para a burocracia federal e para a diretoria de empresas estatais;
- Aporte adicional de recursos para os estados, via orçamento federal, concessão de incentivos, subsídios e empréstimos a juros subsidiados por instituições financeiras controladas pelo governo federal e aval a empréstimos de organismos internacionais;
- Renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, com os bancos comerciais estaduais de propriedade dos estados, com instituições internacionais e com o sistema financeiro controlado pelo governo federal. O último item tem sido o de mais difícil solução e o que mais tem afetado o sistema federativo e o desempenho das contas públicas.
(Idem)

O processo de abertura política no Brasil levou a um caminho oposto ao anterior. Houve um avanço em direção a descentralização e um expressivo aumento na autonomia dos estados e municípios. Este processo teve seu ápice com a Constituição de 1988.

Para Mendes (1998) o federalismo fiscal²³, garantido pela Constituição de 1988, foi amplamente favorável às unidades subnacionais. Ele mostra que a receita disponível da União que em 1980 era de 69,2% caiu para 62,3% em 1988 e para 56,4% em 1997. Já para os estados em 1980 era 22,2% aumentou para 26,9% em 1988 e para 27,5% em 1997. E para os municípios, aumentou de 8,6% em 1980 para 10, 8% em 1988 e posteriormente para 16,1% em 1997.

Este impacto aparentemente negativo para a União em relação aos outros entes federados,

foi sendo modificado posteriormente em decorrência do aumento da receita das contribuições sociais e da perda de dinamismo das arrecadações do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que compõem a base dos fundos repassados a estados e municípios. Assim, a participação da União no bolo tributário nacional, que havia baixado para 55% em 1991, voltou a subir, alcançando o patamar de 59% já em 1994. De outra parte, os estados, que tiveram sua participação inicialmente aumentada para 30%, não conseguiram se sustentar no mesmo patamar, recuando para a posição anterior (cerca de 25%), mas os municípios conseguiram preservar ganhos significativos. (REZENDE, 1997, p.4).

O autor ainda segue dizendo que no plano das responsabilidades, os estados e municípios, ampliaram os seus gastos nas áreas que correspondem aos objetos de propostas da descentralização. Na saúde e na educação, principalmente, o aumento dos gastos estaduais e municipais tem sido empiricamente comprovado. O problema é que na ausência de um processo organizado de transferência de responsabilidades, a “descentralização forçada” de alguns programas sociais cria novas distorções no que diz respeito ao atendimento das demandas da população.

²³ “O federalismo fiscal é a espinha dorsal do sistema...”. (ALMEIDA, 1995:90).

O cerne das mudanças e das reações a elas foi à piora na qualidade do sistema tributário brasileiro, provocada pelo aumento das contribuições sociais, que foi necessário para financiar os direitos ampliados pela Constituição. A União recuperou parte de sua parcela do bolo tributário, mas essa recuperação foi canalizada para propósitos específicos (benefícios da seguridade social). Os municípios ampliaram seu envolvimento nas atividades em que a capacidade financeira da União foi diminuída, enquanto os estados, que não conseguiram sustentar ganhos de arrecadação, não mostraram muita diferença com respeito à atuação em programas sociais. De certa forma, começa a delinear-se um novo padrão de intervenção, no qual o Governo Federal concentra sua atuação na área social em programas que se voltam para a cobertura dos riscos associados ao desemprego, à velhice e à invalidez, exigindo um maior empenho de estados e municípios no direcionamento de seus recursos para as atividades que visam igualar as oportunidades de mobilidade social, mediante investimento no ensino básico, na saúde na assistência social e na atenção aos grupos mais vulneráveis da população.

As desigualdades na disponibilidade de recursos - um fator que restringe as possibilidades de se impor um ritmo mais rápido ao processo de redefinição dos papéis de estados e municípios na federação é a enorme assimetria na disponibilidade de recursos encontrada tanto no âmbito dos estados quanto no dos municípios. (REZENDE, 1997, p.5).

De um lado, os municípios que dispõem de condições mais favoráveis para gerar receita própria, são também aqueles que reúnem um grande contingente populacional, de forma que não podem sozinhos dar conta dos serviços demandados por sua população. A dependência de recursos provenientes de transferências não estimula o melhor uso das capacidades tributárias próprias pela grande maioria de municípios que dispõe de uma base econômica pouco desenvolvida. Como os critérios de rateio das transferências beneficiam os municípios pequenos, assim considerados pelo tamanho de sua população, o resultado da conjugação desses fatores é uma enorme assimetria na disponibilidade de recursos por habitante. Segundo Rezende (1997) tomados os dados relativos a 1995, a diferença entre o maior e o menor valor, com respeito à receita municipal per-capita é de mais de sete vezes.

Regra geral, o volume de recursos per-capita varia inversamente à população do município e sua importância econômica, em função da predominância das transferências na receita municipal na grande maioria das localidades de pequeno porte.

Em princípio, altas taxas de urbanização e elevados índices de densidade populacional aumentam a complexidade tecnológica, e, portanto o custo, das soluções para os problemas urbanos que se situam na esfera de responsabilidade do poder local. Assim, se a disponibilidade financeira não guarda uma relação mais equilibrada com a natureza das demandas e com a existência de recursos humanos e gerenciais, a gestão eficiente do gasto público fica comprometida. Para que um novo modelo de repartição de responsabilidades na federação brasileira venha a ser de fato implementado, é preciso que este problema seja enfrentado.

As desigualdades acima referidas vêm se acentuando nos últimos anos em decorrência da intensidade do fenômeno de criação de novos municípios em todo o País. Em face das maiores facilidades criadas pela Constituição de 1988, no tocante às regras para a emancipação de antigos distritos, e do incentivo financeiro concedido pelo critério de rateio do FPM, centenas de novos municípios foram criados em todo o país a partir de 1988 elevando para cerca de 5 mil o número total de municípios que compõem a federação. Regra geral, os novos municípios absorvem uma fatia da receita do município do qual se desmembraram bem mais do que proporcional que sua parcela na população, de modo que eles passam a situar-se entre os de maior receita per-capita do respectivo estado. (REZENDE, 1997, p.7).

Um dado importante a respeito das distorções acarretadas pela multiplicação de municípios é que ela se dá, regra geral, em detrimento das porções mais pobres dos antigos municípios. Isso ocorre porque as iniciativas de emancipação têm duas motivações econômicas principais: “o aproveitamento de vantagens (decorrentes da localização do distrito que deseja emancipar-se) de atividades econômicas que geram uma fração expressiva do ICMS local; e o aproveitamento da possibilidade de administrar diretamente a parcela do FPM transferida ao município em função dos critérios de rateio estabelecidos em lei”. Em ambos os casos a população que permanece no município de origem vê-se

prejudicada na comparação dos recursos com que passam a contar para o atendimento de suas necessidades.

A dissociação das tendências de concentração de recursos e de responsabilidades. Uma questão que ainda não foi devidamente inserida na análise dos problemas do federalismo fiscal brasileiro é a que aborda as transformações no nosso padrão demográfico. De certa forma as relações intergovernamentais no país ainda são informadas por visões do passado, ignorando dimensões importantes como a metropolização da pobreza, o ritmo de urbanização, a concentração da população em cidades de maior porte e as diferenças regionais no perfil etário da população e sua evolução ao longo do tempo. (REZENDE, 1997, p.8).

Devido às transformações que ocorreram no estado brasileiro nas últimas décadas, e com base em um conceito de federalismo desenvolvido por Burgess (1993), onde o “federalismo é tratado como um conceito de valor, como a recomendação e a promoção de apoio à Federação, Souza (1998) conclui que”;

a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais. (...) e que o federalismo brasileiro e as relações entre o governo federal e os estados não diferem muito das características socioeconômicas do país: eles são marcados por enormes diferenças e por um alto grau de complexidade (...) ele permaneceu como um mecanismo de negociação política capaz de acomodar as diferenças regionais (...) corrobora a visão de que o federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos em vez de promover harmonia.

Pode-se dizer também que o federalismo brasileiro esta a mercê das forças políticas locais, inclusive nas decisões sobre a aplicação de recursos federais, e o comportamento dos líderes locais leva a disputas por projetos somente de interesses regionais, sem levar em conta uma estrutura federativa e um projeto nacional.

Assim, se é correto afirmar que em “Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda, por expressa imposição constitucional” (ARRETCHE, 1999:114), pode-se dizer também, que estes mesmos estados e municípios são reféns de persuasões políticas e econômicas, que centralizadas em dimensões superiores, manipulam e interferem nas decisões locais, deixando-os “a deriva” de tais acontecimentos.

Finalmente, considera-se que a Federação de Fato só poderá ascender-se à Federação de Direito ao passo que medidas corretivas, dinâmicas e abrangentes, sejam tomadas para neutralizarem as desigualdades regionais, tanto no campo político, como econômico e social.

3 O PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS

3.1 Descentralização, Federalismo e seus reflexos sobre os Gastos Públicos.

(...) gastos proporcionais possibilitam compreender a dinâmica e evolução das preferências alocativas dos governos locais por políticas públicas (...) A análise da evolução das preferências alocativas busca compreender como se processam as transformações de tais preferências no tempo e identificar as tendências na composição de tais preferências. (REZENDE, 1997: 3).

O processo de descentralização que teve início no começo da década de 80 no Brasil, esteve à sombra da redemocratização política, que havia ensaiado seus primeiros passos nos anos 70 e culminou com as eleições diretas para Presidente da República em 1989. A construção deste processo teve vários marcos importantes, entre os quais podemos destacar as eleições diretas para governadores, que foram restabelecidas em 1982. Já em 1984, mesmo que de maneira indireta, foi escolhido o primeiro presidente civil do país, após o golpe de 1964. No ano seguinte, foram realizadas as primeiras eleições diretas, após o último regime militar, para a escolha dos prefeitos das capitais. Finalmente, em outubro de 1988 foi aprovada a Nova Constituição Federal, o que acabou concluindo este período de transição democrática no Brasil.

A referida constituição outorgou maior autonomia política e financeira a estados e municípios, além de inseri-los como membros livres e autônomos na federação, como consta em seu artigo 18. Para os níveis locais e estaduais, a autonomia financeira e a política, significavam uma maior disponibilidade de recursos e liberdade de aplicação. Assim, aumentaram as pressões frente à União em busca de mais recursos, pois após décadas de centralização, a Nova Carta Constitucional lhes oferecia este tipo de espaço. As pressões logo tiveram resultados, quando estados e municípios assumiram um aumento expressivo de suas participações na receita disponível da União. Estados e municípios, que

em 1980 detinham 31% da receita tributária disponível, em 1988 passaram a ter 38% desta receita (ALÉM; GIAMBIAGI, s/d: 4).

Os autores fazem uma ressalva às afirmações de que a Constituição de 1988 beneficiou estados e municípios em detrimento da União, argumentando que os estados, embora beneficiados pelo aumento das transferências legais, tiveram elevado o índice de repasse do ICMS para os municípios de 20 para 25%, fazendo com que os ganhos auferidos pela constituição acabassem sendo absorvidos por este aumento.

Para os municípios, a contrapartida do aumento dos recursos, foi assumir várias funções que até então eram de exclusividade dos estados ou da União, como foi o caso da saúde.

Por isso, conclui-se que a descentralização promovida pelo Governo Federal no que se refere às políticas públicas provocou uma mudança na ação dos governos locais. Estas conclusões teóricas começam a ser testadas em pesquisas empíricas. Para Rezende (1997, p. 1):

A aceitação de tal argumento conduz, intuitivamente, à hipótese geral de que os governos locais estariam alterando de modo significativo suas preferências alocativas por políticas públicas em função da descentralização. Tal hipótese, no entanto, tem sido pouco exposta à comprovação empírica. Pouco se sabe se as preferências alocativas das diversas esferas de governo no Brasil sofreram alterações a partir dos anos 80.

As alterações, de fato, aconteceram, mas podem ter ficado restritas ao aumento da disponibilidade financeira dos municípios. O autor ressalta que isto não significa necessariamente que os governos municipais mudaram suas prática de alocação dos recursos, embora haja vários estudos sobre as transformações ocorridas nos governos locais, após 1988. Segundo REZENDE (1997, p.1)

Poucas são as análises que se preocupam em entender de modo mais abrangente a dinâmica da evolução das preferências alocativas dos governos estaduais e municipais desde os anos 80. O dado de realidade sobre o qual diversos estudos recentes do federalismo brasileiro têm se

apoiado é o de que a Constituição de 1988 teria produzido indesejáveis superposições de competências entre as esferas de governo, levando a problemas de coordenação que vêm se traduzindo em distorções alocativas e em um conjunto diverso de ineficiências correlatas, tais como crise fiscal, saturação de agenda, precária distribuição horizontal e vertical de recursos e baixa efetividade na redução de desigualdades regionais, e ainda crônicos problemas de captura. Uma análise comparada das preferências alocativas dos governos municipais e estaduais permitirá, ainda que preliminarmente, explorar diferenças entre padrões alocativos bem como as tendências apresentadas pelos governos locais com a descentralização.

Tais objeções, presentes na literatura, quanto à transformação no caráter alocativo dos gastos públicos municipais e estaduais, sendo resultado do processo de descentralização, nos remetem à pesquisa empírica. A análise dos gastos públicos municipais em Santa Catarina, ano-a-ano, nos permitiram uma melhor e mais precisa visualização de como evoluíram e se comportaram, propiciando uma leitura com mais equidade de seus resultados e suas preferências. Demonstradas as preferências alocativas dos gastos públicos nestes municípios, poder-se-á constatar, em futuros estudos, que conseqüências tiveram nos indicadores sociais do mesmo período.

3.2 Representação e Construção do Perfil dos Gastos Públicos Municipais por Tamanho de Municípios

Para dirimir as dúvidas acima mencionadas, apresentaremos aqui, através de gráficos, o comportamento e a evolução dos gastos públicos municipais, no estado de Santa Catarina durante a década de 90. Após cada gráfico, faremos uma leitura, através da qual analisaremos e compararemos tal comportamento. No final deste capítulo, vamos construir um perfil na década, o qual mostrará quais são as funções mais ou menos onerosas aos municípios e onde estão localizadas as preferências alocativas dos gastos para cada conjunto de municípios.

A tabela 4 mostra o número de municípios que se encontravam no grupo de 0001-5000 habitantes, e o percentual que eles representavam, no total dos municípios catarinenses, ano-a-ano durante a série.

Tabela 4: Municípios de 0001 – 5.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 0001-5000h | % do total |
|-------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------|
| 1991 | 218 | 43 | 19,72 |
| 1992 | 218 | 45 | 20,64 |
| 1993 | 260 | 77 | 29,62 |
| 1994 | 260 | 75 | 28,85 |
| 1995 | 260 | 76 | 29,23 |
| 1996 | 261 | 86 | 32,95 |
| 1997 | 293 | 106 | 26,18 |
| 1998 | 293 | 108 | 26,86 |
| 1999 | 293 | 107 | 36,52 |
| 2000 | 293 | 106 | 26,18 |

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

A seguir, o gráfico 1 mostra o comportamento das funções que atingiram mais de 1% do total dos gastos. Neste caso, pode-se observar que a função Educação e Cultura manteve-se, em todo o período pesquisado, acima dos 25%, conforme a legislação determina. Esta função, para estes municípios, é a que representa mais dispêndio financeiro, no conjunto das 16 funções. Para os municípios situados neste grupo, a referida função foi responsável por aproximadamente 1/3 do total dos gastos nos últimos três anos da série, chegando a quase 33% do total.

Faz-se necessário observar que a área da Educação (uma das áreas sociais, onde o processo de descentralização, na verdade sob a forma de municipalização do ensino básico e em grande parte do fundamental, que era de responsabilidade dos estados) foi a que mais avançou. Este processo começou a ganhar força em meados da década de 90, como afirma CARVALHO (2000: 13).

A efetiva descentralização do processo de gasto público veio concretizar-se a partir de 1995 com a alteração e criação, por parte dos novos dirigentes do MEC, de novos mecanismos decisórios, conseguido pela utilização de todos os recursos de poder que estivessem disponíveis. Os principais exemplos desse encaminhamento foi a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE e as alterações processadas nos Programas Nacionais de Alimentação – PNAE e do Livro Didático – PNDL.

Ao se observar o gráfico 1, vê-se que houve um aumento gradativo dos gastos nesta função, somente a partir do ano de 1997, o que corrobora a afirmação acima.

O que também chama a atenção é o comportamento da função Transporte, que inicia a série com o maior percentual de gastos, para em seguida, começar a ter um declínio considerável de quase a metade. Em 1991, esta função representava 30,01% e em 2000 caiu para 16,95%.

Já as funções Agricultura e Assistência e Previdência, fizeram o caminho inverso: as duas tiveram um aumento de mais de 100% em relação ao início da série, saindo de um patamar de 4,13% para 8,53% e de 1,49% para 3,49%, respectivamente. As hipóteses que justificariam este crescimento, para a segunda função, baseiam-se no envelhecimento do perfil etário da população brasileira, o que caracteriza uma parte substantiva do aumento do déficit previdenciário decorrente da Constituição de 1988, CARVALHO, (1999). Já no caso da Agricultura, a qual considera-se base de sustentação econômica destes municípios, constatou-se um aumento da produção ano-a-ano no Brasil. Isto pode ser reflexo de um maior investimento público nesta função.

Quanto às outras funções, elas não apresentaram uma variação muito grande em seus comportamentos e terminaram a década com basicamente os mesmos percentuais de investimentos do início da série.

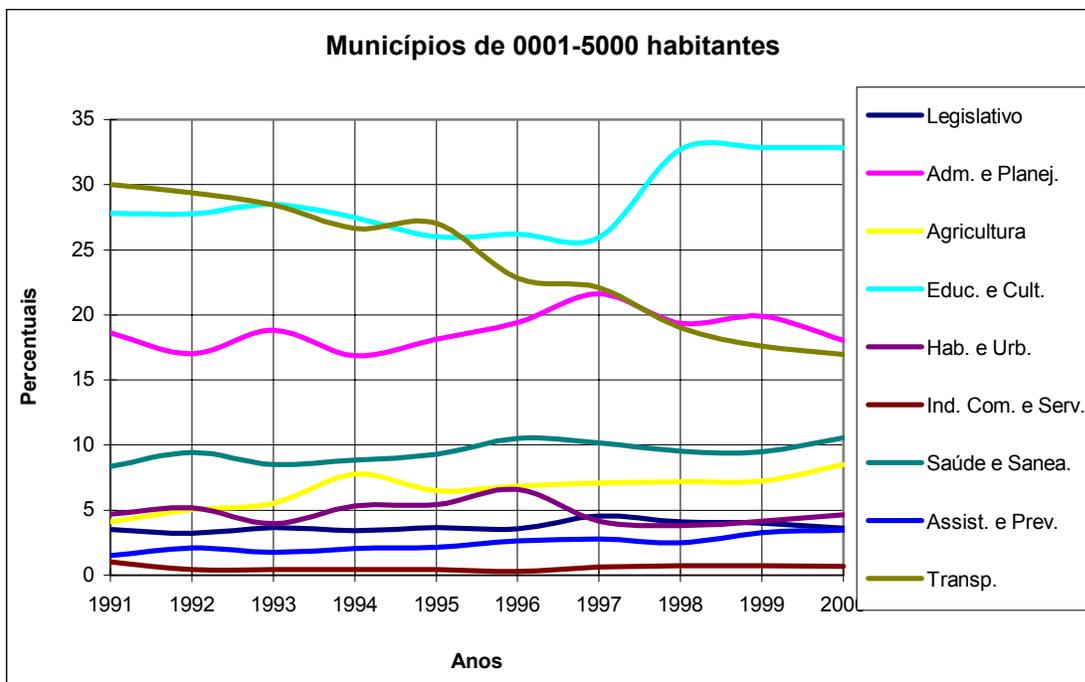


Gráfico 1: Gastos em municípios com até 5.000 habitantes

Ao estabelecermos um perfil dos gastos públicos nestes municípios, pode-se construir um “*ranking*”, através de um percentual médio das funções na década de 90. A tabela 5 mostra o número de municípios que estão no grupo de 5001-10000 habitantes, com os quais foram realizadas as análises.

Tabela 5: Municípios de 5.001 – 10.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 5001-10000h | % do total |
|------|------------------------|---------------------------------|------------|
| 1991 | 218 | 69 | 31,65 |
| 1992 | 218 | 71 | 32,57 |
| 1993 | 260 | 78 | 30 |
| 1994 | 260 | 79 | 30,38 |
| 1995 | 260 | 77 | 29,62 |
| 1996 | 261 | 75 | 28,74 |
| 1997 | 293 | 82 | 27,99 |
| 1998 | 293 | 79 | 26,96 |

| | | | |
|------|-----|----|-------|
| 1999 | 293 | 80 | 27,30 |
| 2000 | 293 | 77 | 26,28 |

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

O gráfico 2, referente aos municípios do grupo citado acima, mostra basicamente o mesmo comportamento do grupo anterior, com a função Educação e Cultura, sendo favorecida pela preferência dos gastos e a função Transporte, que começara a década como a mais beneficiada, em tendência de queda, chegando à quase metade do que representava no começo dos anos 90. Assim, em princípio, podemos dizer que não há diferenças significativas comparar no comportamento dos gastos destes dois grupos de municípios. Com base nestes dados, podemos afirmar ainda que, no caso de Santa Catarina, os municípios com até 10.000 habitantes apresentaram o mesmo comportamento na alocação dos gastos públicos municipais.

A forte semelhança entre os dois blocos de municípios pode nos indicar que nestes municípios as populações, de maneira geral, estão sujeitas aos mesmos sucessos e insucessos das políticas públicas. Este extrato também revela o engessamento dos pequenos municípios, conforme já citado, os quais são responsáveis somente por 15% das receitas. Os outros 75% vêm da União e estado.

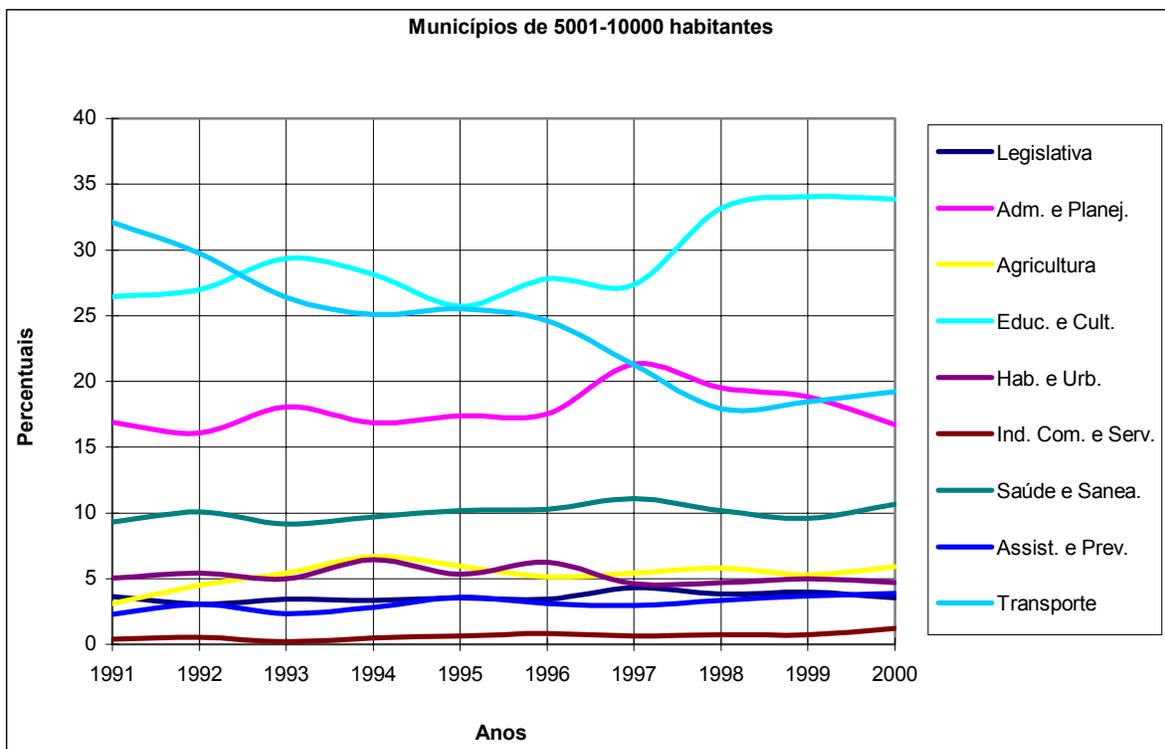


Gráfico 2: Gastos em municípios de 5.001 – 10.000 habitantes

A tabela 6 mostra os municípios do terceiro extrato populacional, que corresponde a 10.001-20.000 habitantes.

