

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DESENVOLVIMENTO
SOCIAL – PPGDS

Mônica Nascimento e Feitosa

GESTÃO EM GOVERNOS MUNICIPAIS: ESTUDO COMPARATIVO
DAS ANÁLISES E EVIDÊNCIAS DOS ÍNDICES DE
RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO

MONTES CLAROS/MG
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DESENVOLVIMENTO
SOCIAL – PPGDS

Mônica Nascimento e Feitosa

GESTÃO NOS GOVERNOS MUNICIPAIS: ESTUDO COMPARATIVO
DAS ANÁLISES E EVIDÊNCIAS DOS ÍNDICES DE
RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO.

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES, como requisito final para obtenção da titulação de mestre.

Constituição da Banca Examinadora para defesa em 30/03/2012 às 16hs:

Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo – orientador (PPGDS-UNIMONTES)

Prof. Dra. Luciene Rodrigues – Professora avaliadora (PPGDS-UNIMONTES)

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmerman – Professor avaliador (UFBA)

MONTES CLAROS/MG
2012

F311g Feitosa, Mônica Nascimento e.
Gestão em governos municipais: [manuscrito]: estudo comparativo das análises e evidências dos índices de responsabilidade fiscal, social e de gestão. / Mônica do Nascimento e Feitosa. – 2012.
176f. : il.

Bibliografia: f. 163-172.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2012.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo.

1. Gestão pública — Montes Claros (MG). 2. Políticas públicas. 3. Responsabilidade fiscal. 4. Responsabilidade social. I. Theóphilo, Carlos Renato. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. VI. Título: Estudo comparativo das análises e evidências dos índices de responsabilidade fiscal, social e gestão.

RESUMO

O Estado, através da gestão governamental, executa papéis nos vários contextos históricos e no atual cenário do mundo globalizado. As Políticas Públicas se constituem na forma preconizada para realização das ações e não-ações do governo, notadamente nas esferas local e regional. Em que pese isto, grande parte das ações dos governos estão deslocadas para instrumentos da política econômica como as políticas de ajustes fiscais, as políticas monetárias e as de rendas, ou as políticas de gerenciamento da máquina estatal. Outras políticas operacionalizam agendas de direcionamento para a intervenção e otimização das demandas, todas tendo como base a estrutura da legalidade, em especial a Lei Complementar nº 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Aborda-se neste trabalho, o contexto do Estado Democrático de Direito e das decisões de Políticas Públicas realizadas pelos governos na adoção das políticas fiscais, de gestão e de atendimento às questões sociais, envolvendo argumentações quanto as influências internas como a teoria da ação e da racionalidade humana, especificando a responsabilidade do gestor neste contexto. Aborda-se, ainda, os fatores externos que influenciam as questões políticas brasileiras e dificultam as gestões. A problemática que se apresenta é que existe um *trade-off* entre optar por atender responsabilidades fiscais e de gestão com base na estrutura racional-legal em contraposição as responsabilidades sociais. A forma adotada para avaliar essas responsabilidades foi a sistemática da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que efetivou estudos sobre índices e indicadores das responsabilidades fiscal, de gestão e social (IRFGS/CNM) nos municípios brasileiros, sendo aqui proposto a reaplicação da metodologia na Microrregião de Montes Claros/MG, no período de 2002 a 2009, através da pesquisa quanti-qualitativa, com estudo comparativo. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, documental e empírica como forma de se analisar estas responsabilidades. Os estudos indicaram que nos períodos analisados houve oscilações na apuração do Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) e no Índice de Responsabilidade de Gestão (IRG) de 2002 a 2009 e evolução do Índice de Responsabilidade Social (IRS) a partir de 2004. E que, apesar da constatação da existência do *trade-off*, com grande frequência foram encontrados casos de municípios que conseguiram unir responsabilidade fiscal, em atendimento à imposição racional-legal da LRF, com bons resultados na gestão e nas áreas sociais vinculadas à educação e saúde: há indicativos de responsabilidade fiscal aliada à responsabilidade social em 50% dos municípios da Microrregião M.Claros.

Palavras-chave: Gestão pública. Responsabilidades. Políticas Públicas. Responsabilidade Fiscal. Responsabilidade Social. Montes Claros/MG.

ABSTRACT

The State, through governance, performs held rolers in various historical contexts and current scenario of the globalized world. Public policies that are advocated in order to carry out the actions and non-government actions, especially at the local and regional level. Despite this, most of the actions of governments are shifted to economic policy instruments such as fiscal adjustment policies, monetary policies and the financial, or management policies of the state machine. Other actions operationalize political agendas targeting for intervention and optimization of social demands, all based on the framework of legality, in particular the Supplementary Law No. 101 / 2000, the so-called Fiscal Responsibility Law (LRF). Approach to this work, the context of the democratic state law and the decisions of public policy undertaken by governments in the adoption of fiscal policies, management and service to social issues, involving arguments as the internal influences such as the theory of human action and rationality (public choice), specifying the responsibility the manager. Covers are also external factors that influence the political issues in Brazil and hamper efforts. The problem that presents itself is that there is a trade-off between choose to meet fiscal responsibilities and management structure based on rational-legal versus social responsibilities. The form used to assess these responsibilities was the scheme of the National Confederation of Municipalities (CNM) that has performed comparative studies on indices and indicators of fiscal responsibility, and social management (IRFGS / CNM) in Brazilian cities, here is the reapplication of the methodology proposed in the microregion of Montes Claros / MG in the period 2002 to 2009, through quantitative and qualitative research, with a comparative study. Used literature, documentary and descriptive statistics as ways of analyzing these responsibilities. Studies have indicated that there were fluctuations in the periods analyzed in the calculation of the Fiscal Responsibility Index (SRI), Index of Management responsibility (IRG) from 2002 to 2009 and evolution of the Social Responsibility Index (SRI) from 2004. And that, despite the finding of the existence of trade-off, very often are found cases of municipalities linking fiscal responsibility, in response to the imposition of rational-legal LRF, with good results in management and social areas related to education and health: there are evidences of fiscal responsibility coupled with social responsibility in 50% of the municipalities of Microregion M.Claros.

Keywords: public management. Responsibilities. Public Policy. Fiscal Responsibility. Social Responsibility. Montes Claros MG /.

*O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.*

(João Guimarães Rosa)

AGRADECIMENTOS

A Deus toda honra e toda glória, porque diante de todas as adversidades, de todas as dificuldades, de todos os momentos difíceis e dos momentos de alegria também, ELE me conduziu pela mão, fazendo de mim um exemplo vivo das palavras bíblicas: “Tudo posso N’aquele que me fortalece” (FILIPENSES, 4:13).

Aos meus pais, Etelvina Rosa Leite (*in memoriam*), mãe dedicada e determinada, guerreira incansável e Raimundo Nascimento Leite, pai presente, catrumano acostumado aos gostos e cheiros do cerrado, guerreiro incansável, por me terem dado a vida, ensinado o significado dela e a ser guerreira. Aos meus familiares, minhas amadas irmãs de ferro, minha sobrinhada toda, meus cunhados, meu irmão, meus primos, todos: perdoem-me pelos momentos de ausência e obrigada pela força, mesmo quando diziam: “Estudando de novo!!! Você não pára de estudar nunca?”.

As minhas lindas filhas, partes do meu ser: Ana Carolina e Gabriela Maria, em poucas palavras expressei o imenso amor que tenho; por vocês o tudo, o nada e o talvez...sempre!

Aos colegas do Mestrado, por dividirem comigo esse espaço e tempo chamado “vida”. Por todos os momentos, pela troca de ideias e favores, pelos apoios e palavras de ânimo, pelas piadinhas em sala de aula, pelas viagens, pelo companheirismo, pelas cervejas, pela convivência...enfim, por tudo! Cometeria injustiça se os denominasse aqui, porque cada um, cada uma, deixou um pouco de si comigo ou levou um pouco de mim...

Agradeço aos Professores do PPGDS/UNIMONTES, que propiciaram, com seus ensinamentos, uma relevante contribuição para o meu aprimoramento pessoal e para o aperfeiçoamento das perspectivas de pensar de uma forma abrangente o fenômeno do desenvolvimento social, em especial agradeço ao Professor Dr. Antônio Dimas por ter ampliado os meus horizontes de pesquisa no campo sociológico. Igualmente, sou grata às funcionárias da secretaria do PPGDS/UNIMONTES, pelo profissionalismo, disponibilidade e constante atenção.

A CNM, em especial ao Sr. Eduardo Stranz, por ter disponibilizado dados e ter esclarecido as dúvidas da metodologia ferramenta deste trabalho levantando as questões que permeiam as responsabilidades de um gestor no campo fiscal, de gestão e social.

Julgo que, notadamente pela orientação qualificada e pelas contribuições essenciais que se vinculam mais diretamente com a presente Dissertação, tenho um débito especial com o Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo, que por vezes se fez presente como orientador, colega e amigo; com pesos e medidas diferenciadas que me conduziram a este momento ímpar. Eu agradeço profundamente.

E o débito de gratidão se estende aos componentes da minha banca de qualificação e agora de defesa, ambos doutores, embora em áreas diferenciadas, nas Ciências Econômicas e nas Ciências Sociais, mas mostram a singularidade de defenderem as Ciências Sociais Aplicadas em uníssono. Assim, deixo um especial agradecimento aos professores doutores Luciene Rodrigues e Clóvis Zimmerman, seres humanos especiais na arte de ensinar e na simplicidade da conduta pessoal, que contribuíram sobremaneira nos apontamentos para o direcionamento deste trabalho.

Relato que, as expectativas iniciais em relação ao PPGDS foram ultrapassadas, em aprendizado e em convivência e as limitações acaso aqui expostas, se devem às questões de ordem pessoal que me fizeram pressionada na lida diária, nos afazeres e no ambiente acadêmico.

Penso ser necessário agradecer aos meus ilustres e ilustríssimos colegas da UNIMONTES. Aos professores, aos chefes de departamento e à coordenação do curso de Ciências Contábeis: pelo apoio, incentivo, força, empurrões, por compreenderem meus momentos de “mestranda”. Aos meus caríssimos acadêmicos por toda a força e incentivo para esta titulação; destaco o bom ânimo de Izael Oliveira Santos, que mesmo como estagiário já denota a grandiosa capacidade de se dedicar à pesquisa científica.

É indispensável manifestar minha gratidão as minhas fiéis escudeiras do Departamento de Ciências Contábeis da UNIMONTES: Prof. Eliana Santos, Prof. Socorro Nassau e Prof. Aparecida Soares.

Aos meus colegas de antes, do Direito, do Fórum, do Contábeis, da Auditoria, da Controladoria Pública, da Prefeitura Municipal de Montes Claros, da Câmara Municipal, da ESURB, de todos os órgãos públicos pelos quais exerci minha profissão: apresento hoje o resultado da somatória das experiências diárias no âmbito público. E haja aprendizado! E haja ainda mais o que apreender!

Aos meus amigos de sempre, obrigada de coração. A todos os que de alguma forma cuidaram de mim nos aspectos físicos, espiritual, intelectual e emocional.

E, finalmente, a uma pessoa especial que passou por minha vida e me fez ser melhor do que sou. Éramos corpo e alma, emoção, mas com os pés no chão, racionalidade emocional. A você, e somente a você, dedico uma frase musical: “ e aonde quer que eu vá...levo você no olhar...” Porque nada é por acaso... E nem tudo é prá sempre...

Tenho consciência que este é “um” trabalho. Não é “o” trabalho. Não está, portanto, findo e acabado. Merece fôlego para outras hipóteses e quicá novos horizontes e resultados.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1 | CONTEXTUALIZAÇÃO, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS DA PESQUISA | 13 |
| 1.2 | RELEVÂNCIA, ESTUDOS ANTERIORES E CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA | 24 |
| 1.3 | METODOLOGIA..... | 27 |
| 1.4 | ESTRUTURA DO TRABALHO | 28 |
| 2 | PAPEL DO ESTADO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO NO CAPITALISMO | 29 |
| 2.1 | TEORIAS SOBRE AS FUNÇÕES DO ESTADO..... | 32 |
| 2.2 | MODELOS DE CAPITALISMO E PAPEL DO ESTADO..... | 35 |
| 2.3 | ESTADO COMO AGENTE NA ECONOMIA E IMPORTÂNCIA PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL | 41 |
| 2.4 | INFLUÊNCIAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO | 48 |
| 2.5 | IDEOLOGIA E O PAPEL DO ESTADO CAPITALISTA NO BRASIL | 52 |
| 3 | POLÍTICAS PÚBLICAS E RESPONSABILIDADES EM GOVERNOS FRENTE À RACIONALIDADE: DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS ÀS QUESTÕES SOCIAIS | 65 |
| 3.1 | TEORIA DA AÇÃO RACIONAL E O ÂMBITO PÚBLICO | 69 |
| 3.2 | POLÍTICAS PÚBLICAS E ARENAS POLÍTICAS | 71 |
| 3.3 | POLÍTICAS PÚBLICAS E RACIONALIDADE | 73 |
| 3.4 | POLÍTICAS PÚBLICAS E A DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA..... | 76 |
| 3.5 | RESPONSABILIDADES DO GESTOR PÚBLICO | 81 |
| 3.6 | DEBATE ATUAL SOBRE RESPONSABILIDADE E RESPONSABILIDADE NA LRF..... | 86 |
| 3.7 | OPÇÃO POLÍTICA PÚBLICA: ALTERNATIVAS E RESPONSABILIDADES DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS | 90 |
| 3.7.1 | <i>Questões Fiscais da LRF segundo Índice de Responsabilidade Fiscal: Endividamento, Suficiência de Caixa, Gasto com Pessoal e Superávit Primário</i> | 95 |
| 3.7.1.1 | Endividamento | 95 |
| 3.7.1.2 | Suficiência de Caixa | 97 |
| 3.7.1.3 | Gasto com pessoal | 98 |
| 3.7.1.4 | Superávit primário | 101 |
| 3.8 | OPÇÃO POLÍTICA PÚBLICA: RESPONSABILIDADES PELA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL | 102 |
| 3.8.1 | <i>Determinações da LRF na Área de Gestão Segundo Índice de Responsabilidade de Gestão: Custeio da Máquina, Gastos com o Legislativo, Esforço de Investimento</i> | 103 |
| 3.8.1.1 | Custeio da máquina | 104 |
| 3.8.1.2 | Gastos com o Legislativo..... | 105 |
| 3.8.1.3 | Investimentos | 106 |
| 3.9 | OPÇÃO POLÍTICA PÚBLICA: LÓGICA DAS POLÍTICAS E RESPONSABILIDADES DE CUNHO SOCIAL | 108 |
| 3.9.1 | <i>Questões sociais da LRF segundo Índice de Responsabilidade Social: Gasto e Desempenho em Educação e saúde</i> | 112 |
| 3.9.1.1 | Saúde | 113 |
| 3.9.1.2 | Educação..... | 114 |
| 3.10 | CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 115 |
| 4 | RESPONSABILIDADES FISCAL, DE GESTÃO E SOCIAL: UM PERFIL COMPARATIVO DOS IRFGS/CNM NA MICRORREGIÃO DE MONTES CLAROS/MG | 117 |
| 4.1 | ANÁLISE DA MICRORREGIÃO M. CLAROS..... | 117 |
| 4.1.1 | <i>Características físico-territoriais da Microrregião M. Claros</i> | 119 |
| 4.1.2 | <i>As questões econômicas da Microrregião M. Claros</i> | 120 |
| 4.1.3 | <i>Aspectos Sócioeconômicos da Microrregião M. Claros</i> | 127 |
| 4.2 | RESPONSABILIDADES DO GESTOR PÚBLICO SEGUNDO METODOLOGIA IRFGS/CNM..... | 130 |
| 4.2.1 | <i>Testes de consistência dos dados</i> | 132 |
| 4.2.2 | <i>Análises dos Índices de Responsabilidade</i> | 133 |
| 4.2.2.1 | Comparativos anuais da Microrregião M. Claros | 133 |
| 4.2.3 | <i>Evolução dos IRFGS/CNM na Microrregião M. Claros</i> | 137 |
| 4.2.4 | <i>Evolução do Índice de Responsabilidade Fiscal da Microrregião M. Claros - 2002 a 2009</i> | 139 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.2.5 | <i>Evolução do Índice de Responsabilidade de Gestão da Microrregião M. Claros- 2002 a 2009</i> | 141 |
| 4.2.6 | <i>Evolução do Índice de Responsabilidade Social da Microrregião M. Claros - 2002 a 2009.</i> | 143 |
| 4.2.7 | <i>Análise comparativa entre indicadores IMRS/FJP da Microrregião M. Claros</i> | 145 |
| 4.2.8 | <i>Análises da evolução dos itens que compõem os indicadores CNM</i> | 146 |
| 4.2.8.1 | <i>Evolução dos itens que compõem os indicadores fiscais</i> | 146 |
| 4.2.8.2 | <i>Evolução dos itens que compõem os indicadores de gestão</i> | 147 |
| 4.2.8.3 | <i>Evolução dos itens que compõem os indicadores sociais em educação e saúde</i> | 148 |
| 4.3 | ANÁLISES DOS RELACIONAMENTOS ENTRE IRFGS/CNM NA MICRORREGIÃO M. CLAROS | 149 |
| 4.3.1 | <i>Relacionamento entre IRF e IRS da Microrregião M. Claros</i> | 149 |
| 4.3.2 | <i>Relacionamento entre IRF e IRG da Microrregião M. Claros</i> | 151 |
| 4.3.3 | <i>Relacionamento entre IRS e Grupos partidários da Microrregião M. Claros</i> | 152 |
| 4.4 | CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO M. CLAROS SEGUNDO IRFGS/CNM (2009) | 155 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 158 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 163 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMF- Anexo de Metas Fiscais
ARF – Anexo de Riscos Fiscais
ARO – Antecipação da Receita Orçamentária
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federal
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMS – Conselho Municipal de Saúde
CNM - Confederação Nacional dos Municípios
COFINS – Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
CSLL – Contribuição sobre o Lucro Líquido
DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DCL – Dívida Consolidada Líquida
DEM - Democratas
EC – Emenda Constitucional
EUA - Estados Unidos da América
FBO – Fórum Brasileiro de Orçamento
FCO – Fundo de Financiamento do Centrooeste
FES – Fundo Estadual de Saúde
FFS – Fundo Federal de Saúde
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FINBRA - Finanças dos Municípios do Brasil
FJP – Fundação João Pinheiro
FMI - Fundo Monetário Internacional
FMS – Fundo Municipal de Saúde
FNE – Fundo de Financiamento do Nordeste
FNO – Fundo de Financiamento do Norte
FPE – Fundo de Participação Estadual
FPM - Fundo de Participação Municipal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDTE – Índice de Desenvolvimento Tributário Econômico
IGA - Instituto de Geociências Aplicadas.
IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
IRF – Índice de Responsabilidade Fiscal
IRFGS/CNM - Índices de responsabilidade fiscal, de gestão e social
IRG – Índice de Responsabilidade de Gestão

IRS – Índice de Responsabilidade Social
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOM – Lei Orgânica Municipal
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
LRS – Lei de Responsabilidade Social
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MIC – Microrregião
NOB – Normas Operacionais Básicas
ODC – Outras Despesas Correntes
ONG - Organização Não-governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP - Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP - Partido Progressista
PPA - Plano Plurianual
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PSD - Partido Social democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PV - Partido Verde
RCL – Receita Corrente Líquida
RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIAFI – Sistema de Administração Financeira
STF – Supremo Tribunal Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SOF – Secretaria Operações Financeiras
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS – Sistema Único de Saúde
TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UFC – Universidade Federal do Ceará
UNB – Universidade de Brasília
UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos
USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Figura 1: As 10 macrorregiões de Minas Gerais (Brasil) | 25 |
| Figura 2: Composição Municipal da Microrregião M.Claros..... | 26 |
| Figura 3: Especificações municipais da Microrregião M.Claros | 118 |
| Gráfico 1: Participação relativa do PIB nominal da Microrregião M.Claros | 121 |
| Gráfico 2: Participação das atividades econômicas da Microrregião M.Claros no PIB - 2008 | 123 |
| Gráfico 3: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRFGS/CNM | 139 |
| Gráfico 4: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRF/CNM | 141 |
| Gráfico 5: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRG/CNM..... | 143 |
| Gráfico 6: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRS/CNM | 144 |
| Gráfico 7: Médias IRS por Grupos Partidários - 2002, 2006 e 2009 | 153 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: <i>Ranking</i> dos países quanto ao IDH/2009 e principais economias mundiais/2009 ... | 46 |
| Tabela 2: Tipos de Políticas Públicas, Formas de Estado e Legitimação dominante | 73 |
| Tabela 3: Transferências de Receita Orçamentária Tributária de Impostos..... | 78 |
| Tabela 4: Comparativos dos Tributos – União Européia, EUA e Brasil (em %) | 93 |
| Tabela 5: Evolução do Resultado Primário do Governo Central e da Administração Pública (% PIB) – 1997 a 2010 | 94 |
| Tabela 6: Limites globais e setoriais da despesa com pessoal - Brasil | 99 |
| Tabela 7: Características Demográficas da Microrregião M.Claros (2010)..... | 120 |
| Tabela 8: Evolução do PIB nominal em R\$ (2002 a 2009)..... | 121 |
| Tabela 9: Proporção do PIB <i>per capita</i> da Microrregião M. Claros em relação a MG e Brasil | 122 |
| Tabela 10: Crescimento Renda <i>per capita</i> mensal - Valor e taxa de crescimento anual (2000 e 2010)..... | 124 |
| Tabela 11: Demonstrativo IDTE/FJP Microrregião M.Claros (2002 e 2009)..... | 126 |
| Tabela 12: Demonstrativo IDH-M e GINI Microrregião M.Claros..... | 129 |
| Tabela 13: Comparativo das Médias IRFGS/CNM (2002/2006/2009)..... | 134 |
| Tabela 14: Comparativo das Médias dos IRFGS/CNM (2008/2009)..... | 136 |
| Tabela 15: Resumo das tendências Comparativas – Microrregião M. Claros (2002 a 2009) | 137 |
| Tabela 16: Médias da Evolução dos IRFGS/CNM - Microrregião M.Claros (2002 a 2009). | 137 |
| Tabela 17: Destaques de avanços e retrocessos na evolução do IRFGS/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)..... | 138 |
| Tabela 18: Médias da Evolução dos IRF/CNM - Microrregião M.Claros (2002 a 2009)..... | 139 |
| Tabela 19: Destaques de avanços e retrocessos na evolução IRF/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)..... | 140 |
| Tabela 20: Médias da Evolução dos IRG/CNM - Microrregião M.Claros (2002 a 2009)..... | 141 |
| Tabela 21: Destaques e avanços na evolução do IRG/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009) | 142 |
| Tabela 22: Médias da Evolução dos IRS/CNM - Microrregião M.Claros IRS (2002 a 2009) | 143 |
| Tabela 23: Destaques e avanços na evolução do IRS/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)..... | 144 |
| Tabela 24: Comparativo/2008 IMRS/FJP x IRS..... | 145 |
| Tabela 25: Evolução dos Indicadores Fiscais/CNM – Microrregião M.Claros..... | 146 |
| Tabela 26: Evolução dos Indicadores de Gestão/CNM – Microrregião M.Claros | 147 |
| Tabela 27: Evolução dos Indicadores Sociais/CNM – Microrregião M.Claros | 149 |
| Tabela 28: Correlação IRF e IRS – Microrregião M.Claros (2002 a 2009) | 150 |
| Tabela 29: Correlação IRF e IRG - Microrregião M.Claros (2002 a 2009) | 151 |
| Tabela 30: Correlação Partidos Políticos/Ideologias X IRS (2002/ 2006/2009) | 153 |
| Tabela 31: Classificação da Microrregião M.Claros – IRF e IRS (2009) | 156 |
| Tabela 32: Classificação da Microrregião M.Claros por grupos – IRF e IRS (2009)..... | 156 |

1 INTRODUÇÃO

*Não me preocupam aqueles que não veem solução;
Os que me preocupam, realmente,
são aqueles que não veem o problema.
(CHESTERTON, “O Príncipe do paradoxo”. 1874-1936)*

1.1 Contextualização, Problematização e Objetivos da Pesquisa

A Gestão orçamentária e financeira do setor público é determinada no Brasil por inúmeras normas legais, visto que, os agentes públicos devem respeitar o princípio da legalidade, conforme art. 37 da Constituição Federal/1988 (CF/88). Assim sendo, o raciocínio do administrador público reforçará a lógica de que, num Estado Democrático de Direito, que não deve servir apenas como uma peça de simulação política, embasado e alicerçado por um sistema legal que garanta a sua validade, a ação precisa estar limitada a um poder de decisão individual racional, tida como responsável e vinculada à lei.

A estrutura burocrática racional-legal é o pressuposto. Mas, as ações dos gestores, no contexto do domínio público estão contidas no espaço onde a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade se conciliam. Por vezes, os tipos ideais¹ de gerenciamento sobressaem-se ou coexistem. Isso ocorre na atualidade. Ocorre uma combinação de condições econômicas, arranjos sociais e estruturas políticas interconectadas que influem e influenciam nos padrões institucionalizados e nas condutas racionais-legais. Clientelismo, corporativismo, assistencialismo e outros aspectos vão determinar o *modus operandi*. Insular a burocracia e efetivar universalidade de procedimentos são meios de conter a irracionalidade inerente às decisões das Políticas Públicas (PP) pelos gestores. (NUNES, 2003; FAORO, 2001).

As regras e a imperatividade legal funcionam como uma forma de compromissar o comportamento dos gestores públicos e orientar as decisões das Políticas Públicas. Na Democracia,² as instituições e suas regras são necessárias para restringir interesses particulares ou pressões de grupos de interesses. As regras não são apenas técnicas, estas por si só não garantem resultado fiscal responsável. As regras fiscais, de gestão e sociais são também políticas. Muitas vezes as regras estão inseridas em arranjos institucionais, mais

¹ “Tipos ideais” está associado ao sociólogo Max Weber, como instrumentos subjetivos de análises do pesquisador para compreensão que servem como guias de fenômenos sociais dentro de uma realidade, aglutinados como tipos que idealmente são perfeitos. (WEBER, 2011).

² A Democracia é um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. (BOBBIO ET ALL, 1983, p. 22).

recentemente em arranjos considerados neoinstitucionais baseados em aspectos políticos, sociológicos, jurídicos e econômicos.

Esse neoinstitucionalismo é reforçado pela Teoria da Escolha Racional Pública, defendida por J. Buchanan, prêmio Nobel da Economia pela sua contribuição para a *public choice*, ao evidenciar que as decisões políticas e econômicas dos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes e interferências cujas decisões racionais sempre levam à manutenção do poder. (TRIGO PEREIRA, 1997).

Ainda que sob influências diversas e diante de questionamentos dessa racionalidade, quanto a forma da conduta, será declarada como antijurídica a ação do gestor público que não estiver expressamente autorizada por lei, esta determinará, inclusive, o momento e o modo autorizado da ação. A administração pública como “criatura da lei”³ só pode esperar que os gestores realizem ações dentro das previsões e permissões legais, sob pena de invalidade dos atos e de responsabilização pessoal ou do próprio órgão estatal.

Neste contexto imperativo da legalidade no gerenciamento da administração pública, expressa nas normas constitucionais e infraconstitucionais, conforme histórico brasileiro, foi preparada em 1995, a “Reforma do Estado”⁴, como forma democrática de inovação para atendimento do desenvolvimento econômico e social diante da globalização. A reforma espelhou-se em resultados de gestão em países como Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Estados Unidos, com a forma de monitoramento de endividamentos e *déficits* junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), visando assegurar a adimplência e a credibilidade estatal em relação aos credores internacionais e como forma de moralizar a administração pública diante dos escândalos de desvio de verbas e corrupção sob os clamores da sociedade. Desse processo de reforma estatal, originaram-se as Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, que trataram, respectivamente, das reformas administrativa e previdenciária.

Por sua vez, o art. 30 da Emenda Constitucional nº 19, que tratava da reforma administrativa com ênfase no gerencial, fez expressa previsão da regulamentação do art. 163

³ “Criatura de lei” é a expressão que serve para caracterizar o Estado como o ente que somente pode realizar o que está expressamente determinado em lei, o seja, o Estado só age conforme a lei.

⁴A Reforma do Estado foi realizada como uma ruptura, um marco transformador baseado em consenso de ideias dispostas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do Brasil, em 1995, no governo Fernando H. Cardoso, que contemplava: o ajuste fiscal; reformas econômicas orientadas para o Mercado; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos da política social e reforma do aparelho do Estado, visando aumentar a *governance*. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 209), tudo resultado do “ajuste estrutural” proposto pelo Consenso de Washington cujos enunciados liberais foram baseados no conjunto de medidas destinadas a reverter a crise econômica que atingiu países da América Latina na década de 80. As reformas propostas deveriam, no curto prazo, controlar o *déficit* fiscal e o populismo econômico e, no médio prazo, implantar uma política econômica voltada para o Mercado. (REIS ET ALL, 2007, p. 12). A LRF teve origem neste contexto da redemocratização e descentralização, mantendo-se a vigência da Lei nº 4.320/64 que continuou em vigor tratando da sistemática do planejamento, da Contabilidade Pública e dos Balanços Públicos.

da CF/88, dispositivo este sobre as normas orientadoras das Finanças Públicas. Esta regulamentação resultou na Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que visou disciplina fiscal e responsabilidade dos gestores públicos.

No discurso de *marketing* para divulgação da LRF declarou-se que havia um grande potencial instrutivo e normativo na lei: a possibilidade de que fosse atingido um ajuste fiscal⁵ permanente, porque a disciplina fiscal e uma maior responsabilização dos gestores, proporcionariam um fortalecimento da situação financeira e possibilitariam o aumento da disponibilidade de recursos para investimentos em programas de desenvolvimento e em políticas sociais. Eis a responsabilidade fiscal declarada e divulgada como inovação da LRF. (ALENCAR RODRIGUES, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Assim, sob a ótica da LRF, que se pode dizer possui, em sua essência, racionalidade e especialização técnica e gerencial, o ordenamento jurídico precisa estar interpretado em consonância com princípios e valores. Segundo Araújo (2008, p.5):

A responsabilidade fiscal representa um conceito inovador no ordenamento jurídico brasileiro. Transcende a mera responsabilidade civil do Estado e invade outros campos como a prestação de contas, a cidadania. Responsabilidade fiscal também é um parâmetro comportamental que busca estabelecer um novo modelo de gestão fiscal no Brasil. Advém do conceito alienígena de *accountability*,⁶ porém vai além, posto que assume uma dimensão ampla, abrangendo ideários tão caros em um país com *déficit* de cidadania e desestímulo ao controle social como o Brasil.

O ajuste fiscal, que se iniciou antes da LRF devido aos graves problemas estruturais dos governos brasileiros, foi efetivado como peça central após a promulgação da LRF, adquirindo *status* essencial na elaboração dos orçamentos e como chancela da racionalidade das decisões políticas. Conforme argumentos de estudos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a LRF no momento inicial de implementação e para fins de ajustamento fiscal comprometeu e ainda compromete, os níveis de investimentos nas áreas sociais, tornando-se um embate (*trade-off*) a decisão política entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. (CNM, 2006).

Há de se observar que, no contexto histórico brasileiro, mediante Políticas Públicas de diferentes abordagens, não se pode afirmar com certeza quanto ao cumprimento ou descumprimento da responsabilidade social antes da LRF em âmbito público porque isso

⁵ Ajuste fiscal na linguagem da Macroeconomia é a tentativa do governo federal de gastar menos do que arrecada. (UNB, 2012).

⁶ *Accountability* é termo estrangeiro usual voltado à área da gestão que denota a proporção de “responsabilidade e autoridade” diante das ações, quanto maior a autoridade tanto será maior a responsabilidade.

implicou e implica em decisões políticas mediante realidades específicas. Ademais, não há que se falar da distinção meramente formal entre optar por política econômica ou política social, porque toda política econômica terá maior ou menor conteúdo social quando determina os instrumentos para se chegar ao desenvolvimento. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 246). Existe sim, uma interação entre política econômica e política social, uma não se faz sem a outra, a primeira ao planejar questões materiais subsidia condições de acesso às políticas sociais. Não se pode pensar política social fora do contexto produtivo e das questões das políticas econômicas. (MATIAS-PEREIRA, 2010; REIS *ET ALL*, 2007).

Existem questionamentos do gerenciamento público sob o enfoque da LRF, porque esta foi promulgada com vários objetivos, um desses objetivos que era a busca pelo ajuste fiscal para equilíbrio da gestão exacerbou como preocupação principal em detrimento de outro objetivo que era o ajuste para fins de disponibilização de maiores recursos para a área social. Além do mais, esse objetivo de cumprimento da LRF está associado a uma preocupação coercitiva, que estava e está atrelada às punições administrativas ao ente público e punições pessoais ao gestor público, ocasionando o efeito reverso, qual seja, por vezes a racionalidade pelas decisões públicas direcionaram e direcionam o gestor a decidir por restrições na aplicabilidade de despesas na área social para atender a legalidade fiscal ou o melhor padrão de gestão da máquina administrativa pública.

No entanto, de um ponto de vista mais amplo, na prática da gestão governamental, a responsabilidade de um gestor público não pode se resumir a um mero conteúdo gerencial ou fiscal, expresso em políticas econômicas como obtenção de *superávits*⁷ primários e de arrecadação, observância de limites de endividamento ou de gastos com pessoal e gerenciamento da suficiência de caixa. A responsabilidade deve abranger outras dimensões não contempladas expressamente pela LRF, ainda que implícitas, como o volume de investimento do governo, a probidade com o dinheiro público, o custeio da máquina, a boa administração e o nível de atendimento às demandas sociais, através de políticas sociais, em todas as áreas de assistência, mas que são realizadas, principalmente em educação e saúde, que estão atreladas e reforçadas, mais uma vez, ao aspecto da legalidade, da imperatividade de regras e da normatização através dos limites percentuais constitucionais de aplicação de recursos⁸. (CNM, 2006).

⁷ *Superávit* primário se caracteriza quando o governo consegue que sua arrecadação total supere suas despesas, descontados os encargos da dívida que são os juros, multas e correção monetária vinculadas às dívidas internas ou externas. (UNB, 2012).

⁸ A Constituição Federal/88 determinou limites mínimos e obrigacionais para aplicação de recursos na área da saúde (15% - art. 198, § 2º, incluído pela EC nº 29/2000) e na área da educação (25% - art 212, CF/88).

De fato, segundo Gaetani (2002), a LRF cumpre tarefa importante ao estabelecer rigoroso controle, padronização, planejamento e transparência nas contas públicas. No entanto, em sua origem e estrutura tem limitações formais quando prioriza apenas a parte fiscal, os ajustes, o *superávit* primário, as restrições nas despesas com pessoal e limite de empenhos, sem determinar obrigatoriedades também para os gastos sociais e os investimentos⁹ em infraestrutura.

Na ambiência atual, o Brasil enfrenta desafios para tornar sustentável a retomada do crescimento – nos planos econômico, ambiental e social – e para manter a sustentabilidade do ajuste fiscal, por meio da maior eficiência do setor público e de uma prudente combinação de políticas macroeconômicas. A dimensão da estrutura política e social da gestão governamental sustenta-se na política econômica, na teoria das Finanças Públicas, que objetiva a necessária obtenção de receitas para que o governo gere os recursos no atendimento das demandas das coletividades, o que se tornarão efetivamente as despesas públicas. Obter, gerir e despender recursos são verbos ativos essenciais da atividade governamental visando a satisfação da coletividade. Vislumbram-se como instrumentos desta política econômica as questões fiscais, monetárias ou de distribuição de rendas associadas às questões do gerenciamento da própria estrutura estatal e ainda as decisões das questões sociais.

Apesar da não referência expressa da LRF acerca das responsabilidades sociais ou metas sociais, esta está implícita quando se propõe a busca pelo ajuste na ordem fiscal, mediante a sustentação de que o ajuste fiscal oportunizará recursos para o social. A reforma gerencial iniciada em 1995 e que deu lugar a regulamentação de aspectos fiscais e gerenciais pela LRF desde 2000 também estaria imbuída do conteúdo social. Historicamente, no Estado, ainda que sejam determinados como tipos ideais, seja no Estado oligárquico/patrimonial ou no Estado democrático/burocrático ou ainda no Estado gerencial e mais recentemente no Estado como ente planejador, regulador, intermediador e compensador de Políticas Públicas, objetiva-se o gerenciamento da máquina, ora com enfoques mais restritos, ora mais amplos nas questões sociais.

Dentro de toda a estrutura racional-legal pública da sociedade contemporânea no Brasil, a literatura indaga e abre questionamentos acerca da coexistência de decisões dos gestores governamentais que culminem em Políticas Públicas que abarquem responsabilidade

⁹ Investimentos são Despesas de Capital que o governo pretende fazer com vistas ao desenvolvimento. Vão desde estudos e projetos para a execução das obras até os gastos com as construções propriamente ditas, aquisição de equipamentos de uso permanente: estradas, ferrovias, eletrificação rural, saneamento, móveis e equipamentos, etc. (BRASIL, PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 163...

fiscal e responsabilidades de gestão e social (ou seriam irresponsabilidades?); ou se a administração pública estaria adquirindo seriedade fiscal à custa do sacrifício social; ou ainda, se a seriedade fiscal e da gestão pública não seriam pressupostos para maior disponibilidade financeira com direcionamento para a responsabilidade no âmbito social. Existiria um *trade-off* entre as decisões de Políticas Públicas que mostrem responsabilidades fiscais e sociais?

Essas decisões das Políticas Públicas e as responsabilidades atreladas a estas, apesar de oriundas da legalidade imposta ao gestor, como representante legítimo de um executivo democrático, sofrem influências internas, pois são em sua essência, pessoais e racionais-legais. Embora estejam imbuídas num conjunto maior das características específicas do momento cultural e econômico da sociedade ou das influências externas como os mercados globalizados. Embora possuam características da própria gestão pública com influências externas de grupos de interesses ou mesmo quando imbuídas das ideologias partidárias pelas quais o agente político eleito está inserido. Essas decisões das Políticas Públicas oriundas da legalidade imposta ao gestor e sob influências internas e externas compõem um planejamento público que de forma técnica vai compor o Orçamento-Programa.¹⁰

Para referendar a formalização das responsabilidades fiscais, tem-se o contexto da legalidade impositiva, como a LRF. Para referendar a necessidade da formalização das responsabilidades sociais, já que a administração pública é “criatura de lei”, em alguns municípios brasileiros e de forma pioneira no município brasileiro de São Sepé, no Rio Grande do Sul, foi criada uma legislação amparando a obrigatoriedade do atendimento às questões sociais. Essa iniciativa normativa foi denominada de Lei de Responsabilidade Social (LRS)¹¹, com ações oriundas da própria operacionalização e regionalização das áreas municipais, por meio de parcerias sociais com a Sociedade Civil, o terceiro setor e iniciativa privada e Sociedade Civil. Percebe-se pelas publicações vinculadas a esta temática da LRS uma proposta estratégica que objetiva a efetivação de uma governança social:

A Lei de Responsabilidade Fiscal carece de sua outra cara metade, a LRS – Lei de Responsabilidade Social, sob pena de promover e acirrar o centralismo orçamentário, o clientelismo político, as ações emergenciais na área social, a desarticulação e sobreposição de ações, os casuísmos e o empresariamento dos organismos estatais. (RICCI, 2004, [s.p.]).

¹⁰ Orçamento-programa é o instrumento da metodologia adotada no Brasil que nomeia as ações planejadas do governo, viabilizando seus projetos, atividades e operações especiais em consonância com os planos e diretrizes formulados, como por exemplo, o Programa Bolsa-família (PBF), o Programa Serviço de Assistência Médica de Urgência (SAMU), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), etc.

¹¹ A título de exemplificação, em Montes Claros/MG, município inserido nesta pesquisa foi publicada a Lei de Responsabilidade Social, conforme a Lei Municipal nº 3.582, promulgada em 19/06/2006.

O Estado de Minas Gerais também inovou nessa temática social, promulgando a Lei nº 15.011 de 15/01/2004, que dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual e cria o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), com metodologia e sistemática sob gerenciamento da Fundação João Pinheiro (FJP)¹². (MINAS GERAIS, LEI Nº 15.011/2004).

No Fórum Brasileiro de Orçamento (FBO), ocorrido em 2010, alguns grupos apresentaram um projeto de lei que propõe a alteração da LRF, incluindo, basicamente, no mesmo nível de prioridades as metas sociais e as metas fiscais, estas já em vigência como anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Outros grupos sugerem a edição da LRS em âmbito federal, pois, diante da legalidade seria imposta a obrigação de cumprimento de metas no social, o que, formalmente harmonizaria a área fiscal e a área social. (GRAÇA, 2010).

Quanto à participação do Estado-governo nos aspectos sociais, Demo (2007, p. 43) declara que “o Estado é, de si, instância delegada, criatura da sociedade a seu serviço. [...] é inevitável e necessário, muito mais que mal necessário, porque nele é possível construir espaço estratégico de equalização das oportunidades”. Para o gestor público representando o Estado-governo, as questões sociais apresentam-se como “desafio fundamental e contraditório da sociedade e do sistema produtivo”. Assim, “o Estado detém papel relevante na política social, muito embora no espaço participativo sua função seja de instrumentalização, jamais de condução”. (DEMO, 2007, p. 09-10).

Considerando posicionamentos de Bresser-Pereira (2011) e Matias-Pereira (2010) acerca do cenário brasileiro quando da promulgação da LRF e que se manteve no âmbito político e econômico que determina na contemporaneidade o Estado brasileiro no modelo liberal-dependente, temos que, este Estado tem como papel, fomentar a estrutura burocrática privada e industrial e a tecnoburocracia pública, induzindo processos de desenvolvimento com retornos para a arrecadação financeira própria, para depois realizar políticas sociais até mesmo compensatórias diante de uma Sociedade Civil¹³ deficiente em atendimentos, pois que, a desigualdade tem continuidade no sistema capitalista.

¹² Art. 1º. A responsabilidade social na gestão pública estadual, nos termos desta Lei, consiste na implementação, pelo Estado, de Políticas Públicas, planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população à assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência. Parágrafo único. A responsabilidade social na gestão pública estadual caracteriza-se, ainda, pela transparência e pelo planejamento estratégico das ações e pelo caráter educativo da edição dos atos. (MINAS GERAIS, LEI Nº 15.011/2004).

¹³ A Sociedade civil será entendida neste trabalho, num sentido amplo, tomando por base posicionamentos de Gohn (2004), como um modo de participação popular, seja através da sociedade politicamente organizada pelos cidadãos, como agentes de instituições formais e informais, como empregados ou filiados a partidos políticos, grupos ou categorias, ou ainda que se organizem mediante objetivos em comum, como organizações não-

Essa sistemática de Estado liberal-dependente encerra o abarcamento de uma conformação à lógica de que, realizando ajustes fiscais, subordinados à redução de investimentos em todas as áreas, inclusive no social, como se não pudesse existir um liame entre a dimensão econômica e a dimensão social objetivando desenvolvimento e o bem estar social. Há uma outra lógica, a de que, na medida da ocorrência da eficácia fiscal e de gestão, conseqüentemente, poderá ocorrer na gestão de governos a obtenção de maior disponibilidade financeira para as decisões de Políticas Públicas que atendam as demandas sociais.

Por sua vez, a governança social ou *e-governance*¹⁴ tem hoje forte presença como figura da participação popular da Sociedade Civil organizada, mas não a mera participação popular representativa e sim a participação no planejamento e controle público. Essas ações são traduzidas pela ideia de fazer com que, camadas sociais sem educação formal possam participar de ações coletivas e mecanismos de posicionamento de planejamento dos Orçamentos Públicos e de controle das ações do governo, inclusive mediante as audiências públicas e os meios eletrônicos.

Reforçando essa participação popular, na sociedade e na política existem centros de poder totalmente externos ao governo, com um pluralismo de grupos e instituições não formais que visam efetivar tarefas sociais de educação, saúde, assistência, apoio financeiro a população. Estes grupos são determinados por instituições não-formais como associações de bairro, sindicatos, federações, confederações, ONG'S. A este respeito declara Drucker (1989, p. 49) *apud* Matias-Pereira (2010, p. 125),

os limites e a função de governo estão se tornando a questão central. E isso ao mesmo tempo em que governo, ao contrário do que ainda postula a teoria sociopolítica, deixou de ser o único centro do poder. Nos países desenvolvidos, tanto a sociedade quanto a política tornaram-se novamente pluralistas, numa surpreendente inversão das tendências e correntes que prevaleciam desde o final da Idade Média. Esses novos pluralismos são muito diferentes de tudo o que se conhecia anteriormente. O pluralismo da sociedade é um pluralismo de instituições apolíticas que buscam resultados, dedicando-se a uma única tarefa específica. O pluralismo do corpo político é um pluralismo dos novos movimentos de massa: pequenas minorias altamente organizadas, dedicadas a uma única causa ou interesse e altamente politizadas.

governamentais (ONG's), organizações de base religiosa, grupos de ecologistas, voluntários e agrupamentos civis, sindicatos, federações, confederações, associações, etc. Para Bobbio *et all* (1998, p. 1220), citando Weber é "a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político".

¹⁴ Governança social ou *e-governance* é uma expressão nova, mas, com conceito antigo no sentido de resgate da maior participação da população, na relação administrador/administrado viabilizada pela informática, que agiliza os processos burocráticos, que facilita os acessos aos *sites* de comunicação governamental com a publicação das contas da administração na rede social. As ferramentas do governo eletrônico atendem a três preceitos básicos da democracia: transparência, responsividade e *accountability* (prestação de contas). (SILVA, 2002)

A participação e controle popular e a sistemática dessa nova gestão gerencial no âmbito público está em consonância com essa *e-governance*. Propõe a facilitação da divulgação por meio eletrônico e a utilização de relatórios, demonstrativos, limites estabelecidos por áreas, cálculos compensatórios, e, inclusive, a definição de índices e indicadores para avaliar as metas e os resultados de um eventual gerenciamento público, em suas decisões e responsabilidades.

Entidades de estudos, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Fundação João Pinheiro (FJP), bem como setores universitários e de pesquisas, vinculadas ou associados aos Tribunais de Contas, preocupadas com as restrições e exigências impostas pela LRF efetivaram estudos acerca desta temática. Neste trabalho, utilizou-se a metodologia para a sistematização do cálculo de índices e indicadores de responsabilidade fiscal, de gestão e social (IRFGS) dos municípios e estados brasileiros instituída pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹⁵. Esse procedimento de apuração dos IRFGS/CNM tem sido realizado desde 2002, conforme exposição da própria CNM não está pronto e acabado, pode ser revisto e adequado. Segundo a CNM, já foram alteradas as sistemáticas iniciais e realizados ajustes de procedimentos visando atingir o maior nível de fidedignidade da medição das ações responsáveis dos gestores públicos.

Aqui se abre um parênteses para ponderar que avaliar gestões por índices e indicadores é tendência da nova gestão governamental, mas pode ser limitada porque abarca apenas alguns aspectos num dado momento. Importante seria aliar metodologia de índices e indicadores com estratégias de medidas e indicadores qualitativos, ou ainda, as vistorias *in loco*.

Após ter sido instituído o *marketing* da LRF, através da mídia e com o consequente controle social para o cumprimento desta, verificou-se a grande preocupação dos gestores públicos, notadamente na esfera municipal, em atender aos requisitos legais, visto, dentre outras, as punições pessoais e as restrições atreladas ao sistema “fiscal responsável”, especialmente a Lei de Crimes Fiscais¹⁶. Ainda que a gestão pública funcione dentro de uma sistemática operacional, mediante uma lógica legal, há diversas dimensões e aspectos a serem verificados, sendo que, na realidade, itens e aspectos legais, fiscais, gerenciais e sociais são

¹⁵ A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma entidade municipalista com 30 anos de existência lutando pelo fortalecimento da autonomia do movimento municipal, objetiva contribuir com soluções políticas e técnicas para a excelência na gestão e na qualidade de vida da população.

¹⁶ A Lei de Crimes Fiscais ou Lei nº 10.028 de 20/10/2000 alterou o Decreto-Lei nº 2.848/1940, o Código Penal/1950 e Decreto-Lei nº 201/67, determinando a tipologia criminal para as infrações das finanças públicas e em especial para os descumprimentos da LRF. As penalidades podem ser de ordem administrativa, imposição de multas, penas privativas da liberdade com reclusão ou detenção. As infrações administrativas serão processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado, e a multa é de responsabilidade pessoal do agente público.

importantes, mas se alguns destes aspectos são privilegiados ou favorecidos, outros poderão ser desprivilegiados ou desfavorecidos, ou ainda, compensados e/ou descompensados. (CNM, 2006).

A proposta deste trabalho abarca o uso dos índices e indicadores da CNM, que no caso, buscam analisar na administração pública e nas ações de seus gestores, as responsabilidades, evidenciando a LRF como item necessário e importante, mas, não o único e suficiente meio para priorizar as práticas e decisões públicas, considerando atos de responsabilidade que perpassam pela racionalidade humana e até pelos modelos de gestão num contexto macrodirecional e histórico. O foco do trabalho será a Microrregião de Montes Claros localizada no Norte de Minas Gerais.

O estudo elaborado e desenvolvido pela equipe técnica CNM (2002)¹⁷, utilizou bancos de dados oficiais, como: a) o Censo Escolar e o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação e Cultura (INEP/MEC); b) o sistema disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) através do *site* Finanças dos Municípios do Brasil (FINBRA); c) os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e d) o Banco de Dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

Os índices e indicadores desenvolvidos no estudo da CNM (2002) abarcam aspectos específicos selecionados num determinado momento ou intervalo de tempo definido, focalizando representações dos três temas focados: a) a responsabilidade fiscal; b) a responsabilidade de gestão; c) a responsabilidade social. Apresentam em publicações as posições dos municípios no *ranking* nacional, com o objetivo de tecer estratégias para tornar as administrações mais efetivas, coerentes e sintonizadas com as respectivas comunidades, visto a importância das três áreas mensuradas.

As áreas e respectivos indicadores avaliados no IRFGS/CNM, conforme a sistemática própria, são os seguintes: a) Área fiscal – endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e *superávit* primário; b) Área de gestão – custeio da máquina, Legislativo, esforço de investimento; c) Área social – gasto e desempenho de eficiência em educação e saúde. (CNM, 2002).

Nos termos da exposição da CNM (2006), a importância deste mecanismo de mensuração e análise através do IRFGS/CNM, é que esta metodologia vem apurando com continuidade os índices e indicadores; e se esta metodologia baseada na concepção da

¹⁷ Equipe técnica da CNM em colaboração com o Prof. Dr. Luís Roque Klering e da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

governança social for incorporada ao aparelho estatal, em cada esfera, permitirá a avaliação dos cumprimentos fiscais, de gestão e sociais para períodos extra-mandatos, buscando o aperfeiçoamento continuado dos conteúdos, mecanismos de gestão, coordenação e responsabilização. Acredita-se que este tipo de metodologia pode ser adotada por órgãos de controle e organismos de monitoramento como Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunais de Contas, para avaliar os desempenhos dos entes subnacionais na retomada das linhas de créditos, financiamentos, investimentos. (KLERING E GOBETTI, 2007).

Desse modo, a implementação do sistema dos IRFGS/CNM iniciou um processo de registro administrativo com vistas à avaliação de outras dimensões que a administração pública, através do seu gestor deve observar, qual seja: a dimensão fiscal, a gestão e o social e a coexistência entre essas responsabilidades.

O período analisado englobou 2002 até 2009. Os exercícios abordados estão justificados estrategicamente pelas seguintes razões: a) 2002, que é o exercício inicial do cálculo da metodologia do IRFGS/CNM, sendo ainda o 1º período de vigência da LRF nos mandatos municipais, com cumprimento *in totum* para os grandes municípios e vigência parcial para os pequenos municípios; b) 2006, que após pleito eleitoral municipal é o 2º período de vigência da LRF, quando todos os municípios, classificados como pequenos ou grandes já estavam sob a égide e cumprimento em totalidade dos itens normativos da área fiscal impostos pela LRF; c) 2009, por serem os últimos dados efetivados pela CNM, considerando ainda que, 2009 é o lapso inicial do 3º período de mandato do executivo municipal, com a posse dos prefeitos municipais sob vigência da LRF.

Mediante o contexto exposto, visualiza-se como problema desta pesquisa: Em que medida os aspectos racionais-legais determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) influenciaram as dimensões social e de gestão dos Municípios da Microrregião de Montes Claros/MG, no lapso temporal de 2002 a 2009?

Nesta problemática o quadro situacional dos municípios da Microrregião de Montes Claros/MG, durante o lapso temporal de 2002 até 2009, será definido tendo em vista os indicadores e índices das áreas fiscal, de gestão e social propostos pela Confederação Nacional dos Municípios (IRFGS/CNM).

O objetivo geral proposto consiste em analisar, através de estudo comparativo na administração pública municipal da Microrregião de Montes Claros, no lapso temporal de 2002 a 2009, o quadro situacional definido a partir da regulamentação imposta pela LRF, com base nos indicadores e índices das áreas fiscal, de gestão ou social (IRFGS/CNM). para definir em que medida ocorreu *trade-off*, ou influência entre as demandas fiscais, de gestão e

sociais. Para melhor desenvolver o tema em estudo, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir abordagens teóricas do papel do Estado, dos modelos de gestão predominantes na sociedade capitalista mundial e brasileira, evidenciando o Estado gerencial do qual fez parte a Reforma do Estado que deu origem a LRF;
- b) Relacionar nuances das decisões do governo em Políticas Públicas e dos reflexos das responsabilidades associadas, em nível geral, e especificamente, nas áreas fiscais, de gestão e sociais;
- c) Esclarecer a composição dos IRFGS/CNM dentro da sistemática contábil e alguns aspectos legais e dos procedimentos contábeis da LRF;
- d) Efetivar estudo comparativo para mostrar o quadro situacional acerca da evolução e classificação do desempenho dos municípios da Microrregião M.Claros em relação aos IRFGS/CNM, no lapso temporal de 2002 a 2009, comparando-os;
- e) Verificar a existência de influência e relacionamentos entre as variáveis dos IRFGS/CNM na Microrregião M.Claros.

