

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

DESENVOLVIMENTO SOCIAL, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E
ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DOS GASTOS SOCIAIS NO
MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS (MG)

Marlúcia Araújo Tolentino

Montes Claros (MG)

2006

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

DESENVOLVIMENTO SOCIAL, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E
ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DOS GASTOS SOCIAIS NO
MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS (MG)

Marlúcia Araújo Tolentino

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Banca Examinadora constituída, em 09 de maio de 2006, pelos professores:

Profa. Dra. Luciene Rodrigues (UNIMONTES) – Orientadora

Prof. Dr. Luiz Antônio de Matos Macedo (UFMG)

Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso (UNIMONTES)

Montes Claros (MG)

2006

Tolentino, Marlúcia Araújo.

T575d Desenvolvimento social, lei de responsabilidade fiscal e orçamento público : uma análise dos gastos sociais no município de Montes Claros (MG) / Marlúcia Araújo Tolentino. – 2006.
177 f. ; il.

Bibliografia : f. 173-177

Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, 2006.

“Orientadora Profa. Dra. Luciene Rodrigues, Unimontes”.

1. Desenvolvimento social. 2. Lei de responsabilidade fiscal. 3. Orçamento público – Montes Claros (MG) – Brasil. 4. Finanças públicas – Minas Gerais. I. Universidade Estadual de Montes Claros. II. Título.

CDD 336.8151

Catálogo elaborada por Maria Gorete de Jesus Coutinho Cordeiro – CRB/6 - 1.932

DEDICATÓRIA

**Aos meus filhos, Hebert, Adriana e Cláudia,
em especial a minha neta, Izadora, por serem
minha motivação primeira para buscar a
realização dos sonhos.**

**A minha irmã-mãe Chiquita (in memoriam)
por me amar, preparar e fortalecer,
cuidando de mim como se
filha sua eu fosse.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, minha fonte primeira de luz, proteção e força para enfrentar, contornar ou simplesmente não resistir aos obstáculos que surgiram e surgirão ao longo de toda a minha vida.

A minha irmã-mãe, Chiquita, minha primeira grande mestra, que, mais do que nunca, permanece viva e presente em mim, agradeço pelo imenso legado de amor, firmeza e principalmente legado de fé em Deus, fé nas pessoas e fé em mim.

Aos meus filhos, Hebert, Adriana e Cláudia, pelo amor, incentivo, carinho, presteza e enorme paciência para comigo por todo o tempo. Especialmente agradeço a minha neta, Izadora, por existir entre nós, ser fonte maior de alegria e motivo para continuar sonhando.

O meu agradecimento e homenagem especial à Professora Dra. Luciene Rodrigues que, com a simplicidade, amizade, alegria e predisposição que caracterizam os doutores sábios, conduziu-me pelas sendas da pesquisa, proporcionando-me uma orientação efetiva na elaboração desta dissertação, a despeito dos sofrimentos com acidentes e perda familiar pelos quais passou nesse percurso. Agradeço-lhe, especialmente, pelo belíssimo exemplo de vida, coragem, capacidade de superação e de profissionalismo que dá a todos nós.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social os meus agradecimentos por me desvelarem as cortinas do mundo passado/presente e pelas contribuições sedimentares formadoras de minha mais valiosa jóia: o conhecimento.

Aos colegas de mestrado agradeço por me enriquecerem, durante os debates em sala de aula, com suas colocações, argumentos, visões e “viagens” pelos mundos da sociologia e serviço social, da geografia e história, da lingüística e comunicação, do direito, administração e economia. Muito aprendi com todos. Obrigada.

À amiga Professora Ms. Maria Railma Alves a minha enorme gratidão pela amizade, incentivo, aconselhamentos e esclarecimentos que me prestou, sempre que precisei, antes e durante este mestrado. Sou muito grata, ainda, às Professora Ms. Geralda Eliana Veloso Lopes de Sá, Professora Letícia de Freitas Cardoso Freire e ao Professor Gileno Ronaldo da Silva por terem acreditado em mim e me indicado para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS). Em especial, agradeço à Professora Ms. Simone Viana Duarte, que não só me indicou para o mestrado, como também me proporcionou orientação metodológica na elaboração da proposta de estudo para participar da seleção do PPGDS.

Aos meus colegas de trabalho na Divisão de Pessoal da Unimontes agradeço pelo incentivo e companheirismo. Especialmente agradeço à Maria José Oliveira Soares, minha querida amiga Zezé, pela compreensão, amizade e apoio a mim dispensados sempre, em especial durante a realização desta dissertação.

Agradeço a minha sobrinha Jane Adriane Gandra por sua solicitude e as minhas sobrinhas Sheyla Tolentino e Leila Tolentino por terem feito com eficiência a crítica do conteúdo de minha proposta de estudo, contribuindo para meu ingresso neste mestrado. Agradeço à Ruth Tolentino, por dizer-me, primeiro, que eu tinha de fazer a pós-graduação Lato Sensu e, depois, que eu tinha de fazer o mestrado. Obrigada minha irmã. Você foi sábia.

Por fim, agradeço aos demais familiares, amigos, amigas e instituições que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta dissertação.

EPÍGRAFE

“Os estudos devem ter por finalidade a orientação do espírito, para que possamos formular juízos firmes e verdadeiros sobre todas as coisas que se lhe apresentam.”

René Descartes

TOLENTINO, Marlúcia Araújo. Desenvolvimento Social, Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público: uma análise dos gastos sociais no município de Montes Claros, 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social), Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Minas Gerais (BR).

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a partir de 04 de maio de 2000, alterou as normas de finanças públicas brasileiras, ao estabelecer um elenco de restrições, condições e limites para a execução orçamentária, visando, principalmente, ao equilíbrio fiscal e à redução da dívida pública. Em face da política fiscal de contenção de gastos estabelecida por essa Lei, este estudo teve por objetivo geral analisar, no orçamento público, o comportamento dos gastos correntes e investimentos nas áreas sociais de educação e cultura, saúde e saneamento, previdência e assistência social, habitação e urbanização, meio ambiente e agricultura da administração direta de Montes Claros (MG), no período *ex ante* e *ex post* à LRF, compreendendo os anos de 1996 a 2004, tendo em vista que esse município é pólo regional norte-mineiro e seus gastos públicos são relevantes para o desenvolvimento social na região. Os valores da previsão e execução dos gastos, em cada área, foram coletados nas Leis Orçamentárias Anuais, balanços públicos e demais relatórios contidos nas prestações de contas do município, sendo analisados por meio da estatística descritiva. Neste estudo, constatou-se que, de modo geral, em valores nominais, houve crescimento contínuo dos gastos públicos sociais e não sociais, no período de 1996–2004. Todavia, em valores constantes do ano-base de 1996, os gastos sociais decresceram a partir da edição da LRF e, em contraposição, os gastos com o serviço da dívida e com outras áreas cresceram tanto em termos de proporção do orçamento realizado quanto em taxas de crescimento. Observou-se, ainda, que, em valores constantes, o montante da dívida pública diminuiu no período de 1999 a 2004 e que, relativamente a outras instâncias federativas, o município de Montes Claros tem baixo nível de endividamento. Concluindo, as hipóteses deste trabalho foram corroboradas no sentido de que: (a) a partir das condições, limites e restrições rigorosos, contidos nos dispositivos da LRF, observou-se a redução dos gastos sociais em proporção do orçamento realizado no período *ex post* à LRF e (b) excetuando-se os anos de 2002/2003, o município obteve não só superávit primário, como também superávit nominal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, gasto social, dívida pública, equilíbrio fiscal, orçamento público.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Act – *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)* – from May 04, 2000, modified the Brazilian public finance rules, establishing a set of conditions, restrictions and limits to budgetary execution, particularly in order to promote the fiscal matching and reduce the public debt. In the face of the fiscal policy for expenditure contention established by this Act, this study was mainly aimed at analyzing, in the public budget, the behavior of the current expenses and investments on social areas such as education and culture, health and sanitation, social security and social assistance, dwellings and urbanization, environment and agriculture made by the first-level administration of Montes Claros city, in the *ex ante* and *ex post* period to the LRF, from 1996 to 2004, once this city is a key regional center in the North of Minas Gerais State, Brazil, and its public expenses are relevant to the social development in this region. The budget forecasting values and execution of expenses for each area were collected from Annual Budgetary Laws, public financial statements and other city's accounting records; these values were analyzed on a descriptive statistics approach. The study herein showed that, in general, in nominal values, there was a continuous growth of both social and non-social public expenses during the 1996-2004 periods. However, in constant values to the 1996 base year, social expenses decreased since the enforcement of the LRF and, on the other hand, the expenses with debt service and other areas increased both as in terms of the budget realization value's proportion as in terms of growth rates. This study also showed that, in constant values, the sum of the public debt decreased in the period from 1999 to 2004, and, when compared to other federative instances, Montes Claros city has a low level of indebtedness. It is concluded that the hypotheses of this work have been confirmed in the sense that: (a) from the rigorous conditions, limits and restrictions introduced by the LRF, social expenses reduction has been observed, in ratio of the budget carried out through the *ex post* period to the LRF and (b) excepting the 2002/2003 periods, Montes Claros city obtained not only primary surplus but also nominal surplus.

Keywords: Fiscal Responsibility Act, social expense, public debt, fiscal matching, public budget.