Tabela 6: Municípios de 10.001-20.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 10001-20000h | % do total |
|------|------------------------|----------------------------------|------------|
| 1991 | 218 | 55 | 25,23 |
| 1992 | 218 | 55 | 25,23 |
| 1993 | 260 | 58 | 22,31 |
| 1994 | 260 | 58 | 22,31 |
| 1995 | 260 | 59 | 22,69 |
| 1996 | 261 | 60 | 22,99 |
| 1997 | 293 | 58 | 19,76 |
| 1998 | 293 | 59 | 20,14 |
| 1999 | 293 | 58 | 19,76 |

| | | | |
|------|-----|----|-------|
| 2000 | 293 | 60 | 20,48 |
|------|-----|----|-------|

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

O Gráfico 3 mostra ainda poucas alterações em relação aos anteriores. Uma das mais substantivas diferenças, é que a função Administração e Planejamento ultrapassou a função Transporte que até então, na média, era a segunda colocada, ficando atrás somente de Educação e Cultura. A queda dos investimentos em transporte, neste grupo de municípios, representou mais de 10 pontos percentuais negativos, quando comparamos o primeiro ano da série com o último.

Quando os dispêndios em Administração e Planejamento, que é uma função meio, ultrapassam os gastos em uma função fim, no caso transporte, podemos levantar a hipótese de que a burocratização vai ficando maior, em compasso ao aumento do tamanho dos municípios.

As outras funções mostradas no gráfico se mantiveram basicamente no mesmo patamar do começo da década de 90, com pequenas variações para mais ou para menos.

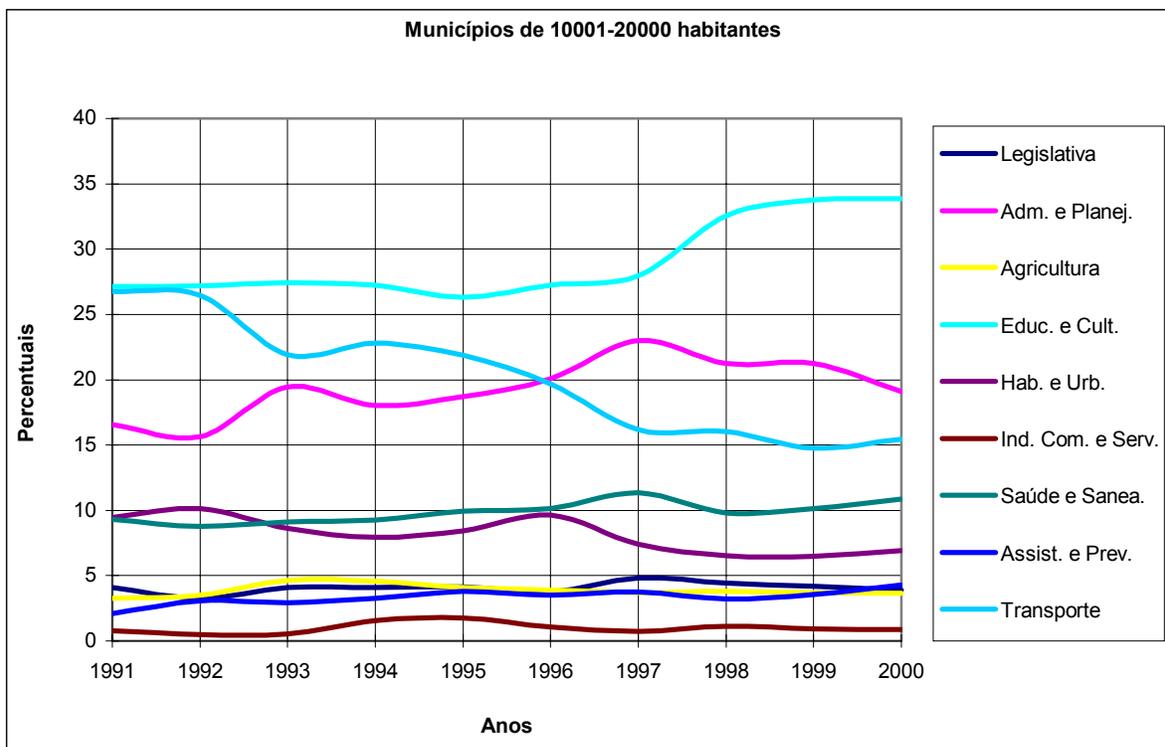


Gráfico 3: Gastos em municípios de 10.001 – 20.000 habitantes

A tabela 7 aponta o número de municípios que fazem parte da divisão populacional de 20.001-30.000 habitantes.

Tabela 7: Municípios de 20.001-30.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 20001-30000h | % do total |
|------|------------------------|----------------------------------|------------|
| 1991 | 218 | 19 | 8,72 |
| 1992 | 218 | 16 | 7,34 |
| 1993 | 260 | 15 | 5,77 |
| 1994 | 260 | 15 | 5,77 |
| 1995 | 260 | 15 | 5,77 |
| 1996 | 261 | 11 | 4,21 |
| 1997 | 293 | 12 | 4,09 |
| 1998 | 293 | 12 | 4,09 |
| 1999 | 293 | 12 | 4,09 |

| | | | |
|------|-----|----|------|
| 2000 | 293 | 14 | 4,78 |
|------|-----|----|------|

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

Podemos observar no Gráfico 4, que mais uma vez, as três principais funções nas quais a alocação de recursos é maior, são as mesmas que em todos os grupos pesquisados até então, ou seja, Educação e Cultura; Administração e Planejamento e Transporte. O que chama a atenção é que, pela primeira vez, a Função Administração e Planejamento ultrapassou Educação e Cultura, em quatro anos da série: em 1994 com 26,97% contra 26,78%; em 1995 com 27,68 contra 26,29%; em 1996 com 26,74% contra 25,87% e em 1997 com 30,31% contra 26,39%. Após este período o movimento se inverteu novamente. As outras funções se mantiveram com poucas alterações.

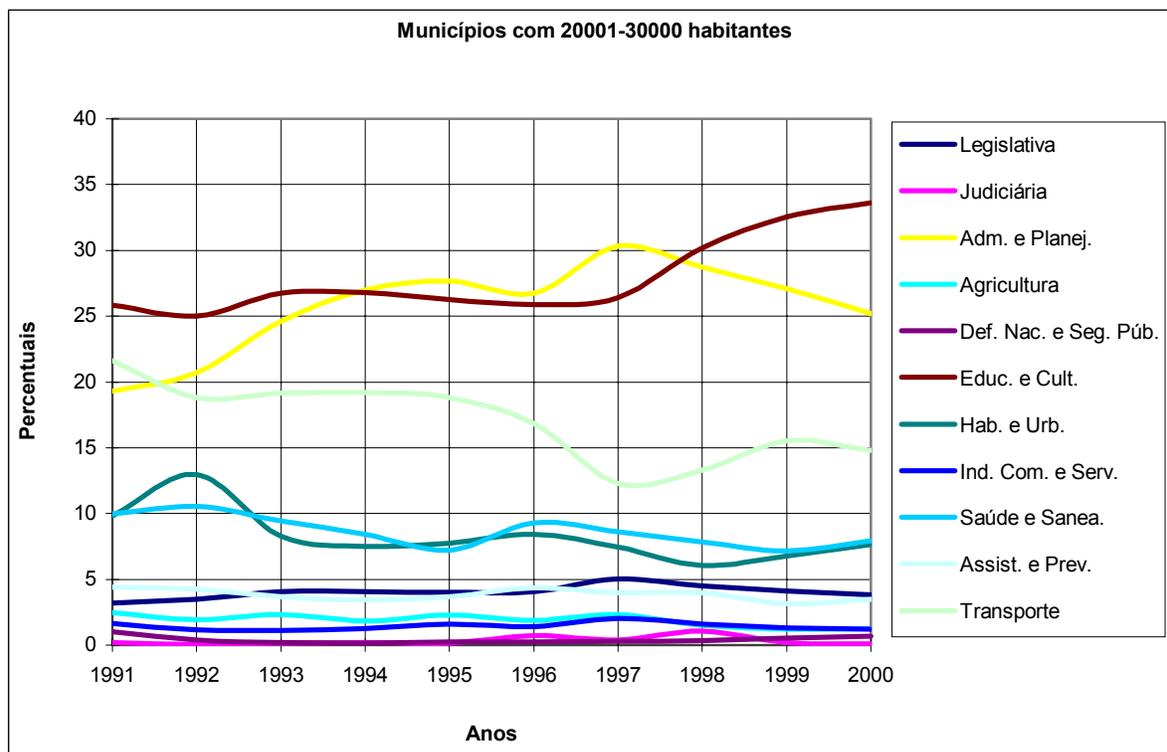


Gráfico 4: Gastos em municípios de 20.001 – 30.000 habitantes

A seguir, a tabela 8 mostrará o número de municípios que estão contidos no grupo de 30.001 – 40.000 habitantes.

Tabela 8: Municípios de 30.001 – 40.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 30001-40000h | % do total |
|-------------|-------------------------------|---|-------------------|
| 1991 | 218 | 7 | 3,21 |
| 1992 | 218 | 10 | 4,59 |
| 1993 | 260 | 10 | 3,85 |
| 1994 | 260 | 11 | 4,23 |
| 1995 | 260 | 11 | 4,23 |
| 1996 | 261 | 11 | 4,21 |
| 1997 | 293 | 10 | 3,41 |
| 1998 | 293 | 11 | 3,79 |
| 1999 | 293 | 11 | 3,79 |
| 2000 | 293 | 9 | 3,07 |

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

Já o Gráfico 5 apresenta muitas variações em relação aos anteriores, inclusive nas três primeiras preferências alocativas. A função Habitação e Urbanismo esteve a frente da função Transporte em 6 dos 10 anos da série, ficando atrás somente nos três primeiros anos. Em 1998, os percentuais foram os mesmos nas duas funções. A queda brusca da função Transporte, que em 1991 era de 27,93% e em 2000 apenas 8,85%, pode (como hipótese) nos revelar que neste grupo de municípios se encontram os maiores problemas sociais na área de Habitação e Urbanismo, ou que as necessidades de investimentos neste setor é maior que em municípios menores, ou ainda pode indicar uma maior migração de população a estes municípios, o que mostra uma polarização regional. Os investimentos em Saúde e Saneamento também tiveram um aumento em quase quatro pontos percentuais, saindo do ano de 1991 com 7,07% e passando para 10,77% em 2000. Observa-se também que pela primeira vez a função Trabalho aparece com mais de 1% dos gastos, no ano de 1999, representando 1,60% do total. Isto nos leva a levantar a hipótese de que nestes municípios os níveis de desemprego já preocupam os governos locais, o que ainda não era tão evidente nos outros grupos de municípios, ainda eram baseados em economias agrícolas.

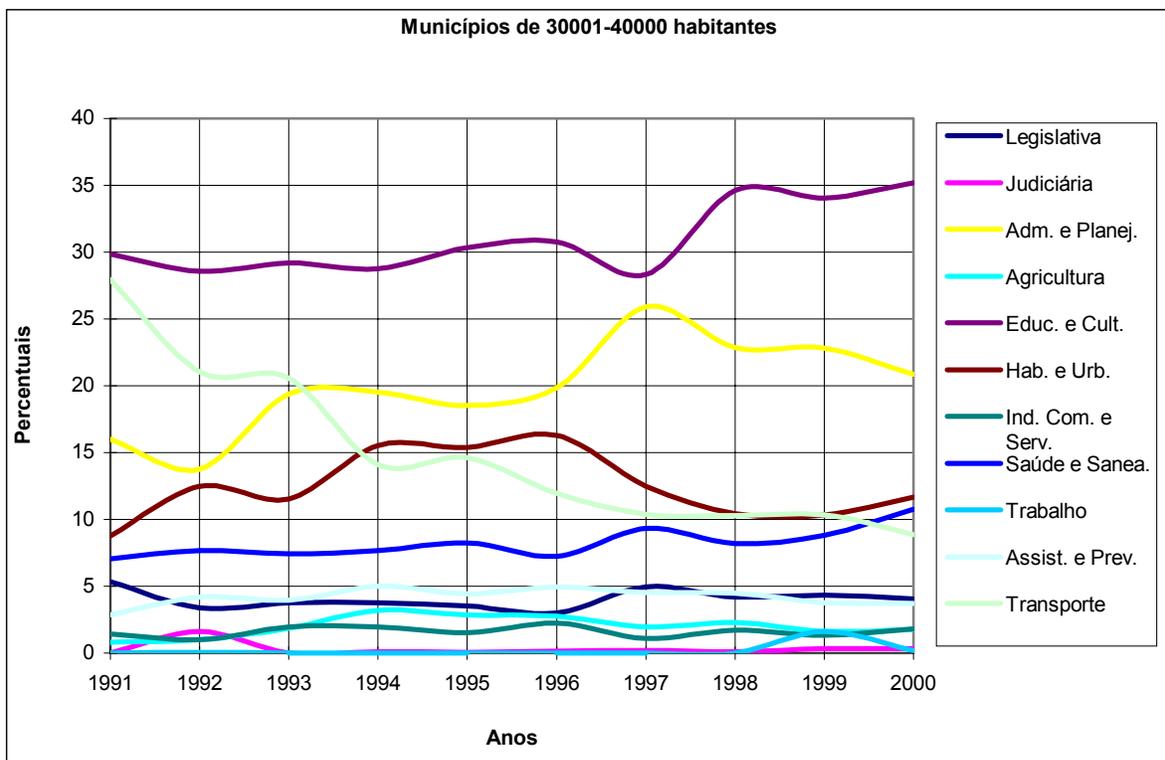


Gráfico 5: Gastos em municípios de 30.001 – 40.000 habitantes

A tabela 9 apresenta o numero de municípios cujas populações estão entre 40.001-50.000 habitantes.

Tabela 9: Municípios de 40.001-50.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 40001-50000h | % do total |
|-------------|-------------------------------|---|-------------------|
| 1991 | 218 | 8 | 3,67 |
| 1992 | 218 | 5 | 2,29 |
| 1993 | 260 | 5 | 1,92 |
| 1994 | 260 | 5 | 1,92 |
| 1995 | 260 | 4 | 1,54 |
| 1996 | 261 | 7 | 2,68 |
| 1997 | 293 | 7 | 2,39 |
| 1998 | 293 | 6 | 2,05 |
| 1999 | 293 | 7 | 2,39 |

| | | | |
|------|-----|---|------|
| 2000 | 293 | 8 | 2,73 |
|------|-----|---|------|

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

O Gráfico 6 mostra que, embora a função Educação e Cultura ainda seja a que representa a maior preferência alocativa dos recursos, pela primeira vez, e somente no ano de 1991, esta função não atingiu os 25%, conforme a legislação exige. O que nos chamou a atenção também foi o comportamento das funções Transporte e Administração e Planejamento, que estiveram muito instáveis durante os 10 anos pesquisados. Em determinados momentos chegaram a ser antagônicas: enquanto numa função havia aumento de percentual na outra, houve diminuição no bojo do total, enquanto o nível de variação de um ano para o outro foi muito elevado, chegando a quase sete pontos percentuais. A função Transporte começou o ano de 1991 com 19,74% em 1992 estava com 15,53%, depois desceu para 14,13% em 1993 e no ano seguinte passou para 21,91%. Em 1995 desce novamente a 14,69% e sobe mais uma vez em 1996 para 21,66%. Mais uma vez, no ano seguinte, vem a 14,84%, sobe mais uma vez a 18,71% em 1998 e em 1999 representava 15,96%, percentual que pouco alterou no último ano da série. Para um comportamento tão peculiar assim, as hipóteses não são muito precisas, devendo haver uma investigação nos sub-programas desta função e nas conjunturas que se encontravam estes municípios nestes períodos.

A função Habitação e Urbanismo também se destaca aqui, em uma fantástica queda do primeiro para o segundo ano pesquisado, de 15,29% para 2,2%. Outra função a ser destacada é a Saúde e Saneamento, que ocupa o quarto lugar entre as funções com maior dotação de recursos nestes municípios. Nos gráficos anteriores esta função não se destacava, mas agora aparece com grande participação no total dos gastos, representando mais de 13% no ano de 1997.

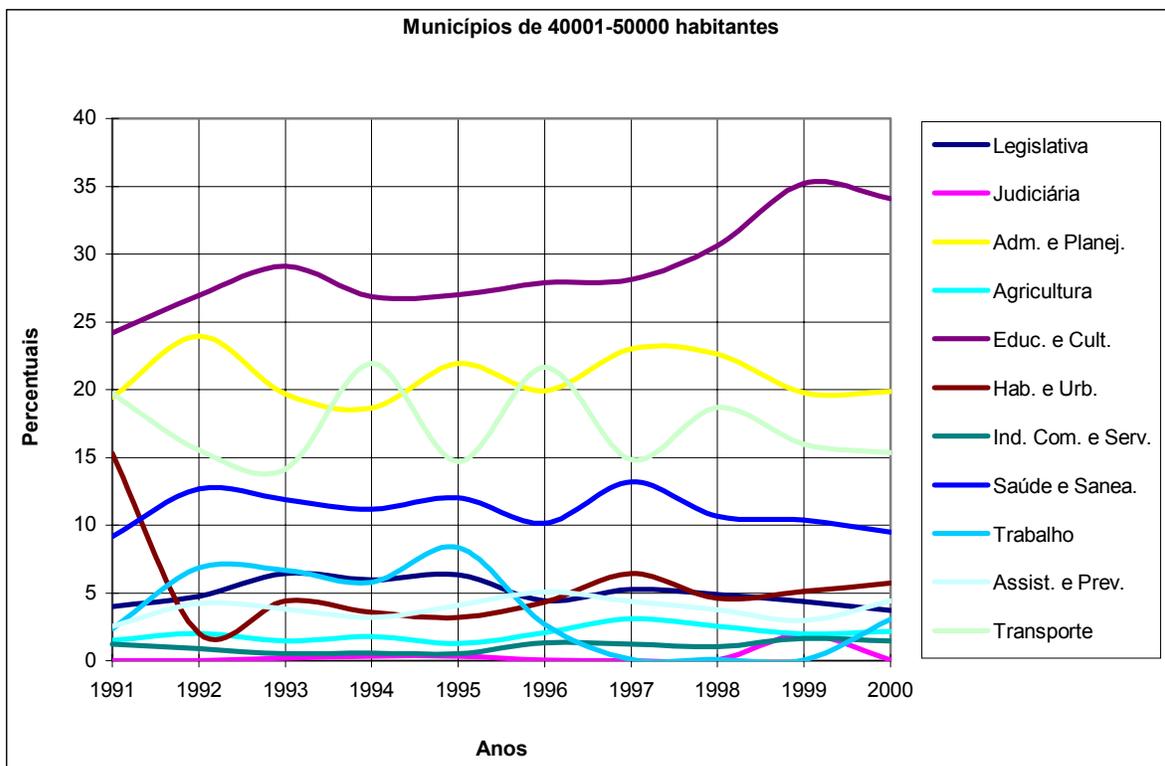


Gráfico 6: Gastos em municípios de 40.001 – 50.000 habitantes

A tabela 10 vai trazer os municípios que fazem parte de nossa penúltima divisão populacional, de 50.001-100.000 habitantes.

Tabela 10: Municípios de 50.001-100.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios de 50001-100000h | % do total |
|------|------------------------|-----------------------------------|------------|
| 1991 | 218 | 8 | 3,67 |
| 1992 | 218 | 8 | 3,67 |
| 1993 | 260 | 9 | 3,46 |
| 1994 | 260 | 9 | 3,46 |
| 1995 | 260 | 10 | 3,85 |
| 1996 | 261 | 9 | 3,45 |
| 1997 | 293 | 10 | 3,41 |
| 1998 | 293 | 10 | 3,41 |
| 1999 | 293 | 9 | 3,07 |

| | | | |
|------|-----|---|------|
| 2000 | 293 | 9 | 3,07 |
|------|-----|---|------|

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

O Gráfico 7 aponta para as mesmas características do gráfico anterior, com a Educação e Cultura se mantendo bem acima das demais e as funções Administração e Planejamento e Transportes vindo logo em seguida. Mais uma vez a função transporte tem um declive enorme do primeiro para o segundo ano pesquisado. Aqui também, pela primeira vez, aparece a função Indústria, Comércio e Serviços. Isto se explica pelo tamanho dos municípios e suas bases econômicas.

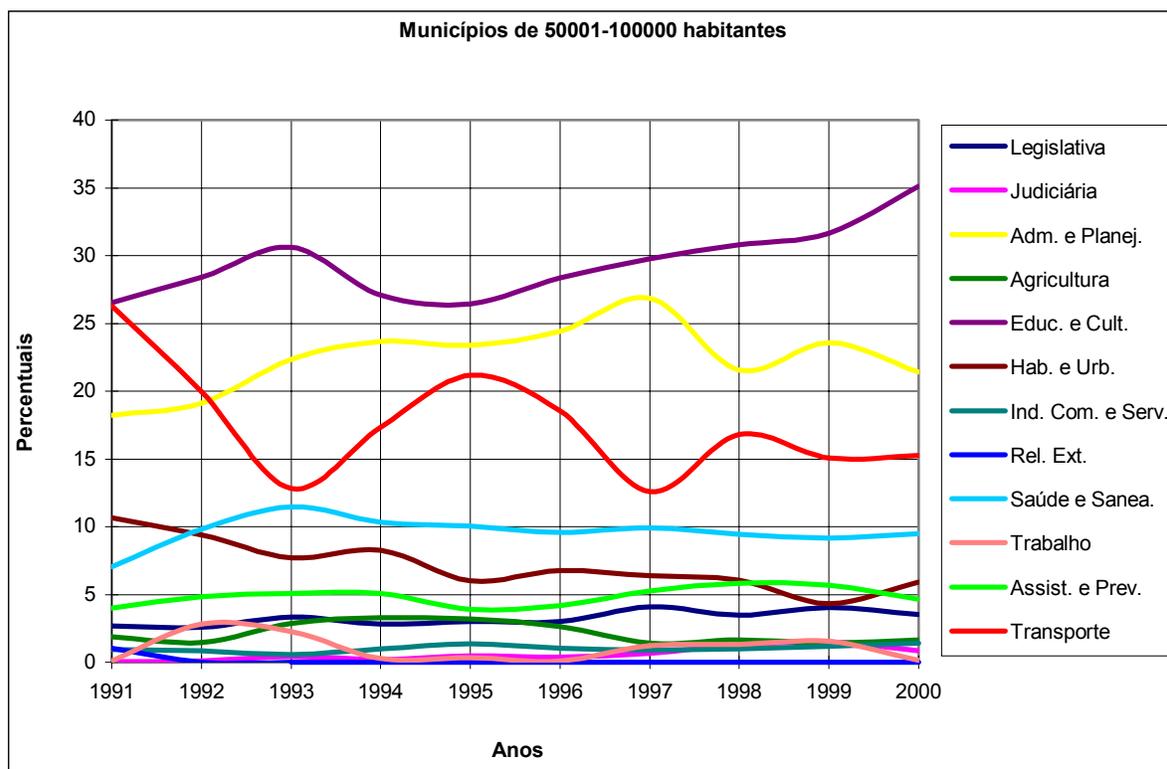


Gráfico 7: Gastos em municípios de 50.001 – 100.000 habitantes

Finalmente, a tabela 11 mostra os maiores municípios catarinenses, com população superior a 100.000 habitantes.