A hipótese levantada é a de que no quadro situacional referente ao cumprimento das restrições e limitações determinadas pela LRF na gestão da área fiscal, conforme apurado pelos índices e indicadores do IRFGS/CNM dos municípios da Microrregião M.Claros as restrições estenderam-se e influenciaram outras dimensões, como as áreas de gestão e social, em contraponto a ideia de que o ajuste fiscal proposto e realizado conforme LRF possibilitaria melhor equilíbrio das contas para melhoria do atendimento às demandas das áreas de gestão e social.

1.2 Relevância, Estudos Anteriores e Contribuição da Pesquisa

De fato, este estudo é uma resposta às preocupações na trajetória pessoal desta pesquisadora como profissional da área jurídica e contábil em setor público municipal, como docente e pesquisadora do âmbito público. Observava-se que ocorriam questionamentos dos próprios gestores municipais sobre atender as responsabilidades fiscais como primeira regra impositiva e como obter meios de agir nas questões de gestão e social. Essas ações são extremamente difíceis, especialmente nos municípios, que se apresentam como estrutura administrativa descentralizada e autônoma, mas que, no atual contexto brasileiro são unidades subnacionais sem muitos recursos próprios, que assumem compromissos de

programas de outras esferas governamentais e que têm que efetivar Políticas Públicas mais direcionadas às realidades locais, visto estarem mais próximas destas realidades.

Além das dificuldades do município, existe o contexto impositivo e de influências das várias situações políticas que levam ao clientelismo, corporativismo, apadrinhamentos e dificuldades de manter procedimentos e sistema burocrático-racional-legal como forma de efetivar atividades-meio e atividades fins na gestão.

Ressalta-se um fator significativo e relevante neste estudo que é a possibilidade da realização de um perfil comparativo dos IRFGS/CNM dos municípios da Microrregião M.Claros inserida na macrorregião norte-mineira, metodologia em consonância com a *e-governance*. Este estudo apresenta-se importante visto que, somente o estudo comparativo, para Sartori e Morlino (1994, p. 14), “nos permite defender uma hipótese mais que outra, graças ao controle de mais casos, sendo que, a comparação é sempre útil para alcançar os objetivos de um estudo”, qualquer que seja o nível de generalidade do problema; qualquer que seja o interesse, explicativo, cognoscivo ou com intenções aplicadas; qualquer que seja o ponto de vista.

Por sua vez, Ciavatta Franco (2000, p.218) declara que, para analisar instituições políticas pelo método comparativo, numa perspectiva weberiana, interpretativa e descritiva, os pesquisadores se propõem a “compreender e interpretar [...] os contextos estudados, assim como o significado das instituições e práticas políticas identificadas”, e conclui que “a comparação é mais interpretativa que explicativa”.

O objeto de análise e estudo será composto por área geográfica federativa brasileira, que é o estado de Minas Gerais cuja macrorregião está inserida no Norte de Minas Gerais (Fig.1), delimitada pela Microrregião M.Claros.



Figura 1: As 10 macrorregiões de Minas Gerais (Brasil)

Fonte: IBGE/IGA. Mapa adaptado.

A referida Microrregião M. Claros (Fig. 2) consiste no espaço territorial onde está inserida a cidade pólo de Montes Claros e o maior número de municípios da macrorregião norte-mineira, constando de 21 cidades periféricas, conforme Figura 2: Brasília de Minas, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Patis, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Ubaí, Varzelândia e Verdelândia. (PEREIRA, 2004).

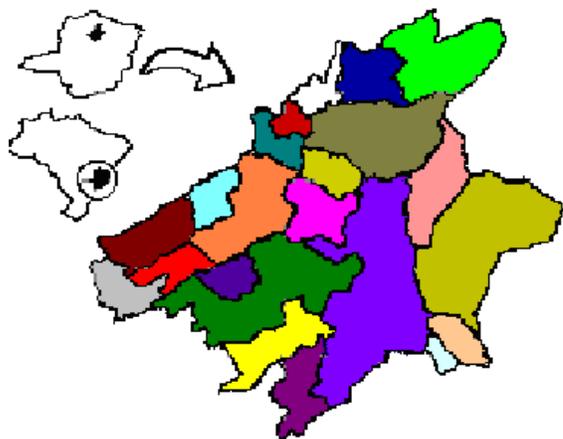


Figura 2: Composição Municipal da Microrregião M. Claros
 Fonte: Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM).

Os estudos da IRFGS/CNM (2006) apresentam-se como uma inovação significativa em relação aos procedimentos anteriormente aplicados na condução das avaliações da gestão pública, que se restringiam meramente às análises do atendimento dos limites legais, ou do cumprimento de tópicos convencionais dos programas de Políticas Públicas.

Em pesquisa verificou-se que diversas entidades fidedignas têm utilizado índices e indicadores para pesquisas científicas na área pública, como a Universidade do Vale do Rio dos Sinos no Rio Grande do Sul (UNISINOS), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a de São Paulo (USP). Como já informado existem trabalhos vinculados aos índices e indicadores, por exemplo, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) formulado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e indicadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro.

No Congresso de Contabilidade e Controladoria da Universidade do Estado de São Paulo (USP) foram apresentados diversos trabalhos utilizando essas metodologias de índices e indicadores de desempenho ou comparativos. Registra-se o artigo denominado o “Estudo dos Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Estados Brasileiros” de Slomski e Mello (2010); o artigo “Lei de Responsabilidade Fiscal: Implicações nos

Indicadores Sociais Municipais” de Meneses *et all* (2009) e o artigo “Índice de Responsabilidade e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em Indicadores de Estados e Municípios” de Klering e Gobetti (2007), este último foi, inclusive, objeto de premiação no XII Prêmio Tesouro Nacional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A contribuição deste trabalho é a realização da análise da Microrregião M.Claros embasada na metodologia dos IRFGS divulgados pela CNM e nos dados do IMRS da FJP, valendo-se ainda dos estudos e trabalhos desenvolvidos por Klering *et all* (2007).

1.3 Metodologia

A presente pesquisa é do tipo quanti-qualitativa, tendo sido efetivada através de um estudo comparativo. As informações obtidas de forma quantitativa, através dos índices e indicadores do IFRGS/CNM, num primeiro momento foram tomadas como base para o aprofundamento do estudo da microrregião e utilizou-se de dados complementares para a análise qualitativa. Para responder à problematização através dos objetivos específicos propostos foram realizadas as estratégias de pesquisa, conforme exposição a seguir.

Quanto ao embasamento teórico foi utilizada a pesquisa bibliográfica com o estudo sistematizado de fontes secundárias, com base em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas, sendo que a pesquisa bibliográfica é parte obrigatória em qualquer tipo de pesquisa e é por meio dela que tomamos conhecimento sobre a produção científica existente acerca de determinado assunto (MARTINS E THEÓPHILO, 2007), e ainda, este tipo de pesquisa oportuniza o exame de temas sob novos enfoques, chegando a diferenciadas conclusões.

Para relacionar o desempenho dos municípios da Microrregião M.Claros em relação aos IRFGS/CNM quantificados de 2002 a 2009, foram realizadas pesquisa documental como técnica de coleta de dados; estatística descritiva e análises de correlação como técnicas de tratamento de dados. (MARTINS E THEÓPHILO, 2007). A metodologia proposta pela CNM, que já efetivou e tornou públicos os cálculos dos IRFGS foi utilizada e apresentadas por meio de tabelas e gráficos, tendo sido obtida a evolução, classificação e relacionamento entre as variáveis na Microrregião M.Claros.

Não se pretendeu como objetivo deste trabalho a mera justaposição de dados, mas a análise comparativa, porque esta pressupõe a análise de múltiplos objetos, nesta pesquisa comparar foi o exercício básico para o conhecimento, visando controlar as generalizações. (MARTINS E THEÓPHILO, 2007).

1.4 Estrutura do Trabalho

Pretendeu-se neste trabalho estruturar a base referencial e as pesquisas empíricas em capítulos direcionados iniciando-se por esta introdução, em que são apresentadas a contextualização do problema e da hipótese, com objetivos e metodologias utilizadas. Buscou-se a exposição da proposta desta pesquisa, considerados alguns aspectos da imperatividade da legalidade, em face da própria área pública e das decisões políticas e burocráticas que determinam as Políticas Públicas de âmbito fiscal, de gestão e social.

No segundo capítulo abordou-se o papel do Estado em cada período histórico, em cada tipo de sociedade e em cada forma de organização social e cultural porque as instituições apresentam-se diferentes, os valores e o papel do Estado serão diferentes também, passando no plano administrativo por tipos-ideais das gestões públicas, baseadas em patrimonialismo, em burocracias racionais-legais e em abordagens gerenciais. Esta última como forma essencial da Reforma Administrativa brasileira iniciada em 1995, fato importante para os governos democráticos e para o desenvolvimento mediante um Mercado globalizado e que deu origem as normas impositivas da LRF. Expõe-se a contemporaneidade e a atuação do Estado como agente econômico no Brasil tomando por base Bresser-Pereira, que por sua vez utiliza abordagens de Weber, Faoro, Nunes, Keynes e do estruturalismo latino-americano, dado o enfoque institucionalista e estruturalista que levaram à LRF, inserida no contexto da Reforma do Estado.

Para o capítulo seguinte, utilizou-se efetivamente das reflexões acerca das responsabilidades dos governos, considerando as tomadas de decisões para as Políticas Públicas, de acordo com a racionalidade e a legalidade, com as políticas que definem as áreas das questões fiscais, das próprias formas de gestão e das necessidades de cunho social. Pretendeu-se expor em cada uma das responsabilidades os itens conceituais que compõem os IRFGS/CNM, nas exposições do texto normativo da própria LRF e diversas opiniões da abordagem atual desta.

No quarto capítulo, fez-se uma exposição do perfil comparativo dos municípios que compõem a Microrregião M.Claros, enumerando características locais e regionais, posicionamentos diante da sistemática dos IRFGS/CNM através da evolução dos índices, classificações e relacionamento entre as variáveis. O resultado da pesquisa empírica foi apresentado neste capítulo. Ao final foram apresentadas as Considerações Finais pelas quais pretendeu-se responder a problemática desta pesquisa.

2 PAPEL DO ESTADO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO NO CAPITALISMO

O dinheiro é, acertadamente, considerado como elemento vital do organismo político, uma vez que o mantém vivo e em atividade, habilitando-o a cumprir suas funções essenciais... Se houver deficiência, nesse particular, ocorrerá um dos seguintes malefícios: ou o povo ficará sujeito a contínuos saques, em substituição a um modo mais convincente de atender às necessidades públicas, ou o governo mergulhará em fatal atrofia, não tardando muito a perecer. (MOTTA ET ALL, 2000, p.21).

Pretendeu-se inicialmente uma exposição acerca do Estado, sua estrutura e papel como instrumento de desenvolvimento em contextos históricos e no atual cenário do mundo globalizado. Apesar do fenômeno da globalização ser contagiante, esta é incapaz de resolver toda a problemática social que se apresenta em discrepâncias e desigualdades.

Abordou-se a intervenção do Estado relacionando suas funções e importância, inclusive a sua interação com o Mercado e Sociedade Civil dando ênfase aos aspectos da Economia Política. Os temas foram aqui considerados e tratados de forma ampla. Abarcam a compreensão de como uma base normativa que direciona e limita as ações dos gestores necessita se renovar dentro das perspectivas da gestão governamental, hoje denominada governança social. E como essa base normativa direciona-se dentro das práticas históricas e culturais de poder no cenário político nacional, tomando por base as interpretações de Faoro (2001) e Nunes (2003). As influências exercidas sobre a base normativa que direcionam as responsabilidades na gestão pública foram apresentadas.

Na evolução mundial e especificamente, nesta fase recente da história da humanidade, observam-se várias transformações quanto às capacidades científicas, tecnológicas e produtivas, em campos ideológicos, de conhecimento, de novos conceitos, da busca de qualidade e informatização, de formação de blocos econômicos, novas formas de Sociedade Civil, novos Mercados e do fenômeno da globalização. (KLIKSBERG, 1998).

Neste contexto do mundo contemporâneo capitalista e globalizado, que se apresenta com ideologias liberais ou neoliberais, não se observa, em meio a esta fase, melhorias nas condições de vida humana também de forma globalizada. Existem brechas: umas brechas denominadas desigualdade, exclusão social e cidadania degradada; outras brechas que geram custos pessoais: depressão, baixa autoestima, apatias, e por conseqüência, enfraquecimento do tecido social. (KLIKSBERG, 1998). O Estado com menor ou maior atuação teria um papel de intermediador da resolução dessas brechas.

Nesta ambiência, o tripé Mercado, Estado e Sociedade Civil como bases estruturais formais e informais, mas institucionais, formam as interrelações sociais modificadas na atualidade. As Ciências Sociais acompanham essas transformações, visto que, estas refletem as ações humanas e suas conseqüências diversas, eis a importância do entendimento da interação deste tripé.

Quanto ao Mercado, como item deste tripé, ao assistir e participar do fenômeno da globalização, antes limitado a setores da economia e hoje difundido em áreas e setores diversificados, mediante amplitudes e intensidades de bens e capitais, determina-se o seu papel, como sustentáculo para a vida na sociedade capitalista. Ao tratar das mudanças em curso no mundo, assinala-se que o Mercado:

tem hoje, e terá, cada vez mais, papel fundamental na sociedade. Nesse sentido, pode-se dizer que estamos – e que permaneceremos – numa sociedade capitalista de fato. Entretanto, há diferentes formas de capitalismo, ou seja, diversas alternativas possíveis de gestão do Mercado. Porque capitalismo não significa, necessariamente, deixar o Mercado completamente autônomo. Existem formas de organização da sociedade que procuram domesticá-lo, por meio de regulamentação, promovendo o equilíbrio. (CASTEL, 1998, p.4 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 30).

Ainda que arguindo pelo Mercado como sustentáculo da economia capitalista pondera-se que esse Mercado não é totalmente autônomo. Existem formas de controle, ainda que sejam mínimas, para promoção do equilíbrio, conforme parcela de controle reservada ao Estado. Também o aparelho estatal reflete as relações sociais; a compreensão do fenômeno desta interrelação Estado e Mercado é evidenciada nos momentos em que o Estado toma caráter de direcionamento ou em outras omissões:

a análise do Estado é uma forma de conhecer a sociedade. Se é verdade que a sociedade funda o Estado, também é inegável que o Estado é constitutivo daquela. As forças sociais que predominam na sociedade, em dada época, podem não só influenciar a organização do Estado como incutir-lhe tendências que influenciam o jogo das forças sociais e conjunto da sociedade [...] [O Estado] pode ser levado a privilegiar uma ou outra direção, conforme os desígnios dos que detêm o poder. (CASTEL, 1998, p.4 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p.31).

Em outra das bases desse tripé está a Sociedade Civil que, ao exercer cidadania crítica, controle e participação pode efetivar mecanismos que levem a uma transformação estrutural e compensações que possam diminuir os efeitos negativos da globalização sobre as desigualdades. (KLIKSBERG, 1998).

A menção à importância da Sociedade Civil não é figura de linguagem, nem utopia, mas posicionamento firme frente às formas e modelos do capitalismo e dos direcionamentos necessários para o desenvolvimento, em nível econômico e social. A Sociedade Civil se

reveste hoje de características de instituições formais baseadas em agentes. Pode ainda, basear-se em instituições não formais que representam grupos de interesses e que têm influência sobre o Estado, como os partidos políticos, grupos ou categorias, ou ainda que se organizem mediante objetivos em comum, como organizações não-governamentais (ONG's), organizações de base religiosa, grupos de ecologistas, voluntários e agrupamentos civis, sindicatos, federações, confederações, associações, etc.

Temos que Mercado, Estado e Sociedade Civil, cada qual possui seu grau de importância, mas toma-se aqui o Estado como matriz institucional. Pondera-se que, para o gestor público, representante legítimo da estrutura estatal, a serviço da coletividade, pode parecer simplista a execução do papel a desempenhar nas decisões fundamentais frente ao gerenciamento das receitas e despesas na atividade financeira do Estado. Mas em verdade, estas ações constituem-se num complexo conjunto de decisões e alternativas de Políticas Públicas que envolvem aspectos legais, fiscais, organizacionais, ideológicos, sociais, culturais, econômicos, financeiros, políticos, ambientais.

E são esses agentes públicos, políticos eleitos e burocratas de gestão que integram o aparelho estatal, sendo este sempre exercido com poder regulatório, seja de forma mínima ou de forma máxima, que irá determinar políticas participativas, compensatórias, regulatórias e econômicas envolvendo Mercado e Sociedade Civil.

O Estado será um agente essencial na Economia para atender necessidades individuais e coletivas diante das mudanças que afetam a população globalizada. Eis a ênfase a ser dada ao estudo das Finanças Públicas como a “Economia Política da atualidade, na medida em que a maior parcela das decisões econômicas é concebida no âmbito da política, enquanto seus efeitos ocorrem no âmbito econômico e social”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.18).

É importante refletir o papel do Estado, suas relações com a Sociedade Civil e com o Mercado visando “o bem comum” e uma sociedade mais justa, estimulando adoção de medidas e instrumentos para fortalecê-la, compreendendo também o seu papel no modelo capitalista, ainda quando com postura de executor de efetiva intermediação de interesses privados ou de grupos de pressão e de influências, mesmo quando reforça alianças.

Segundo estudos de Faoro (2001) e Nunes (2003), o papel do Estado não é algo definido, pronto e acabado porque essas posturas institucionalizadas formais e informais são resquícios da cultura administrativa patrimonialista que visava intermediar meios de sustentar a oligarquia e os grupos de interesse do governo em alianças temporais. Os instrumentos de interpretação da experiência civilizatória e das práticas de poder no cenário político nacional, apresenta resquícios de quatro padrões institucionalizados de relações ou gramáticas que

estruturam os laços entre instituições formais e informais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. (FAORO, 2001)

Nesta dualidade entre o mundo globalizado e o papel do Estado frente às responsabilidades pelo desenvolvimento, em que inúmeras regiões e pessoas do planeta estão enfrentando inquietantes situações sociais, existem questionamentos: a) se o que ocorre são questões sociais isoladas ou se existem evidências empíricas quanto à padronização dos tipos de questões sociais; b) se há diminuição ou enfraquecimento do papel do Estado-nação (Estado fraco ou mínimo) ou se há excesso de interesses privados dentro da estrutura estatal deformando suas finalidades; c) qual a melhor forma da participação da Sociedade Civil nesta rígida estrutura; d) e se para ocorrer desenvolvimento obriga-se a uma mobilização social ampla.

Embora existam diversos papéis do Estado desempenhados em contextos e períodos históricos específicos, para fins da atualidade, o Estado Democrático de Direito instituído e operacionalizado em países de reformas de cunho ideológico liberal ou neoliberal, perfila-se aos mesmos ordenamentos do denominado Estado Contemporâneo, que pressupõe respeito aos direitos individuais, sociais e coletivos e abertura ao Mercado livre e globalizado. No Brasil, o grupo político que estava no poder e que geria o país no momento da Reforma do Estado e promulgou a LRF, tinha na época papel com o foco na Teoria liberal-dependente. (BRESSER-PEREIRA, 2011; IPEA, 2010).

Como abordagem das discussões atuais desta temática do papel do Estado efetivando um Estado social em contraponto ao Estado que temos e em sintonia ao Estado que precisamos, temos o Estado como ente planejador, regulador, intermediador e compensador de Políticas Públicas.

2.1 Teorias Sobre as Funções do Estado

As análises do Estado e das suas funções permeiam, como vimos anteriormente, o contexto das diversas formações sociais de tempo e espaço ou áreas econômicas. Aborda-se neste item as teorias das funções do Estado frente às suas relações, definindo algumas correntes às quais serão vinculadas na orientação desta pesquisa.

Pelas abordagens possíveis para as funções do Estado verifica-se numa visão pluralista, que o Estado é resultado de vontades individuais. Pela visão elitista o Estado é controlado por elites presentes na sociedade e no próprio Estado. Pela visão marxista, o Estado é reflexo da dominação de uma classe sobre a outra. (MILAN, 2002).

Numa análise sob o aspecto econômico, podemos refletir que sociedades se valeram de formas diferenciadas das funções do Estado para atingir o desenvolvimento. Nos países desenvolvidos ou nominados como centrais, o processo se deu inicialmente pela industrialização, num segundo momento, alguns países recorreram aos processos bancários e financeiros, e posteriormente, foi necessária essa busca através de um maior envolvimento do Estado neste processo com a utilização da industrialização e do financiamento. Como o resultado não foi a total diminuição das desigualdades sociais coube ao Estado exercer também as funções distributivas. Eis um conflito: nem Mercado conduz automaticamente ao desenvolvimento, nem a ação estatal isolada conduzirá. (DALLARI, 2003).

Para as teorias denominadas como neoclássicas, com destaque para a corrente contratualista, o Estado é um agente individual e racional. Isso foi redesenhado na visão de North (1981) ao acrescentar que o Estado realiza uma troca com a sociedade: assegura a segurança, a liberdade e a propriedade que são essenciais para aumentar a produtividade e em troca a sociedade amplia a riqueza social e a arrecadação do Estado. (MILAN, 2002). Neste caso, o subdesenvolvimento existiria devido a ineficiência das instituições estatais, pois que, o pacto entre Sociedade e Estado está ativo e se mantém em harmonia.

A crítica que se faz a esta corrente contratualista é que a política econômica, em suas formas monetárias e fiscais, principalmente a tributária, não atinge da mesma forma diferentes setores e regiões. Haverá sempre grupos favoráveis e desfavoráveis, estes tentarão controlar o Estado a seu favor, conforme convenha, ora mantendo as políticas, ora redefinindo-as. Além dos grupos e formas de controle, há internamente as individualidades quanto às desigualdades de condições e de subordinação. Por esta corrente, por mais simplista que pareça, a solução seria a adoção de instituições estatais eficientes para resguardarem a base contratual. (MILAN, 2002).

Nas teorias marxistas do Estado, que reproduzem a luta de classes pela lógica capitalista, temos como principais correntes as instrumentalistas, as estruturalistas e as derivacionistas.

Na teoria marxista instrumentalista, associada às ideias de Miliband (1969) que, por sua vez toma por base Marx e Engels, o Estado é instrumento e está a disposição da burguesia para impor os interesses sobre a classe trabalhadora. O Estado exercerá esse papel com o uso da força repressora ideológica e da violência para proteger as propriedades privadas. A problemática surge pela apropriação do excedente como meio distributivo, quando o Estado tributa a riqueza produzida, o que pode gerar conflitos. (MILAN, 2002).

Pela teoria marxista estruturalista ou institucionalista, com interpretação de Poulantzas (1980) o Estado possui autonomia econômica, sendo o organismo que dá coesão entre as classes. O Estado usa do poder político sobre o econômico através de blocos ou alianças de grupos de interesses (sindicatos, organizações, partidos políticos) que efetivam decisões de interesse próprio e simultaneamente atendem solicitações dos demais blocos sem representação. Visam obter legitimidade para sua hegemonia. É a política de concessões e troca de favores. Muitas vezes o Estado torna-se nacional e popular. A crítica que se faz é quanto à inexistência de limites no aparelho estatal que age como repressor ou como restaurador. (MILAN, 2002).

Pela teoria marxista da Escola da Derivação (derivacionista) o Estado deve parecer estar acima de classes, blocos ou interesses particulares; deve preocupar com o bem estar universal da coletividade. O Estado capitalista deriva da sequência lógica e natural das relações sociais de produção e de acumulação de capital. Portanto, ao derivar do capital o Estado segue as determinações do mesmo, de forma sistêmica, abrangente, universal e não setorial, particular. (MILAN, 2002).

Do Estado Moderno ao Estado Contemporâneo, mediante a lógica capitalista o Estado é uma organização jurídico-militar-administrativa que garante e impõe o cumprimento dos contratos de troca mercantil dentro de um determinado território político-administrativo, visando garantir a valorização dos capitais particulares, resguardar os direitos de propriedade e a reprodução das relações sociais de produção. (MILAN, 2002).

Juridicamente e semanticamente, o Estado contemporâneo se constitui num conjunto de leis que regem um país ou nação [...] é a instituição assentada de costumes, religião, direcionamento econômico que conduz a vida da coletividade através dos poderes regidos constitucionalmente. (BOBBIO *ET ALL*, 1998, p. 963). As Finanças Públicas ou a Economia Política ficam vinculadas aos princípios do Estado-instituição que define seus planejamentos ao sabor do Capitalismo ou do Socialismo, dependendo do contexto. Bobbio *et all* (1998, p. 966) determina pela visão weberiana a conceituação de Estado, declarando a legalidade com imperativo na contemporaneidade,

Por Estado se há de entender uma empresa institucional de caráter político onde o aparelho administrativo leva avante, em certa medida e com êxito, a pretensão do monopólio da legítima coerção física, com vistas ao cumprimento das leis. Esta definição tornou-se quase um lugar-comum da ciência política contemporânea.

Bastos (1998, p.05) vai determinar que “o Estado – entendido, portanto, como uma forma específica da sociedade política – é o resultado de uma longa evolução na maneira de organização do poder”, e mais adiante afirma: “Estado é a organização política sob a qual vive o homem moderno. Ela caracteriza-se por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente”. (BASTOS, 1998, p.10).

Abordou-se neste trabalho as funções do Estado inicialmente submetido a uma figura jurídica, com base contratual e imposta pela legalidade e racionalidade, temática chave da responsabilidade fiscal referenciada nesta pesquisa. E como poder e função regulatória o Estado tem junto a outras instituições a força matriz (com menor ou maior papel) dependendo do contexto, mas desenvolvendo aspectos institucionalistas.

2.2 Modelos de Capitalismo e Papel do Estado

Em cada período histórico, em cada tipo de sociedade e em cada forma de organização social e cultural as instituições, os valores e o papel do Estado apresentam-se diferentes, porém as necessidades e liberdades demandadas por parte do povo poderão ser assemelhadas. É um processo social contextualizado. Como resultado pressupõe-se mudanças e evoluções com fenômenos relacionados à ampliação da participação política e social. Este processo é denominado de democratização¹⁸.

À medida que um país pratica a Democracia, claramente exercida pela Sociedade Civil por meio da escolha de seus representantes que direcionam o aparelho estatal, ou quando a economia atende o Mercado, as classes dominantes se sentem menos ameaçadas e às vezes até mais apoiadas. Isso leva a uma possibilidade de maior proteção do Estado para as classes trabalhadoras, para as classes de consumo e para as áreas específicas no social. Assim, em meio a democracia, os Estados, em diferentes sociedades ou momentos, terão um poder regulador, seja este em maior ou menor presença, mas com certeza um papel regulatório protetor.

A democratização ou redemocratização amplia a forma de participação política e social. Às vezes de forma até ideológica, reforça o sistema capitalista, quando o agente

¹⁸ Democratização como mecanismo de ampliação da participação política e social numa determinada formação social ocorre: do voto censitário ao escrutínio universal e secreto, aumento geral das franquias societárias, crescente institucionalização e ampliação do Estado de direito, controle externo e interno sobre o exercício direto do poder e da execução orçamentária (*accountability*) e amplo equilíbrio entre os poderes constituídos, realidades e instrumentos de contra-poder bem analisadas desde Max Weber e Reinhard Bendix até os mais modernos defensores da teoria social do direito, como John Rawls. (ALMEIDA, 2002)

componente da Sociedade Civil é estimulado a envidar esforços pessoais para atingir o bem estar próprio. Isso ocorre mediante as estruturas capitalistas que pressupõem um discurso, discurso esse dito democrático, mas capitalista, anunciado com o conteúdo de que todos poderão alcançar um patamar de desenvolvimento econômico e social, basta cada um fazer a sua parte. O Estado se encarrega de manter este discurso ideológico.

Ainda argumentando acerca desse processo de democratização num dado tempo e espaço, várias teorias econômicas e políticas relacionam as variâncias para atingimento do estágio de desenvolvimento. A Teoria dos Estágios em Desenvolvimento Econômico exposta por *Rostow* (1961), apesar de já criticada por alguns, dispõe que existem condições para o arranco e a posterior era do consumo em massa no desenvolvimento econômico. Esta análise de *Rostow* (1961) pressupõe o determinismo de que, países passaram e que outros irão passar pelo mesmo *iter* e que isso ocorrerá com todos os países que se encaixam no sentido da convergência para o capitalismo, só que em modelos diferentes de capitalismo. Porque nem todos convergem para o modelo capitalista americano; há especificidades de cada sociedade em momentos diferenciados. Neste momento o controle estatal é preponderante.

O abismo de desenvolvimento entre países teve como ponto chave as inovações tecnológicas associadas à capacidade empreendedora do povo e aos aspectos culturais e institucionais. Imperialismo ou neocolonialismo não envolvem apenas a mera dependência política, mas a possibilidade de impulsionar desenvolvimento econômico e social nos países dominados, ainda que sob largo interesse da nação dominadora, o que em parte contrapõe o modelo de capitalismo liberal-dependente que será abordado abaixo, nas exposições de Bresser-Pereira. (HOLLANDA FILHO, 1999).

Exposta as ideias acima acerca do contexto temático, retoma-se a enumeração dos modelos de capitalismo e o papel do Estado nesta relação. Diversos autores propugnaram por classificações, como Boyer (2004), John D. Stephens (2002), Peter Hall e David Soskice (2001), Michel Albert (1991) e num debate anterior Esping-Andersen (1990) ao propor estudos sobre o Estado Social ou as três economias políticas do Estado de bem estar social (*welfare states*) nos tipos: liberal (Estados Unidos), corporativo (Alemanha) e social-democrático (países escandinavos). (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para fins deste estudo, esta pesquisadora apoiou-se nas exposições do economista brasileiro Bresser-Pereira (2011), que participou ativamente da atividade da Reforma Administrativa brasileira originando a promulgação da LRF, dentro de uma ideologia de Estado gerencial, bem como pelas reflexões do Estado que o autor traz para o campo acadêmico.

Segundo Bresser-Pereira (2011), a intervenção estatal, seja para promover desenvolvimento econômico, seja para proteger as relações de trabalho, seja para limitar a desigualdade econômica, denota a importância da instituição matriz – o Estado - nas sociedades capitalistas,

O Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante. É, portanto, a instituição maior nas sociedades capitalistas. [...] O Estado, mesmo aquele que não é democrático, é sempre uma construção política. Na medida em que a democracia melhora de qualidade ou há a democratização, o caráter deliberado dessa construção fica mais forte. A decisão política dos cidadãos nas sociedades democráticas que determina o caráter do Estado diz respeito ao tamanho do Estado, a quão grandes devem ser as despesas sociais, e, portanto, implica definir se ele deve ser um Estado Social ou apenas um Estado Liberal. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 7).

A despeito das outras exposições acerca da classificação dos modelos de capitalismo, Bresser-Pereira (2011) enumera para os países desenvolvidos ou centrais, os modelos liberal-democrático, social-democrata e o japonês; e para os países em desenvolvimento os modelos desenvolvimentistas asiático e o modelo liberal-dependente. O que diferencia os modelos entre os países desenvolvidos e os outros “está no caráter retardatório dos segundos e na relação imperialista entre os primeiros e os segundos na competição globalizada”. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 10).

Convém especificar que a classificação de modelos de capitalismo apresentados não é hipotética, ideológica ou utópica, mas na visão de Bresser-Pereira (2011) reproduz os modelos da contemporaneidade em nível mundial. Não temos aqui nenhuma pretensão de questionar o papel do Estado nesta exposição classificatória, mas traçar embasamentos para posteriormente justificar o modelo brasileiro de liberalismo dependente e o papel do Estado nas Finanças Públicas.

Como primeiro modelo de capitalismo na contemporaneidade, temos o modelo liberal-democrático, de discurso neoliberal predominantemente nos países anglo-saxões, como Canadá e Estados Unidos. O papel de intervenção do Estado é o menor possível nas áreas sociais, como educação e saúde, assistência e previdência social, na proteção às leis trabalhistas, na regulação das empresas. Prevalece o individualismo, inovações tecnológicas e competição sobre a cooperação e a solidariedade social. Neste modelo, os direitos universais são limitados e a assistência social é individualizada de acordo com a renda da pessoa. O efeito de reduzir desigualdades é limitado. (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Para o modelo social-democrata, presente nos países europeus mais desenvolvidos, o papel do Estado é declarado como Estado Social poderoso. Na intervenção o Estado é central, ocorrendo tanto nas políticas de produção industrial, de proteção ao trabalho e de

serviços sociais coletivos como saúde, educação, previdência. Há maior poder e participação da classe profissional, que busca a integração e a construção da solidariedade através da regulação do Estado. “Na Europa, alguns são ‘mais’ sociais do que os outros, mas todos são social-democratas.” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 9).

O modelo japonês de capitalismo tem aspectos de modelo liberal, mas está distante do modelo capitalista ocidental ou europeu porque o papel do Estado é deixar a proteção social por conta das famílias e das empresas, conforme as tradições culturais de solidariedade. As grandes burocracias privadas e a estrutura estatal são centrais para as empresas. (BRESSER-PEREIRA, 2011).

O modelo desenvolvimentista asiático inspirado no modelo japonês é exemplificado pela China, Índia e países asiáticos que cresceram e crescem economicamente e vertiginosamente. Há uma forte intervenção estatal na economia com o papel de “realizar estratégias que criem oportunidades de investimentos lucrativos para os empresários através de um sistema de leis, Políticas Públicas e acordos com baixo nível de proteção social, em especial a proteção trabalhista”. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 9).

Os países da América Latina como Brasil, Argentina, México e países como África do Sul e Turquia, que possuem taxas médias de crescimento do PIB inferiores aos países centrais, caracterizam o modelo liberal-dependente. Existe forte pacto entre burguesia industrial, multinacionais e as estruturas burocráticas públicas, privadas e tecnoburocráticas. O papel do Estado inicialmente é ser produtor de grandes investimentos e indutor dos processos de desenvolvimento econômico utilizando a classe profissional ou a tecnoburocrática. Depois de formar um sistema empresarial poderoso que irá fomentar a atividade financeira arrecadatória o Estado reduz investimentos e havendo desigualdade social inicia um sistema de políticas sociais compensatórias. (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Pela classificação apresentada por Bresser-Pereira (2011), verifica-se como os modelos de capitalismo estão intrinsecamente ligados às questões culturais, sociais ou às políticas partidárias e suas ideologias que resultam em decisões políticas. De modo que, os partidos ditos conservadores ou de centro-direita e os partidos progressistas ou social-democratas se revezam no poder. Em todos os modelos, dentre as instituições que compõem o Mercado e Sociedade Civil, temos o Estado como papel matriz, com menor ou maior atuação. No capitalismo a classe dos profissionais é primordial, estando presentes em todas as estruturas sociais.

No aspecto econômico convém debater que o modelo capitalista, ainda quando em Estados de aspectos liberais, tem sido mais abrangente em termos sociais na Europa. É

oportuno dizer, que qualquer direita européia é mais esquerda do que nos Estados Unidos neoliberalista. Isso se reflete na economia: a carga tributária americana é aproximadamente 30% do PIB, a da Europa em torno de 50% do PIB, levando ao diagnóstico de que, a Sociedade Civil européia paga e até aceita pagar mais tributos porque preferem que o denominado Estado Social forneça os serviços sociais gratuitos ou quase gratuitos na educação, saúde e seguridade social.

As sociedades européias avançaram na questão social. Enquanto isso, por exemplo, apesar da imensa riqueza americana, só em 2010 o Presidente dos EUA, Barack Obama, que representa o modelo liberal-democrata, sancionou uma lei ampliando os serviços de saúde. Este tema é alvo de críticas constantes no atual pano de fundo da crise econômica do capitalismo americano.¹⁹ (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Quanto à eficiência e eficácia dos modelos expostos onde o capitalismo vincula o papel da instituição Estado, há divergências quanto ao modelo social-democrata ou europeu atender de forma mais abrangente as necessidades da cidadania ou de pressupor que o *marketing* da hegemonia ideológica americana esteja em vantagem neste atendimento. Na verdade, no modelo liberal-democrático o trabalho individual e os Mercados são estimulados para alcance do desenvolvimento econômico.

Observa-se que, taxas de crescimento econômico de países de ambos os modelos estão equiparadas, porque entre os modelos citados a eficiência é a combinação de competição e cooperação, de individualismo empreendedor com uso de racionalidade e solidariedade, de Mercado livre mas sob intervenção e administração estatal. O Estado regulamenta. O Mercado se mantém como instrumento de oportunidades e coordenação econômica central. E a Sociedade Civil se mantém coesa dando legitimidade ao Estado.

Apesar da base ideológica imperialista ou neocolonialista da sociedade capitalista ter primado por muito tempo pelo modelo capitalista americano, conforme ampla divulgação por meio de filmes, músicas, modos de consumo, culturas exportadas e espalhadas pelos quatro cantos do mundo, necessário ponderar que alguns países não se renderam a esse determinismo histórico americano, sem o pleno exercício das vontades humanas. O chamado capitalismo

¹⁹ A crise financeira atual é uma crise das finanças globais desregulamentadas, que faz com que uma crise em um segmento específico do sistema financeiro norte-americano (a partir de hipotecas de mercado *subprime* criou-se uma pirâmide artificial de títulos securitizados sofisticados que acabou se desestruturando a partir da crise naquele mercado), acabe se propagando pelo mundo. Se esta é uma crise da ausência de regulamentação e do Estado, é a atuação do *Big Central Bank* (banco central como emprestador de última instância) e do *Big Government* (política fiscal anticíclica) que vai impedir que uma grande crise se transforme em uma depressão. (AKB, 2008)

americano manteve-se defasado “em relação ao capitalismo europeu dos países mais desenvolvidos, que privilegiam segurança, liberdade, bem estar econômico, justiça social e proteção ao ambiente”, isso fez com que alguns Estados não direcionassem as suas decisões para a completa dependência. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 6).

Da década de 90 até o momento da crise internacional em 2008, os neoliberais do Estado americano procuravam estender seu modelo para o resto do mundo divulgando sua potência no desenvolvimento econômico e em tantos outros aspectos. O intento mostrou-se limitado: a) Na Europa apesar de ter ocorrido restrição das normas de proteção trabalhista foi mantido e até ampliado o Estado Social; b) No Japão houve restrições ao modelo por questões culturais e históricas; c) Na China e Índia o modelo não foi adaptado devido às reformas neoliberais do Consenso de Washington²⁰ que geraram conflitos na estratégia nacional para o desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em contraposição, os países em desenvolvimento, de caráter liberal-dependente implantaram o modelo proposto pelos Estados Unidos abrindo Mercados com taxas de câmbio valorizadas para conter inflação e adotando as políticas macroeconômicas, conforme determinações do Consenso de Washington. Mas viram-se lançados em crises financeiras e em baixos índices de crescimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2011; VIDAL, 2007). Não só os países que adotaram o modelo americano se viram em crise, em 2008 o mundo globalizado presenciou e participou, com menor ou maior incidência das consequências da crise americana²¹.

Neste modelo liberal-dependente estão inclusos pensamentos extremos. Ora de que a dependência produz total estagnação e subdesenvolvimento dos países periféricos frente aos centrais, o que geraria necessidade de maior intervenção do Estado através de organismos setoriais, argumento este já defendido por Celso Furtado quando declarava as ações da

²⁰ Em novembro/1989, no Consenso de Washington/EUA, organismos internacionais discutiram reformas para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o crescimento. Desse Consenso originaram-se medidas que representaram fortemente o pensamento neoliberal, com redução do papel do Estado na economia. (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essas medidas tiveram grande influência nos processos de reformas econômicas de muitos países, no entanto, a forma de implantação das idéias variou de país para país.

²¹ A última edição do Relatório da Competitividade Global, publicação anual do Fórum Econômico Mundial destacou que o Brasil subiu oito posições no *ranking* da competitividade global em 2009, passando da 64ª posição para a 56ª. Em relação ao Brasil, o relatório salienta que, desde a década de 1990, quando realizou abertura da economia e adotou medidas em prol da sustentabilidade fiscal, o País vem reforçando os fundamentos da competitividade e melhorando o ambiente para o desenvolvimento do setor privado. Apesar das dificuldades da crise mundial, o Brasil é apontado, ao lado da China, Índia, Canadá e Austrália, como uma das cinco economias cuja competitividade deverá aumentar em consequência da recessão mundial. O relatório também apresenta os principais obstáculos identificados pelos Executivos no Brasil: legislação tributária, peso da tributação, legislação trabalhista restritiva, ineficiência da burocracia estatal, dificuldade de acesso a financiamento, oferta inadequada de infraestrutura e corrupção. (CORECON, 2009)

SUDENE no governo de Juscelino Kubistchek como exemplo desse formato setorial. Ora de que esse novo padrão de dependência contemporânea, com apoio multinacional surge no Estado liberal e que isso não é estagnante porque pelo modo como acontece faz a economia girar. (CARDOSO, 1995). Cada realidade concreta definirá a análise da forma e abrangência da dependência.

Segundo Cardoso (2009) e Bresser-Pereira (2011) a estrutura atual brasileira implantou o modelo americano e está fundamentada nesta teoria liberal-democrática, mas com a especificidade da dependência. Cardoso (2009) amplia essa hipótese de dependência para todos os países que precisam enfrentar a globalização e os novos enfoques de desenvolvimento.

Mudanças no Brasil e de alguns países latino-americanos ocorreram a partir de 2000, quando por eleições democráticas, líderes de partidos políticos de esquerda assumiram a administração estatal e na medida das possibilidades estão sendo modificadas e até ampliadas as Políticas Públicas de cunho social, na maioria das vezes políticas compensatórias ou populistas. O Estado como força motriz mantém o papel de planejador, regulador, intermediador e compensador dessas políticas compensatórias. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

2.3 Estado como Agente na Economia e Importância para Desenvolvimento Econômico e Social

Historicamente, à medida que o Estado se tornou agente econômico essencial para atender necessidades individuais e coletivas, a Economia Política interagiu-se com as Finanças Públicas, apoiadas pela Política Fiscal, considerando que as decisões econômicas são concebidas no âmbito da política. O Estado, ao exercer suas atividades através das suas instituições e das decisões políticas influencia a conduta dos Mercados, o que é abarcado pela Economia Política, sendo esta a:

ciência que trata das leis que governam a produção, a circulação e o consumo das riquezas. Essas leis, eminentemente econômicas, pressupõem a existência de uma atividade humana especificamente econômica [...] a economia é social, pois o homem não desenvolve qualquer atividade objetivando a satisfação de suas necessidades, a não ser dentro de uma sociedade e com a ajuda direta ou indireta desta. (GASTALDI, 1995, p.46).

Concebe a teoria das Finanças Públicas que existem falhas no Mercado que exigem a presença do governo, o estudo de suas funções e sua atividade financeira (receita/gestão/despesa). Essas falhas do Mercado impedem que a Economia alcance o Ótimo

de Pareto²², ou seja, o estágio de bem estar econômico (*welfare economics*) através do livre Mercado, sem interferência do Estado.

Como falhas do Mercado são enumeradas as questões acerca dos bens públicos e dos monopólios naturais, das externalidades positivas e negativas, questões essenciais para desenvolvimento econômico e social, como emprego, renda, igualdade, estabilidade monetária, educação e saúde.

Na intervenção do Estado na Economia, cuja subárea é denominada Macroeconomia, passa-se de mero coordenador das atividades nacionais para uma situação de Estado capitalista intervindo através de medidas de ajuste econômico. O Estado dispõe de instrumentos, como política fiscal, monetária, bancária, direitos alfandegários, recursos de empréstimos internos ou externos, investigação científica e divulgação dos resultados visando desenvolvimento econômico. É o chamado Estado na Economia. (SOUZA, 1982).

Com a visão de imperfeição do Mercado, surgem estudos para desenvolver conceitos e características das Finanças Públicas. Neste campo foram decisivas as contribuições de Keynes, Alvin Hansen, Musgrave, James Buchanan vinculados aos períodos das décadas de 1930-1940 (princípios da política fiscal, tributação, equilíbrio orçamentário e dívida pública); 1950-1960 (consolidação da economia do setor público) e das décadas de 1960-1970 (estudo das decisões coletivas) que culminaram na intervenção do Estado na economia,

Há épocas em que a atuação do Estado é de natureza assistencial, protetora, enquanto que em outras oportunidades ele orienta, incentiva e dinamiza as atividades produtivas. De conformidade com os estímulos recebidos dos diferentes setores de produção [...] ou segundo as orientações das tensões sociais geradas com o agravamento dos desníveis nas rendas, o Estado responde sempre com medidas de alcance variável, tornando-se uma presença constante e crescente em determinadas esferas de vida econômica. (IANNI, 1989, p.37).

Nos países desenvolvidos de cunho liberal-democrático o Estado na economia apresenta-se acautelador com investimentos na busca do lucro excessivo e do imperialismo internacional; já nos de cunho social-democrático, o Estado procura o máximo de bem estar social e econômico redistribuindo rendas através das políticas intervencionistas. (REZENDE, 1994).

²² A eficiência ou ótimo de Pareto é conceito econômico desenvolvido por Vilfredo Pareto, determina que uma situação econômica será ótima quando não puder mais ser melhorada, ou quando não se puder melhorar um dos fatores sem o detrimento de outro fator participante. (UNB, 2012)

Nos países em busca de desenvolvimento, ou nos países europeus em virtude da tomada de poder por partidos da esquerda, a intervenção estatal na economia ou está baseada em razões ideológicas ou é fruto dos processos de industrialização ou investimentos em infraestrutura e em indústrias de base. O Estado visa intervir nos problemas econômicos normais, atuando como planejador, regulador, intermediador e compensador para efetivar políticas sociais compensatórias. (REZENDE, 1994).

Assim, toda estrutura social exigirá a posição estatal como agente para atender os anseios e aspirações da sociedade, sugerindo que o Estado pode apresentar-se como: *i)* ente regulador da economia; *ii)* ente provedor do desenvolvimento e da redistribuição de renda e estabilização da economia; *iii)* ente operacional das atividades típicas do Estado, por meio da produção e fornecimento de bens e serviços públicos. (SOUZA, 1982).

Segundo Bastos (1998), ainda que o papel desempenhado pelo Estado, seja como ente regulador, provedor e operacional existem funções especificadas em: a) alocativa dos recursos, para oferecer bens públicos (ex. rodovias, segurança), bens semi-públicos ou meritórios (ex. educação e saúde); b) distributiva/redistributiva de rendas, realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais aos necessitados; c) estabilizadora, que é a aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do Mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos.

O Estado, de forma a agir na economia foi pensado e operacionalizado de diferentes formas. Em algumas situações, foi possível pensar um Estado que planificasse integralmente o desenvolvimento em todos os aspectos e através de sua máquina, implementasse planejamentos assumindo todo tipo de funções executivas. Na prática: houve graves dificuldades, pois, subestimou-se ou marginalizou-se a Sociedade Civil além da ineficiência operacional e do caráter centralizado e rígido dos governos. (KLIKSBURG, 1998). Nesses momentos, o tamanho de intervenção do Estado é denotado ora pelos incentivos estatais aos empresários, na busca de lucros e do imperialismo internacional, em outros, o Estado se assemelha a um capitalista ao injetar recursos com objetivo de lucro máximo, pagando mal ou causando impactos sociais, visando domínio econômico. (SOUZA, 1982).

Em outras situações e momentos foi-se em direção oposta, sendo postulado o “Estado mínimo” deixando o desenvolvimento entregue a “mão invisível” do Mercado, sendo o Estado caracterizado como estorvo na dinâmica operacional do desenvolvimento, efetuando-se recortes em seu tamanho e proporção, sendo suprimidas muitas funções. Assim, ocorreram inúmeras privatizações de bens e serviços públicos. Na prática: desta vez, subestimou-se as

capacidades produtivas das estruturas comunitárias que compõem a Sociedade Civil fora do Estado e do Mercado. E abriu-se o oportunismo do Mercado, “a mão invisível do Mercado às vezes torna-se uma mão pujante, egoística, sem amarras”. (KLIKSBERG, 1998, p.43).

Ambas as situações, quanto ao papel do Estado interventor ou Estado mínimo, não levaram às soluções para o desenvolvimento social e o futuro apresenta-se incerto. Há necessidade de manter o Estado como força motriz junto ao Mercado e a Sociedade Civil:

O futuro não é, necessariamente, sinônimo de desenvolvimento. Daqui por diante, o futuro se chama incerteza [...] Estamos no desconhecido, pior ainda, no inominado. Nosso conhecimento dos tempos atuais se manifesta apenas no prefixo sem forma “pós” (pósindustrial, pós-moderno, pósestruturalista...) ou no prefixo negativo (anti-totalitário). Não podemos dar um rosto a nosso futuro, nem sequer a nosso presente. (MORIN, 1993, *apud* KLIKSBERG, 1998, p.41).

Pode-se dizer, numa defesa hipotética, que o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico não é de substituto do Mercado, mas de complementação, eliminando os efeitos perversos gerados por este. Apenas conservadores neoclássicos pensariam numa oposição entre Estado e Mercado. Na verdade, Mercado e Estado se amparam. E mais, não se pode pensar o processo de forma isolada, mas sim que existe uma interrelação básica entre os desenvolvimentos. Desenvolvimento econômico sustenta necessidade social que é processo vital para o desenvolvimento econômico sustentado. Investir em capital humano e capital social e em equidade, além dos seus próprios fins é essencial para desenvolvimento firme.

É imprescindível que haja crescimento econômico, estabilidade monetária, equilíbrio econômico-financeiro, sem o que não haverá meios para se apoiar o desenvolvimento social; no entanto, por sua vez, eles não serão sustentáveis a médio e longo prazo sem que se produza um desenvolvimento social ativo. Esta visão abre a possibilidade de políticas alternativas no “senso comum convencional que hoje começa a se esboçar”. (KLIKSBERG, 1998, p.34).

Mais uma vez, políticas econômicas são essenciais como respaldos das políticas sociais. Responsabilidade fiscal e de gestão, em sua essência buscam equilíbrio para atender as responsabilidades sociais. Segundo Sen (2000) e Kliksberg (1998) alguns veem desenvolvimento como processo de sacrifício para futuro melhor, o que foi “vendido ideologicamente”, mas que não levou ao resultado prometido; outros veem o desenvolvimento como amigável, centrado em ajudar os outros e a si mesmo e a ajuda pode vir da interdependência do Mercado (mútuos ganhos por intercâmbios) ou dos serviços públicos.

Pode-se de dizer que, estes autores, Sen (2000) e Kliksberg (1998) posicionam-se como institucionalistas, no sentido de evidenciar que as instituições Estado e Mercado são

importantíssimas no processo de desenvolvimento, mas não são o centro da questão. A Sociedade Civil necessita ser mobilizada. É a associação das três instituições que devem primar pela garantia do cumprimento dos Direitos Universais do homem: direitos econômicos, políticos, civis, sociais. (KLIKSBERG, 1998, p.35). “Precisamos de mais intervenção pública para dominar a complexidade. E aqui, mais uma vez Sociedade Civil apresenta-se em instituições formais e não-formais. De uma maneira ou outra, todos os grupos — mesmo os de homens de negócios — exigem a intervenção”. (CROZIER, 1996, *apud* KLIKSBERG, 1998, p.42).

Com o embate entre Estado *versus* Mercado minimizado e desenvolvendo-se esquema de cooperação entre estes, a Sociedade Civil e os atores sociais das instituições formais e não-formais, organizações não-governamentais (ONG’s), grupos de voluntários, agrupamentos civis ou de base religiosa, sindicatos, federações, confederações, associações, etc., poderão intervir nos processos, como acontece diante das pressões de grupos de interesse específicos.

Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “política de Estado”, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da Sociedade Civil, com um papel sinergizante permanente. Desta vez não se trata de postular mais um modelo teorizante. Este tipo de reflexão sobre o Estado tem surgido com muita força, com base na experiência histórica das últimas décadas. Naqueles países em que o Estado assumiu funções deste tipo os resultados foram muito significativos. (KLIKSBERG, 1998, p.48).

Ainda segundo Kliksberg (1998), alguns países, dentro dos diversos modelos de Estado, ainda que sob a égide do capitalismo, mostraram a possibilidade de interrelacionar desenvolvimento social e econômico. Noruega, Austrália, Islândia, Canadá, Irlanda, Dinamarca vem obtendo êxito nas medições realizadas pela ONU sobre o IDH²³.

Na Tabela 1 mostra-se a classificação de alguns países quanto ao IDH e ao crescimento econômico em 2009. É interessante que, dos 5 países que efetivaram Reformas do Estado e foram modelos de ajustes e restrições fiscais desde 1998, dois deles aparecem classificados como “desenvolvimento humano muito alto” (Austrália e Canadá) apesar de não estarem entre as 10 economias mundiais; dois países se posicionam entre as 10 primeiras economias mundiais (EUA, Inglaterra) e tem IDH classificado como “alto” e a Nova Zelândia tem IDH posicionado em alto. Dos países que estão entre as 10 primeiras economias mundiais, 70% estão classificados em “desenvolvimento humano alto ou muito alto”. (ONU, PNUD, 2009).

²³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) expressa os níveis de qualidade de vida da população.

Tabela 1: *Ranking* dos países quanto ao IDH/2009 e principais economias mundiais/2009

| | <i>Ranking</i> | | | <i>Ranking</i> | | |
|-----------------------------------|----------------|----------------------|-------|-------------------------------------|------------|-----------------------|
| | IDH 2009* | | | Principais economias mundiais 2009* | | |
| | Posição | País | IDH | Posição | País | PIB (trilhões de USD) |
| Desenvolvimento Humano muito alto | 1 | Noruega | 0,971 | 1 | <u>EUA</u> | 14,57 |
| | 2 | Austrália | 0,970 | 2 | Japão | 4,80 |
| | 3 | Islândia | 0,969 | 3 | China | 4,78 |
| | 4 | Canadá | 0,966 | 4 | Alemanha | 3,40 |
| | 5 | Irlanda | 0,965 | 5 | França | 2,71 |
| | 6 | Holanda | 0,964 | 6 | Inglaterra | 2,17 |
| | 7 | Suécia | 0,963 | 7 | Itália | 2,04 |
| | 8 | França | 0,961 | 8 | Brasil | 1,59 |
| | 9 | Suíça | 0,960 | 9 | Espanha | 1,53 |
| | 10 | Japão | 0,960 | 10 | Índia | 1,35 |
| Desenvolvimento Humano alto | 13 | EUA | 0,956 | | | |
| | 15 | Espanha | 0,955 | | | |
| | 18 | Itália | 0,951 | | | |
| | 20 | Nova Zelândia | 0,950 | | | |
| | 21 | Inglaterra | 0,947 | | | |
| | 22 | Alemanha | 0,947 | | | |
| | 75 | Brasil | 0,813 | | | |
| | 92 | China | 0,772 | | | |

Fonte: Adaptado de MATIAS-PEREIRA (2010, p. 175, 185).