LISTA DE SIGLAS

ADENE	- Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ALCA	- Área de Livre Comércio das Américas
ALMG	- Assembléia Legislativa de Minas Gerais
AMF	- Anexos de Metas Fiscais
ARO	- Antecipação Orçamentária
ASEAN	- Associação Nacional de Nações do Sudeste Asiático
BCP	- Benefício de Prestação Continuada
BEA	- Budget Enforcement Act
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEI	- Zona de Livre Comércio do Leste Europeu
CEMD	- Cronograma de Execução Mensal de Desembolso
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina
CGU	- Controladoria Geral da União
CODEVASF	- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COPOM	- Comitê de Política Monetária
EU	- União Européia
EUA	- Estados Unidos
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIG.	- Figura
FJP	- Fundação João Pinheiro
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social

FNS	- Fundo Nacional de Saúde
FPE	- Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GRAF.	- Gráfico
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IED	- Investimentos Externos Diretos
IGA	- Instituto de Geociências Aplicadas
IGP-DI	- Índice Geral de Preço — Disponibilidade Interna
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
IUPRJ	- Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei de Orçamento Anual
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MBA	- Metas Bimestrais de Arrecadação
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MF	- Ministério da Fazenda
MG	- Minas Gerais
MOG	- Ministério de Orçamento e Gestão
NAFTA	- Acordo Norte-Americano de Livre Comércio
ONU	- Organização das Nações Unidas
PEA	- População Economicamente Ativa
PEF	- Programa de Estabilidade Fiscal
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFM	- Programação Financeira Mensal
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
PREVMOC	- Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros
PROBASE	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

PRONURB	- Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
RCL	- Receita Corrente Líquida
RGF	- Relatório de Gestão Fiscal
RMV	- Renda Mensal Vitalícia
RMN	- Região Mineira do Nordeste
SEF	- Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais
SELIC	- Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SEPLAG	- Secretaria de Estado do Planejamento de Minas Gerais
SETUR	- Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais
SOF	- Secretaria de Orçamento Federal
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	- Sistema Único de Saúde
TAB.	- Tabela
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 -	Área de Abrangência da SUDENE.....	59
Figura 2 -	Macrorregiões do Estado de Minas Gerais.....	60
Figura 3 -	Microrregiões do Norte de Minas.....	62
Figura 4 -	Localização geográfica do município de Montes Claros.....	70

GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Destino das Receitas Primárias do Governo Central 2001—2002.....	123
Gráfico 2 -	Despesas com Juros e Gastos Sociais Diretos (Contributivo e Não Contributivo), Valores Correntes (Milhões de Reais) e Variação Percentual (%)......	124
Gráfico 3 -	Resultado Primário do Setor Público Consolidado – Fluxo de 12 meses em % do PIB.....	125
Gráfico 4 -	Receitas e despesas realizadas em proporção do orçamento previsto pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em mil Reais correntes.....	138
Gráfico 5 -	Orçamento previsto e realizado pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996.....	141
Gráfico 6 -	Execução dos gastos sociais realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes, ano-base 1996.....	144
Gráfico 7 -	Execução dos gastos em outras funções, realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes, ano-base de 1996.....	145

Gráfico 8 -	Gastos públicos por principais grupos de gastos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996.....	146
Gráfico 9 -	Variações percentuais médias dos gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), no período <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> à LRF, em valores monetários constantes de 1996.....	147
Gráfico 10-	Variações percentuais de crescimento anual dos gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996.....	148
Gráfico 11-	Gastos públicos como proporção do orçamento realizado pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes, ano-base 1996.....	149
Gráfico 12-	Previsão e execução do serviço da dívida pública pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996.....	154
Gráfico 13-	Execução do serviço da dívida pública pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em proporção da previsão orçamentária, em valores monetários constantes de 1996.....	155
Gráfico 14-	Divida Fundada Interna da administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em reais correntes e em valores monetários constantes de 1996.....	156
QUADROS		
Quadro 1 -	Microrregiões do Norte de Minas.....	61

LISTA DE TABELAS

1 - População residente do município de Montes Claros (MG), 1970, 1980, 1991, 2000, 2002, 2003.....	74
2 - População residente nos municípios centrais das microrregiões norte-mineiras, 1970, 1980, 1991, 2000, 2002, 2003.....	75
3 - Valor Adicionado corrente, por setores de atividades econômicas do município de Montes Claros (MG), 1999–2002 (R\$1000)	75
4 - Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado nos municípios centrais das microrregiões do Norte de Minas, 1999–2002.....	76
5 - População ocupada por setores econômicos nos centros microrregionais norte-mineiros, 2000.....	77
6 - Arrecadação municipal do município de Montes Claros (MG), 1999–2003.....	78
7 - Arrecadação dos centros microrregionais norte-mineiros, 1999–2003.....	79
8 - Índices de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000.....	80
9 - Indicadores de renda, pobreza e desigualdade dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000.....	82
10- Indicadores de longevidade, mortalidade e fecundidade dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000.....	83
11- Nível educacional da população jovem dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000.....	85
12- Nível educacional da população adulta (25 anos ou mais) dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000.....	86
13- Acesso da população aos serviços básicos nos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000.....	87

14-	Previsão orçamentária das receitas da administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004 – (Mil R\$ correntes).....	134
15-	Receitas realizadas pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004 - (Mil R\$ correntes).....	134
16-	Previsão orçamentária das despesas na administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004 - (Mil R\$ correntes).....	135
17-	Despesas realizadas pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004 - (Mil R\$ correntes).....	135
18-	Previsão e execução orçamentária na administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004 - (Mil R\$ correntes) e (%).....	137
19-	Resultado da execução orçamentária da administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004 - (Mil R\$ correntes).....	139
20-	Resultado da previsão e execução orçamentária pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996, (Milhares).....	140
21-	Gastos públicos por funções sociais realizados pela administração direta do município de Montes Claros, (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996 (Milhares).....	142
22-	Gastos públicos realizados com outras funções pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em valores monetários constantes de 1996 (Milhares).....	143
23-	Gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), por categoria econômica, 1996—2004 (Mil R\$ correntes).....	150
24-	Gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, por categoria econômica, em valores monetários constantes de 1996 (Milhares).....	151
25-	Gastos com pessoal e encargos sociais realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996—2004, em proporção da Receita Corrente Líquida (Mil R\$ correntes).....	152
26-	Previsão e execução do gasto com o serviço da dívida pública pela administração direta do município de Montes Claros, 1996—2004.....	154

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	DESENVOLVIMENTO E CAPITALISMO DEPENDENTE NO BRASIL	25
2.1	Algumas concepções teóricas contemporâneas do desenvolvimento.....	26
2.1.1	Concepções de desenvolvimento no pensamento exterior.....	28
2.1.2	Concepções de desenvolvimento no pensamento social brasileiro.....	34
2.1.3	A teoria do desenvolvimento dependente-associado.....	38
2.2	Desenvolvimento do capitalismo dependente no Brasil.....	40
2.2.1	O desenvolvimentismo brasileiro.....	43
2.2.2	A nova dependência do capital globalizado.....	48
3	DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS.....	57
3.1	Contexto regional de Montes Claros: O Norte de Minas.....	58
3.1.1	Formação do Norte de Minas.....	62
3.1.2	Intervenção do Estado e as transformações capitalistas.....	66
3.2	Montes Claros como pólo regional.....	69
3.2.1	Origens e formação socioeconômica de Montes Claros.....	71
3.2.2	Montes Claros em comparação a outros centros microrregionais norte-mineiros	73
4	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E ORÇAMENTO PÚBLICO....	90
4.1	Fundamentos da política fiscal.....	93
4.1.1	Teorias de finanças públicas.....	94

4.2	A Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto das reformas do Estado brasileiro.....	101
4.3	O orçamento público e as inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	104
4.3.1	As receitas públicas.....	108
4.3.2	As despesas públicas.....	110
4.3.3	A dívida pública.....	113
4.3.4	A LRF na execução e controle orçamentário.....	115
4.3.5	O orçamento público municipal e os gastos sociais.....	118
4.4	Os gastos sociais e a dívida pública.....	119
4.4.1	Algumas evidências da redução dos gastos sociais e da dívida pública após a LRF.....	122
5	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GASTOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS.....	127
5.1	Planejamento e execução orçamentária <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> à Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Montes Claros: valor previsto <i>versus</i> valor realizado.....	128
5.1.1	Previsão e execução das receitas e despesas orçamentárias em valores nominais	133
5.2	Execução orçamentária dos gastos públicos em valores monetários constantes	139
5.2.1	Execução orçamentária <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> à LRF: uma análise comparativa dos gastos públicos nas funções sociais, serviço da dívida e outras funções.....	142
5.2.2	Variações anuais dos valores constantes dos gastos públicos por função.....	148
5.2.3	Gastos públicos em proporção ao orçamento total realizado.....	149
5.3	Gastos públicos por categoria econômica.....	150
5.4	A dívida pública do município de Montes Claros: previsão e execução orçamentária.....	153
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
7	BIBLIOGRAFIA.....	169

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, país de proporções continentais, marcado por acentuadas diferenças entre classes, regiões, raças/etnias e gênero, tem sido contemplado com ações governamentais que têm alcançado parcialmente os objetivos a que se propõem com referência ao desenvolvimento econômico e social do seu povo.

Caracterizado como um país subdesenvolvido ou em vias de desenvolvimento, exportador de produtos primários, o Brasil teve seu desenvolvimento baseado em uma economia capitalista dependente em relação aos países centrais e, a despeito das políticas desenvolvimentistas implementadas em meados do século XX, o País ainda se encontra, até a presente data, em situação de marcantes desigualdades sociais e econômicas.

Nas três últimas décadas desse século, com a ocorrência dos choques do petróleo (1973/1979) que afetaram a economia mundial, a economia brasileira passou a apresentar um cenário de vulnerabilidade em relação às crises externas do México (1982/1995), Ásia (1997), Rússia (1998), notadamente a moratória mexicana, na década de 1980, que aprofundou a crise fiscal já instalada no Brasil, agravou a inflação e elevou a dívida pública interna e externa. Esses fatos, entre outros, contribuíram para que o País adotasse políticas econômicas sugeridas pelos representantes de instituições supranacionais e chefes de estado dos países cêntricos, medidas estas sintetizadas no Consenso de Washington¹. As políticas e

¹ Esse termo derivou de um decálogo de medidas proposto por John Williamson, em 1988, no Encontro de representantes do Fundo Monetário Internacional, Organização das Nações Unidas e representantes da América Latina, durante o qual foram definidas as medidas para os países em situação de hiperinflações generalizadas, grandes déficits públicos, políticas protecionistas e ineficiência estatal.

planos econômicos de estabilização monetária implementados no País, no período de 1986 a 1994, não obtiveram o sucesso esperado e aprofundaram o processo recessivo, provocando um ambiente econômico de hiperinflação, esta combatida pelo Plano Real, em 1994.

Nesse período, tanto a expansão monetária como os déficits orçamentários utilizados pelo governo brasileiro como fontes de financiamento dos gastos públicos foram considerados como fatores geradores do endividamento, instabilidade e sucessivas crises fiscais que reduziam a credibilidade brasileira ante os investidores estrangeiros. Dessa forma, para a renegociação da dívida externa brasileira e obtenção de novos empréstimos junto à comunidade internacional, justificava-se a submissão do Brasil ao programa de ajuste estrutural elaborado pelos organismos financeiros internacionais, especialmente quanto às políticas monetária e fiscal exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Uma das medidas adotadas para promover o equilíbrio nas contas públicas foi a promulgação de um instrumento legal determinando o ordenamento na gestão pública brasileira. Como consequência, em 04 de maio de 2000, com a edição da Lei Complementar nº 101, inicia-se a chamada “era da Gestão Fiscal Responsável” no Brasil.