Tabela 11: Municípios com população superior a 100.000 habitantes

| Anos | Total de Municípios/SC | N. de Municípios com mais de 100000h | % do total |
|------|------------------------|--------------------------------------|------------|
| 1991 | 218 | 8 | 3,67 |
| 1992 | 218 | 8 | 3,67 |
| 1993 | 260 | 8 | 3,08 |
| 1994 | 260 | 8 | 3,08 |
| 1995 | 260 | 8 | 3,08 |
| 1996 | 261 | 8 | 3,07 |
| 1997 | 293 | 8 | 2,73 |
| 1998 | 293 | 8 | 2,73 |
| 1999 | 293 | 9 | 3,07 |
| 2000 | 293 | 10 | 3,41 |

Fonte: IBGE: censos 1991 e 2000; contagem populacional de 1996; e Diário Oficial de 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 e 1999.

O Gráfico 8 revela as preferências e o perfil dos gastos nas maiores cidades do estado. Nele o que mais chama a atenção, é o comportamento da função Educação e Cultura, que diferentemente de todos os outros grupos de municípios, demonstra que durante os seis primeiros anos da década o percentual esteve abaixo dos 25%, que é o mínimo exigido pela atual Constituição. Os percentuais mostraram que no ano de 1991 os investimentos destes municípios com esta função foram de 23,90. Em 1992, de 22,60; em 1993, de 24,50; em 1994, de 23,94; em 1995, de 24,17 e em 1996 voltou a 23,90. Em 1997, esta função começa a mostrar sinais de aumento, mas aparece abaixo da função Administração e Planejamento, com 25,39% e 25,43% respectivamente. As funções Transporte, Habitação e Urbanismo e Saúde e Saneamento, aparecem também sendo bem “privilegiadas” quando comparamos com os outros gráficos.

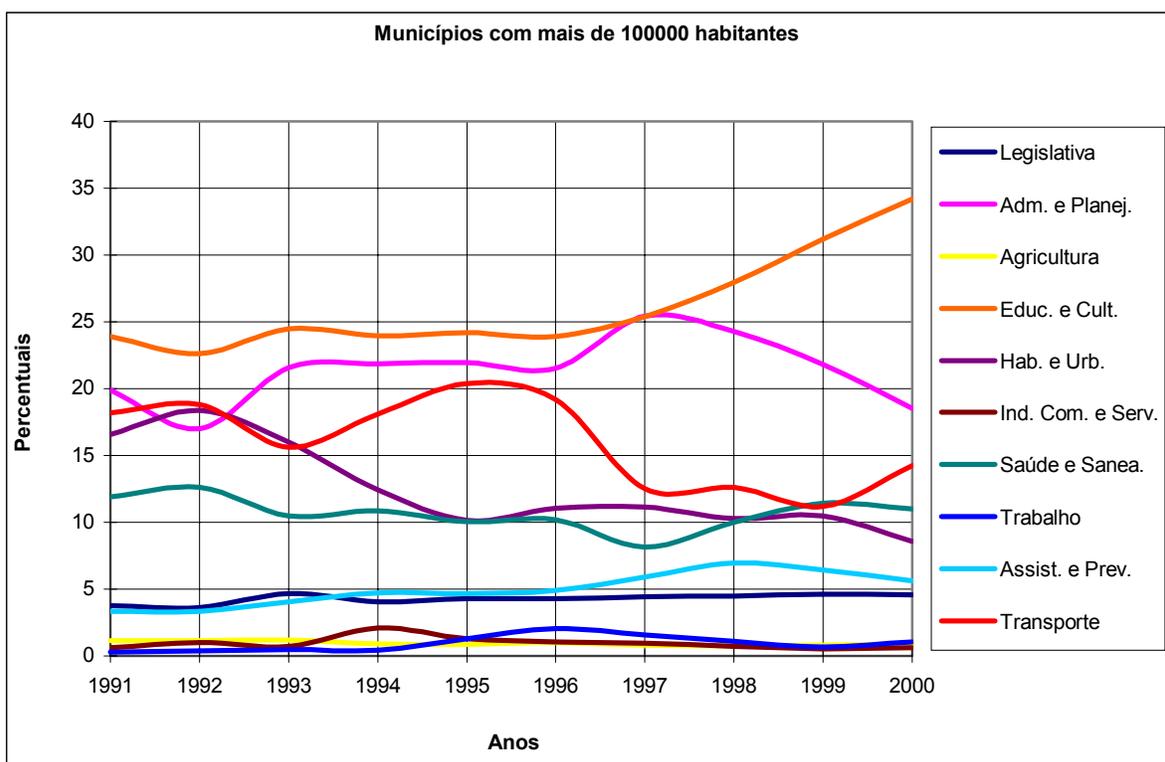


Gráfico 8: Gastos em municípios com mais de 100.000 habitantes

3.3 O *Ranking* dos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina na década de 90.

O gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais. A composição e evolução da distribuição proporcional de recursos alocados por um governo traduz o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo. (REZENDE, 1997: 2).

Para construirmos o *ranking* dos gastos públicos municipais, por tamanho de municípios, primeiramente calculamos a soma, em valores nominais, de cada uma das 16 funções de governo. Após encontrarmos estes totais, calculamos o quanto cada total destes representava na soma geral de todas as funções, encontrando assim seu percentual.

O gráfico 9 mostra o *ranking* dos gastos nos municípios de 0001-5000 habitantes. Dele podemos observar que a função Educação e Cultura está no topo, mostrando que estes municípios são os que mais despendem recursos, com 29,53% seguida da função Transporte e Administração e Planejamento com 21,67 e 19,18% respectivamente. Bem abaixo, em quarto lugar, vem a função Saúde e Saneamento com 9,76%. Mais uma vez, cabe ressaltar que a função Educação e Cultura fica acima do percentual mínimo que a legislação exige, de 25%. A tabela 12 mostra o *ranking* completo, contendo inclusive as funções cujos percentuais ficaram abaixo de 1%.

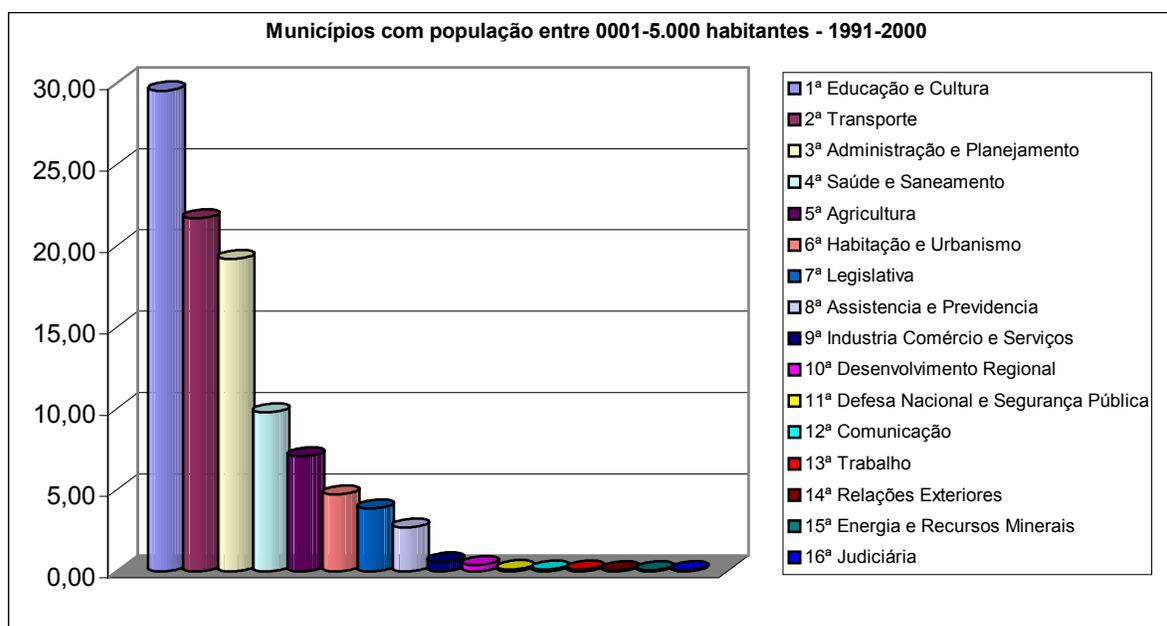


Gráfico 9: *Ranking* dos gastos nos municípios de 0001-5.000 habitantes

Tabela 12: *Ranking* dos municípios de 0001 – 5.000 habitantes

| Municípios com população entre 0001-5.000 habitantes | | |
|---|------------------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1ª | Educação e Cultura | 29,53 |
| 2ª | Transporte | 21,67 |
| 3ª | Administração e Planejamento | 19,18 |
| 4ª | Saúde e Saneamento | 9,76 |
| 5ª | Agricultura | 7,07 |

| | | |
|-----------------|-------------------------------------|------|
| 6 ^a | Habitação e Urbanismo | 4,71 |
| 7 ^a | Legislativa | 3,86 |
| 8 ^a | Assistência e Previdência | 2,70 |
| 9 ^a | Industria Comércio e Serviços | 0,59 |
| 10 ^a | Desenvolvimento Regional | 0,37 |
| 11 ^a | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,12 |
| 12 ^a | Comunicação | 0,12 |
| 13 ^a | Trabalho | 0,11 |
| 14 ^a | Relações Exteriores | 0,08 |
| 15 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,06 |
| 16 ^a | Judiciária | 0,06 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

O gráfico 10 apresenta uma grande semelhança com o anterior. Quando começamos a analisar já havíamos percebido que as 10 primeiras funções não tinham sofrido nenhuma alteração, ou seja, eram exatamente as mesmas nos dois grupos de municípios, e na seqüência ordinária. Em princípios podemos afirmar que estes municípios não apresentam diferenças substantivas, podendo ser colocados no mesmo grupo, quando analisados estes tipos de dados, independentemente de sua posição geográfica e de sua base econômica. É lógico que não podemos comprovar esta hipótese, e nem é objetivo deste trabalho, mas podemos dizer que, nestes municípios, as preferências alocativas estão assentadas nas mesmas bases. A tabela 13 mostra o *ranking* completo.

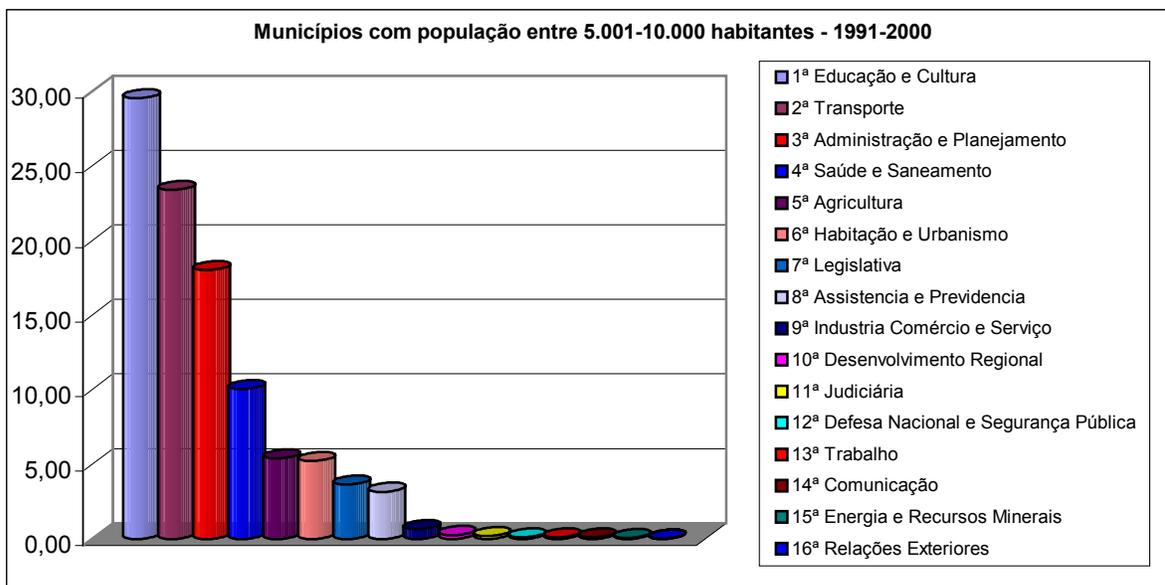


Gráfico 10: *Ranking* dos gastos nos municípios de 5.001-10.000 habitantes

Tabela 13: *Ranking* dos municípios de 5.001 – 10.000 habitantes

| Municípios com população entre 5.001-10.000 habitantes | | |
|---|-------------------------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1ª | Educação e Cultura | 29,54 |
| 2ª | Transporte | 23,42 |
| 3ª | Administração e Planejamento | 18,03 |
| 4ª | Saúde e Saneamento | 10,06 |
| 5ª | Agricultura | 5,39 |
| 6ª | Habitação e Urbanismo | 5,22 |
| 7ª | Legislativa | 3,63 |
| 8ª | Assistência e Previdência | 3,16 |
| 9ª | Industria Comércio e Serviço | 0,66 |
| 10ª | Desenvolvimento Regional | 0,26 |
| 11ª | Judiciária | 0,20 |
| 12ª | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,11 |
| 13ª | Trabalho | 0,11 |
| 14ª | Comunicação | 0,09 |

| | | |
|-----------------|-----------------------------|------|
| 15 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,06 |
| 16 ^a | Relações Exteriores | 0,04 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

No gráfico 11, percebe-se a primeira troca de posição entre os quatro primeiros colocados. Na verdade há uma inversão entre a segunda e a terceira função no *ranking*. Neste caso, a função Administração e Planejamento ultrapassa a função Transporte e assume a segunda posição. Outra variação grande acontece com a função Agricultura que cai da quinta para a sétima posição. O restante das funções não apresenta grandes novidades, sendo comparadas aos gráficos anteriores. Na tabela 14 o *ranking* é exibido por completo.

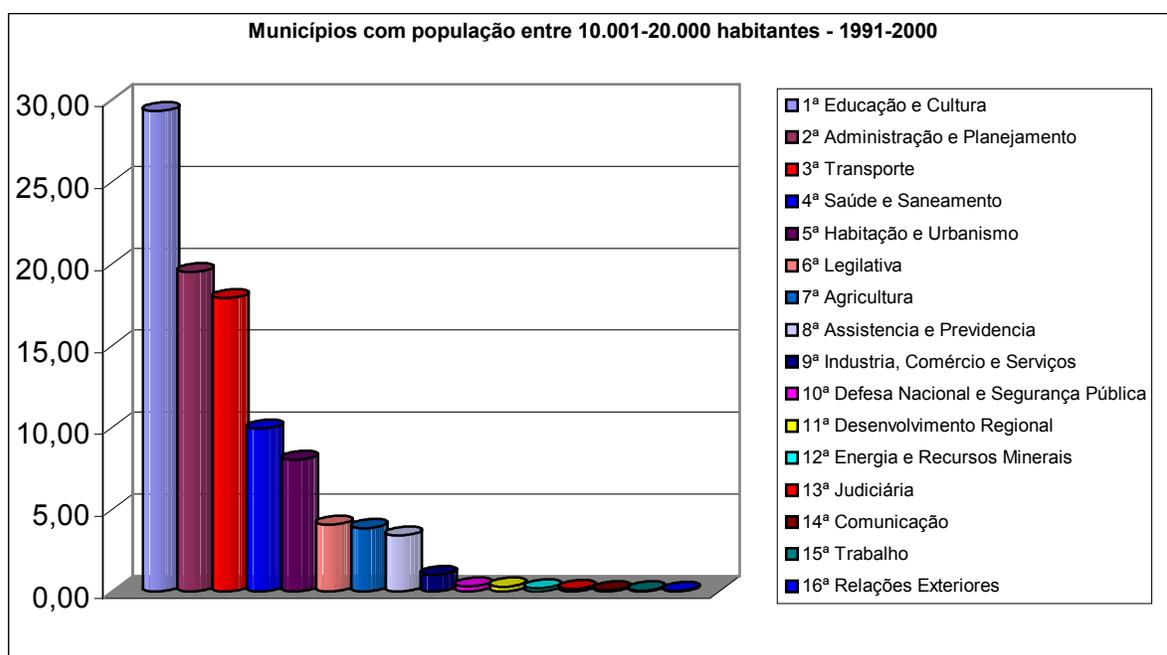


Gráfico 11: *Ranking* dos gastos nos municípios de 10.001-20.000 habitantes

Tabela 14: *Ranking* dos municípios de 10.001 – 20.000 habitantes

| Municípios com população entre 10.001-20.000 habitantes | | |
|--|--------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1 ^a | Educação e Cultura | 29,32 |

| | | |
|-----------------|-------------------------------------|-------|
| 2 ^a | Administração e Planejamento | 19,49 |
| 3 ^a | Transporte | 17,92 |
| 4 ^a | Saúde e Saneamento | 9,94 |
| 5 ^a | Habitação e Urbanismo | 8,05 |
| 6 ^a | Legislativa | 4,09 |
| 7 ^a | Agricultura | 3,87 |
| 8 ^a | Assistência e Previdência | 3,41 |
| 9 ^a | Indústria, Comércio e Serviços. | 1,01 |
| 10 ^a | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,32 |
| 11 ^a | Desenvolvimento Regional | 0,30 |
| 12 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,18 |
| 13 ^a | Judiciária | 0,15 |
| 14 ^a | Comunicação | 0,07 |
| 15 ^a | Trabalho | 0,07 |
| 16 ^a | Relações Exteriores | 0,04 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

Mais uma vez o gráfico 12, confirma a inversão ocorrida anteriormente, na qual a função Administração e Planejamento aparece à frente da função Transporte, e bem mais próxima da primeira colocada, Educação e Cultura, com 25,78% contra 16,80% e 28,23% respectivamente. A Agricultura perde mais uma posição e já é a oitava colocada. A tabela 15 apresenta o ranking completo.

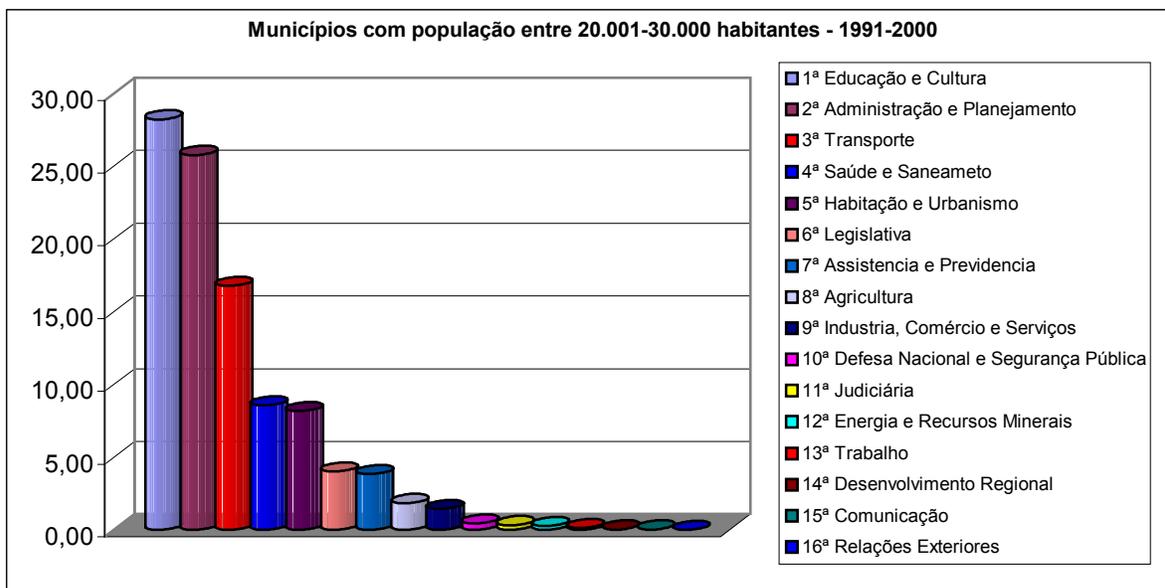


Gráfico 12: *Ranking* dos gastos nos municípios de 20.001-30.000 habitantes

Tabela 15: *Ranking* dos municípios de 20.001 – 30.000 habitantes

| Municípios com população entre 20.001-30.000 habitantes | | |
|--|-------------------------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1ª | Educação e Cultura | 28,23 |
| 2ª | Administração e Planejamento | 25,78 |
| 3ª | Transporte | 16,80 |
| 4ª | Saúde e Saneamento | 8,57 |
| 5ª | Habitação e Urbanismo | 8,18 |
| 6ª | Legislativa | 4,03 |
| 7ª | Assistência e Previdência | 3,85 |
| 8ª | Agricultura | 1,86 |
| 9ª | Indústria, Comércio e Serviços. | 1,45 |
| 10ª | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,44 |
| 11ª | Judiciária | 0,34 |
| 12ª | Energia e Recursos Minerais | 0,26 |
| 13ª | Trabalho | 0,15 |
| 14ª | Desenvolvimento Regional | 0,03 |

| | | |
|-----------------|---------------------|------|
| 15 ^a | Comunicação | 0,03 |
| 16 ^a | Relações Exteriores | 0,00 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

Nos municípios com população entre 30.001 – 40.000 habitantes, pela primeira vez a função Educação e Cultura ascende aos 30%, chegando a 31,40% do total, como mostra o gráfico 13. Aqui também acontece mais uma inversão: a função Habitação e Urbanismo toma o quarto lugar da função Saúde e Saneamento. A tabela 16 apresenta o ranking completo.

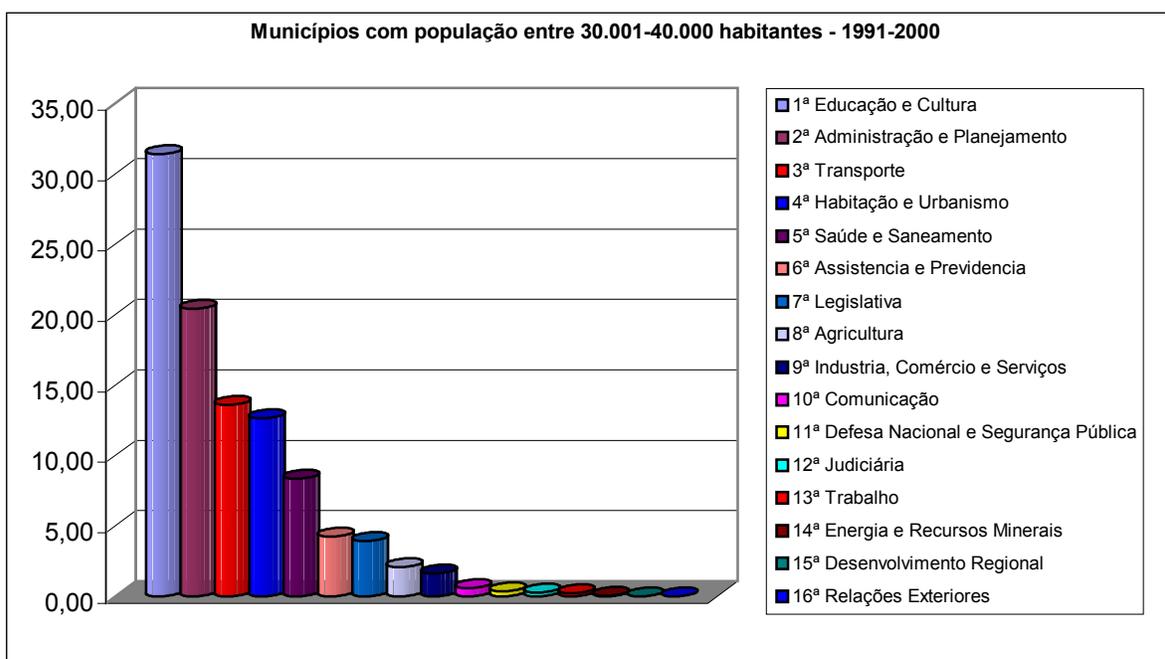


Gráfico 13: *Ranking* dos gastos nos municípios de 30.001-40.000 habitantes

Tabela 16: *Ranking* dos municípios de 30.001 – 40.000 habitantes

| Municípios com população entre 30.001-40.000 habitantes | | |
|--|------------------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1 ^a | Educação e Cultura | 31,40 |
| 2 ^a | Administração e Planejamento | 20,43 |
| 3 ^a | Transporte | 13,62 |

| | | |
|-----------------|-------------------------------------|-------|
| 4 ^a | Habitação e Urbanismo | 12,68 |
| 5 ^a | Saúde e Saneamento | 8,37 |
| 6 ^a | Assistência e Previdência | 4,26 |
| 7 ^a | Legislativa | 3,95 |
| 8 ^a | Agricultura | 2,11 |
| 9 ^a | Industria, Comércio e Serviços. | 1,63 |
| 10 ^a | Comunicação | 0,58 |
| 11 ^a | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,38 |
| 12 ^a | Judiciária | 0,27 |
| 13 ^a | Trabalho | 0,23 |
| 14 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,06 |
| 15 ^a | Desenvolvimento Regional | 0,01 |
| 16 ^a | Relações Exteriores | 0,00 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

No gráfico 14, há novamente uma troca de posições entre a segunda e a terceira preferência alocativa. A função Saúde e Saneamento volta a ocupar o espaço que vinha ocupando nos primeiros outros grupos de municípios e a função Habitação e Urbanismo também volta à quinta posição. Mais duas funções merecem atenção: a função Agricultura e a função Trabalho. A primeira, pelo fato de perder mais uma posição, ficando em 9º lugar e a outra pelo fato de ter subido muitas posições uma vez que se configurava entre as últimas e agora situa-se na 8ª colocação. Já Educação e Cultura, embora continue muito a frente da segunda colocada, cai abaixo dos 30% que o grupo anterior de municípios apresentou. Na tabela 17 o ranking está completo.