Aqui os posicionamentos históricos, conceituais e as características de um Estado na economia nos levam a ponderar pela necessidade de interação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, alicerçada numa base normativa para atingir o objetivo maior que é o desenvolvimento. Nessa sistemática de governança social com controle e transparência das ações o envolvimento da Sociedade Civil exercitando o empoderamento²⁴ sem reservas é essencial. Somente a ação estatal não conduz automaticamente ao desenvolvimento, nem o Mercado isoladamente, muito menos a Sociedade Civil sem respaldo. Como foi dito por Cardoso (1995), o desenvolvimento é o mais político dos temas econômicos. É, pois, papel do Estado agir politicamente na intermediação de vários aspectos da vida em sociedade.

O crescimento da economia, que alguns determinam como base para o desenvolvimento social, depende de estruturas sociais e da forma de organização política específica de cada Estado. O crescimento da economia é responsabilidade conjunta do Estado

²⁴ Para Gohn (2004), empoderamento advém de *empowerment*, e tanto poderá se referir ao processo de mobilização e praticas de grupos para melhoria de sua realidade social, como ações de busca de integração de excluídos.

e do Mercado numa dinâmica sociopolítica. Corroborando esta exposição temos que, a participação do Estado é essencial, não como mero interventor, mas, como parte de equilíbrio avizinado por Mercado e Sociedade Civil, para evitar as racionalidades e imposição do mais forte. Para Ianni (1989) esse equilíbrio estatal toma ares de centralidade “O Estado está no centro dessa situação. Por sua iniciativa, ou sob sua responsabilidade, os processos racionais de diagnóstico e previsão, coordenação e execução estão sendo postos em prática, em benefício do desenvolvimento”. (IANNI, 1989, p.159).

Em muitas situações, o Estado realiza a expansão de suas atividades, abarcando as questões sociais como prioritárias, “Primeiro, em decorrência da crescente ênfase na necessidade de intervenção do Estado em atividades de natureza social, e segundo em face da política adotada para promover um ritmo mais acelerado de crescimento econômico do país”. (REZENDE, 1994, p.38). Guimarães (1990) *apud* Matias-Pereira (2010, p.57) aborda a questão do Estado, da democracia e da justiça social na América Latina, como sendo:

[...] uma tendência recente das ciências sociais, de conferir uma prioridade especial ao Estado nos paradigmas teóricos de interpretação da realidade. [...] bem como à chamada crise do desenvolvimento latino-americano, cujas múltiplas manifestações coloca em destaque o papel do Estado como ator privilegiado que, embora se veja condicionado pela sociedade na qual se insere, tem a capacidade de influenciar decisivamente os processos econômicos, sociais e políticos.

Esse perfil do Estado, como uma estrutura de rede, foi apontado como novo paradigma na Conferência Mundial de Administração Pública ocorrida em Toluca/México (1993). Crozier (1985, p.45) *apud* Matias-Pereira (2010, p.58) ao tratar da postura adequada do Estado, ensina que,

Precisamos, pelo contrário, de um Estado [...], preocupado em investir no futuro, no longo prazo, a serviço de uma sociedade que ele escuta, capaz de se afastar e de se retirar quando uma atividade bem-sucedida puder ser assegurada pelos próprios atores. Isso implica um estilo de ação talvez menos gloriosa, mas que requer muito mais conhecimento, cuidado, preparação e inteligência.

Por outro lado, há que se pensar na estrutura estatal pela visão institucionalista e neo-institucionalista. Pela corrente institucionalista não é a racionalidade, mas instintos e costumes que movem o comportamento do Estado na economia. A análise econômica busca seu estudo em estruturas, regras e comportamento das instituições. (MACHADO, 2007).

A própria sociedade já percebeu a importância da atuação das instituições para atingir objetivos políticos e sociais fundamentais, como a ordem pública, a liberdade, o bem estar econômico, a justiça social. A atuação institucional é imediata para socorrer necessidades e liberdades humanas; no curto prazo mudam-se atitudes e comportamentos para atingir

resultados emergenciais que levarão a novas mudanças estruturais e culturais. É um ciclo. Instituições influem realisticamente e a sociedade responde com mudanças estruturais e por vezes mudanças até culturais. Esses objetivos correspondem atualmente a quatro ideologias: à liberdade individual corresponde o liberalismo; bem estar econômico ao nacionalismo, a justiça social ao socialismo e a proteção a natureza ao ambientalismo. (BRESSER-PEREIRA, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Instituições para serem legitimadas e ter efetividade de ações devem originar-se das próprias estruturas econômicas e sociais vigentes, e às vezes dominantes, respeitando o sistema que representa. Na instituição Estado, as políticas fiscais, especificamente as econômicas tem relação umbilical com a própria estrutura de Mercado e com as possibilidades de atendimento a bens e serviços para a Sociedade Civil e acabam por refletir as crenças culturais daquele povo.

A instituição Estado, através de suas políticas fiscais, gera sistemas complexos que precisam de legitimidade na forma como o gestor público realiza a decisão, mas principalmente, no *modus operandi* de sua efetivação. Políticas econômicas mudam ações humanas e só fazem sentido se atingirem os objetivos políticos da sociedade. Esse é um processo muito complexo. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 3).

Ideias desse gerenciamento das políticas fiscais da instituição Estado podem até ser importadas de outras nações para fins de adequação e formas de adaptação, mas como dito, as instituições refletem a realidade nacional, havendo necessidade de mesclar o que foi importado ou copiado como modelo com os aspectos e características da própria sociedade.

Por isso, a imposição de regramentos e legalidades na gestão governamental necessita de cautela, a exemplo da LRF que foi promulgada no Brasil desde 2000. Esta pode ser inovadora e benéfica nos aspectos fiscais, de gestão e social, mas dependerá essencialmente da estrutura social e cultural para fins de adequação. A imposição da legalidade fiscal importada visa garantir meios de gerenciamento e de atendimento social, mas dependerá da forma social e cultural para ter a eficácia pretendida não somente a eficácia fiscal, mas nas áreas de gestão e social.

2.4 Influências sobre o Papel do Estado

As regras legais legitimam um compromisso no comportamento dos gestores. Mas estas por si só não garantem o cumprimento no espaço das instituições. Abandona-se a inocência do discurso porque está em jogo as preferências e escolhas dos indivíduos para

maximizar suas chances de metas ou projetos. Escolhas racionais. Está em jogo as influências de grupos de interesses e os arranjos políticos partidários e institucionais. Escolhas racionais públicas.

Não se pode pensar as instituições como estruturas formais e rígidas porque existem influências. Isso leva ao neoinstitucionalismo. Com a invasão do *homo economicus*, racional e individualista e da Economia na Ciência Política aparece o termo neoinstitucionalismo. Algumas escolas de pensamento merecem destaque, supondo estreito relacionamento entre Economia, Direito e Política. São expoentes David North, Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock e Mancur Olson, autores que apresentam-se divergentes em alguns pontos, mas unânimes em adotar uma interpretação materialista. O indivíduo racional está sempre interessado em escolhas, preferências e alternativas para a maximização da riqueza, de votos ou de benefícios para manutenção do poder. (MACHADO, 2007; TAYLOR e HALL, 2003).

Dentre as teorias neoinstitucionalistas, aborda-se a Teoria da Escolha Racional (TER), em que o indivíduo é ator político racional onde está em jogo suas preferências, com um cálculo estratégico de possíveis vantagens ou da melhor satisfação pessoal. (TAYLOR e HALL, 2003). Segundo SOUZA (2006, p. 20):

Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as Políticas Públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. [...] esses ramos do neoinstitucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e idéias.

Douglass North (1993) chama de ambiente institucional, o conjunto de instituições do sistema político, do sistema legal e da economia que influenciam a atividade política. Tende a considerar a vida política como uma série de decisões de dilemas de ação coletiva, maximizando a satisfação de suas preferências mesmo correndo o risco de resultados não ótimos para a coletividade. Há sempre uso de cálculos estratégicos nas decisões. (TAYLOR e HALL, 2003).

Instituições são as regras do jogo em uma sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Em consequência, elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. As mudanças institucionais dão forma à maneira pela qual as sociedades evoluem através do tempo e, assim, constituem-se na chave para a compreensão da mudança histórica. (MACHADO, 2007, p.8).

Para North (1993), o campo institucional-cognitivo se origina da interação entre instituições (implica em regras do jogo) e organizações e empresários (na qualidade destes

jogadores)²⁵ e da determinação dos custos de transação especificados pelos tributos e despesas indiretas que oneram e dificultam o crescimento econômico. (MACHADO, 2007).

Segundo North (1993), para desenhar políticas para as economias em busca do desenvolvimento é necessário considerar os fundamentos do enfoque das instituições. Primeiramente, simplesmente copiar modelos de desenvolvimento não é suficiente para o êxito. Resultados econômicos dependem tanto das regras formais, e mais ainda, das regras informais e da aplicação dessas regras informais pelos jogadores. Mesmo o sistema de governo brasileiro intitulado de República Federativa que usou como modelo os Estados Unidos não é um espelho fidedigno, pois, foge à regra sem distribuição de poderes e sem o formato independente de legislar e gerir como o americano. Segundo, o Estado precisa estar fortalecido para estabelecer e aplicar regras econômicas eficientes em organizações com interesse de continuidade, respaldadas por regras formais e por crenças culturais adequadas e que haja um regime democrático que respeite a lei. (ROBLES, 1998).

Ademais, a teoria de North pressupõe na atuação dos jogadores, vinda de uma aprendizagem individual e de uma aprendizagem de uma geração que está fortemente ligada às percepções derivadas da cultura coletiva ao longo do tempo. Há uma dependência de curso (*path dependence*) que explicaria porque as economias mundiais não caminham igualmente. A aprendizagem do modo das regras informais do jogo econômico é um processo acumulativo filtrado pela cultura de uma sociedade. (ROBLES, 1998; ABRÚCIO E LOUREIRO, 2004).

Para Machado (2007) em análise da teoria de North, no Brasil, as regras informais culturais concluem pela predominância de um Estado centralizador que procurou sempre adaptar as instituições aos interesses dos governantes e de seus grupos de sustentação. Na visão histórica econômica brasileira predominou o patrimonialismo, o clientelismo, o corporativismo em que os jogadores, na figura de gestores públicos e políticos exercem atividades confundindo patrimônio público com patrimônio particular. Onde os custos de transação são elevados comprometendo a competitividade e continuidade das organizações e o crescimento da economia. Onde há constantes mudanças nas regras formais do jogo, desigualdade de tratamento perante a lei, um sistema tributário caótico, deficiências de infraestrutura que oneram sobremaneira as formações de bens e serviços.

²⁵ Como regras do jogo temos as regras formais advindas de poder legal imperativo definido em códigos, leis, decisões do sistema Judiciário, e as informais de força moral como normas de comportamento, convivência, códigos de conduta, censuras e repúdios da comunidade. E como jogadores, nos campos político, econômico, social e educativo todos aqueles que possuem a capacidade de desempenho com competência e não obtendo ou concedendo privilégios. (MACHADO, 2007).

Essa visão patrimonialista traz, portanto, uma diferença importante na trajetória do desenvolvimento do Brasil porque desde o início da colonização nascemos fortemente centralizados, acostumados aos mandos e desmandos de um poder distante e insensível diante das reais necessidades dos representados. Crescemos acreditando que o Estado é o único gerador de riquezas, o que redundaria em regras informais culturais não adequadas, senão vejamos exposição de Machado (2007, p. 8):

O contraste com a experiência brasileira é flagrante. Colonizados por Portugal, país este que já nasceu fortemente centralizado, desde cedo nos acostumamos aos caprichos de um poder distante e insensível às reais necessidades da população, em geral, e das comunidades, em particular. Pior do que isso, crescemos acreditando no Estado, como entidade geradora de riquezas, capaz de trazer o progresso econômico e a justiça social. Ao mesmo tempo, cuidamos muito pouco dos mecanismos de representação política da população, junto aos centros decisórios. Em função disso, deixamos de desenvolver nossa capacidade de reagir à ação - freqüentemente arbitrária - dos governantes. E quando falamos governantes, referimo-nos, sobretudo, à esfera federal, onde se concentra o poder. Essas características acabam moldando o padrão de desenvolvimento econômico e social de nosso país.

Na Teoria da Escolha Racional há um pessimismo quanto às decisões de ações em prol do coletivo porque não se reconhece o interesse público, apenas o custo/benefício pessoal e há um entrave quando de fato ocorre a figura do comportamento oportunista (*free-rider* ou *carona*), que é aquele indivíduo que não participa das decisões e dos processos porque vai usufruir dos resultados obtidos pela ação dos outros, independentemente das suas ações. (BORGES, 2001; MACHADO, 2007).

Surge assim, no campo político uma leitura contemporânea dessa racionalidade em Weber explicitada pela TER, que no campo das decisões políticas é denominada Teoria da Escolha Racional Pública ou *public choice* (defendida por J. Buchanan e G. Tullock), vinda da escola americana. Essa teoria ratifica que todas as ações dos seres humanos são motivadas por interesses também na área política, sendo que nesta isso ocorre muito mais do que na área privada devido a possibilidade de poder e mando.

No contexto brasileiro, iniciada a era da responsabilidade fiscal não há que se imaginar que as irracionalidades do gerenciamento público desapareçam como que por um passe de mágica. Identificar custos da transação em torno do equilíbrio fiscal é atitude racional. A expectativa de punição dos desvios e descumprimentos encerra tomadas de decisões racionais. Os gestores agem com atitudes racionais no incentivo de que as ações responsáveis gerem resultados positivos para manutenção de poder e reeleição. (TAYLOR e HALL, 2003; MACHADO, 2007).

A teoria da *public choice* explicita que o comportamento e ação dos homens do governo relacionam-se da mesma forma e lógica utilitária do mercado e não por altruísmo, idealismo ou interesse público. Os agentes em seus cargos públicos agem para maximizar seus ganhos (em poder, renda, prestígio), assim como ocorre no mercado. E se apoderam desse espaço pelo processo eleitoral. Quando atendem interesses coletivos é simplesmente para racionalmente manterem o poder e atender a seus próprios objetivos. (BORGES, 2001 *apud* DOWNS, 1957; TRIGO PEREIRA, 1997 *apud* BUCHANAN, 1965).

Do mesmo modo, pela Teoria da Escolha Racional os eleitores, em sua maioria, votam em partidos e candidatos que apresentem propostas úteis aos seus interesses e não por ideologias partidárias. O espaço público torna-se um mercado político. A decisão do voto passa a ser uma decisão econômica. (BORGES, 2001 *apud* DOWNS, 1957). Os eleitores não se informam e não participam dos processos de controle, muitas vezes votam como *free-rider*, tornando-se alienados. Com o eleitor alienado ocorrem arranjos institucionais entre político racional e os grupos de interesses organizados que manipulam as formas de atender o eleitor, receber os rendimentos e manter o político no poder. Como visto, todos optam por escolhas racionais na esfera pública. (SOUZA, 2003; BORGES, 2001).

Mediante esse sistema de Escolha Racional Pública, Borges (2001, p. 426) argumenta que para Buchanan (1975) uma forma de contornar este problema, seria o uso de regras, procedimentos, limitações, “ao pensar o sistema político [...] em proveito próprio, leva-se a pensar em regras, procedimentos e instituições que evitem os piores abusos de poder e outras tentações políticas”. A LRF contém esses regramentos, numa tentativa de mediante um sistema legal-racional-burocrático limitar as ações que levem às decisões por premissas da Escolha Racional Pública.

2.5 Ideologia e o Papel do Estado Capitalista no Brasil

No Brasil, segundo afirma Matias-Pereira (2010) pode-se dizer que a formação do Estado antecedeu à formação da própria sociedade, visto os baixos níveis da organização social mantidos pela população nativa quando aqui chegaram os colonizadores ou pelos que aqui chegaram posteriormente, mas que estavam desarticulados socialmente.

O Estado brasileiro se ergueu como garantidor da sociedade enquanto que, como visto em diversas teorias quem garante o Estado é a sociedade, ou ambos coexistem. Esse processo às avessas resultou em autoritarismo, corporativismo, clientelismo, burocratismo, impunidades, privilégios, corrupção que persistiram em diversos períodos e que se mantêm e

coexistem na atualidade. No Brasil, assim como na maioria dos países da América Latina persiste,

uma organização do processo de tomada de decisões de acordo com interesses particularistas das camadas sociais mais organizadas e, finalmente, um forte conteúdo tecnoburocrático, hierárquico e formal na resolução de conflitos pela acumulação e distribuição de recursos (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 237).

O Brasil Império e da Primeira República (1821-1920) estava mergulhado numa economia agrícola e numa sociedade de classes que tinha, no plano político a presença de oligarquias-patriarcais, e no plano administrativo um Estado patrimonial ou patrimonial-mercantil onde a elite dos possuidores de terras, da burguesia mercantil e de políticos dominavam o país. O poder estava centrado num estamento aristocrático-burocrático formado de juristas, letrados, militares oriundos da própria estrutura estatal, reproduzindo no Brasil o sistema herdado de Portugal. (FAORO, 2001).

O sistema era, em sua origem, aristocrático, devido à nobreza decadente que aqui permaneceu e vai se tornando burocrático. O Estado tem naquele momento o papel de mero arrecadador dos impostos da burguesia para sustentar o estamento dominante e o grande contingente atuante no aparelho estatal. (FAORO, 2001).

O papel do Estado era então o tradicional, no sentido de garantir empregos para a classe média baixa através de laços de parentesco com os proprietários de terra ou de indicação por apadrinhamento, com enorme dependência do próprio Estado. A elite política era a elite burocrática, e esses se confundiam, sendo esta geralmente formada por juristas que defendiam o patrimonialismo.

Neste período não era fácil aos detentores das posições públicas exercerem decisões responsáveis porque estavam envoltos na aliança do estamento patrimonialista com uma burguesia de senhores de terras ou grandes comerciantes. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 6). Não há exercício da democracia e as eleições são forjadas, os critérios administrativos eram pessoais e não havia preocupação com a eficiência do Estado, que em si mesmo é um Estado dependente que se limita a copiar ideias e instituições alheias.

Posteriormente, entre os períodos de 1930 a 1945 e entre 1964 a 1985, temos no Estado político autoritário a figura do Estado burocrático ou burocrático-industrial. Este inicia-se quando a burocracia estamental é infiltrada por elementos externos de origem social com discursos racionalistas, oriundos do clero e dos grupos militares na aliança do poder. Ainda não havia participação da Sociedade Civil, a estrutura econômica e política não mudava, inicia-se uma tímida inovação da estrutura estatal mediante a descentralização do

poder para os governadores de Estados e os coronéis das localidades provinciais. As alianças políticas são instáveis, ora em apoio a um conteúdo mais liberal, ora a uma posição mais conservadora.

O Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) se destacou como um regime autoritário, mas de cunho idealista e populista que impulsionou a industrialização e presidiu novas classes originadas de antigos estamentos: a burguesia industrial originada da burguesia mercantil e a nova classe média tecnoburocrática oriunda do estamento burocrático patrimonialista, formado de técnicos e profissionais liberais de todos os tipos. O Estado, apesar de autoritário envolveu-se numa estratégia nacional-desenvolvimentista.

A partir de 1950, tomam corpo ideias de Raúl Prebisch e Celso Furtado vinculados a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com apoio da Organização das Nações Unidas (ONU) que buscavam legitimar a estratégia da industrialização nos moldes da intervenção do Estado, pela teoria macroeconômica *keynesiana*, com novas empresas estatais e o Estado investindo na infraestrutura econômica. (BRESSER-PEREIRA, 2005; MATIAS-PEREIRA 2010).

Ocorre, então, a reforma burocrática ou weberiana do Estado, com ações de cunho racional-legal visando à racionalidade e agilidade dos métodos, aperfeiçoamento sistemático, organização de serviços, padronização de cargos, administração orçamentária. Este Estado será posteriormente levado à pós-industrialização do conhecimento e dos serviços e ao modelo gerencial de administração como exigência da democracia e do processo de globalização. Assim, há uma transição histórica do Estado no modelo patrimonial para o burocrático, para o gerencial, e respectivamente, dos governos oligárquicos para os autoritários e destes para os democráticos. O momento dessas transições de tipos ideais de modelos de gestão pública não são estáticos e definitivos. Há momentos de predominância de um modelo sobre o outro, mas essas realidades coexistem no tempo e espaço.

A política deixa de ser mera política de elites e passa a ter início a democracia da Sociedade Civil, com oitiva crescente da opinião pública. A economia no processo de industrialização, não trouxe o desenvolvimento esperado e a sociedade pós-industrial dá lugar a uma classe média burocrática ou tecnoburocrática, inserida nos campos público e privado que passam a dividir o poder e o excedente econômico. E a imensa camada de trabalhadores pobres continuou mal resolvida e fora do âmbito do desenvolvimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A reforma burocrática iniciada cria um sistema administrativo bastante formal, com hiatos entre as normas e a realidade. O Estado inicial tem tímidas ideias gerenciais com

descentralização na administração indireta. Percebe-se naquele momento, segundo Hollanda Filho (1999) naquele momento um misto da manutenção de concessões ao velho patrimonialismo e seus apadrinhamentos e clientelismos, associado às necessidades de adequação da burocracia profissional, mas já dando início a programas gerenciais, o que culmina no colapso autoritário dos regimes militares. É no governo de Juscelino Kubistcheck (1956 a 1961) com seu Plano de Metas que estão presentes os novos arrancos para o desenvolvimento brasileiro, utilizando grupos Executivos setoriais, apesar do rígido sistema burocrático, com estudos realizados pela CEPAL e pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sob a batuta de pensadores como Celso Furtado.

Segundo Bresser-Pereira (2005), para Celso Furtado (1961) em estudos e apontamentos apoiados em conceitos de Marx e Weber, o desenvolvimento econômico está intimamente ligado ao processo de racionalidade do mundo moderno, com o objetivo econômico do lucro que será obtido através do progresso técnico, sendo necessário os investimentos estatais. Aqui desenvolvimento econômico “não é mero progresso, mas um processo autosustentado de elevação dos padrões de vida ou de aumento do bem estar material”, que não é necessariamente acompanhado por “diminuição da desigualdade, nem é autosustentável do ponto de vista ambiental”. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.9).

Após o golpe de 64, teremos no Brasil, vinte anos de regime autoritário, mas com *nuances* modernizadoras. Apesar do perfil burocrático no sistema capitalista, há uma grande aliança das classes médias e da classe diversificada formada por burguesias dos setores mercantil e industrial, tendo ocorrência de inovação com a reforma gerencial advinda do Decreto-lei nº 200/67. Inicia-se a descentralização administrativa na área pública classificando-a em direta e indireta, numa tentativa de quebrar a rigidez burocrática do Estado.

A abertura democrática e a descentralização de poder decisório para Estados e municípios e entidades da administração indireta criadas por lei, apesar de ampliar a base decisória mais próxima ao agente, acabou por permitir ocorrência de crises financeiras e endividamentos porque a autonomia não foi associada à responsabilidade. Percebe-se a presença de forte ideologia nacional-desenvolvimentista, tendo o Estado um papel protecionista na linha *keynesiana* combinando fórmulas de desenvolvimento e distribuição de renda.

O processo de redemocratização iniciado em 1979, no governo de Figueiredo, foi lento e gradual. Concomitantemente, o país mergulhava em descontrole econômico e inflacionário,

crise fiscal e alto grau de endividamento contraído na era nacional-desenvolvimentista, isso tudo associado a uma administração pública cada vez mais emperrada burocraticamente. Os anos 80 são de crise e transição com grande dívida externa e inflação que debilita a nação e a torna mais ainda liberal-dependente, forma esta que foi mantida até a contemporaneidade. Esse quadro caótico facilitou o processo de transição democrática.

É a partir de 1988 que formalmente foi instituído o Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal. Ocorre maior necessidade de uma administração pública direcionada para o desenvolvimento, que conduzisse à descentralização administrativa. Em termos de plano administrativo, dentre outros exemplos, a instituição de concurso público para ingresso nos serviços burocráticos do Estado vai representar um embate à cultura patrimonialista. Segundo Faoro (2001), resquícios desse patrimonialismo de apadrinhamentos e ajeitamentos para exercícios de cargos burocráticos ainda prevalecem até mesmo nos dias atuais.

O arcabouço legal implementado no Brasil após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) definiu grandes linhas de atuação, conforme Matias e Campello (2000, p.23): a) na dimensão de Estado - que incluem as atividades contínuas e permanentes que pouco se alteram em função da mudança dos cargos políticos, pois, são normatizadas; estando aí inclusos os serviços básicos de saúde, educação, de administração dos meios operacionais, de segurança, de investimentos em obras e aquisições; b) na dimensão de Governo - que incluem as ações que objetivam cumprimento de POLÍTICAS PÚBLICAS com programas estratégicos sujeitos às situações políticas das bases de sustentação eleitorais e das ideologias.

O texto constitucional brasileiro de 1988 declara em seu Título I – “Dos Princípios Fundamentais”, nos arts. 1º a 3º, as ideologias em vigência referentes aos preceitos de democracia, dos direitos e valores sociais individuais e coletivos e da livre iniciativa.²⁶

Assim, se estabeleceu pela CF/88 o Estado Democrático de Direito, no qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido e cuida-se de especificar o preparo do agente

²⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, CF/ 88)

para exercer a cidadania, assim como para fundamentar uma justiça social concreta. Neste caminho cidadania e democracia interagem-se.

Na base da operacionalidade da máquina pública, o Estado brasileiro, como “criatura de lei”, gerencia seus recursos e instrumentos através do poder de coerção legal, inclusive na atuação das atividades econômicas, muitas vezes de forma seletiva a interesses diversos. Os ingressos públicos ou receitas que amparam os gastos públicos ou despesas provêm de tributos, de atividades produzidas realizadas pelo aparelho do Estado nos serviços públicos e por créditos obtidos sob a forma de empréstimos de origem nacional, internacional ou transnacional. O Estado age aqui como arrecadador e administrador das finanças. Na Ciência Contábil esses ingressos orçamentários são denominados de Receitas Correntes e Receitas de Capital²⁷.

Assim exposto, a tarefa central das Finanças Públicas é estudar a natureza e os efeitos do uso pelo Estado, dos instrumentos fiscais e de tributação, de gerenciamento dos gastos, obtenção de empréstimos, agenciamentos para fomento e desenvolvimento. A atividade financeira do Estado compõe-se da obtenção de receitas públicas, no gerenciamento do planejamento com a aplicação dos recursos obtidos para a execução dos seus fins no dispêndio das despesas públicas (obter receitas, gerir, despender despesas). (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Importante ressaltar, que é no Estado que a autoridade política e a aplicação das ações e decisões se concretizam por meio dos instrumentos de planejamentos ou Orçamentos Públicos, que no Brasil revestem-se de legalidade e equilíbrio fiscal. Planejamento com caráter estratégico está determinado nas Leis do Plano Plurianual (PPA) e de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Planejamento com caráter operacional está determinado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Para Demo (2007, p. 11), nos planejamentos públicos o setor social tem sido tratado de forma amadora, faz-se necessário saber operacionalizar propostas e críticas.

²⁷As receitas orçamentárias públicas são classificadas em duas categorias, Receitas correntes da operacionalidade pública, decorrem de tributos e contribuições, da exploração do patrimônio, de atividades agropecuária, industrial, de serviços e das transferências correntes quando destinadas a atender despesas correntes. As receitas de capital são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas (operações de crédito); da alienação de bens e direitos; do recebimento das amortizações de empréstimos concedidos; das transferências de capital (recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinadas a atender despesas de capital); outras receitas de capital e, ainda, o *superávit* do orçamento corrente. (BRASIL, LEI Nº 4.320/64, ART.11)

No período de 1988 a 1995, ocorreram diversos embates e entraves entre as classes, o que foi abrindo espaço para o imperialismo norte-americano, discursos neoliberais e de adesão à globalização. Surgem contornos de uma sociedade pós-industrial com exigência de eficiência diante da competição internacional. Há aumento da elite burguesa, burocrática e tecnocrata e diversificação da classe de trabalhadores, passando à condição de camadas sociais, não mais associadas aos conceitos de classes marxistas ou estamentos weberianos, mas definidas pelo nível de educação formal, ocupação de cargos e prestígio social (*status*). O Estado neste momento tem forte papel interventor e inicia-se uma grande reforma gerencial da administração pública. (BRESSER-PEREIRA, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2010).

A globalização com a integração mundial de Mercados e sistemas produtivos tornou imperativa a nova definição de funções e do papel do Estado na economia, que antes visavam proteger as respectivas economias da competição internacional e que com a globalização foram na contramão, porque o Estado no contexto globalizado tem o papel de facilitar que a economia se torne competitiva em nível internacional. Papel este de regulação e intervenção, mantendo Políticas Públicas fiscais e econômicas, com investimentos em infraestrutura e desenvolvimento tecnológico, políticas sociais compensativas nas áreas da educação, saúde, cultura, assistência social, a fim de adequar os desequilíbrios do Mercado que continua capitalista, mas agora globalizado. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 239).

É durante o contraditório governo do Presidente Fernando Collor que são iniciadas decisões por reformas para a abertura do Mercado externo e da economia, bem como a aprovação do Programa Nacional de Desestatização (PND) com políticas radicais para a redução das despesas do Estado, levando a estrutura burocrática a se manter enrijecida devido ao receio da perda de privilégios e até mesmo dos direitos legalmente reconhecidos.

A partir de 90 o Estado brasileiro muda a atuação tomando as experiências européias e norte-americanas como modelos para a Reforma do Estado, principalmente no tocante aos aspectos regulatórios, visando à substituição do antigo estatismo por um moderno Estado regulador, sendo necessário primeiro desregular para regular por novos formatos, mais democráticos, gerenciais e menos burocráticos. (MATTOS, 2007).

Mas é com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995, diante de uma crise fortemente arraigada nas estruturas, que a decisão foi tomada. O discurso propagado era “reformular e reconstruir o Estado como agente efetivo e eficiente de regulação do Mercado e de capacitação das empresas no processo produtivo internacional”. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 22). Foi então elaborado um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado mediante mudanças constitucionais através de emendas, como por exemplo, a

Emenda Constitucional nº 19, e mudanças infraconstitucionais pela promulgação de leis, como os Códigos de Trânsito, Lei das Concessões de Serviços Públicos, do Estatuto do Idoso, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), da LRF, etc.

Os meios jurídicos para a Reforma do Estado foram ampliados por FHC, com a descentralização administrativa através das autorizações de criação de agências regulatórias²⁸ independentes, agências executivas e maior enfoque nas organizações sociais ou terceiro setor; e com a possibilidade dos gestores públicos serem responsabilizados e até penalizados pelos descumprimentos de regramentos fiscais, conteúdo específico da Lei Complementar nº 101/2000, a LRF, objeto deste trabalho, atrelada a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000). Por ocasião do início da operacionalidade da LRF, Moreira Neto *et all* (2001, p.3) comentou:

Triste tradição de irresponsabilidade fiscal e orçamentária dos governantes, em que o gastar mais do que se arrecada, o iniciar obras sem cogitar se é possível terminá-las, o superfaturar para obter proveitos ilícitos, o paralisar investimentos iniciados pelo antecessor, e o endividar imprudentemente os erários, entre outras mazelas administrativas do mesmo jaez, incorporadas ao cotidiano político brasileiro, parece estar, enfim, com seus dias contados, esconjurando os flagelos da inflação e da corrupção, inevitáveis seqüelas dessas práticas administrativas, que tanto estorvam e retardam o progresso das nações.

Observa-se através das agências regulatórias, que o poder do Estado foi ampliado e repassado a setores de infraestrutura e de serviços públicos fundamentais, diante da livre concorrência e em defesa do consumidor/agente, mas regulados pela agência estatal. A novidade não era a forma da descentralização, porque em outros governos já existiram órgãos assemelhados, a inovação foi o formato institucional dado a estas agências, com poder de mando e decisão através de colegiados, com mecanismos administrativos mais amplos e ágeis, com facilidade de acesso da participação pública, mas com uma limitação, a prestação de contas (*accountability*) ao Legislativo não era obrigatória, a não ser mediante convocação pelo Legislativo. (MATTOS, 2007).

Pode-se perceber durante esta reforma gerencial que o papel do Estado regulador brasileiro objetivou possibilitar menos centralidade de serviços pelo Executivo, direcionando estes serviços à administração indireta, como as sociedades de economia mista, empresas públicas e às agências reguladoras que representam potencial democrático pelo *lócus* de participação direta da Sociedade Civil efetivando controle público e ganhos de legitimidade

²⁸ As agências regulatórias pertencem a estrutura da administração pública indireta, são criadas por lei e visam fiscalizar e regular as atividades de serviços públicos executados por empresas privadas nos setores da economia brasileira, a exemplo dos setores de energia elétrica (ANEEL), telecomunicações (ANATEL), produção e comercialização de petróleo (ANP), recursos hídricos (ANA), mercado audiovisual (ANCINE), planos e seguros de saúde (ANS), mercado de fármacos e vigilância sanitária (ANVISA), aviação civil (ANAC), transportes terrestres ou aquaviários (ANTT e ANTAQ). (IPEA, 2010).

estatal. Neste momento, a forma de captação de receitas públicas se estendeu para os preços públicos e tarifas cobrados para realização dos serviços descentralizados.

O governo FHC utilizou *marketing* específico da necessidade da Reforma do Estado, desta forma foi possível conquistar a alta burocracia, a opinião pública e as elites. Para Bresser-Pereira (2010), de forma bastante resumida, a reforma gerencial de 1995 objetivou 03 dimensões.

A primeira seria uma mudança institucional baseada na ampla descentralização por agências regulatórias e executivas e por apoio de organizações sociais do terceiro setor adstritas a realização de atividades e serviços públicos, também imbuídas de responsabilização na busca por resultados gerenciais. A segunda, uma mudança estrutural ou de gestão, considerando já o claro entendimento da inviabilidade do Estado mínimo ou do Estado regulador extremo, mas a necessidade de um Estado planejador, estimulador, de *praxe* reguladora, e para tal, com necessárias estratégias de gestão e apoio de servidores competentes e treinados. A terceira mudança é cultural, no sentido de adaptação da estrutura governamental quanto ao seu verdadeiro *mister*, com seus agentes (políticos e corpo burocrático) agindo racionalmente mediante legalidade e responsabilidade; do Mercado no sentido de manter a economia ativa e da adaptação da Sociedade Civil a um papel de participação efetiva no planejamento, no controle por resultados e no controle público e responsabilização (*accountability*).

Na dimensão da reforma gerencial do governo FHC, no âmbito estrutural, por exemplo, propugnou-se que as atividades sociais de educação fundamental, saúde básica e renda mínima não deveriam pertencer ao domínio total do setor público, nem do privado, mas deveria adotar-se um regime de propriedade pública não-estatal. Em que termos operacionais? Nos termos da constituição de organizações sociais com finalidades públicas e sem fins lucrativos que receberiam recursos públicos para efetivação de seus fins; ou da disponibilização de recursos financeiros diretamente às entidades finalísticas, como as caixas escolares que decidiriam como, quanto e onde aplicar os recursos financeiros mediante maior efetividade e controle social. (MATTOS, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010).

A Reforma do Estado está em curso de forma ideológica e lenta, porque este é o modo tradicional de mudanças na sociedade brasileira; sem embates físicos ou grandes manifestações populares. Esta traz legitimidade para o Estado Social porque após as implementações foram percebidos que a saúde e a educação fundamental tornaram-se universais, que os sistemas de renda mínima auxiliaram na redução da pobreza, além do que,

há um nexos de gestores como co-participantes que tomam decisões de POLÍTICAS PÚBLICAS utilizando hoje mais participação e oitiva da Sociedade Civil.

Visão utópica diria alguns. E tomando o discurso de Faoro (2001) pode-se pensar o Estado ainda como um vilão, onde os agentes públicos burocratas e políticos eleitos realizam atividades fazendo compensações, em busca de ganhos pessoais pela promoção ou pela corrupção, ou ainda, transformando a própria política em profissão. Mas, na verdade, esses agentes são oriundos da Sociedade Civil, reproduzem a sociedade e são reproduzidos nela. Seria esta sociedade contemporânea ainda um espelho da estrutura patrimonialista arraigada culturalmente? Estaria esta sociedade contemporânea no processo de mudanças estruturais? (FAORO, 2001).

Faoro (2001) defende a persistência da estrutura patrimonial do Estado oligárquico até o Estado capitalista, inclusive arraigada nos desejos de privilégios de agentes políticos. Outros autores, como Hollanda (1969) opinam que a estrutura burocrática racional-legal sobrepõe-se a esta estrutura patrimonial e a sociedade legitima esse desejo, assim “o funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos” (HOLLANDA, 1969, p. 6).

Neste item cabe dizer que “o aumento da cobrança democrática pela população e necessidade de um Estado eficaz, tem efetivado um embaralhamento das funções do burocrata e do político”, o que se torna positivo a toda a sociedade. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 1999, p. 70).

Na sociedade contemporânea brasileira, observa-se, por outro lado, a presença de dois grupos socialmente estratégicos em nível político e que influenciam diretamente nas decisões do Estado: a alta burguesia formada por empresários nacionais e internacionais e por rentistas; e a alta burocracia pública constituída por políticos eleitos e por burocratas (profissionais, servidores, consultores, administradores de estatais). Cabe dizer que estão imbuídos do ativo mais importante na era da globalização que é o conhecimento/informação e da maior justificativa de ação que é a racionalidade/eficiência. (BRESSER-PEREIRA, 2007; ABRÚCIO E LOUREIRO, 1999).

Tomando o discurso de Nunes (2003), pode-se pensar o Estado através dos instrumentos de interpretação da experiência civilizatória e das práticas de poder na política nacional com quatro padrões institucionalizados de relações ou gramáticas que estruturam os laços entre instituições formais e informais: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Propõe ainda, uma burocracia especializada

para dar apoio e estabilidade às Políticas Públicas porque qualquer tentativa de contrapor as regras estabelecidas pelas gramáticas políticas resulta em instabilidade.

Declara Nunes (2003) ainda que, após a redemocratização do país, o novo cenário político trouxe adaptações com nomenclaturas diferenciadas mas sinônimas nas gramáticas políticas: fisiologismo partidário, pragmatismo de resultados elegendo privilegiados e o insulamento burocrático, reforçado pelas estruturas de carreiras e ampliação de quadro de servidores por concurso. Clientelismo e corporativismo são formas de legitimar a política pelas trocas de favores. Insulamento burocrático é a forma pela qual os tecnoburocratas e empresários buscam chegar aos fins pretendidos. Universalismo de procedimentos é o *modus operandi* do regime burocrático racional-legal no contexto democrático. (NUNES, 2003).

Para Nunes (2003, p. 32) as instituições brasileiras estão impregnadas de: a) clientelismo e personalismo que é ilustrado pelo “jeitinho” na forma de “autoridade pessoal como mecanismo para regular relações sociais e relações com instituições formais”; b) e pelo “autoritarismo” expresso na frase “você sabe com quem está falando?”. Para contrabalançar e enfrentar clientelismo e corporativismo usa-se universalismo de procedimentos e burocracias insuladas.

As redes sociais estão repletas de clientelismos, especialmente das elites nacionais e dos partidos que utilizam a corretagem política dos altos escalões até as pequenas localidades. Isso faz com que, os partidos que apóiam o governo racionalmente tenham acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado. De fato “poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma mãozinha [...] a burocracia apóia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário”. (NUNES, 2003, p. 33). Essas características se mantêm fortes mesmo em períodos democráticos.

Universalismo de procedimentos é baseado nos regamentos, nas normas, na legalidade. Insulamento burocrático se constitui na “criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica”. (NUNES, 2003, p.34). Essas especializações técnicas se consolidam nas políticas econômicas, nas informações, nos sistemas de informatização, nos planejamentos para determinar prioridades. Já o corporativismo reflete a racionalidade de grupos de interesses organizados que tendem a buscar reforço e formalização em leis, que por si só desafiam a informalidade do clientelismo. As formas corporativas reconhecidas pelo Estado estão presentes nos grupos de trabalhadores, companhias, firmas, empresas organizadas, grupos financeiros e associações comerciais. (NUNES, 2003, p. 38-40). Fora das instituições políticas formais a sociedade brasileira sobrevive de jeitinhos, da amizade, dos apadrinhamentos, das redes de relações sociais – elementos informais e fluidos.

Nunes (2003) exemplifica que, no contexto histórico da evolução do capitalismo moderno as quatro gramáticas se interrelacionam baseadas em comportamentos pessoais e impessoais. Nos casos pessoais o clientelismo é a palavra chave. Nos casos impessoais, ocorrem dois tipos de situações: a) se todos os indivíduos não são iguais participantes, faz-se uso do corporativismo e do insulamento burocrático; b) se todos os indivíduos são, em princípio, iguais participantes usa-se o universalismo de procedimentos que vai gerar economia de mercado e um governo que represente as cidadanias. E complementa que clientelismo e corporativismo são profundamente interligados:

[...] o corporativismo auxiliou na criação de milhares de empregos públicos, que foram preenchidos na base de princípios clientelistas. Além disso, muitos líderes sindicais beneficiaram-se de dispositivos corporativistas para manter longos mandatos em sindicatos e federações e se tornarem prestadores de favores, muitas vezes de forma clientelista. De outro lado, o insulamento burocrático, como Fernando Henrique Cardoso mostrou, permitiu a existência de “anéis burocráticos” tipicamente baseados em trocas personalistas. (NUNES, 2003, p. 42).

Em meio a todos os questionamentos levantados por Faoro (2001), Nunes (2003), Bresser-Pereira (2010) acerca da função ideológica do papel do Estado, no tempo e espaço, e as heranças e coexistências trazidas para a contemporaneidades, temos que, a reforma gerencial, ainda que de maneira lenta mas gradativa, legitima o papel de um Estado social porque visa fortalecer o próprio Estado para que este cumpra sua missão institucional de forma mais eficiente. Este fortalecimento advém de um conteúdo racional-legal impositivo.

Nesta missão de Estado com papel social, enumera-se como demandas atuais, segundo Kliksberg (1998) a função facilitadora, que é promover e fortalecer integrações sub-regionais e regionais, com a Sociedade Civil articulada, forte e ativa; a função reguladora com a eficiência econômico-financeira para desenvolvimento e controle dos custos estatais; a função distributiva mediante igualdade de oportunidades para equilibrar distribuição de renda e a função incremental com políticas de longo prazo para capital humano e proteção do capital social visando sinergias.

Entretanto, não podemos desconsiderar estas variáveis: legislação, falta de vontade política, cultura organizacional, despolitização/analfabetismo político e frágil capital social e pressão dos atores locais. Nem, tampouco, a cultura de clientela e autoritária que prevalecem em nossa sociedade e que se reflete em diferentes modelos de gestão praticados por instituições governamentais e não governamentais, por entendermos que Estado, Sociedade e Mercado são vasos comunicantes que formam o sistema de reprodução social. (TEIXEIRA, 2010, p.45).

Em solidificação deste papel de Estado submetido a um novo tipo de governança gerencial e social, torna-se necessário conciliar e implementar parcerias e interação entre Estado e Sociedade Civil, entre Estado e Mercado, entre Estado e Terceiro setor (aqui como

sinônimo das entidades assistenciais e informais da Sociedade Civil). Mantendo estas suas funções clássicas, suas funções reguladoras e de garantidor dos Direitos Sociais e Individuais, pré-requisitos para manutenção do Estado Democrático de Direito. (KLIKSBURG, 1998).

Mesmo no Estado contemporâneo é possível perceber que as duas formas ideológicas de Estado burocrático e gerencial se contrapõem, ou em alguns momentos se complementam. A burocrática ou weberiana preocupa-se com a racionalidade formal da organização no cumprimento de normas e regulamentos, o que está estreitamente vinculado a ser uma “criatura de lei”. A gerencial está voltada para a eficiência das tarefas das políticas econômicas e sociais, e mais ainda, a economicidade e qualidade da forma podem até flexibilizar rotinas para atingimento dos objetivos e aqui vincula-se as decisões políticas e as ações dos agentes públicos no sentido de otimizar as áreas fiscal, de gestão e o social.

Não que o Estado gerencial seja consenso. Neste trabalho essa fase do Estado brasileiro teve extrema importância porque durante o mesmo nasceram as ideias da LRF. No Estado atual temos a memória da cultura política insuflada de clientelismos, corporativismos, ajeitamentos, patrimonialismos que coexistem e que influenciam as decisões, todos os tipos de Estado são tipos ideais, mas com a coexistência de várias temporalidades desses Estados, preponderando o Estado em suas funções clássicas, como ente regulador da economia mas com necessidades prementes como garantidor dos direitos sociais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E RESPONSABILIDADES EM GOVERNOS FRENTE À RACIONALIDADE: DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS ÀS QUESTÕES SOCIAIS

Não só somos responsáveis pelo que fazemos, mas também pelo que não fazemos. (Jean Molière).

É muito fácil livrar-nos de todas as nossas responsabilidades. Difícil é escapar das consequências por se ter livrado delas. (Graciliano Ramos).

Após a exposição do capítulo anterior acerca do papel do Estado ideologicamente pensado e estruturado e das influências internas e externas que sofre diante dos variados contextos, realiza-se aqui exposição da dimensão de governo como a parte que realiza o cumprimento das ações estratégicas na forma das Políticas Públicas. É a operacionalização do Estado diante das demandas através das Políticas Públicas.

As Políticas Públicas se constituem em um importante instrumento de desenvolvimento, notadamente nas esferas dos governos locais e regionais, e no contexto contemporâneo democrático e globalizado. Em que pese isto, grande parte das ações dos governos estão deslocadas para instrumentos da política econômica como as políticas de ajustes fiscais, as políticas monetárias e as de rendas. Outras ações políticas operacionalizam agendas de direcionamento para a intervenção, potencialização e otimização das ações nas políticas sociais, todas tendo como base a estrutura da legalidade.

Política Pública enquanto área de conhecimento “nasce no mundo acadêmico dos Estados Unidos da América [...] “como subárea da Ciência Política”. Na Europa surge como “desdobramento dos trabalhos que explicam o papel do Estado e sua atuação na instituição governo, produtor por excelência das Políticas Públicas”. (SOUZA, 2006, p.22). As Políticas Públicas repercutem na economia e nas sociedades, portanto, “qualquer teoria da Política Pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade”. Pesquisadores de várias áreas tem interesse neste tema, sejam economistas, sociólogos, antropólogos, geógrafos, cientistas sociais aplicados, dentre outros. (SOUZA, 2006, p.25).

A decisão por esta ou aquela forma de Políticas Públicas delimita as responsabilidades associadas, a nível geral e, em especial, as de cunho fiscal, de gestão e social no contexto das influências externas. Essas decisões inseridas no Estado democrático não devem servir apenas como pró-forma para as decisões políticas liberais e neoliberais realizadas pelos governos

quanto optam por adoção das políticas macroeconômicas ou de atendimento às questões sociais. As decisões de Políticas Públicas envolvem deliberadamente outras argumentações quanto à forma de agir através de influências internas ou pessoais que analisaremos sob o crivo da teoria da ação e da racionalidade humana.

Inúmeras vertentes teóricas entendem as ideias de governo democrático ou democracia moderna como uma consequência das ideias liberais ou neoliberais, segundo as quais, a sociedade organizada em estruturas, especialmente a estrutura política seria o produto das vontades individuais, tudo embasado em argumentos e pensamentos “racionais”. Nesta linha temos como exemplificação o contratualismo²⁹, forma originalmente racional do homem determinar o Estado formal, como garantidor da vida, da liberdade e das propriedades. Temos, também como ilustração, a Economia Política, fundamentada na ideia de *homo economicus*, que ao buscar atingir racionalmente o seu próprio bem estar, com interesse próprio acaba por realizar o interesse de todos. É a ideia da mão invisível do Mercado que controla a dinâmica econômica da sociedade, e que, por consequência produz o bem comum, conforme Adam Smith. (BOBBIO *ET ALL*, 1998; SOUZA, 2006).

Exemplifica-se com o Utilitarismo de Stuart Mill que defende a liberdade individual frente ao Estado como útil à realização do bem estar dos indivíduos quando dá a estes liberdades para realizar seus objetivos, de forma racional, conforme exposição de Olson (1965) e Arrow (1951). (BOBBIO *ET ALL*, 1998; SOUZA, 2006). Ou com a estrutura burocrática racional-legal do Estado que toma forma gerencial para atingir o desenvolvimento na sociedade contemporânea globalizada. (BRESSER-PEREIRA, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Por estes posicionamentos está explícito que mesmo as atitudes individuais “racionais”³⁰ coadunam com o que denominamos de bem estar ou bem comum, como a forma de planejar e realizar, respectivamente, a satisfação pessoal e a melhoria para o maior número possível de indivíduos ou de um grupo social, eis aí uma primeira indicação sobre o que, em esfera social, pode ser denominado de Políticas Públicas.

Conforme exposição já realizada no capítulo anterior, em períodos específicos no Brasil as políticas sociais em sua “racionalidade” adotaram a “desresponsabilização do Estado

²⁹ Contratualismo: é um conjunto de teorias defendidas por Hobbes, Locke e Rousseau segundo as quais, as pessoas através de consenso, submetem-se ao controle e autoridade do Estado com seu regime político para manter a ordem social; abrindo mão de certos direitos para obter vantagens coletivas. (BOBBIO *ET ALL*, 1998)

³⁰ Teoria da ação racional do indivíduo na perspectiva de Weber é o comportamento metódico racional diário ou no exercício profissional, com fins de racionalidade cognitiva-instrumental (no caso do aparelho do Estado, na economia, no direito) ou a racionalidade moral prática que é valor que se atribui aos papéis e representações sociais. (WEBER, 1994)

na garantia dos direitos sociais, pois, pelo pensamento neoliberal, o desenvolvimento social era visto como resultado do crescimento econômico”. (REIS *ET ALL*, 2007, p.7).

Na democracia, onde existe um sistema político construído por indivíduos ditos soberanos em sua cidadania, pois que, elegem seus governos em busca de que este exerça ações que levem ao bem estar dos indivíduos, percebe-se claramente a intenção da “racionalidade humana” como estratégia social. No regime democrático as demandas populares atendidas visam, também, conforme a premissa da “racionalidade”, a conquista e a manutenção da opinião pública favorável e como consequência a manutenção do mandato de poder obtido nas eleições. (REIS *ET ALL*, 2007, p.4).

Historicamente, temos exemplos de que, nem Estado como “estorvo” para o Mercado, reduzido a um mínimo, nem Estado como força onipotente para gerar o desenvolvimento, esses extremos já foram questionados e não levaram ao equilíbrio necessário, equilíbrio este que deve direcionar Estado, Mercado e Sociedade Civil³¹ para a posição ideológica, como, respectivamente, garantidor e meio de governo, meio de sustentação e *locus* dos beneficiários e governados, todos envolvidos no processo de desenvolvimento econômico e social. (KLIKSBERG, 2001, p. 3 a 5).

A estrutura política e social da democracia sustenta-se na política econômica, ou na teoria das Finanças Públicas, com a necessária obtenção de receitas para que o governo gerencie no atendimento das demandas das coletividades que se tornarão efetivamente as despesas. Obter, gerir e despender recursos são verbos ativos essenciais da atividade governamental visando à satisfação da coletividade. Vislumbram-se como instrumentos desta política econômica as questões fiscais, monetárias ou de distribuição de rendas associadas às decisões das questões sociais, realizadas através das questões administrativas ou gerenciais.

É, pois, função primordial da estrutura política efetivar ações de coerção para resolver conflitos públicos de forma pacífica diante de uma relação de poder do Estado. E mais detalhadamente, é função das Políticas Públicas, o que implica decisão política determinar estratégias de alocação de valores, sempre envolvendo atividades e ações a fim de serem atingidos os fins pretendidos. (RUA, [s.d], p.1). Decisão política como ideia weberiana, envolve qualidades fundamentais do agente político: paixão, sentido de responsabilidade e senso de proporções.

Os governos e as instituições que representam os processos de manifestação e reivindicações de interesses e os movimentos sociais oriundos da Sociedade Civil participam

³¹ A argumentação de união de Estado, Mercado e Sociedade Civil tem sido defendida por alguns autores como argumentos “pós neoliberais”. (MAFFEZOLLI, 2004).

das decisões e implementação das Políticas Públicas, mas estas não devem ter caráter absolutistas, elitistas, classistas. Existe uma “autonomia relativa do Estado” tendo um “espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas”. Essa autonomia pode ser associada ao desenvolvimento de capacidades dependendo de fatores e momentos históricos e locais, em cada sociedade. (SOUZA, 2006, p.27). Essa autonomia sofre as influências políticas que determinam benefícios a grupos de interesses ou proteções pessoais. No Brasil, duas formas de apropriação ou subordinação de vontades ficam explicitadas no “jeitinho brasileiro” e na frase de autoritarismo “você sabe com quem está falando?” (NUNES, 2003).

Nesta concepção de Estado e seu instrumento – o governo – direcionado aos governados e submetidos ao Mercado, tudo sob controle do ser humano como gestor “individualista e racional” o sistema legal para embasar as ações é essencial, senão podem ocorrer situações práticas em que o representante eleito pelo povo pode agir de forma individualista e buscar o bem próprio e não o coletivo, prejudicando as ações sociais.

O sistema legal é essencial porque o cidadão pode escusar-se de recolher os valores tributários de impostos referentes às receitas públicas necessárias à gestão governamental porque isso contrariaria seus fins individuais patrimoniais e financeiros, o que resultaria na figura da sonegação fiscal, prejudicando as questões fiscais. Assim como, sem o mínimo essencial de controle, na perspectiva neoliberal, o Mercado poderia agir tão e mais livremente que seriam constantes e comuns os excessos “racionais” justificados pela ideia de ao final ser obtido o “bem comum”, quando na verdade o bem é o lucro particular. Na visão de Nunes (2003), insulamento burocrático e procedimentos são formas racionais de limitar clientelismos, corporativismos, ajeitamentos, nepotismos, apadrinhamentos.

Assim é que, a estrutura democrática e a legalidade orientarão as formas de serem exercidas as responsabilidades legais visando o bem da sociedade e evitando desvios de recursos direcionados às Políticas Públicas, evitando corrupção, incompetência, conflitos de interesses, através de uma participação popular efetiva e um permanente e eficaz sistema de controle.