Essa Lei, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, realizada por todos os entes da federação em todos os níveis e esferas de governo. Introduz novas normas de escrituração, relatórios contábeis e procedimentos inovadores e rigorosos na elaboração, na execução e no controle do orçamento público². A LRF determina o cumprimento de limites, metas de resultados e cumprimento de prazos; impõe condições para geração de despesas e renúncia de receitas; estabelece restrições e procedimentos de controle, bem como a promoção de ajustes prevenindo riscos e corrigindo desvios na execução orçamentária.

² A LRF não revogou a Lei 4.320/64 que “estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, estados, municípios e Distrito Federal”. Esta continua em vigor, regulando a contabilidade pública no Brasil.

Contém dispositivos referentes às sanções institucionais, tais como a suspensão de transferências voluntárias e concessão de garantias para o ente da federação que extrapolar o limite para a dívida pública, limite de despesas com pessoal ou deixar de arrecadar impostos.

Embora as regras da LRF possam, de fato, inibir a corrupção e restringir as práticas clientelistas e patrimonialistas que, conforme divulgado pela Controladoria Geral da União (CGU) e pela mídia, ainda permeiam as administrações públicas brasileiras, há que se verificar se as restrições, condições e limites contidos em seus dispositivos podem vir a causar prejuízos à sociedade brasileira, na medida em que possam provocar a redução dos gastos públicos nas áreas sociais.

A relação entre a dimensão social e a política macroeconômica adotada pelo Estado brasileiro, em particular a política fiscal, conduz a uma reflexão sobre como estão se comportando os gastos correntes e investimentos sociais municipais em face dos dispositivos rigorosos dessa Lei, os quais implicam contenção dos gastos, de forma a reduzir a dívida pública e atingir o equilíbrio fiscal.

Ao considerar que, com a edição da LRF, os gestores públicos municipais, assim como os demais gestores públicos brasileiros, têm que cumprir metas e prazos, restringir a execução das despesas ao montante de receitas arrecadadas, bem como obedecer rigorosamente aos demais limites, condições e restrições na gestão orçamentária municipal, uma atenção especial deve ser dada à previsão e execução dos recursos fixados para as áreas de educação e cultura, saúde e saneamento básico, previdência e assistência social, habitação e urbanismo, preservação do meio ambiente e desenvolvimento agrícola. Ressalte-se que, com a descentralização político-administrativa determinada pela Constituição Federal de 1988, os municípios assumiram maiores encargos na formulação, implementação e execução das políticas públicas nas áreas sociais. A ampliação das responsabilidades no que se refere à oferta de serviços sociais levou ao aumento das receitas e despesas municipais.

Diante das restrições orçamentárias contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a aplicação dessa Lei conduz aos seguintes questionamentos: (a) Qual tem sido o comportamento dos gastos públicos nas áreas sociais antes e depois da implementação da LRF no município de Montes Claros? (b) Como têm evoluído as despesas correntes e os investimentos sociais em relação aos gastos efetuados com outras áreas e com o pagamento do serviço da dívida pública municipal? (c) Quais os prováveis pontos positivos ou negativos da LRF que já podem ser observados na arena fiscal dos municípios? (d) Em que medida as variações dos gastos sociais em Montes Claros apresentam tendência semelhante ao comportamento dos dispêndios da União?

O objetivo geral deste trabalho é analisar o comportamento das despesas correntes e investimentos, antes e depois do advento da LRF no município de Montes Claros, nas áreas de saúde e saneamento, educação e cultura, previdência e assistência social, habitação e urbanismo, agricultura e meio ambiente, no período de 1996 a 2004. Especificamente, buscase: (a) comparar as receitas e despesas originalmente previstas com as receitas arrecadadas e despesas executadas; (b) verificar as ocorrências de déficits e superávits nominais e primários; (c) verificar a evolução do gasto social total, por função³ e por categoria econômica; (d) comparar o gasto social com o gasto realizado em outras áreas e com o pagamento da dívida pública municipal; (e) verificar o comportamento da relação entre gasto social e despesa total realizada.

As hipóteses levantadas são: (a) após as normas de finanças públicas estabelecidas na LRF, com a imposição de condições, restrições e limites rigorosos, as despesas correntes e investimentos sociais estariam sendo restringidos em proporção do orçamento realizado; (b) a execução orçamentária de Montes Claros privilegiou a formação de superávit primário em detrimento da realização de gastos nas áreas sociais.

³ Assistência e previdência social, saúde e saneamento, educação e cultura, habitação e urbanismo, meio ambiente e agricultura.

Considerando-se o contexto político interno e externo e a dimensão histórico-social que conduziram à mudança de paradigma na gestão pública brasileira pela promulgação da LRF, este trabalho tem por referencial teórico a Teoria da Dependência, de acordo com o pensamento dos autores Furtado (1977, 1981, 1995, 1998), Florestan Fernandes (1987), Cardoso e Faletto (2004). Acredita-se que essa teoria explica, em grande parte, o fenômeno do desenvolvimento capitalista brasileiro e como os processos econômicos, sociais e políticos internos e externos contribuíram para a edição da LRF.

A teoria econômica clássica e novo-clássica explicam o funcionamento das finanças públicas e da LRF como instrumento de política fiscal de restrição e equilíbrio orçamentário do Estado, enquanto os pressupostos da Teoria de Keynes demonstram a importância dos gastos públicos para fomentar o desenvolvimento em períodos de recessão, ao preconizar o investimento estatal para elevar o nível de emprego, gerando demanda efetiva e elevando o consumo, e, conseqüentemente, aquecendo a economia.

O estudo da política fiscal e das finanças públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento público como objeto da contabilidade pública tiveram por referencial teórico os autores Elson e Çagatay (2000), Luque e Silva (2003), Leite (2000), Santos R. (2001) e Piscitelli et al.(2002).

A discussão alusiva ao desenvolvimento econômico e social de Montes Claros no contexto norte-mineiro, as especificidades relativas às suas origens, sua formação e sua ascensão à posição de pólo regional foram embasadas nas obras dos autores Rodrigues (2000), Oliveira (2000) e Cardoso (2000, 2003).

No âmbito operacional, para atingir os objetivos propostos, realizou-se estudo do orçamento público de Montes Claros, no período de 1996 a 2004, pelo fato de englobar dados *ex ante* e *ex post* LRF. A opção pelo estudo desse Município foi feita considerando o grau de

importância que ele tem em relação aos demais municípios das regiões Norte e Noroeste de Minas Gerais.

Foram consultadas fontes secundárias bibliográficas e publicações em *sites* eletrônicos oficiais, tais como Controladoria Geral da União (CGU), Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Fazenda (MF), Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (SEF), Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e outros, dos quais foram coletadas informações gerais da União, estados e municípios.

Os documentos que serviram de fontes dos dados da previsão e execução orçamentária foram as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Anexos de Metas Fiscais (AMF), Leis de Orçamento Anual (LOA) e Prestações de Contas contendo os Balanços Orçamentários, Financeiros e Patrimoniais, tendo sido obtidos na Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros.

Quanto ao modelo operacional, isto é, aos instrumentos utilizados para atingir os objetivos propostos, foram analisadas as diretrizes das LDOs e o conteúdo das LOAs. Os valores previstos nas LOAs foram confrontados com a execução efetivada das receitas e das despesas totais nas funções sociais, em outras funções e com o serviço da dívida. Promoveu-se a comparação das taxas de crescimento e proporções dos gastos sociais executados, em valores nominais e reais em relação à execução orçamentária total. Os gastos sociais foram comparados com os gastos em outras áreas e com a dívida pública. Foi feita a verificação das previsões e arrecadação das receitas, comparando-as com a execução das despesas, apurando os déficits e superávits nominais e primários. Os dados encontram-se organizados em séries e gráficos estatísticos e foi utilizado o método estatístico descritivo para analisar as variáveis em estudo referentes à previsão e execução orçamentária do município de Montes Claros, no período antes e depois da LRF.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos: o primeiro refere-se à introdução; o segundo trata da questão do desenvolvimento e do capitalismo dependente no Brasil e se subdivide em duas partes: a primeira apresenta uma discussão de algumas concepções teóricas do desenvolvimento sob diferentes perspectivas no pensamento contemporâneo social exterior e no pensamento social brasileiro. A segunda descreve o desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro como contexto histórico, econômico e político externo e interno da LRF; desenvolvimento este que, no Brasil, evoluiu para uma dependência do capitalismo financeiro. Descreve, ainda, as transformações efetivadas, no País, em consonância com as diretrizes do Consenso de Washington e do FMI, e que explicam as origens e utilização da LRF como instrumento de política fiscal no Brasil.

O terceiro capítulo descreve o processo de desenvolvimento econômico e social do município de Montes Claros e busca caracterizá-lo em seu contexto regional; destaca sua importância mediante comparação de seus indicadores econômicos e sociais com os dos municípios centrais das microrregiões norte-mineiras e dos indicadores de Minas Gerais, com o objetivo de mostrar sua importância como pólo regional e centro de referência para os demais municípios no cenário norte-mineiro.

O quarto capítulo aponta conceitos, objetivos e modelos externos que embasaram a LRF, bem como os fundamentos de política fiscal e das teorias de finanças públicas que explicam a base teórica da LRF. Na seqüência, é feita a abordagem da LRF no contexto dos programas e reformas estruturais do Estado, entre elas a reforma fiscal, por meio da contenção dos gastos públicos, promovendo a redução da dívida pública exigidas pelo FMI. São apresentados o conteúdo e as principais inovações da LRF introduzidas no processo orçamentário e, em seguida, é feita uma apresentação do orçamento público em seus aspectos contábeis, administrativos e peculiaridades das rubricas relativas aos gastos sociais, enfocando, também, a LRF e o orçamento público nos municípios e no Brasil.

No quinto capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa, por meio de séries históricas e de gráficos estatísticos, buscando explicar o comportamento dos gastos correntes e investimentos sociais no município de Montes Claros antes e depois do advento da LRF. Por último, são feitas as considerações finais, com a apresentação das conclusões do estudo realizado.