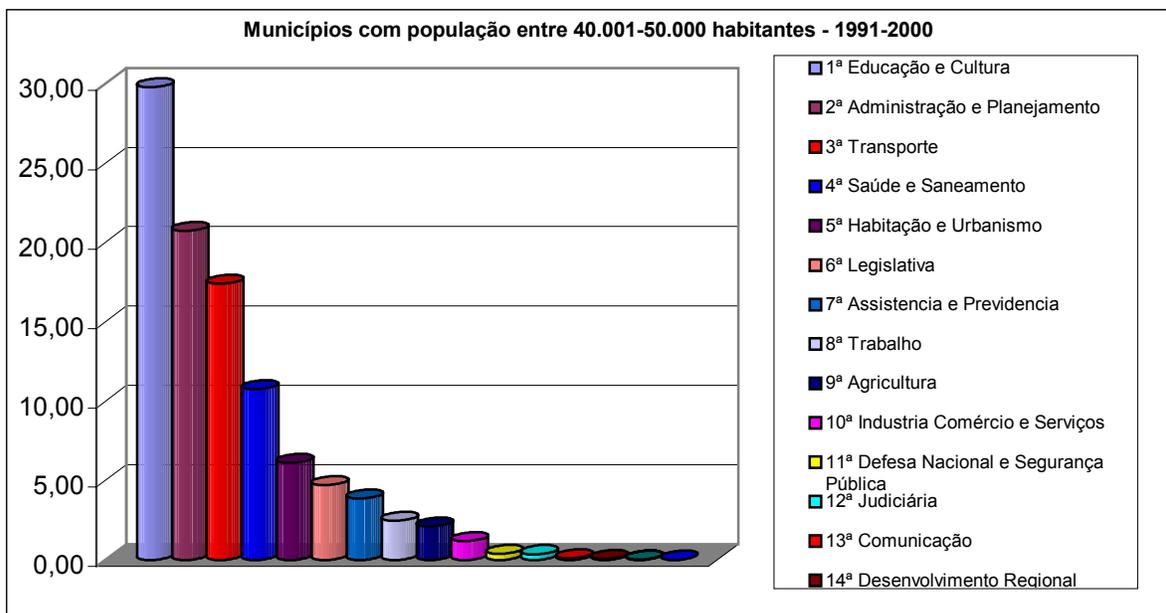


Gráfico 14: Ranking dos gastos nos municípios de 40.001-50.000 habitantes

Tabela 17: Ranking dos municípios de 40.001 – 50.000 habitantes

| Municípios com população entre 40.001-50.000 habitantes | | |
|--|-------------------------------------|--------------|
| Posição | Função | Total |
| 1ª | Educação e Cultura | 29,77 |
| 2ª | Administração e Planejamento | 20,74 |
| 3ª | Transporte | 17,41 |
| 4ª | Saúde e Saneamento | 10,75 |
| 5ª | Habitação e Urbanismo | 6,11 |
| 6ª | Legislativa | 4,70 |
| 7ª | Assistência e Previdência | 3,86 |
| 8ª | Trabalho | 2,46 |
| 9ª | Agricultura | 2,10 |
| 10ª | Indústria Comércio e Serviços | 1,20 |
| 11ª | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,37 |
| 12ª | Judiciária | 0,35 |
| 13ª | Comunicação | 0,10 |
| 14ª | Desenvolvimento Regional | 0,06 |

| | | |
|-----------------|-----------------------------|------|
| 15 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,02 |
| 16 ^a | Relações Exteriores | 0,00 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

O próximo gráfico, de número 15, não mostra grandes alterações, mantendo um padrão nas principais posições do ranking. Pelo que nos mostram os dados, podemos dizer que os dois últimos grupos de municípios apresentam preferências alocativa muito semelhantes. A tabela 18 mostra o ranking completo.

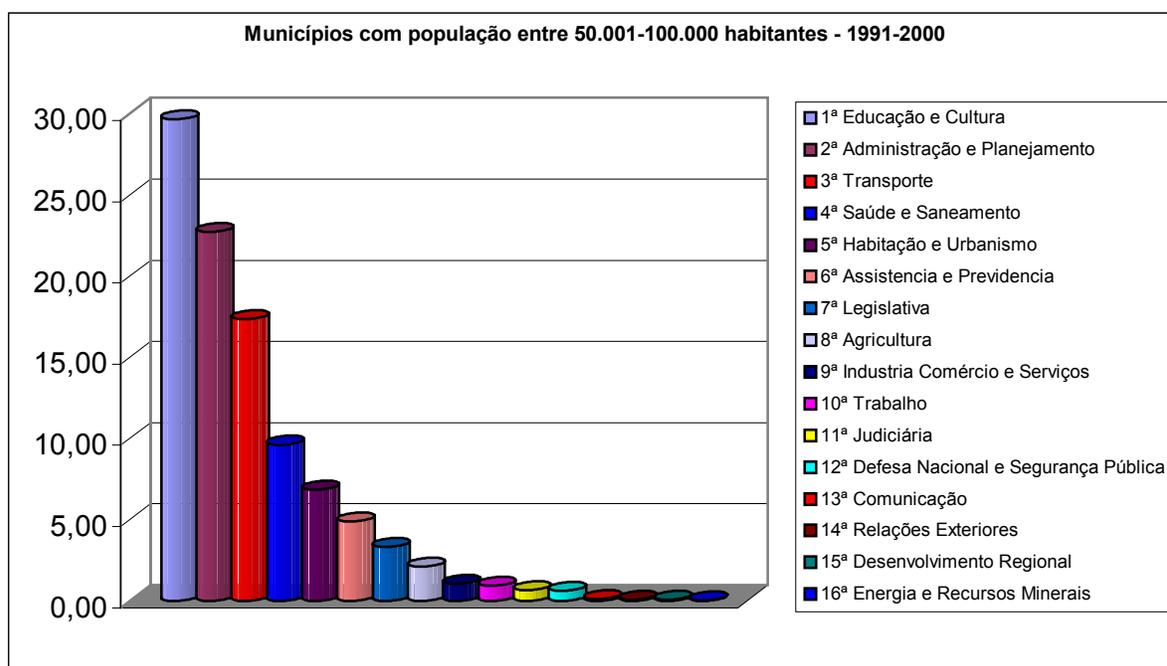


Gráfico 15: *Ranking* dos gastos nos municípios de 50.001-100.000 habitantes

Tabela 18: *Ranking* dos municípios de 50.001 – 100.000 habitantes

| Municípios com população entre 50.001-100.000 habitantes | | |
|---|------------------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1 ^a | Educação e Cultura | 29,65 |
| 2 ^a | Administração e Planejamento | 22,73 |
| 3 ^a | Transporte | 17,36 |
| 4 ^a | Saúde e Saneamento | 9,61 |

| | | |
|-----------------|-------------------------------------|------|
| 5 ^a | Habitação e Urbanismo | 6,84 |
| 6 ^a | Assistência e previdência | 4,87 |
| 7 ^a | Legislativa | 3,32 |
| 8 ^a | Agricultura | 2,10 |
| 9 ^a | Industria Comércio e Serviços | 1,05 |
| 10 ^a | Trabalho | 0,93 |
| 11 ^a | Judiciária | 0,66 |
| 12 ^a | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,62 |
| 13 ^a | Comunicação | 0,11 |
| 14 ^a | Relações Exteriores | 0,07 |
| 15 ^a | Desenvolvimento Regional | 0,05 |
| 16 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,01 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

O décimo sexto e último gráfico, apresenta comportamento também muito semelhante aos anteriores. Assim, é possível dizer que as preferências alocativas dos maiores municípios de Santa Catarina estão muito próximas às de municípios médios. A tabela 19 mostra todo o *ranking*.

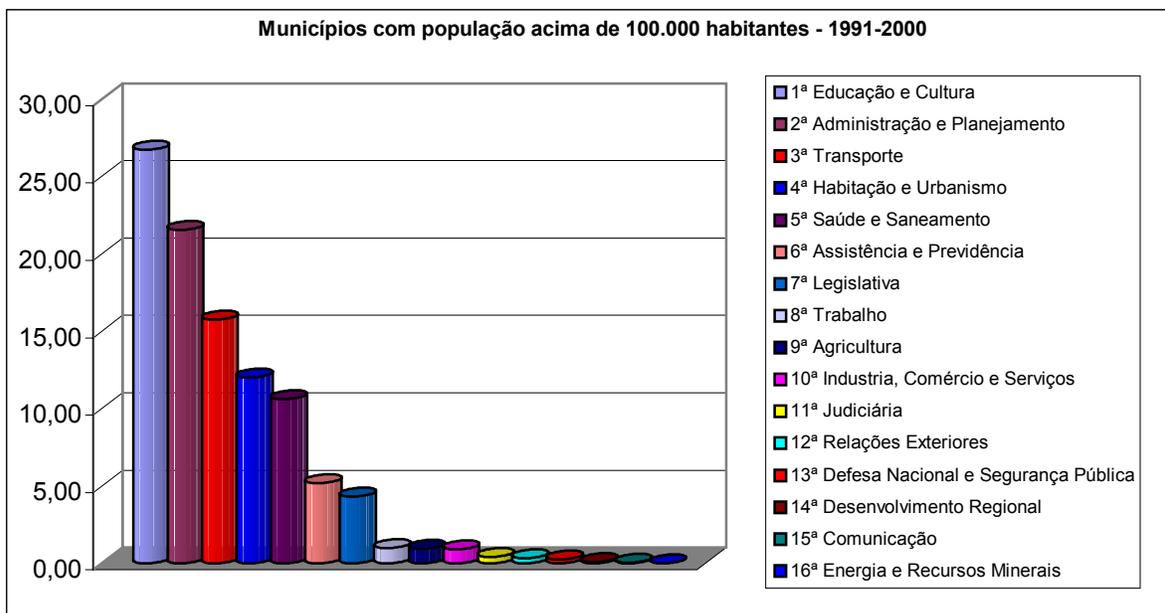


Gráfico 16: *Ranking* dos gastos nos municípios com mais de 100.000 habitantes

Tabela 19: *Ranking* dos municípios com população superior a 100.000 habitantes

| Municípios com população acima de 100.000 habitantes | | |
|---|-------------------------------------|-------------------|
| Posição | Função | Percentual |
| 1ª | Educação e Cultura | 26,71 |
| 2ª | Administração e Planejamento | 21,55 |
| 3ª | Transporte | 15,73 |
| 4ª | Habitação e Urbanismo | 11,99 |
| 5ª | Saúde e Saneamento | 10,59 |
| 6ª | Assistência e Previdência | 5,18 |
| 7ª | Legislativa | 4,31 |
| 8ª | Trabalho | 0,99 |
| 9ª | Agricultura | 0,93 |
| 10ª | Indústria, Comércio e Serviços. | 0,92 |
| 11ª | Judiciária | 0,40 |
| 12ª | Relações Exteriores | 0,33 |
| 13ª | Defesa Nacional e Segurança Pública | 0,26 |
| 14ª | Desenvolvimento Regional | 0,08 |

| | | |
|-----------------|-----------------------------|------|
| 15 ^a | Comunicação | 0,04 |
| 16 ^a | Energia e Recursos Minerais | 0,00 |

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

Mostra-se neste capítulo, como se comportaram os gastos públicos municipais na década de 90 em todos os municípios do estado de Santa Catarina, segundo seus tamanhos populacionais, traçando-se assim um perfil dos gastos nestes municípios no referido período. Nesta construção, buscou-se privilegiar as comparações ano-a-ano, para que permitissem permitindo assim uma melhor visualização e compreensão de suas variações. Também elaborou-se um *ranking* das funções, o qual mostrou alterações insignificantes nas quatro primeiras colocações, das quais a função Educação e Cultura sempre ocupou o primeiro lugar. Na última colocação, revezaram-se as funções Relações Exteriores, Judiciária e Energia e Recursos Minerais, com predominância da primeira. No meio do *ranking*, também houve alternâncias entre as funções, o que demonstra em Santa Catarina um padrão de gastos municipais relativos.

4 O PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR TIPOS DE POLÍTICAS EM SANTA CATARINA

4.1 A Preferência Alocativa dos Gastos na década de 90.

As transformações que ocorreram nas últimas décadas no Brasil levaram a uma profunda transformação na relação entre os entes federados. Para SOUZA (1999, p. 3),

a Federação brasileira, como instituição, e o gasto social, como política pública, passaram por profundas transformações trazidas tanto pelos compromissos assumidos com a redemocratização, como pelo novo paradigma econômico. Uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais no gasto social, preenchendo o vazio deixado pelo governo federal. Além do mais, os governos subnacionais também passaram a desempenhar papel importante na construção ou reconstrução das instituições democráticas.

Desta forma, este tipo de estudo sobre os gastos nos governos locais e suas preferências alocativas por determinadas áreas de políticas podem levar à compreensão dos padrões nas relações políticas locais e suas implicações nos indicadores sociais de determinadas políticas públicas. Embora isto não seja objeto deste estudo, os apontamentos sobre dados empíricos nos remetem a estas observações e aprofundamentos em futuras pesquisas.

Em seu trabalho, Rezende (2000), utiliza-se da mesma metodologia, que utilizamos, para analisar as conseqüências que o processo de descentralização determinou a municípios e estados. Estudando o período de 1980-1994, ele mostra as transformações decorrentes do processo de descentralização após 1988, suas implicações no padrão de alocação dos recursos para os estados e municípios selecionados²⁴.

²⁴REZENDE, 2000, faz uma separação das funções de governo, muito semelhante à que SOARES 1997, utiliza e que escolhemos para nosso trabalho. O autor agrupa as funções em três níveis: Gasto Mínimo (legislativo; judiciário; administração e planejamento e defesa e segurança), Gasto Social (educação e cultura; saúde e saneamento; assistência e previdência e habitação e urbanismo) e Gasto Econômico (agricultura;

As conclusões apresentadas pelo autor, resultado da pesquisa empírica, não corroboram com as teorias defendidas até então, pois mostram que os municípios mantêm os mesmos padrões na alocação de recursos em políticas públicas desde 1984. Assim, a descentralização promovida pela constituição de 1988 não alterou, de maneira substancial, este padrão.

Uma possível interpretação dessa evidência tem a ver com o fato de que os municípios já eram responsáveis pela oferta de políticas públicas de corte social na estrutura federativa brasileira antes de 1988. Nesse sentido, o que se pode inferir é que a descentralização não proporcionou alteração nas preferências alocativas dos municípios da amostra. (REZENDE, 2000, p. 14).

Mesmo com a comprovação dos dados, não podemos deixar de observar que em valores nominais os investimentos dos governos municipais aumentaram devido, talvez, à pouca participação da União em determinadas políticas.

Nosso trabalho apresenta a preferência alocativa nos gastos na década de 90 pelos governos municipais. A expressão de seu comportamento, sua evolução e o seu perfil, estão nos gráficos abaixo.

O gráfico 17 onde estão inseridas as funções: Legislativa; Judiciária; Administração e Planejamento; Comunicações; Defesa Nacional e Segurança Pública e Relações Exteriores, que formam as Políticas de Gestão Municipal nos mostra que a função Administração e Planejamento, foi responsável por mais de 80% dos gastos, durante os dez anos pesquisados, estando mais de quatro vezes à frente da segunda colocada, a função Legislativa, que aparece com menos de 20% do total. As outras funções quase não aparecem, ficando na média abaixo de 3% de todos os gastos. A tabela 20 apresenta os dados completos.

comunicações; desenvolvimento regional; energia e recursos minerais; indústria, comércio e serviços; relações exteriores; trabalho e transporte).

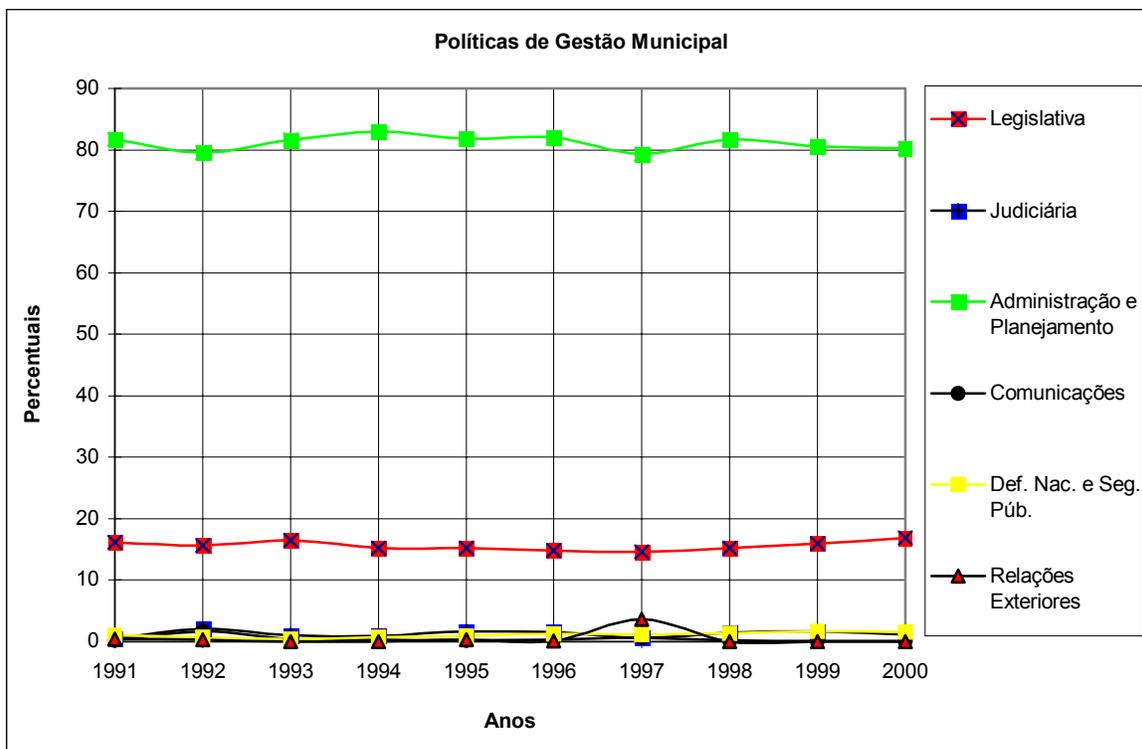


Gráfico 17: Gastos em Gestão Municipal

Tabela 20: Gastos em Gestão Municipal

| | Leg. | Jud. | Adm. e Plan. | Comum. | Def. Nac. e Seg. Púb. | Rel. Ext. |
|-------------|-------------|-------------|---------------------|---------------|------------------------------|------------------|
| 1991 | 16,12 | 0,49 | 81,71 | 0,25 | 1,00 | 0,44 |
| 1992 | 15,59 | 2,09 | 79,59 | 1,66 | 0,72 | 0,34 |
| 1993 | 16,44 | 1,06 | 81,63 | 0,41 | 0,46 | 0,00 |
| 1994 | 15,22 | 0,90 | 82,91 | 0,26 | 0,71 | 0,00 |
| 1995 | 15,19 | 1,61 | 81,79 | 0,21 | 0,91 | 0,30 |
| 1996 | 14,80 | 1,60 | 82,02 | 0,29 | 1,22 | 0,08 |
| 1997 | 14,63 | 0,58 | 79,37 | 0,65 | 1,14 | 3,63 |
| 1998 | 15,27 | 1,43 | 81,73 | 0,20 | 1,36 | 0,01 |
| 1999 | 15,94 | 1,62 | 80,61 | 0,15 | 1,69 | 0,00 |
| 2000 | 16,89 | 1,17 | 80,25 | 0,15 | 1,53 | 0,00 |

Leg = Legislativa; Jud = Judiciária; Adm. e Plan = Administração e Planejamento; Def. Nac. e Seg. Pub = Defesa Nacional e Segurança Pública; Rel. Ext = Relações Exteriores. Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

No gráfico 18 cuja abordagem apresenta as Políticas Sociais, formadas pelo agrupamento das funções Educação e Cultura; Saúde e Saneamento; Trabalho e Assistência e Previdência a semelhança com o gráfico anterior é muito grande, pois uma função compõe, na média, mais de 65% do total dos gastos em políticas sociais. Neste caso a função Educação e Cultura é responsável por este fenômeno. Porém ao contrário, dos gastos na política de Gestão Municipal, aqui as outras 3 funções juntas representam aproximadamente 35% do total da amostra. Na tabela 21, constam os dados completos.

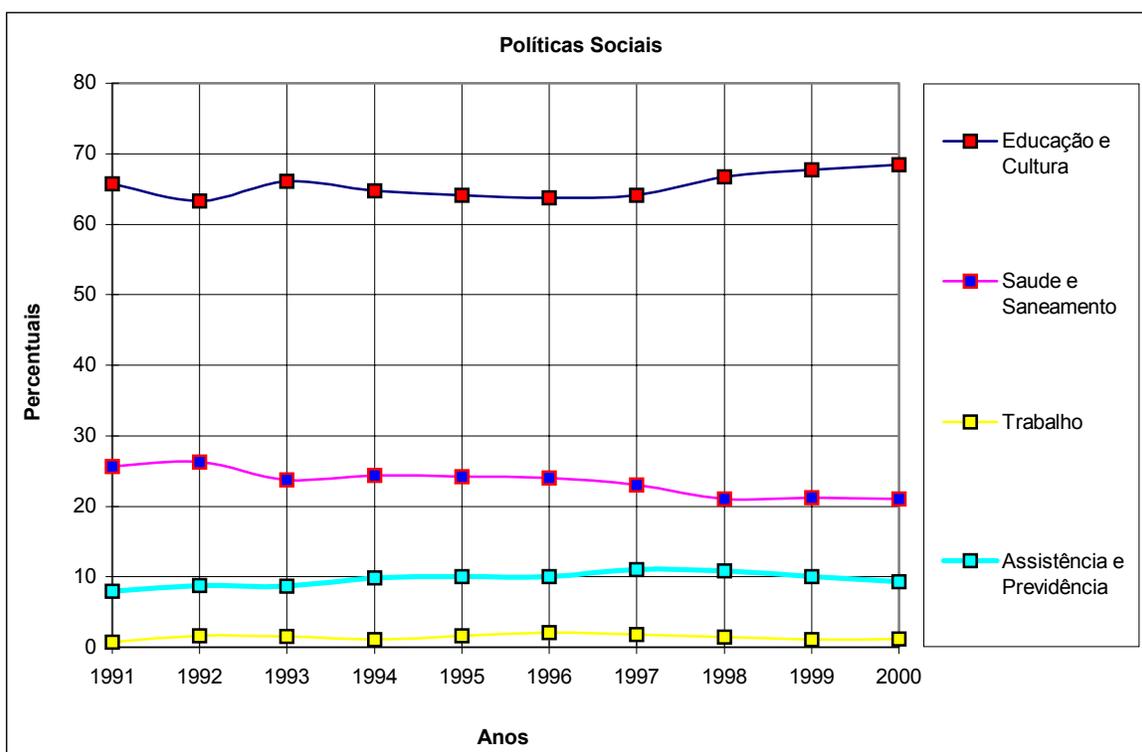


Gráfico 18: Gastos em Políticas Sociais

Tabela 21: Gastos em Políticas Sociais

| | Educ. e Cultura | Saúde e Sanea. | Trabalho | Assist. e Prev. |
|-------------|------------------------|-----------------------|-----------------|------------------------|
| 1991 | 65,69 | 25,62 | 0,70 | 7,98 |
| 1992 | 63,34 | 26,29 | 1,58 | 8,80 |
| 1993 | 66,07 | 23,71 | 1,57 | 8,65 |
| 1994 | 64,70 | 24,34 | 1,13 | 9,83 |
| 1995 | 64,09 | 24,24 | 1,67 | 10,00 |

| | | | | |
|-------------|-------|-------|------|-------|
| 1996 | 63,78 | 24,06 | 2,09 | 10,06 |
| 1997 | 64,13 | 23,05 | 1,81 | 11,02 |
| 1998 | 66,75 | 21,00 | 1,43 | 10,81 |
| 1999 | 67,72 | 21,18 | 1,10 | 10,00 |
| 2000 | 68,45 | 21,07 | 1,18 | 9,30 |

Educ. e Cultura = Educação e Cultura; Saúde e Sanea. = Saúde e Saneamento; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência. Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

O gráfico 19 com as Políticas Estruturadoras, formadas pela junção das funções: Agricultura; Desenvolvimento Regional; Energia e Recursos Minerais; Indústria, Comércio e Serviços e Transporte segue o mesmo sentido dos gráficos anteriores, com uma função que desponta muito acima das outras. Neste caso a função Transporte responsável por aproximadamente 60% do total, seguido de Habitação e Urbanismo, com 30%. A tabela 22 mostra os dados completos.