As PP também têm se mostrado um importante instrumento para concretizar os direitos individuais e coletivos previstos nas garantias constitucionais do país. Na exposição de Teixeira (2002), com a globalização e o apoio das ideias neoliberais e exemplos de administrações gerenciais na Europa, ao ser proposto no Brasil um “ajuste estrutural” do aparelho estatal, este visou, principalmente, o equilíbrio financeiro e a credibilidade junto aos

credores e muito sutilmente uma política social seletiva e emergencial, dita compensatória das desigualdades sociais.

3.1 Teoria da Ação Racional e o Âmbito Público

Weber (1994) em “Economia e Sociedade” especifica que a burocracia é a estrutura da administração na forma de poder legal-burocrático que utiliza um sistema racional baseado na legalidade, na gestão do sistema arrecadatório das Finanças Públicas e na expansão das funções administrativas.

A Teoria da Burocracia de Weber (1994) baseia-se na administração por regras definidas, onde a racionalidade implica em adequar os meios aos fins, através do domínio e imperatividade da legalidade, da utilização de regulamentos e leis formais que legitimam as ações na busca por uma maior eficiência.

O maior inconveniente é que este excesso de regramentos pode emperrar as decisões da administração e conduzir à centralização dos processos, à morosidade dos trâmites procedimentais e à falta de flexibilidade. Na atualidade esse engessamento torna o termo “Burocracia” pejorativo³². No entanto, pela burocracia weberiana, ou visão burocrático-legal weberiana de base racionalista, se procura excluir sentimentos irracionais nas decisões, como amor, raiva, preferências pessoais ou partidárias, discriminações. Busca-se o profissionalismo evitando nepotismo, corrupção, disfuncionalidade da instituição, corporativismo. Por outro lado, a racionalidade das decisões meramente baseada na legalidade e nas formas, pode ser uma séria ameaça à liberdade individual das decisões políticas e da atuação das instituições democráticas das sociedades ocidentais. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 17-20).

Em linhas gerais, na fase recente dos estudos da burocracia na administração pública verifica-se que esta passa de mero instrumento ou meio a um fim definido. Os formalismos foram criados para a proteção social dentro das normas culturais de uma sociedade e para o tratamento igualitário dos agentes, que associado aos controles sociais são importantes.

³² O termo burocracia é utilizado pejorativamente na administração pública como sinônimo de uma forma de proceder muito lenta, com excesso de rotinas que dificultam decisões e entram a eficiência. Em Economia a burocracia é tida como um princípio de técnica e de organização administrativa, as leis e os regulamentos não são simples medidas de proteção aos indivíduos, de salvaguarda de seus direitos e de sua liberdade, mas instrumentos graças aos quais se executa a vontade da autoridade superior. A necessidade de limitar o poder de decisão dos subordinados impõe-se a toda organização. Um agrupamento, qualquer que seja, perderia toda coesão na ausência de tais restrições. A organização burocrática é aquela onde os responsáveis são obrigados a se conformar aos estatutos e regulamentos detalhados estabelecidos pela autoridade de um organismo superior. O papel do burocrata é de executar as prescrições dos estatutos e regulamentos, que lhe restringem singularmente o poder de agir num sentido que considera melhor. (UNB, 2012)

Porque a burocracia, agora como meio e fim, advém: “dos monopólios da execução das leis; das políticas e decisões governamentais; do papel decisivo no processo de elaboração das normas, no papel como articulador e agregador de interesses; e na função de comunicações do sistema político”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 21).

No Estado atual a burocracia é um instrumental que se contrapõe às ideias anteriores de patrimonialismo e se torna ponte para o modelo gerencial porque tem como pressupostos a “racionalidade, centralidade de autoridade e impessoalidade de comandos”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 22). Nos sistemas políticos modernos opera-se a burocracia por meio das ações dos agentes burocráticos e agentes políticos. Ocorre burocracia nas estruturas organizacionais das instituições, com a operacionalização pelos profissionais burocratas que atuam no Estado, na efetivação do sistema orçamentário que permite a obtenção de receitas e no gerenciamento em despesas através de ações denominadas de programas governamentais; nos regramentos dos registros dos fatos por meio da Ciência Contábil nos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e de ajustes compensatórios da administração pública.

Matias-Pereira (2010), ainda utilizando Weber, declara que os agentes políticos não se confundem com os agentes burocratas, porque estes tem treinamento das formas e procedimentos e aqueles são os que decidem e dirigem a estrutura estatal através das Políticas Públicas que devem estar baseada em responsabilidade política e controle da cidadania. Ainda nesse sentido:

Aqui, nota-se claramente o abismo que separa o burocrata do político. O funcionário público deve sacrificar suas convicções às exigências da obediência; o político deve rejeitar publicamente a responsabilidade por ações políticas que se chocam com suas convicções e deve sacrificar seu cargo a essas convicções. (WEBER, 1994, p. 67).

Na efetivação de desenvolvimento político e de desenvolvimento de uma sociedade nos modos econômico e social deve prevalecer a hegemonia do governo e suas decisões sobre os mecanismos burocráticos. Defende-se nesta pesquisa a ideia de que o aspecto burocrático-legal impositivo da LRF no estágio gerencial brasileiro foi essencial para o ajuste dentro das temáticas da Macroeconomia e das Finanças Públicas, mas são as decisões do agente político governamental que determinarão os modos de ação para atendimento a apelos sociais. Assim é que, um gestor público, ainda segundo Weber deve ter suas decisões políticas pautadas na paixão, no sentido de responsabilidade e no senso de proporções.

Para Bobbio *et all* (1998, p. 684) uma forma de poder que Weber denomina de legal e racional, “tem sua própria legitimidade no fato de ser definido por leis e exercido de conformidade com as leis que a definem.”

O grande embate entre se atender a legalidade fiscal e a burocracia na gestão para se operacionalizar Políticas Públicas, engloba, na atualidade, as questões das decisões pessoais do gestor, sua própria formação enquanto cidadão. Engloba ainda as vertentes patrimonialistas herdadas no meio social, como clientelismo, corporativismo, apadrinhamento, corrupção e as ideologias partidárias locais, regionais, nacionais, internacionais ou globalizadas, como por exemplo, o nível de assistencialismo e necessidades. Engloba todo um contexto do qual faz parte agentes burocratas e agentes políticos que necessitam sobremaneira de parceria social no planejamento das ações políticas e no controle dessas Políticas Públicas que viabilizem justiça social, distribuição de riqueza e desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Estado é um agente que se relaciona com a Sociedade Civil, com o Mercado, mas clientelismo e corporativismo fazem parte das discussões. O Estado é uma instituição formal. Mas existem outras instituições informais e até mesmo fora da legalidade que entram no Estado, influenciam e por vezes dominam as decisões dos processos políticos. A racionalidade, os regramentos, a legalidade objetivam limitar essas influências. Para Nunes (2003), o insulamento burocrático e os procedimentos são formas legítimas de se limitar as externalidades que levam o gestor às decisões de Políticas Públicas que privilegiem grupos de interesses em detrimento da maioria, ou em benefícios a própria gestão que serão revertidos em prol da Sociedade Civil.

3.2 Políticas Públicas e Arenas Políticas

Política Pública na Ciência Política foi vista ora como estudo das instituições fundamentais para frear as individualidades tirânicas da natureza humana (Madison); ora como organização local que promove o bom governo (Tocqueville e Panne), ou ainda, como ramo que entende o “como” e o “porquê” os governos optam por determinadas ações, ou ainda por “não-ações”³³. (SOUZA, 2006; SCHIOCHET, 2009).

Como ação governamental a Política Pública é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia introduzida por Robert McNamara (EUA/1948), tendo como expoentes das suas teorias os fundadores: *i*) H. Laswell (1936), que introduziu a expressão “análise da Política Pública” estabelecendo relação entre cientistas, grupos de interesses e governo; *ii*) H. Simon (1957), que discorreu acerca da “racionalidade” das decisões políticas

³³ Souza (2006, p.24) em estudos de Bachrach e Baratz (1962) declara que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”, constituindo-se em “não-ação”.

que buscam satisfazer interesses próprios; *iii*) Lindblom (1959/1979) que questionou as teorias anteriores acerca do racionalismo aliadas às relações de poder; *iv*) e por fim, Easton (1965), que ampliou o conceito de Políticas Públicas para um sistema com formulação, resultados e ambientes que recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse. (SOUZA, 2006, p.23 a 26).

Matias-Pereira (2010, p. 242) enuncia estudos de Easton (1965), que no campo das Políticas Públicas determina-as como o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos, “Políticas Públicas (*policy policies*), por sua vez são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*), ou seja, compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. (RUA, [s.d], p. 1). As definições de Políticas Públicas elucidam que não existe uma única, nem melhor conceituação, senão vejamos:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: Política Pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de Política Pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre Política Pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p.24).

[...] Política Pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006, p.26).

[...] Por último, Políticas Públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados, ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. (SOUZA, 2006, p.26).

No dizer de Souza (2006, p.28) a “Política Pública faz a política”, assim “cada tipo de Política Pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição”, sendo que as decisões “passam por arenas diferenciadas” dependendo da forma de Estado e do modo de legitimação. Existe uma crítica à possibilidade de um agir racional a partir do Estado, essa incapacidade em conduzir a ação com base em princípios universais pode ser contornada por duas vias, a ressubstancialização dos objetivos (conservadora e progressista), com características de burocratização; e a procedimentalização, através dos controles internos da própria entidade pública. Conforme Tabela 2 abaixo, as formas de Estado legitimam o objetivo principal e as motivações das Políticas Públicas, senão vejamos:

Tabela 2: Tipos de Políticas Públicas, Formas de Estado e Legitimação dominante

| Tipos de Políticas Públicas emblemáticas | Forma de Estado | Modalidade legitimação dominante |
|--|----------------------------------|---|
| Regulamentar..... | Estado funcional | Manter a ordem |
| Intervenção direta..... (administração pública) | Estado nação..... | Valores coletivos |
| Redistributivo..... | Estado providência..... | Assume riscos coletivos |
| Intervenção indireta..... (administração pública) | Estado produtor | Bem estar econômico |
| Procedimental (emergente)... | Estado regulador democrático.... | Eficiência |

Fonte: Adaptação da exposição de Balsa (2011) acerca dos estudos de Hassentenfeul (2008).

Embora com nomenclaturas diferenciadas, percebe-se uma consonância das funções do Estado e das arenas das Políticas Públicas, na visão de Hassentenfeul citado por Teixeira (2002) cuja posição unificada determina que as arenas das Políticas Públicas subdividem em:

- a) Distributivas - visam distribuir benefícios; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) Redistributivas ou sociais universais - visam redistribuir recursos entre grupos sociais buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
- c) Regulatórias - visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo. (TEIXEIRA, 2002, p.3).

3.3 Políticas Públicas e Racionalidade

Governar por meio de uma organização política envolve normas gerais de conduta, estruturas preestabelecidas, planejamento e o uso da política. O termo política, desde o Século XIX é usado como a arte e a ciência do Estado e do governo. (BOBBIO *ET ALL*, 1998). Na atualidade, as demais instituições não estatais como sindicatos, confederações, partidos políticos, organizações não-governamentais interferem nas atividades estatais, mudando o conceito clássico de política para “o estudo da influência e dos que tem influência”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 242).

Em alguns momentos foi possível que o fenômeno da urbanização, da industrialização ou da globalização permitisse a participação das instituições formais ou não-formais no cenário político-econômico, como a organização dos assalariados em sindicatos de classe, as atividades das tecnoburocracias, os empresários modernos em associações, as multinacionais e conglomerados com demandas junto às políticas econômicas, as entidades do terceiro setor com ideais filantrópicos, o próprio cidadão como agente dentro dos partidos políticos, considerando que essas outras formas institucionais existem porque a instituição Estado não foi capaz de atender as demandas da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2010; SOUZA, 2006).

O Estado é um formulador de Políticas Públicas e detentor dos instrumentos de planejamento, sendo ator decisivo para impulsionar o processo de acumulação como para orientar os processos de distribuição de renda “[...] o Estado surge como o único ator com capacidade para organizar o conflito de interesses e orientar o processo de desenvolvimento na região, apesar dos questionamentos quanto a sua legitimidade para cumprir esse papel”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 238)

Mas nem sempre as Políticas Públicas resolvem conflitos, existem conflitos permanentes dentro da própria sociedade que esta não resolve. Existem conflitos que se transformam em novos conflitos. As Políticas Públicas compreendem as ações e procedimentos da alocação de bens e recursos da área pública e as não-ações. Políticas Públicas envolvem decisões políticas que são as escolhas conforme as preferências para se atingir fins e meios pretendidos. Políticas Públicas envolvem atividades políticas sujeitas a autoridades soberanas. As decisões implicam ainda o direcionamento das ideologias ou do sistema político do qual o agente público faz parte. As Políticas Públicas podem ter origem governamental ou ter origem desvinculada do governo, por vezes apoiadas em outras instituições sociais para satisfazer demandas ou influências de grupos de interesses.

Para Pedone (1986, p.8) *apud* Matias-Pereira (2010, p. 248) as Políticas Públicas devem explorar o encontro entre valores sociais e institucionais, questões que se referem:

à definição de democracia e seus dilemas, às tensões inerentes ao liberalismo, à natureza dos grupos políticos e ao viés do pluralismo e da interação de forças políticas e grupos de pressão tornam-se itens obrigatórios do estudo de Políticas Públicas. Liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em sua ação, distribuição de renda e das riquezas, são questões abordadas, de uma forma ou de outra, pelas Políticas Públicas.

Pedone (1986, p. 13-15) considera que Políticas Públicas perpassam por fases, que seriam de formação de assuntos públicos de acordo com as várias opiniões; o processo de elaboração da proposta no Executivo e aprovação do Legislativo sob o ponto da vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da “formulação responsável”; a própria decisão das Políticas Públicas sob a influência de grupos de pressão; a fase de implementação através dos programas orçamentários; a avaliação dos efeitos pretendidos e atingidos e dos impactos na sociedade, na economia e na política. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na elaboração da proposta de planejamento das Políticas Públicas há envolvimento com a racionalidade, com a legalidade, com a responsabilidade, assim, a) “no modelo de racionalidade econômica, as decisões de Políticas Públicas privilegiam a economia de

mercado”];[...] b) “no modelo da racionalidade político-sistêmica ocorre interação das Políticas Públicas e acordos políticos para coexistência de interesses” e [...] c) “no modelo da “formulação responsável” as justificativas morais são critérios para compreensão dos problemas sociais com base em valores como igualdade, liberdade, solidariedade e democracia”, entendida esta como “responsabilidade comunitária”, pois que, estão abertas à discussão e deliberação pública, como nas metodologias do Orçamento Participativo (OP). (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 249/250).

Na busca do desenvolvimento são necessárias ações conjuntas de Políticas Públicas com diversificadas estratégias nas formas de produção de bens e serviços e nas formas de distribuição que atendam o perfil social.

No Brasil as Políticas Públicas adotaram depois da 2ª Guerra Mundial um modelo de desenvolvimento denominado de “substituição de importações”³⁴, que exauriu-se no final da década de 80. Nesse modelo ocorreu estagnação econômica que elevou o processo de empobrecimento devido às políticas econômicas inadequadas adotadas pelos governos autoritários, inclusive com crescente inflação, fragilidade financeira e sobreendividamento interno e externo. Com o contexto democrático e aprovação da CF/88 anuncia-se a partir de 90 Políticas Públicas como processo de abertura comercial visando competitividade, eficiência das operações, qualidade dos produtos para realizar as chamadas exportações de produtos e a importação de bens de capital e tecnologias.

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha um viés ideológico baseado no capitalismo contemporâneo em que Estado e Mercado coordenavam o sistema econômico. O Estado aparece naquele momento como forte com capacidade técnica para implementar Políticas Públicas com governança e governabilidade para resolver as diferenças e os conflitos mediante coercitividade e política.

Portanto, as Políticas Públicas resultam, de ações e não-ações, baseadas nas decisões racionais pessoais, mas limitadas pela legalidade, que abarcam as responsabilidades pela própria gestão da estrutura administrativa, pelas ideologias partidárias que representa, pelas políticas econômicas e políticas sociais, pelas influências internas e externas.

³⁴ Substituição de importações é um modelo de desenvolvimento que está ligado à política cambial e ao controle seletivo que se impõe às importações, baixos custos para importação de equipamentos e elevação dos preços internos de manufaturas visando melhoria da rentabilidade dos novos capitais. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

3.4 Políticas Públicas e a descentralização federativa

A atual CF/88 integrou o município na federalização, tornando-o descentralizado e autônomo na administração, no financeiro e no plano político, para tanto criou a figura normativa da Lei Orgânica Municipal (LOM). O gestor municipal teve aumentada as atribuições de sua esfera, sendo mantida a base legal de obtenção de recursos próprios e com a responsabilidade pelo gerenciamento de recursos transferidos por outros entes (federais e estaduais). Os prefeitos municipais têm que responder por esse gerenciamento de recursos repassados de forma a manter União e Estados com os êxitos e destaques das realizações de obras e serviços. Todo esse gerenciamento aliado a proximidade com os problemas locais tornam os prefeitos municipais sobrecarregados na execução.

Ademais, como a compreensão do Estado brasileiro historicamente pode ser explicada como invertida, considerando a teoria de que no Brasil o Estado antecedeu à formação da sociedade, criando-se de pronto um modelo federativo centralizado em que Estados-membros e municípios dependiam e dependem do poder central. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Percebe-se uma competição predatória entre estados e municípios, um jogo de empurra de responsabilidades porque racionalmente o gestor público quer manter o sucesso do seu programa de governo como discurso de palanque para futuras reeleições. (SOUZA, 2006).

Evidencia-se a necessidade de uma nova forma de equilíbrio entre as esferas governamentais e entre as diferentes realidades regionais brasileiras. Porém, antes de ser efetivada uma reforma para correção legal do atual sistema federativo e da divisão de receitas em competências federal, estadual e municipal é importante realizar Políticas Públicas eficientes para as diversas regiões.

O financiamento do desenvolvimento regional perpassa pela distribuição de recursos tributários e pela autonomia dos entes federativos municipais que, com a CF/88 tiveram ampliação da capacidade de arrecadação resgatando o federalismo fiscal, conforme posicionamentos de Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972), a descentralização das esferas públicas e dos aspectos fiscais favoreceriam a ampliação do bem estar social. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2003). Apesar dessa ampliação da capacidade arrecadatória, a participação dos municípios nas transferências federais permaneceram as mesmas, gerando uma grande tensão pela centralização das normas de políticas fiscais (LRF) e descentralização das políticas sociais. (IPEA, 2010, p. 215).

Pela CF/88 objetiva-se que as desigualdades fossem minimizadas, que os desequilíbrios fiscais entre regiões fosse reduzido. Dentre outras ações, foram criados fundos, como o Fundo de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), formados das fontes tributárias de impostos federais, como Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Outra forma de auxílios nas descentralizações administrativas são as transferências entre as esferas, que podem ser classificadas em constitucionais, voluntárias, legais, diretas ao cidadão e específicas para Sistema Único de Saúde (SUS).

As transferências constitucionais representam mecanismos para atenuar desigualdades regionais, como, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM – art. 159 CF/88), o Fundo de Participação dos Estados (FPE – art. 159 CF/88) e a transferência do Imposto Territorial Rural para municípios (art. 158, CF/88).

As transferências legais são previstas em leis específicas e sujeitas às prestações de contas porque oriundas de convênios e ajustes realizados, assim como as transferências fundo a fundo, como do Sistema Único de Saúde (SUS) que englobam ações e serviços de saúde estatais ou conveniados repassados aos fundos criados como Fundo Federal de Saúde (FFS), Fundo Estadual de Saúde (FES) e Fundo Municipal de Saúde (FMS).

As transferências diretas ao cidadão são programas específicos monetários como forma de redistribuição de renda a uma população alvo, através de credenciamento, cadastro e gestão, como o Programa Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Transferências voluntárias são repasses de recursos de natureza corrente (operacional) ou de capital (para investimentos) a título de cooperação, desde que não tenham sido anteriormente previstas como constitucional, legal ou fundo a fundo. (CF/88; MATIAS-PEREIRA, 2010).

A tendência que o federalismo está gerando é a dependência de recursos intergovernamentais ou o acúmulo de obrigações visto a incompatibilidade entre ter que oferecer políticas de bens e serviços aos municípios sem a correspondente contrapartida econômica de suporte. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2003). Na pauta de reivindicações da “XII Marcha a Brasília em defesa dos municípios” que ocorreu de 14 a 16/07/2009, com o tema “Alternativas para superar a crise” foi discutido e tornado público alguns posicionamentos. O Projeto de Emenda Constitucional nº 50/2005 de proposição do Senador Osmar Dias foi apoiado neste evento, pois, defende aumento do valor de repasse ao FPM e do FPE, como proposta de melhoria dos recursos de suporte, conforme proposto:

[...] acrescentar inciso ao art. 159 da Constituição Federal, para o fim de destinar ao Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios 10% do produto da arrecadação das contribuições sociais (COFINS, CSLL) e de intervenção no domínio econômico (CIDE). Tomando como base dados de 2008, a União arrecadou um total de 133,8 bilhões, já ajustados, desse valor, a CNM estima que, 13,39 bilhões iriam para os Municípios e Estados, distribuídos segundo os critérios coeficientes do FPM e FPE. (CNM, XII MARCHA A BRASÍLIA, 2009).

Atualmente, a repartição de tributos federais e estaduais está definida conforme Tab.3:

Tabela 3: Transferências de Receita Orçamentária Tributária de Impostos

| Transferências de Receita Orçamentária Tributária de Impostos | |
|---|--|
| IMPOSTO | ALÍQUOTAS TRANSFERÊNCIA |
| Imposto de Renda (IR) | 53% para a União, 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) (art. 159, I, a da CF/88); 23,5% para o Fundo de Participação de Municípios (FPM) (Art. 159, I, B da CF/88) e 3% para financiamentos regionais. |
| Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) | 25% para os municípios (Art. 158, IV CF/88) |
| Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) | 10% a 20% para os Estados (Art. 159, II, parág. 2º CF/88) |
| Imposto Territorial Rural (ITR) | 50% para os municípios (Lei nº 11.250/2005) |
| Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) | 50% para os municípios. |

Fonte: Adaptado de MATIAS-PEREIRA (2010, p. 162)

Ainda que a base histórica das Políticas Públicas brasileiras tenha características de patrimonialismo, corporativismo, clientelismo, autoritarismo e elitismo, o que se manteve por décadas, é desejável o amadurecimento democrático com a participação dos agentes de cidadania para correção de injustiças e desigualdades, um forte instrumento de auxílio à descentralização federativa pode ser feito através do planejamento público das Políticas Públicas com a formulação das leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a determinação de matérias específicas para o orçamento da seguridade social, para o orçamento fiscal e para orçamento de investimentos de estatais.³⁵

A operacionalização das Políticas Públicas se dá através dos programas governamentais que devem estar expostos nas referidas leis orçamentárias: PPA, LDO e

³⁵ Segundo o art. 165, §5º da CF, são matérias que a lei orçamentária deve compreender: o orçamento fiscal para administração direta/indireta; o orçamento de investimento das estatais na forma de sociedade de economia mista; o orçamento da seguridade social nele incluindo-se a saúde, a assistência e previdência social.

LOA. O PPA é o plano de sonhos, com metas e ações estabelecidas para 04 anos, sempre discutida e aprovada no primeiro ano de mandato para vigência pelos 03 anos seguintes do atual gestor e continuidade no primeiro ano do mandato seguinte.

A LDO é uma lei que determina prioridades e metas fiscais das políticas econômicas para o exercício seguinte. Essas metas serão objeto de valores monetários na Lei Orçamentária Anual (LOA) que faz a previsão das receitas orçamentárias públicas (Receitas Correntes e de Capital) e fixa as dotações orçamentárias das despesas orçamentárias públicas (Despesas Correntes e de Capital). As Políticas Públicas só se efetivam se estiverem no contexto deste planejamento legal. A partir da aprovação da LRF retoma-se o planejamento dando eficácia e fortalecendo os dispositivos constitucionais porque outros instrumentos gerenciais preencherão as lacunas das leis orçamentárias, como, por exemplo, o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e Anexo de Riscos Fiscais (ARF) obrigatórios na LDO para controle dos recursos e equilíbrio entre receita e despesa.

Na LRF, as metas fiscais contêm demonstrativos para receitas, despesas, dívidas públicas, resultados primários e nominais. Foram inseridos demonstrativos para dar transparência a riscos fiscais, passivos contingentes e situação atuarial da previdência. Também a LRF regulamenta o uso da Reserva de Contingência e novamente o registro contábil acompanhará a execução financeira e orçamentária deste item.

A sistemática do planejamento pela normatização da LRF criou vínculos para que a LOA seja melhor planejada evitando receitas superfaturadas e despesas subestimadas. Exemplo dessa sistemática são os relatórios de renúncias de receitas³⁶ em que evidencia a evolução em exercícios anteriores, o impacto no exercício em vigor e a previsão do impacto para os próximos exercícios. Já na execução orçamentária há demonstrativos gerenciais como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) que tem como função, a cada bimestre, indicar a obtenção de receitas e o que foi realizado em despesas, evidenciando a necessidade de efetivar cortes, limitar empenhos de despesas ou acelerar modos de obtenção de receitas.

Merece reflexão os resultados práticos das Políticas Públicas e se estas refletem as preferências da maioria dos eleitores ou se atenuam graves problemas econômicos e sociais. Quem discute e aprova a LDO é o Legislativo, num ambiente restrito, sem muita discussão na

³⁶ O conceito de renúncia de receita é bastante amplo, abrangerá quase todos os atos administrativos e Legislativos que beneficiem pecuniariamente o contribuinte, impedindo, reduzindo ou prejudicando o potencial arrecadatório de tributos. Como exemplo, temos a anistia, remissão, isenção, etc.

sociedade, o que pode contribuir para agravar os problemas sociais. Os legisladores podem não possuir a visão popular das prioridades. Em geral, nas leis do planejamento, define-se somente metas fiscais, confirmando que há pouca preocupação com o social no Orçamento Público. Em contramão aos ideais democráticos a LDO é aprovada com metas fiscais e de *superávit* primário, sem constar indicação de compromissos com metas sociais. Por exemplo, em 2007, no orçamento federal, os encargos para refinanciamento da dívida pública mobiliária foram de R\$ 374,6 bilhões e os gastos com previdência social foram de R\$ 233,6 bilhões, mais uma vez, metas fiscais para sanar endividamentos são mais priorizadas no orçamento que metas sociais com a previdência social. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 220).

Nas decisões das Políticas Públicas existem formas diferenciadas de colocar os assuntos em pauta. Às vezes, são oriundas de situações emergenciais e de calamidade (como enchentes) que exigem medidas paliativas no contexto administrativo-financeiro, ou os processos políticos oriundos de pressões de grupos de interesses ou segmentos específicos da sociedade requerendo posicionamentos e soluções (como estímulos fiscais regionais). Existem processos seqüenciais de trâmite dentro da normalidade e da morosidade pública que exigem estudos técnicos e pesquisas (como a transposição águas de um rio) ou oriundos de políticas proativas que se antecipam na resolução dos problemas (como distribuição de renda/reforma agrária) (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 248).

No processo orçamentário, que embasa as Políticas Públicas, as decisões podem se originar do jogo de influências e poder que exerce pressão sobre os decisores, ou decisões somente da elite do Estado conforme a formação social seja, respectivamente, liberal-democrática capitalista ou meramente socialista. No Brasil esse processo decisório político está apoiado em modelos de influências, que segundo Schmitter (1971) e Muller (1983) *apud* Matias-Pereira (2010, p. 250) podem ser denominadas, a primeira de “síndrome informal-irracional-particularista-corruptível”, e a segunda de “síndrome formal-racional-universalista-incorrupível”.

[Na primeira síndrome], a influência e a pressão das decisões são realizadas pelas “panelinhas” ou “turmas” hierarquizadas no interior de órgãos governamentais e ao seu redor, em que o que mais conta é o prestígio pessoal, a reputação e a capacidade de se aliar com outros “grupos”, o alcance das elites às não elites se dá pelas políticas clientelistas para os segmentos que se anexam ao ambiente de ação de cada órgão de governo. [A segunda síndrome] é a influência exercida por economistas, profissionais e administradores bem treinados, dominando alguma área da política de governo, independentemente de partidos e de políticos. (MULLER, 1983, p. 161 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 250).

Do exposto, denota-se que ocorreu e ocorre no Brasil centralização das decisões públicas sobre controle de um Estado, em momentos mínimos ou máximos, às vezes

vinculados a pressões de grupos de interesses e de grupos internacionais. Como nas reformas que originaram a promulgação da LRF apresentou-se como a caminho de um Estado máximo com forte intenção de ajuste de contas públicas, do aperto fiscal, para a estabilização e abertura de mercado e a posterior aplicação em políticas sociais. Verifica-se que vem ocorrendo ainda uma variação ativa de participação das demais instituições da sociedade na instituição Estado e suas decisões de Políticas Públicas, quanto aos interesses coletivos. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 251).

A margem de manobra dos governos é pequena diante da economia globalizada. No entanto, o progresso material e o bem estar coletivo dependem do posicionamento Estado – Sociedade Civil – Mercado. Atualmente, o Estado brasileiro assume o papel de Estado máximo como ente regulador-mediador-indutor. Os governos municipais assumem o encargo de gerenciar receitas e despesas de forma descentralizada e autônoma, com os recursos próprios e transferências que darão aportes para a operacionalização das Políticas Públicas e programas. Agir com responsabilidade fiscal, de gestão e social é desafiador neste contexto. A legalidade ampara porque delimita as ações, como no social que também tem imposições constitucionais de aplicação de recursos, especificamente em educação e saúde. Essa é uma forma de manter as decisões direcionadas.

3.5 Responsabilidades do Gestor Público

A noção do vocábulo “responsabilidade” pode ser assim definida, segundo Enciclopédia de Moral e Civismo:

Responsabilidade - do lat. *responsabilitas*, de *respondere* (responder), estar em condições de responder pelos atos praticados, de justificar as razões das próprias ações. De direito, todo o homem é responsável. Toda a sociedade é organizada numa hierarquia de autoridade, na qual cada um é responsável perante uma autoridade superior. (ÁVILA, 1967, p. 79).

A responsabilidade dentro da sistemática da *e-governance* enfatizada pelo Estado gerencial após a Reforma Administrativa no Brasil, pugnou pela *accountability*, direcionando autoridade e responsabilidade com mesmo peso diante das situações operacionais. Na administração pública esta responsabilidade atinge diferenciadas áreas, mas sempre com a mesma abordagem de responder por algo.

Accountability é também forma de controle social, de forma que, uma gestão que não se pautar por ser responsável poderá levar o eleitor a racionalmente não reeleger seu representante ou seu correligionário. Ou *accountability* é o próprio controle pelas instituições

jurídico-legais que através do poder de fiscalização verifica as ações governamentais. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2004).

No plano da administração pública estão latentes três noções de responsabilidade. A noticiada responsabilidade fiscal, que objetiva o atingimento de *superávits* primários, redução de despesas e equilíbrio das contas, estando esta prevista no art. 163 da Constituição Federal/88 (CF/88), que foi regulamentada pela LRF. A responsabilidade de gestão ou interna, que abrange a cultura do modo de ação interna para atingir eficiência, eficácia e efetividade nas atividades-meio e nas atividades-fins como investimento financeiro em obras e infraestruturas, conforme previsão de vários dispositivos da CF/88. Busca definir como as decisões políticas e a operacionalidade burocrática estão gerenciando e gastando os recursos, se em Despesas Correntes ou Despesas de Capital.³⁷ A responsabilidade social, que historicamente foi iniciada por pessoas físicas, entidades privadas e não-governamentais, pela Igreja Católica, e que tomando força nos governos diante dos diferentes contextos históricos pressupõe a ideia da obrigação da defesa de interesses humanísticos, caracterizado mais como um investimento social do que mero gasto público, conforme previsão da CF/88, nos artigos 193³⁸ e seguintes que tratam da “Ordem Social”.

As três esferas de responsabilidade fiscal, de gestão e social dependem da decisão política, da arte de mover as vontades, da destreza em resoluções visando o bem comum. A responsabilidade está também implícita na norma constitucional que determina aos agentes políticos e burocráticos responder pelas ações de gestão pública,

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, CF, REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998).

Uma decisão política, que será expressa na ação do gestor tem início muito antes deste assumir o cargo público. Esta se antecipa no momento do sufrágio universal desde a eleição realizada pelos cidadãos para o mandato representativo, já associada às ideologias partidárias e aos programas de governo defendidos. Posteriormente, as decisões políticas se materializam

³⁷ A despesa pública orçamentária é classificada legalmente em categorias econômicas: a) Despesas Correntes, que se equiparam às operacionais e se subdividem em grupos de natureza da despesa denominados Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa e Outras Despesas Correntes; b) Despesas de Capital, relacionadas a aquisição de bens e direitos, que têm como grupos de natureza da despesa Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização de Dívida Interna e Externa. (BRASIL, PORTARIA INTERMINISTERIAL STN/SOF Nº 163/2001)

³⁸ “Art. 193 - A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. (BRASIL, CF/88)

nas leis orçamentárias aprovadas e solidificam-se na execução e controle anual deste orçamento, baseado na legalidade, na legitimidade e nas ações discricionárias pautadas na responsabilidade. A responsabilidade está vinculada, portanto, a legalidade, legitimidade e a racionalidade na escolha de um conjunto de Políticas Públicas.

O Estado, em seu papel de força motriz e através da gestão está sob forte influência da LRF.

Eis, em suma, a justificação éticopolítica da Lei de Responsabilidade Fiscal: a gestão dos recursos entregues aos Estados para executar Políticas Públicas, para que este os manejem em benefício da sociedade que os produz, não pode prescindir da legitimidade: na sua concepção, na sua execução e no seu controle. A gestão financeira democrática é, assim, a que se faz sem desvios, sem abusos, com prudência, e revestida, enfim, dos extremos cuidados que são necessariamente devidos por todos os que gerem interesses que lhe não são próprios, com uma responsabilidade weberiana, ainda porque, a ninguém se exige ser gestor da coisa pública e quem a esta atividade resolve se dedicar, fá-lo espontaneamente e, por isso, mais se lhe pode cobrar pelos resultados. (MOREIRA NETO *ET ALL*, 2001, p.34/35).

Na gestão pública os agentes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fazem movimentar as ações do governo, são, portanto responsáveis por estas áreas. É perceptível a sobreposição da responsabilidade do Executivo sobre os demais poderes. A falta de responsabilidade do Executivo pode gerar desde advertências, multas e sanções a penalizações criminais e afastamento do cargo, como no caso do *impeachment*.³⁹

É por conta desta responsabilidade que foi promulgada no Brasil uma constituição centralizadora, sob a forma da racionalidade-legal, para que a vontade do gestor fique adstrita a legalidade. (MATIAS-PEREIRA, 2010). A sociedade civil representada pelo próprio agente, pelas instituições formais e informais tem o dever de cooperação e participação, tornando-se corresponsável.

A primeira área dessa responsabilidade do gestor público está expressa na LRF⁴⁰, que estabelece normas das finanças públicas e do gerenciamento fiscal, determina

³⁹ *Impeachment* é palavra de origem inglesa com significado de impedimento. No Brasil está fundamentado no art. 85 da CF/88, diz-se do processo político do qual deriva a decisão de afastamento do representante do Executivo após as decisões da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que apuram irregularidades, ou seja, o representante eleito afasta-se do cargo e fica impedido de exercer as atribuições do mesmo.

⁴⁰ A LRF impõe limites à atuação do gestor público, suas principais metas constam do artigo 4º:

a) prevenção de *déficits* imoderados e reiterados; b) limitação da dívida pública a níveis prudentes; c) preservação do patrimônio público líquido; d) limitação do gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente previdenciária e decorrente da manutenção de investimentos); e) administração prudente dos riscos fiscais (reconhecimento de obrigações imprevistas); f) amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas. Na ocorrência de ajustes, a LRF proíbe a concessão de aumentos salariais e criação de cargos, obriga o administrador público a reduzir cargos em comissão e exonerar servidores não estáveis (art. 43, § 1º), e ainda determina o corte linear de despesas, caso os resultados fiscais se distanciem das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 51) e proíbe a contração de novas operações de crédito quando o endividamento exceder os limites (art. 36). (BRASIL, LRF).

responsabilidades individualizadas para a arrecadação das receitas, os limites com pessoal, os contingenciamentos, os restos a pagar⁴¹, as divulgações de relatórios, dentre outros. Segundo Khair (2000, p.15-16), a LRF se apoia em quatro eixos:

O PLANEJAMENTO é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para geração de despesas com pessoal e seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito e concessão de garantias. A TRANSPARÊNCIA se dá pela divulgação ampla de relatórios abertos ao público que permite o controle público, inclusive através da internet, permitindo identificar receitas e despesas. O CONTROLE se dá através de uma ação fiscalizadora contínua e efetiva dos tribunais de contas e a RESPONSABILIDADE, porque o descumprimento das regras acarretará em sanções previstas na legislação que trata de crimes de responsabilidade fiscal, definida pela Lei nº. 10.028/2000.

Para o cumprimento da LRF existem previsões de restrições⁴², sanções, tanto de natureza institucional, algumas vezes entravando a gestão e ocasionando prejuízos ao social, quanto de natureza pessoal, o que está previsto na Lei de Crimes Fiscais, a Lei nº 10.028/2000⁴³.

A responsabilidade passa, com a LRF, a ser personificada e personalizada, - sem prejuízo do princípio da impessoalidade da gestão, - otimizando não só o cumprimento da vontade do povo, consagrado no orçamento pelos seus legítimos representantes, quanto pela tutela legal, que se de um lado imputa sanções, - na Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente federado ou empresa estatal dependente que não cumprir aos ditames da responsabilidade fiscal-, mas dá espaço para a ação do controle definir o agente que por meio da pessoa jurídica violou a norma e alcançá-lo. (MOTTA *ET ALL*, 2000, p.51).

Como segunda área de responsabilidade a destacar, temos a responsabilidade de gestão ou interna, que está orientada para a obtenção de resultados utilizando-se de critérios e procedimentos, sob um controle interno, constituindo-se através de atividades-meio e atividades-fins.

⁴¹ Restos a pagar são as despesas que foram empenhadas e não pagas até o dia 31/12 de cada exercício. Podem configurar restos a pagar processados ou liquidados, se o bem tiver sido entregue ou serviço tiver sido prestado e cobrado, caso contrário vão configurar Restos a pagar não processados ou não liquidados. Por uma determinação do STN, no sistema de administração financeira (SIAFI) ocorre a chamada liquidação forçada na virada de cada ano em que, os não processados, que não foram efetivamente liquidados nem cancelados, tornam-se automaticamente despesas não processadas.

⁴² E ainda como restrições gerenciais, a LRF prevê: a) cancelamento ou amortização antecipada de operação de crédito irregular (art. 34); b) centralização das contas do infrator no Banco Central, ficando o uso dos recursos restritos a despesas essenciais e os pagamentos de débitos (art. 36); c) o não recebimento de repasses e transferências voluntárias da União (no caso de Estados e Municípios) e dos Estados (no caso dos municípios) enquanto a dívida estiver acima do limite máximo. (art. 37, I e II(b)), d) proibição de contratação de novas operações de crédito (art. 37, II(b)); e) redução do limite máximo de endividamento ou dilação do prazo mínimo para contratar novas operações de crédito (art. 34, § 3º., I e art. 49).

⁴³ Está lei contém tipologia criminal sem prejudicar outros dispositivos que prevêem punição aos gestores irresponsáveis ou criminosos, como o Código Penal, a Lei nº 1.079/50 (Lei de Crimes de Responsabilidade), a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), o Decreto-lei nº 201/67, dentre outros.

O enfoque da responsabilidade de gestão toma os princípios constitucionais como pilares operacionais da máquina administrativa, pois que, agindo de forma correta, da melhor forma possível, ao menor custo e atingindo os objetivos a que se destinam, serão atendidos, respectivamente, os “4 E’s” da gestão pública: eficiência, eficácia, economia e efetividade. (BRASIL, CF/88, art. 37).

A terceira responsabilidade delimitada na área pública, diz respeito ao âmbito social, porque a responsabilidade de um gestor público deve se ater aos conteúdos fiscal e de gestão expressos nas políticas econômicas e nos controles internos burocráticos (CNM, 2006) mas deve se estender aos anseios da Sociedade Civil, de modo a subsidiar Direitos Humanos, coletivos e individuais.

Historicamente, no plano administrativo brasileiro que passou por fases patrimonialista, burocrático-legal e gerencial, como tipos ideais e que mantém a coexistência da memória dessas fases na atualidade, foram efetivados programas de Políticas Públicas fiscais e as sociais. Subentende-se que tenha ocorrido *trade-off* entre estas, com características específicas.

No Brasil colônia as Políticas Públicas da coroa portuguesa eram direcionadas a mera exploração das riquezas sem considerar os benefícios sociais (dessa área quem cuidava era a Igreja Católica).

Na fase republicana os governos realizaram políticas de desenvolvimento através dos Orçamentos anuais. Alguns programas merecem destaque, como o Plano de Metas de “Cinquenta anos em cinco” do Presidente Juscelino Kubitschek, executado entre 1956 e 1960, que incentivou o crescimento da indústria brasileira e da infraestrutura. Outro destaque de gestão, nos anos 70, os governos militares incentivaram o desenvolvimento através de investimentos em infraestrutura com o Programa “Brasil Grande” (estradas, usinas hidrelétricas, ponte Rio-Niterói, aeroportos, portos, Proálcool, Telebrás, etc.) e no governo Getúlio Vargas com a ampliação de direitos trabalhistas. Percebe-se em alguns momentos que os governos optaram entre políticas de cunho fiscal que dessem suporte aos investimentos que por sua vez buscavam melhorias de todas as espécies.

Na fase republicana democratizada, temos, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) dois momentos. Um momento que mesmo em meio a sérios problemas econômicos introduziu a rede de proteção e os programas sociais como Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, Auxílio-gás e Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI), e outro momento que o item central foi estabilização e o ajuste fiscal com controle dos gastos

públicos mediante privatização e a responsabilização fiscal. Percebe-se que em o foco nos ajustes objetivou ampliação do social.

No governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) a ampliação dos programas sociais, englobados no Bolsa-família e o Plano de Aceleração (PAC) envolveu várias políticas econômicas, de investimento em infraestrutura visando o crescimento econômico do país, tendo inclusive o perfil de crescer aplicação de recursos em políticas sociais, como os programas de distribuição de rendas.

O objetivo social ganhou centralidade num período recente. Existe a argumentação de que ao investir no econômico os resultados recaem sobre o social, como foi feito pelas Políticas Públicas de ajuste fiscal e também nas políticas sociais de transferências de rendas. O próprio Estado no governo Lula inverte a ideologia capitalista. Na prática, ao operacionalizar a declaração de que investindo no social com os programas de transferências de rendas ocorre dinamismo na economia. (MATIAS-PEREIRA, 2010; SOUZA, 2006).

No debate realizado no Fórum Brasil de Orçamento (FOB), cinco princípios orientam a noção de responsabilidade social a ser adotada: • Promoção do empoderamento social; • Desenvolvimento sustentável; • Combate às desigualdades sociais e regionais; • Participação e controle social; • Transparência e clareza nas informações. (BEHNKEN e RICCI, 2004, [s.p.]).

3.6 Debate atual sobre Responsabilidade e Responsividade na LRF

A governabilidade dos municípios é exercida por meio do Prefeito que representa o poder Executivo e pelos vereadores que representam o Legislativo, atuando de forma independente, sem subordinação, mas de forma harmônica dentro dos limites das suas atribuições.

O município é a pessoa jurídica de direito público interno, que tem existência formal, com capacidades para administrar patrimônio e interesses, captar recursos e contrair obrigações, agir em juízo, ou fora dele, responder civilmente pelos atos de seus representantes.

A gestão é realizada pelo representante político, o prefeito e somente este o representa estando vinculado aos atos e relações civis, administrativas, políticas, ativas e passivas em juízo. No exercício de seu cargo, o prefeito não é submisso a qualquer autoridade, poder estadual ou federal, exerce atividade com autoridade e responsabilidade (*accountability*). Ensina Meirelles (2004, p. 87):

Como chefe o Executivo é a autoridade suprema da Administração Municipal, tendo preeminência sobre todas as demais. A preeminência do prefeito na Administração

local decorre naturalmente da sua situação de chefe do Poder Executivo, detentor de todos os instrumentos de ação de que dispõe o Município para a realização de seus fins.

As atribuições do prefeito são governamentais e administrativas. Na condução deve pautar-se pela legalidade e pelas decisões burocrático-rationais e quando agir pela discricionariedade⁴⁴ deve pautar a conduta dela conveniência e pela oportunidade de ação independentemente de qualquer controle por outro órgão ou agente.

A Lei Orgânica de cada município é instrumento legal nos moldes de uma constituição: especifica quais as ações que para serem executadas dependem de autorização legislativa. Nesses casos, o prefeito está obrigado a buscá-la, sob pena de praticar crime de responsabilidade. O prefeito é responsável pessoalmente pela infração político-administrativa e responderá pela gestão perante a Câmara de Vereadores, o Tribunal de Contas, os órgãos de controle e a Sociedade Civil. No que pertine aos crimes de responsabilidade e de função comum o prefeito responde perante o Tribunal de Justiça. Quanto às demais ilicitudes decorrentes de ato administrativo, responde junto à justiça comum.

As responsabilidades pessoais do gestor público municipal ocorrem no âmbito político-administrativo, quando resultam de infrações éticas e funcionais relacionadas na legislação como passíveis de punição, depois de apuradas e julgadas. No âmbito da responsabilidade civil há obrigação de reparar o dano financeiro ou patrimonial causado ao Ente Público, quando age com culpa ou dolo no desempenho das atribuições inerentes ao seu cargo. Pela responsabilidade penal o prefeito responde por crimes elencados no Código Penal Brasileiro, no Decreto-Lei nº 201/1967, na LRF e na Lei de Crimes Fiscais, ou ainda, na Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre a improbidade administrativa.

A LRF trouxe um conceito inovador para a administração pública porque envolveu a sociedade no exercício da cidadania e no conceito de controle social. A LRF introduz a necessidade dos governos agirem com *accountability*, ou seja, de acordo com a autoridade existe a correspondente responsabilidade. Mediante a responsabilidade deve-se agir com autoridade nas decisões políticas e até mesmo nas efetivações e operacionalizações diárias dos agentes burocratas. Para Motta *et all* (2000), o conceito de gestão fiscal responsável se equipara a *accountability* e pode ser batizada com o neologismo de responsividade.

Mas isso não quer necessariamente dizer que os governos seriam “mais responsivos às demandas da população em face das restrições econômico-orçamentárias a que se sujeitam”. (ARAÚJO, 2008, p.6). Apesar de que, como apoia-se nesta pesquisa, a responsabilidade na

⁴⁴ Discricionariedade é o poder que o gestor público tem, de agindo com racionalidade, decidir com conveniência e oportunidade nas situações que não existam leis determinantes, ter razoabilidade. (MEIRELLES, 2004)

dimensão fiscal pode até ser, de imediato, uma forma de restrição à gestão administrativa e à dimensão social, mas a médio e longo prazo visa-se com esta a disponibilização de orçamentos e de recursos para as políticas sociais.

A política fiscal ou o “ajuste fiscal” apresenta-se como essencial na efetivação das Políticas Públicas ligadas às demandas dos gastos sociais.

Responsabilidade é a resposta às razões dos atos decisórios da autoridade. Responsividade é a capacidade de um governo responder às demandas da sociedade, depois da oitiva dessas demandas, diante da interação com as necessidades e anseios, para que as Políticas Públicas sejam moldadas em ações e programas governamentais dentro do contexto do tempo e espaço. (IPEA, RENNÓ, 2010).

A responsividade “analisa a qualidade da democracia com base nos produtos oferecidos pelo sistema e como esses produtos remetem aos interesses e às demandas dos eleitores”. (IPEA, RENNÓ, 2010, p. 96). A discussão da responsividade está intimamente ligada ao formato das leis e das Políticas Públicas apresentadas a Sociedade Civil. O que é oferecido pelo sistema político diante das preferências de eleitores e das instituições formais e informais que representam interesses coletivos.

O que mais chama atenção neste debate da responsividade é que um governo que responde aos anseios sociais cumprindo com as necessidades demandadas, pode atingir uma situação de responsividade social perfeita, mas isso pode resultar em irresponsabilidade fiscal ou irresponsabilidade na gestão. (IPEA, RENNÓ, 2010).

Pelo que se verifica, que os governos municipais representados por gestores abarcam decisões de Políticas Públicas “jamais serão completamente responsivos e se fossem, faltamente incorreriam em irresponsabilidade fiscal e em distorções dos interesses dos eleitores no longo prazo, resultando em falhas no processo de representação”. (IPEA, RENNÓ, 2010, p. 97).

Nas decisões de Políticas Públicas ,como dito, o gestor vincula-se às características pessoais, partidárias, ideológicas que resultam no discurso do processo eleitoral. Esse discurso pode sofrer alterações e mudanças por questões de responsabilidades associadas, por variadas motivações ou por influências. No poder, situações novas e imposições legais exigem decisões que podem contrariar as demandas ou interesses de grupos. Decisões imediatas responsáveis podem não ser responsivas às demandas. (IPEA, RENNÓ, 2010).

No Brasil, o momento de divulgação da LRF e seu ajuste fiscal foi difícil na operacionalidade com as ações ditas responsáveis, foram usadas inicialmente medidas

contrárias ao interesse de muitos, mas que a médio e longo prazo trariam responsividade às demandas econômicas e sociais.

Além da responsividade às demandas ou influências de grupos de interesses, outros fatores externos podem influir nos processos decisórios e fugir ao controle da responsabilidade. É o caso das crises econômicas internacionais, da corrupção, do corporativismo ou clientelismo, até mesmo dos entraves nos trâmites para que recursos de transferências financeiras e convênios cheguem ao destino.

Quanto ao retorno das responsabilidades exercidas por um gestor, as eleições ou reeleições em pleitos podem dar indicativos se as decisões de Políticas Públicas foram otimizadas e o grau da responsividade com as demandas da Sociedade Civil. Para efetivar Políticas Públicas com responsividade e atendimento às preferências e demandas, uma boa estratégia são pesquisas de opinião pública.

Por fim, a responsabilidade é inerente aos atos. A responsividade é inerente ao atendimento das demandas. Ambas perpassam pelo crivo racional-legal. Neste trabalho, a LRF é o crivo destaque.

Oportuno levantar aqui as variadas opiniões acerca das políticas fiscais baseadas na LRF e o atual debate e posicionamentos levantados por ocasião de uma década de vigência desta lei fiscal. Alguns autores e doutrinadores se manifestaram com visões diferenciadas de acordo com as áreas que representam, dentre eles, o financista Edson Ronaldo Nascimento, o jurista Kiyoshi Harada, o economista considerado um dos pais da LRF José Roberto Afonso, o presidente da Associação dos Tribunais de Contas Salomão Ribas Júnior, o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega depoimentos reunidos na publicação da Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (set/2010). Também o analista político Matias-Pereira (2010) e diversos autores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) se manifestaram acerca da temática.

A maioria das opiniões relata o grande avanço que a LRF impôs acerca da desordem fiscal, dos mecanismos de transparência e modernização dos órgãos e Tribunais de Contas e de uma nova cultura de gestão. A LRF impôs mudanças políticas, institucionais, fiscais, gerenciais e nos gastos sociais.

Para Matias-Pereira (2010, p. 346), a LRF introduziu dinamismo na administração pública e está avançando após 10 anos rumo à consolidação, ainda que, em vários estados e municípios com problemas sérios de finanças ainda não conseguiram alcançar o patamar mínimo na gestão e na prestação de contas, mas a nova cultura foi incutida com a obtenção da maturidade a nível fiscal dentro da sistemática da democracia. O sentido do controle está

reforçado e o planejamento a longo prazo está sendo consolidado. Os Tribunais e órgãos de controle têm fiscalizado o cumprimento da LRF de forma bem flexível, com grande emissão de pareceres e ajustes e poucas sanções e penalidades.

No entanto, são evidenciadas falhas e incompletudes na LRF, porque na área das políticas sociais há um quadro de dissonâncias e paradoxos que precisam de solução. Comenta-se da não incorporação do governo federal nos rigores de alguns itens de controle da LRF e a necessidade de ampliação das metas quantitativas fiscais em metas qualitativas com mecanismos de controle pela Sociedade Civil. Defende-se a mudança do modelo rígido de ajuste fiscal para um modelo estratégico de desenvolvimento, associando através da legalidade a obrigação de atingir metas fiscais e metas sociais. Alguns pontos da LRF merecem aprofundamento de estudos como as contratações de terceirização e os restos a pagar não processados que vinculam o volume de gastos, e por fim a regulamentação do art. 67 da LRF que prevê a padronização de procedimentos através do Conselho de Gestão Fiscal. (IPEA, 2010, p. 243/244).

A grande demanda atual é pela construção de uma responsabilização e responsividade social, com metas estratégicas, tendo sido propostos projetos de lei de emendas na LRF incluindo metas sociais aliando boas práticas fiscais com qualidade das Políticas Públicas sociais, ou o projeto de criação de uma lei geral denominada Lei de Responsabilidade Social, a exemplo de outras localidades. (IPEA, 2010; CNM, BOLETIM JURÍDICO, 2009).

Um ajuste já foi realizado na LRF através LC n. 131 de 27/05/2009, denominada Lei da Transparência Fiscal que alterou os arts. 48 e 73 da LRF evidenciando o controle social interno e externo determinando que sejam publicados em meio eletrônico (*internet*), em tempo real, as receitas arrecadadas e as despesas licitadas, incentivando a população às audiências públicas dos orçamentos e a adotar programas de informática (*softwares*) de controle integrado da administração financeira. (TEIXEIRA, 2010).