Este trabalho mostra, além de outros resultados, que a LRF, numa primeira análise, decorre da necessidade de ajustes estruturais, de uma gestão fiscal responsável, de equilíbrio fiscal e de gastos públicos compatíveis com as receitas. Entretanto, em uma análise mais acurada, os fatores explicativos parecem estar relacionados ao desenvolvimento capitalista dependente brasileiro, que evoluiu para uma nova dependência financeira em relação aos países centrais, os quais, por meio dos organismos multilaterais, determinam as agendas e orientam as políticas monetárias e fiscais dos países periféricos. Mostra, ainda, que a administração direta do município de Montes Claros, a partir de 2001, de modo geral, promoveu modificações no processo de planejamento e execução do orçamento público em consonância com as exigências contidas nos dispositivos da LRF.

2 DESENVOLVIMENTO E CAPITALISMO DEPENDENTE NO BRASIL

Definir desenvolvimento é uma questão que se revela complexa, qualquer que seja o contexto ou sociedade em análise. Observa-se que o debate sobre esse tema é acirrado e intenso, nas dimensões intra e interdisciplinar, principalmente entre economistas, sociólogos e antropólogos.

Quanto à condição, qualidade e evolução, ao longo do tempo, após a II Guerra Mundial, a expressão desenvolvimento passa a substituir o termo progresso⁴ e vai agregando novas conotações. Inicialmente, o desenvolvimento relaciona-se com o aspecto econômico e, a seguir, de acordo com Rodrigues (2000), no final dos anos 1980, incorpora os aspectos sociais, tais como educação, saúde, saneamento, assistência social, previdência. Na seqüência, passa a incluir a idéia de desenvolvimento sustentável, tendo em vista a degradação ambiental exacerbada verificada nas últimas décadas do século XX.

A princípio, desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico, que, por sua vez, era mensurado pela evolução do Produto Interno Bruto (PIB) de um país. Verifica-se, na perspectiva econômica, que essa sinonímia se modificou e outras categorias passaram a ser consideradas. Nos tempos atuais, há consenso entre os cientistas de que o desenvolvimento engloba outras variáveis, além do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país.

Para Rodrigues,

⁴ No século XIX, a palavra “progresso” que, sob inspiração positivista, foi utilizada no lema da bandeira brasileira, por muito tempo foi designativa de evolução positiva e representativa do processo de modernização.

O desenvolvimento implica a redução das desigualdades na distribuição de renda entre os segmentos, as regiões e as pessoas; a melhoria das condições sociais e culturais de toda a população; a redução dos índices de analfabetismo, a elevação dos padrões de escolarização, a ampliação das oportunidades de avanço social e melhoria das condições de saúde, nutrição e habitação (RODRIGUES, 2000, p.75).

Tendo em vista o cenário global do século XXI, caracterizado pela mundialização do capital e utilização de tecnologias avançadas, pode-se acrescentar ao conceito de desenvolvimento, além de outras categorias econômicas, as questões sobre gênero, raça, violência, criminalidade, prostituição, melhoria dos serviços públicos prestados em educação, saúde, habitação, previdência e, ainda, o aniquilamento da cultura, da língua e tradições de um povo, a degradação do meio ambiente e dos recursos naturais, as territorialidades, entre outros, que representam constantes inquietações para os cientistas em todas as áreas.

Faz-se necessário salientar um outro aspecto do desenvolvimento que é observado nos países periféricos, entre esses, o Brasil. Trata-se do desenvolvimento capitalista dependente, decorrente da pouca probabilidade de os países pobres atingirem os parâmetros de desenvolvimento dos países mais industrializados, considerados desenvolvidos.

Assim, dada a diversidade de conotações, cenários e parâmetros pelos quais o desenvolvimento de um país pode ser avaliado e descrito, torna-se necessário um exame de algumas concepções teóricas no que se refere ao pensamento social exterior e ao pensamento social brasileiro sobre o tema.

2.1 Algumas concepções teóricas contemporâneas do desenvolvimento

No campo social e econômico, o interesse dos pensadores pelo progresso das sociedades torna-se notório a partir das grandes transformações provocadas pela Revolução

Industrial. Os séculos XVIII e XIX marcam a produção de pensadores clássicos e permanecem como base teórica das produções científicas de pensadores contemporâneos, ao longo do século XX.

O pensamento sociológico clássico de Saint-Simon e de Auguste Comte deu origem à corrente teórica do positivismo, cujo principal seguidor, Durkheim, desenvolveu a teoria do fato social numa perspectiva funcionalista. Weber, com sua teoria da ação social, foi um dos primeiros teóricos críticos do sistema econômico capitalista, ao denominar de “jaula de ferro” os princípios de racionalização orientados para a maximização do lucro nas indústrias. A exploração da classe trabalhadora pelos proprietários dos meios de produção para obtenção de *mais valia* (riqueza) foi o foco da teoria de Karl Marx. Os pressupostos teóricos de Durkheim, Weber e Marx – pensadores sociais clássicos fundadores da disciplina sociologia – são os elementos fundantes das teorias sociais contemporâneas.

Na dimensão econômica, as teorias desenvolvidas constituíram quatro grandes escolas: (a) a clássica, a qual tem como pensador ícone Adam Smith, que defende a liberdade dos mercados, cujas forças agem como uma “mão invisível” na promoção do equilíbrio econômico; (b) a marxista, derivada das teorias críticas de Marx, enfocando as estruturas sociais na análise econômica; (c) a neoclássica, cujo pensamento econômico ortodoxo tem por base a economia do pleno emprego, a liberdade dos mercados, a não-intervenção estatal e os fundamentos microeconômicos e (d) a Keynesiana, cujas teorias heterodoxas se baseiam nos fundamentos macroeconômicos elaborados por Keynes. Este contrapõe-se às teorias neoclássicas ortodoxas do pleno emprego, ao apontar a característica cíclica da economia e defender a intervenção estatal anticíclica para promover o equilíbrio do emprego e o desenvolvimento econômico dos países.

Entre os teóricos contemporâneos do período pós II Guerra Mundial, observa-se a adoção do conceito de desenvolvimento, em diferentes perspectivas e enfoques, tanto no

pensamento social exterior quanto no pensamento social brasileiro. Em relação ao exterior, são citados, aqui, os conceitos e teorias de desenvolvimento dos cientistas contemporâneos Rostow, Solow, Sen, Kliksberg, Rist, Neil Smith, Esteva, entre outros.

No pensamento social brasileiro, destacam-se as concepções teóricas de desenvolvimento da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL), cujo principal teórico, no Brasil, é, sem sombra de dúvida, o cientista social economista Celso Monteiro Furtado. São citados, ainda, os conceitos e teorias de desenvolvimento do cientista economista Bresser Pereira, dos sociólogos Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso, entre outros.

2.1.1 Concepções de desenvolvimento no pensamento exterior

O economista Rostow (1978), analisando o desenvolvimento econômico até meados da década de cinquenta do século XX, diz que esse é um processo que se desenvolve em etapas pelas quais todas as sociedades passam, mesmo que em tempos diferentes⁵. Esse é também o pensamento de alguns cientistas sociais que consideram as leis naturais como imutáveis, nas quais a vontade humana não pode interferir, tal como preconiza a filosofia positivista do clássico da sociologia francesa, Auguste Comte.

O que se pode observar quanto à definição dessas etapas consideradas evolucionistas é que, ao focalizar um desenvolvimento linear, Rostow (1978) desconsidera as diferenças naturais, culturais, sociais e políticas de cada país, tanto internas como externas, em comparação ao desenvolvimento de outras sociedades.

⁵ Rostow (1978) subdivide o processo de desenvolvimento dos países em cinco estágios, quais sejam: 1) A sociedade tradicional; 2) As pré-condições para o arranco; 3) O arranco; 4) A marcha para a maturidade e 5) A era do consumo em massa. Considera, ainda, que há um estágio último de desenvolvimento para além do consumo, sobre o qual é difícil fazer previsões.

Na perspectiva da geografia e alicerçado na teoria marxista, Smith, N. (1988) contrapõe-se à teoria de Rostow, ao focalizar o desenvolvimento desigual decorrente do modo de produção capitalista, cuja lógica é a acumulação, concentração e centralização do capital nas mãos dos capitalistas.

De acordo com Smith, N. (1988), é uma marca registrada da ideologia burguesa disseminar a idéia de que as formas de relações sociais do modo de produção capitalista são permanentes e “naturais”, assim como a idéia de que o “desenvolvimento desigual” é uma lei universal da história da humanidade. Nesse sentido, afirma Smith, N. (1988, p.151) que, “como um universal filosófico, seu gume crítico e epistemológico fica não apenas embotado, mas sim potencialmente voltado para aquele que o utiliza como uma arma ideológica reacionária”.

Smith, N. (1988) não nega que, na economia pré-capitalista, houvesse desenvolvimento desigual, porém afirma que, na contemporaneidade, é o modo de produção capitalista que provoca o desenvolvimento desigual nas sociedades. Afirma, ainda, que, no século XX, o capitalismo espalhou-se de tal forma que apenas a geografia espacial permanece, uma vez que as distâncias foram eliminadas pelas tecnologias. No capitalismo globalizado, as fronteiras geográficas tradicionais desaparecem e, pela divisão internacional do trabalho, os países em desenvolvimento são marginalizados, mantendo-os dependentes dos países com capitalismo avançado.

Enquanto Smith, N. (1988) se concentra no conceito de desenvolvimento desigual inerente ao modo de produção capitalista, que gera concentração de riqueza e poder para uma minoria dominante, o olhar antropológico de Rist (1997, p.2) mostra as imagens e práticas relacionadas ao desenvolvimento, os quais variam conforme “o ponto de vista do ‘desenvolvedor’, comprometido em realizar a felicidade que deseja para os outros, e o ponto

de vista do ‘desenvolvido’, que é forçado a modificar suas relações sociais para entrar no novo mundo prometido”.

Segundo Rist (1997, p. 70), o “desenvolvedor” refere-se ao desenvolvimento como uma condição que, baseada nos parâmetros dos países hegemônicos, deverá ser alcançada pelos povos classificados como subdesenvolvidos no *Quarto Ponto do Presidente Truman*⁶ e, então, os países subdesenvolvidos carecem de ajuda externa para atingi-la. E, no ponto de vista do “desenvolvido”, Rist (1997) cita o Relatório da Comissão Sul chefiada por Julius Nyerere, Presidente da Tanzânia. Este, sintetizando os sonhos e ideais dos países subdesenvolvidos, define o desenvolvimento como

[...] um processo que possibilita a seres humanos realizarem seu potencial, construírem sua autoconfiança e levarem uma vida digna e satisfatória; que liberta as pessoas do medo da necessidade e da exploração. É um movimento distante da opressão política, econômica ou social (NYERERE, apud RIST, 1997, p.8).