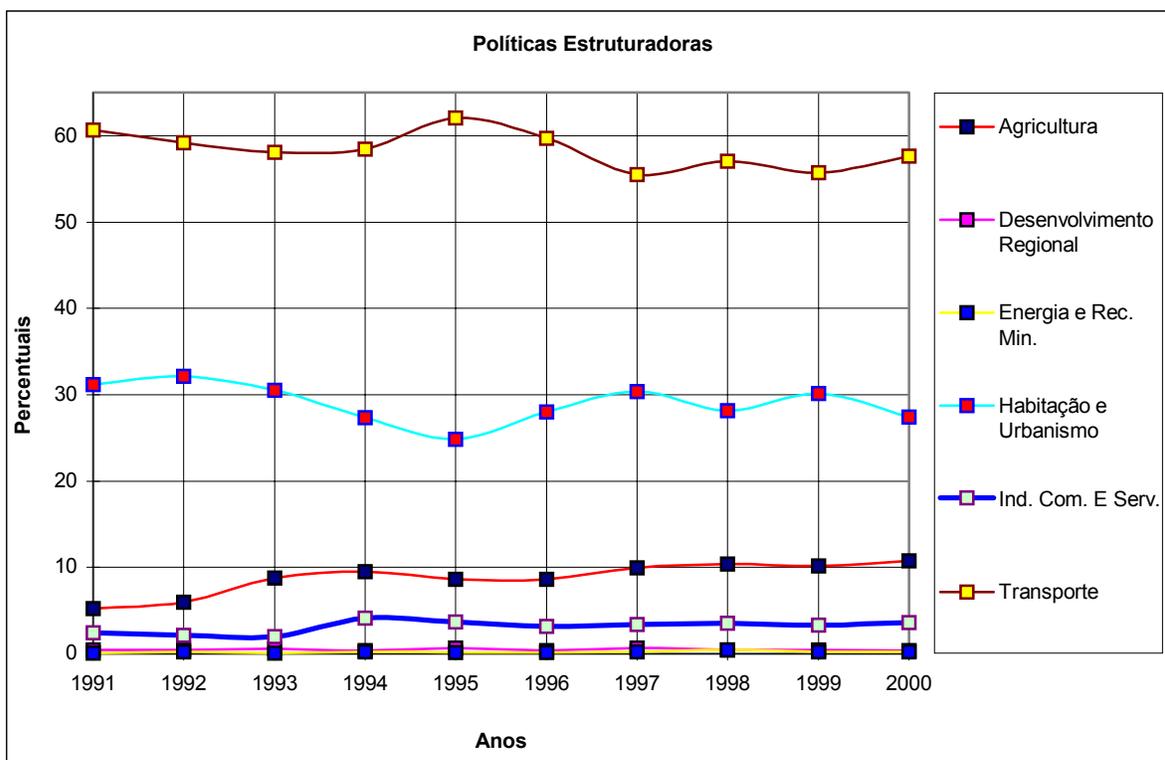


Gráfico 19: Gastos em Políticas Estruturadoras

Tabela 22: Gastos em Políticas Estruturadoras

| | Agric. | Des. Reg. | Energ. e Rec. Min. | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serv. | Transp. |
|-------------|---------------|------------------|---------------------------|--------------------|--------------------------|----------------|
| 1991 | 5,26 | 0,42 | 0,10 | 31,16 | 2,40 | 60,66 |
| 1992 | 5,97 | 0,43 | 0,21 | 32,12 | 2,12 | 59,15 |
| 1993 | 8,77 | 0,59 | 0,10 | 30,52 | 1,99 | 58,04 |
| 1994 | 9,51 | 0,39 | 0,21 | 27,36 | 4,11 | 58,42 |
| 1995 | 8,63 | 0,64 | 0,16 | 24,82 | 3,72 | 62,03 |
| 1996 | 8,65 | 0,36 | 0,12 | 28,00 | 3,17 | 59,69 |
| 1997 | 9,98 | 0,63 | 0,19 | 30,34 | 3,37 | 55,48 |
| 1998 | 10,41 | 0,48 | 0,42 | 28,16 | 3,51 | 57,02 |
| 1999 | 10,17 | 0,44 | 0,25 | 30,17 | 3,28 | 55,68 |
| 2000 | 10,77 | 0,37 | 0,22 | 27,43 | 3,59 | 57,63 |

Agric. = Agricultura; Dês. Reg. = Desenvolvimento Regional; Energ. e Rec. Min. = Energia e Recursos Minerais; Hab. e Urb. = Habitação e Urbanismo; Ind. Com. e Serv. = Indústria, Comércio e Serviços; Transp. = Transporte. Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

A síntese dos três gráficos (apresentada abaixo no gráfico 20) mostra a comparação entre as três políticas e apresenta as Políticas Sociais bem acima das outras e em tendência de alta, pois inicia a série em 1991 com menos de 40% e no ano de 2000 já está em 50%, ao contrário do que aconteceu com as outras duas funções. As Políticas Estruturadoras, que iniciaram a série no mesmo patamar que as Políticas Sociais, sofreram uma grande queda, chegando a 25,06% em 1999. Já as Políticas de Gestão Municipal, que começaram em pouco mais de 20% em tendência de alta chegaram a alcançar 31,02% e, após, começaram a descer até ficarem em último lugar, dentre as funções, no final da série.

Os dados mensurados em nossa pesquisa são muito semelhantes aos resultados encontrados por REZENDE, (2000) que mostram os Gastos Sociais bem à frente dos Gastos Mínimos e dos Gastos Econômicos. Podemos observar que os gastos sociais ficaram estáveis nos primeiros 5 anos analisados, e que somente a partir de 1995, começa sua tendência de crescimento. Já as Políticas Estruturadoras, começam o ano de 1991 com mais de 16 pontos percentuais à frente das Políticas de Gestão Municipal, sendo 38,64% contra 22,72% respectivamente. Mas, já no ano de 1993, esta diferença cai consideravelmente para aproximadamente 8 pontos percentuais, pois ao mesmo tempo em que as Políticas

Estruturadoras perdem investimentos, as de Gestão municipal aumentam seus recursos. Esta diferença mantém-se no mesmo patamar nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996. Em 1997 há uma inversão a as políticas de Gestão Municipal ultrapassam as Estruturadoras, com 31,02% contra 27,07%. Nos dois anos seguintes não há mudanças, embora a diferença em pontos percentuais seja muito pequena, mas no ultimo ano estudado, novamente temos uma inversão de posição entre estas duas políticas. Já num primeiro momento, pode-se observar que o ano de 1995 pode ser visto como um marco importante a ser estudado, pois oferece transformações importantes na composição das alocações de recursos para as três políticas estudadas. A tabela 23 apresenta os resultados totais dos percentuais de cada uma das três políticas.

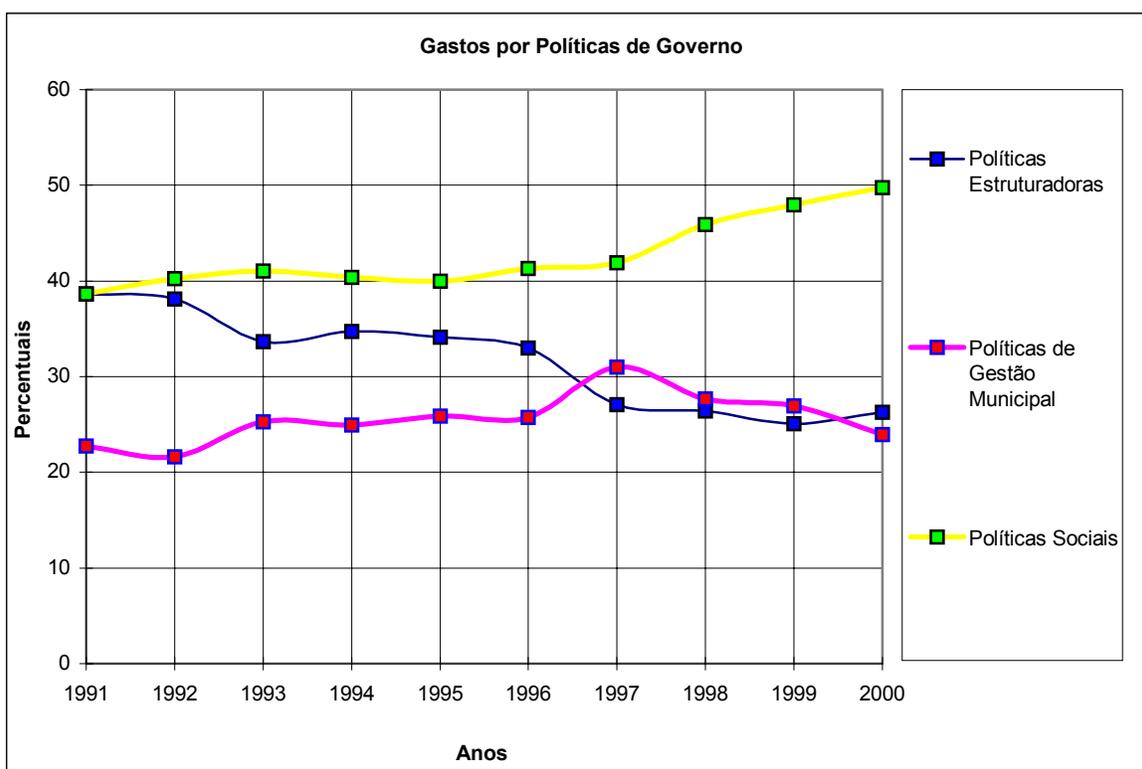


Gráfico 20: Gastos por Políticas de Governo

Tabela 23: Gastos por Políticas de Governo

| | Pol. Estruturadoras | Pol. de Gestão Municipal | Pol. Sociais |
|-------------|----------------------------|---------------------------------|---------------------|
| 1991 | 38,64 | 22,72 | 38,64 |
| 1992 | 38,13 | 21,60 | 40,27 |
| 1993 | 33,63 | 25,31 | 41,07 |
| 1994 | 34,71 | 24,94 | 40,35 |
| 1995 | 34,11 | 25,88 | 40,00 |
| 1996 | 32,99 | 25,71 | 41,29 |
| 1997 | 27,07 | 31,02 | 41,91 |
| 1998 | 26,42 | 27,66 | 45,92 |
| 1999 | 25,06 | 26,95 | 47,99 |
| 2000 | 26,29 | 23,95 | 49,76 |

Pol. Estruturadoras = Políticas Estruturadoras; Pol. de Gestão Municipal = Políticas de Gestão Municipal; Pol. Sociais = Políticas Sociais. Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

5 O PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR PARTIDOS POLÍTICOS NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

5.1 Os Partidos Políticos no poder e suas Preferências Alocativas nos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina

O gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais. A composição e evolução da distribuição proporcional de recursos alocados por um governo traduz o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo. (REZENDE, 1997, p.2).

Na afirmação acima citada, o autor busca confirmar a hipótese de que os gastos mostram as preferências de investimentos de um determinado governo em um determinado tempo. Este argumento, de fato, mostra esta “preferência”, mas constatamos que ele espelha somente **em parte** esta verdade, pois ao analisarmos os gastos dos governos municipais, cuja literatura foi citada no primeiro capítulo, observamos que somente 15% dos recursos disponíveis nos municípios são advindos de sua própria arrecadação. Os 85% restantes são contribuições legais repassadas pelos estados e União.

Souza (1999) ao citar Samuels, diz que 75% dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% de seus recursos totais, e que quase 90% dos municípios com população em torno de 10.000 habitantes dependem totalmente das transferências constitucionais para sua sobrevivência. Partindo destas constatações, podemos lançar como hipótese o fato de que, no caso de Santa Catarina, onde os municípios em sua grande maioria têm menos de 30.000 habitantes, o engessamento orçamentário deve refletir-se nos gastos, ou seja, que os gráficos devem expressar, de maneira parecida, as oscilações verificadas na década de 90. A não-liberdade na aplicação dos recursos deve-se ao fato de que a maioria dos recursos vindos da União e do Estado chegam com destinos previamente decididos, restando pouco a ser aplicado livremente.

Caso nossa hipótese seja confirmada, podemos dizer que embora os dados indiquem as “preferências” alocativas dos governos, eles não trazem com precisão os elementos necessários para que esta afirmação seja validada por completa, já que o nível de manobra dos recursos é muito pequeno. Isto pode não confirmar as transformações político-ideológicas que os governos representam.

Neste capítulo esperamos confirmar ou refutar nossa hipótese sobre o engessamento das ações dos governos municipais, cuja literatura citada anteriormente indica. Para isso, faremos comparações entre as preferências alocativas dos partidos políticos no poder. Assim, estarão presentes em nossas análises, os partidos que a literatura²⁵ classifica como de direita, sendo avaliados junto com partidos de esquerda e de centro. Em nossa amostra, os partidos de direita são: o antigo PDS que deu origem ao PPB e ao PFL; o PDC que por sua vez em 1993 fundiu-se com o primeiro; o PL; PTB e PRN. São de esquerda: PDT; PT e PPS, além de PMDB e PSDB considerados como partidos de centro. Estes partidos foram os que conquistaram o poder executivo municipal em Santa Catarina nos três pleitos eleitorais analisados. Em princípio esperamos encontrar diferenças nas preferências alocativas quando partidos de distintas concepções ideológicas encontram-se no poder.

Teremos como objetivo também construir o perfil dos gastos públicos municipais, levando em consideração os partidos políticos aos quais os titulares do executivo municipal pertencem.

²⁵ RANULFO (2000) considera: PT; PDT; PSB; PC do B; PPS e PV como partidos de esquerda; PMDB e PSDB como partidos de centro e PFL; PPB; PTB e PL como partidos de direita.

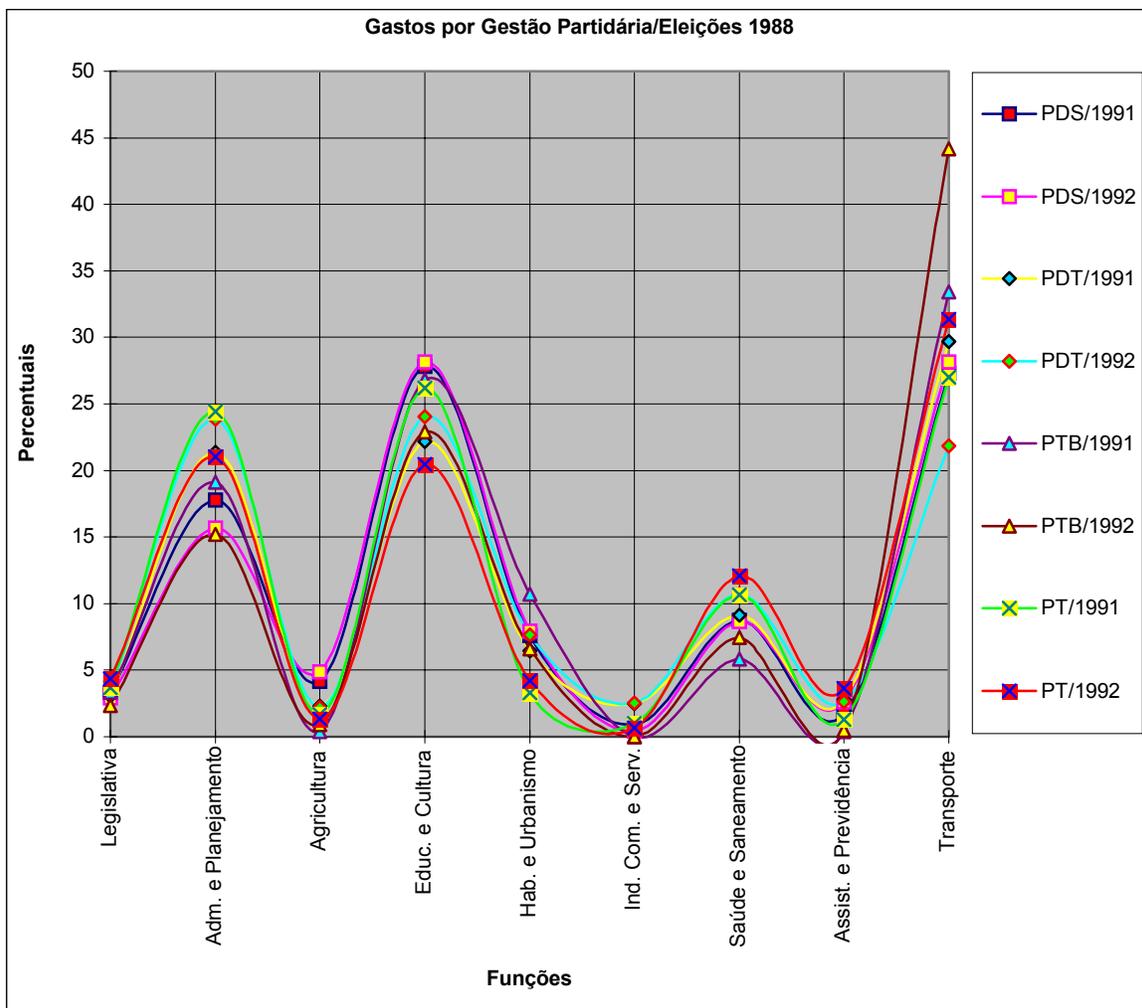


Gráfico 21: Gastos do PDS; PDT; PTB e PT de 1991 e 1992

O gráfico 21, cujos dados completos estão na tabela 24, mostra as preferências alocativas dos partidos que conquistaram o poder nas eleições de 1988. Para facilitar a visualização, separamos, de maneira aleatória, os partidos em dois gráficos. Nestes estão somente o PDS; o PDT; o PTB e o PT, para que possamos então fazer uma prévia comparação no comportamento dos gastos entre dois partidos de direita e dois de esquerda, onde podemos observar que o movimento é o mesmo de todos os partidos, ou seja, parece que há uma sincronia nos movimentos, pois quando há um aumento em determinado gasto por parte de um governo, os outros o seguem, ou vice-versa. Porém ressalta-se que as diferenças de investimentos são muito grandes, chegando a ter mais da metade do percentual de gastos do primeiro para o último partido no poder. Um exemplo dessa

distorção se dá na função Transporte, em 1992, quando o governo do PTB foi o que mais investiu chegando a 44, 17% e o governo que menos investiu neste ano foi o PDT, com 21,84%. Outro sintoma pode ser observado na função Educação e Cultura onde o PDS, no ano de 1992, investiu 28,16% e o governo do PT, no mesmo ano, ficou com 20,46%, abaixo do mínimo estabelecido por lei.

Tabela 24: Gastos dos partidos políticos PDS; PDT; PTB e PT

| | Legis- lativa | Adm. e Plan. | Agri- cultura | Educação e Cultura | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serviços. | Saúde e Sanea. | Assist. e Prev. | Trans- Porte |
|---------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------|
| PDS 1991 | 3,27 | 17,77 | 4,16 | 27,80 | 7,61 | 0,89 | 8,76 | 1,74 | 27,30 |
| PDS 1992 | 2,90 | 15,66 | 4,87 | 28,16 | 7,95 | 0,44 | 8,67 | 2,65 | 28,16 |
| PDT 1991 | 3,08 | 21,38 | 2,29 | 22,18 | 6,44 | 2,49 | 9,12 | 2,76 | 29,69 |
| PDT 1992 | 3,59 | 23,87 | 2,18 | 24,05 | 7,67 | 2,52 | 10,70 | 2,64 | 21,84 |
| PTB 1991 | 3,35 | 19,12 | 0,37 | 26,80 | 10,72 | 0,00 | 5,85 | 0,38 | 33,41 |
| PTB 1992 | 2,33 | 15,19 | 0,89 | 22,91 | 6,59 | 0,00 | 7,45 | 0,47 | 44,17 |
| PT 1991 | 3,67 | 24,43 | 1,67 | 26,20 | 3,32 | 0,98 | 10,65 | 1,29 | 27,01 |
| PT 1992 | 4,36 | 21,03 | 1,33 | 20,46 | 4,19 | 0,69 | 12,07 | 3,65 | 31,35 |

Adm. e Plan. = Administração e Planejamento; Hab. e Urb.= Habitação e Urbanismo; Ind. Com. = Indústria e Comércio; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência.

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

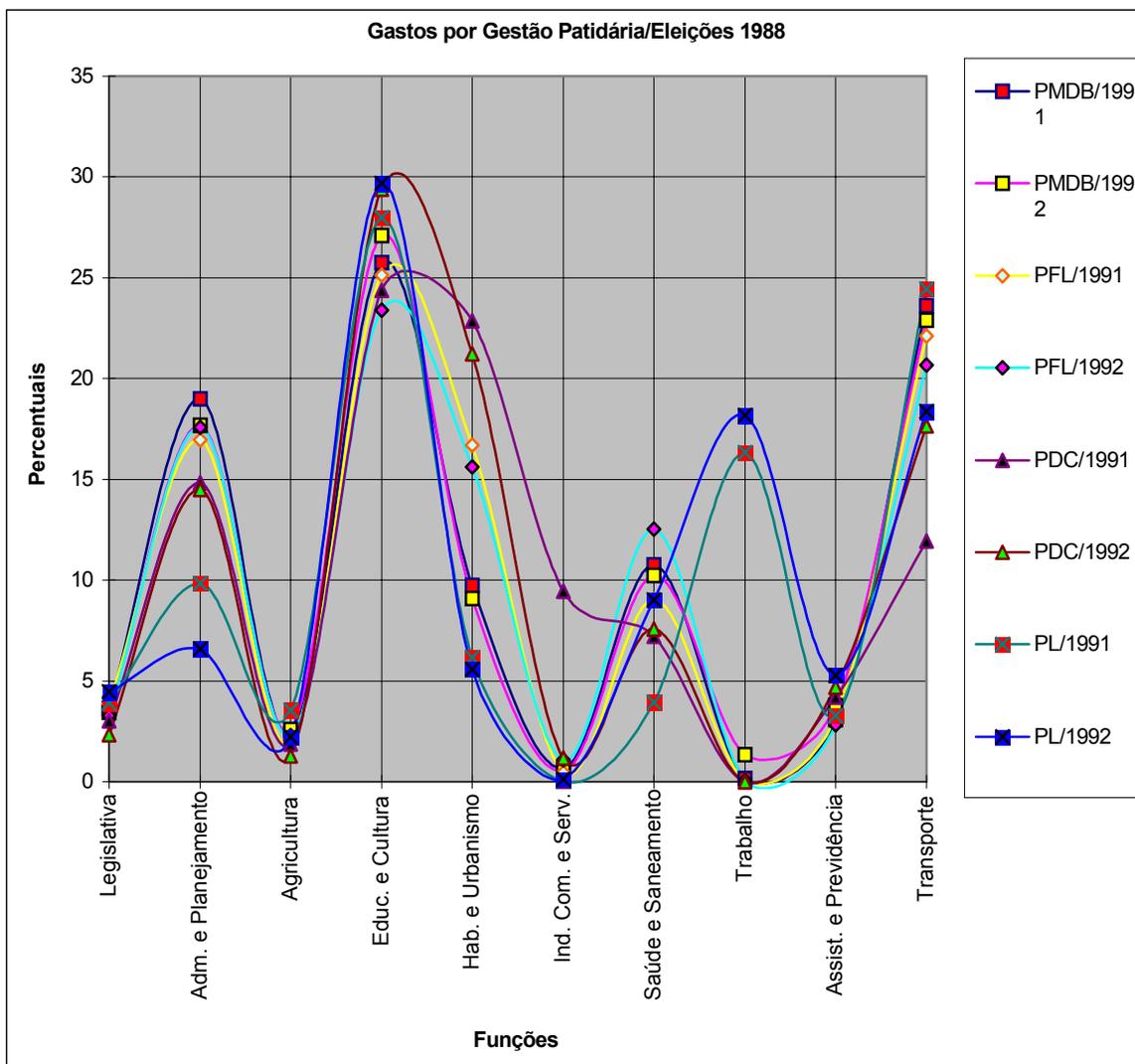


Gráfico 22: Gastos do PMDB; PFL; PDC e PL de 1991 e 1992

Já o gráfico 22, que contém os municípios que faltavam nesta legislatura, quais sejam, PMDB; PDC, PL e PFL, mostra um movimento um tanto descompassado. Citaremos aqui três exemplos que nos chamam a atenção. O primeiro foi na função Administração e Planejamento, no ano de 1992, onde o PL gastou 6,59% do total dos recursos e o governo do PMDB 17,69%, ou seja, quase o triplo. Já na função Trabalho, novamente os governos do PL investiram 18,17% no ano de 1992 enquanto os governos do PFL no mesmo ano investiram somente 0,08%. Neste caso, as prefeituras administradas pelo PL foram as únicas a fazerem o movimento “pra cima”. No restante, os investimentos caíram. Em Habitação e Urbanismo, no ano de 1991, as prefeituras do PDC alocaram

22,85% para esta função, enquanto as do PL somente 6,16%. Na tabela 25, os dados estão completos.