3.7 Opção Política Pública: Alternativas e Responsabilidades das Políticas Econômicas

Para Lopreato (2006) a globalização consolidou o movimento iniciado nos anos 70 acerca da crítica das políticas fiscais *keynesianas* colocando as políticas econômicas como o quadro estável necessário para os investidores e suas tomadas de decisões. A mera

preocupação do combate do *déficit*⁴⁵ público cedeu espaço à séria avaliação da “sustentabilidade da dívida pública, a busca da credibilidade da política econômica e na definição das regras fiscais de controle das contas públicas”. A tarefa da política fiscal seria “sinalizar o baixo risco das aplicações e da confiança aos investidores”. (LOPREATO, 2006, p.27). E ainda, “Nesta perspectiva, o papel da política econômica responsável é assegurar a credibilidade da política fiscal, como condição *sine quae non* ao restabelecimento da confiança dos investidores”. (LOPREATO, 2006, p.3).

Políticas econômicas constituem-se em ações governamentais planejadas que visam atingir finalidades relacionadas com a situação econômica, sendo exercida nacionalmente pelos governos, pelo Legislativo e pelo Banco Central. Em nível internacional, na economia globalizada esta é exercida por organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

Esta política econômica utiliza como instrumentos: *i)* A política monetária que efetiva o controle do sistema bancário e da estabilização das moedas em circulação e dos créditos a nível interno e do balanço de pagamentos⁴⁶ a nível externo, estando nesta pauta variáveis como as taxas de juros, os fluxos de capital, os cálculos de risco-país⁴⁷; *ii)* A política de rendas que visa a distribuição ou redistribuição da renda para obtenção da justiça social; *iii)* A política fiscal, que atua na obtenção de receitas e efetivação das despesas e que deve se concentrar na criação de condições de estabilidade e credibilidade da política econômica visando o crescimento sustentável, conforme as exigências do FMI, do BIRD e dos governos de países centrais para vários países emergentes ou em estado de desenvolvimento, especialmente da América Latina, como o Brasil, que em consonância com essas ideologias editou a LRF⁴⁸.

⁴⁵ *Déficit* é o resultado de um desequilíbrio, quando as despesas são sempre maiores que as receitas. Ou seja, sai mais dinheiro que entra. No *déficit* público primário não estão inclusos gastos com encargos das dívidas internas e externas (juros, multas, acessórios) já no *déficit* nominal esses gastos estão inclusos. Ao final do exercício o *déficit* toma forma de endividamento.

⁴⁶ Balanço de pagamentos: refere-se à descrição das relações comerciais de um país com o resto do mundo, registrando o total de dinheiro que entra e sai de um país, na forma de importações, exportações, serviços, capital estrangeiro e transferências comerciais. (NASCIMENTO E SOUZA, 2006)

⁴⁷ Risco-país: é um índice econômico-financeiro (como um termômetro) que determina o grau da possibilidade de que mudanças no ambiente de negócios de um determinado país podem impactar negativamente o valor dos ativos, os lucros, dividendos ou *royalties* de indivíduos ou empresas nacionais ou estrangeiras que realizaram investimentos e que estão situadas naquele país. (FOLHA ON LINE, 21/06/2007)

⁴⁸ Os enunciados liberais do Consenso de Washington determinaram reformas que deveriam, no curto prazo, controlar o *déficit* fiscal e o populismo econômico e, no médio prazo, implantar uma política econômica voltada para o Mercado. O pressuposto básico sustentava que reformas estruturais possibilitariam estabilidade financeira, crescimento econômico e equidade social. Sinteticamente, as medidas eram: estabilização através da política monetária e fiscal ortodoxas, taxa de câmbio flutuante, liberalização do comércio exterior, privatização das empresas públicas, desregulamentação da atividade econômica e mais garantias para o direito de propriedade. (REIS ET ALL, 2007, p. 12). A estratégia sequencial da reforma foi definida em três fases, sendo a primeira a

Importante observar que a política econômica possui subitem na política de rendas, que por sua vez está inteiramente vinculada com o social, denotando o liame entre essas duas áreas.

Equilíbrios e desequilíbrios fiscais ultrapassam limites da ciência econômica e monetária exigindo que a esfera da Ciência Política remeta a análise do conceito de *governance*, aqui entendido como a capacidade de comando e coordenação mediante transparência de informações, como o poder de um governo de fazer valer as suas políticas. A capacidade de comando exige definição e implementação das Políticas Públicas e a capacidade de coordenação auxilia no estabelecimento das prioridades dos cidadãos. São as decisões políticas. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2010). Essa visão de *governance* está atrelada ao conceito de *accountability*, que, por sua vez, leva à responsabilidade. Responsabilidade esta apoiada em estrutura racional-legal. E que objetiva responsividade.

As nomenclaturas *governance*, nova gestão governamental, governança social, se equiparam no sentido de abranger a valorização da participação popular nas decisões e nos controles da ambiência pública. O conceito *e-governance*, é um processo que objetiva o uso da tecnologia da informação para facilitar o acesso aos serviços públicos e aos dados, para facilitar o acesso às prestações de contas, permitindo o *accountability*. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2004).

Como foco nesta análise, temos o ordenamento legal e jurídico e a LRF, que envolve variáveis diversificadas: as questões econômicas e fiscais inerentes ao seu *mainstream* e a busca da eficiência/racionalidade das Políticas Públicas. A credibilidade da política monetária com regras claras e predefinidas, a delegação de independência política para grupos nacionais e internacionais e participações da Sociedade Civil nas demandas, como na metodologia do Orçamento Participativo (OP). A abertura de espaço para a Sociedade Civil e suas instituições formais e informais, como as entidades sociais não governamentais de controle (ONG's), será realizada de forma acessível à sociedade como um todo. (SOUZA, 2006).

Apesar das posições ideológicas, o Estado em sua forma institucional como agente de governo tem o papel de executar Políticas Públicas de interesse da coletividade como um todo, assegurando os direitos constitucionais. Busca-se também uma maior moralidade e

estabilização macroeconômica; a segunda as reformas estruturais; e a terceira a retomada dos investimentos e do crescimento. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

impessoalidade na atuação pública e retomada da credibilidade junto a organismos internacionais e à população.

No Brasil, a política econômica utilizou-se do ajuste fiscal, que na década de 90 e até a presente data caracterizou-se pela elevação da carga tributária através da “ampliação da arrecadação de impostos indiretos⁴⁹ e das contribuições sociais”, (ver Tabela 4) gerando regressão por recaírem sobre contribuintes e sua forma de alocar recursos. (BRESSER-PEREIRA, 2011). Segundo dados do IBGE o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em relação à carga tributária era de 21,4% em 1991 e subiu para 35,02% em 2009. Verifica-se o alto percentual de participação dos impostos indiretos em relação à União Européia e EUA que dão ênfase às arrecadações dos impostos diretos.

Tabela 4: Comparativos dos Tributos – União Européia, EUA e Brasil (em %)

| Composição dos Tributos - União Européia, EUA e Brasil (em %) | | | |
|--|-----------|------------|---------------|
| Países | UE | EUA | Brasil |
| Impostos indiretos | 30,20 | 16,20 | 51,56 |
| Impostos diretos | 35,90 | 49,50 | 18,92 |
| Imp. s/ propriedade | 4,70 | 10,60 | 3,26 |
| Contribuição social | 27,80 | 23,70 | 24,72 |
| Outros | 0,90 | 0,00 | 1,55 |
| Total | 99,50 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: MATIAS-PEREIRA, (2010, p. 167).

Percebeu-se que sucessivos governos, no período póeuropéias promulgação da LRF (maio/2000) adotaram Políticas Públicas econômicas a qualquer preço, objetivando sair do *déficit* e atingir *superávits* primários, mas sem a correspondência na concentração dos gastos nas políticas sociais, muitas vezes, priorizando a estabilidade econômica e não o desenvolvimento social. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2003; SOUZA, 2006).

Sobre a atual situação fiscal brasileira, a crise mundial teve impacto negativo nas contas públicas diante do efeito natural de desaceleração da economia associado às Políticas Públicas anticíclicas⁵⁰ adotadas pelo governo federal para enfrentar a crise. Esse impacto foi sentido com maior ênfase nas administrações municipais. Segundo o FMI ocorreu a piora,

⁴⁹ Segundo o Direito Tributário os impostos poderão ser diretos, quando o sujeito passivo da relação jurídica é o próprio contribuinte responsável pelo cumprimento da obrigação tributária prevista na lei, o chamado contribuinte de direito como nos impostos sobre a propriedade de imóveis (IPTU), e será indireto quando recair sobre o contribuinte de fato, que é quem ressarcir o valor embutido na aquisição das mercadorias (ICMS).

⁵⁰ Políticas anticíclicas são ações governamentais com foco sobre os efeitos das flutuações dos ciclos econômicos, a grande maioria concentradas na área fiscal, como redução de impostos, ampliação de benefícios sociais, grandes programas de investimentos em áreas específicas para fins econômicos. (UNB, 2012)

mas está abaixo do esperado: enquanto os países do grupo dos vinte países/ONU (G-20) caíram 6 % do PIB entre 2008 e 2009, o Brasil piorou apenas 0,7%. Em comparação com o resto do mundo e com o passado recente, o Brasil está com solidez fiscal e com credibilidade. O aspecto é de evolução e desde o início das Políticas Públicas de ajuste fiscal observa-se queda de endividamento, queda do risco-país e queda do *déficit* nominal. (GOUVÊA e SCHETTINI, 2010).

As Políticas Públicas de ajuste fiscal da LRF, podem a princípio serem denominadas de “baixa qualidade” ou rigorosas por privilegiar *superávits* primários, com aumento de receitas públicas e corte em investimentos. Observa-se pela Tabela 5, que a médio prazo estas políticas fiscais contribuíram para retomada de crescimento econômico. Essa boa situação, no entanto, não sinaliza para relaxamento na disciplina fiscal conquistada, mas, já permite abertura de espaço para Políticas Públicas fiscais mais flexíveis e direcionamento nas Políticas Públicas de gestão com investimentos para futura sustentabilidade e para Políticas Públicas sociais, que buscam qualidade de vida e também movimentam a economia.

Tabela 5: Evolução do Resultado Primário do Governo Central e da Administração Pública (% PIB) – 1997 a 2010

| Item | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Dif./evol. 97-10 |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| Receita total do GC | 16,9 | 19,9 | 20,8 | 21,7 | 21,0 | 21,6 | 22,7 | 22,9 | 23,3 | 23,8 | 23,5 | 23,6 | 6,7 |
| Transferências para Estados/municípios | 2,7 | 3,4 | 3,5 | 3,8 | 3,5 | 3,5 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 4,4 | 4,1 | 3,9 | 1,2 |
| Receita líquida do Governo Central | 14,3 | 16,5 | 17,2 | 17,9 | 17,4 | 18,1 | 18,8 | 19,0 | 19,3 | 19,4 | 19,5 | 19,7 | 5,4 |
| Despesa total | 14,0 | 14,7 | 15,6 | 15,7 | 15,1 | 15,6 | 16,4 | 17,0 | 17,1 | 16,6 | 18,2 | 18,4 | 4,4 |
| Benefícios sociais* | 5,5 | 6,0 | 6,3 | 6,7 | 7,3 | 7,7 | 8,1 | 8,5 | 8,6 | 8,3 | 9,1 | 9,0 | 3,5 |
| Pessoal (servidores) | 4,3 | 4,6 | 4,8 | 4,8 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,8 | 4,7 | 0,4 |
| Custeio (incluindo SUS) | 3,3 | 3,1 | 3,3 | 3,2 | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 3,1 | -0,2 |
| Subsídios e demais | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,1 |
| Investimentos | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 0,5 |
| Ajustes | -0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,6 |
| Res. Primário GC** | -0,3 | 1,7 | 1,7 | 2,2 | 2,3 | 2,7 | 2,6 | 2,2 | 2,2 | 2,8 | 1,4 | 1,4 | 1,7 |
| Res. Primário regional | -0,7 | 0,5 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 1,1 | 1,0 | 0,7 | 0,6 | 1,3 |
| Res. Primário Administração Pública | -1,0 | 2,2 | 2,5 | 2,9 | 3,1 | 3,6 | 3,6 | 3,0 | 3,4 | 3,9 | 2,0 | 2,0 | 3,0 |

Fonte: GOUVÊA e SCHETTINI (2010, p.13).

Notas: (*) Previdência, Assistência e Bolsa Família

(**) Resultado desconsiderando efeito contábil do fundo soberano de 2008.

Pela Tabela 5, observa-se que a arrecadação do governo federal foi incrementada pós LRF, e por consequência o volume de transferências aos estados e municípios também, sendo mantidas as despesas totais, com pessoal e custeio da máquina em percentuais menores que a evolução da arrecadação. Os investimentos mantiveram-se sem grandes oscilações a curto e médio prazo. Políticas fiscais dos governos FHC e Lula (entre 1999 a 2006) foram semelhantes no ajuste fiscal com cortes de investimentos e aumento da carga tributária, com a diferença que no segundo mandato de Lula a política fiscal foi menos restritiva nos gastos federais. (GOBETTI, 2010, p. 2).

Ainda na Tabela 5, houve considerável evolução dos benefícios sociais. No geral saímos de uma situação de resultado primário com *déficit* (-0,3%/PIB em 1997) para uma situação de *superávit* primário (1,4% em 2010), tendo atingido 2,2 a 2,8% do PIB nos períodos de 2006 a 2008, considerados ápice do ajuste fiscal. (GOUVÊA e SCHETTINI, 2010). Observa-se que despesas correntes do governo federal cresceram últimos anos devido gastos assistencialistas e previdenciários e o aumento do *superávit* primário se deve à redução do investimentos o que tende a comprometer o crescimento.

A crise internacional e as políticas anticíclicas refletem nos dados de 2008/2009 porque o crescimento não manteve o patamar conforme a evolução. Em 2009 ocorreu redução da arrecadação da receita e das transferências e aumento das despesas totais e do custeio.

3.7.1 Questões Fiscais da LRF segundo Índice de Responsabilidade Fiscal: Endividamento, Suficiência de Caixa, Gasto com Pessoal e Superávit Primário.

No Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) são considerados e avaliados a obrigatoriedade do cumprimento das normatizações da LRF dos itens que se relacionam com atividades meios de âmbito fiscal: endividamento, suficiência de caixa, gastos com pessoal e *superávit* primário. Tomou-se como razão para o cálculo da divisão do índice os valores da Receita Corrente Líquida⁵¹. Na sistemática do IRFGS/CNM foram atribuídos pesos de 50% aos indicadores fiscais.

3.7.1.1 Endividamento

⁵¹ Receita Corrente Líquida (RCL) é obtida pelo somatório de todas as receitas correntes (tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes), deduzidas as duplicidades legais que têm destinação certa (previdência, fundos específicos). Esta será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores e dividindo-se pelo duodécimo. Serve de referência para apuração de limites legais com despesa de pessoal, endividamento, etc. (BRASIL, LRF)

O comportamento da dívida pública é uma variável importante no ajuste fiscal. Representa as condições de solvência na área fiscal apuradas pelo Índice de Responsabilidade Fiscal. A LRF determina no Capítulo VII, dos arts. 29 a 42, o tema “Da Dívida e do Endividamento”, disciplinando em seções os conceitos básicos, limites, formas de recondução da Dívida aos limites, dispositivos sobre as operações de crédito e os restos a pagar. O endividamento público, conforme disposições da LRF necessita de restrições senão os governos continuariam a gerar *déficits* infinitos. A própria LRF criou prazos e demonstrativos para evidenciar o endividamento no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), conforme art. 55.

O art. 30 da LRF, dispõe que caberá ao Senado Federal propor limites para a Dívida Consolidada, o que foi realizado por Resoluções, dentre estas, temos a Resolução n. 40/2001 que a grosso modo impõe que, de 2016 em diante as Dívidas Consolidadas Líquidas (DCL) não poderão ser superiores a 200% da RCL no caso de estados e Distrito Federal e 120% das RCL nos municípios. Até 2016 os excessos deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo 1/15 a cada exercício. Após 2016 os entes fora dos limites não poderão realizar Operações de créditos e receber transferências voluntárias. A crítica que se faz é que no âmbito federal ainda não foi regulamentado um limite de endividamento.

Outro ponto a ressaltar é que, no final de cada quadrimestre, será verificado o cumprimento do limite da dívida consolidada, caso seja ultrapassado o limite o município fica proibido de realizar operações de crédito e obrigado a obter *superávit* primário, reduzindo a dívida em, pelo menos, 25% em quatro meses. Se não realizar o reajuste no prazo de 12 meses, o município ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar novas operações de crédito.

Endividamento público resulta quando as despesas são maiores que as receitas, sendo necessária a busca de aportes financeiros que, toma diversas formas, caso as origens sejam as concessões de créditos por terceiros de forma voluntária ou involuntária. Na forma voluntária estão presentes os financiamentos em instituições financeiras do próprio Estado ou no mercado financeiro, como as operações de créditos internas e externas, seja de curto ou longo prazo, a obtenção de garantias e as Antecipações das Receitas Orçamentárias (ARO'S). Neste caso é necessária a quitação do valor principal pela amortização e a quitação de juros e multas, denominados encargos da dívida.

Como formas involuntárias de concessão de créditos temos os *déficits* gerados pela não quitação dos pagamentos a fornecedores dentro do exercício, o que configura restos a pagar, os precatórios oriundos de decisões judiciais ou pelo não pagamento das remunerações ou direitos dos próprios servidores. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2003).

Pela Teoria da Escolha Racional Pública, um fator que pode ter contribuído para o crescimento do endividamento por *déficits* seria a disputa política. Os gestores aumentaram endividamento para viabilizar obras, atrair adversários e vencer eleições. Muitos deixaram restos a pagar para os adversários políticos eleitos que com esta herança de endividamento não conseguem realizar administrações responsáveis. (KLERING E GOBETTI, 2007).

A preocupação com o gerenciamento da dívida pode limitar as ações do governo, mas seu crescimento desordenado, ilimitado e sem planejamento acaba por comprometer as atividades-meio e finalísticas, como as despesas com pessoal e manutenção da máquina e os valores de investimentos em obras de infraestrutura.

Quanto ao planejamento, se o gestor público souber em qual investimento o recurso financeiro obtido com o endividamento será aplicado poderá operacionalizar formas de retorno econômico e social. Endividamento poderá ser forte para crescimento econômico que vai movimentar a economia e como um ciclo reforçará os cofres públicos. Nesse sentido, endividamento não pode ser considerado sinônimo de irresponsabilidade, pois, dependerá da possibilidade de honrar a dívida no futuro, depende de quem se endivida e para quê fins estão sendo efetivados os endividamentos.

Mais do que responsabilidade fiscal é obrigação do agente político e dos burocratas do aparelho estatal realizar investimentos que permitam uma vida melhor às gerações futuras que terão meios para pagar dívidas assumidas em seu benefício. Endividar deve servir para construir um fluxo futuro visando honrar amortizações e encargos ou serviços da dívida (juros e multas). Se necessário o gestor poderá decidir por Políticas Públicas que efetivem endividamentos para investimentos em obras estruturais e investimentos em áreas sociais na atualidade, para que a geração futura possa fornecer rendimentos tributados ao Estado, recursos esses que serão direcionados à Políticas Públicas econômicas e sociais, esse é um ciclo, ciclo virtuoso.

3.7.1.2 Suficiência de Caixa

Outro indicador do IRF é a suficiência de caixa, que resulta da diferença entre as disponibilidades de caixa, composta por recursos financeiros em espécie ou em contas bancárias e as obrigações financeiras a cumprir, que são os restos a pagar. Quando positivo expressa que há excesso de recursos financeiros no caixa em relação às obrigações empenhadas, que englobam as obrigações dos empenhos legalmente realizados até 31/12 de

cada ano e que serão inscritos como restos a pagar de exercícios anteriores ou de depósitos de valores pertencentes a terceiros que precisam ser retornados a quem de direito.

Levanta-se neste item que, a suficiência de caixa pode não espelhar a veracidade das obrigações dos governos, na medida em que, o art. 42 veda que existam restos a pagar sem a correspondente disponibilidade financeira, especialmente no último ano de mandato. Como costume, ao final do exercício os gestores são obrigados a reduzir suas obrigações financeiras, há um verdadeiro ajuste de restos a pagar não liquidados que são cancelados a fim de não onerar a suficiência de caixa, na lógica de que, se o bem não foi entregue ou o serviço não foi efetuado não há porque manter a inscrição dos restos a pagar não liquidados. Entendemos essa conduta como racional e responsável nos limites fiscais, mas não podemos dizer o mesmo do aspecto do fornecedor que, terá que esperar uma prorrogação de contrato e o correspondente empenho no exercício seguinte.

A suficiência de caixa está implicitamente relacionada com o *superávit* primário no sentido de que a arrecadação efetivada sem despesa vinculada é considerada como disponibilidade do caixa. Na sistemática do IRF a Suficiência de Caixa equivale à diferença entre os haveres financeiros e os restos a pagar divididos pela RCL.

3.7.1.3 Gasto com pessoal

Em relação à despesa com pessoal, antes da LRF, já haviam sido editadas duas leis que tratavam de limites para essa despesa; a Lei Complementar nº 82, de 27/03/1995, conhecida também como Lei Camata, que fixou o limite de 60%, porém como não previa penalidades no caso de descumprimento, não teve os efeitos desejados; e a Lei Complementar nº 96, de 31/05/1999, que além da fixação dos limites trouxe algumas vedações para os entes que a descumprissem e, ainda, formas para reduzir a despesa com pessoal até o limite permitido. Atualmente esta matéria está determinada conforme os arts. 18 a 20 da LRF,

Art. 18. Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". (BRASIL, LRF, 2000).

O conceito de despesa total com pessoal é dado, em conformidade com o art. 18 da LRF, estando as espécies remuneratórias divididas em subsídios pagos aos detentores de mandatos eletivos e remuneração, que se subdivide em vencimentos e salários. Os vencimentos somam o valor básico e as vantagens pecuniárias com gratificações e adicionais. Associa-se a este cálculo os encargos sociais e as contribuições previdenciárias. O cálculo das despesas com pessoal será realizado somando-se o mês em referência e os onze meses anteriores dividindo-se pelo duodécimo. O art. 20 distribui os limites globais em limites setoriais da despesa com pessoal, conforme Tabela 6.

Existem também limites prudenciais que quando atingidos devem levar o gestor a tomada de decisões por ajustes. De forma que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite ficam vedados, entre outras proibições, a concessão de vantagem, aumento, reajustes, criação de cargo, emprego ou função, provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título e a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa. (BRASIL, LRF, 2000, art. 22). Na esfera municipal e estadual sobre o limite de despesa com pessoal de 60% o limite prudencial será de 57%, na esfera federal sobre os 50% o limite prudencial é de 47,50% conforme Tabela 6.

Tabela 6: Limites globais e setoriais da despesa com pessoal - Brasil

| Limites globais e setoriais da despesa com pessoal - Brasil | | | |
|--|--------------|-------------------|-------------------|
| Poder/Orgão | União | Estados/DF | Municípios |
| Poder Legislativo | 2,5% | 3% | 6% |
| Poder Judiciário | 6% | 6% | - |
| Poder Executivo | 40,9% | 49% | 54% |
| Distrito Federal | 3% | - | - |
| Ministério Público | 0,6% | 2% | - |
| TOTAL | 50% | 60% | 60% |
| LIMITE PRUDENCIAL | 47,5% | 57% | 57% |

Fonte: Adaptação própria

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal caracterizam-se como despesas obrigatórias de caráter continuado. Representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Se o gestor despender 60% (sessenta por cento) de suas Receitas com a folha de pagamento, fica explícito que restam 40% (quarenta por cento) para a realização dos serviços públicos básicos.

As sanções pelas irresponsabilidades com as despesas de pessoal estão previstas na LRF, na Lei nº 10.028/2000 e no Código Penal, sendo previstas multas de 30% sobre os vencimentos anuais do agente causador (BRASIL, LEI Nº 10.028/2000, ART. 5º, INC. IV). Se, nos últimos 180 dias, do último ano do mandato, for expedido pelo gestor ato que

aumente a despesa com pessoal, o responsável ficará sujeito a pena de 1 a 4 anos de reclusão (BRASIL, LEI Nº 10.028/2000, ART. 2º E CÓDIGO PENAL, ART 359-G).

Além das sanções pessoais o art. 23 (par. 2º, I a III) da LRF estabelece que se ultrapassado o limite de gastos com pessoal e não alcançada a redução no prazo estabelecido, enquanto perdurar o excesso, o ente público não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à própria redução das despesas com pessoal. Isso gera engessamento e entranha na operacionalidade da máquina.

A conta de despesas com pessoal será ajustada com deduções de algumas despesas como as indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária, as decorrentes de decisão judicial, referentes a recursos anteriores vinculados aos ativos, inativos e pensionistas com recursos vinculados, ou ainda, os recursos repassados para manutenção do regime de previdência social próprio.

No entanto, nessa decisão de ajuste fiscal, há novos embates críticos: a própria LRF impõe limites com despesa com pessoal, mas determina a obrigatoriedade de instituir, prever e arrecadar os tributos de competência do ente, o que associado à descentralização federativa leva os municípios a terem as atribuições de serviços aumentadas. De imediato vai exigir mais despesas com pessoal para melhorar a arrecadação e realizar os serviços essenciais. Assim há um novo *trade-off* entre cumprir os limites da despesa com pessoal ou operacionalizar o incremento da arrecadação e realizar os serviços descentralizados.

Para cumprir e incrementar as arrecadações das receitas, a máquina municipal necessita funcionar e os serviços burocráticos obterem eficiência. A imposição de limites gera entraves. Como o administrador público vai cumprir a função que a sociedade lhe atribuiu, manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e com o atendimento das demandas sociais obedecendo limites da despesa com pessoal? (NASCIMENTO E DEBUS, 2003).

Outro grande nó das despesas com pessoal é como o gestor fará com as questões relacionadas com a manutenção dos limites desta despesa, as necessidades operacionais da máquina e ainda definir quais contratações de terceiros que se enquadram na exceção do § 1º do art. 18 da LRF. Ou seja, as contratações de terceiros que não incorporam o cálculo dos limites da despesa com pessoal e que compõem o item Outras Despesas Correntes (ODC). Este indicador será analisado no item Custeio da Máquina compondo o IRG.

Para os cálculos do IRF o Gasto de Pessoal corresponde à despesa líquida ajustada dividida pela RCL.

3.7.1.4 *Superávit primário*

A visão operacional da política fiscal da LRF determina que, caso as receitas provenientes de tributos ou da venda de bens e serviços públicos não sejam suficientes torna-se necessário realizar financiamentos privados ou supri-los por meio da compensação com a criação/aumento impostos, com a emissão monetária ou empréstimos junto a poupadores. Essas medidas podem gerar conseqüências. O aumento de impostos é medida antissocial e exige sacrifícios que contrapõem a racionalidade dos cidadãos, visto que, será escolhido em que agente ou grupo de agentes o ônus tributário alterado recairá, em qual percentual de alíquota, em que faixas, as formas de renúncias da receita configuradas nas imunidades, isenções, perdões de dívidas, anistias, etc. A emissão de moeda tem efeito inflacionário. O financiamento por empréstimos públicos obriga pagamento do valor principal acrescido de encargos da dívida, como juros e multas, isso onera o Orçamento Público, que a médio e longo prazo exigirá sacrifícios para quitação da dívida. (MATIAS-PEREIRA, 2010; MAFFEZOLLI, 2005).

O grau de *Superávit Primário* é obtido apurando a diferença entre as receitas e despesas primárias, dividindo-se esse valor pela RCL. Receitas e despesas primárias são as receitas e despesas correntes, vinculadas a operacionalidade do ente governamental.

Quanto às receitas municipais há um potencial arrecadatório de receitas a ser explorado. A LRF estimulou a arrecadação própria porque havia uma cultura racional de inércia na cobrança de impostos para não desagradar eleitores e manter o poder. Há ações racionais-legais a serem tomadas: adequação da legislação para ajustes de alíquotas, investimento na atualização do cadastro imobiliário, treinamento para combate a sonegação, informatização para controle de arrecadação e fiscalização, incremento das ações administrativas e judiciais das cobranças das dívidas ativas.

Esse potencial arrecadatório de âmbito municipal muitas vezes se mantém tímido porque fiscalizar imposto é medida antipopular e por conta da cultura patrimonialista muitas vezes esta é negligenciada, agindo o gestor nos termos da escolha racional em prol dos seus interesses particulares e de forma irresponsável com relação a questão fiscal.

Na arrecadação das receitas, a LRF impõe condicionalidades e restrições para as renúncias de receitas, especialmente os benefícios fiscais como isenções, anistias, remissões ou incentivos, que são concedidos buscando a minimização das desigualdades regionais, sociais ou estruturais “é desigualando que muitas vezes se iguala”, conforme expressão popular. Nas decisões de Políticas Públicas ao se efetivar as renúncias de receitas, aumenta-se

a oferta de empregos ou ocorre o reaquecimento da economia, gerando satisfação social e a longo prazo crescimento econômico. E no modo de produção capitalista do mundo globalizado não há que se falar em desenvolvimento sem crescimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Quanto às despesas, uma forma de ajuste fiscal são os cortes nas despesas, redução das contratações, diminuição dos serviços da máquina, cortes em materiais de consumo. Se a redução ocorrer nos investimentos (obras, reformas, infraestrutura, aquisição de bens), acabará acontecendo a contração dos produtos ou dos empregos. Se a redução for nas despesas com transferências de recursos entre entes governamentais, o efeito negativo será imediato para aqueles que recebem e dependem do benefício ou repasse, que ficariam impedidos de efetivar os programas governamentais. (REIS *ET AL*, 2007).

Quanto às transferências governamentais, como o Fundo de Participação Municipal (FPM) e a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estas são importantes fontes de receitas para que os municípios operacionalizem suas Políticas Públicas. As oscilações ou reduções de valores destas transferências acabam por penalizar os programas e ações locais. (MAFFEZOLLI, 2005).

3.8 Opção Política Pública: Responsabilidades pela Gestão Pública no Brasil

Na gestão pública a atividade financeira do Estado toma forma. Obter receitas públicas, gerir essas receitas nas despesas públicas objetivando a operacionalidade da máquina dentro de um contexto que reforça a legalidade constitucional e infraconstitucional. E a imperatividade legal não somente da LRF, mas da Lei das Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64), da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e dos Pregões, das Leis Orgânicas municipais e de tantos outros regramentos.

A gestão se compõe das atividades-meio para funcionamento da máquina e das atividades finalísticas vinculadas ao plano de governo, oriundo dos ideais do gestor eleito e das ideologias partidárias que este representa. Na administração pública atual é forte o aspecto da abordagem gerencial com a emissão de relatórios e demonstrativos que auxiliam na tomada de decisão.

Nas questões da gestão a *accountability* democrática ganharia mais ênfase se fosse regulamentado o art. 67 da LRF que dispõe acerca do funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, órgão que ficaria responsável por harmonizar as normas e procedimentos da administração pública. A padronização, os ajustes acaso necessários advindos desse órgão

auxiliariam sobremaneira aos gestores, tanto nos aspectos da legalidade imposta, quanto nos direcionamentos dos demais itens da gestão pública com vistas ao gerenciamento responsável. Defende-se aqui, que o Conselho de Gestão Fiscal manteria a linha racional-legal que delimita as decisões de Políticas Públicas. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2004).

3.8.1 Determinações da LRF na Área de Gestão Segundo Índice de Responsabilidade de Gestão: Custeio da Máquina, Gastos com o Legislativo, Esforço de Investimento

Os indicadores do IRFGS/CNM foram complementados com o item de gestão. Para os itens do Índice de Responsabilidade de Gestão (IRG) foi atribuído o peso de 30% determinado pelos indicadores de custeio da máquina, gasto com Legislativo e investimentos.

Os dados primários referentes ao IRG foram obtidos no *site* do FINBRA/STN e foram escolhidos itens que se relacionam com a temática fiscal e social, o que tornou o IRG um índice de características híbridas ou mistas. O IRG é um índice misto porque focaliza aspectos das atividades-meio e atividades-fins da responsabilidade fiscal-burocrática, também chamada responsabilidade interna ou de eficiência de gestão de recursos. O IRG está dimensionado com as seguintes correlações, “pode ser negativamente relacionada aos gastos com atividades meios como o custeio da máquina pública e o Legislativo municipal, e positivamente relacionado ao esforço de investimentos que é uma atividade essencialmente finalística.” (CNM, 2006).

Outra explicação para a característica híbrida ou mista do IRG é que, ora posiciona-se investigando as questões fiscais, mas, que fogem ao controle direto e impositivo da LRF como as despesas para custeio da máquina e com o Legislativo municipal. Ora posiciona-se investigando as questões sociais como o investimento que é o esforço orçamentário para efetivar as aquisições ou melhorias em bens públicos. O suporte fiscal impositivo para calcular o IRG é apenas a divisão dos valores da Receita Corrente Líquida. (KLERING *ET ALL*, 2007; CNM, 2006).

No caso da Gestão, buscou-se desenvolver conceitos de indicadores compatíveis com os dados disponíveis no FINBRA e que, ao mesmo tempo, complementassem os indicadores fiscais e sociais. Ou seja, tratou-se de identificar gastos que fogem ao controle direto da LRF, como as Despesas de custeio e com o Legislativo municipal, e comparar a magnitude dos Investimentos com a RCL. (CNM, 2006).

3.8.1.1 Custeio da máquina

No item custeio da máquina administrativa foram obtidos valores referente a conta de Outras Despesas Correntes, somente dos elementos da despesa pública com contratação de terceiros, indenização de servidores e despesa com viagens e locomoção de servidores que caracterizam, em sua essência, uma forma de acréscimo das Despesas com Pessoal. Esses valores foram somados e divididos pelo RCL de cada município para compor os indicadores do IRG. (KLERING *ET ALL*, 2007; CNM, 2006).

A decisão de selecionar alguns itens e não considerar todas as ODCs se deveu à seguinte razão: procurou-se focar alguns elementos de despesa que, na prática, são substitutos ou acréscimos das despesas com pessoal por essência. [...] O valor dos itens de despesa de custeio foram somados e então divididos pela RCL de cada município. (CNM, 2006, p. 8).

Nos termos do § 1º do art. 18 da LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas Correntes. Terceirização de mão-de-obra significaria a contratação de empresas prestadoras de serviços, as quais, evidentemente, alocariam mão-de-obra. Desta forma, funcionários das empresas contratadas não manteriam qualquer vínculo jurídico ou funcional com o Poder Público, não podendo, conseqüentemente, ser caracterizados como agentes públicos, não adentrando no conceito de despesas de pessoal ativo. (NASCIMENTO E DEBUS, 2003). Dessa forma, a conta de contratação de terceiros/ODC não entra no limite dos 60% das despesas com pessoal. (BRASIL, LRF, 2000, ART. 20).

Essa terceirização não se confunde com a contratação temporária por excepcional interesse público, a que alude o art. 37, IX da CF/88, porque este é um contrato direto e transitório para exercício de função.

Aparentemente esta regra de contratação de terceiros de forma extraordinária ao cálculo das despesas com pessoal estaria em conflito com os limites dispostos no art. 20 da LRF. Mas essa regra deve ocorrer de forma esporádica e não costumeira. Atualmente, na medida em que não há manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à inconstitucionalidade do § 1º do artigo 18 da LRF, devemos atentar para as seguintes situações:

[...] a análise das limitações para contratação de pessoal deve ser verificada caso a caso. Buscando-se no espírito da LRF a eficiência na alocação de recursos e economia para os cofres públicos, deve-se atentar para que a interpretação prática da

LRF leve em consideração estes pressupostos. E isto já está ocorrendo por parte de Tribunais de Contas, preocupados, neste caso, com a governabilidade. Não se deve imputar ao administrador público uma tarefa que implique em dificuldades para desenvolvimento sócio-econômico local, sob pena de colocar em risco a validade da LRF, criando, neste caso, resistência à sua implantação. (NASCIMENTO e DEBUS, 2003, p. 8).

Ferraz (2007, p. 13), após um estudo detalhado das posições doutrinárias de pareceres sobre contratações de terceiros fora do cálculo do limite das despesas com pessoal, traça um panorama do dispositivo, ao aduzir que:

- os contratos de terceirização de atividades-meio, quando concernentes a atividades sem correspondência no plano de cargos do órgão ou entidade, estão, em regra, excluídos do percentual de gastos; se houver correspondência, a lei determina o cômputo;
- os valores relativos aos contratos de terceirização de atividades-fim, conquanto inconstitucionais, (...) incluem-se no percentual limite dos gastos de pessoal - esta é a única explicação para que o legislador determine o somatório dos respectivos contratos, independentemente de sua validade.
- os valores dos contratos de terceirização de atividades-meio, desde que concernentes a atividade inerentes à categoria do órgão ou entidade contratante, devem ser incluídos no percentual, salvo se os cargos ou empregos tiverem sido extintos total ou parcialmente.

Na análise desta questão, sob o foco da Teoria da Escolha Racional Pública, o problema da terceirização que pode ser utilizada como válvula de escape à realização de concursos públicos, torna-se uma forma de manutenção da cultura patrimonialista. Essa decisão de Políticas Públicas pelo gestor racional pode ser com fins de manutenção do pleito e do poder. Ao contratar por meio da terceirização o gestor estaria alocando trabalho para quem necessita, efetivando a realização dos serviços públicos necessários, economizando recursos devido ao baixo custo da contratação e direcionando essa economia de recursos para investimentos em obras. (FERRAZ, 2007).

3.8.1.2 Gastos com o Legislativo

O Índice de Responsabilidade de Gestão (IRG) avalia a despesa com a função Legislativa por dois subíndices: o valor de repasse e o gasto *per capita*. O intuito é identificar, tanto os municípios que apresentaram gastos excessivos com Legislativo em relação à LRF, quanto os gastos em relação ao tamanho da população.

Em 2004, a Resolução n. 21.702 do TSE reduziu o número de vereadores brasileiros, o que resultou na queda dos gastos com o Legislativo de 2004 a 2008, quando entrou em vigor a PEC n. 20/2008 aprovada pelo Senado Federal. Nesta PEC n. 20, novamente houve incremento e ampliação nas faixas de vereadores com relação à população, que variam de 9

a 21 vereadores de acordo com o número de habitantes. A PEC n. 20/2008 continua em vigor, apesar de não ter tratado do percentual do valor de repasse de verbas ao Legislativo que continuam variando de 5 a 8% da RCL.

Estudos mostram que, em média os municípios apresentam gastos com Legislativo abaixo dos valores repassados. Os repasses percentuais são maiores que a despesa real. Existe grande margem para acréscimo de despesas legislativas o que vai se perpetuar caso não haja reforma da legislação com alteração dos limites de repasse. É certo que o Legislativo precisa de recursos financeiros para manter sua independência e autonomia, mas há uma desproporção entre os valores repassados e o número de vereadores de acordo com o limite legal da faixa de habitantes. Pela Teoria da Escolha Racional Pública esses órgãos Legislativos podem, já que possuem alto percentual de repasse financeiro, exagerar nas despesas com proveitos eleitoreiros enquanto as outras áreas essenciais da administração ficam sem recursos alocados. Segundo a CNM a média de valores dos subsídios dos vereadores brasileiros em 2009 foi de R\$ 2.959,56. (CNM, BOLETIM CNM, 2009).

3.8.1.3 Investimentos

O Brasil em 2009 atingiu a maior média de investimentos a nível federal (2,48% do PIB), mas está bem abaixo da média mundial dos países em desenvolvimento (3,7% do PIB). (GOBETTI, 2010).

A natureza de despesa denominada investimentos é uma despesa de capital, que pela Contabilidade caracteriza-se pelas “despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”. (BRASIL, PORTARIA INTERMINISTERIAL STN/SOF Nº 163/2001).

Questão interessante é levantada quanto à realidade das informações da conta de investimentos. Considerando o momento da despesa pública que é o empenho, pertencerão ao exercício financeiro as despesas legalmente empenhadas até 31/12 de cada ano, vincula-se na conta da despesa todos os empenhos liquidados e não liquidados. Por esse critério a despesa que ainda não foi efetivamente realizada será inclusa no cálculo, o que pode implicar em superestimar ou subestimar o valor das despesas.

Por exemplo, na conta de investimentos, calcula-se o volume de investimentos por superestimativas de obras e equipamentos apenas empenhados, de recursos de transferências recebidos e empenhados, mas que podem não ser efetivamente liquidados ou realizados, ou

que nunca chegam a se realizar. Empenhos assim criam perspectiva de investimento, mas essa perspectiva pode não ser concretizada em sua plenitude. (GOBETTI, 2006; IPEA, 2010). A subestimativa pode acontecer quando o governo prioriza e concretiza no ano corrente as despesas empenhadas em exercícios anteriores, ou seja, realizam obras de outros exercícios no ano corrente. Por essas duas situações a realidade da conta investimentos pode não estar expressando a realidade.

Além dessa situação, o sistema informatizado público (SIAFI) na virada de cada ano realiza a liquidação forçada ou automática de empenhos, ou seja, os empenhos que até então não tinham sido realizados ou cancelados são automaticamente transferidos para restos a pagar não processados, entram no cálculo das despesas de investimentos. Novas orientações do STN têm determinado que haja transparência neste item a fim de que fique esclarecido sem falhas o real valor dos procedimentos, a intenção é gerar uma conta de investimentos denominada “restos a realizar”. (GOBETTI, 2010).

Outra forma fictícia de identificar os investimentos ocorre porque é costume empenhar-se as despesas, inclusive transferências de convênios sem a efetiva transferência do recurso financeiro, isso resulta que, na forma faz-se a conta de investimento existir, mas de fato o investimento não aconteceu. Essa lacuna com esse critério de registro com os restos a pagar não processados representa um orçamento paralelo, conforme Gobetti (2010):

Em 2009, por exemplo, a União liquidou R\$ 15 bilhões de investimentos do orçamento corrente do ano e mais R\$ 18,2 bilhões de Restos a pagar não processados referentes a orçamentos de anos anteriores, totalizando R\$ 33,2 bilhões de gasto efetivo (incluindo transferências). Se assumíssemos o valor de empenho (R\$ 45,8 bilhões) como o realizado, estaríamos superestimando a contribuição do governo federal para o investimento público em R\$ 12,5 bilhões ou 0,4% do PIB.

Outra questão que merece reflexão são as informações das contas de investimentos. Na esfera federal é possível identificar as contas específicas de investimentos no sistema informatizado do SIAFI. Nos estados e municípios essa identificação é mais complexa porque o sistema não identifica claramente, somente a verificação *in loco* pode determinar a natureza da despesa do resto a pagar efetivado em investimentos. Um outro entrave na verificação desta conta é que mesmo identificando os percentuais de investimento a nível federal grande parte trata-se de transferências de capital aos estados e municípios e são estes entes que executarão ou não as obras ou aquisições em investimentos, sendo estas as esferas competentes para o cômputo da realidade do valor investido e não a esfera federal. (GOBETTI, 2010; IPEA, 2010).

Segundo Gobetti (2010) observa-se, de 2008 a 2009, que diante da crise internacional as esferas reagiram de modos diferenciados, apesar da queda de arrecadação pelas políticas anticíclicas e momentos de indecisão da equipe econômica quanto às metas fiscais. Em nível federal e em alguns estados ocorreu expansão dos investimentos, enquanto os municípios e a maioria dos estados sofreram fortes reduções nos gastos com obras e equipamentos. Além da crise, outro fator de forte influência foi a legislação eleitoral e as medidas restritivas de obras eleitoreiras em final de mandato.

Pela Teoria da Escolha Racional Pública um gestor pode intencionalmente optar por realizar empenhos que se transformem em restos a pagar e utilizar os critérios já expostos a fim de superestimar os investimentos com dados favoráveis ao seu discurso. Mas a Sociedade Civil pode utilizar o critério da verificação patrimonial para fiscalizar a realidade se foram efetivadas as obras e aquisições.

Na sistemática dos IRFGS/CNM a Taxa de Investimento foi calculada dividindo o valor informado como investimento pela RCL.

3.9 Opção Política Pública: Lógica das Políticas e Responsabilidades de Cunho Social

A responsabilidade social na área pública no Brasil é o resultado de decisões políticas efetivas sob a forma de proteção ou promoção social e abarcam funções como previdência, assistência social, trabalho e renda, desenvolvimento, cultura, habitação, urbanismo e saneamento, ainda as questões de igualdade de gênero, racial, crianças e adolescentes, jovens e idosos, bem como as duas áreas que serão analisadas pelo IRS: educação e saúde, cujos limites percentuais de aplicação estão determinados nos termos do Princípio da Legalidade, na CF/88⁵².

Temos que, falar de Políticas Sociais envolve descrever as questões sociais, que a despeito de terem existido desde primórdios da sociedade formalizada, somente tomaram forma de objeto de estudo e foram denominadas a partir de 1830, devido às transformações da sociedade. Especificamente as questões sociais tomaram forma específica após a industrialização da Europa, nos séculos XVIII e XIX, quando esta se tornou expressão das desigualdades tendo como pano de fundo o meio de produção capitalista. (CASTEL, 1998).

⁵² O artigo 212 da CF prevê a aplicação pelos Estados e Municípios de 25% das receitas provenientes de impostos e transferências na “manutenção e desenvolvimento do ensino”, enquanto o artigo 198, § 2º, incluído pela EC nº 29/2000, vinculou 12% das receitas tributárias estaduais e 15% das municipais às “ações e serviços públicos de saúde”.

O Estado social configurou-se ao final do século XIX, mas assumiu sua forma moderna após a Segunda Guerra Mundial. (MERRIEN, 2009).

Conforme estudos de Vianna (2002, p.3 a 5), essa proteção social determinada nas políticas do Estado teve como fases históricas: *i)* As leis dos pobres editadas porque a pobreza e suas conseqüências ameaçavam a expansão capitalista; *ii)* Os seguros compulsórios, que vinculavam direitos aos trabalhadores assalariados e aos novos atores institucionalizados pelos partidos políticos e sindicatos; *iii)* A seguridade social universalizada para os cidadãos, com nova cultura de acumulação de direitos civis, políticos e sociais.

Em sociedade, o ser humano cria consciência do próprio social e são definidas regras dos costumes sociais ou condutas estabelecidas. Nesta convicção histórico-estrutural do humano em sociedade as Políticas Públicas apresentam-se às questões sociais como “desafio fundamental e contraditório da sociedade e do sistema produtivo”. (DEMO, 2007, p.9).

Castel (1998, p. 41) explicita a questão social como a “inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade”. Este autor constrói três áreas de interesses, a zona de integração, a zona de exclusão e a zona intermediária, determinando que seria papel do Estado intervir nessas áreas, especificamente no Mercado e no trabalho, denominando este papel de Estado Social.

Posteriormente, uma nova questão social se colocou ante a crise do Estado providência do pós-guerra que abalou estruturas financeiras, ideológicas e filosóficas, o que precisou ser repensado porque as Políticas ditas providenciais precisariam compreender os excluídos sociais não como uma categoria, mas como partes de um processo de exclusão, sendo que o Estado não pode ser mero distribuidor de auxílios, mas um administrador de regras universais. (ARRETCHE, 1999).

Segundo Machado (1998), como conceito atual de Políticas sociais, temos que, esta se caracteriza como a atuação do governo visando o bem estar da população que não está sendo satisfeita pelo modo de produção capitalista. Nesta sociedade contemporânea e capitalista onde o modo de produção determina os aspectos de vontade política e as decisões econômicas, muitas vezes, as decisões políticas perpassam pela ideologia da classe dominante, não correspondendo aos interesses de todos. Outras vezes, estas políticas sociais são manipuladas para a manutenção de um discurso de igualdade. Esse sistema de produção capitalista exige a intervenção política ou sucumbe à pressão dos movimentos sociais na resolução desse impasse de interesses.

Pode-se dizer também que, Política social, num conceito embasado nas ideias de Marx, é uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação de

capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. (MACHADO, 1998; FALEIROS, 1980). Importante esclarecer, que as políticas sociais, em qualquer forma que sejam exercidas são garantidas por meio do custeio das políticas econômicas, mantidas pela sociedade em geral, especialmente pelos rendimentos da classe trabalhadora.

Demo (2007, p.25) enumera três horizontes teóricos e práticos que se interpenetram na sistematização das políticas sociais que seriam as políticas assistenciais, as socioeconômicas e as participativas. Já quanto à participação do Estado-governo nos aspectos sociais, Demo (2007, p.43) declara que o Estado é a instância que tem a autorização formal da sociedade porque esta a seu serviço para solucionar estrategicamente as igualdades de oportunidades,

Política social não é ajuda, piedade ou voluntariado. Mas o processo social, por meio do qual o necessitado gesta consciência política de sua necessidade, e em consequência, emerge como sujeito de seu próprio destino, aparecendo como condição essencial de enfrentamento da desigualdade sua própria atuação organizada. Política social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e co-decisores.

O processo de emancipação histórico conhece, sobretudo, duas vias mais típicas: a via econômica, traduzida pelo trabalho e pela produção, que pode garantir autossustentação; e a via política, traduzida pela formação da cidadania organizada, que pode garantir a autogestão. (FALEIROS, 1980, p. 20).

Para Demo (2007) o Estado é relevante para a Política Social como responsável pelos instrumentos de realização desta, das normatizações e regramentos, mas a condução pertence a própria Sociedade Civil e ao Mercado, como corresponsáveis.

Percebe-se uma atuação ineficiente e ineficaz do Estado, notadamente quando apenas instrumentaliza as formas das políticas sociais, limitando-se a realizar a função regulatória, quando, por exemplo, estabelece as leis para determinar as condições de acesso aos direitos sociais, ou quando impõe a legalidade para que os sistemas obriguem o Mercado nas entidades privadas a assegurar formas de seguridade social. Ou quando em outros momentos administra os serviços sociais a seu cargo de forma ineficiente ou delega esses serviços a organizações públicas da administração indireta, ou ainda, delega essas funções a instituições informais ou entidades de terceiro setor da Sociedade Civil. (SCHIOCHET, 2009).

Necessário evidenciar o entendimento de que, nas políticas sociais o Estado estará incluindo um *plus* na remuneração da pessoa, não em espécie, mas, em serviços e benefícios.

(MACHADO, 1998). Já nos programas de transferências de rendas⁵³, tão essenciais no tratamento das questões sociais, as políticas sociais não devem apenas suprir as privações materiais ou econômicas, mas deve conter uma compreensão mais ampla de desenvolvimento, baseado em adequá-las aos indivíduos atingidos pela ideia da privação de “liberdades e capacidades”. (SEN, 2000). Kliksberg (2001, p.134) nos afirma que,

Parece haver um amplo espaço para uma revalorização do papel das Políticas Públicas frente aos problemas sociais no mundo em desenvolvimento. Não se trata de voltar a visões onipotentes do Estado, mas de pensar em um modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a Sociedade Civil, em todas as suas expressões, e com as próprias comunidades pobres, buscando, em seu conjunto, soluções realmente válidas para os problemas. Há um clamor crescente nessa direção.

As políticas sociais podem ser decididas através de pesquisas acerca de índices e indicadores que dimensionam a situação-problema social, através de eventos como desastres naturais, de estudos comparativos e revisões de ações e suas falhas, ou ainda, através das demandas das redes sociais. (SOUZA, 2006, p. 32).

Políticas sociais apresentam-se como formas institucionalizadas pelos governos para proteção ou promoção social. No Brasil, apresenta-se sob a forma de ações determinadas por programas para atender os direitos sociais e cobrir riscos, necessidades que dizem respeito às condições básicas de vida da população, de pobreza e desigualdade. (MERRIEN, 2009).

As formas de proteção social, como seguridade social estão voltadas para os setores da previdência, da saúde e assistência social. Sob a forma de promoção social através de oportunidades e resultados dos setores vinculados ao trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura, estando ainda vinculadas às áreas de habitação, urbanismo e saneamento. As políticas transversais se direcionam para as questões de igualdade de gênero, racial, crianças e adolescentes, jovens e idosos. (IPEA, CASTRO, 2010).

A política social torna-se fundamental para o bem estar dos cidadãos, visto ser objeto de reivindicação dos mais diferentes movimentos sociais e sindicais. No Brasil, os gastos

⁵³ No Brasil, temos como exemplo de programas de distribuição de renda que representam forma de avanço das políticas sociais: bolsa-escola, cartão-alimentação, vale-gás, bolsa-família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), financiamentos para microempreendedores, dentre outros. E ainda, pelo regime democrático de direito está previsto em diversos artigos da Constituição Federal-88: Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

públicos sociais, na esfera federal representaram 13,9% do PIB (1980) e 15,8% do PIB (2009) (IPEA, CASTRO, 2010), oscilando de acordo com as variações do PIB. Considera-se neste percentual apenas as despesas com previdência, assistência, cultura, educação e saúde, sem abranger outras despesas públicas que também possuem características sociais. “Macroeconomicamente falando o governo brasileiro se esforçou nesses 15 anos para cumprir a Constituição Federal [...] montar um aparato de proteção social não é barato, mas o Brasil está dando o exemplo.” (IPEA, CASTRO, 2010).

Observa-se que no Brasil “ganham forças as propostas de descentralização das políticas sociais, através da municipalização da oferta dos serviços públicos básicos, particularmente no setor de saúde pública e na área de educação básica”; o que se apresenta como um gigantesco potencial subutilizado de “racionalização política e humanização da sociedade”. (MAFFEZOLLI, 2004, p.6, ARRETCHE, 1999).

Por sua vez, Draibe (1998), em estudos realizados aponta caminhos para as políticas sociais brasileiras, enumera a descentralização político-institucional, a elevação do grau de participação social do cidadão, a alteração dos meios de gestão dos bens e serviços sociais, o fortalecimento dos programas de transferência de rendas mínimas e de produtos *in natura* para a população pobre, como a distribuição do leite para gestantes e lactantes.

3.9.1 Questões sociais da LRF segundo Índice de Responsabilidade Social: Gasto e Desempenho em Educação e saúde.

A CNM, em sua sistemática dos IRFGS/CNM, para avaliar os deveres do Estado nas atividades finalísticas de cunho social, verificou o desempenho e o atendimento prestado pelo próprio ente governamental. Para o cálculo do Índice de Responsabilidade Social (IRS) obteve-se dados nos *sites* do DATASUS e INEP/MEC. O IRS fez medição da eficiência da gestão quanto ao aspecto qualitativo, bem como dos valores aplicados em educação e saúde pelo aspecto quantitativo. (CNM, 2010).