No enfoque histórico, Esteva (2000, p.60) diz que o conceito de subdesenvolvimento contido no discurso do Presidente Truman transmuta a identidade de dois bilhões de pessoas. Remete-lhes, segundo esse autor, “uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila”, gerando neles a ansiedade para sair dessa condição de inferioridade.

Destaca-se, em Esteva (2000, p. 61) que, “para que dois terços da população mundial atual possam pensar em desenvolvimento, qualquer tipo de desenvolvimento, é preciso em primeiro lugar que se vejam como subdesenvolvidos, com o fardo total de conotações que o termo carrega”. Esses dois terços do mundo, entre eles, o Brasil, têm o seu desenvolvimento gerenciado verticalmente pelos países centrais.

⁶ O *Quarto Ponto* inserido no discurso do presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, em 20 de janeiro de 1949, contempla “um programa ousado” para o crescimento e progresso das áreas subdesenvolvidas, iniciando a era do desenvolvimento.

Na perspectiva do desenvolvimento como crescimento econômico, de acordo com Leite (2000), os principais economistas contemporâneos são Harrod e Domar, Rostow, Solow e Romer. Embasados na teoria keynesiana, Harrod e Domar desenvolveram o modelo de “crescimento equilibrado”, significando aumento da renda *per capita* gerada pelos investimentos em capital fixo; Robert Solow desenvolveu o modelo neoclássico de crescimento, cujo cerne é a explicação do processo de expansão da capacidade produtiva, a qual é determinada pela combinação dos fatores capital, trabalho, recursos naturais e tecnologia, diferentemente de Harrod e Domar que, quanto à produção, consideraram apenas os fatores capital e trabalho, tornando o modelo de “crescimento equilibrado” improvável. A esse respeito:

Em virtude da dificuldade e improbabilidade desse processo de crescimento equilibrado, os críticos do capitalismo usaram o modelo Harrod-Domar, durante muito tempo, para demonstrar que o sistema capitalista tendia inapelavelmente para o desequilíbrio, conforme previa a teoria marxista. Outros críticos, menos radicais, usavam o modelo para mostrar a necessidade de intervenção governamental para promover a igualdade entre as taxas de expansão da economia (LEITE, 2000, p. 672).

O modelo neoclássico de crescimento, de Robert Solow, supõe livre acesso à tecnologia, crescimento igual de poupança e população. Tem a acumulação de capital como prioridade, pois o investimento torna-se viável pela taxa de poupança, decorrendo o incremento do capital e da renda *per capita*. Esse fato revela-se complexo e de difícil realização pelos países pobres, aos quais restaria a solução de utilizar capitais externos nos investimentos em capital fixo, em pesquisas e em desenvolvimento de tecnologias, a fim de obterem uma renda *per capita* condigna e, sendo, concomitantemente, obrigados a incentivar a redução do crescimento da população (LEITE, 2000).

Paul Romer (1986; 1994), com sua “teoria do crescimento endógeno” que, desenvolvida a partir das falhas observadas no modelo de Solow, teve o mérito de demonstrar que o conhecimento tecnológico: a) é uma variável endógena; b) não está livremente

disponível para todos os países; c) depende de investimentos em educação, treinamento e pesquisa; d) é regido por economias externas que produzem rendimentos crescentes para os fatores capital e trabalho, a longo prazo.

Após mais de uma década na margem, o economista Amartya Sen traz a temática do desenvolvimento para o centro da discussão, numa abordagem heterodoxa, ao ganhar o Prêmio Nobel de Economia em 1998. Sen (2000, p.10) conceitua o desenvolvimento a partir da perspectiva da liberdade e diz que o mesmo se caracteriza pela melhoria de vida e “consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades da pessoa de exercer ponderadamente sua condição de agente”.

Reforçando a limitação do conceito de crescimento econômico, Sen (2000, p.28) explicita que “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e outras variáveis relacionadas à renda”. Esses, diz esse autor, são apenas meios para o desfrute das liberdades substantivas, ou seja, a capacidade de escapar da morte prematura; ter acesso aos serviços de saúde, saneamento, água potável, educação funcional, emprego, direitos civis básicos e participação política.

Sen (2000, p.32) salienta que as liberdades individuais são elementos constitutivos básicos para a “expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam, [e que] essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública”. Esta, por sua vez, assevera o autor, pode ser influenciada pela ação dos indivíduos, atuando como agentes membros da sociedade, fazendo uso efetivo das capacidades participativas para direcionar políticas públicas às áreas sociais carentes.

Em relação ao Estado, Sen (2000) atribui a ele uma função de provedor dos recursos indispensáveis ao atendimento das necessidades básicas, as quais constituem as liberdades substantivas que os indivíduos devem desfrutar.

Kliksberg (2001) perfilha o pensamento de Sen, na medida em que julga relevante a participação dos indivíduos nas ações políticas, econômicas e sociais, visando à promoção do desenvolvimento social. Entretanto, quanto à atuação do Estado, extrapola o referido autor, ao abordar a reforma do Estado para enfrentar os desafios sociais do século XXI, e diz que o desenvolvimento social de uma sociedade poderá ser promovido pelo Estado através da chamada “gerência social”, com o intento de atingir os objetivos propostos, quais sejam: eficiência na aplicação dos recursos, determinação dos beneficiários, transparência, entre outros. Para isso, pode e deve utilizar a descentralização, a participação e a formação de redes intersociais e interorganizacionais, sistemas informacionais e de controle.

Esse gerenciamento realizado, especialmente pelos Estados regionais e pelos municípios, caracteriza, segundo Kliksberg (2001), um Estado social inteligente na formulação, implementação e controle das políticas públicas, promovendo o desenvolvimento em direção à auto-sustentabilidade dos programas sociais implantados, após a retirada do auxílio externo.

Sabe-se que as teorias de desenvolvimento social de Sen e de Kliksberg têm se constituído na matriz analítica de organismos internacionais voltados para o desenvolvimento, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), como referencial teórico de projetos indutores do desenvolvimento nos países periféricos.

No campo sociológico, Elson e Çagatay (2000) preocupam-se com o desenvolvimento social, na medida em que observam o conteúdo social das políticas macroeconômicas aplicadas nos países periféricos sob a hegemonia neoliberal, especialmente no que se refere às questões de gênero. Para elas, a política econômica orientada pelo neoliberalismo e adotada pelos organismos multilaterais FMI e Banco Mundial tende para um viés deflacionário, que prejudica o desenvolvimento social, uma vez que gera desemprego;

promove o trabalho informal; produz serviços públicos de baixa qualidade e baixos níveis de proteção social. Essas autoras pensam que os organismos multilaterais não deixam espaço para o diálogo social na reformulação de políticas macroeconômicas.

2.1.2 Concepções de desenvolvimento no pensamento social brasileiro

A temática do desenvolvimento brasileiro tem sido amplamente discutida por diversos autores, sendo que os fatores, causas, conseqüências e modelos teóricos do subdesenvolvimento ou do desenvolvimento capitalista dependente têm sido explicados e apresentados em diferentes perspectivas e ideologias.

No que se refere ao pensamento econômico no Brasil, de acordo com Souza (2003), as vertentes básicas compunham-se das correntes teóricas desenvolvimentista, socialista e neoliberal. Quanto aos desenvolvimentistas, existiam aqueles ligados ao setor privado e os vinculados ao setor público e estes, por sua vez, dividiam-se em desenvolvimentistas nacionalistas e não nacionalistas. Semelhante a isso, entre os socialistas, existiam os que defendiam a tese de que a agricultura brasileira era feudal, e aqueles que, como Caio Prado Jr., defendiam a tese de que a agricultura já era capitalista em virtude da existência das agroexportações.

Focalizando a busca de superação do subdesenvolvimento nas economias periféricas latino-americanas, Cardoso e Faletto (2004, p. 8) afirmam que, em meados do século XX, havia duas correntes do pensamento econômico que se contrapunham: uma, “disseminada nas academias e nos movimentos políticos, acentuava que as economias subdesenvolvidas só cresceriam se houvesse transformação radical das sociedades e sistemas econômicos”, fosse pela via socialista ou pela nacionalista.

A outra, a chamada Escola Estruturalista, era formada pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), quais sejam: Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, entre outros, os quais enfatizavam “o progresso técnico para aumentar a produtividade e a industrialização como meio de escapar da lei de bronze”, isto é, a deterioração dos meios de troca relativa à teoria desenvolvida por Prebisch e que significava a perda do valor dos produtos primários (agrários e minerais) exportados em relação aos produtos manufaturados importados.

Os teóricos da CEPAL defendiam a utilização do Estado como instrumento de planejamento e de promoção da aceleração da acumulação de capitais e também como instrumento gerador de condições necessárias ao desenvolvimento econômico. Esses teóricos faziam parte da chamada corrente do pensamento desenvolvimentista, que se baseava na teoria Keynesiana, e se opunham ao liberalismo neoclássico.

Furtado, já com extensa publicação de obras acerca do desenvolvimento econômico⁷ e efetiva atuação em projetos de desenvolvimento social, projetou-se na América Latina como o principal teórico desenvolvimentista, ao lado do argentino Raúl Prebisch. Preocupou-se com os aspectos econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento capitalista no Brasil, tendo sido um dos primeiros teóricos a publicar obras focalizando a dependência de países periféricos em relação às economias centrais.