Tabela 25: Gastos dos partidos políticos PMDB; PFL; PDC e PL

| | Legis- lativa | Adm. e Plan. | Agri- cultura | Educação e Cult. | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serviços | Saúde e Sanea. | Traba- lho | Assist e Prev. | Trans- porte |
|--------------|------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------|-------------------------|-------------------|---------------|-------------------|-----------------|
| PMDB 1991 | 3,65 | 19,00 | 2,37 | 25,73 | 9,75 | 0,64 | 10,75 | 0,17 | 3,10 | 23,61 |
| PMDB 1992 | 3,46 | 17,69 | 2,60 | 27,10 | 9,09 | 0,54 | 10,23 | 1,34 | 3,77 | 22,89 |
| PFL 1991 | 3,89 | 16,97 | 1,90 | 25,11 | 16,68 | 0,45 | 9,06 | 0,08 | 3,22 | 22,11 |
| PFL 1992 | 3,28 | 17,57 | 2,29 | 23,39 | 15,62 | 1,08 | 12,52 | 0,08 | 2,81 | 20,67 |
| PDC 1991 | 3,03 | 14,84 | 1,86 | 24,39 | 22,85 | 9,44 | 7,22 | 0,00 | 4,19 | 11,94 |
| PDC 1992 | 2,31 | 14,51 | 1,27 | 29,40 | 21,24 | 1,18 | 7,58 | 0,00 | 4,68 | 17,64 |
| PL 1991 | 3,91 | 9,85 | 3,53 | 28,00 | 6,16 | 0,01 | 3,95 | 16,35 | 3,29 | 24,43 |
| PL 1992 | 4,47 | 6,59 | 2,24 | 29,69 | 5,59 | 0,13 | 9,01 | 18,17 | 5,27 | 18,37 |

Adm. e Plan. = Administração e Planejamento; Cult. = Cultura; Sanea. = Saneamento; Assist e Prev. = Assistência e Previdência.

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

O gráfico 23 mostra todos os municípios. Embora a visualização fique mais confusa, devido ao grande número de dados, cabe-nos ressaltar o movimento das curvas dos gastos, que seguem basicamente os mesmos sentidos, com exceção, como mencionado anteriormente, dos governos do PL na função Trabalho, nos dois anos da série que fazem o caminho oposto ao restante. Em todos os outros casos, e em todos os governos, há uma tendência única na direção dos gastos.

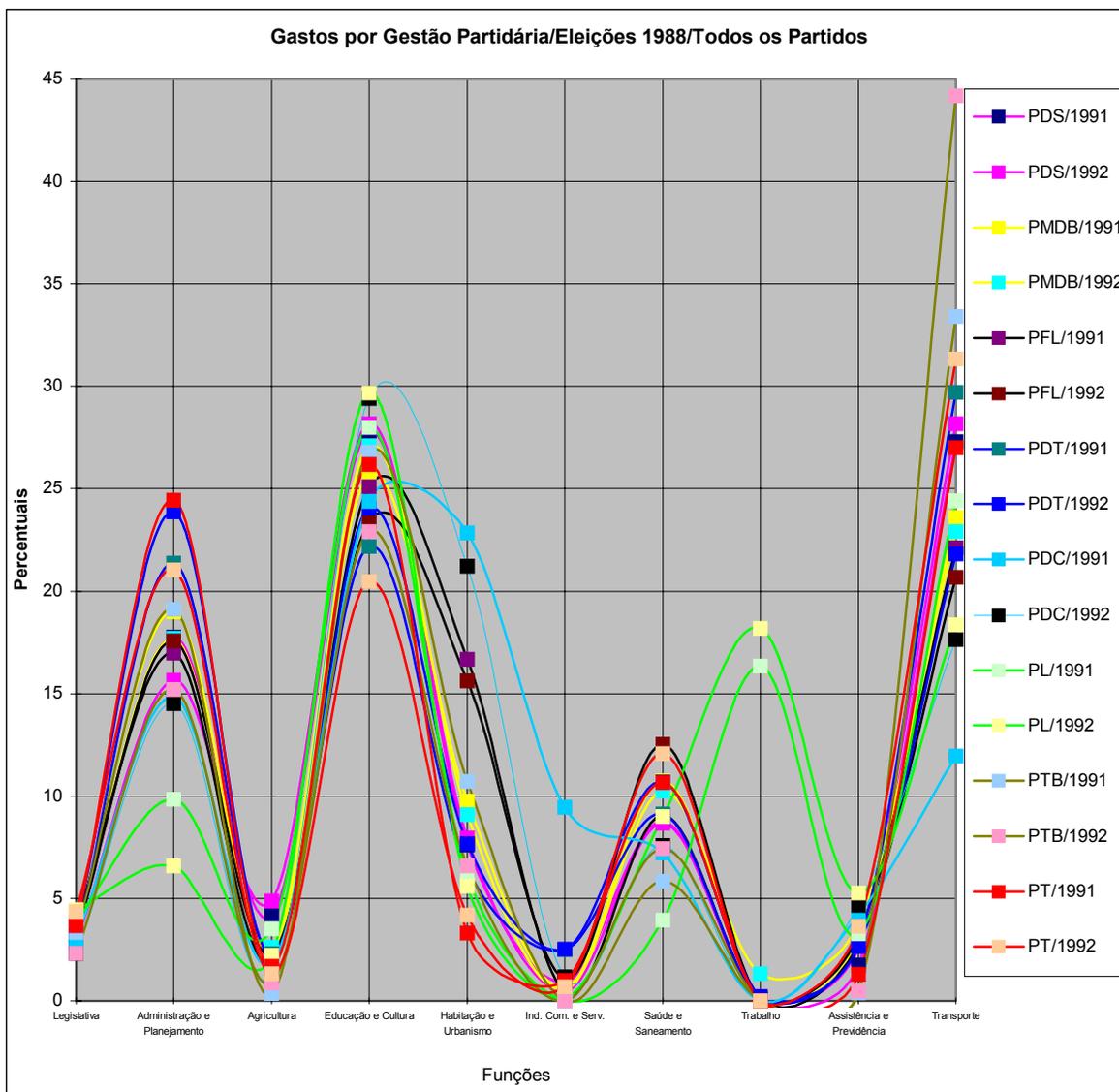


Gráfico 23: Gastos do PDS; PMDB; PFL; PDC; PL; PTB e PT de 1991 e 1992

Nas eleições de 1992, devido ao grande número de partidos e a legislatura completa que analisamos, separamos os partidos em 3 gráficos, para uma melhor visualização, e no final, os resumimos num só gráfico. Assim, no gráfico 24, cujas administrações do PPS; PMDB e PFL fazem parte, chamamos a atenção para as grandes diferenças, principalmente na função Legislativa, na qual, no ano de 1993, primeiro ano de governo destas administrações, os municípios administrados pelo PPS gastaram quase três vezes mais que os municípios administrados pelo PMDB, ou seja, 9,04% contra 3,51%, respectivamente. O mesmo aconteceu com a função Administração e Planejamento, que

nos governos do PPS, teve os percentuais aumentados de 24,80% em 1993 para 35,61% em 1995, representando o dobro dos gastos dos governos do PFL em 1995, que foi de 19,63%. O aumento que aconteceu nesta função nos governos do PPS não foi observado nos outros governos. Chamam a atenção os gastos da função Educação e Cultura mais uma vez nos governos do PPS, cujo percentual em todos os anos ficou abaixo de 25%, sendo de 22,47%, 20,63%, 20,79 e 22,96% nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996 respectivamente. Já nas outras administrações, em todos os anos, os percentuais ficaram acima dos 25%. A tabela 26 mostra os dados usados neste gráfico.

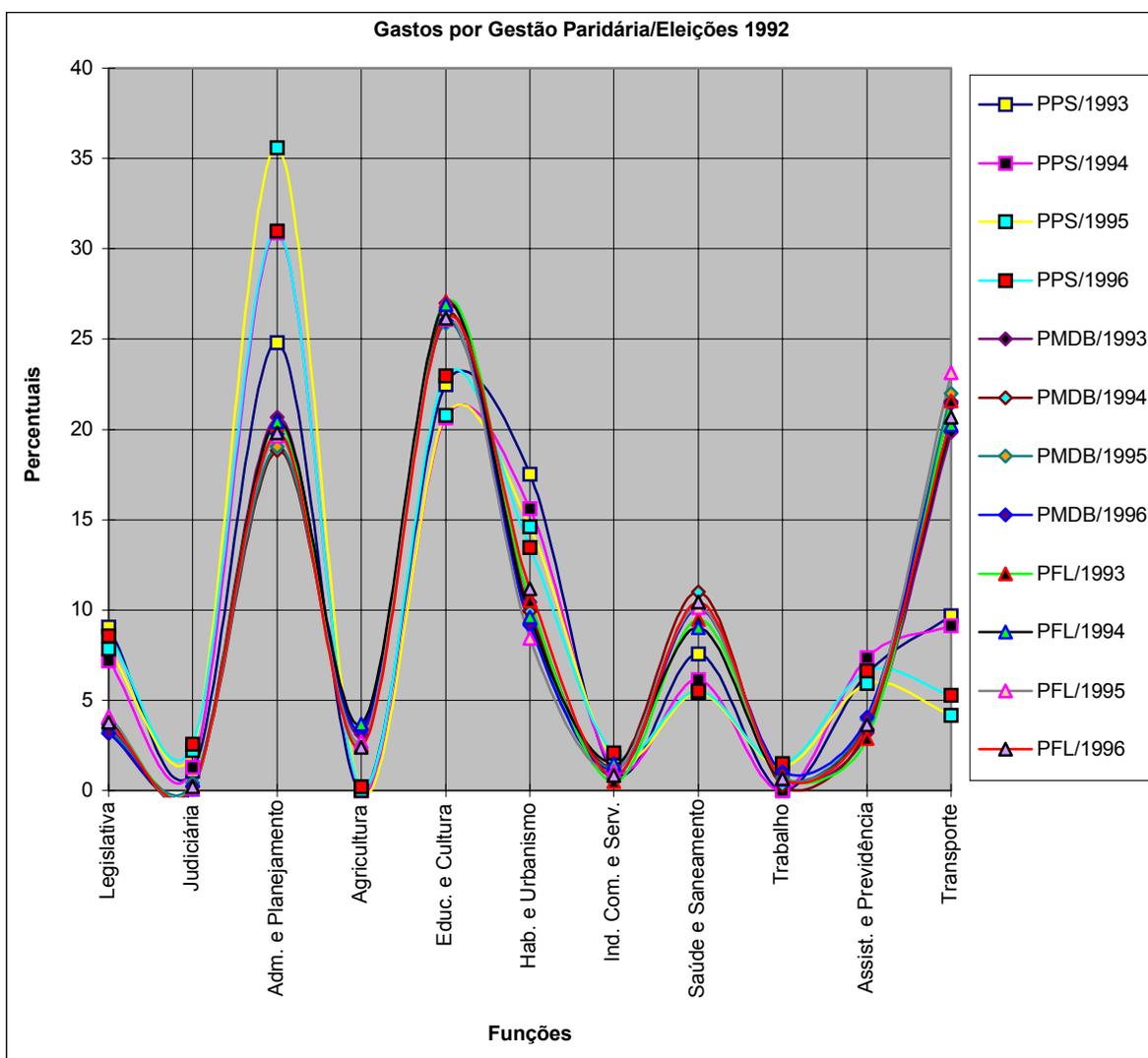


Gráfico 24: Gastos do PPS; PMDB e PFL na gestão 1993 - 1996

Tabela 26: Gastos dos partidos políticos PPS; PMDB e PFL

| | Legis- lativa | Judi- ciária | Adm. e Plan. | Agricul- tura | Educação e Cult. | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serv. | Saúde e Sanea. | Traba- lho | Assist. e Prev. | Trans- porte |
|------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------|----------------------|-------------------|---------------|--------------------|-----------------|
| PPS | | | | | | | | | | | |
| 1993 | 9,04 | 1,08 | 24,80 | 0,00 | 22,47 | 17,53 | 1,04 | 7,56 | 0,00 | 6,49 | 9,67 |
| PPS | | | | | | | | | | | |
| 1994 | 7,17 | 1,29 | 30,87 | 0,01 | 22,96 | 15,62 | 1,26 | 6,14 | 0,00 | 7,36 | 9,13 |
| PPS | | | | | | | | | | | |
| 1995 | 7,83 | 2,21 | 35,61 | 0,00 | 20,79 | 14,60 | 1,86 | 5,43 | 1,33 | 5,95 | 4,17 |
| PPS | | | | | | | | | | | |
| 1996 | 8,58 | 2,57 | 30,99 | 0,20 | 22,96 | 13,45 | 2,09 | 5,51 | 1,49 | 6,63 | 5,27 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 1993 | 3,51 | 0,20 | 20,69 | 3,14 | 26,99 | 10,46 | 0,79 | 10,10 | 0,76 | 3,19 | 19,86 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 1994 | 3,16 | 0,20 | 18,83 | 3,44 | 26,45 | 9,92 | 1,31 | 11,00 | 0,26 | 3,41 | 21,55 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 1995 | 3,34 | 0,41 | 19,04 | 3,39 | 25,87 | 9,23 | 1,26 | 10,11 | 0,68 | 3,96 | 21,99 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 996 | 3,20 | 0,23 | 19,74 | 3,35 | 26,02 | 9,14 | 1,12 | 10,07 | 1,05 | 4,05 | 21,44 |
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 1993 | 4,05 | 0,26 | 20,29 | 2,55 | 27,09 | 10,53 | 0,47 | 9,48 | 0,73 | 2,89 | 21,57 |
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 1994 | 3,99 | 0,05 | 20,42 | 3,69 | 26,92 | 9,60 | 1,49 | 9,03 | 0,63 | 3,68 | 20,27 |
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 1995 | 4,10 | 0,11 | 19,63 | 2,72 | 26,09 | 8,42 | 1,07 | 10,14 | 0,67 | 3,67 | 23,15 |
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 1996 | 3,78 | 0,22 | 19,80 | 2,40 | 26,15 | 11,16 | 0,83 | 10,43 | 0,64 | 3,65 | 20,67 |

Adm. e Plan. = Administração e Planejamento; Cult. = Cultura; Hab. E Urb. = Habitação e Urbanismo; Ind. Com. e Cult. = Indústria, Comércio e Cultura; Sanea. = Saneamento; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência;

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

No gráfico 25, estão os municípios administrados pelo PSDB, PRN e PL, durante o período de 1993 a 1996. Destaca-se aqui o fato de que, no primeiro ano de governo, o PSDB sai de um percentual de 16,02 e pulou já no ano seguinte, para 48,26% de seus

gastos na função Administração e Planejamento. Nos anos subsequentes, este percentual se mantém acima dos 44%, enquanto que nos outros governos os percentuais não chegaram a 25%. Grifamos também o fato de que, enquanto os gastos com Transporte tiveram um mesmo movimento nos governos do PRN e PL, no caso do PSDB estes gastos diminuíram, e não atingiram sequer 10%, enquanto nas outras administrações representaram sempre mais de 20%. A tabela 27 mostra os dados completos deste gráfico.

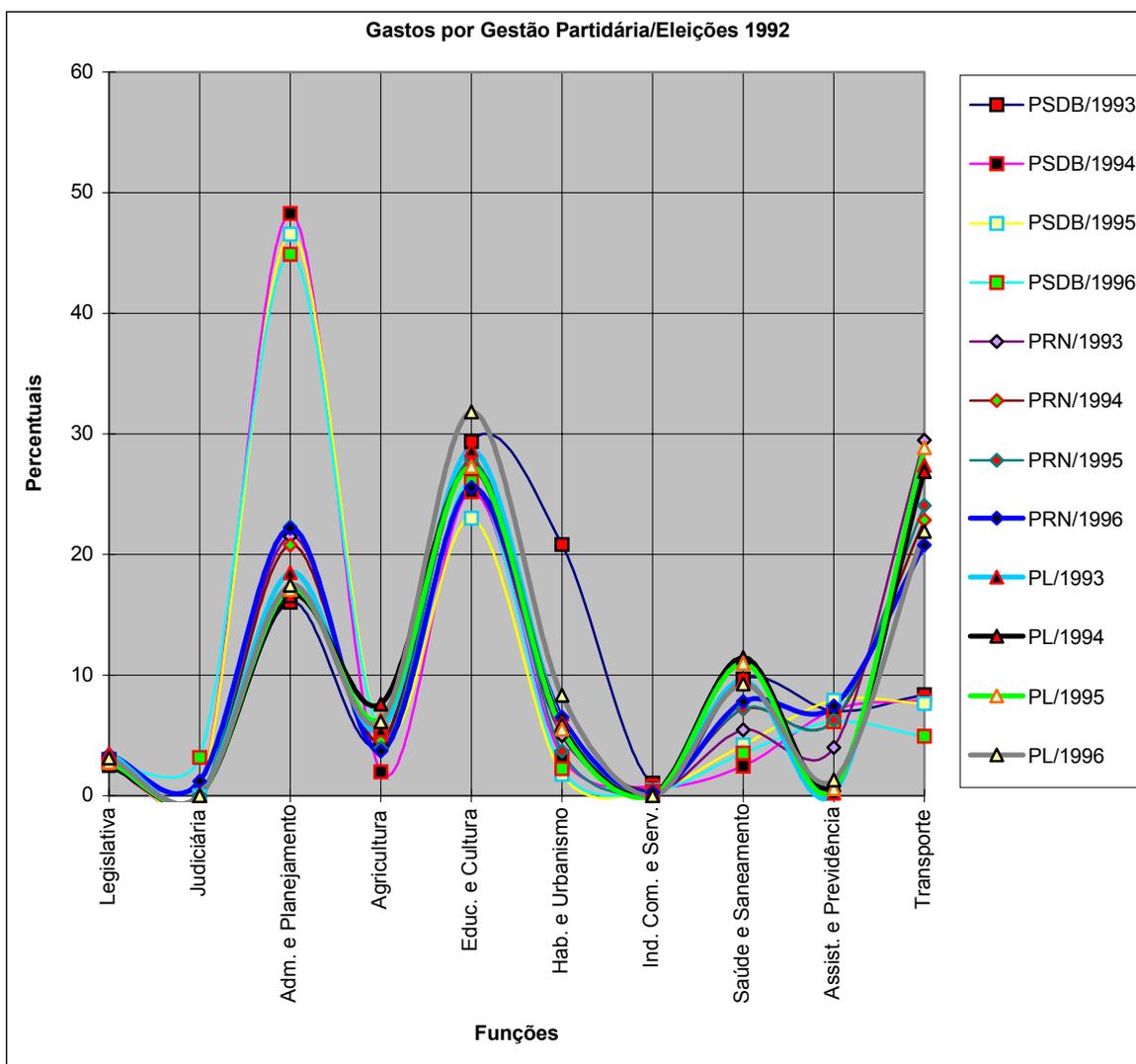


Gráfico 25: Gastos do PSDB; PRN e PL na gestão 1993 – 1996

Tabela 27: Gastos dos partidos políticos PSDB; PRN; e PL

| | Legis- lativa | Judi- ciária | Adm. e Plan. | Agricul- tura | Educação e Cultura | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serv. | Saúde e Sanea. | Assist. e Prev. | Trans- porte |
|------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------------|----------------|----------------------|-------------------|--------------------|-----------------|
| PSDB | | | | | | | | | | |
| 1993 | 3,00 | 0,00 | 16,02 | 4,30 | 29,38 | 20,83 | 1,06 | 9,71 | 7,05 | 8,38 |
| PSDB | | | | | | | | | | |
| 1994 | 2,69 | 0,02 | 48,26 | 1,97 | 25,20 | 3,25 | 0,73 | 2,45 | 7,12 | 7,91 |
| PSDB | | | | | | | | | | |
| 1995 | 2,84 | 0,00 | 46,58 | 5,27 | 23,05 | 1,78 | 0,46 | 4,21 | 7,93 | 7,66 |
| PSDB | | | | | | | | | | |
| 1996 | 2,78 | 3,20 | 44,90 | 5,25 | 26,06 | 2,22 | 0,36 | 3,56 | 6,17 | 4,94 |
| PRN | | | | | | | | | | |
| 1993 | 3,19 | 0,00 | 21,51 | 4,45 | 25,47 | 4,98 | 0,31 | 5,49 | 4,01 | 29,50 |
| PRN | | | | | | | | | | |
| 1994 | 3,12 | 0,00 | 20,76 | 4,56 | 27,59 | 6,28 | 0,45 | 7,16 | 6,23 | 22,87 |
| PRN | | | | | | | | | | |
| 1995 | 3,36 | 0,00 | 22,31 | 3,98 | 27,88 | 3,68 | 0,27 | 7,24 | 6,29 | 24,07 |
| PRN | | | | | | | | | | |
| 1996 | 3,38 | 1,19 | 22,20 | 3,71 | 25,58 | 6,50 | 0,27 | 7,84 | 7,45 | 20,78 |
| PL | | | | | | | | | | |
| 1993 | 3,49 | 0,00 | 18,46 | 5,47 | 28,66 | 5,99 | 0,00 | 9,60 | 0,19 | 27,39 |
| PL | | | | | | | | | | |
| 1994 | 2,49 | 0,00 | 16,58 | 7,60 | 27,24 | 5,83 | 0,14 | 11,46 | 0,88 | 26,85 |
| PL | | | | | | | | | | |
| 1995 | 2,78 | 0,00 | 17,08 | 6,34 | 27,29 | 5,53 | 0,00 | 11,00 | 0,59 | 28,87 |
| PL | | | | | | | | | | |
| 1996 | 3,10 | 0,00 | 17,47 | 6,13 | 31,80 | 8,36 | 0,00 | 9,27 | 1,28 | 21,95 |

Adm. e Plan. = Administração e Planejamento; Hab. e Urb. = Habitação e Urbanismo; Ind. Com. e Serv. = Indústria, Comércio e Serviços; Sanea. = Saneamento; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência.