Formar capital humano é essencialmente investir em educação e saúde. Investir em educação pública, no sentido de ser acessível a todos é direito inerente à cidadania que até pode servir a fins capitalistas e a livre iniciativa, mas ao mesmo tempo possibilita a interação ao conhecimento informatizado e a leitura de mundo. (DEMO, 2007). Investir em saúde e permitir o acesso à saúde como direito individual à vida e à sobrevivência, também denota aspecto social. Por outro lado, é altamente rentável para servir à sociedade que sobrevive da acumulação de capital. (DEMO, 2007).

Além do ordenamento racional-legal, ainda como exemplos específicos da legalidade, observa-se que, em 1988, a própria norma constitucional e suas emendas, ao determinar que os gestores gastassem um percentual mínimo na educação e saúde direcionaram a expansão nas decisões das Políticas Públicas de gastos públicos na área social. Em 2000 a LRF vem propor direcionamento para o controle dos gastos públicos fiscais. O gestor terá que optar por conciliar objetivos de responsabilidade fiscal e social. Existe duas imposições legais para esse *trade-off*, a da CF que determina responsabilidade social em saúde e educação e a da LRF que disciplina a responsabilidade fiscal.

No aspecto qualitativo foi verificado no *site* do DATASUS quanto a saúde as seguintes informações: taxa de mortalidade infantil, média de consultas médicas por habitante e percentual de cobertura vacinal. No *site* do INEP/MEC buscaram-se os seguintes dados referentes à educação: quantidade de matrículas da rede municipal de ensino, dividida pela população do município; taxa de abandono escolar da rede municipal; percentual de professores atuando em escolas municipais com curso superior, visando mostrar o esforço dos municípios em qualificar os professores das respectivas redes municipais de ensino. (CNM, 2010).

3.9.1.1 Saúde

As Políticas Públicas da área de saúde visam atender a solução de problemáticas existenciais da questão humana. Na CF/88 a saúde teve um expressivo reconhecimento com a previsão dos serviços e ações de saúde como itens relevantes dentre as Políticas Públicas, ao se declarar que:

a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, CF/88, art. 196).

Na regulamentação da saúde, estão implícitos os princípios da universalidade, da equidade e integralidade às ações de saúde, através de um Sistema Único de Saúde (SUS), cuja regulamentação está prevista nas Leis nº 8.080/90 e 8.142/90. Essas leis dispõem sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes. Regulam em todo território brasileiro ações e serviços de saúde e estabelecem valores para transferências, bem como a participação da Sociedade civil na gestão dos SUS. As Normas Operacionais Básicas (NOB) emitidas pelo SUS sistematizam a

descentralização da gestão plena do sistema e serviços, estabelecendo diferentes níveis de responsabilidades para as esferas públicas.

Com a descentralização federativa foi direcionado aos municípios uma forte ótica sobre a saúde com a justificativa da maior proximidade aos cidadãos. Mas a capacidade de arrecadação de cada município induz a diferentes realidades sendo complexo gerenciar Políticas Públicas de atendimento aos compromissos assumidos na saúde. Ocorreu a descentralização das responsabilidades sem a correspondente descentralização de recursos financeiros. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Os ajustes fiscais podem, a curto prazo, levar às ações fiscais rigorosas, mas objetivam a melhoria da arrecadação geral e da RCL. Como a RCL é base de cálculo do percentual de aplicação em saúde é importante o incremento na arrecadação para este embasamento. A destinação desses recursos é ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), que é acompanhado e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS). (CNM, JURÍDICO, 2009).

3.9.1.2 Educação

As Políticas Públicas da área da educação seguem as regras da CF/88 e da Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Nesses dispositivos legais está incluso o discurso de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida dentro dos princípios de liberdade e solidariedade, visando o desenvolvimento do educando e o exercício da cidadania, com qualificação para o trabalho. (CNM, JURÍDICO, 2009).

O artigo 212 da CF prevê a aplicação pelos Estados e Municípios de 25% das receitas provenientes de impostos e transferências na “manutenção e desenvolvimento do ensino”. A partir da EC nº 53/2006, os municípios estão obrigados a contribuir com, no mínimo, 25% das suas receitas de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. O magistério tem agora um piso salarial mínimo e incentivos aos planos de carreira.

A educação formal apresenta-se na forma do ensino fundamental, médio e superior. Com a descentralização federativa os municípios assumem a responsabilidade pelas matrículas no ensino fundamental e infantil (creche e pré-escola), os estados assumem o ensino fundamental e médio. (CNM, JURÍDICO, 2009). O município concentra-se a atenção na educação básica que acompanha o cidadão desde a infância, podendo ser iniciada do zero ano de idade até a adolescência, devendo ser concluída, aproximadamente, aos dezessete anos de idade, conforme período estabelecido pela LDB.

Um dos fatores agravantes da desigualdade no país refere-se às restrições do acesso a educação, pelas questões racionais ou regionais, enquanto a região sudeste apresenta os melhores índices de escolaridade, as regiões norte e nordeste apresentam os piores. Fator este que influencia e é influenciado pelas desigualdades sociais. (CNM, JURÍDICO, 2009).

3.10 Contexto das Políticas Públicas

Reforça-se a ideia, sob a ótica de Castel (1998) de que se faz necessário efetivar um pacto de cidadania, como um desafio da atualidade, onde o Estado como ente planejador, regulador, intermediador e compensador das Políticas Públicas seja capaz de oportunizar união e participação de Sociedade Civil e Mercado, sem se submeter às exigências rígidas deste último ou das pressões de grupos de interesses específicos. A exposição aqui realizada aponta para a necessidade de se aprofundar a discussão acerca dos parâmetros que norteiam as Políticas Públicas econômicas, de gestão e sociais de intervenção dos governos no contexto do mundo globalizado e das políticas neoliberais.

Associando as decisões das políticas de cunho social às questões fiscais, depara-se na contemporaneidade com uma sociedade capitalista globalizada que urge por um Estado que formalize em sua governança as bases gerenciais. Porque o Estado que temos como padrão atual é uma mistura “corrupta e autoritária do Capitalismo liberal e do Socialismo real, sobretudo no que os dois têm de pior”. O primeiro, “traz a tradição de desigualdades econômicas extremas e crescentes, sendo instrumento que serve as classes dominantes”. O segundo “na figura do Estado parasitário, ineficiente, corporativista e sagaz no controle e desmobilização da Sociedade Civil”. (DEMO, 2007, p.50). O homem com sua liberdade de escolha racional, não deveria optar nem pelo capitalismo liberal, nem pelo socialismo real, visto que, se a estrutura governamental torna-se inevitável, a questão mais importante é torná-lo democrático e de Direito, sendo importantíssima a atuação do cidadão organizado.

Da mesma forma, o gestor público, na sua liberdade de escolha racional pode direcionar suas decisões para Políticas Públicas de cumprimento das suas responsabilidades, com as restrições do sistema burocrático-legal-racional nas responsabilidades fiscal, com o gerenciamento da máquina que mescla as atividades-meio e atividades finalísticas e com o atendimento das proposições sociais oriundas da Sociedade Civil.

No outro lado das decisões da gestão pública, está o cidadão racionalmente organizado, incluído nas redes sociais, solicitando, opinando de acordo com as necessidades expressas na Sociedade Civil sendo capaz de opinar sobre o Estado que lhe convém, sendo

que, em termos de políticas sociais, é fundamental: “defender o lugar do Estado, como serviço público necessário, estrategicamente equalizador; defender a necessidade ineludível de controle democrático popular, por meio da cidadania organizada”. (DEMO, 2007, p.50).

Ambas as Políticas, econômicas e sociais, devem ser ativas e harmônicas, não apenas compensatórias, porque os níveis gritantes de desigualdades econômicas e sociais devem ser atacados em suas raízes estruturais. Por outra, as políticas de gestão da máquina administrativa são imprescindíveis na busca da eficiência e eficácia dos planejamentos e execuções das políticas econômicas e sociais. (SCHIOCHET, 2009).

Não se realiza aqui um mero debate sobre a alocação de recursos, sobre as responsabilidades inseridas nas decisões políticas ou fiscais quanto ao “ajuste fiscal” ou aos “gastos sociais”, ou ainda, uma simples exposição da ação humana racional em relação aos fins, mas objetiva-se expor a reavaliação dos papéis dos cidadãos como agentes sociais, do sistema econômico-fiscal-legal do Estado e do Mercado, visto que, o espaço democrático pressupõe efetividade da soberania de fato e não apenas textos simbólicos de direito. A cidadania pressupõe exercício de democracia política e econômica.

Não há como se negar a existência das ações racionais nos processos decisórios sobre Políticas Públicas por governos que perseguem interesses coletivos, e ainda, seus autointeresses por meio de trocas, clientelismo, corporativismo, corrupção dependendo do contexto histórico e social onde se situam. Ainda que, estejam sob a égide de regras, normas, contratos, muitas vezes estas ações governamentais privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, e até mesmo em favorecimento do próprio modo de produção capitalista.

Sem expectativas extremistas ou discursos ingênuos, o processo histórico pelo qual passamos exige uma retomada de consciência e de posturas transformadoras para as Políticas Públicas, pois, não há um consenso sobre as formas adequadas de se conduzir as políticas econômicas com as condições de credibilidade e estabilidade necessárias para a execução das políticas sociais, no sentido da realização da proteção ou promoção social. Só com a retomada de consciência e com posturas transformadoras, a política social, antes vista como mero gasto social tomará *status* de investimento social.

4 RESPONSABILIDADES FISCAL, DE GESTÃO E SOCIAL: UM PERFIL COMPARATIVO DOS IRFGS/CNM NA MICRORREGIÃO DE MONTES CLAROS/MG.

“O que fazer?” É o que perguntam, em unanimidade, os poderosos e os subjugados, os revolucionários e os ativistas sociais, entendendo sempre com essa questão o que os outros devem fazer; ninguém se pergunta quais são as suas próprias obrigações. (Leon Tolstoi).

As finanças públicas não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, são, sobretudo, um meio de intervir na economia, de exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras da distribuição da renda. Ideologicamente, o contexto do Estado gerencial que promulgou a LRF sob a forte influência da Teoria liberal-dependente direcionou para o discurso de que, a gestão fiscal exercida com rigor oportunizaria recursos para a política social. (SILVA, 2002; BRESSER-PEREIRA, 2011).

Pretendeu-se neste capítulo mostrar essa gestão fiscal e suas responsabilidades associadas no quadro situacional da Microrregião M. Claros, utilizou-se a metodologia da CNM, que ao considerar as condições das responsabilidades da administração pública, elaborou e aplicou através de sistemática de cálculo própria, uma análise de indicadores e índices para as áreas fiscal (IRF), de gestão (IRG) e social (IRS).

4.1 Análise da Microrregião M. Claros

O recorte desta pesquisa é a Microrregião M. Claros, uma das sete microrregiões que pertence a macrorregião norte de Minas e a mais desenvolvida dentre estas. Possui população estimada de 601.867 hab., sendo dividida em 22 municípios, inserida numa área total de 22.248,177 Km². (IBGE).

A microrregião é onde está inserida a cidade de Montes Claros e o maior número de municípios da macrorregião norte-mineira, conforme Figura 03: Brasília de Minas, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Patis, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Ubaí, Varzelândia e Verdelândia. (PEREIRA, 2004).

Neste estudo, o município de Montes Claros/MG será tratado como “pólo”, por possuir mais de 50.000 habitantes. Os demais serão denominados como “periféricos” porque

possuem menos de 50.000 habitantes e serão tratados como pequenos visto que tiveram tratamento diferenciado da LRF até 2005⁵⁴. Esses municípios periféricos possuem características próprias, mas assemelham-se no tocante a aspectos físico-territoriais, populacionais e econômicos.

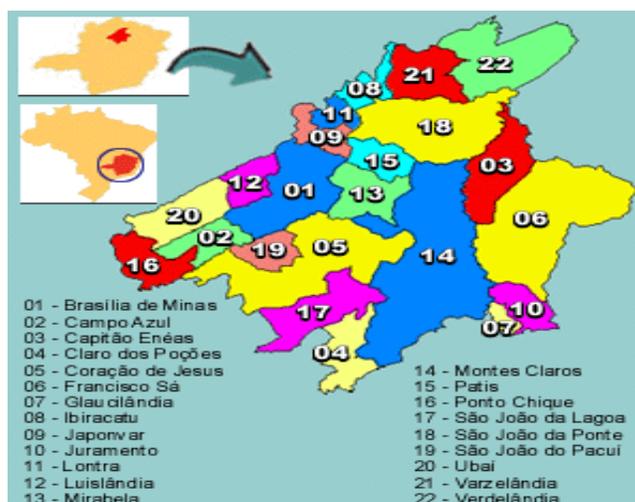


Figura 3: Especificações municipais da Microrregião M. Claros
Fonte: Citybrazil/Turismo, 2010.

Segundo Pereira (2007) a realidade dos municípios brasileiros apresenta um contraste, parte deles possui infraestrutura e condições de desenvolvimento e outra parte com estrutura incompleta ou inexistente. Esta afirmação pode ser aplicada a Microrregião M. Claros: o município de Montes Claros⁵⁵ constitui-se num pólo central e possui características diferenciadas dos demais municípios periféricos, possui estrutura para o desenvolvimento, rede de serviços mais complexos e modernos, comércio variado, sendo sede de vários órgãos públicos, os 21 municípios periféricos, por sua vez, não apresentam uma estrutura para o desenvolvimento e pela proximidade ou concentração geográfica compartilham aspectos sócioeconômicos, ambientais e culturais com características assemelhadas, e ainda,

⁵⁴ A LRF tratou de forma diferenciada os grandes e os pequenos municípios, facultando a estes últimos o cumprimento *in totum* de algumas exigências da LRF a partir de 2006, sendo que somente os grandes municípios cumpririam *in totum* a LRF desde a sua promulgação. Foram considerados grandes os municípios com mais de 50.000 hab. Vide, por exemplo, o art. 63 da LRF.

⁵⁵ No estudo realizado por Lemos e Pereira (2004, p. 15 a 19) acerca das cidades médias mineiras, a cidade pólo Montes Claros apresenta-se com as seguintes características: a) Região isolada com base industrial não consolidada, pobreza urbana, força de trabalho desqualificada, indústrias tradicionais ou dinâmicas; b) Polarizam áreas de mercado regional de baixa intensidade renda, sendo que os principais mecanismos de atração de empresas são incentivos fiscais e o baixo custo da força de trabalho local; c) Atraem estabelecimentos produtivos com escala interna relativamente elevada e com baixos requerimentos de qualificação, sendo localidades típicas de acumulação de bolsões de pobreza provenientes do êxodo rural, expresso na variável pobreza urbana; d) Apresenta progressão nas condições de reprodução urbana, como melhoria no nível educacional e de saúde, da infraestrutura física e até redução da pobreza intraurbana, com limitadas possibilidades de transbordamento para o entorno regional.

características geográficas, climáticas e demográficas homogêneas. (RODRIGUES *ET ALL*, 2005). Esta situação torna a gestão dos governos municipais difícil e diferenciada.

Cada município da Microrregião M. Claros apresenta as singularidades de características culturais, históricas, sociais, mas, respeitadas essas diversidades possuem semelhanças. Para mostrá-las evidencia-se alguns aspectos físico-territoriais, populacionais e socioeconômicos.

4.1.1 Características físico-territoriais da Microrregião M. Claros

Quanto às características da localização, a Microrregião M. Claros denominada de “sertão ou agreste norte-mineiro” apresenta características semelhantes ao sertão nordestino brasileiro, com vegetação de cerrado e caatinga, clima tropical e semiárido, irregularidades pluviométricas, baixa densidade demográfica e a prevalência de forte atividade agropecuária como meio de subsistência. Essa situação física-territorial e climática por si só gera desigualdade social. O estudo de Pereira (2007, p. 27) reforça que há “ocorrência cíclica da seca, economia basicamente determinada pela agropecuária e população migratória constante”.

A questão da “seca” é preocupante porque é um fenômeno de natureza física, social e econômica. Uma alternativa para este problema foi a incorporação da microrregião no polígono das secas, pertencendo à área mineira da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁵⁶, recebendo recursos do FNE. Dessa forma, como planos governamentais, com o apoio da SUDENE são direcionadas Políticas Públicas para a região, como isenções fiscais e incentivos creditícios para industrialização, projetos de irrigação, associações rurais, dentre outros. E ainda, políticas sociais de distribuição de renda para combate a pobreza. Na região também tem sido dado ênfase aos programas federais assistenciais, com convênios realizados diretamente com os municípios. Essas ações visam o desenvolvimento regional.

O fato de inserção na área mineira da SUDENE é uma característica de semelhança entre os municípios da Microrregião M. Claros, no entanto, existem questionamentos sobre a forma de atuação deste órgão. Segundo estudos de Rodrigues (2000), a atuação da SUDENE, ao ensejar o desenvolvimento regional ao longo dos anos, pode ter estimulado a expansão dos

⁵⁶ A área de atuação da SUDENE compreende os Estados da região nordeste (Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Bahia), 28 municípios do Norte do Espírito Santo e 168 municípios de Minas Gerais, a Área Mineira da SUDENE correspondendo a uma área bem maior que os Estados de Sergipe, Alagoas e Paraíba.

meios de produção capitalista que intensificaram as desigualdades na própria região. Fato este preocupante porque sendo uma região com dificuldades sociais essas ações da SUDENE deveriam visar projetos de redução das desigualdades.

Conforme exposição da Tabela 7, quanto às questões demográficas, 60% dos municípios da Microrregião M. Claros têm menos de 10.000 habitantes. Há predominância da população urbana sobre a rural, com uma proporção de 56% de população urbana, no entanto, o percentual urbano não é tão elevado em relação ao rural: ainda que a urbanização seja um processo progressivo, observa-se que, em 9 municípios a população rural é superior à urbana.

Tabela 7: Características Demográficas da Microrregião M. Claros (2010)

| MUNICÍPIOS | | POPULAÇÃO 2010 | | | | |
|----------------------------|-------------------|----------------|----------------|-----------|----------------|-----------|
| ORDEM | NOME | Total | Urbana | % Urbano | Rural | % Rural |
| 1. | Montes Claros | 361.915 | 344.427 | 95 | 17.488 | 5 |
| 2. | Brasília de Minas | 31.213 | 20.675 | 66 | 10.538 | 34 |
| 3. | Campo Azul | 3.684 | 1.551 | 42 | 2.133 | 58 |
| 4. | Capitão Enéas | 14.206 | 11.520 | 81 | 2.686 | 19 |
| 5. | Claro dos Poções | 7.775 | 5.251 | 68 | 2.524 | 32 |
| 6. | Coração de Jesus | 26.033 | 14.766 | 57 | 11.267 | 43 |
| 7. | Francisco Sá | 24.912 | 14.897 | 60 | 10.015 | 40 |
| 8. | Glaucilândia | 2.962 | 1.048 | 35 | 1.914 | 65 |
| 9. | Ibiracatu | 6.155 | 3.123 | 51 | 3.032 | 49 |
| 10. | Japonvar | 8.298 | 3.050 | 37 | 5.248 | 63 |
| 11. | Juramento | 4.113 | 2.272 | 55 | 1.841 | 45 |
| 12. | Lontra | 8.397 | 5.630 | 67 | 2.767 | 33 |
| 13. | Luislândia | 6.400 | 2.989 | 47 | 3.411 | 53 |
| 14. | Mirabela | 13.042 | 10.028 | 77 | 3.014 | 23 |
| 15. | Patis | 5.579 | 2.301 | 41 | 3.278 | 59 |
| 16. | Ponto Chique | 3.966 | 2.581 | 65 | 1.385 | 35 |
| 17. | São João da Lagoa | 4.656 | 2.435 | 52 | 2.221 | 48 |
| 18. | São João da Ponte | 25.358 | 8.656 | 34 | 16.702 | 66 |
| 19. | São João do Pacuí | 4.060 | 1.921 | 47 | 2.139 | 53 |
| 20. | Ubaí | 11.681 | 5.665 | 48 | 6.016 | 52 |
| 21. | Varzelândia | 19.116 | 8.904 | 47 | 10.212 | 53 |
| 22. | Verdelândia | 8.346 | 4.762 | 57 | 3.584 | 43 |
| Total MIC M. CLAROS | | 601.867 | 478.452 | 56 | 123.415 | 44 |

Fonte: IBGE.

4.1.2 As questões econômicas da Microrregião M. Claros

Para evidenciar a questão econômica, observa-se que a Tabela 8 apresenta a evolução do PIB nominal⁵⁷ na federação, em todo o estado de Minas Gerais e na Microrregião M.

⁵⁷ PIB nominal é o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país em dado período de tempo (UNB, 2012).

Claros. As três esferas apresentam níveis aproximados de variações de crescimento de 2002 a 2009. A Microrregião M. Claros apresenta um percentual de evolução inferior ao estado mineiro e superior ao nacional.

Tabela 8: Evolução do PIB nominal em R\$ (2002 a 2009)

| Evolução do Produto Interno Bruto Nominal (R\$) – 2002 a 2009 | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2009 (1) | Variação % |
| BRASIL | 1.477.821.769 | 1.941.498.358 | 2.369.483.546 | 3.032.203.490 | 3.239.404.053 | 119,20% |
| MINAS GERAIS | 127.781.907 | 177.324.816 | 214.753.977 | 282.520.745 | 287.054.748 | 124,64% |
| MIC M. Claros | 2.309.916 | 2.957.237 | 3.671.216 | 4.659.953 | 5.124.179 | 121,83% |

Fontes: IBGE; FJP.

(1) Dados sujeitos a revisão de acordo com a publicação IBGE.

No Gráfico 1 está evidenciado o comparativo da participação relativa do PIB. Observa-se de 2002 a 2009 a manutenção do percentual do PIB da Microrregião M. Claros em relação ao país, pequenas variações na participação no estado mineiro, sem grandes avanços ou sem retrocessos significativos, mantendo de maneira uniforme a característica de baixa participação do PIB no resultado estadual.

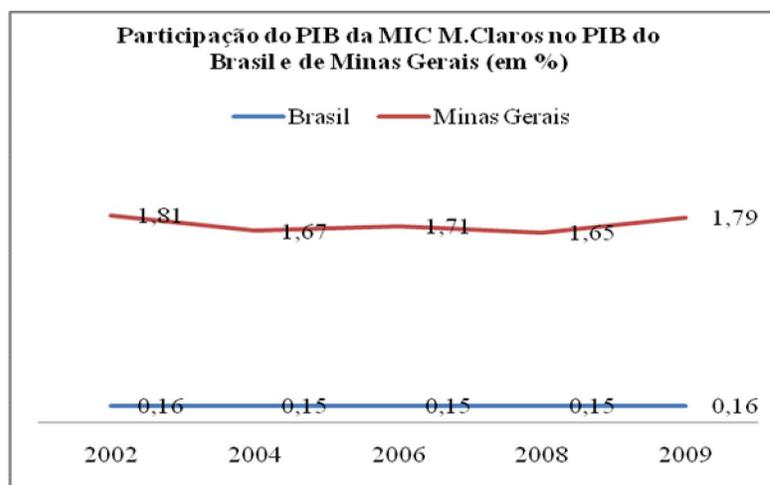


Gráfico 1: Participação relativa do PIB nominal da Microrregião M. Claros
Fonte: IBGE, CONAC, FJP, CEI.

A Tabela 9 mostra a evolução dos valores correntes do PIB *per capita* em somatórios anuais mantendo a mesma tendência de crescimento econômico nas três esferas. De 2002 a 2009 a Microrregião M. Claros obteve crescimento do PIB *per capita*, mesma tendência

nacional e mineira, na microrregião ocorreu elevação de R\$ 4.138,17 (2002) para R\$ 8.362,10 (2009).

Tabela 9: Proporção do PIB *per capita* da Microrregião M. Claros em relação a MG e Brasil

| PIB per capita MIC M. Claros com relação ao PIB per capita de MG e do Brasil | | | | | |
|---|---------------|-------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|
| | BRASIL | MINAS GERAIS | MIC M. CLAROS | % no PIB/MG | % no PIB/BR |
| 2002 | 8.378,10 | 6.903,95 | 4.138,17 | 59,94 | 49,39 |
| 2004 | 10.692,19 | 9.335,97 | 5.158,71 | 55,26 | 48,25 |
| 2006 | 12.686,60 | 11.024,70 | 6.240,16 | 56,60 | 49,19 |
| 2008 | 15.991,55 | 14.232,73 | 7.684,61 | 53,99 | 48,05 |
| 2009(I) | 16.917,66 | 14.328,62 | 8.362,10 | 58,36 | 49,43 |

Fontes: IBGE; FJP.

(1) Dados sujeitos a revisão de acordo com a publicação IBGE.

Ainda a Tabela 9 mostra a inferioridade do PIB *per capita* da Microrregião M. Claros em relação ao estado de Minas Gerais e ao Brasil, durante todos os períodos. Em 2009 esteve 50,59% inferior ao PIB *per capita* nacional e 41,64% inferior ao do estado mineiro.

Reforça-se a afirmação da heterogeneidade das regiões mineiras, com elevada desigualdade no PIB, o que tem sido objeto de estudo. De acordo com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do governo de Minas Gerais para o período 2003-2023, as regiões do Norte de Minas, Vale do Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce são as regiões mais pobres do estado, que apresentam um círculo vicioso de subdesenvolvimento das condições de vida da população. (MINAS GERAIS, PMDI, 2003).

O PMDI projeta as seguintes ações como tentativa de solucionar essa situação das regiões mais pobres do estado de Minas Gerais: aumentar o volume de investimentos privados nestas regiões por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infraestrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento. (MINAS GERAIS, PMDI, 2003).

Apresenta-se no Gráfico 2 as atividades econômicas da Microrregião M. Claros que participam do PIB por setores no ano de 2008. A maior representatividade é do setor terciário (serviços), que engloba as atividades gerais das áreas públicas e privadas e o comércio (62,26%), seguido pela indústria (19,88%) e pela agropecuária (8,27%). O percentual da atividade industrial foi influenciado por Capitão Enéas que desponta na atividade industrial (37,43%) e por Montes Claros (22,37%). Destaca-se que Capitão Enéas é o único município

da Microrregião M. Claros em que a atividade industrial predomina sobre os serviços. (IBGE; FJP).

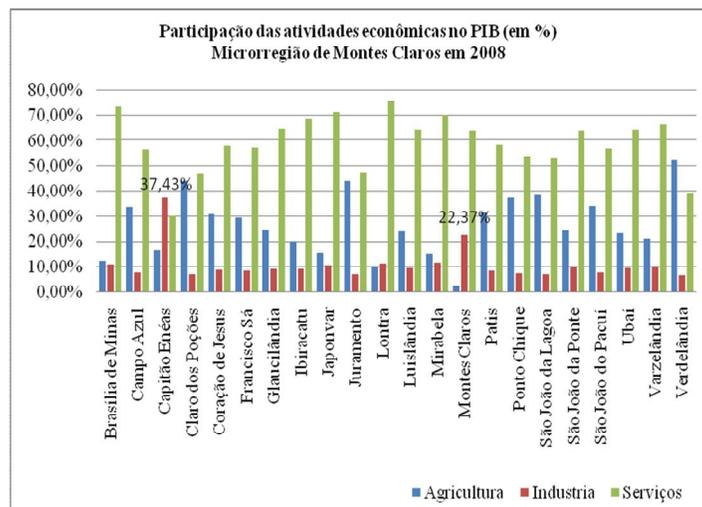


Gráfico 2: Participação das atividades econômicas da Microrregião M. Claros no PIB - 2008

Fontes: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e FJP.

Na Microrregião M. Claros há uma tendência crescente para expansão do setor de serviços. Mas, as atividades predominantes nos municípios periféricos continuam sendo efetivadas no setor primário, com plantio de agricultura diversificada e manutenção de pecuária leiteira e de corte. Também são freqüentes as atividades de carvoejamento e reflorestamento na microrregião. (IBGE; FJP; SUDENE).

Segundo estudos de Rodrigues *et all* (2005) e Pereira (2007), nos pequenos municípios da Microrregião M. Claros prevalecem características de vida rural, porque são freqüentes as atividades econômicas baseadas predominantemente na pecuária e na agricultura, aliadas à economia de subsistência e pequenas prestações de serviços. (RODRIGUES *ET ALL*, 2005; PEREIRA, 2007).

Quanto às condições socioeconômicas da Microrregião M. Claros, conforme Tabela 10, no período entre 2000 e 2010, a taxa média de crescimento anual da Renda *per capita*/mensal foi de 7,09%, percentual este maior que o estadual e federal (3,66% cada).

Percebe-se pela Tabela 10 que o município de M. Claros, que já possuía renda *per capita* mensal próxima ao valor nacional e estadual obteve o menor crescimento. Os maiores acréscimos de renda *per capita* foram observados nos municípios que possuíam menos de R\$ 140,00 de renda *per capita* mensal (2000). Uma provável causa seriam as Políticas Públicas sociais de distribuição de renda que foram adotadas para diminuir as desigualdades na microrregião ou os projetos governamentais de fomento para desenvolvimento regional.

Tabela 10: Crescimento Renda *per capita* mensal - Valor e taxa de crescimento anual (2000 e 2010)

| CRESCIMENTO RENDA <i>PER CAPTA</i> MENSAL VALOR E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL - 2000 e 2010 ⁵⁸ | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|
| Município | Renda <i>Per capita</i> /mensal (R\$ de ago/2000) | Renda <i>Per capita</i> /mensal (R\$ de ago/2010) | Taxa Média Anual de Crescimento 2000 a 2010 (%) | Média de transferências mensais BF e BPC/Pop 2004 | Média de transferências mensais BF e BPC/Pop 2010 |
| Montes Claros | 479,1 | 674,92 | 3,49 | 7,47 | 16,68 |
| Brasília de Minas | 223,03 | 403,12 | 6,10 | 14,76 | 27,03 |
| Campo Azul | 152,09 | 309,74 | 7,37 | 11,10 | 18,38 |
| Capitão Enéas | 198,49 | 346,05 | 5,72 | 12,70 | 19,72 |
| Claro dos Poções | 210,24 | 385,03 | 6,24 | 9,14 | 16,69 |
| Coração de Jesus | 226,6 | 345,05 | 4,29 | 17,46 | 30,02 |
| Francisco Sá | 199,46 | 383,66 | 6,76 | 11,46 | 21,97 |
| Glaucilândia | 202,49 | 368,7 | 6,18 | 11,34 | 15,10 |
| Ibiracatu | 120,89 | 293,53 | 9,28^{(5)*} | 7,95 | 17,26 |
| Japonvar | 119,25 | 294,23 | 9,45^{(4)*} | 9,26 | 20,02 |
| Juramento | 200,87 | 377,96 | 6,53 | 10,02 | 13,70 |
| Lontra | 160,27 | 348,56 | 8,08 | 4,99 | 16,34 |
| Luislândia | 139,26 | 316,47 | 8,55 | 7,71 | 12,85 |
| Mirabela | 197,34 | 346,75 | 5,80 | 16,83 | 27,22 |
| Patis | 133,6 | 338,28 | 9,74^{(2)*} | 8,47 | 13,09 |
| Ponto Chique | 175,04 | 321,6 | 6,27 | 10,33 | 14,75 |
| São J. da Lagoa | 199,99 | 324,74 | 4,97 | 4,45 | 13,39 |
| São J. da Ponte | 167,96 | 281,68 | 5,31 | 7,74 | 25,05 |
| São J. do Pacuí | 138,62 | 346,99 | 9,61^{(3)*} | 4,52 | 13,50 |
| Ubaí | 152,58 | 306,75 | 7,23 | 13,09 | 22,81 |
| Varzelândia | 142,05 | 319,01 | 8,43 | 14,96 | 24,96 |
| Verdelândia | 118,51 | 326,47 | 10,66^{(1)*} | 10,64 | 16,42 |
| Média MIC M. Claros | 184,44 | 352,69 | 7,09 | 10,29 | 18,95 |
| Média Minas Gerais | 539,87 | 773,41 | 3,66 | - | - |
| Média Brasil | 580,22 | 830,85 | 3,66 | - | - |

Fontes: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e FJP.

Como forma de evidenciar a correspondência quanto às práticas das Políticas Públicas sociais e o aumento da renda *per capita*, verifica-se os valores de transferências de rendas, que na Microrregião M. Claros aumentaram em média de R\$ 10,29 (2004) para R\$18,94 (2010). Na sequência da comparação, os municípios da Microrregião M. Claros foram classificados de acordo com o valor da taxa média anual de crescimento da renda *per capita* mensal na Tabela 10 (negritos nossos). Observa-se que, nos cinco municípios com maiores

⁵⁸ A renda de 2000 foi corrigida pelo INPC acumulado do período (fator de correção = 1,95209) (IBGE, 2010)

taxas de crescimento, evidenciados na Tabela 10 (Verdelândia, São João do Pacuí, Patis, Japonvar e Ibiracatu), houve correspondente aumento da média de transferências mensais o que pode ter vinculação com as Políticas Públicas sociais, com os advindos dos programas federais Bolsa Família (BF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme estudos da FJP (2011). Ressalta-se que esse é um fator que, associado a inúmeros outros fatores contribuiu para o aumento da taxa de crescimento da renda *per capita*.

Para ratificar essas características, em estudos da região Norte de Minas, Alves e Guimarães (2010) destacaram que os pequenos municípios podem se subdividir em dois grupos: alguns apresentam momentos de dinamismo econômico e social, impulsionados por programas governamentais ou projetos agropecuários e industriais; outros constituem aglomerados estagnados e com forte dependência do poder público. Na Microrregião M. Claros as características se espelham mais ainda nesta condição de aglomerados estagnados e com forte dependência do poder público. Acerca das cidades que compõem a região norte de Minas, destaca-se:

[...] a maioria das pequenas cidades do Norte de Minas apresenta aspectos tipicamente rurais, encontrando-se estagnadas e dependentes de recursos governamentais que são insuficientes para investir em educação, saúde, saneamento básico e infraestrutura. Muitas das cidades emancipadas na década de 1990, ainda possuem um vínculo de dependência em relação aos municípios de origem. No entanto, a inserção de projetos agropecuários, de indústrias, bem como, o uso de incentivos turísticos e educacionais em algumas cidades, contribuiu para dinamizar a economia e melhorar a infraestrutura urbana das mesmas, apesar de ser insuficiente para garantir uma melhor qualidade de vida para a população residente nessas localidades. (ALVES E GUIMARÃES, 2010, p.10).

Outra pesquisa e estudo específico da região norte de Minas realizada por Pereira (2007), inclusive com entrevistas *in loco*, determinou que os principais problemas catalogados da microrregião se relacionam com a fraca dinâmica econômica, a baixa qualificação profissional da população, desemprego, migração sazonal, dependência da prefeitura, pobreza, precariedade na área de saúde, estrutura urbana deficiente, seca e suas consequências.

Outra característica de homogeneidade entre os municípios periféricos da Microrregião M. Claros relaciona-se com a questão da movimentação econômica e tributária e as formas de arrecadação de receitas públicas. A Tabela 11 apresenta demonstrativo com relação à gestão das receitas e o grau de desenvolvimento destas para financiar as atividades dos municípios, com base na metodologia da FJP (2011), que através do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) calcula um indicador denominado Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE).

O IDTE/FJP⁵⁹ revela que, quanto maior o indicador, maior é o grau de desenvolvimento da economia municipal e maior a capacidade da administração pública financiar suas atividades com receitas correntes geradas por sua base econômica, ainda que advindas de transferências correntes de outras esferas, porque estas transferências também resultam das atividades econômicas locais proativas. Como exemplo, temos a cota parte do ICMS e o valor de repasse do FPM, ambos advém da proatividade dos municípios. Quanto menor o IDTE, menor o grau de desenvolvimento do município e maior a dependência das receitas de outros tipos de transferências governamentais para cobrir e financiar as despesas.

Tabela 11: Demonstrativo IDTE/FJP Microrregião M.Claros (2002 e 2009)

| Demonstrativo IDTE/FJP MIC M.Claros – 2002 e 2009 | | | | |
|--|-------------------|------------------|------------------|-----------------------------------|
| Ordem | Município | IDTE/2002 | IDTE/2009 | Variação % 2002 - 2009 |
| | Montes Claros | 65,32 | 63,16 | 3,4% |
| 1 | Capitão Enéas | 21,84 | 26,42 | 21,00% |
| 2 | Verdelândia | 21 | 25,27 | 20,30% |
| 3 | Francisco Sá | 18,05 | 19,02 | 5,40% |
| 4 | São João da Ponte | 10,38 | 17,95 | 72,90% |
| 5 | Brasília de Minas | 12,21 | 17,49 | 43,20% |
| 6 | Ubaí | 11,67 | 16,06 | 37,60% |
| 7 | Mirabela | 12,65 | 15,96 | 26,20% |
| 8 | Claro dos Poções | 15,29 | 15,89 | 3,90% |
| 9 | Coração de Jesus | 14,34 | 15,36 | 7,10% |
| 10 | Lontra | 9,11 | 14,64 | 60,70% |
| 11 | Japonvar | 13,87 | 14,21 | 2,50% |
| 12 | Ponto Chique | 10,91 | 13,4 | 22,90% |
| 13 | Campo Azul | 6,73 | 13,27 | 97,20% |
| 14 | Ibiracatu | 9,89 | 13,14 | 32,90% |
| 15 | Luislândia | 7,55 | 12,34 | 63,50% |
| 16 | São João da Lagoa | 7,55 | 12,23 | 62,00% |
| 17 | Patis | 7,02 | 11,83 | 68,50% |
| 18 | Varzelândia | 9,15 | 11,5 | 25,70% |
| 19 | São João do Pacuí | 8 | 10,41 | 30,10% |
| 20 | Juramento | 10,94 | 9,91 | 10,40% |
| 21 | Glauclândia | 6,09 | 6,06 | 0,50% |
| Média municípios periféricos | | 11,63 | 14,87 | 34,0% |

Fonte: FJP (2011).

Na exposição da Tabela 11, na Microrregião M.Claros, com exceção do município de Montes Claros cujos indicadores em 2002 (63,52) e 2009 (63,16) denotam maior grau de

⁵⁹ IDTE é um indicador que revela, com base na composição das principais receitas correntes (tributárias e de transferências correntes: cota parte ICMS e FPM) o grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que determina a capacidade de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas que têm, como fato gerador, suas atividades econômicas. Quanto mais próximo de 100, maior o grau de desenvolvimento e maior capacidade de financiamento próprio das despesas.

desenvolvimento econômico e capacidade de financiamento de suas despesas com as receitas próprias (tributárias e transferências correntes), os demais municípios periféricos apresentam indicadores baixos o que revela alto grau de dependência das transferências e menor desenvolvimento econômico no município.

Convém esclarecer que, apesar da alta dependência mostrada, observa-se melhoria do IDTE médio dos municípios periféricos da Microrregião M.Claros da escala de 11,63 (2002) para 14,87 (2009). Essa variação média de 34% de melhoria pode estar vinculada às exigências da atividade fiscal do art. 11 da LRF⁶⁰, que determina que o gestor público responsável deve instituir, prever e efetivamente arrecadar os tributos de sua competência, isso será formalizado por demonstrativos publicados. Pelo IDTE houve avanço do desenvolvimento local para fins arrecadatários, mas, a Microrregião M.Claros continua com alto grau de dependência com relação às transferências governamentais além das transferências vinculadas, como ICMS e FPM e mantém a necessidade de incrementos na proatividade local.

4.1.3 Aspectos Sócioeconômicos da Microrregião M.Claros

Apresentados os dados das características físico-territoriais e econômicas da Microrregião M.Claros surgiu o interesse de verificar aspectos de qualidade de vida porque a forma econômica evidencia um crescimento que pode ou não estar relacionado à melhoria da qualidade de vida e às questões de desigualdade social. Os indicadores que expressam os níveis de qualidade de vida da população mais utilizados são o Índice de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (IDH/ONU) e a medição do nível de desigualdade através do Índice de GINI.

O IDH é calculado pelas dimensões da longevidade, educação e renda. É determinado por um índice que varia de 0 (desenvolvimento nulo) a 1,0 (maior desenvolvimento humano). Quanto mais próximo de zero, entre 0 e 0,50, indica baixo desenvolvimento humano; de 0,50 a 0,80 é classificado como médio desenvolvimento e acima disso como alto. Já o coeficiente de GINI varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda e a desigualdade.

⁶⁰ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (BRASIL, LRF/2000).

Conforme dados da Tabela 12 a seguir, os valores do IDH por municípios (IDH-M), com base no ano de 2000, mostram que o índice médio da Microrregião M.Claros era de 0,656, classificado como “médio desenvolvimento” pela ONU (por estar entre 0,50 e 0,80), no entanto, esse índice é bem inferior ao IDH mineiro (0,773) e do IDH nacional (0,766). Montes Claros se destacou dos municípios periféricos por apresentar IDH de 0,783, maior que a média mineira e nacional⁶¹. (IPEA, 2010).

A ONU utiliza o índice de GINI para medir a desigualdade de renda. O resultado quanto mais perto de 1 significa mais desigualdade. Como visto na Tabela 12, em 2003, os níveis de incidência da desigualdade de renda e por conseguinte pobreza na Microrregião M.Claros entre os municípios periféricos vão de 0,370 (Verdelândia) a 0,500 (Glaucilândia), sendo de 0,410 na cidade pólo.

O índice de GINI médio brasileiro é de 0,583/2003 e o mineiro de 0,551/2003. A Microrregião M.Claros caracteriza-se pelo GINI como de grande desigualdade, localização de pobreza, com alta concentração de renda. O índice de GINI publicado em 2003 em relação a 2000 apresenta alteração positiva na Microrregião M.Claros, mostrando que a desigualdade era ainda maior em 2000. (IBGE).

⁶¹ Em nota recente (novembro/2011) o IPEA questionou a metodologia que o IDH/ONU utiliza para calcular o IDH desde 1990. Questiona a credibilidade do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU/PNUD) e declara que está pronto para produzir um IDH próprio que reflita a realidade nacional. Segundo o IPEA o crescimento econômico e o desenvolvimento social do Brasil pode não ter sido evidenciado pelos relatórios divulgados relativos a classificação por países pelo IDH/2010, mesmo que o Brasil tenha atingido o IDH de 0,699 e tenha sido classificado em 73º lugar no *ranking* mundial. (IPEA, 2012)

Tabela 12: Demonstrativo IDH-M e GINI Microrregião M.Claros

| Demonstrativo IDH-M e GINI Mic M.Claros | | | |
|--|-------------------|-------------------|------------------|
| Ranking | Município | IDH-M/2000 | GINI/2003 |
| 1 | Montes Claros | 0,783 | 0,410 |
| 2 | Glaucilândia | 0,697 | 0,500 |
| 3 | Brasília de Minas | 0,692 | 0,480 |
| 4 | Coração de Jesus | 0,687 | 0,460 |
| 5 | Claro dos Poções | 0,685 | 0,410 |
| 6 | Juramento | 0,680 | 0,380 |
| 7 | São João da Lagoa | 0,673 | 0,400 |
| 8 | Capitão Enéas | 0,667 | 0,410 |
| 9 | Francisco Sá | 0,662 | 0,440 |
| 10 | Ponto Chique | 0,660 | 0,450 |
| 11 | Mirabela | 0,658 | 0,420 |
| 12 | Ubaí | 0,651 | 0,440 |
| 13 | Campo Azul | 0,650 | 0,450 |
| 14 | Lontra | 0,643 | 0,430 |
| 15 | Luislândia | 0,634 | 0,420 |
| 16 | Varzelândia | 0,631 | 0,450 |
| 17 | São João da Ponte | 0,626 | 0,460 |
| 18 | Japonvar | 0,618 | 0,470 |
| 19 | Ibiracatu | 0,615 | 0,430 |
| 20 | São João do Pacuí | 0,615 | 0,410 |
| 21 | Patis | 0,605 | 0,440 |
| 22 | Verdelândia | 0,602 | 0,370 |
| Brasil | | 0,766 | 0,583 |
| Minas Gerais | | 0,773 | 0,551 |
| Média MIC M.Claros | | 0,656 | 0,433 |

Fonte: Estimativa IBGE, ONU/PNUD,

Numa análise das condições socioeconômicas das microrregiões de Minas Gerais, Rosado *et all* (2009, p.307) classificaram a Microrregião M.Claros como de “prioridade política”, devido a baixos níveis de renda, com padrões inadequados de moradia, saneamento e infraestrutura de saúde, falta de urbanização e industrialização, descumprimento dos direitos civis e sociais, revelando a precariedade das condições de desenvolvimento sócioeconômico. Segundo Lemos e Pereira (2004) as Políticas Públicas ⁶² para Montes Claros deveriam se concentrar em fatores ligados ao desenvolvimento de capacitação humana e aquisição de ativos físicos a fim de se estender para o entorno de subsistência da microrregião e ainda:

⁶² Nas últimas décadas, por intermédio da intervenção do Estado, houve uma diversificação da estrutura produtiva local. O Estado estimulou quatro eixos básicos de desenvolvimento na microrregião inserida no norte de Minas: (a) reflorestamento de eucaliptos e pinhos em diversos municípios da região; (b) implantação de grandes projetos agropecuários; (c) instalação de indústrias; e, (d) implantação de perímetros de agricultura irrigada, no entanto, tanto os projetos industriais (Montes Claros, Capitão Enéas) quanto os projetos de irrigação (Verdelândia) estão concentrados em poucos municípios da microrregião. (RODRIGUES ET ALL, 2005)

Na dimensão específica de combate à pobreza, estaria acoplado o aumento da renda pessoal disponível da população pobre via políticas compensadoras, de distribuição de renda, o que indiretamente favoreceria o crescimento da renda via adensamento da demanda do entorno regional. (LEMOS E PEREIRA, 2004, p.19).

Esforço neste sentido vem sendo realizado na Microrregião M.Claros. Dentre outros fatores, observa-se que houve crescimento das transferências de rendas *per capita* aos programas de políticas distributivas e compensatórias como o Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada, conforme Tabela 10. Importante ressaltar que existe um alto grau de dependência entre os municípios periféricos da Microrregião M.Claros com relação aos municípios limítrofes e com relação à cidade pólo Montes Claros que se apresenta como importante fonte de recursos de comércio, de serviços de saúde, de educação e lazer.

4.2 Responsabilidades do Gestor Público segundo metodologia IRFGS/CNM

Os entes governamentais das esferas da administração pública direta ou indireta, em seus três poderes, devem cumprir as exigências da legalidade, e em especial, as normas dispostas na LRF, que introduziu na administração pública a “era da responsabilidade na gestão pública”.

Neste estudo, utiliza-se as publicações de índices e indicadores oriundos da metodologia do IRFGS/CNM para as variáveis, características, atributos e propriedades da análise empírica dos municípios da Microrregião M.Claros que permitirão o exercício comparativo das responsabilidades em fiscal, de gestão e social. Os índices e indicadores desenvolvidos no estudo da CNM (2002) abarcam aspectos específicos selecionados num determinado momento ou intervalo de tempo definido:

a) Na área fiscal, no IRF foram direcionados para os limites e ajustes da LRF relacionados ao endividamento, suficiência de caixa, gastos com pessoal e *superávit* primário;

b) Na análise da área de gestão, como o IRG foram verificados o esforço próprio da gestão com o custeio da máquina, especificamente a conta ajustada de Outras Despesas Correntes (ODC), gastos com o Legislativo e o esforço de investimento municipal;

c) Para a área social no IRS foram vinculados o esforço próprio com os gastos, com os desempenhos e eficiência em educação e saúde. Essas duas funções possuem limites percentuais determinados pela CF/88, conforme princípio da legalidade e são considerados os setores sociais mais representativos, ainda que a área social abarque outras funções como Assistência Social, Habitação, Cultura, etc.

A implementação do sistema do IRFGS/CNM iniciou um processo de registro administrativo com vistas à avaliação de outras dimensões além da fiscal e de gestão que a administração pública, através do seu gestor deve observar, qual seja, a responsabilidade social.

A normatização, conceituação e limites determinados na LRF orientaram os procedimentos da metodologia dos IRFGS/CNM. Para se chegar aos IRF, IRG e IRS foram direcionados itens indicativos conceituais como num plano de contas e metodologias específicas tomando por base a Receita Corrente Líquida (RCL). O IRFGS/CNM, dividido nesses três subíndices é composto por 16 indicadores específicos, calculados a partir de dados construídos com informações dos municípios, que em atendimento ao art. 51 da LRF disponibilizam Balanços e Demonstrativos no *sítio* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e dados de outros órgãos oficiais, como DATASUS, INEP/MEC. De modo sucinto os dados são assim compostos:

IRFGS/CNM = Média do Índice Fiscal + Índice de Gestão + Índice Social.
IRF = Médias (endividamento/RCL + suficiência de caixa/RCL + gasto com pessoal LRF ajustado/RCL + *superávit* primário/RCL).
IRG = Médias (custeio da máquina/RCL + gasto com Legislativo/RCL + grau de investimento + custo per capita do Legislativo).
IRS = Média de Subíndice educação + Subíndice saúde.
SUBÍNDICE EDUCAÇÃO = Média de gasto com educação + matrículas da rede municipal/população + taxa de abandono da rede municipal + porcentagem de professores da rede municipal com curso superior
SUBÍNDICE SAÚDE = Média de gasto com saúde líquido/RCL(SUS) + taxa de mortalidade infantil + Cobertura vacinal + média de consultas médicas. (Grifos nossos) (CNM, 2002).

O índice geral (IRFGS/CNM) foi alcançado através do cálculo da média dos 3 índices (IRF, IRG, IRS), sendo que para estes foram atribuídos pesos diferenciados. Ao IRF atribuiu-se peso de 50% considerando a forte obrigatoriedade de cumprimento da normatização da LRF; ao IRG foi atribuído peso de 30% considerando os indicadores que o compõem; para o IRS foi atribuído peso de 20% correlacionado as funções analisadas, educação e saúde. (CNM, 2002).

Como cada indicador reflete uma informação diferente, foi adotado um critério de conversão para uma base comum que permitisse a comparação, isso foi feito por meio de uma operação matemática que converteu o indicador original em um índice entre 0 e 1. O índice 0,500 é sempre atribuído a uma espécie de média dos indicadores. Assim, entre o intervalo de 0 até 1, criaram-se duas retas: do valor 0 (indicativo da pior situação de atendimento do índice) até 0,500 (indicativo da média); e deste valor 0,500 até o valor 1,0 (indicativo de ascensão para a melhor situação de atendimento do índice). (CNM, 2002).

4.2.1 Testes de consistência dos dados

Como esforço de pesquisa, esta pesquisadora contatou a CNM que tem sede em Brasília/DF, especificamente no setor de estudos técnicos, na pessoa do Sr. Eduardo Stranz em momentos distintos: para a obtenção dos dados de 2009, que ainda não estavam publicados e para o esclarecimento de metodologias, conversões e base de dados que deram seguimento aos testes de consistência dos dados primários para cálculos dos IRFGS/CNM.

Conforme orientação da metodologia publicada pela CNM, os dados primários foram coletados em *sites* do FINBRA, STN, IBGE, INEP/MEC e DATASUS. Esses dados compõem os indicadores, que, por sua vez, são convertidos nos índices e nas médias dos IRFGS/CNM. A metodologia CNM foi testada e reaplicada pela pesquisadora através dos testes de consistência dos dados primários da cidade pólo Montes Claros/MG.

Para efetivar esses testes de consistência ocorreram entraves. Houve dificuldade na obtenção dos dados primários relativos a Montes Claros. Em geral não há padronização de informações contábeis nos *sites* de publicidade e nem todos os Balanços Públicos e Demonstrativos obrigatórios da LRF estavam disponíveis, contrariando o art. 51 da LRF. Também ocorreu dificuldade em ajustar o teste de consistência aos procedimentos da metodologia CNM. Houve divergência de entendimento e obscuridade nas informações da metodologia. Para sanar essas dificuldades foram realizados contatos diretos com a CNM em sua sede, localizada em Brasília/DF.

Após esclarecimentos e efetivação dos testes de consistência dos dados primários com resultados satisfatórios, mas considerando a dificuldade de obtenção dos dados primários e na compreensão dos procedimentos da metodologia CNM, opina-se que:

- a) É recomendável que a metodologia IRFGS/CNM reste esclarecida quando das publicações CNM, merecendo ajustes no texto atual para melhor entendimento da sistemática;
- b) Importante ocorrer fiscalização e controle pelos órgãos competentes para que os gestores públicos cumpram a disponibilização dos Balanços anuais e Demonstrativos na consolidação e publicação pelo STN, em cumprimento ao art. 51 da LRF;
- c) Há necessidade de regulamentação do art. 67 da LRF com criação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão que seria responsável por padronizar as questões de prestação de contas

da LRF e do ajuste das normas de Contabilidade Pública,⁶³ para que haja interação entre Estado, Sociedade Civil e Mercado nesta abordagem do *e-governance*.

4.2.2 Análises dos Índices de Responsabilidade

Os IRFGS/CNM foram analisados tendo como objeto os próprios municípios e a correlação entre os municípios da Microrregião M.Claros, em comparação com o padrão determinado pela CNM e pelas médias nacional e mineira.

Os períodos analisados vão de 2002 a 2009 e são pontos de referência 2002, 2006 e 2009, porque: a) Em 2002, é o período inicial da metodologia do IRFGS/CNM e 1º período de vigência *in totum* da LRF para os grandes municípios e vigência parcial para os pequenos municípios; b) 2006, que após pleito eleitoral municipal é o 2º período de vigência da LRF, com vigência *in totum* da LRF para todos os municípios; e c) 2009, por serem os últimos dados efetivados pela CNM, sendo o 3º período de vigência da LRF, com a posse de novos prefeitos municipais.

A análise foi considerada altamente representativa porque dos 22 municípios que compõem a Microrregião M.Claros, somente 4 municípios e em exercícios distintos, não puderam ser mensurados pela metodologia dos IRFGS/CNM⁶⁴. O município pólo Montes Claros foi analisado à parte dadas as características que o tornam diferenciado dos demais municípios periféricos.

Nos dados gerais da análise, sempre que um município não informou dados ao STN, como consequência não pode ser calculado o IRFGS/CNM, este foi excluído da listagem para fins de cálculo do valor absoluto. Para fins comparativos sempre que um município não apresentou um IRFGS/CNM de um exercício utiliza-se o critério de aproximação com dados do ano subsequente (para o lapso inicial) ou do ano anterior para os períodos sequenciais.

4.2.2.1 Comparativos anuais da Microrregião M.Claros

Conforme Tabela 13, são comparadas as médias dos IRFGS/CNM dos municípios de base nacional, estadual, da microrregião e cidade pólo, que é Montes Claros.