Segundo Furtado (1995), as condições para o desenvolvimento social no Brasil são desfavoráveis, pois há uma disparidade muito grande entre ricos e pobres. Ele ressalta que o desenvolvimento social depende da atuação das forças sociais dominantes e que o desenvolvimento econômico é determinado pelas relações de poder existentes no contexto

⁷ Ver obras de Celso Furtado: “A Economia Brasileira” (1954), “Uma Economia dependente” (1956), “Perspectivas da Economia Brasileira” (1957), “Formação Econômica do Brasil” (1958), “Desenvolvimento e subdesenvolvimento” (1961), “A Pré-Revolução Brasileira” (1962), “Dialética do Desenvolvimento” (1964), “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina” (1966), “A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina” (1973), entre outros.

interno e externo dos países. Diz que, embora cada país possua uma margem de manobra, quem determina a pauta para o desenvolvimento são as economias dominantes, que relegaram o “Estado do bem-estar social” (*Welfare State*) ao segundo plano, deixando claro que “aí a gente vê como o político e o econômico estão entrelaçados”. Assevera que o Estado é a principal instituição da sociedade:

A importância do papel do Estado varia com o grau de desenvolvimento do país e com as circunstâncias históricas. Nos anos 30, a ação do Estado foi essencial para lançar as bases da industrialização brasileira. Atualmente, ela se faz imprescindível para corrigir as deformações sociais que acabrunham o país. Os mercados operam em espaços politicamente delimitados pelo Estado (FURTADO, 1995, p. 65).

Outro cientista brasileiro, o economista Bresser Pereira (2003, p. 21), diz que não se pode pensar ou falar em desenvolvimento de forma setORIZADA, ou seja, “apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social”, uma vez que o objeto do desenvolvimento é sempre um sistema social em que as partes se inter-relacionam, conjugando-se na geração das condições que afetam o desenvolvimento de um país.

De acordo com Bresser Pereira (2003, p. 21), “o desenvolvimento é um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações”. Entretanto, também afirma que, por meio do processo de desenvolvimento, “o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo”.

Quanto ao “crescimento automático e autônomo”, convém dizer que não se pode ignorar que, sob a influência do capital globalizado nas economias dos países periféricos, o desenvolvimento econômico não atinge a totalidade da população. A mundialização da sociedade capitalista, fundada nos princípios liberais da liberdade, individualismo, competitividade, autonomia e automatização, favorece a minoria que compõe a classe detentora do poder econômico.

Souza (2003, p. 212) destaca que, em oposição aos teóricos da corrente desenvolvimentista cepalina, havia os teóricos da corrente de pensamento neoliberal, cujos principais representantes eram Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões, Dênio Nogueira e Daniel Carvalho. Tinham como projeto econômico básico o crescimento com equilíbrio das contas públicas e fundamentavam-se no livre mercado. Nesse sentido, diz Souza:

[...] enquanto a corrente desenvolvimentista, derivada das idéias cepalinas, propunha a industrialização do país por substituição de importações, por meio de intensa participação estatal, crédito abundante e planejamento econômico, a corrente neoliberal considerava como de fundamental importância, além de políticas não inflacionárias e que visassem ao aumento de produtividade, o estímulo às exportações, ampla liberdade ao capital estrangeiro e a uma participação mínima do Estado (SOUZA, 2003, p.212).

Os projetos neoliberais eram combatidos pelos socialistas, pelos cepalinos e, inclusive, pelos teóricos desenvolvimentistas ligados ao setor privado, sendo os principais: Roberto Simonsen, Paulo de Almeida Magalhães e Nuno Figueiredo, que, de acordo com Souza (2003, p.215), defendiam a tese de que “a industrialização, com alguma forma de planejamento e participação estatal, constituía condição indispensável ao desenvolvimento econômico do país”.

No campo do pensamento sociológico, vários cientistas sociais elaboraram trabalhos sobre o desenvolvimento capitalista. Entre eles, destacam-se os brasileiros Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso e o chileno Enzo Faletto. Nessa discussão, sociólogos e economistas formularam teorias que buscavam explicar e superar as causas do subdesenvolvimento e/ou do desenvolvimento capitalista dependente no Brasil.

A partir das análises do desenvolvimento capitalista em países centrais e periféricos, Fernandes (1987) escreve sobre “Capitalismo Dependente”, entre 1966 e 1974, e denomina o desenvolvimento capitalista como “Revolução Burguesa”, que significa um

conjunto de transformações não só econômicas, mas também tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam no ápice da evolução industrial.

Para esse autor, nas nações periféricas, o capitalismo desenvolveu-se em “condições heterônomas” ou, melhor dizendo, em condições dependentes, não só por meio da dominação externa, como também em relação às classes dominantes internas. Esse autor diz que a

[...] dependência e subdesenvolvimento não foram somente “impostos de fora para dentro”. Ambos fazem parte de uma estratégia, repetida sob várias circunstâncias no decorrer da evolução externa e interna do capitalismo, pela qual os estamentos e as classes dominantes dimensionaram o desenvolvimento capitalista que pretendiam, construindo por suas mãos, por assim dizer, o capitalismo dependente como realidade econômica (FERNANDES, 1987, p.223).

Já Cardoso e Faletto (2004), em seus estudos, enfocaram o desenvolvimento na América Latina, em 1969, levando em consideração os processos históricos, sociais, políticos e econômicos na elaboração da teoria do desenvolvimento dependente-associado.

2.1.3 A teoria do desenvolvimento dependente-associado

O conceito de dependência desenvolvido pela maioria dos autores da “escola dependentista” implicava subordinação e manutenção da condição de atraso, ou seja, os países subdesenvolvidos estavam à mercê dos países centrais, presos em um círculo vicioso vinculado à “lógica do capital”, como dizem Cardoso e Faletto (2004, p.10), e do qual não poderiam se desvencilhar. Isto é, permaneceriam na periferia, girando em torno de um centro economicamente desenvolvido.

Entretanto, Cardoso e Faletto (2004) rejeitaram a visão determinista que levava à impossibilidade do desenvolvimento capitalista nos países periféricos, bem como a visão economicista presente nas correntes teóricas socialista e estruturalista. Ressaltaram a

necessidade de uma análise integrada do desenvolvimento, somando-se os esforços da interpretação sociológica às análises embasadas nos esquemas econômicos. Enfatizaram, igualmente, a dinâmica da política e a relação interna das classes sociais, salientando as opções ideológicas e as possibilidades de ações e movimentos sociais, conforme se observa no conceito de desenvolvimento abaixo:

[...] considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico. A estrutura social e política vai-se modificando à medida que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade (CARDOSO e FALETTO, 2004, p.34).

Contrários às teses de inevitabilidade da estagnação econômica, devido ao choque de interesses dos imperialistas e países periféricos, Cardoso e Faletto (2004, p.11) defenderam a possibilidade do desenvolvimento industrial das economias periféricas, por meio da utilização dos investimentos industriais externos. Isso significava que as economias subdesenvolvidas, apesar da relação de dependência, formariam aliança com o capital externo no sentido de promoverem seu desenvolvimento, ou seja, seriam sócias menores do capital internacional. Esse processo, no dizer desses autores, representava os primórdios do que hoje é chamado de globalização.

De acordo com Cardoso e Faletto (2004, p.11), a internacionalização dos mercados, ou melhor, a globalização dos mercados, determinava, assim, um novo caráter da dependência: “a integração financeira e a dispersão em escala mundial do processo produtivo”. Embora considerando o caráter assimétrico e desigual do desenvolvimento capitalista nos países periféricos, esses autores acreditaram ser possível o "desenvolvimento dependente-associado", em que os interesses das burguesias nacionais periféricas e dos grupos dominantes locais seriam “conciliáveis” com os interesses do capital internacional e com a

economia mundial, integrando-se a ela, numa relação de “nova dependência” do capitalismo globalizado.

2.2 Desenvolvimento do capitalismo dependente no Brasil

A Revolução Industrial que ocorreu na Europa Ocidental, no século XVIII, afetou o desenvolvimento da maioria das nações no mundo inteiro. A economia industrial, ou modo de produção capitalista, desenvolveu-se e, de acordo com Furtado (1977, p. 187), propagou-se em três direções: uma, dentro da própria Europa Ocidental; a segunda, deslocando força de trabalho e técnica para onde quer que houvesse terras desocupadas semelhantes às da Europa, e, a terceira, instalando-se em regiões já povoadas, algumas com sistemas econômicos já formados há séculos, a exemplo do Brasil, porém de “natureza pré-capitalista”.

Nesse último caso, a implantação do capitalismo nessas “velhas estruturas sociais” realizou-se em conformidade com as especificidades regionais. Em algumas, restringiu-se ao comércio; em outras, à produção de matérias-primas para atender às demandas crescentes dos centros industriais. A expansão dessas potentes economias capitalistas produziu impactos diversos, que variaram conforme as circunstâncias locais, tipo de penetração e intensidade.

Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas dualistas, uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro e da adoção de formas modernas de consumo, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalistas de produção. Esse tipo de estrutura socioeconômica dualista está na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo (FURTADO, 1977, p.188).

Para Fernandes (1987), a evolução interna do capitalismo no Brasil divide-se em três fases que têm significações diferentes: na primeira, pode-se denominar o período da transição neocolonial como mercado capitalista especificamente moderno, que vigorou desde

a abertura dos portos até meados do século XIX, quando ocorreu a crise do sistema de produção escravista. Na segunda fase, verificou-se a expansão do capitalismo competitivo que, expressando a consolidação da economia urbano-comercial e a primeira transição industrial, desenvolveu-se, aproximadamente, entre a sexta década do século XIX até meados da década de 1950 do século XX. Finalmente, na terceira fase, que o autor denomina de irrupção do capitalismo monopolista, observa-se o surgimento das grandes corporações estrangeiras, estatais ou mistas, significando a reorganização do mercado e do sistema de produção, evidenciando-se, no Brasil, no fim da década de 1950 e adquirindo caráter estrutural a partir da Revolução de 1964. (FERNANDES, 1987, p.222-224).

Essas fases, segundo Fernandes (1987), não tiveram características semelhantes ao desenvolvimento capitalista nos países centrais. Em todas as fases, o capitalismo desenvolveu-se dentro das características típicas de nações periféricas dependentes. Tanto no modo de produção escravista como no de trabalho livre, não promoveu a ruptura da dependência em relação aos centros hegemônicos da dominação imperialista, tampouco aconteceu a eliminação das formas de produção pré-capitalistas, de troca e circulação, além de não se efetivar a desconcentração social e regional da riqueza, esta última representando condição necessária para superar o subdesenvolvimento característico da satelitização imperialista da economia e, dessa maneira, a revolução burguesa no Brasil aconteceu paulatinamente, mesclando tradição com modernidade.