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

O gráfico 26 apresenta os municípios administrados pelo PDS, PTB e PDT, durante os anos de 1993 a 1996. Queremos citar aqui, somente alguns dados que nos chamam a atenção. Os gastos na função Legislativa dos municípios administrados pelo PTB, que durante os quatro anos não chegaram a 2% em nenhum ano, nos outros

municípios chegaram a representar mais de 4%. Novamente na função Administração e Planejamento, os governos do PTB gastaram bem abaixo dos demais e somente no primeiro ano da série estes gastos ultrapassaram 10%. Nos anos seguintes, este gasto caiu abaixo deste percentual. Já nos outros casos, os gastos passaram de 20%. Mais uma vez, na função Educação e Cultura, os municípios administrados pelo PTB apresentam dados bem diferentes dos demais, chegando no ano de 1993 a representar em quase 40% de todos os gastos, e mantendo-se acima dos 30% em outros dois anos. Já nas administrações do PDT, somente no primeiro ano os gastos nesta função ultrapassaram os 25%. Na tabela 25 são apresentados os dados completos deste gráfico.

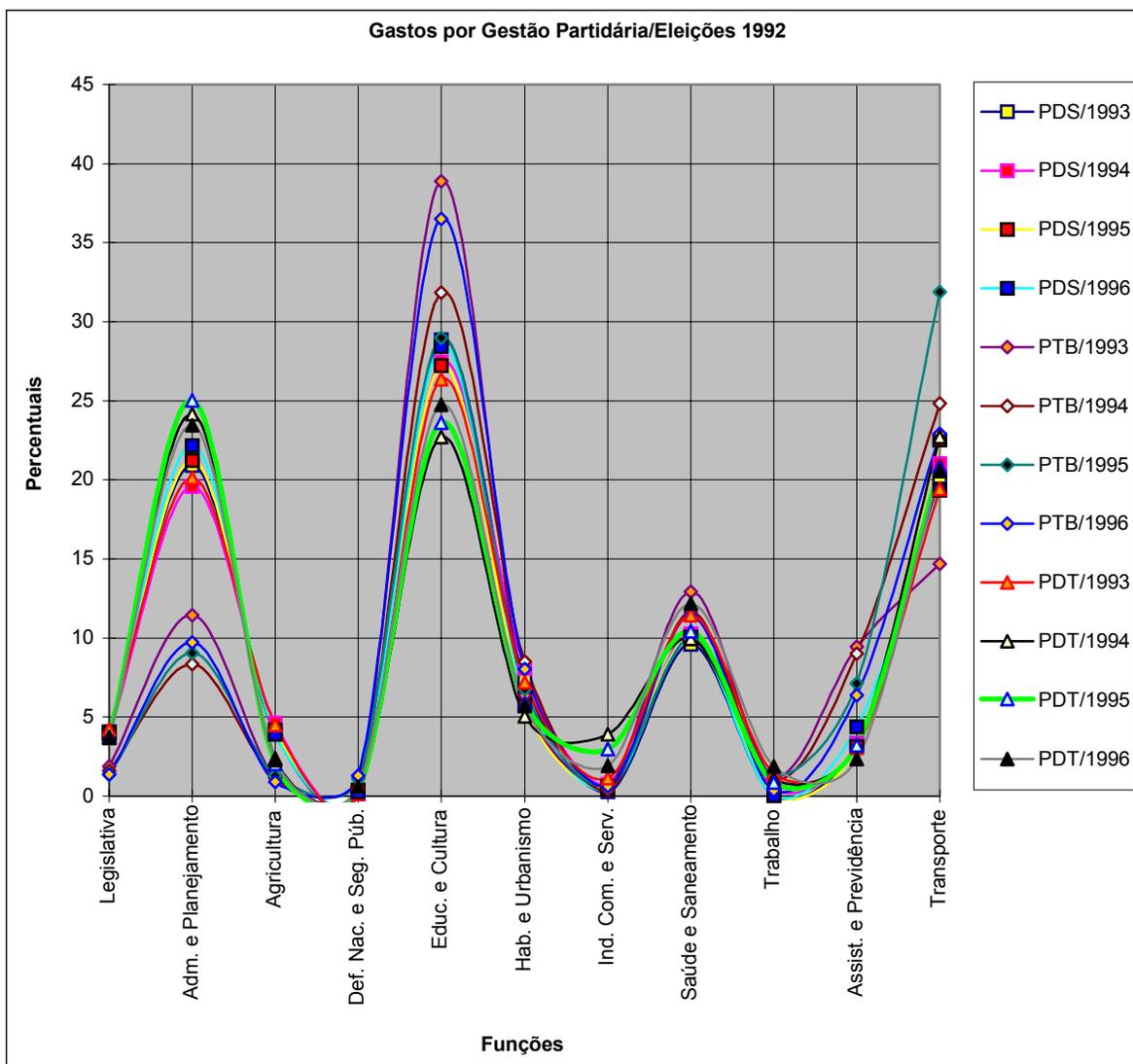


Gráfico 26: Gastos do PDS; PTB e PDT na gestão 1993 – 1996

Tabela 28: Gastos dos partidos políticos PDS; PTB e PDT

| | Legis- Lativa | Adm. e Plan. | Agri- cultura | Def. Nac. e Seg. Púb. | Educação e Cult. | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serv. | Saúde e Sanea. | Traba- Lho | Assist. e Prev. | Trans- porte |
|-------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------------|---------------------|----------------|----------------------|-------------------|---------------|--------------------|-----------------|
| PDS 1993 | 4,07 | 20,90 | 3,93 | 0,17 | 28,88 | 7,31 | 0,28 | 9,58 | 0,05 | 3,33 | 20,21 |
| PDS 1994 | 3,98 | 19,60 | 4,63 | 0,17 | 27,44 | 8,05 | 0,74 | 10,25 | 0,50 | 3,32 | 21,01 |
| PDS 1995 | 4,02 | 21,22 | 4,18 | 0,27 | 27,22 | 5,70 | 0,63 | 10,05 | 0,07 | 3,12 | 22,52 |
| PDS 1995 | 3,90 | 22,15 | 3,91 | 0,38 | 28,45 | 6,50 | 0,43 | 9,93 | 0,05 | 4,39 | 19,34 |
| PTB 1993 | 1,89 | 11,45 | 1,16 | 0,41 | 38,89 | 6,40 | 0,69 | 12,92 | 1,30 | 9,45 | 14,68 |
| PTB 1994 | 1,62 | 8,34 | 1,18 | 0,52 | 31,83 | 8,52 | 0,40 | 11,64 | 1,08 | 9,01 | 24,84 |
| PTB 1995 | 1,38 | 9,06 | 1,30 | 1,11 | 28,97 | 6,79 | 0,66 | 9,93 | 1,32 | 7,13 | 31,90 |
| PTB 1996 | 1,36 | 9,72 | 0,91 | 1,27 | 36,49 | 8,02 | 0,63 | 11,38 | 0,34 | 6,40 | 22,91 |
| PDT 1993 | 4,21 | 20,11 | 4,50 | 0,16 | 26,38 | 7,23 | 1,13 | 11,45 | 1,47 | 3,05 | 19,41 |
| PDT 1994 | 3,75 | 24,16 | 2,40 | 0,27 | 22,72 | 5,07 | 3,92 | 9,94 | 1,10 | 3,23 | 22,71 |
| PDT 1995 | 3,72 | 25,02 | 2,05 | 0,44 | 23,60 | 5,87 | 2,98 | 10,42 | 0,88 | 3,21 | 20,83 |
| PDT 1996 | 3,69 | 23,46 | 2,28 | 0,60 | 24,76 | 5,72 | 1,91 | 12,19 | 1,86 | 2,37 | 20,56 |

Adm.e Plan. = Administração e Planejamento; Def. Nac. e Seg. Pub. = Defesa Nacional e Segurança Pública; Cult. = Cultura; Hab. e Urb. = Habitação e Urbanismo; Sanea. = Saneamento; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência.

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

No gráfico 27, estão colocados todos os partidos políticos que estavam no executivo municipal em Santa Catarina após as eleições de 1992. O destaque neste gráfico, já frisado acima, nos remete a perceber que os movimentos dos gastos estão em certa

medida compassados, expressando que a orientação dos gastos mostrados nas estatísticas, demonstram o poder de decisão dos partidos políticos que estão no poder.

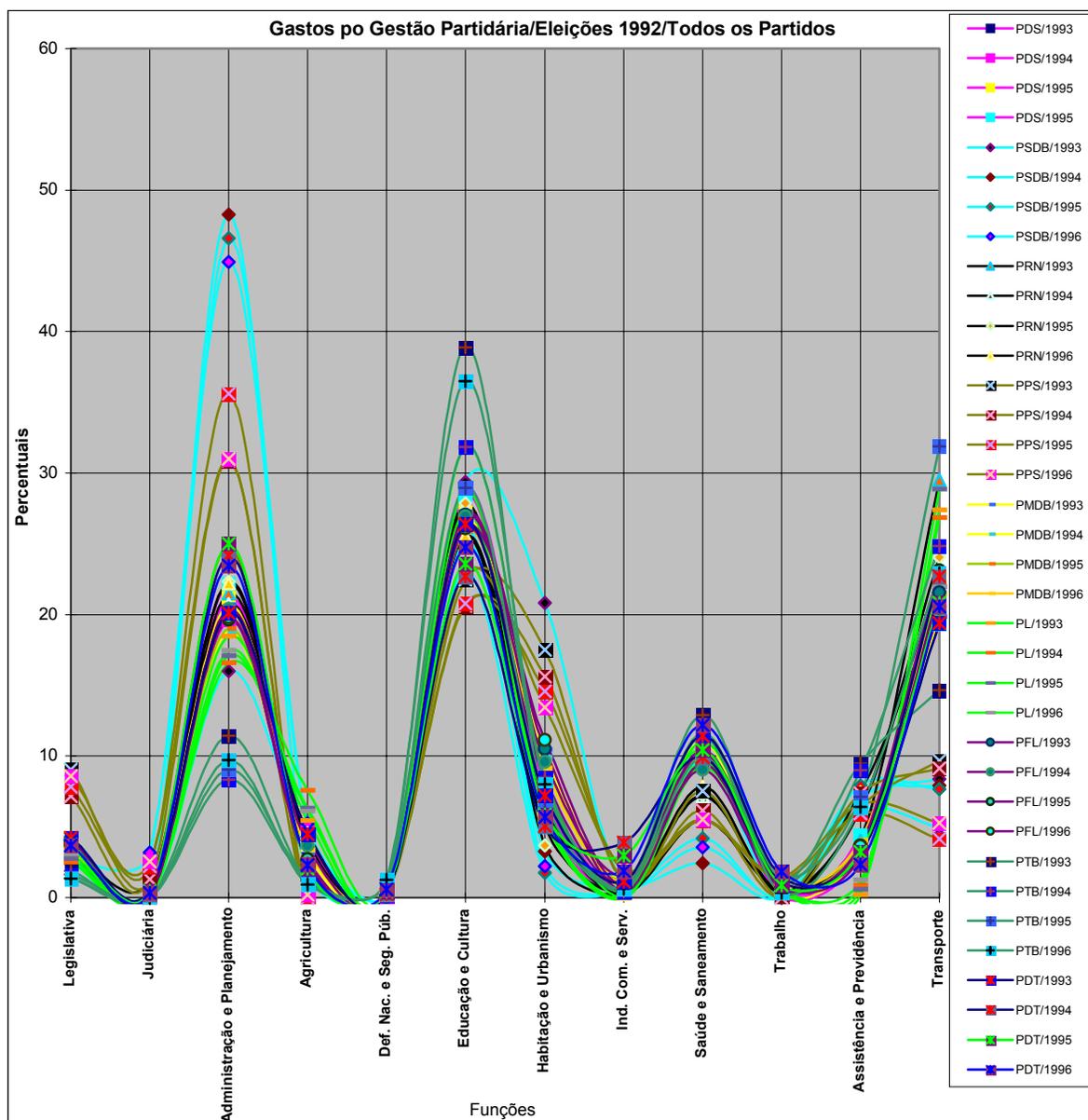


Gráfico 27: Gasto de todos os partidos na gestão 1993 – 1996

Os próximos gráficos apresentam os gastos por partidos políticos no poder do executivo municipal, após as eleições de 1996. O gráfico 28 apresenta os primeiros governos desta legislatura, que são os representados pelos partidos PSDB, PDT e PT. Neste gráfico, cabe-nos destacar somente os dados da função Educação e Cultura, que em três

anos superaram os 35% nas administrações petistas. A tabela 29 apresenta os dados completos.

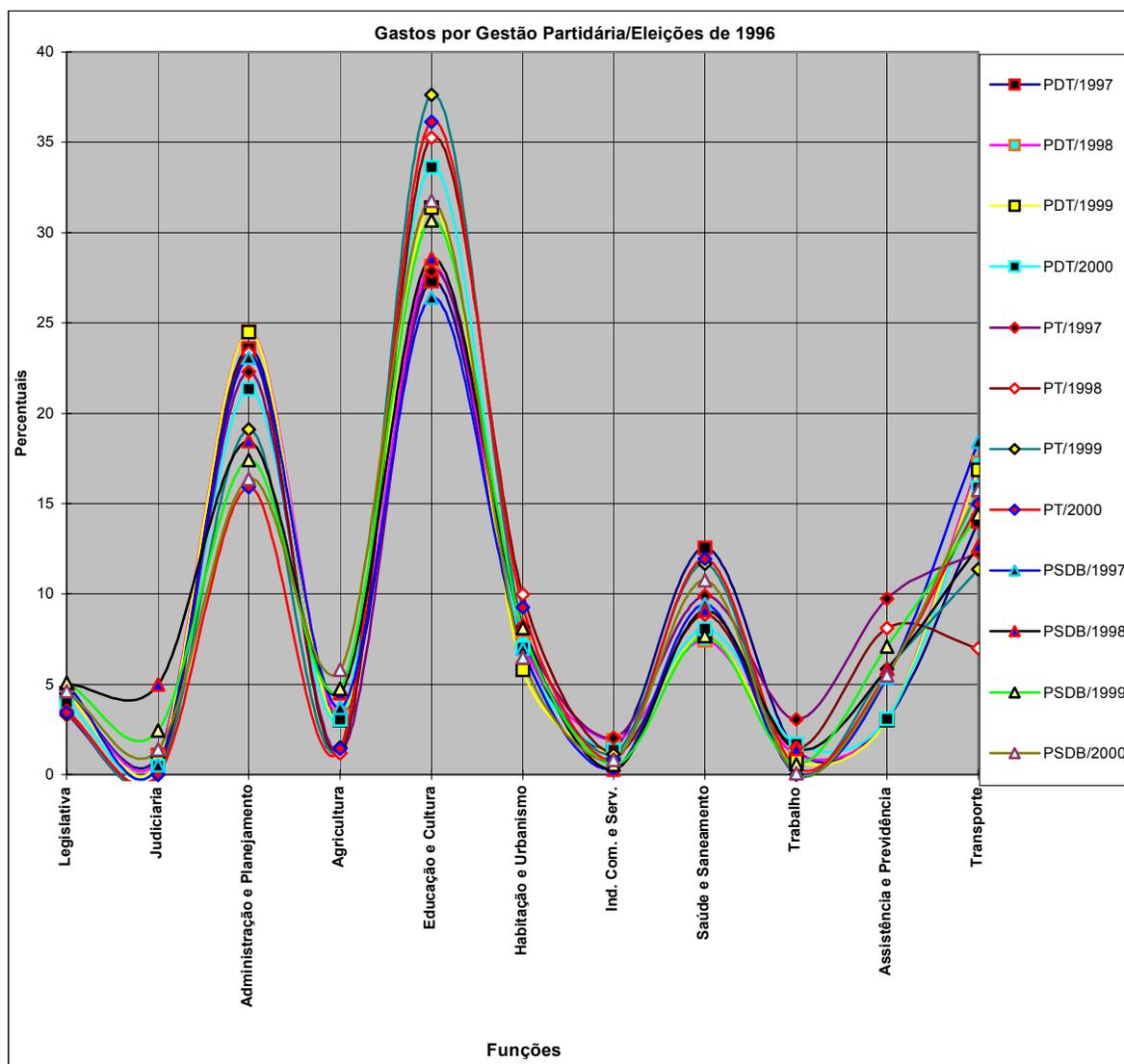


Gráfico 28: Gastos do PDT; PT e PSDB na gestão 1997 – 2000

Tabela 29: Gastos dos partidos políticos PT; PSDB e PDT

| | Legislativa | Judiciária | Adm. e Plan. | Agricultura | Educação e Cult. | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serv. | Saúde e Sanea. | Trabalho | Assist. e Prev. | Transporte |
|---------|-------------|------------|--------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|----------------|----------|-----------------|------------|
| PT 1997 | 3,29 | 0,00 | 22,28 | 1,18 | 27,85 | 8,20 | 2,03 | 9,92 | 3,04 | 9,74 | 12,32 |

| | | | | | | | | | | | |
|------|------|------|-------|------|-------|------|------|-------|------|------|-------|
| PT | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 3,53 | 0,00 | 23,35 | 1,18 | 35,26 | 9,97 | 1,16 | 8,85 | 1,48 | 8,11 | 6,99 |
| PT | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 3,36 | 0,00 | 19,11 | 1,50 | 37,62 | 8,15 | 1,12 | 11,66 | 0,00 | 5,84 | 11,38 |
| PT | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 3,43 | 0,00 | 15,91 | 1,43 | 36,13 | 9,27 | 0,83 | 11,93 | 0,36 | 5,58 | 14,98 |
| PSDB | | | | | | | | | | | |
| 1997 | 4,94 | 0,51 | 23,08 | 3,68 | 26,40 | 6,97 | 0,31 | 9,43 | 0,10 | 5,35 | 18,44 |
| PSDB | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 5,02 | 4,99 | 18,47 | 4,51 | 28,58 | 8,27 | 0,27 | 9,08 | 1,42 | 5,83 | 12,64 |
| PSDB | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 5,09 | 2,45 | 17,40 | 4,74 | 30,65 | 8,12 | 0,56 | 7,66 | 0,58 | 7,09 | 14,38 |
| PSDB | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 4,62 | 1,40 | 16,37 | 5,82 | 31,76 | 6,46 | 0,80 | 10,76 | 0,06 | 5,48 | 15,76 |
| PDT | | | | | | | | | | | |
| 1997 | 4,50 | 1,08 | 23,57 | 3,09 | 27,32 | 7,46 | 1,51 | 12,54 | 1,34 | 3,04 | 14,03 |
| PDT | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 4,43 | 0,94 | 24,51 | 3,34 | 28,17 | 7,32 | 1,89 | 7,42 | 1,10 | 3,02 | 17,27 |
| PDT | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 4,49 | 0,66 | 24,48 | 3,03 | 31,39 | 5,81 | 1,29 | 7,67 | 0,78 | 3,01 | 16,85 |
| PDT | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 3,99 | 0,47 | 21,35 | 3,05 | 33,61 | 7,01 | 1,35 | 8,08 | 1,69 | 3,08 | 15,88 |

Adm. e Plan. = Administração e Planejamento; Cult. = Cultura; Hab. e Urb. = Habitação e Urbanismo; Sanea. = Saneamento; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência.

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

No gráfico 29 chamam-nos a atenção as funções Administração e Planejamento e Transporte. No primeiro caso, os gastos dos municípios administrados pelo PFL caíram sistematicamente, saindo de um patamar de pouco mais de 20% no primeiro ano, e chegando a pouco mais de 14% em 2000. O mesmo aconteceu com as administrações do PTB, cujos gastos iniciaram com 17,33% em 1997 e caíram para 8,88% em 2000. Na verdade, em todos os casos houve queda, mas nenhuma delas foi tão acentuada como nestes dois exemplos. Em relação à segunda função mencionada, ressaltamos que somente as

administrações do PTB tiveram os gastos acima de 20%, chegando a superar os 30% em 2000. A tabela 30 aponta todos os percentuais deste gráfico.

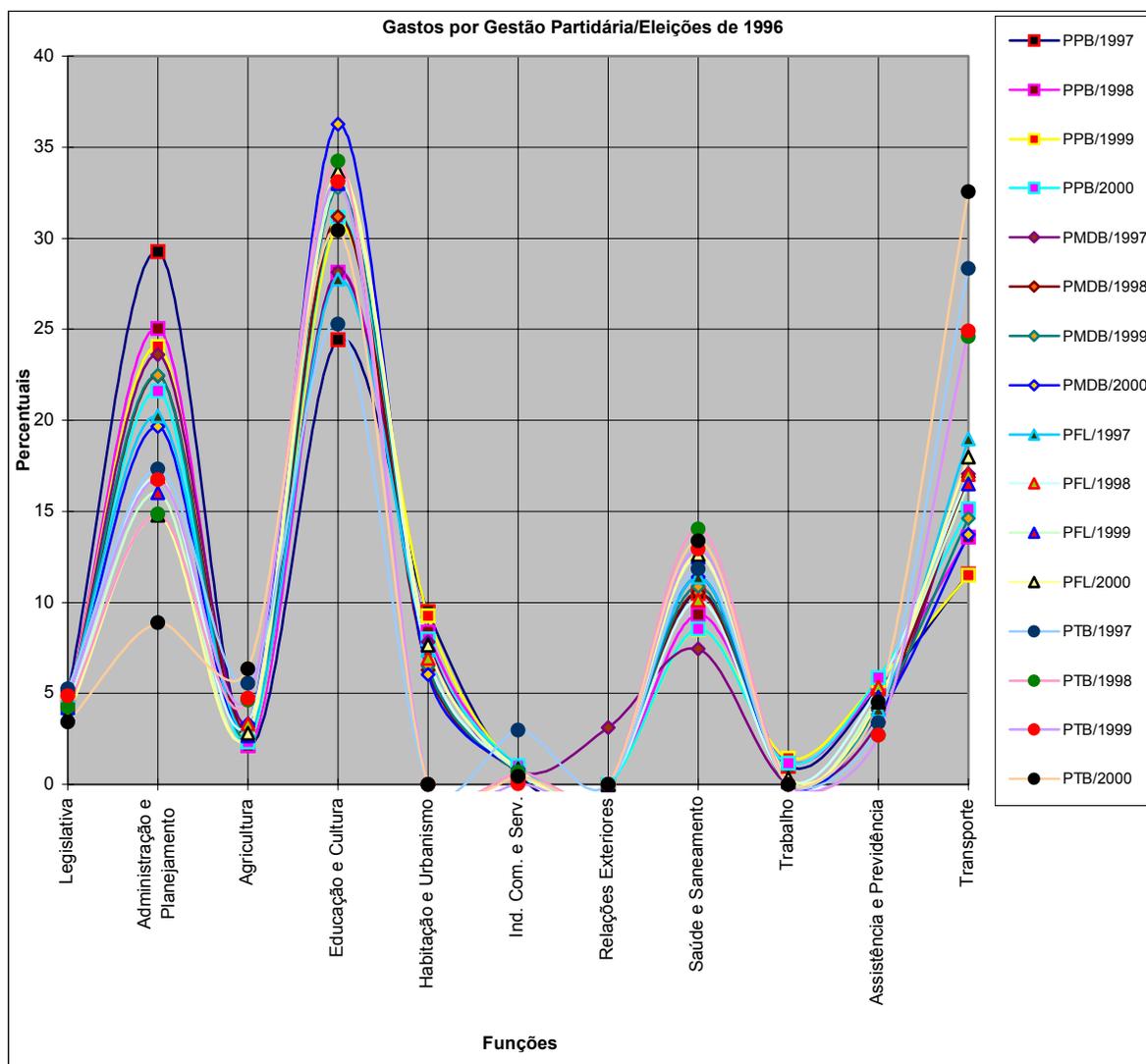


Gráfico 29: Gastos do PPB; PMDB; PFL e PTB na gestão 1997 – 2000

Tabela 30: Gastos dos partidos políticos PFL; PPB; PTB e PMDB.

| | Legislativa | Adm. e Plan. | Agricultura | Educação e Cult. | Hab. e Urb. | Ind. Com. e Serv. | Rel. Ext. | Saúde e Sanea. | Trabalho | Assist. e Prev. | Transporte |
|-------------|-------------|--------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-----------|----------------|----------|-----------------|------------|
| PFL 1997 | 4,86 | 20,22 | 2,92 | 27,76 | 7,36 | 1,01 | 0,00 | 11,37 | 0,20 | 4,12 | 18,98 |

| | | | | | | | | | | | |
|------|------|-------|------|-------|------|------|------|-------|------|------|-------|
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 4,42 | 16,91 | 3,32 | 33,47 | 6,94 | 0,78 | 0,00 | 10,12 | 0,21 | 5,34 | 17,03 |
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 4,23 | 16,03 | 2,69 | 32,99 | 7,70 | 0,73 | 0,00 | 12,48 | 0,15 | 4,81 | 16,49 |
| PFL | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 3,81 | 14,77 | 2,81 | 33,65 | 7,64 | 0,85 | 0,00 | 12,62 | 0,34 | 4,53 | 17,96 |
| PPB | | | | | | | | | | | |
| 1997 | 4,90 | 29,25 | 2,17 | 24,44 | 9,51 | 0,52 | 0,00 | 10,49 | 0,98 | 5,24 | 11,58 |
| PPB | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 4,48 | 25,04 | 2,12 | 28,14 | 8,36 | 0,89 | 0,01 | 9,32 | 1,24 | 5,60 | 13,60 |
| PPB | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 4,50 | 24,04 | 2,42 | 30,59 | 9,26 | 0,83 | 0,00 | 8,52 | 1,45 | 5,68 | 11,49 |
| PPB | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 4,19 | 21,61 | 2,34 | 31,14 | 8,01 | 1,02 | 0,00 | 8,54 | 1,16 | 5,86 | 15,12 |
| PTB | | | | | | | | | | | |
| 1997 | 5,25 | 17,33 | 5,57 | 25,28 | 0,00 | 2,98 | 0,00 | 11,85 | 0,00 | 3,39 | 28,35 |
| PTB | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 4,24 | 14,87 | 4,63 | 34,24 | 0,00 | 0,68 | 0,00 | 14,02 | 0,00 | 2,71 | 24,61 |
| PTB | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 4,86 | 16,74 | 4,72 | 33,11 | 0,00 | 0,03 | 0,00 | 12,92 | 0,00 | 2,70 | 24,92 |
| PTB | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 3,42 | 8,88 | 6,35 | 30,44 | 0,00 | 0,43 | 0,00 | 13,38 | 0,00 | 4,54 | 32,56 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 1997 | 4,44 | 23,59 | 3,26 | 28,14 | 7,82 | 0,75 | 3,11 | 7,46 | 0,07 | 3,43 | 17,03 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 1998 | 4,03 | 22,43 | 3,14 | 31,17 | 6,28 | 0,73 | 0,00 | 10,52 | 0,04 | 4,08 | 16,88 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 4,31 | 22,48 | 2,63 | 32,75 | 6,52 | 0,71 | 0,00 | 10,89 | 0,04 | 4,22 | 14,61 |
| PMDB | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 4,17 | 19,65 | 3,33 | 36,27 | 6,03 | 0,85 | 0,00 | 11,39 | 0,02 | 3,86 | 13,71 |

Adm. e Plan. = Administração e Planejamento; Cult. = Cultura; Hab. e Urb. = Habitação e Urbanismo; Ind. Com. e Serv. = Indústria, Comércio e Serviços; Rel. Ext. = Relações Exteriores; Sanea. = Saneamento; Assist. e Prev. = Assistência e Previdência.