⁶³ A harmonização internacional e ajustes das normas de Contabilidade Pública como reforço da Lei nº 4.320/64 e da LRF foram efetivados estando em vigor as Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (NBASP).

⁶⁴ Os IRFGS/CNM relativos aos municípios de Ibiracatu (2009), Juramento (2009), São João da Ponte (2002) e São João do Pacuí (2008) não puderam ser efetivados devido ao não cumprimento de divulgação dos Balanços Públicos e Demonstrativos da LRF por estes entes governamentais junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (CNM, 2008). Para fins comparativos utiliza-se critério de aproximação.

Tabela 13: Comparativo das Médias IRFGS/CNM (2002/2006/2009)

| Comparativo das Médias IRFGS/CNM – 2002/2006/2009 | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|-----------------------------------|-------|-------|--------------------------------|-------|-------|
| Índices | Média municípios brasileiros | | | Média municípios Mineiros | | | Média municípios da MIC M. Claros | | | Média município pólo M. Claros | | |
| | 2002 | 2006 | 2009 | 2002 | 2006 | 2009 | 2002 | 2006 | 2009 | 2002 | 2006 | 2009 |
| IRFGS | 0,498 | 0,488 | 0,561 | 0,502 | 0,510 | 0,502 | 0,496 | 0,497 | 0,477 | 0,503 | 0,505 | 0,527 |
| IRF | 0,483 | 0,480 | 0,499 | 0,484 | 0,487 | 0,484 | 0,502 | 0,493 | 0,478 | 0,478 | 0,507 | 0,475 |
| IRG | 0,521 | 0,444 | 0,476 | 0,536 | 0,490 | 0,453 | 0,515 | 0,481 | 0,417 | 0,539 | 0,510 | 0,597 |
| IRS | 0,467 | 0,521 | 0,520 | 0,485 | 0,553 | 0,569 | 0,472 | 0,518 | 0,537 | 0,491 | 0,506 | 0,510 |

Fonte: Adaptado dos dados de contatos e do *site* da CNM (2010).

No tocante às médias apresentadas na Tabela 13, há oscilações no IRF e IRG aumentativas e diminutivas, indicando avanços e retrocessos, ou manutenção do quadro quantitativo. No IRS há uma forte tendência de melhoria e evolução, em relação a 2002 indicando melhor situação que a média do indicador, definida como 0,500.

Em nível nacional, ocorreu avanço do IRF e IRS de 2002 para 2009. Já o IRG se apresentou com oscilação decrescente, indicando situação de retrocesso e situação pior que a escala média do indicador (0,500). Como o IRG compõe-se de itens que não ficam sob controle direto da LRF, infere-se que houve dificuldade na manutenção de limites nos gastos, especificamente nas contas de Outras Despesas Correntes (ODC) para custear a máquina, como contratação de terceiros e dificuldade de efetivar investimentos. Essa constatação ratifica a política adotada com a Reforma do Estado que privilegiou obtenção de *superávits* primários no IRF em detrimento de investimentos no IRG. A evolução do IRS pressupõe o esforço dos gestores no cumprimento da legalidade fiscal e esforço próprio para aplicação de recursos e eficiência dos serviços nas áreas de educação e saúde.

Na análise dos municípios do estado de Minas Gerais, estes enfrentaram grande dificuldade no ajuste fiscal, como se observa no IRF sem grandes avanços, abaixo do escore de 0,500, tendência reforçada na média nacional. No IRG há um retrocesso do índice que pode estar relacionado com os ajustes do custeio da máquina estatal e as restrições de investimentos. No IRS ocorreu evolução atingindo em 2009 um avanço maior que a média nacional.

A Microrregião M. Claros, a partir de 2006, quando todos os dispositivos da LRF têm que ser cumpridos apresenta dificuldades nos escores do IRF e IRG. Destaque para o IRS da Microrregião M. Claros que apresenta evolução e se mantém em 2002 e 2009 acima da média nacional indicando que mesmo durante os períodos de ajuste fiscal rigoroso (2002) ou sob

fortes influências de crises⁶⁵ (2008-2009) foi dada atenção no montante de recursos aplicados nas áreas sociais da educação e saúde.

Pode-se inferir que o fato da Microrregião M. Claros ter evoluído no IRS é justificado pelas características sociais específicas da região, que levam o gestor municipal às decisões das Políticas Públicas que atendam essas demandas, visto que, no IRS considera-se o esforço próprio do ente nos gastos e na eficiência do atendimento em educação e saúde, sendo excluídos os repasses de transferências destas áreas. Em 2006, com a imposição do cumprimento integral da LRF por todos os municípios, observa-se um esforço para atendimento à LRF, o que reflete na manutenção dos escores do IRF. A média do índice geral abaixo da média dos municípios mineiros reforça a natureza diferenciada da microrregião em relação às demais regiões do estado mineiro.

Montes Claros apresenta IRFGS/CNM acima dos parâmetros de comparação impulsionado pelo IRG que se manteve nos períodos analisados muito acima das médias nacional, estadual e da microrregião (sendo este um fato diferenciado). Infere-se que a responsabilidade dos gestores de Montes Claros com o IRG permitiu decisões políticas impulsionadas pelos ajustes com contratações de terceiros no custeio da máquina e pelos investimentos locais. Interessante ressaltar a manutenção de bons escores do IRS no município de Montes Claros, mesmo que abaixo das escalas nacionais, estaduais e microrregional.

Montes Claros como cidade pólo da microrregião, com características diferenciadas dos demais municípios, apresenta-se com IRF abaixo das médias nacional e mineira em 2002 e 2009. Essa dificuldade no tocante aos itens fiscais (IRF), pode estar relacionada aos *déficits* de administrações anteriores por conta dos endividamentos, restos a pagar, despesas com pessoal. Também pode estar relacionado com a dificuldade em incrementar a economia local e a arrecadação própria para obter *superávit* primário. Houve dificuldade por parte do município em efetivar medidas fiscais rigorosas sem o correspondente incremento econômico; como foi verificado na Tabela 10, a taxa de crescimento do município foi de 3,49% (2000 a 2010).

⁶⁵ A dura realidade da crise chegou às prefeituras por dois canais de transmissão: FPM (oriundas da União) e cota parte do ICMS (originárias dos Estados) No primeiro caso, as perdas do FPM refletem a queda na arrecadação de IPI e Imposto de Renda, ocasionada não apenas pela crise, mas também pelas desonerações das PP anticíclicas anunciadas pelo governo federal. Para cada R\$ 1 de redução do IPI, a União perde R\$ 0,42 – os demais R\$ 0,58 são perdidos pelos Estados e Municípios, com o FPM, FPE e IPI-Exportação. Em Minas Gerais, os Municípios sofreram uma redução de aproximadamente 12,5% nas transferências estaduais no mês de fevereiro de 2009. (CNM, ESTUDOS TÉCNICOS, 2010)

De maneira geral, a Tabela 13 mostra que, 2009 quando comparado a 2002, obteve-se desempenho relativamente pior do IRF e IRG nas médias da Microrregião M. Claros, com uma tendência de forte retrocesso. Esse dado aponta para duas prováveis situações: a) no IRF dificuldade dos ajustes com arrecadação de receitas públicas direcionadas a resolução do endividamento, da suficiência de caixa e obtenção de *superávit* primário, esforço para adequação das despesas de pessoal; b) no IRG dificuldade no controle das contratações de terceiros e acréscimos remuneratórios, bem como a não obtenção de recursos para aumento dos investimentos em infraestrutura, que a longo prazo poderiam trazer retorno como incremento no crescimento econômico.

Em 2009 acontece um retrocesso do IRF e IRG no estado mineiro em relação a totalidade nacional, mas o IRS manteve-se com avanço. As médias dos índices da microrregião ficaram abaixo das médias nacional e estadual, com exceção do IRS que manteve-se acima do nacional e abaixo do estadual, mas com crescente evolução no IRS. Importante registrar que M. Claros mantém a regularidade do IRG acima das médias nacional e estadual.

Na Tabela 14 apresenta-se o comparativo 2008/2009 que indica retrocesso ou evoluções pouco expressivas dos indicadores, dando indicativos da pertinência da metodologia do IRFGS/CNM porque reflete as conseqüências da crise econômica internacional a curto prazo, que atingiu o país e das políticas anticíclicas de controle pelo governo federal que causaram impactos nas receitas da União e por conseqüência nas transferências para os municípios da Microrregião M. Claros. O comparativo é realizado considerando que essas situações externas tiraram as gestões da normalidade.

O destaque é que, em 2008, as médias dos IRFGS/CNM dos municípios mineiros estavam acima das médias nacionais, contextualizando a boa classificação que os municípios do estado obtiveram ficando em 5º no *ranking* nacional, conforme publicação CNM (2009).

Tabela 14: Comparativo das Médias dos IRFGS/CNM (2008/2009)

| Comparativo das Médias IRFGS/CNM - 2008/2009 | | | | | | | | |
|--|-------------------------------|-------|---------------------------|-------|-----------------------------------|-------|--------------------------------|-------|
| Índices | Médias municípios brasileiros | | Média municípios mineiros | | Média municípios da MIC M. Claros | | Média município pólo M. Claros | |
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| IRFGS/CNM | 0,493 | 0,561 | 0,524 | 0,502 | 0,501 | 0,477 | 0,528 | 0,527 |
| IRF | 0,496 | 0,499 | 0,514 | 0,484 | 0,510 | 0,478 | 0,468 | 0,475 |
| IRG | 0,441 | 0,476 | 0,508 | 0,453 | 0,493 | 0,417 | 0,604 | 0,597 |
| IRS | 0,520 | 0,520 | 0,549 | 0,569 | 0,499 | 0,537 | 0,512 | 0,51 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

De todo o exposto, observa-se de forma resumida um pequeno esboço da situação comparativa dos índices junto a Microrregião de Montes Claros, conforme Tabela 15.

Tabela 15: Resumo das tendências Comparativas – Microrregião M. Claros (2002 a 2009)

| Índices | Tendência municípios periféricos | Tendência mun. pólo |
|-----------|--|-----------------------|
| IRFGS/CNM | Oscilações IRF e IRG. Evolução IRS. | Obteve evolução. |
| IRF/CNM | Mais 50% municípios melhoraram <i>performance</i> . | Manteve uniformidade. |
| IRG/CNM | Grande dificuldade. Municípios apresentam-se abaixo das médias IRF, somente 23% evoluíram. | Obteve boa evolução. |
| IRS/CNM | Boa evolução. 35% acima da média estadual e 50% dos municípios acima média nacional. | Manteve evolução. |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

4.2.3 Evolução dos IRFGS/CNM na Microrregião M.Claros

Na Tabela 16, o IRFGS/CNM representa as médias do IRF, IRG e IRS. Quando estas variáveis oscilam ocorrem as oscilações do índice geral. Com oscilações negativas, chama-se a atenção para 2003, quando os três índices apresentam quedas significativas e destaque para que o maior índice é o IRF, indicando a pressão pelo cumprimento legal. Também em 2004 e 2008, períodos eleitorais municipais os IRF apresentam-se elevados em relação aos outros índices. Em 2005 e 2009, os IRG tiveram forte queda indicando as dificuldades do gestor no gerenciamento da máquina no primeiro (1º) ano do novo mandato municipal. Em 2006 e 2007, temos IRFGS/CNM crescentes cuja elevação foi ocasionada pelo IRS.

Tabela 16: Médias da Evolução dos IRFGS/CNM - Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Médias da Evolução dos IRFGS/CNM - MIC M.Claros – 2002 a 2009 | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MÉDIA MIC M.Claros | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| IRFGS/CNM | 0,496 | 0,470 | 0,471 | 0,468 | 0,497 | 0,489 | 0,501 | 0,477 |
| IRF | 0,502 | 0,477 | 0,501 | 0,500 | 0,497 | 0,502 | 0,510 | 0,478 |
| IRG | 0,515 | 0,465 | 0,499 | 0,436 | 0,481 | 0,450 | 0,493 | 0,417 |
| IRS | 0,472 | 0,469 | 0,414 | 0,470 | 0,518 | 0,514 | 0,499 | 0,537 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Em 2009 ocorreu retrocesso do IRFGS/CNM em relação a 2008. Também o estudo nacional da CNM (2010), realizado na amostra permanente de 2.619 municípios em 2009, indicou essa tendência à *performance* de retrocessos no índice geral, o que corresponde a diminuição em duas variáveis: IRF e IRG, mantendo-se a evolução em relação ao IRS. O estudo CNM (2010) correlaciona este fato à crise mundial que reduziu repasses federais e estaduais e ainda às políticas anticíclicas realizadas pelo governo federal, que em alguns momentos, privilegiou pressões de grupos de interesses industriais ou comerciais específicos.

Conforme Tabela 16, no índice geral (IRFGS/CNM) de 2002 a 2008 observa-se avanço em 16 municípios (73%), com crescimento médio da Microrregião M. Claros de 0,496 para 0,501 (6,8%). Montes Claros se manteve acima da média mineira e 68% dos municípios atingiram índice acima da média nacional. De qualquer forma, os municípios da Microrregião M. Claros estavam abaixo da média geral mineira: somente M. Claros superou a média mineira em 2008 e 17 municípios mantiveram-se abaixo da média mineira em 2009.

Quanto ao IRFGS/CNM, todos os municípios estão abaixo da média nacional em 2009, denotando a alta dependência e dificuldade em solidificar as Políticas Públicas fiscais, de gestão e sociais da microrregião, conforme Apêndice A. Observa-se *performance* negativa indicando retrocessos no índice geral comparando-se a 2009: a) em relação aos escores de 2002 que era período inicial do cumprimento e somente M. Claros era obrigado ao cumprimento *in totum* da LRF, 18% dos municípios retrocederam; b) e em relação aos escores de 2006 quando todos já deveriam cumprir a LRF integralmente 86,36% retrocederam. (APÊNDICE A)

Tabela 17: Destaques de avanços e retrocessos na evolução do IRFGS/CNM da Microrregião M. Claros (2002 a 2009)

| Destaques de avanços e retrocessos - Evolução IRFGS/CNM da MIC M. Claros - 2002 a 2009 | | | | | | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| | | 2002 | 2006 | 2008 | 2009 | % |
| Município pólo | Montes Claros | 0,503 | 0,505 | 0,528 | 0,527 | + 4,77% |
| Maiores | Capitão Enéas | 0,422 | 0,501 | 0,518 | 0,487 | +15,40% |
| Avanços | Lontra | 0,484 | 0,467 | 0,476 | 0,530 | + 9,50% |
| | Campo Azul | 0,446 | 0,483 | 0,520 | 0,483 | + 8,30% |
| Maiores | Glaucilândia | 0,570 | 0,505 | 0,494 | 0,471 | -17,37% |
| retrocessos | Verdelândia | 0,545 | 0,489 | 0,482 | 0,457 | -16,15% |
| | Varzelândia | 0,523 | 0,489 | 0,469 | 0,440 | -15,87% |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Na exposição da Tabela 17 acima e na sequência no Gráfico 3, quanto ao IRFGS/CNM, os municípios que mais avançaram de 2002 a 2009 foram Capitão Enéas (15,4%), Lontra (9,30)% e Campo Azul (8,30%). Montes Claros manteve evolução no índice geral de 4,77%;

os 3 municípios que menos avançaram foram Glaucilândia (-17,37%), Verdelândia (-16,15%), Varzelândia (-15,87%) (GRÁFICO 3).

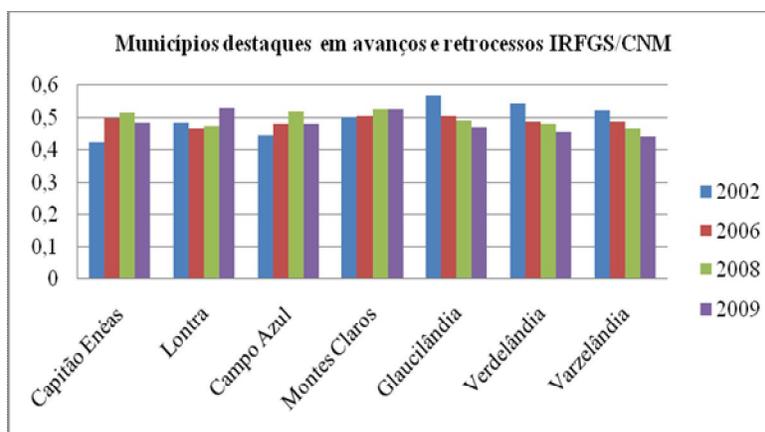


Gráfico 3: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRFGS/CNM
Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

4.2.4 Evolução do Índice de Responsabilidade Fiscal da Microrregião M.Claros - 2002 a 2009

Observa-se pela Tabela 18, a evolução do IRF na Microrregião M.Claros. Em 2002, período de rígido controle quando estava vibrante o discurso e *marketing* fiscal, havia grandes exigências e esforços em atendimentos às imposições da LRF. O escore de 0,502, acima do indicativo de média CNM, tendendo para a melhor situação no cumprimento da IRF, denota que os gestores do primeiro mandato de vigência da LRF buscaram cumprir os dispositivos da mesma.

Tabela 18: Médias da Evolução dos IRF/CNM - Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Médias da Evolução dos IRF/CNM – MIC M.Claros – 2002 a 2009 | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MÉDIA MIC M.Claros | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| IRF | 0,502 | 0,477 | 0,501 | 0,500 | 0,493 | 0,502 | 0,510 | 0,478 |

Fonte: Elaboração própria, dados CNM (2010).

De 2003 a 2005 há pequenas variações aumentativas e diminutivas nas médias do IRF microrregional sendo mantido o esforço para atendimento a LRF. Nesse período, somente Montes Claros foi considerado um grande município (população acima de 50.000 habitantes), que teria que cumprir *in totum* as regras fiscais. Os municípios periféricos cumpriram parcialmente a LRF e somente tiveram que cumprir a totalidade das regras da LRF a partir de

2006, período com leve queda de escore do IRF, seguido de sucessivos avanços em 2007 (0,502) e 2008 (0,510), indicativo da busca pelo cumprimento fiscal dos indicadores medidos pelo IRF. (APÊNDICE B).

Tabela 19: Destaques de avanços e retrocessos na evolução IRF/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Destaques de avanços e retrocessos - Evolução IRF da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | 2002 | 2006 | 2008 | 2009 | % |
|---|------------------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Município pólo | Montes Claros | 0,478 | 0,501 | 0,468 | 0,475 | - 0,60% |
| Maiores avanços | Campo Azul | 0,381 | 0,486 | 0,558 | 0,482 | + 26,54% |
| | Patis | 0,483 | 0,531 | 0,569 | 0,575 | + 19,06% |
| Maiores retrocessos | Coração de Jesus | 0,578 | 0,523 | 0,452 | 0,419 | - 27,50% |
| | Glaucilândia | 0,549 | 0,49 | 0,487 | 0,433 | - 21,16% |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Em 2004 e 2008, últimos anos de mandato dos prefeitos, ocorreram aumentos na média do IRF na Microrregião M.Claros, denotando a responsabilidade dos gestores com o ajuste fiscal determinado pela LRF. Em 2009, novamente há um retrocesso no IRF em relação a 2008 (6,6%), infere-se que seja por conta das conseqüências da crise mundial e pelas políticas anticíclicas com desonerações realizadas pelo governo federal, que levaram a redução de arrecadação federal e como efeito cascata reduziram os valores das transferências correntes constitucionais e voluntárias (por convênios) no âmbito municipal.

Observa-se na evolução do IRF que, 55% dos municípios melhoraram a *performance* no IRF (2002 a 2008). Os municípios que se destacaram no avanço dos itens do IRF no período de 2002 a 2009 conforme Tabela 19, foram: Campo Azul com 46,44% (em 2008) e 26,54% (em 2009), Patis com 19,06% (em 2009). Os municípios que não avançaram e tiveram piores índices de 2009 em relação a 2002 com retrocesso foram Coração de Jesus (-27,50%) e Glaucilândia (-21,16%). Montes Claros após a elevação de escore em 2006 manteve-se com escores uniformes durante todos os períodos. (Gráfico 4).

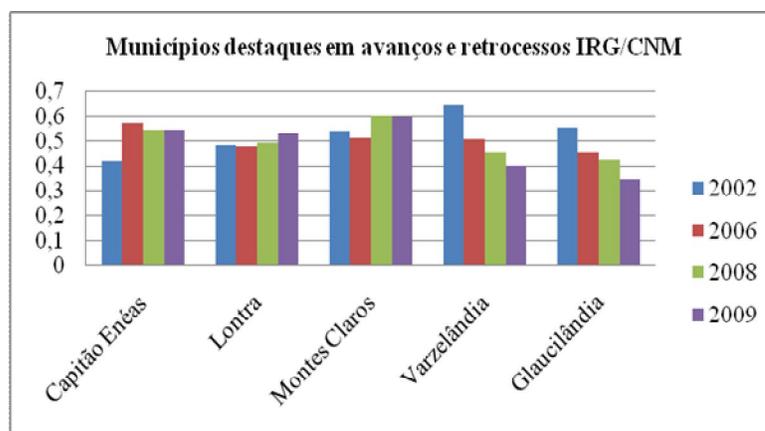


Gráfico 4: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRG/CNM
Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

De modo geral, observa-se que a LRF vem influenciando os itens avaliados pelo IRF quanto ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e *superávit* primário, pode-se verificar que as normas restritivas impostas pela LRF têm alterado de forma positiva o comportamento das gestões da Microrregião M.Claros.

4.2.5 Evolução do Índice de Responsabilidade de Gestão da Microrregião M.Claros-2002 a 2009

A evolução do IRG está evidenciada na Tabela 20. Na gestão os municípios apresentaram um comportamento análogo em todo o período com tendência a não evolução do IRG. Observa-se pela média da Microrregião M.Claros no escore de 0,417/2009 em relação a 0,493/2008, o retrocesso da microrregião na maioria dos municípios.

Tabela 20: Médias da Evolução dos IRG/CNM - Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Médias da Evolução dos IRG/CNM - MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MEDIA MIC M.Claros | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| IRG | 0,515 | 0,465 | 0,499 | 0,436 | 0,481 | 0,450 | 0,493 | 0,417 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

No IRG está refletida a dificuldade dos municípios no gerenciamento da máquina. Neste item o gestor não tem regras e limites a cumprir pela LRF. O indicador de custeio da máquina com as contratações de terceiros pode se tornar uma válvula de escape para operacionalização das ações e programas governamentais sem a realização de concursos públicos e sem integrar a conta do IRF referente às despesas com pessoal. Também o indicador dos gastos com o Legislativo pode gerar entraves na gestão porque já tem limites

percentuais de repasses determinados em lei não podendo ocorrer o direcionamento dos recursos para outras funções essenciais da gestão. Outra dificuldade é a captura financeira para efetivar investimentos em obras e ativos através de obtenção de recursos próprios ou mediante auxílio de outros entes governamentais, com convênios de repasses para despesas de capital.

As médias do IRG em todos os períodos estão abaixo das médias do IRF de todos os períodos. Pode ocorrer grande dificuldade dos gestores efetivarem políticas que atendam aos itens verificados pela IRG no custeio da máquina, no gasto com o Legislativo e nos investimentos, sem um direcionamento específico da legalidade imposta pela LRF. Os atos discricionários, que envolvem oportunidade e conveniência das decisões das Políticas Públicas nesta área de gestão ficam sujeitos a escolha racional do gestor.

Apenas 05 municípios (23%) sinalizaram evolução no IRG perfazendo um crescimento médio de 15,73%. Observa-se que as médias da microrregião de 2003 a 2009 não ultrapassam o escore de 0,500. Em 2009, apenas 3 municípios (13,6%) estão acima das médias nacional e estadual e 5 municípios (22,7%) estão acima das médias nacionais. (APÊNDICE C)

Na Tabela 21, observa-se que os municípios com maior avanço no IRG 2002 a 2009 foram Capitão Enéas (com 29%) e Lontra (com 9,07%). Montes Claros teve evolução de 10,74%. Os municípios com maior retrocesso no IRG de 2009 em relação a 2002 foram Varzelândia (-38,30%) e Glaucilândia (-36,82%).

Tabela 21: Destaques e avanços na evolução do IRG/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Destaques de avanços e retrocessos - Evolução IRG da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | | | |
|--|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| | | 2002 | 2006 | 2008 | 2009 | % |
| Município pólo | Montes Claros | 0,539 | 0,510 | 0,604 | 0,597 | + 10,74% |
| Maiores avanços | Capitão Enéas | 0,422 | 0,575 | 0,545 | 0,544 | + 29% |
| | Lontra | 0,485 | 0,479 | 0,492 | 0,529 | + 9,07% |
| Maiores retrocessos | Varzelândia | 0,647 | 0,509 | 0,453 | 0,399 | - 38,30% |
| | Glaucilândia | 0,555 | 0,454 | 0,427 | 0,350 | - 38,82% |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

De modo geral, os municípios da Microrregião M.Claros tiveram grande dificuldade na área de gestão. Destaca-se que o município pólo de Montes Claros obteve o comportamento do IRG diferenciado, apresentando em todos os períodos IRG mais elevado que as médias nacional, estadual e da própria Microrregião M.Claros. Infere-se que as gestões responsáveis pelo período efetivaram políticas de restrição de gastos com contratações de terceiros e elevaram a aplicação de recursos em investimentos locais.

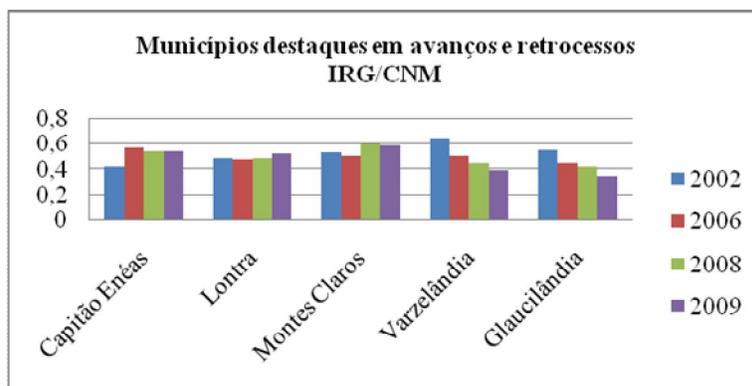


Gráfico 5: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRG/CNM

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

4.2.6 Evolução do Índice de Responsabilidade Social da Microrregião M.Claros - 2002 a 2009

Pela Tabela 22, de 2002 a 2005 houve grande dificuldade no atendimento aos indicadores de educação e saúde especificados pelo IRS. A partir de 2006 há expressivo aumento do IRS, atingindo ápice em 2009 com escore de 0,537, índice melhor que a média nacional (0,520/2009). Observa-se que, enquanto o IRF e IRG sofreram retrocessos em 2009 em relação a 2008, o IRS apresentou avanço significativo de 7,32% (0,499/2008 e 0,537/2009).

Tabela 22: Médias da Evolução dos IRS/CNM - Microrregião M.Claros IRS (2002 a 2009)

| Médias da Evolução dos IRS/CNM - MIC M.Claros IRS - 2002 a 2009 | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MÉDIA MIC M.Claros | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| IRS | 0,472 | 0,469 | 0,414 | 0,470 | 0,518 | 0,514 | 0,499 | 0,537 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Apesar das dificuldades dos gestores mostradas nas oscilações do IRF e IRG (Tabela 22), observa-se evolução e avanço do IRS na Microrregião M.Claros em 91% dos municípios, com média de crescimento de 18,9% de 2002 a 2009. Pelos escores de evolução percebe-se que anteriormente o IRS em educação e saúde era ainda mais deficitário. (APÊNDICE D)

Inferre-se que houve incremento e o avanço se deve as Políticas Públicas nas funções de educação e saúde com o cumprimento dos percentuais constitucionais, o esforço para ultrapassá-lo e o enfoque na eficiência, considerando que no IRS são verificados os gastos e

os quantitativos dos serviços, como a taxa de matrículas e abandono escolar, e ainda, as consultas médicas e cobertura vacinal.

De modo geral, os municípios da Microrregião M.Claros apresentaram evolução no IRS. Observa-se que 08 municípios (36%) estão acima das médias nacional e estadual e 50% dos municípios estão acima da média nacional indicando priorização das Políticas Públicas para estas áreas sociais. (APÊNDICE D).

Tabela 23: Destaques e avanços na evolução do IRS/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Destaques de avanços e retrocessos - Evolução IRS da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | | | |
|--|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| | | 2002 | 2006 | 2008 | 2009 | % |
| Município pólo | Montes Claros | 0,491 | 0,506 | 0,512 | 0,510 | + 3,86% |
| Maiores avanços | Ibiracatu | 0,395 | 0,535 | 0,561 | 0,561 | + 42,20% |
| | Claros dos Poções | 0,476 | 0,475 | 0,574 | 0,627 | + 31,63% |
| Maiores retrocessos | Patis | 0,525 | 0,584 | 0,430 | 0,414 | - 21,20% |
| | Juramento | 0,553 | 0,548 | 0,467 | 0,467 | - 15,47% |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Conforme Tabela 23 e Gráfico 6, os municípios que mais avançaram em 2009 em comparação a 2002 no IRS com educação e saúde foram Ibiracatu⁶⁶ com 42,20% e Claros dos Poções com 31,63%. Os municípios que não evoluíram no IRS de 2002 a 2009 e ainda apresentaram retrocesso foram Patis (-21,20%) e Juramento (-15,47%). Montes Claros manteve a tendência de evolução (3,86%).

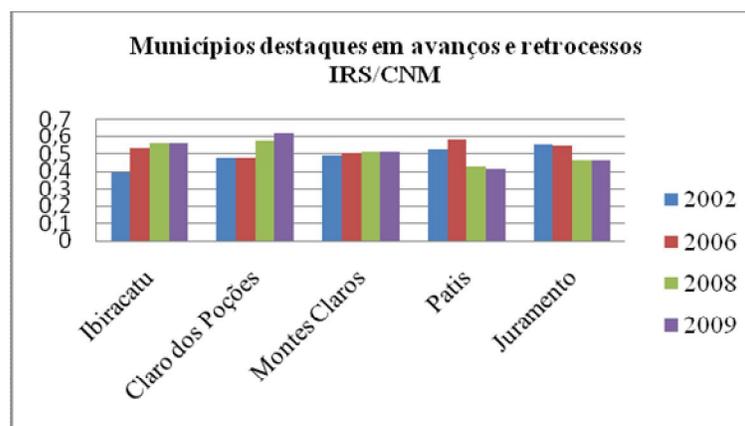


Gráfico 6: Municípios destaques em avanços e retrocessos IRS/CNM

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Mais do que destacar períodos de forma singular, a exposição dos estudos dos IRFGS/CNM mostra que os municípios da Microrregião M.Claros vem obtendo regularidade no desempenho geral das áreas avaliadas, objetivo dos governos gerenciais e da LRF.

⁶⁶ Foi utilizado critério de aproximação para os dados de Ibiracatu referentes a 2009.

Pode-se inferir que algumas práticas estão sendo assimiladas por um padrão de comportamento voltado para o atendimento da legalidade da LRF, apesar dos grandes entraves na área de gestão evidenciadas pelo IRG e efetivando formas de atendimento das demandas de educação e saúde, conforme exposição do IRS.

4.2.7 Análise comparativa entre indicadores IMRS/FJP da Microrregião M.Claros

Resultado interessante foi obtido diante da observação dos resultados publicados da Microrregião M.Claros com relação aos índices e indicadores sociais apurados em 2008 pela Fundação João Pinheiro/MG (FJP) e pelos indicadores sociais da CNM. Como pode ser visto na Tabela 24 abaixo, os resultados foram apurados mediante a mesma base de dados disponível nos *sites* do STN, FINBRA, INEP, DATASUS com diferentes sistemáticas. As metodologias se diferenciaram no tocante a base de dados sociais que, na CNM restringiu-se às funções de educação e saúde e que para a FJP englobaram educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e habitação, cultura, esporte e lazer, com pesos atribuídos de formas diferenciadas. Ou seja, na metodologia FJP a base de dados sociais foi ampliada.

Observa-se na Tabela 24 que, dos 10 municípios ordenados pelo IRS/CNM, 70% destes também figuraram como primeiros colocados pela metodologia IMRS/FJP (grifos nossos). Essa análise dá indicativos da pertinência da metodologia IRFGS/CNM e IMRS/FJP e reafirma inferências quanto aos resultados da responsabilidade social não somente nas áreas de educação e saúde nos municípios periféricos: Brasília de Minas, Capitão Enéas, Claros dos Poções, Lontra, Mirabela, São João da Ponte, Ubaí.

Tabela 24: Comparativo/2008 IMRS/FJP x IRS

| Comparativo/2008 IMRS/FJP x IRS | | | | | |
|---------------------------------|--------------------------|----------|----------------|-----------------------------|-------|
| <i>Ranking</i> | Município | IMRS/FJP | <i>Ranking</i> | Município | IRS |
| 1 | Montes Claros | 0,620 | 1 | São João da Lagoa/MG | 0,585 |
| 2 | Campo Azul | 0,608 | 2 | Claro dos Poções/MG | 0,574 |
| 3 | Brasília de Minas | 0,590 | 3 | Glaucilândia/MG | 0,567 |
| 4 | Glaucilândia | 0,587 | 4 | Ibiracatu/MG | 0,561 |
| 5 | São João da Lagoa | 0,586 | 5 | Mirabela/MG | 0,543 |
| 6 | Lontra | 0,580 | 6 | Brasília de Minas/MG | 0,531 |
| 7 | Ubaí | 0,575 | 7 | Ponto Chique/MG | 0,527 |
| 8 | Capitão Enéas | 0,572 | 8 | Japonvar/MG | 0,516 |
| 9 | Claro dos Poções | 0,572 | 9 | Capitão Enéas/MG | 0,515 |
| 10 | Mirabela | 0,572 | 10 | Montes Claros/MG | 0,512 |

Fonte: IMRS/FJP (2008); IRFGS/CNM (2008)

4.2.8 Análises da evolução dos itens que compõem os indicadores CNM

Em análise mostra-se a evolução dos indicadores que compuseram o cálculo dos IRFGS/CNM de 2002 a 2009, disponibilizados depois de contatos desta pesquisadora com a CNM, do qual se extraiu as médias da Microrregião M.Claros.

4.2.8.1 Evolução dos itens que compõem os indicadores fiscais

No Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) foram verificados os indicadores de endividamento, suficiência de caixa, despesas com pessoal e resultado primário por *superávit*. Conforme Tabela 25, na Microrregião M.Claros, o endividamento médio, apesar de ter aumentado no período de 2002 a 2009 com uma taxa de crescimento de 3,81%, esteve durante todos os períodos analisados bem abaixo do limite máximo determinado na LRF para a Dívida Líquida Consolidada (DCL) que é de 1,2 vezes o valor da RCL nos municípios. A taxa de endividamento dos municípios brasileiros também oscila entre 3% e 8% da RCL, segundo estudos da CNM (2010).

Na média verificada, os municípios da Microrregião M.Claros saíram de uma situação de insuficiência de caixa em 2002 e 2006, quando havia mais Restos a pagar do que disponibilidade de recursos para suportar o pagamento, para uma situação de sobra de caixa em 2009, denotando responsabilidade fiscal com as despesas empenhadas e os fornecedores de bens e serviços. Essa indicação restringe-se a este item, não se podendo afirmar que os municípios tenham sobra de caixa para outras obrigações do próprio exercício ou obrigações com terceiros, como processos judiciais ou provisões de precatórios ainda não inscritos para pagamentos futuros, que não tenham sido legalmente empenhados até 31/12 do exercício anterior. Os municípios possuem para os Restos a pagar capacidade de solvência. Esta é uma tendência observada nos municípios brasileiros. (CNM, 2010).

Tabela 25: Evolução dos Indicadores Fiscais/CNM – Microrregião M.Claros

| Evolução dos Indicadores Fiscais/CNM – MIC M.Claros | | | | | |
|---|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| INDICADORES | | 2002 | 2006 | 2009 | Diferença |
| FISCAL | Endividamento/RCL | 7,59% | 10,31% | 11,40% | 3,81% |
| | Suficiência de Caixa/RCL | -5,48% | -2,95% | 2,52% | 8,00% |
| | Gasto de Pessoal/RCL | 41,04% | 41,47% | 47,05% | 6,01% |
| | <i>Superávit</i> Primário/RCL | 1,42% | -1,58% | -3,64% | -5,06% |
| Quantidade de Municípios | | 21 | 22 | 20 | |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Em relação aos gastos de pessoal, os municípios da Microrregião M. Claros estão bem abaixo do limite da LRF que é 60%, apesar de ter ocorrido aumento das despesas com pessoal de 2002 a 2009 atingindo em média o índice de 47,05% (crescimento de 6,01%). O índice médio brasileiro de gastos com pessoal apurado pela CNM (2010) é de 48,41%.

O resultado primário que é a diferença entre as receitas e despesas correntes dos municípios manteve-se com discreto *superávit* em 2002, com queda para *déficits* primários em 2006 (1,58%) e em 2009 (3,64%). Em ambos os períodos, essa também foi a tendência nacional, conforme estudos CNM (2010), impulsionada pelas crises internacionais e políticas nacionais anticíclicas com as consequentes reduções das transferências correntes constitucionais ou voluntárias que influem diretamente no cálculo da RCL. Ressalta-se que segundo estudos da CNM (2010), os municípios brasileiros depois de atingir o *superávit* primário de 3,43% em 2008, atingiram *déficit* de (-)1,17% em 2009, situação esta que ainda apresenta-se sob controle considerando o baixo percentual alcançado.

4.2.8.2 Evolução dos itens que compõem os indicadores de gestão

No Índice de Responsabilidade de Gestão (IRG) foram verificados os indicadores acerca do custeio da máquina com parcela referente à conta Outras Despesas Correntes, especificamente as contratações de terceiros, indenizações e despesas com locomoção e diárias de viagem, a despesa com o Legislativo e o esforço com os investimentos, conforme Tabela 26.

Tabela 26: Evolução dos Indicadores de Gestão/CNM – Microrregião M. Claros

| Evolução dos Indicadores de Gestão/CNM – MIC M. Claros | | | | | |
|--|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| INDICADORES | | 2002 | 2006 | 2009 | Diferença |
| GESTÃO | Custeio da Máquina/RCL | 29,72% | 28,94% | 27,04% | - 2,68% |
| | Investimento/RCL | 24,44% | 15,56% | 7,54% | - 16,91% |
| | Custo do Legislativo/RCL | 4,57% | 4,33% | 4,34% | - 0,23% |
| | Custo <i>per capita</i> do Legislativo | R\$ 25,14 | R\$ 36,20 | R\$ 54,25 | R\$ 29,11 |
| Quantidade de Municípios | | 21 | 22 | 20 | |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Ainda verificando a Tabela 26 é característica da Microrregião M. Claros apresentar um alto percentual de custeio da máquina. Considerando que são despesas assemelhadas às despesas com pessoal, mas não classificadas como tal pela legislação, como as contratações de terceiros e acréscimos remuneratórios e que representaram em média 67% do valor das despesas com pessoal, entende-se que é item preocupante que merece cautela e acompanhamento. O indicador manteve as mesmas características nos períodos de 2002 a

2009, apresentou pequena redução de 2,68% em 2009. O estudo realizado pela CNM (2010) dos municípios brasileiros indica percentual aproximado de custeio da máquina em 2009 (22,58%).

O cálculo médio do custeio com o Legislativo da Microrregião M.Claros tendeu para pequena oscilação negativa, conseqüência da vinculação ao valor proporcional da RCL. Quanto aos gastos *per capita* com o Legislativo ocorreu um importante acréscimo aos subsídios de 2002 (R\$25,14) para 2009 (R\$54,25), com evolução de 46%, em razão do quantitativo de vereadores e da determinação legal de repasse de 6% na esfera municipal. Com a sobra de recursos pode haver racionalmente a decisão dos vereadores pelo aumento dos subsídios. O custo médio *per capita* do Legislativo nos municípios brasileiros também gira em torno de R\$ 58,09. (CNM, 2010)

A taxa com o investimento na Microrregião M.Claros teve uma queda da ordem de 16,91%, saindo de 24,44 (2002) para 7,54% (2009).O investimento com infraestrutura é item significativo e de grande importância no contexto do estímulo ao desenvolvimento local. Infere-se que a queda percentual pode estar relacionada às dificuldades com as arrecadações próprias locais, com as transferências de capital e com as possibilidades de novos convênios. Esta é uma tendência dos municípios brasileiros, que tiveram queda na taxa de investimento de 17,57%, saindo de 26,78% (2002) para 9,21% (2009). (CNM, 2010)

O percentual com o item investimentos da Microrregião M.Claros pode estar superestimado e ser inclusive ainda menor do que o apresentado na Tabela 26 considerando que através da liquidação forçada do sistema informatizado (SIAFI) em 31/12 entram no cálculo dos investimentos os restos a pagar ainda não processados. Ou ainda o item investimentos pode estar subestimado, considerando que o percentual da Tabela 26 pode ser referir às obras e aquisições de despesas empenhadas em exercícios anteriores.

4.2.8.3 Evolução dos itens que compõem os indicadores sociais em educação e saúde

Conforme Tabela 27, no Índice de Responsabilidade Social (IRS) busca-se verificar quantitativos de recursos utilizados com os gastos em educação e saúde alguns itens relacionados à eficiência.

Os quantitativos médios de gastos próprios com a educação na Microrregião M.Claros proporcionais a RCL, apresentaram-se em todos os períodos analisados acima do limite constitucional de 25% de aplicação das receitas em educação. A taxa de abandono escolar de 2002 para 2009, obteve uma significativa queda de (-)4,73% e um grande avanço foi obtido

com a capacitação dos professores em nível universitário (46,62%), apesar da pequena oscilação negativa da taxa de matrícula escolar de (-)1,90%. Os municípios brasileiros apresentam-se com situação análoga a Microrregião M.Claros. (CNM, 2010). Merece destaque o aumento expressivo da proporção de professores com nível universitário na Microrregião M.Claros que de 7,01% (2002) saltou para 46,62% (2010).

Tabela 27: Evolução dos Indicadores Sociais/CNM – Microrregião M.Claros

| Evolução dos Indicadores – MIC M.Claros | | | | | |
|---|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | INDICADORES | 2002 | 2006 | 2009 | Diferença |
| SOCIAL | Gasto próprio em Educação/RCL | 30,12% | 27,86% | 28,22% | - 1,90% |
| | Matrículas/População | 14,95% | 14,92% | 13,33% | - 1,62% |
| | Professores com Nível Universitário | 7,01% | 44,07% | 46,62% | 39,60% |
| | Taxa de Abandono Escolar | 7,69% | 9,60% | 2,96% | - 4,73% |
| | Gasto Próprio em Saúde/RCL (SUS) | 19,18% | 22,90% | 16,75% | - 2,43% |
| | Cobertura Vacinal | 72,93% | 83,81% | 79,04% | 6,11% |
| | Mortalidade infantil (taxa por mil) | 13,71 | 17,85 | 12,15 | -1,56 |
| | Média consultas médicas (por ano) | 2,69 | 1,54 | 1,60 | - 1,09 |
| | Quantidade de Municípios | 21 | 22 | 20 | |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Os gastos médios próprios com a área da saúde proporcionais a RCL na Microrregião M.Claros também apresentaram-se durante todos os períodos acima do limite constitucional de 15%. Quanto a eficiência da área de saúde, em 2009 observa-se que a cobertura vacinal foi ampliada atingindo 79,04%, com a consequente redução da taxa de mortalidade infantil. A taxa de consultas anuais manteve o patamar. Pelos estudos da CNM (2010) os gastos próprios com a saúde dos municípios brasileiros têm crescido proporcionalmente ao volume da RCL.

4.3 Análises dos Relacionamentos entre IRFGS/CNM na Microrregião M.Claros⁶⁷

4.3.1 Relacionamento entre IRF e IRS da Microrregião M.Claros

Nos tópicos que se seguem são apresentados e comentados os resultados de correlações realizadas entre os indicadores estudados. Como se tratam de variáveis quantitativas, foi utilizado o Coeficiente de Correlação de Pearson. Observa-se na Tabela 28 a

⁶⁷ Para verificar o relacionamento entre os IRFGS/CNM utiliza-se o estudo da correlação de Pearson que mede a direção e a força do relacionamento das variáveis. No direcionamento das variáveis, se o resultado é positivo, ambas têm a mesma direção, aumentam ou diminuem de forma conjunta, se o resultado é negativo possuem direções opostas, se uma variável aumenta a outra diminui. Na força, mede-se o grau do relacionamento, de 0 a 0,30 indica correlação fraca, se 0,30 a 0,70 indica correlação moderada e acima de 0,70 forte correlação. As relações não indicam causa e efeito.

seguir que as correlações entre os Índices de Responsabilidade Fiscal (IRF) e de Responsabilidade Social (IRS) apontam uma associação negativa fraca nos anos de 2002, 2008 e 2009. No ano de 2006, a correlação é positiva fraca.

Tabela 28: Correlação IRF e IRS – Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Correlação IRF e IRS – MIC M.Claros -2002 a 2009 | | | | | | | | |
|--|---------|-------|-------|-------|--------|-------|---------|---------|
| MÉDIA MIC M. Claros | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| IRF | 0,502 | 0,477 | 0,501 | 0,500 | 0,497 | 0,502 | 0,510 | 0,478 |
| IRS | 0,472 | 0,469 | 0,414 | 0,470 | 0,518 | 0,514 | 0,499 | 0,537 |
| Índice de Correlação IRF x IRS | -0,1624 | - | - | - | 0,1673 | - | -0,2239 | -0,2117 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Analisa-se os resultados obtidos nas correlações com as variações observadas nos índices ao longo dos períodos e pressupõe-se que, as ações iniciais dos gestores públicos da Microrregião M.Claros em 2002 foram focadas no atendimento às determinações da LRF com tendência para menor ênfase nos gastos em educação e saúde, porque era período de ajuste fiscal rigoroso. Dessa forma, o IRF/CNM teria sido atendido (0,502/2002) e o IRS teria sofrido esse impacto (0,472/2002).

Em 2006 é período que todos os municípios deveriam cumprir a LRF em sua totalidade. Há normalidade de eventos externos e internos, sem grandes variações na economia. Verifica-se que, de forma fraca, ocorreu impulso e esforço para manutenção das regras da LRF (cujo IRF apresentou discreta queda de 0,500/2005 para 0,497/2006) e o IRS apresentou a mesma tendência (0,470/2005 para 0,518/2006). A explicação pode ser encontrada no fato de que, como o IRF engloba arrecadações de receitas através do *superávit* primário, ficaria implícito que, se ocorre aumento da base da RCL haverá aumento proporcional do quantitativo a ser aplicado no social, porque o valor de aplicação em educação e saúde resulta do cálculo percentual sobre a base da RCL, isso ocasionaria o aumento do IRS. O esforço em obedecer às imposições da LRF no ajuste fiscal dentro de uma normalidade operacional sem grandes influências internas ou externas ocasiona situação equivalente nas questões sociais, conforme IRS evidenciado.

Em 2008 e 2009, eventos externos vão influenciar os municípios e a análise vai refletir essa influência. São períodos de crise internacional e políticas anticíclicas adotadas pelo governo federal. IRF e IRS voltam a ter posicionamentos contrários. Se o enfoque é dado no fiscal (0,510/2008) diminui-se o IRS/CNM (0,499/2008), se o enfoque é dado no social (0,537/2009), diminui-se o IRF/CNM (0,478/2009).

Quanto à magnitude da associação entre IRF e IRS, apresenta-se fraca (índice de correlação de *Pearson* menor que 0,30) durante todos os períodos analisados.

Conclui-se que existe um *trade-off* entre IRF e IRS, mas na execução esta correlação apresenta-se de forma fraca tendendo para quase inexistente. Os índices tendem a ter posicionamento contrário, com direcionamento para a independência na responsabilidade de cada área. Uma suposta justificativa para a correlação ainda apresentar-se como fraca é o fato de que, para o IRS de educação e saúde existe imposição legal de aplicação de percentual previsto na CF/88. Presume-se que, se não houvesse nem mesmo essa imposição de percentual legal de aplicação em educação e saúde a correlação poderia tender a ser negativa e forte.

4.3.2 Relacionamento entre IRF e IRG da Microrregião M.Claros

A correlação entre os Índices de Responsabilidade Fiscal (IRF) e de Responsabilidade de Gestão (IRG) é positiva moderada em 2002 e negativa moderada em 2006. Nos anos de 2008 e 2009 a associação negativa é mantida, embora com uma tendência de reversão para fraca. A relação moderada entre IRF e IRG em 2002 indica período de maior proximidade entre esses índices.

Tabela 29: Correlação IRF e IRG - Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Correlação IRF e IRG - MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | | | | | |
|---|--------|-------|-------|-------|---------|-------|---------|---------|
| MÉDIA MIC M.Claros | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| IRF | 0,502 | 0,477 | 0,501 | 0,500 | 0,497 | 0,502 | 0,510 | 0,478 |
| IRG | 0,515 | 0,465 | 0,499 | 0,436 | 0,481 | 0,450 | 0,493 | 0,417 |
| Índice de Correlação IRF x IRG | 0,3486 | - | - | - | -0,3379 | - | -0,2424 | -0,0563 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Em 2002, período de ajuste rigoroso da LRF as correlações apresentaram-se positivas no sentido de que ao crescimento do IRF (0,515/2002) correspondeu semelhante crescimento do IRG (0,502/2002). Havia tendência a regularizar a máquina pública nas questões fiscais impositivas e nas questões de gestão que pudessem vir a influenciar o município como um todo.

Em 2006, IRF e IRG tomam sentidos contrários, enquanto IRF cai (0,500/2005 para 0,497/2006) o IRG aumenta (0,436/2005 para 0,481/2006), o que se pressupõe é que, os esforços tenham sido direcionados aos indicadores de gestão, como a contratação de terceiros

e os investimentos. Em 2008 e 2009, a correlação de fraca passa a quase inexistente, ainda em sentido negativo de forma que IRF e IRG se tornam independentes.

4.3.3 Relacionamento entre IRS e Grupos partidários da Microrregião M.Claros

Nesta análise busca-se identificar aspectos relacionados ao papel do Estado através do índice de responsabilidade social (IRS/CNM) dos municípios da Microrregião M.Claros. A intenção é esboçar a possibilidade de evidenciar o relacionamento das Políticas Públicas sociais das áreas de educação e saúde adotadas pelos governos municipais, com as suas bases ideológicas partidárias em períodos eleitorais. Nesta análise foi retirada da base de dados os 3 municípios que não apresentaram dados e não tiveram os IRFGS/CNM publicados: São João da Ponte (2002), Ibiracatu (2009) e Juramento (2009).

Apesar do atual cenário brasileiro se apresentar com discrepâncias e bifurcações ideológicas no aspecto político partidário, determina-se para esta análise três blocos partidários ou grupos políticos, com base em estudos e especialmente na metodologia de Klering e Gobetti (2007):

a) Partidos de base, de centro-esquerda ou esquerda, democráticos e socialistas, que apoiaram o governo federal desde a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e até a atualidade com a posse da Presidente Dilma Roussef (2011-2014), estes partidos são especificado nas legendas do PT, PC do B, PSB, PPS e PDT⁶⁸;

b) Partidos de oposição, de centro-direita ou de direita, democráticos e liberalistas, que apoiaram o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e se posicionam como oposição ao governo Lula/Dilma, através das legendas do PSDB, PSDC e PFL (atual DEM);

c) Partidos de apoio/coalização situacionista que gravitam em torno do governo federal que está no poder, formados pelas legendas PMDB, PTB, PL (PR), PPB (PP), PV.

Considerando esses três grupos políticos, apresentados no Gráfico 3 a seguir, verifica-se que, nos períodos observados (2002, 2006 e 2009), os municípios que foram geridos por prefeitos cujos partidos formavam a base governista federal, considerados de cunho ideológico socialista, obtiveram os melhores IRS, com exceção do exercício de 2002, que conseguiram melhor média os municípios que eram geridos por prefeitos de partidos que

⁶⁸ Ver lista de siglas. Alguns partidos foram redenominados: o PFL em 2007 passou a se denominar DEM; PL em 2006 uniu-se ao PRONA e passou a se denominar PR; PPB em 2003 passou a se denominar PP.

gravitaram em torno da base governista. O resultado alcançado induz ao entendimento de que a ideologia política central mais voltada para o social tem sido efetivada pelos gestores dos partidos da base governista e dos partidos de coalização situacionista/apoio.

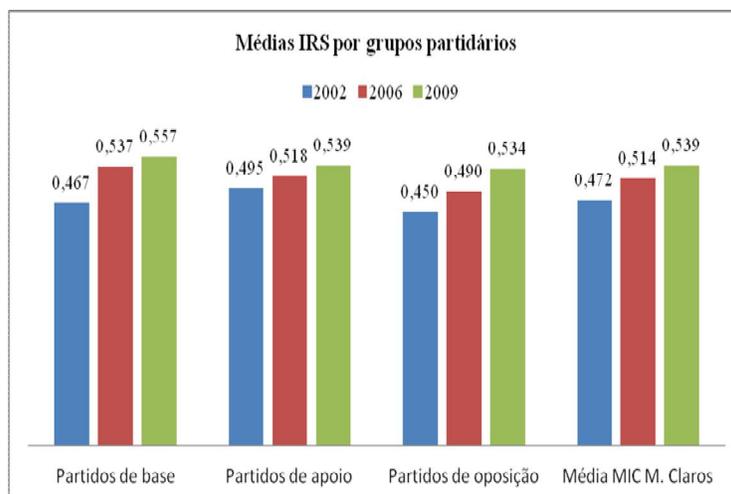


Gráfico 7: Médias IRS por Grupos Partidários - 2002, 2006 e 2009

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010); MINAS GERAIS, TRE (2011).

Conforme Tabela 30, considerando a média da Microrregião M. Claros, tem-se que os municípios geridos por prefeitos filiados a partidos de oposição posicionaram-se com escores de IRS abaixo da média da Microrregião M. Claros nos três períodos analisados. Já os municípios da base governista federal e de apoio se mantiveram acima da média da Microrregião em quase a totalidade dos períodos analisados.

Tabela 30: Correlação Partidos Políticos/Ideologias X IRS (2002/ 2006/2009)

| Correlação Partidos Políticos/Ideologias X IRS – 2002/2006/2009 | | | | |
|---|------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
| Anos | Partidos de base | Partidos de apoio | Partidos de oposição | Média MIC M. Claros |
| 2002 | 0,467 | 0,495 | 0,450 | 0,472 |
| 2006 | 0,537 | 0,518 | 0,490 | 0,514 |
| 2009 | 0,557 | 0,539 | 0,534 | 0,539 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010). MINAS GERAIS, TRE (2011).