Como teórico estruturalista analisando a questão da dependência no enfoque econômico, em sintonia com a interpretação sociológica de Fernandes no tocante à dominação externa, Furtado (1981, p.87) afirma que “o fenômeno da dependência se manifesta inicialmente sob a forma de imposição externa de padrões de consumo que somente podem ser mantidos mediante a geração de um excedente criado no comércio exterior”. Ou seja, em consonância com a teoria das vantagens comparativas de Ricardo (1817,1996), a divisão

internacional do trabalho exercida pelos países mais avançados industrialmente estimulou os países periféricos a se especializarem no fornecimento de produtos primários, fomentando, através do comércio internacional, a geração de um excedente traduzido pelo consumo de novos produtos manufaturados por uma minoria abastada da sociedade.

Em outras palavras, no caso do Brasil, o excedente dos produtos agrícolas (açúcar, café, algodão, borracha – cada um em sua devida época) era exportado, e a renda das exportações era consumida pela classe rica brasileira em produtos modernos importados dos países industriais. “A este processo de adoção de novos padrões de consumo, correspondente a níveis mais elevados de renda” não oriunda da acumulação de capital (crescimento econômico), Furtado (1981, p. 97) denominou de *modernização*, representando, em última instância, “a ruptura cultural” do modo de vida tradicional nos países periféricos.

Explicita Furtado (1981, p.87) que “é a rápida diversificação desse setor de consumo que transforma a dependência em algo dificilmente reversível” e, que, ao utilizar a industrialização para substituir as importações, observa-se a divisão da produção em dois segmentos: um, mantendo o comércio tradicional interno e externo (exportações), e outro, voltado para indústrias, com grande acumulação de capital, produzindo bens para uma minoria modernizada detentora de altas rendas.

Quanto ao custo social do processo de industrialização, adverte esse autor:

[...] se se tem em conta que a situação de dependência está sendo permanentemente reforçada, mediante a introdução de novos produtos (cuja produção requer o uso de técnicas cada vez mais sofisticadas e dotações crescentes de capital), torna-se evidente que o avanço do processo de industrialização depende de aumento da taxa de exploração, isto é, de uma crescente concentração da renda. Em tais condições, o crescimento econômico tende a depender mais e mais da habilidade das classes que se apropriam do excedente para forçar a maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais (FURTADO, 1981, p.88).

Na visão de Furtado (1981, p.93-94), entre os fatores que caracterizam o processo de subdesenvolvimento estão o comportamento mimético da classe rica na adoção de padrões de consumo, significando a adoção da cultura vigente nos países centrais e a manutenção de

uma economia especializada conforme a divisão internacional do trabalho. Podem ser citadas, com relação ao processo de industrialização, as questões referentes tanto à manutenção do salário real ao nível de subsistência quanto ao custo crescente da tecnologia que abriu as portas dos países periféricos para a implantação de empresas internacionais.

O subdesenvolvimento, segundo Furtado (1981), é um processo no qual as forças internas e externas interagem e se reproduzem, constituindo-se em fruto da expansão do sistema capitalista em busca dos recursos naturais e mão-de-obra barata das nações periféricas. Furtado (1981, p.94) diz, ainda, que “é mesmo possível que ele seja inerente ao sistema capitalista; isto é, que não possa haver capitalismo sem relações assimétricas entre sub-sistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento”.

2.2.1 O desenvolvimentismo brasileiro

O contexto social e político do desenvolvimento capitalista brasileiro no período de transição, chamado de “capitalismo competitivo” por Fernandes (1987), revela que, após a I Guerra Mundial, intensificou-se “a lenta diferenciação da economia urbana”, fomentando o surgimento de protestos de grupos urbanos. A crise de dominação oligárquica aprofundou-se, pois o setor agroexportador (cafeicultores) foi extremamente afetado pela crise mundial de 1929 e, além disso, havia ocorrências de insurgências urbanas antioligárquicas que culminaram na revolução de 1930, referente ao movimento de jovens militares.

Esses fatos levaram Getúlio Vargas, após assumir a presidência do Brasil, a fazer uma aliança com grupos regionais, os pecuaristas do Sul e os açucareiros do Nordeste, sem excluir a classe média urbana, efetivando, com essa ação política, o isolamento dos antigos grupos hegemônicos das classes dominantes: os cafeicultores.

Cardoso e Faletto (2004, p.90) dizem que a antiga aliança oligárquico-capitalista, que representava os setores exportadores, foi substituída por uma política centralista que favoreceu o surgimento da burguesia industrial e mercantil e, a partir dessas, a diferenciação social da nova classe média em relação à classe de operários-populares. Nesse aspecto, apontam, em termos de relações entre grupos e classes sociais, a crescente participação das classes médias urbanas e das burguesias industriais e comerciais no sistema de dominação.

É justamente a “presença das massas”, ao lado da formação dos primeiros e mais consistentes germes de uma economia industrial diferenciada (isto é, não somente de bens de consumo imediato) o fato que vai caracterizar o período inicial do chamado “desenvolvimento para dentro”, que se acentua durante a guerra e se manifesta em sua plenitude durante a década de 1950 (CARDOSO E FALETTI, 2004, p.122).

No entanto, posteriormente, o governo de Vargas, configurado como “populismo-nacionalista”, superou as divergências e conseguiu criar uma base econômica que atendeu à burguesia urbana e às classes populares das cidades por meio de uma “aliança desenvolvimentista”, porém procurando não afetar a economia dos setores agroexportadores. Para impulsionar o processo de industrialização, iniciou-se o esquema de substituição de importações de caráter protecionista, em função da acumulação interna pública e privada.

Com essa política de desenvolvimento de cunho “nacionalista-desenvolvimentista”, visando à sustentação do desenvolvimento do mercado interno, da indústria nacional e do nível de emprego, realizaram-se elevados investimentos estatais em infra-estrutura, sob amplo e intenso controle governamental. Essa política nacionalista, adotada por Vargas no período de 1930–1945, direcionou-se para a instalação de indústrias básicas, tais como a produção de aço, energia, transporte e petróleo, perdurando no governo Dutra (1946–1950) e consolidando-se no segundo governo Vargas (1951–1954), ao promover as transformações das estruturas urbanas.

No que tange aos recursos utilizados por Vargas para financiar o processo de industrialização, Furtado (1998, p.62-63) esclarece que ele utilizou uma política fiscal baseada na arrecadação das “diferenças de ágios no câmbio, que permitiam ao governo arrecadar imposto de forma muito barata. O dinheiro ficava concentrado na mão do governo”. A política nacionalista praticada nesse governo foi combatida pelos Estados Unidos e, após o suicídio de Vargas, adotou-se, no Brasil, uma política de contenção inflacionária.

Foi após a II Guerra Mundial que o desenvolvimento econômico, ou seja, o processo de industrialização no Brasil fortaleceu-se e, por exigência do Banco Mundial, criou-se, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para se incumbir, no dizer de Fernandes C. (2004, p.2), da “função de realizar um programa de reaparelhamento e fomento das atividades de infra-estrutura do país [priorizando os setores de transporte e energia] e promover o desenvolvimento econômico”. Furtado (1998, p.63) diz que: “nesses primeiros dez anos após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil passou à frente de todos os demais países latino-americanos, porque teve uma política de industrialização. Depois da guerra, graças ao controle do câmbio, o país deu um salto”.

A fase que Cardoso e Faletto (2004) identificam como “internacionalização do mercado” é denominada por Fernandes (1987) como “irrupção do capitalismo monopolista”, descrevendo-a da seguinte forma:

[...] a iniciativa privada interna, em qualquer proporção significativa da agricultura, da criação, da mineração, ao comércio interno e externo, à produção industrial, aos bancos e aos serviços, terá de crescer sob o influxo dos dinamismos e dos controles econômicos manipulados direta ou indiretamente, a partir do desenvolvimento das economias capitalistas centrais e do mercado capitalista mundial. Chegou-se, pois, a um ponto em que a articulação do plano internacional tende a esgotar todos os limites. Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro e em todas as direções, enquistando-se nas economias, nas culturas e sociedades hospedeiras (FERNANDES, 1987, p. 274, grifo da autora).

Cardoso e Faletto (2004, p.162) tornam claro que a vinculação das economias periféricas ao mercado internacional, sob esse novo modelo, não se limitou apenas, como antes, ao sistema de importações–exportações. A partir de então, as ligações se efetivaram através de investimentos externos diretos (IED) feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais.

No caso brasileiro, a passagem da fase do “capitalismo competitivo” para a forma de “capitalismo monopolista” verificou-se a partir da década de 1950, mais especificamente com a captação de recursos junto à comunidade internacional e, ainda, com a associação de setores da indústria ao capital estrangeiro como forma de acelerar o processo de desenvolvimento da economia. Ratificando o pensamento de Celso Furtado sobre esse período, Fernandes (1987) destaca:

A nova etapa de incorporação às economias centrais, sob o padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista, proporcionou à burguesia brasileira a oportunidade de dar um salto gigantesco, que permitia, a um tempo, revitalizar as bases materiais do poder burguês e revolucionar o modo pelo qual ele se equacionava, historicamente, como dominação de classe especificamente burguesa (FERNANDES, 1987, p.265).

A partir de 1956, o governo Juscelino Kubitschek retomou a política populista-desenvolvimentista de Vargas e, para implementar o seu “Plano de Metas 50 anos em 5”⁸, adotou a política de atração de capitais estrangeiros para financiar a política de desenvolvimento e fortalecer o setor industrial, focalizando os setores energético, automobilístico, indústrias de base, transporte, alimentação, educação e construção civil, esta última fomentada pela construção de Brasília.

⁸ O “Plano de Metas 50 anos em 5” teve como base o relatório “Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira: Período de 1955–1962”, elaborado pelo grupo misto BNDE-CEPAL, presidido por Celso Furtado.

Durante o governo Kubitschek, Celso Furtado, então diretor do BNDE, atendendo à convocação do presidente, passou a trabalhar no projeto de criação da SUDENE, formalizada em 1959. Utilizando um sistema de incentivos fiscais, logrou atrair vários investimentos para a região, pois, por meio da SUDENE, o Brasil obteve apoio de vários governos estrangeiros, além de conseguir o primeiro projeto de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com essa medida, visava-se reduzir a extrema desigualdade social motivada pela semi-aridez do Nordeste brasileiro, intentando, com a implementação de políticas públicas adequadas (irrigação e reforma agrária), a redução da concentração de renda característica dos latifúndios dos “senhores de engenho” nordestinos.