Fonte: Dados obtidos nesta pesquisa

Já o gráfico 30 contempla todos os partidos políticos que estavam no poder neste período. Embora a visualização seja um pouco confusa, os reflexos apontados pelos dados nos indicam que todos os movimentos, com poucas exceções, vão ao mesmo sentido.

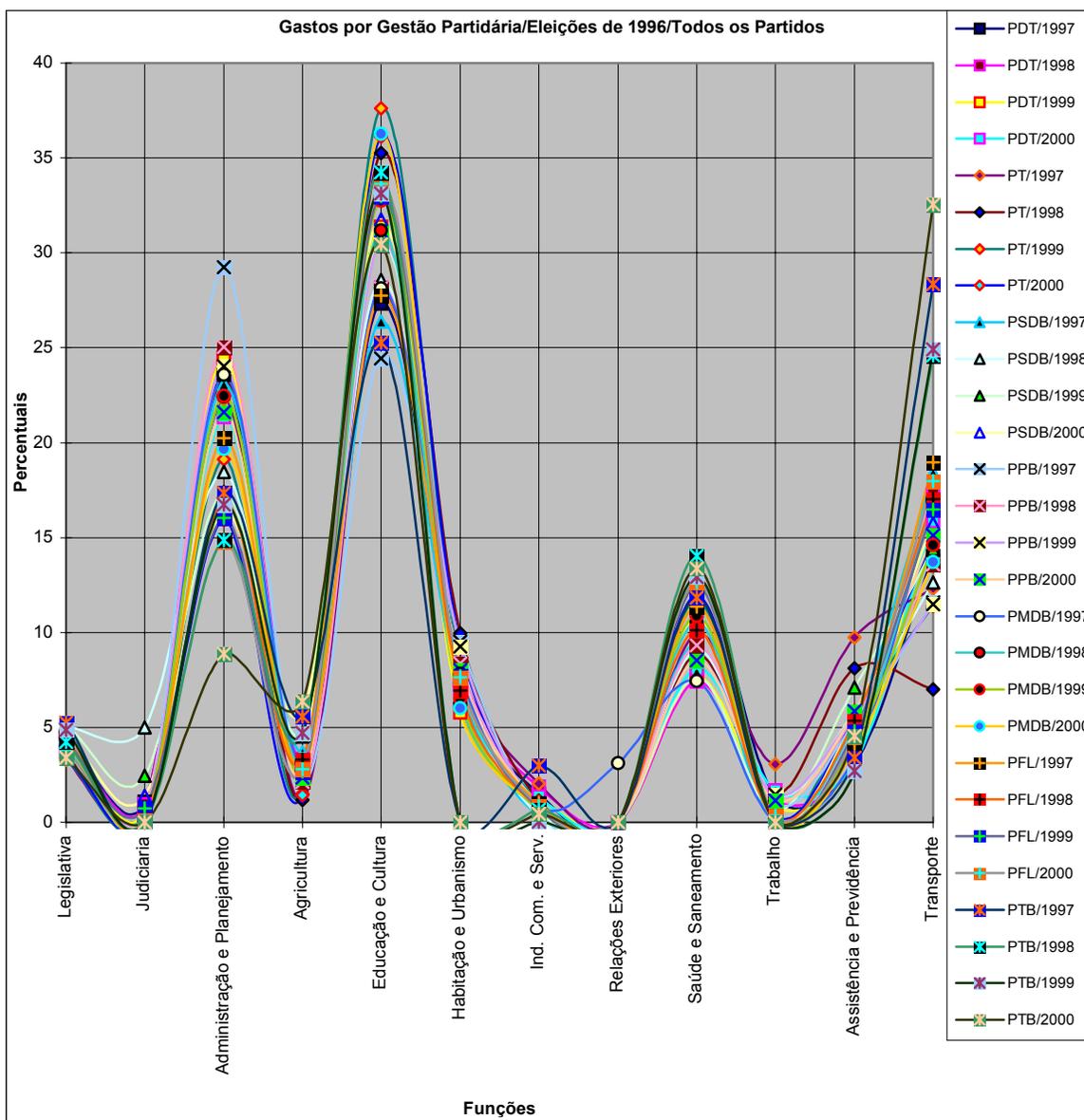


Gráfico 30: Gasto de todos os partidos na gestão 1997 – 2000

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da receita dos municípios pode contribuir eficazmente para a autonomia da sua administração, mas é bem provável que ao fortalecimento econômico dos municípios não corresponda idêntico reforço de sua autonomia política. Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle. LEAL (1997, p.121).

Quando analisamos dados concretos, através de pesquisas empíricas e variáveis estatísticas, acabamos deixando muitas questões sem respostas que só podem ser melhor trabalhadas e respondidas através de métodos qualitativos. Assim, foi possível levantar muitos aspectos importantes do perfil dos gastos públicos em Santa Catarina na última década, as “preferências” alocativas dos partidos políticos quando ocupam o executivo municipal, dos municípios pequenos, médios e grandes, e as áreas mais privilegiadas pelos investimentos.

Desta forma incluímos em nosso segundo capítulo, uma parte introdutória de alguns temas, entre os quais o processo de descentralização, principalmente fiscal, que é discutido, em meados do século passado por Victor Nunes Leal, em sua obra clássica, “Coronelismo, Enxada e Voto”, onde o autor faz verdadeiras apologias ao municipalismo. Mas o “atual” processo, ao qual o Brasil está submetido, tem seus passos mais firmes no final dos anos 70, início da década de 80, e culmina com a Constituição de 88 que é, em seus escritos, extremamente descentralizadora.

Foi possível observar também, que embora a nova Constituição desencadeasse o processo de descentralização, sua implementação, de fato, avançou de maneira descompassada e desordenada, devido à falta de uma política nacional de descentralização, o não entendimento do processo e ainda as confusões dos papéis a serem seguidos por municípios, estados e União. A descentralização também não foi acompanhada de uma política de melhor distribuição de renda, que se compatibilizasse com as desigualdades regionais.

Concomitante a este processo, o federalismo construído no Brasil acabou sofrendo conseqüências já que também era causa destas confusões. Conseqüências, sobretudo pelas as imensas desigualdades regionais que contribuem para o agravamento das disputas entre entes da Federação, em uma luta desigual, da mesma forma que não vem acompanhado de uma concepção de valores e vira campo de negociatas regionais. Mas também é causa, pois devido ao tamanho do país e às diferenças, sociais, econômicas e culturais, que permeiam a estrutura federal, é utilizado, segundo Souza (1999) para amortecer as disparidades regionais.

Já o sistema de proteção social alcançado no Brasil, mostrou-se ineficiente e ineficaz, por ser formado por várias políticas desconexas e de base insustentável. Seus resultados geraram insuficiências sociais e atenuaram ainda mais as desigualdades sociais.

No terceiro capítulo, onde traçamos o perfil dos gastos públicos por tamanho de municípios e construímos o *ranking* das preferências alocativas das 16 funções de governo, constatamos que, independentemente do tamanho do município, as principais preferências alocativas não se alteraram. As funções Educação e Cultura, Administração e Planejamento, Transporte, Saúde e Saneamento e Habitação e Urbanismo, foram as cinco primeiras colocadas, variando muito pouco suas posições. A primeira, em todos os casos, foi Educação e Cultura, seguida de Administração e Planejamento e Transporte, que se alternaram na segunda colocação, o mesmo acontecendo com as funções Saúde e Saneamento e Habitação e Urbanismo, respectivamente quarta e quinta colocadas no *ranking*, com poucas alternâncias de posições.

Através destes dados algumas, hipóteses podem ser levantadas: Uma delas é que os problemas enfrentados pelos municípios são basicamente os mesmos, com exceções das áreas intermediárias, nas quais os problemas específicos afloram. Este é o caso de pequenos municípios (até 20.000 habitantes) que na grande maioria, tem a agricultura como sua base econômica. Neste caso, há maiores investimentos nesta área, e os problemas habitacionais parece não estarem muito presentes, pois os gastos nesta função são pífios. Já nos maiores municípios (com mais de 50.000 habitantes) as preocupações com Habitação e Urbanismo são maiores, refletindo quiçá um problema de “inchaço” e “favelização” comum nas médias e grandes cidades. Isto não acontece nos pequenos municípios, que a julgar pelos números de sua população, apresentaram um grande êxodo rural, embora, conforme

mostramos na tabela 3, houvesse um expressivo aumento no número destes municípios. Mas este tipo de estudo e argumentos, não são significativos para o nosso trabalho.

Nossa hipótese de que os gastos se comportam de maneira diferenciada devido ao tamanho dos municípios, acabou não obtendo respaldo nos dados empíricos, o que não quer dizer que esta seja descartada, mas para sua comprovação padecemos de uma pesquisa qualitativa sobre estes dados, onde possamos incluir, inclusive, os sub-programas de cada função.

Já no quarto capítulo, nossa hipótese foi confirmada, uma vez que as funções de cunho sociais obtêm os investimentos dos municípios. Os dados nos mostraram que as políticas de cunho social são as que mais recebem investimentos. Estas políticas, que no começo da década representavam menos de 40% do total dos gastos, em igualdade com as políticas estruturadoras, acabaram a série com o equivalente à metade de todos os gastos e mais de 20 pontos percentuais acima das demais.

Aqui, podemos lançar como hipóteses, que os resultados da descentralização e as circunstâncias favoráveis, dos últimos anos, ajudaram a elevar os gastos. A expansão econômica pode ter sido uma das razões, pois no período 1993 a 1996, o PIB teve uma expansão média de 4,3 % a.a. Outro fator que pode ter influenciado foi a queda da inflação.

Finalmente no quinto capítulo, pudemos elaborar o perfil dos gastos públicos e as preferências alocativas dos partidos políticos quando estão no poder. Neste caso, nossa hipótese era que *haveria diferenças entre os partidos de esquerda em relação aos de direita e de centro, em suas preferências por determinadas funções*. Ao analisarmos os dados, percebemos que embora haja diferenças, em termos de valores nominais muito grandes, ora em favor de um, ora em favor de outro, notamos que elas acabam sendo absorvidas pelos dados, como demonstram as linhas dos gráficos, que estão sempre em no mesmo compasso. É possível perceber que os gastos aumentam ou diminuem de forma cíclica, e em todos os municípios ao mesmo tempo. Isto nos mostra que estes ciclos independem do partido político que está no poder.

Também havíamos levantado a hipótese de que os municípios estão “engessados” e sendo quase que completamente dependentes da União e estado, e que pela fragilidade econômica e conjuntura nacional não conseguem reagir, devido a suas baixas capacidades

de gerarem recursos próprios. Nossa hipótese foi refutada pelos dados, apesar de não ser descartada sua confirmação através de pesquisas qualitativas.

Nesta linha de pensamento, podemos então afirmar que as preferências alocativas independem das preferências ideológicas. Nas administrações públicas, todos os partidos acabam agindo de maneira semelhante em suas preferências alocativas.

A autonomia política local é precária, principalmente devido à falta de recursos para atender o anseio social da população. “O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. A renúncia, ao menos temporária, de certas prerrogativas costuma ser o preço da ajuda, que nem sempre se inspira na consideração do interesse público sendo muitas vezes motivadas pelas conveniências da militância política”. (LEAL, 1997, p. 210).

Algumas das questões não aprofundadas aqui, será objeto de trabalhos futuros, nos quais pretende-se fazer uma avaliação das políticas públicas dos municípios de Santa Catarina na década de 90, pois, a partir destes dados quantitativos, poderemos analisar o reflexo destes investimentos em algumas políticas sociais, através dos indicadores sociais. Quanto aos aprofundamentos qualitativos das questões elencadas aqui, espera-se que sejam trabalhadas em outras pesquisas menores e pontuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG. **Os Gastos Públicos Federais com as Políticas Sociais.** In: Cadernos ABONG - Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social-2 - Série Especial. Brasília, outubro de 1995.

ABRUCIO, Fernando L. **Os Barões da Federação.** Lua Nova, vol. 33, pp.165-183, 1994.

AFFONSO; P.L.B. Silva (org.), **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados.** São Paulo, FUNDAP, pp. 19-38.

AFONSO, Rui da Silva, SILVA, Luiz B. (Org). **Reforma Tributária e Federação.** São Paulo, FUNDAP/UNESP, 1996. Série Federalismo no Brasil.

ÁLVARES AFONSO, De Brito; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org). **Descentralização e Políticas Sociais.** São Paulo: FUNDAP, 1996. Série Federalismo no Brasil.

ANDRADE, Ilza A. L. **Descentralização e Poder Municipal no Nordeste, os dos lados da nova moeda.** In: SOARES, José Arlindo. O Orçamento dos Municípios Brasileiros, Brasília, Paralelo 15, 1998.

AFONSO, José Roberto; LOBO, Thereza. **Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias.** Trabalho apresentado no Tinker Forum on the Role of the State in Latin America and Caribbean, Cancún, México, 24-26 de outubro, 1996.

AFONSO, José Roberto. **Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil.** Santiago, Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

ALÉM, Ana Cláudia de; GIAMBIAGI, Fabio. **As Finanças Municipais na Década de 90: O Caso da Cidade do Rio de Janeiro - Retrospecto 1993/1996 e Simulações para 1997/2000.**

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. **Federalismo e Políticas Sociais**, In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, pp.88-108, 1995.

ANDRADE, Regis de Castro. (org.). **Processo de Governo no Município e no Estado: Uma Análise a Partir de São Paulo.** São Paulo: EDUSP, 1998.

ARAÚJO, Tânia B. de. **Descentralização e Participação na Reforma Agrária: um processo em discussão.** In: LEITE, Pedro S., et al. (orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável.** Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 11, nº 31, pp. 44-66, 1996.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** RBCS [online], jun. 1999, vol.14, no.40 [citado 27 Setembro 2002], p.111-141. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-6909.

BLANCO, Fernando Andrés. **Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: Determinantes Políticos e Efeitos sobre os Indicadores Socioeconômicos dos seus Estados.** Rio de Janeiro.

BORGES, André. **A Retórica da Eficiência: As Políticas de Ajuste Fiscal na Bahia**. Dissertação de Mestrado, NPGA/UFBA, 2000.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **Eleições e Sistema Partidário em Santa Catarina (1945-1979)**. Editora da UFSC, Florianópolis, 1990.

CASTRO, Maria H. G.; FARIA, Vilmar. **Política Social e Consolidação Democrática no Brasil**. In: O Estado e as Políticas Públicas na transição Democrática . São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

CASTRO, Maria Helena G. de. **Descentralização e Política Social no Brasil: As Perspectivas dos Anos 90**. Espaço & Debates, nº 32, NERU, pp. 80-87, 1991.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. **Finanças Públicas no Nível Local de Governo**. XXII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 1988.

COLAÇO, Roberto Luiz. **Inovações Institucionais em Gestões Participativas: Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) Para Romper Com Formas Tradicionais de Gestão e Impulsionar A Formação de Esferas Públicas Democráticas**: (Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política - UFSC) Florianópolis, junho de 1999.

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DOWBOR, Ladislau. **Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços**. In: **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo: Cortez, USF-IFAN, 1996, p. 55-75.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. Revista USP, São Paulo, n.17, p.86-101, mar./mai. 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam; ARRETCHE, Marta. **Descentralização e Políticas de Combate a Pobreza, Observações Sobre o Caso Brasileiro.** Centro de Analisis de Políticas Públicas, abril de 1995.

FACHIN, Robert; CHANLAT, Alain. **Governos municipal na América Latina: Inovações e Perplexibilidades,** Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1998.

FELICISSIMO, José Roberto. **A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva.** São Paulo em Perspectiva, 8 (2), 1994.

FIGUEIREDO, A.C; LIMONGI, F. **Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, n. 29, out., p.175-200.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 – 1994.** Dados, vol.38, n.3, 1995a.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: FAPESP, 1998.

FIORI, José Luiz. **O Federalismo diante do Desafio da Globalização.** In: R.B.A, 1995.

GARCIA, Ronaldo Coutinho: **Descentralização: Um processo a ser acompanhado e avaliado (ou finja que eu finjo ao faça que nós vemos)** Texto para discussão n. 364 – IPEA – Janeiro de 1995.

GENRO, Tarso. **Combinar Democracia Direta e Democracia Representativa.** In: Desafios do Governo Local: o modo petista de governar. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 14-31.

GENRO, Tarso. **O novo espaço público.** Folha de São Paulo, 09/06/1996.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Dinâmica Recente das Economias Regionais Brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, vol. 9, nº 3, pp. 24-37, 1995.

IPEA. **Atlas Regional das Desigualdades**. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, 1997.

_____. **O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Brasília, 1993.

IPEA. **O Novo Pacto Federativo**. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro/Brasília, IPEA/PNUD, 1996.

IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas**. Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília, vol.4,1995 .

KAUFMAN, Robert R; SEGURA-UBIERGO, Alex (2001), **Globalização, Política Interna e Gasto Social na América Latina: uma análise de corte transversal com série temporal, 1973-1997**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol 44, n. 3, pp.435-479.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Descentralização, Formulação e Implementação de Políticas Públicas**, 3^o Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política 28 - 31 julho 2.002 – UFF – Niterói.

KUGELMAS, Eduardo; Sola, Lourdes. **Descentralização Federativa e Reforma do Estado**. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu - MG, 1999.

_____. **Política Econômica, Governabilidade e Regime Federalista**. XXI Encontro Anual da ANPOCS, 27-31 de Outubro, Caxambu – MG – GT Política e Economia. 1999.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso**. Monitor Público, vol. 8, nº 3, pp. 27-35, 1996.

MARQUES, Eduardo C. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados**: Revista Dados v. 43, n.2 RJ. 2000.

MELO, Marcus André. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e ‘Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?’**. São Paulo em Perspectiva, vol. 10, nº 3, pp. 11-20, 1996.

MUSSOI, Eros Marion. **Estado, descentralização, políticas públicas e novas instâncias participativas: o caso da agricultura em Santa Catarina**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, Edição Especial Temática, p.11-39, 1999.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**. Brasília: ENAP; Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PINTO, Celso. **A Rebelião dos Estados**. Folha de S. Paulo, 11 de outubro, 1996.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social -Copenhague 1995**. Brasília,1995.

REZENDE, Fernando. **Descentralização e Eficiência: A Tomada de Decisões para o Desenvolvimento sob a Constituição de 1988**. In PNUD (org.), Políticas de Desenvolvimento para a Década de Noventa. Brasília, PNUD, pp. 141-167, 1990.

_____ **Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios**, julho de 1997.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Instituições Políticas e Gastos Públicos: o papel do Estado e o problema da desagregação.** Trabalho apresentado no 3^o Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 28 - 31 julho 2002 – UFF – Niterói

RODRIGUES, Leôncio Martins Rodrigues, **Direita, centro, esquerda: bases sociais dos partidos no parlamento,** UNICAMP.

SANTOS, Fabiano. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

SATO, Ademar K. **O Interesse pela Descentralização.** In: Anais do Seminário Municipalização de Políticas Públicas. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro. IBAM, p.9-22, 1993.

SANTOS, M.H. de C. **Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente.** Dados. Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.

SCHATTAN COELHOI, Vera. **Poder Executivo e Reforma da Previdência Social na América Latina.** Trabalho apresentado no Grupo de Política do CEBRAP, São Paulo, 2001.

SEIBEL, J. Erni. **Administração e cultura ético-política.** Sequência, n.º 26, julho 1993, p. 59-63.

SEIBEL, J. Erni. **Cultura Política, Ética e Gestão Pública.** Revista ANPAD, v. 3, Curitiba, 1994.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões.** Revista BNDES 6 (12), 1999.

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

SOARES, Arlindo José. **Poder Municipal, Participação, Descentralização e Políticas Públicas Inovadoras**. CJC-UFBA, 1997.

SOUZA, Celina. **Demandas Regionais e Locais no Processo Decisório Nacional**. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu - MG, 1999.

_____. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. Dados 44 (3): 513-560, 2001a

_____. **Instituições Políticas Estaduais: Democratização, Federalismo e Descentralização**. Trabalho apresentado no XXV Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu - MG, 2001b.

_____. **Reinventando o Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização**. São Paulo em Perspectiva, vol. 10, nº 3, pp. 38-52, 1996a.

_____. **Dez anos de descentralização: A experiência dos municípios brasileiros**. In.

_____. **Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições: Situação e Perspectivas da Federalização do Desenvolvimento**. Revista de Administração Pública, vol. 26, nº 3, pp. 15-35, 1992.

_____. **Instituições Políticas Estaduais Em Um Contexto Federativo: Coalizões Eleitorais E Ajuste Fiscal**. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP Grupo: Estado e Políticas Públicas Niterói, RJ 28-31 de julho de 2002, 1992.

_____. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização**, Dados v. 41 n.3 Rio de Janeiro 1998.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. **Argumentos em Torno de um "Velho" Tema: A Descentralização.** Dados v. 40 n. 3 Rio de Janeiro 1997

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira.** In: BIB, Rio de Janeiro, n. 28, pp.3-41, 2. Semestre de 1989, 1989.