Verifica-se também a possibilidade de se identificar através destes dados do IRS se as Políticas Públicas efetivadas estão baseadas em decisões racionais-legais que levem a benefícios pessoais ou de grupos de interesses, ou seja, se estão associadas com a reeleição dos gestores que as conduziram. Algumas constatações nesse sentido são:

a) Em 2002, que era momento de ajuste fiscal e *marketing* de responsabilidade fiscal apenas dois gestores foram reeleitos. O que corresponde a período de alto escore da média do IRF da microrregião em relação aos anos posteriores, escore de 0,502 em 2002, conforme Tabela 18. Na prática, as Políticas Públicas de ajuste fiscal podem ocasionar mandonismo, rigidez de regras e apelo a utilização de universalismo de procedimentos tendendo a certo grau de desconfiança por parte dos eleitores da Sociedade Civil;

b) Já em 2004 no novo pleito eleitoral, 50% dos prefeitos da Microrregião M.Claros foram reeleitos, observa-se IRS evolutivo nesses municípios. Considerando a base de dados de que, dos 10 prefeitos municipais reeleitos, 70% são filiados a partidos que apóiam a base governista ou de coalização situacionista/apoio ao governo federal. Num primeiro momento, esses municípios por causa de suas ideologias tendem a ser mais zelosos com a área social, o que, como consequência pode induzir a reeleição. Por outro lado, a reeleição pode reforçar a idéia da existência de corporativismo, conforme base teórica de Nunes (2003), que especifica o uso do corporativismo como força para legitimar acesso às políticas e facilitação dos meios de obtenção de receitas de convênios para racionalmente efetivar Políticas Públicas que visem o social, mas com o intuito pessoal de manutenção do poder político com a reeleição.

O município com melhor IRS em 2006 foi São João da Lagoa, cujo governo municipal estava vinculado a ideologia socialista de base governista (PDT), não sendo reeleito o gestor do período, mesmo porque não foi candidato, mas sendo eleito candidato da base governista (PT) com apoio do anterior gestor municipal (PDT). O segundo melhor IRS em 2006 foi no município de Patis, tendo sido reeleito o prefeito do partido que apoiava o governo federal (PTB), que também articula ideologias socialistas.

O enfoque dado com as argumentações da reeleição dos prefeitos dos municípios da Microrregião M.Claros não visa verificar preferências de eleitores porque existem outras variáveis que influenciam essa decisão. Visa relacionar se ocorreram mudanças nos resultados eleitorais que possam ter relação com a postura social responsável e racional adotada pelo gestor municipal. No caso, houve alto percentual de reeleição na Microrregião M.Claros, 50% de reeleição em 2004, o que pode indicar tendência a possíveis mudanças de posturas de gerenciamento na esfera pública com enfoque na educação e saúde como áreas representativas do social.

Nesta correlação entre os partidos políticos e o IRS, o objetivo inicial era analisar se os IRS dos municípios da Microrregião M.Claros guardavam relação com as ideologias partidárias dos gestores. Os resultados levaram a indicativos que, além de representar

ideologias sociais, pode-se inferir que tenha ocorrido corporativismo com a finalidade de manutenção do poder através da reeleição.

Sustenta-se o argumento de que, os partidos de base governista e de apoio têm maior acesso a operacionalização e efetivação das Políticas Públicas sociais buscando verbas, convênios com outras esferas e como conseqüência obtiveram os melhores IRS. Partidos de base e de apoio têm aberturas políticas para as trocas específicas e a intermediação de interesses, controlando o fluxo de recursos públicos de forma racional. Há uma possível tendência de que, os resultados positivos de IRS na área da educação e saúde tenham correlação com as decisões que trarão benefícios próprios aos gestores, nos termos da Teoria da Escolha Racional Pública, a manutenção do voto, do poder e dos privilégios pessoais do gestor público através da comprovada reeleição no pleito, além do cumprimento do papel do Estado fiscal e social.

4.4 Classificação dos municípios da Microrregião M.Claros segundo IRFGS/CNM (2009)

Uma questão importante é identificar se uma responsabilidade está sendo preterida em relação a outra, usando como embasamento a metodologia do IRFGS/CNM. As correlações mostram que IRF e IRS, em alguns momentos seguem trajetórias positivas, ou seja, ao aumento/diminuição de um corresponde o aumento/diminuição do outro. Mas observa-se também que, em outros momentos apresentam trajetórias negativas e contraditórias, ao aumento de um corresponde diminuição do outro e vice-versa.

A fim de investigar esse fato realiza-se a análise do *ranking* dos municípios quanto ao Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) para relacionar ao posicionamento no Índice de Responsabilidade Social (IRS) de forma individualizada, ou seja, por município. A base de dados constou de 20 municípios porque foram excluídos 2 municípios que não apresentaram dados em 2009 (Ibiracatu e Juramento).

Conforme Tabela 31, obteve-se como resposta que Patis foi o município melhor posicionado no *ranking* em termos de IRF e o último classificado em IRS. Como contraponto Luislândia foi o pior município no *ranking* em IRF e apresenta-se como 8º colocado na listagem do IRS. E São João do Pacuí está classificado em 10º do *ranking* em IRF e 11º do IRS. Pelos resultados, necessariamente não é possível afirmar que nos municípios da Microrregião M.Claros tenham ocorrido desequilíbrios entre as responsabilidades somente em razão das imposições da LRF. Apesar da provável existência de embates das decisões das

Políticas Públicas pelos gestores formando um verdadeiro *trade-off* pelas responsabilidades fiscais e sociais, isso não significa que não haja municípios que atuem de forma equilibrada, com boa gestão de recursos e bons resultados na área fiscal e na área social, em educação e saúde.

Tabela 31: Classificação da Microrregião M.Claros – IRF e IRS (2009)

| Classificação da MIC M.Claros – IRF e IRS - 2009 | | | | |
|---|-------|----|-------|----|
| Patis | 0,575 | 1 | 0,414 | 20 |
| Ponto Chique | 0,536 | 2 | 0,587 | 6 |
| São João da Ponte | 0,527 | 3 | 0,499 | 14 |
| São João da Lagoa | 0,508 | 4 | 0,512 | 12 |
| Francisco Sá | 0,506 | 5 | 0,491 | 16 |
| Lontra | 0,497 | 6 | 0,564 | 9 |
| Brasília de Minas | 0,494 | 7 | 0,575 | 7 |
| Campo Azul | 0,482 | 8 | 0,609 | 3 |
| Japonvar | 0,482 | 9 | 0,606 | 4 |
| São João do Pacuí | 0,481 | 10 | 0,519 | 11 |
| Ubaí | 0,476 | 11 | 0,498 | 15 |
| Montes Claros | 0,475 | 12 | 0,510 | 13 |
| Mirabela | 0,470 | 13 | 0,599 | 5 |
| Claro dos Poções | 0,459 | 14 | 0,627 | 2 |
| Varzelândia | 0,452 | 15 | 0,469 | 18 |
| Capitão Enéas | 0,442 | 16 | 0,474 | 17 |
| Verdelândia | 0,438 | 17 | 0,541 | 10 |
| Glaucilândia | 0,433 | 18 | 0,630 | 1 |
| Coração de Jesus | 0,419 | 19 | 0,442 | 19 |
| Luislândia | 0,413 | 20 | 0,572 | 8 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Para reforçar o estudo da classificação, conforme Tabela 32, os municípios foram listados em ordem decrescente pelo valor de IRF no ano de 2009 e organizados em quatro subgrupos. Procedeu-se da mesma forma em relação ao *ranking* por IRS. Em seguida, foram calculadas para cada um dos sub-grupos as médias de ambos os indicadores.

Tabela 32: Classificação da Microrregião M.Claros por grupos – IRF e IRS (2009)

| Classificação da MIC M.Claros por grupos – IRF e IRS - 2009 | | | | |
|--|------------|--------------------|------------|--------------------|
| ORDEM DOS MUNICÍPIOS | IRF | RANKING IRF | IRS | RANKING IRS |
| 1 a 5 | 0,530 | 1 | 0,501 | 4 |
| 6 a 10 | 0,487 | 2 | 0,575 | 1 |
| 11 a 15 | 0,466 | 3 | 0,541 | 2 |
| 16 a 20 | 0,429 | 4 | 0,532 | 3 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

Esta análise exposta na Tabela 32, mostra que ao grupo 1 com os melhores Índices de Responsabilidade Fiscal (IRF) correspondem os piores Índices de Responsabilidade Social

(IRS). Infere-se que, se é dada ênfase ao fiscal, há uma tendência para pouca atenção no social. Há claramente um *trade-off* entre responsabilidade fiscal e social.

No entanto, na sequência ordenada na Tabela 32 não é mantida essa equivalência. Aos grupos 2,3 do IRF equivalem os grupos 1,2 do IRS, o que denota que uma boa responsabilidade fiscal também proporciona uma boa responsabilidade social. Os ajustes fiscais necessários proporcionariam as bases para as políticas sociais.

E por fim o grupo 4 do IRF ao qual corresponde o grupo 3 do IRS, que apresenta-se com grande dificuldade de atendimento ao IRF e com razoável dificuldade no IRS. Sem o ajuste fiscal torna-se complexo o gerenciamento das áreas sociais em educação e saúde.

Conclui-se, tomando-se por base os IRFGS/CNM, que no quadro situacional dos municípios da Microrregião M.Claros há indicativos de que existe realmente um *trade-off* entre responsabilidade fiscal e social, mas esse fato não leva a certeza de que não haja municípios que tenham decisões das Políticas Públicas voltadas para o equilíbrio, unindo responsabilidade fiscal em atendimento a imposição racional-legal da LRF, com bons resultados no gerenciamento da máquina e nas áreas sociais vinculadas à educação e saúde.

A análise da evolução dos índices na Microrregião M.Claros também mostrou no IRF, o esforço para atender aos itens relacionados aos ajustes fiscais, no IRG, a dificuldade no atendimento ao gerenciamento da máquina e no IRS a evolução na responsabilidade social.

A verificação do relacionamento do IRS com as decisões das Políticas Públicas dos gestores da Microrregião M.Claros inferem uma correlação com os partidos políticos de ideologias sociais, que inclusive conforme posicionamentos da Teoria da Escolha Racional Pública podem possibilitar a reeleição ou manutenção de poder dos gestores. Ainda que haja a possibilidade de influências externas ocasionadas pelas características da própria estrutura governamental brasileira e com a cultura de corporativismos e clientelismos há de se ressaltar a legalidade, os regramentos burocráticos e procedimentos como formas de limitação às decisões políticas que desviem o cumprimento das responsabilidades fiscal, de gestão e social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscou-se mostrar o imperativo racional-legal que direciona as condutas no âmbito da administração pública, compromissando as responsabilidades do gestor dispostas nos ajustes fiscais da LRF e sua relação com o atendimento das responsabilidades no gerenciamento na administração pública e com as demandas sociais.

A intenção ao discorrer sobre o papel do Estado nos diversos contextos históricos e culturais, frente ao capitalismo globalizado e como agente essencial na economia foi mostrar que existem influências externas sobre as decisões no âmbito da política nas formas patrimonialistas, burocráticas, clientelistas, corporativistas, de ajeitamentos, de arranjos institucionais de grupos de interesses.

Ademais, considerou-se na discussão que a racionalidade weberiana - que determina ao gestor público agir com paixão, senso de proporções e responsabilidade - associada aos procedimentos burocráticos e aos princípios, valores e ideologias partidárias podem justificar as influências internas que levam às decisões das Políticas Públicas no campo dos ajustes fiscais, da gestão e do social. A Teoria da Escolha Pública Racional ampara essa racionalidade ao declarar que toda ação ou não-ação do gestor público traz em si mesma uma intenção de benefício pessoal e não são meramente oriundas de altruísmo, idealismo ou interesse público.

As influências externas e internas justificam as ações e não-ações de Políticas Públicas. Essa é a mesma forma e lógica utilitária do Mercado, que necessita do controle estatal e da fiscalização e controle da Sociedade Civil. Os gestores em seus cargos públicos também agem para maximizar seus ganhos (poder, renda, prestígio), assim como ocorre no Mercado; e se apoderam desse espaço pelo processo eleitoral. Segundo a Teoria da Escolha Pública Racional, quando os gestores atendem interesses coletivos é para racionalmente manterem o poder e atenderem aos seus próprios objetivos.

Diante dessas influências externas e internas, o Brasil como Estado Democrático de Direito tem apoio na base normativa, sendo considerada antijurídica a ação que não estiver autorizada por lei, estando sujeita a crimes, penas e invalidação dos atos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (IRF) resulta de um contexto de mudanças imperativas da Reforma do Estado que impôs o aspecto fiscal com *marketing* de responsabilidade, combate à corrupção, maior transparência, planejamento e controle com o enfoque na *accountability* da

nova gestão governamental. A lógica do Estado gerencial, que deu origem à LRF é a responsabilidade, o *accountability* e a responsividade.

Mas, em que estágio se encontra a gestão dos municípios após a descentralização federativa democrática nessa ambiência imperativa dos ajustes fiscais? Existe um *trade-off* entre as decisões de Políticas Públicas em cumprimento às responsabilidades fiscais e responsabilidades sociais? O ajuste fiscal se estendeu às outras dimensões ou possibilitou equilibrar contas para atender o social? Em que medida as determinações racionais-legais do ajuste fiscal influenciaram as demandas de gestão e sociais?

A pesquisa empírica desenvolvida teve a proposta de buscar respostas para essas questões, mediante estudo comparativo dos 22 municípios que compõem a Microrregião de Montes Claros/MG, nos períodos de 2002 a 2009. Para investigar esse contexto fez-se uso da sistemática dos Índices de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social, metodologia desenvolvida pela Confederação Nacional dos Municípios (IRFGS/CNM), objetivando elucidar o quadro situacional definido a partir das determinações racionais-legais da LRF. Foram utilizadas análises de estatística descritiva e de correlação de *Pearson*.

Constata-se, através da base bibliográfica, da leitura de pesquisa efetivadas e dos estudos aqui realizados que, quanto ao aspecto fiscal imposto pela legalidade específica da LRF, que esta tem sido importante para conter os exageros cometidos pelos representantes públicos, objetivando tornar os governos responsáveis e transparentes, aprimorando a responsabilidade na gestão de recursos públicos, por meio de orçamentos e ações planejadas e mais transparência de informações que possibilitem prevenir riscos e garantir que sejam evitados desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Grande parte da literatura específica, ainda, normas e *modus operandi* fiscal e expõem o discurso da inconsistência entre a manutenção do cumprimento legal e o atendimento a gestão e ao social.

De modo geral, no quadro situacional da Microrregião M.Claros foram observadas oscilações na apuração do Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) e no Índice de Responsabilidade de Gestão (IRG), de 2002 a 2009 e evolução do Índice de Responsabilidade Social (IRS) a partir de 2004. Destaca-se que os municípios que mais avançaram no índice geral (IRFGS/CNM) foram Capitão Enéas, Campo Azul e Lontra, os que menos avançaram de forma geral, foram Glaucilândia, Varzelândia e Verdelândia.

A análise da evolução dos índices na Microrregião M.Claros mostrou no Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) composto pelos indicadores de endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e obtenção de *superávit* primário, o esforço dos gestores para atender aos itens relacionados aos ajustes fiscais. Mais da metade dos municípios melhoraram

sua *performance* em relação ao Índice de Responsabilidade Fiscal. Destacaram-se os municípios de Campo Azul e Patis. Os municípios que não avançaram e tiveram piores índices de 2009 em relação a 2002, com retrocesso, foram Coração de Jesus e Glaucilândia. Montes Claros, após a elevação de score em 2006, manteve uniformidade durante todos os períodos.

A grande dificuldade da maioria dos municípios da Microrregião M. Claros foi na área de gestão, que inclusive compõe-se de indicadores que não estão expressamente inseridos nos itens normativos da LRF. Evidenciou-se, no que se refere ao Índice de Responsabilidade de Gestão (IRG) a grande dificuldade no atendimento ao gerenciamento nos indicadores de custeio da máquina, do gasto com o Legislativo e do grau de investimento em obras e infraestrutura. As médias do IRG estão abaixo das médias do IRF de todos os períodos.

Apenas cinco municípios (23%) sinalizaram evolução no IRG nos períodos analisados. Destacaram-se positivamente os municípios de Capitão Enéas e Lontra. Os municípios que mais retrocederam no IRG de 2009 em relação a 2002 foram Varzelândia e Glaucilândia. Montes Claros posicionou-se de forma contrária aos demais municípios periféricos em relação ao IRG mantendo evolução de 10,74%.

Quanto ao Índice de Responsabilidade Social (IRS), evidencia-se a boa evolução nos indicadores analisados, que englobam as áreas de educação e saúde. Observa-se que oito municípios (23%) estão acima das médias nacional e estadual; metade dos municípios estão acima da média nacional. Os municípios que mais avançaram foram Ibiracatu e Claros dos Poções. Os municípios que não evoluíram no IRS de 2002 a 2009 e ainda apresentaram retrocessos foram Patis e Juramento. Montes Claros manteve tendência de evolução no IRS.

Tomando-se por base os IRFGS/CNM e o quadro situacional dos municípios da Microrregião M. Claros de 2002 a 2009 percebe-se que há indicativos de que existe realmente um *trade-off* entre responsabilidade fiscal e social, no entanto, esse indicativo não prevalece na totalidade dos municípios. Como visto nesta pesquisa, aos melhores Índices de Responsabilidade Fiscal (IRF) correspondem os piores Índices de Responsabilidade Social (IRS), o que foi observado em 25% dos municípios da Microrregião M. Claros. Pode-se inferir que, em regra, se é dada ênfase ao fiscal, há uma tendência para pouca atenção ao social.

E não foi observada apenas essas equivalências do município com melhor IRF *versus* pior IRS, também obteve-se indicativo de que, ao melhor IRF correspondeu melhor IRS e também a situação de que, ao pior IRF correspondeu pior IRS, porque em 25% dos municípios da Microrregião M. Claros que se apresentaram com grande dificuldade de atendimento ao IRF também correspondeu razoável dificuldade no IRS. Destas análises

infere-se que, sem o ajuste fiscal torna-se complexo o gerenciamento de recursos para as áreas sociais em educação e saúde.

Apesar da constatação da existência do *trade-off*, com grande frequência foram encontrados casos de municípios que conseguiram unir responsabilidade fiscal, em atendimento à imposição racional-legal da LRF, com bons resultados na gestão e nas áreas sociais vinculadas à educação e saúde: há indicativos de responsabilidade fiscal aliada à responsabilidade social em 50% dos municípios da Microrregião M.Claros.

Uma observação a ser feita, relaciona-se com os discursos formais das bibliografias manuais, que determinam “tipos ideais” e direcionam o *modus operandi* e os resultados no âmbito pesquisado. Os manuais que embasaram o referencial teórico nesta pesquisa declararam que, na gestão governamental, através de exposições impositivas como idéia geral, o aspecto normativo racional-legal imposto pela LRF sobreporia-se as demais demandas de gestão e social. Em tese, haveria grande dificuldade em relacionar fiscal, social e gestão. Muitas vezes, na prática ocorre uma dissonância entre o que o discurso dos manuais expõem e o que, de fato ocorre.

Nesta pesquisa, restou demonstrado, através da metodologia dos IRFGS/CNM, que na Microrregião de Montes Claros não há similaridade ou correlação positiva entre o contexto fiscal impositivo e a área social. Apresentou-se uma correlação positiva mais forte entre o aspecto fiscal e a gestão. A pesquisa mostrou diferença entre o que os manuais especificam e a parte empírica, visto que em 50% dos municípios pesquisados por meio dos IRFGS/CNM, através da responsabilidade fiscal correspondeu possibilidade de boa atuação na responsabilidade social nas áreas de saúde e educação.

Além da imposição da disciplina fiscal, influências externas e internas também podem afetar o atendimento das responsabilidades. Buscou-se elucidar essas influências através da análise do relacionamento do Índice de Responsabilidade Social (IRS) com as decisões de Políticas Públicas dos gestores da Microrregião M.Claros e o forte relacionamento com suas ideologias políticas. Observou-se que gestores de partidos políticos da base governista ou de apoio situacional tenderam a ser mais zelosos com a área social.

Interessante observar que metade dos prefeitos da microrregião foram reeleitos no pleito de 2004 nas localidades em que o IRS apresentou bons desempenhos percentuais. Por outro lado, a reeleição pode reforçar a ideia de que há presença de corporativismos que facilitam acessos de políticos das bases aliadas às demais esferas governistas e, em consequência acesso às Políticas Públicas sociais. Ainda, conforme preceitua a Teoria da Escolha Racional Pública, há de se considerar que o gestor sempre optará por Políticas

Públicas que tragam retorno pessoal, como no presente caso, em que a reeleição é uma forma de retorno pessoal devido a manutenção do poder.

Ainda que na presença de influências externas ocasionadas pelas características da própria estrutura governamental brasileira e com a cultura de corporativismos, clientelismos, ou de influências internas causadas pela escolha racional do gestor, há de se ressaltar a constatação de que a legalidade, os regramentos burocráticos e procedimentos revelam-se como formas de limitação a desvios das Políticas Públicas que atendam às responsabilidades fiscal, de gestão e social.

Como sugestões de pesquisas futuras, destaca-se o caráter de continuidade presente nesse trabalho para se examinar os IRFGS/CNM nos anos seguintes ao período analisado, objetivando constatar a progressão ou retrocesso dos resultados.

Outra sugestão é de adicionar a este estudo dados colhidos a partir de visitas *in loco*, a fim de serem identificados o retrato locacional e as Políticas Públicas adotadas nos municípios que se destacarem na área fiscal, de gestão e social, ou identificar os entraves que levaram os municípios a apresentarem desempenhos ruins nesses indicadores. Também a análise da essência de cada um dos indicadores seria interessante meio de elucidação para as análises.

E como derradeira sugestão, verificar em outras regiões ou microrregiões a aplicação da presente metodologia afim de se identificar a manutenção ou não dos discursos referenciais dos manuais bibliográficos, positivando-os ou não.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Política e democracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, SP, V. 14, n° 41, p. 69-89, outubro de 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752.pdf>. Acesso em: novembro/2011.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil.** RJ: Editora FGV. 2003.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente.** Revista de Economia Política, vol. 24, n° 1 (93), Janeiro-Março de 2004. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/93-5.pdf>. Acesso em: novembro/2011.

AFONSO, José Roberto R; BARROSO, Rafael. **Uma reforma Esquecida.** Boletim de Desenvolvimento Fiscal, IPEA, 05/11/2007. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/41862038/Lei-de-Responsabilidade-Fiscal>. Acesso em: novembro/2011.

AKB. ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Dossiê da crise.** Novembro de 2008. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>. Acesso em: novembro/2011.

ALENCAR RODRIGUES, Walton. Tribunal de Contas da União. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios.** In: Revista do TCU. Brasília, Ano 35, Número 105, Julho/Setembro de 2005, p. 7. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: julho/2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Democratização do poder mundial: possível, realizável, imaginável ou simplesmente desejável?** 2002. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/936DemocratizPoderMundial.htm>. Acesso em: novembro/011.

ALVES, Carlos H. S.; GUIMARÃES, Márcia A. Antunes. **Considerações acerca da Estrutura Urbana das Pequenas Cidades do Norte de Minas Gerais.** Disponível em: http://www.unimontes.br/arquivos/novidades/2010/Anais_do_I_coloquio/Cidades_Medias_e_pequenas/CO.pdf. Acesso em: outubro/2011.

ARAÚJO, Ana L. G. **As Políticas Públicas na LRF.** 2008. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/23717/politicas-publicas-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: novembro/2010.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n° 40, SP, junho de 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009. Acesso em: dezembro/2010.

ÁVILA, F. B. de S. J. **Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo.** RJ: MEC, 1967.

BALSA, Casimiro M. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem Transnacional.**(Orgs.) Balsa, C. ; Boneti, L. W;Soulet, M. H. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 19ª ed. SP: Saraiva, 1998.

BEHRKEN, L. Mário; RICCI, Rudá. **A Responsabilidade Fiscal e Social.** 2004. Disponível em: <http://www.cultiva.org.br>. Acesso: em janeiro/2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: João Ferreira, Carmem C. Varriale. 9ª ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BORGES, André. **Democracia versus Eficiência**: A teoria da escolha pública. Lua nova, nº 5, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <http://www.senadofederal.org>. Acesso em: agosto/2009.

BRASIL. **LRF. Lei Complementar nº 101/2000 de 04/05/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.028 de 19/10/2000**. Altera Decreto-lei nº 2.848/40, Código Penal, a Lei nº 1.079/50 e o Decreto-lei nº 201/67. Institui Crimes Contra as Finanças Públicas. SP: NDJ, 2000.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17/03/1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria Inter m 163 2001 Atualizada 2010 25ago 2010.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2010_25ago_2010.pdf). Acesso em: novembro/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Instituições e Estado**. 2005. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1522>. Acesso em: julho/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords). **Responsabilização na Administração Pública** (Coletânea). SP: CLAD/Fundap. 2006. Acesso em: julho/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Competição**. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3600>. Acesso em: julho/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial**. 2010. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4459>. Acesso em: julho/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Modelos de Capitalismo**. 2011. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4457>. Acesso em: julho/2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Desenvolvimento**: o mais polêmico dos temas econômicos. Revista de Economia Política. V. 15, nº 4, outubro/dezembro de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Eds.). **América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento**: governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise. RJ: Elsevier, 2009.

CASTEL, Robert. **O mundo e o trabalho (entrevista)**. RJ: ABDE, nº 148, 05/1998. In: MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. SP: Atlas, 2010.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

CIAVATTA FRANCO, Maria. **Quando nós somos o outro**: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. Revista Educação e Sociedade. Ano XXI, nº 72, Agosto de 2000.

CITYBRAZIL. **Turismo e informações**. MAPA, 2010. Disponível em: http://www.citybrazil.com.br/mg/microregiao_detalhe.php?micro=7. Acesso em: janeiro/2012.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros – Edição 2002**. Brasília: CNM, 2002. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em: julho/2009.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros – Edição 2006**. Brasília: CNM, 2006. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em: julho/2009.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros – Edição 2008**. Brasília: CNM, 2008. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em: fevereiro/2012.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros – Edição 2009**. Brasília: CNM, 2010.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **XII Marcha a Brasília em defesa dos municípios**: Alternativas para superar a crise. Brasília. 2009. Disponível em: http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=4. Acesso em fevereiro/2012.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **BOLETIM JURÍDICO. Temas Fundamentais para a Administração Pública Municipal**. Coletânea gestão pública municipal. 2009. Disponível em: www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task. Acesso em: fevereiro/2012.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL. **Estudos Técnicos**. V. 2. Brasília: CNM, 2010. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em: fevereiro/2012.

CROZIER, Michel. *État modeste, État moderne, stratégie pour un autre changement*. In: MATIAS- PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. SP: Atlas, 2010.

CROZIER. **La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública**. Ver. del CLAD, Reforma y Democracia. In: KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social**: Superando Dogmas e Convencionanismos. Tradução: Joaquim O. P.Silva. Coleção Questões Nossa Época. V. 64. Junho de 1998.

CORECON. *World Economic Forum*. Carta IEDI n. 382 - **O Brasil no Mapa da Competitividade Global**. In: The Global Competitiveness Report 2009-10. Disponível em: <http://www.corecon-es.org.br/noticias/1052-carta-iedi-no-382-o-brasil-no-mapa-da-competitividade-global.html>. Acesso em: janeiro/2012.

CPRM. COMPANHIA DE PESQUISAS DE RECURSOS MINERAIS. **Foto aérea n. 44.677. 1:60000**. Brasília: CPRM, 1964. (Foto aérea da região de Montes Claros/MG). Disponível em <<http://www.puc.gov.br>>. Acesso em: setembro/2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. SP: Saraiva, 2003. Disponível em: www.profpito.com/ead6. Acesso em: julho/2011.

DATASUS. **BANCO DE DADOS DO DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: novembro/2011.

DEMO, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. 10ª ed. SP: Papyrus Editora, 2007.

DRAIBE, Sônia, M. **A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais.** In: Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP)/UNICAMP/SP. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>. Acesso em: dezembro/2010.

DRUCKER, Peter, E. **As novas realidades.** In: MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas:** a política orçamentária do Brasil. 5.ed. SP: Atlas, 2010.

ESTEVA, Gustavo. **Desenvolvimento.** In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o Conhecimento Como Poder. Petrópolis: Vozes, 2000. ,

FALEIROS, Vicente de P. **A política social do Estado capitalista:** as funções da previdência e da assistência sociais. SP: Cortez, 1980.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 3ª Ed. revista. SP: Globo, 2001.

FERRAZ, Luciano. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Terceirização de mão de obra no serviço público.** REDAE. nº 8. Bahia: janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.

FINBRA. **FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL.** Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: novembro/2011.

FOLHA *ON LINE*. **Entenda o que é risco-país.** 21/06/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u306262.shtml>. Acesso em: janeiro/2011.

FRIEDMANN, J. **Empowerment:** uma política de desenvolvimento alternativo. Celta: Oeiras. 1996.

FJP. **FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.** Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/home>. Acesso em: novembro/2011.

GAETANI, Francisco. **Políticas de Gestão Pública para o Próximo Governo.** In: Seminário O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa. Brasília, 15/07/2002. TCU, (SEPROG), pp. 79-101. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: julho/2009.

GASTALDI, J. Pretrelli. **Elementos de Economia Política.** SP: Saraiva, 1995.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. RJ: Campus, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. SP: Atlas, 2002.

GOBETTI, Sérgio Wulf. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/135/Gobetti%20-%20Qual%20%C3%83%C2%A9%20a%20real%20taxa%20de%20investimento%20p%C3%83%C2%BAblico%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: novembro/2011.

GOBETTI, Sérgio Wulf. **Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais.** Brasília: ESAF, 2006. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIPremio/sistemas/1tosiXIPTN/1premio_tosi.pdf. Acesso em: novembro/2011.

GOHN, M. G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde e Sociedade V. 13, nº 2, pp. 20-31, 2004. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003. Acesso em: novembro/2011.

GOUVÊA, Raphael Rocha; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional**. STN. Brasília. 2010. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XVPremio/politica/2pfceXVPTN/Tema_3_2.pdf. Acesso em: novembro/2011.

GRAÇA, Eliana M. L. R. F. **Uma década de prioridades ao financeiro**. Brasília: INESC, 2010. Disponível em: <http://blog.inesc.org.br/2010/05/04/lrf-uma-decada-de-prioridade-ao-financeiro/>. Acesso em: novembro/2011.

GUIMARÃES, Roberto P. **O Leviatã encurralado**: continuidade e mudança no papel do Estado na América Latina. Revista de Plan. e Políticas Públicas, nº 4, dezembro de 1990 *In*: MATIAS-PEREIRA, J. Matias. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. SP: Atlas, 2010.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. RJ: J. Olympio, 5ª ed. 1969 (1936).

HOLLANDA FILHO, Sérgio Buarque. Resenha bibliográfica David S. Landes. **A Riqueza e a Pobreza das Nações**. Estudos de Economia. SP: FEA/USP, V. 29, nº 2, 1999. Disponível em: <http://www.estecon.fea.usp.br/index.php/estecon/article/viewFile/491/202>Acesso em: novembro/2011.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2ª ed. SP: Editora Brasiliense, 1989.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: setembro/2009.

IGA. **INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADAS**. Disponível em: http://www.igaonline.com.br/mapas/cgi/IGA_Cartografia/MG_Micro.php. Acesso em: setembro/2009.

IPEA. **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1339&Itemid=68. Acesso em: novembro/2011.

IPEA. **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. IPEADATA. 2012. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: novembro/2011.

IPEA. **Estado, instituições e democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). V. 1. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: julho/2011.

IPEA. CASTRO, J. A. **Políticas Sociais no Brasil no Séc. XXI** (slides). In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra pobreza e desigualdade. Natal/RN. Dez/2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/downloads/arquivosdownlads/conferencias/Jorge%20Abrah%C3%A3o%20de%20Castro.pdf>. Acesso em: janeiro/2011.

IPEA. RENNÓ, Lúcio. **Responsividade e qualidade da democracia**: eleitores e representantes no nível federal. Estado, instituições e democracia: democracia. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). V. 2. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: novembro/2011.

INEP. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA**. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: novembro/2011.

KHAIR, A. Antonio. **LRF: Guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: BNDES, 2000.

KLERING, Luis Roque; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios**. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o primeiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional. 2007. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília (DF).

KLERING, L.R.; GOBETTI, Sérgio Wulff. STRANZ, Eduardo. **Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006**. REDES, Santa Cruz do Sul, V. 12, n. 2, p. 196 - 217, mai./ago. 2007. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/374/233>. Acesso em: novembro/2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: Superando Dogmas e Convencionalismos**. Trad.: Joaquim O. P. Silva. Coleção Questões Nossa Época. V. 64, junho/1998.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como reformar o Estado para enfrentar os Desafios Sociais do Terceiro Milênio**. Revista de Administração Pública, RJ, V. 35, n. 2, p. 119-151, 2001.

LEMOS, M. B.; PEREIRA, F. M. **Cidades médias mineiras: uma visão nacional e regional**. In: Seminário sobre Economia Mineira, 2004, Diamantina. Anais do XI Seminário sobre Economia Mineira, 2004. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2004/textos/D04A007.PDF>. Acesso em: janeiro/2011.

LOPREATO, Francisco L. C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP/SP. N. 119, fev/2006.

MACHADO, E. M. **Política e Política Social**. 1998. Disponível em: http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n1_politica.htm. Acesso em: novembro/2010.

MACHADO, Luiz. **Grandes Economistas VII: Douglass North e o neoinstitucionalismo**. 2007. Disponível em: http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=820&Itemid=114. Acesso em: setembro/2011.

MAFFEZOLLI, L. C. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social. **Políticas Públicas Municipais: Reflexões s/ um padrão de Políticas Sociais Ativas**. In: Cad. FACECA, vol. 13, n.1, CEA, PUC Campinas/SP, 2004.

MAFFEZOLLI, L. C. **Políticas Públicas Locais: Os municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: Cadernos FACECA, vol. 14, n. 2, CEA, PUC Campinas/SP, 2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. SP: Atlas, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. SP: Saraiva, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária do Brasil**. 5.ed. SP: Atlas, 2010.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. SP: Atlas, 2000.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O novo Estado Regulador no Brasil**. SP: Ed. Catavento, 2007.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 29ª Ed. SP: Malheiros Editores, 2004.

MENESES, Anelise Florencio de; OLIVEIRA, Fabiana Helcias; PETER, Maria da Glória Arrais. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Implicações nos Indicadores Sociais Municipais**. 2007. Disponível em: <http://www.Congressosp.Fipecafi.Org/Artigos102010/252.Pdf>. Acesso em: novembro/2011.

MERRIEN, Francoin-Xavier. **Estado Social**. In: HISPANHA, Pedro; *et all.* (Org.) Dicionário Internacional de Economia. Coimbra: Ed. Almedina, 2009.

MILAN. Marcelo. **Estado, Acumulação de Capital e Subdesenvolvimento no Brasil**. SP: Instituto de Pesquisas Econômicas. USP. 2002. Disponível em <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/teses/usp/Milan.pdf>. Acesso em: dezembro/2010.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.011 de 15/01/2004**. Dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual, altera a Lei nº 14.172, de 15/01/2002, que cria o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15011&comp=&ano=2004&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: agosto/2010.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)**. Governo de Minas. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Belo Horizonte, 2003-2007. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/arquivos/pmdi_saibamais.pdf. Acesso em: agosto/2010.

MINAS GERAIS. **TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE)**. Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/index.html>. Acesso em: janeiro/2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo e; MORAES, Sílvio Freire de. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Finanças Públicas Democráticas**. RJ: Renovar, 2001.

MORIN, Edgard. **El astro errante**. In: KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: Superando Dogmas e Convencionalismos. Trad. Joaquim O. P. Silva. Coleção Questões Nossa Época. V. 64. jun. 1998.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho, SANTANA, Jair Eduardo, FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MULLER, Charles C. A Racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. Revista de Economia Rural, 21 (2): 157-172, abr./jun.1983. In MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária do Brasil**. 5.ed. SP: Atlas, 2010.

NANDY, Assis. **Estado**. In: SACHS, Wolfgang (ed). **Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o Conhecimento Como Poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS. Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed. Atual. 2003.

NASCIMENTO, E. R; SOUZA, A. F. **Uma Breve Análise da Evolução do Balanço de Pagamento no Brasil**. 2006. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196954731.pdf. Acesso em: janeiro/2011.

NÓBREGA, Marcos. LRF e Leis Orçamentárias. In: ARAÚJO, Ana L. G. **As Políticas Públicas na LRF**. 2008. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/23717/politicas-publicas-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: novembro/2010.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. RJ: Jorge Zanan Editor, Brasília, DF: ENAP, 2003.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD. **Human Development Report** (Relatório do Desenvolvimento Humano). 2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/>. Acesso em: fevereiro/2012.

PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Funcep/ENAP, 1986. In: MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária do Brasil**. 5.ed. SP: Atlas, 2010.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidades Norte-mineiras: entre o urbano e o rural**. Uberlândia: UFU/Uberlândia. 2004. Disponível em: <http://www.cibergeo.org>. Acesso em: setembro/2007.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade Média e Região: o significado de Montes Claros no norte de Minas Gerais**. Uberlândia: UFU/Uberlândia. Tese de doutorado. 2007. Disponível em: http://www.ig.ufu.br/sites/ig.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/anete_pereira.pdf. Acesso em: novembro/2011.

PIRES, Luciano. **Escalada na despesa com pessoal se intensifica a partir de 2003 e faz salários dos servidores mudarem de patamar**. Brasília: Correio Braziliense, 10 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/01/10/economia,i=165578/ESCALADA+NA+DESPESA+COM+PESSOAL+SE+INTENSIFICA+A+PARTIR+DE+2003+E+FAZ+SALARIOS+DOS+SERVIDORES+MUDAREM+DE+PATAMAR.shtml>. Acesso em: março/2011.

PUTNAM, Robert D. *Para fazer que a democracia funcione*. In: KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: Superando Dogmas e Convencionanismos**. Trad: Joaquim O. P. Silva. Col. Questões Nossa Época. V. 64. 06/1998.

REIS, C. N.; PINHEIRO, L.; RIBEIRO L.; OLIVEIRA, M. **Ajuste fiscal e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco Mundial**. R. OÍDLES. Vol 1, nº 2. Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/oidles/02/Reis.htm>. Acesso em: dezembro/2010.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. SP: Atlas, 1994.

RICCI, Rudá. **Lei de Responsabilidade Social no Brasil: Agora é para valer**. 2004. Disponível em: <http://www.institutorepublica.org.br/downloads/lrs.final.pdf>. Acesso em: agosto/2009.

RICCI, Rudá. **O Porquê de uma Lei de Responsabilidade Social no Brasil**. 2004. Disponível em: <http://www8.pr.gov.br/portals/portal/educacaofiscal/Políticas+Públicas/leideresponsabilizadesocialL.Políticas+Públicas>. Acesso em: agosto/2009.

RICCI, Rudá. **Para se contrapor ao Estado-facilitador**. Revista Espaço Acadêmico. Nº 33 Fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm>. Acesso em: agosto/2009.

RIO DE JANEIRO. REVISTA TCMRJ. **10 Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tribunal de Contas do Município do RJ. Ano XXVII. Nº 45. Set./2010 - ISSN 2176-719X. Disponível em <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4916/RevTCMRJ45.pdf>. Acesso em: janeiro/2012.

ROBLES, Gustavo A. Prado. *El Pensamiento Económico de Douglass C. North*. Revista Laissez-Faire, nº. 9, setembro de 1998, pp. 13-32. Disponível em: <http://fce.ufm.edu/publicaciones/laissezfaire/09/prado.pdf>. Acesso em: setembro/2011.

ROCHA, Rudi. **As novas demandas por políticas sociais na América Latina**. SP: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008.

20 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/>. Acesso em: agosto/2011.

RODRIGUES, Luciene. **A Formação econômica do Norte de Minas e o período recente**. In: OLIVEIRA, M. F. M. de; RODRIGUES, Luciene (Org.). Montes Claros: Editora Unimontes, 2000.

RODRIGUES, Luciene; GONÇALVES, Maria Elizete; SOUZA, Sara Gonçalves Antunes de; TEIXEIRA, Gilmar Emília. **Especificidades setoriais dos municípios do Norte de Minas: um instrumento para o desenvolvimento setorial e regional**. In: Cad. BDMG, BH: O Lutador, n. 10, abril de 2005. Disponível em: http://www5.bdmg.mg.gov.br/estudos/arquivo/cadernos/Canerno_10_BDMG.pdf. Acesso em: agosto/2011.

ROSADO, Patrícia L.; ROSSATO, Marivane Vestena; LIMA, João Eustáquio. **Análise do Desenvolvimento Socioeconômico das Microrregiões de MG**. V. 40, nº 02, Abril – Junho de 2009. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1131. Acesso em: janeiro/2011.

RUA, M. das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Disponível em: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. Acesso em: setembro/2010.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A teoria das Finanças Públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes**. SP: Mandacaru, 2001.

SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1994.

SCAFF, F.; CONTI, J. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência**. Brasília: Ed. IBDF. 2010.

SCHIOCHET, Walmor. **Políticas Públicas**. In: HISPANHA, Pedro; et all.(org) Dicionário Internacional de Economia. Coimbra: Ed. Almedina, 2009.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. **J.O uso dos métodos comparativos nas Ciências Sociais**. Caderno Social. RS: V.9, 1998.

SCHMITTER, Phillippe. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Pres, 1971. In MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária do Brasil**. 5.ed. SP: Atlas, 2010.

STN. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Pesquisa por Município**. Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp. Acesso em: novembro/2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. SP: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. SP: Atlas, 2002.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro. **Estudo dos Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Estados Brasileiros**. 2010. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos52005/472.pdf>. Acesso em: fevereiro/2012.

SOUZA, Nilson Araújo. **Crise Econômica**. SP: Quilombo, 1982, p. 06. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/lgs-ens/15.htm>. Acesso em: julho/2010.

- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. *In*: Sociologias, n. 16, jun/2006.
- SOUZA, Celina. **Coalizões Eleitorais e Ajuste Fiscal nos Estados Brasileiros**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 22, n.º. 63, 2007.
- SOUZA, Celina. **A nova gestão pública**. *In*: A gestão pública: desafios e perspectivas. Salvador: Cadernos FLEM, n. 1, 2003.112 p.
- SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/area-SUDENE.pdf>. Acesso em: fevereiro/2012.
- TAYLOR, R. C. R.; HALL, Peter A. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Revista Lua Nova, n.º 58, 2003.
- TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR-BA. 2002. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a.../03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: novembro/2010.
- TEIXEIRA, Alberto. **LRF**: A Transparência como Princípio. REVISTA TCMRJ. Tribunal de Contas do Município do RJ. Ano XXVII. N.º 45. Set/2010.
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. SP: Revista dos Tribunais. 1982.
- THOMPSON JR., Arthur A.; FORMBY, John P. **Economics of the firm theory and practice**. *In*: MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. SP: Atlas, 2010.
- TOLEDO JÚNIOR, Flávio Cruz; et all. **LRF**: comentada artigo por artigo. SP: NDJ, 2001.
- TRIGO PEREIRA. **A teoria da escolha pública (public choice)**: uma abordagem neoliberal? Análise Social, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em: outubro/2011.
- UNB. UNIVERSIDADE DE BRASILIA. **Introdução a Economia**. Dicionário de Economia. 2012. <http://vsites.unb.br/face/eco/inteco/paginas/dicionarioa.html>. Acesso em: novembro/2011.
- VIANNA, Maria L. T. W. **Em Torno do Conceito de Política Social**: Notas Introdutórias. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em: setembro/2010.
- VIDAL, F. B. **As agonias do desenvolvimentismo e o (des)ajuste social no Brasil do Real**. Bahia Análise & Dados. Salvador; V. 16, N. 4, p. 525-539, jan./mar. de 2007.
- WEBER, Max. **Textos selecionados**. Diversas traduções. Revisão de Cássio Gomes. 2011. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/9916796/Max-Weber-Textos-Selecionados>. Acesso em: janeiro/ 2011.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1994.
- ZILBOVICIUS, Mauro. **Responsabilidade Fiscal x Social**: a falsa escolha. *In*: Valor econômico. Opinião, p. A10, 5/abril/2001. Disponível em: <http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=26&newcod=394>. Acesso em: dezembro/2010.

APÊNDICE A - Evolução IRFGS/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Evolução IRFGS/CNM da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Município | 2002 | 2006 | 2008 | 2009 |
| Montes Claros | 0,503 | 0,505 | 0,528 | 0,527 |
| Brasília de Minas | 0,519 | 0,517 | 0,518 | 0,503 |
| Campo Azul | 0,446 | 0,483 | 0,520 | 0,483 |
| Capitão Enéas | 0,422 | 0,501 | 0,518 | 0,487 |
| Claro dos Poções | 0,523 | 0,501 | 0,521 | 0,507 |
| Coração de Jesus | 0,497 | 0,457 | 0,488 | 0,419 |
| Francisco Sá | 0,479 | 0,427 | 0,511 | 0,464 |
| Glaucilândia | 0,570 | 0,505 | 0,494 | 0,471 |
| Ibiraçu | 0,474 | 0,507 | 0,514 | 0,514*** |
| Japonvar | 0,489 | 0,498 | 0,502 | 0,492 |
| Juramento | 0,557 | 0,499 | 0,499 | 0,499*** |
| Lontra | 0,484 | 0,467 | 0,476 | 0,530 |
| Luislândia | 0,478 | 0,509 | 0,447 | 0,449 |
| Mirabela | 0,457 | 0,490 | 0,515 | 0,488 |
| Patis | 0,499 | 0,530 | 0,500 | 0,444 |
| Ponto Chique | 0,455 | 0,505 | 0,515 | 0,501 |
| São João da Lagoa | 0,513 | 0,539 | 0,512 | 0,457 |
| São João da Ponte | 0,482* | 0,513 | 0,487 | 0,501 |
| São João do Pacuí | 0,493 | 0,518 | 0,518** | 0,439 |
| Ubái | 0,496 | 0,486 | 0,495 | 0,489 |
| Varzelândia | 0,523 | 0,489 | 0,469 | 0,440 |
| Verdelândia | 0,545 | 0,489 | 0,482 | 0,457 |
| MÉDIA | 0,496 | 0,497 | 0,501 | 0,477 |
| MÉDIA BRASIL | 0,498 | 0,488 | 0,493 | 0,561 |
| MÉDIA M.GERAIS | 0,502 | 0,510 | 0,524 | 0,502 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

* Ajustes realizados para fins comparativos 2003

** Ajustes realizados para fins comparativos 2006

*** Ajustes realizados para fins comparativos 2008

APÊNDICE B - Evolução IRF/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Evolução IRF da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Município | IRF 2002 | IRF 2006 | IRF 2008 | IRF 2009 |
| Montes Claros | 0,478 | 0,501 | 0,468 | 0,475 |
| Brasília de Minas | 0,552 | 0,482 | 0,517 | 0,494 |
| Campo Azul | 0,381 | 0,486 | 0,558 | 0,482 |
| Capitão Enéas | 0,406 | 0,432 | 0,494 | 0,442 |
| Claro dos Poções | 0,571 | 0,513 | 0,496 | 0,459 |
| Coração de Jesus | 0,578 | 0,523 | 0,452 | 0,419 |
| Francisco Sá | 0,490 | 0,470 | 0,544 | 0,506 |
| Glaucilândia | 0,549 | 0,490 | 0,487 | 0,433 |
| Ibiracatu | 0,521 | 0,482 | 0,502 | 0,502*** |
| Japonvar | 0,487 | 0,506 | 0,516 | 0,482 |
| Juramento | 0,480 | 0,499 | 0,516 | 0,516*** |
| Lontra | 0,558 | 0,515 | 0,494 | 0,497 |
| Luislândia | 0,498 | 0,497 | 0,484 | 0,413 |
| Mirabela | 0,460 | 0,463 | 0,472 | 0,470 |
| Patis | 0,483 | 0,531 | 0,569 | 0,575 |
| Ponto Chique | 0,439 | 0,507 | 0,490 | 0,536 |
| São João da Lagoa | 0,531 | 0,530 | 0,566 | 0,508 |
| São João da Ponte | 0,490* | 0,513 | 0,523 | 0,527 |
| São João do Pacuí | 0,548 | 0,509 | 0,509** | 0,481 |
| Ubaí | 0,527 | 0,493 | 0,535 | 0,476 |
| Varzelândia | 0,499 | 0,446 | 0,484 | 0,452 |
| Verdelândia | 0,497 | 0,451 | 0,542 | 0,438 |
| MÉDIA MIC MClaros | 0,502 | 0,493 | 0,510 | 0,478 |
| MÉDIA BRASIL | 0,483 | 0,480 | 0,496 | 0,499 |
| MÉDIA M.GERAIS | 0,484 | 0,487 | 0,514 | 0,484 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

* Ajustes realizados para fins comparativos 2003

** Ajustes realizados para fins comparativos 2006

*** Ajustes realizados para fins comparativos 2008

APÊNDICE C - Evolução IRG/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Evolução IRG da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Município | IRG 2002 | IRG 2006 | IRG 2008 | IRG 2009 |
| Montes Claros/MG | 0,539 | 0,510 | 0,604 | 0,597 |
| Brasília de Minas/MG | 0,511 | 0,516 | 0,506 | 0,440 |
| Campo Azul/MG | 0,436 | 0,463 | 0,508 | 0,359 |
| Capitão Enéas/MG | 0,422 | 0,575 | 0,545 | 0,544 |
| Claro dos Poções/MG | 0,521 | 0,514 | 0,493 | 0,436 |
| Coração de Jesus/MG | 0,516 | 0,400 | 0,528 | 0,395 |
| Francisco Sá/MG | 0,543 | 0,394 | 0,532 | 0,394 |
| Glaucilândia/MG | 0,555 | 0,454 | 0,427 | 0,350 |
| Ibiracatu/MG | 0,506 | 0,505 | 0,480 | 0,480*** |
| Japonvar/MG | 0,500 | 0,496 | 0,473 | 0,388 |
| Juramento/MG | 0,640 | 0,449 | 0,514 | 0,514*** |
| Lontra/MG | 0,485 | 0,479 | 0,492 | 0,529 |
| Luislândia/MG | 0,485 | 0,462 | 0,381 | 0,362 |
| Mirabela/MG | 0,460 | 0,474 | 0,529 | 0,395 |
| Patis/MG | 0,489 | 0,476 | 0,501 | 0,344 |
| Ponto Chique/MG | 0,448 | 0,504 | 0,529 | 0,379 |
| São João da Lagoa/MG | 0,526 | 0,458 | 0,387 | 0,352 |
| São João da Ponte/MG | 0,554* | 0,490 | 0,522 | 0,477 |
| São João do Pacuí/MG | 0,488 | 0,517 | 0,517** | 0,316 |
| Ubaí/MG | 0,518 | 0,426 | 0,505 | 0,491 |
| Varzelândia/MG | 0,647 | 0,509 | 0,453 | 0,399 |
| Verdelândia/MG | 0,588 | 0,506 | 0,440 | 0,393 |
| MÉDIA MIC M.Claros | 0,515 | 0,481 | 0,493 | 0,417 |
| MÉDIA BRASIL | 0,521 | 0,444 | 0,441 | 0,476 |
| MÉDIA M.GERAIS | 0,485 | 0,553 | 0,508 | 0,569 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

* Ajustes realizados para fins comparativos 2003

** Ajustes realizados para fins comparativos 2006

*** Ajustes realizados para fins comparativos 2008

APÊNDICE D - Evolução IRS/CNM da Microrregião M.Claros (2002 a 2009)

| Evolução IRS da MIC M.Claros - 2002 a 2009 | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Município | IRS 2002 | IRS 2006 | IRS 2008 | IRS 2009 |
| Montes Claros | 0,491 | 0,506 | 0,512 | 0,510 |
| Brasília de Minas | 0,495 | 0,553 | 0,531 | 0,575 |
| Campo Azul | 0,521 | 0,501 | 0,495 | 0,609 |
| Capitão Enéas | 0,438 | 0,496 | 0,515 | 0,474 |
| Claro dos Poções | 0,476 | 0,475 | 0,574 | 0,627 |
| Coração de Jesus | 0,398 | 0,450 | 0,484 | 0,442 |
| Francisco Sá | 0,406 | 0,417 | 0,459 | 0,491 |
| Glaucilândia | 0,606 | 0,571 | 0,567 | 0,630 |
| Ibiracatu | 0,395 | 0,535 | 0,561 | 0,561*** |
| Japonvar | 0,482 | 0,492 | 0,516 | 0,606 |
| Juramento | 0,553 | 0,548 | 0,467 | 0,467*** |
| Lontra | 0,409 | 0,408 | 0,444 | 0,564 |
| Luislândia | 0,450 | 0,567 | 0,475 | 0,572 |
| Mirabela | 0,450 | 0,532 | 0,543 | 0,599 |
| Patis | 0,525 | 0,584 | 0,430 | 0,414 |
| Ponto Chique | 0,477 | 0,503 | 0,527 | 0,587 |
| São João da Lagoa | 0,482 | 0,629 | 0,585 | 0,512 |
| São João da Ponte | 0,404* | 0,537 | 0,414 | 0,499 |
| São João do Pacuí | 0,442 | 0,528 | 0,528** | 0,519 |
| Ubaí | 0,444 | 0,539 | 0,446 | 0,498 |
| Varzelândia | 0,421 | 0,512 | 0,470 | 0,469 |
| Verdelândia | 0,551 | 0,511 | 0,464 | 0,541 |
| MÉDIA MIC M.Claros | 0,472 | 0,518 | 0,499 | 0,537 |
| MÉDIA BRASIL | 0,467 | 0,521 | 0,520 | 0,520 |
| MÉDIA M.GERAIS | 0,485 | 0,553 | 0,549 | 0,569 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos dados CNM (2010).

* Ajustes realizados para fins comparativos 2003

** Ajustes realizados para fins comparativos 2006

*** Ajustes realizados para fins comparativos 2008