Observam, porém, Cardoso e Faletto (2004) que, na década de 1950, o movimento internacional de capitais caracterizou-se por um fluxo – de curta duração – de transferência de capitais do centro para a periferia. Assim, iniciou-se o processo de endividamento público, significando a abertura do mercado interno brasileiro ao controle externo, bem como o novo significado de dependência, conforme expressa a interpretação sociológica desses autores:

Mesmo sem entrar em maiores considerações sobre o tipo de dependência imposto pelo financiamento externo, caracterizado, como é sabido, por um endividamento crescente, principalmente de curto prazo, é possível anotar alguns caracteres que fazem com que nessa situação a dependência – sob o domínio do capitalismo industrial monopolista – adquira um significado distinto da que caracterizou as anteriores situações fundamentais de subdesenvolvimento (CARDOSO & FALETTTO, 2004, p.163).

Nas décadas de 1960 e 1970, ocorreu a crise política da aliança populista-desenvolvimentista no Governo Goulart, cujas propostas de reformas sociais, especialmente a reforma agrária, motivaram a sua deposição através do “Golpe Militar de 1964”. Em consequência, segundo Cardoso e Faletto (2004, p. 173), foi estabelecido um regime autocrático-corporativo a partir do qual o Estado deixou de ser populista e “as Forças Armadas, como corporação tecnoburocrática, passaram a comandar também o Estado”.

Sob a égide do “regime empresarial militar”, registrou-se, como se lê em Baer (2002, p. 95), em fins da década de 1960 e meados da década de 1970, a ocorrência de elevados índices de crescimento econômico, ou seja, médias anuais de 11,3% do PIB e baixo índice de inflação. Esse período, conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro”, apesar do crescimento econômico, apresentou reflexos sociais negativos, tais como, segundo Baer (2002, p. 98–101), aumento na concentração de renda, pouco avanço na redução dos desequilíbrios regionais (sudeste/nordeste), com “evidências de que os salários reais e a média de salários na indústria declinaram durante o período de estabilização”.

2.2.2 A nova dependência do capital globalizado

Com a intensificação do “capitalismo monopolista” ou “internacionalização do mercado”, tanto o fluxo de capital quanto o controle das decisões econômicas e de investimentos passaram a ser de domínio das corporações estrangeiras, inclusive no que se refere ao destino dos lucros oriundos de transações internas que aumentavam a massa de capitais sob controle externo da economia internacional que, segundo Cardoso e Faletto (2004, p.189), “depois da Segunda Guerra Mundial, expandiu-se sob a hegemonia incontestada da economia americana”.

Sob o domínio dos Estados Unidos, foi criado, em 1944, o Sistema *Bretton Woods*, sistema financeiro internacional composto pelos organismos multilaterais: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial, para operacionalizarem os acordos e regras estabelecidas por seus países membros, objetivando a retomada do desenvolvimento econômico global. Essa dominação externa do capitalismo americano é ressaltada na seguinte exposição:

As vantagens relativas da economia americana eram irrecusáveis; o predomínio político-militar dos EUA tornou-se visível com a supremacia atômica; a capacidade tecnológica e a introdução crescente no mercado de novos produtos de difícil competitividade reforçavam a vantagem inicial e davam aos EUA condição de liderança inequívoca no mundo capitalista. O valor do dólar e sua transformação em moeda de reserva espelhavam esta realidade. Os acordos financeiros mundiais posteriores à guerra, especialmente o Acordo de Bretton Woods e o controle do comércio mundial, codificado pelos acordos de tarifa da conferência mundial sobre este assunto [Acordo Geral sobre Tarifa e Comércio] o (GATT), bem como o estabelecimento de um mecanismo mundial de controle monetário (o Fundo Monetário Internacional), ambos sob o domínio político americano, davam a este país o controle da economia mundial (CARDOSO & FALETTI, 2004, p.189).

Dessa forma, com a crescente participação do capital internacional no mercado interno brasileiro, acentuou-se o grau de dependência e vulnerabilidade a crises externas como, por exemplo, a crise internacional do petróleo, em 1973, que afetou o capitalismo monopolista em nível mundial. Mesmo assim, para o período de 1973–1985, o governo militar brasileiro não adotou uma política econômica e fiscal compatível com a conjuntura internacional negativa.

A análise econômica de Baer (2002, p. 108) revela que, em vez de o governo militar adotar o ajuste fiscal “para lidar com o extraordinário declínio nas relações de troca do país, foi feita a opção por uma política de crescimento que resultou em importantes mudanças estruturais na economia, no ressurgimento da inflação e na rápida expansão da dívida externa”.

Além disso, com a crise do modelo Keynesiano (*Welfare State*) nos países centrais, as agências multilaterais de financiamento, em meados de 1970, direcionaram-se para a adoção de política econômica ortodoxa, cujas exigências de controle monetário e contenção de gastos públicos aprofundaram a dependência externa dos países periféricos em relação ao capitalismo monopolista dos países centrais. Nesse sentido, Dulci (1999) faz a seguinte exposição:

[...] expande-se o controle de agências internacionais sobre o que se passa nas diversas economias, absorvendo tais agências, na prática, margens crescentes de poder, antes privativos dos Estados soberanos. Na esfera econômico-financeira esse tipo de monitoramento se acentuou como o fenômeno genericamente designado por crise fiscal do Estado, em debate desde os anos 70. Contudo, o diagnóstico de crise do Estado – vale dizer, crise do formato do Estado prevalecente no século XX, economicamente ativo e promotor do bem-estar social – vai muito além do aspecto financeiro. O desequilíbrio fiscal, na medida em que propicia fórmulas de ajuste sob supervisão internacional, transporta os fatores de crise para outras dimensões, notadamente a da legitimidade e da governabilidade dos Estados nacionais (DULCI, 1999, p.16).

Especialmente a partir de 1979, após o segundo choque internacional do petróleo, os efeitos recessivos das políticas orientadas pelos organismos multilaterais fizeram-se sentir nas economias periféricas, conforme expresso na seguinte síntese:

Graças aos efeitos decorrentes das adoções de políticas domésticas comandadas e fiscalizadas pelo FMI, diversos países, desde a década de 80 do último século, se viram frente a mudanças em políticas e em suas estratégias de desenvolvimento econômico cujo resultado, em geral, foi uma queda nos índices de crescimento econômico e, em consequência destas, vários períodos de crescimento negativo e retração em seu desenvolvimento social, em particular para os países da América Latina (NEVES FILHO, 2004, p.2–4).

Os reflexos do “capitalismo globalizado”, ou melhor, desse processo de consolidação da dominação externa, fizeram-se sentir quando, em decorrência da moratória mexicana, as agências multilaterais de financiamento promoveram, de acordo com Sallum Jr. (2003,p.37), a “suspensão dos fluxos voluntários de empréstimos bancários para países devedores latino-americanos de 1982 até o final da década”, provocando uma profunda crise no Brasil.

O governo militar brasileiro, devido à incapacidade financeira para honrar os compromissos da dívida externa, viu-se na contingência de declarar a moratória, ao final de 1982, assinando acordo com o FMI em 1983, obrigando-se a implementar os programas de ajustes econômicos que, em última instância, significaram sacrifícios para o setor público, burguesia nacional, classe média e para as classes operárias populares.

Entretanto, mudanças substanciais desenrolaram-se no decurso dos anos 1980. No plano político e institucional, em nível mundial, observou-se a derrocada do socialismo no final dessa década, pondo fim à Guerra Fria com a vitória dos EUA sobre a Rússia; em nível nacional, as pressões externas e internas (classes dominantes associadas à classe média e aos operários-populares) intensificaram-se, para o restabelecimento do regime democrático.

Efetivou-se, então, a abertura política com ampla participação das massas no movimento pelas eleições “diretas-já”, que propiciou a transição do governo militar para um governo civil com a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente. Devido à morte de Tancredo, que não chegou a tomar posse, o vice José Sarney assumiu a presidência do Brasil, inaugurando a “Nova República”, em 1985. Esse período teve, como clímax do processo de redemocratização, a promulgação da Constituição da República, em 1988, que, instaurando mecanismos democrático-participativos locais e descentralização político-administrativa, consagrou liberdades civis e direitos sociais.

Já no plano econômico, a década de 1980 foi considerada como “a década perdida”, por apresentar um grave quadro de estagnação combinado com altos e persistentes índices inflacionários, indicando a decadência do modelo de industrialização por substituição de importações instaurado pela política econômica do Estado desenvolvimentista. As políticas e planos de estabilização implementados (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão) foram ineficazes, concorrendo para o aprofundamento do processo recessivo, em ambiente de hiperinflação, com declínio do setor urbano-industrial e elevação da dívida pública.

No final dos anos 1980, a crise foi intensa. Luiz Carlos Bresser Pereira, em depoimento a cientistas do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Diniz et al. (1988), descreveu o panorama brasileiro em 1987, ano em que foi ministro da Fazenda:

No plano econômico, a primeira questão era a crise financeira e econômica aguda [...] Celso Furtado e Olavo Setúbal me disseram que o Brasil não tinha uma crise daquela pelo menos desde 1931.[...] concluí que nem em 1931 a crise foi tão grave. Os salários já haviam caído mais de 20% desde novembro de 1986, a economia estava entrando em fortíssima recessão, a inflação explodia em direção à hiperinflação, as falências e concordatas batiam todos os recordes da história do País. Nunca antes tivemos tantas falências e concordatas de pequenas e médias empresas, exatamente as que mais haviam se endividado, investindo durante o Plano Cruzado. Finalmente o balanço de pagamentos estava totalmente deteriorado. O país, que tinha superávits comerciais de aproximadamente um bilhão de dólares por mês, tinha agora déficit na balança comercial. Apesar da moratória, [...] as reservas brasileiras tendiam a se esgotar rapidamente (BRESSER PEREIRA, 1988, p. 5).

Tal conjuntura, de ordem econômica, fiscal e financeira, recrudescer a situação de vulnerabilidade da economia brasileira em relação às crises das economias externas e aguçou a situação de dependência do capital externo, denotando a urgência na adoção de políticas adequadas para o fortalecimento econômico, social e político do país, de forma a estabelecer as bases necessárias para propiciar o desenvolvimento, se não com autonomia, pelo menos com menor grau de dependência.

Entretanto, o governo brasileiro, pressionado pela aguda crise econômica e fiscal acima descrita, ao final dos anos da década de 1980, optou por adotar políticas conforme a ortodoxia dos organismos multilaterais FMI e Banco Mundial. A acentuada dependência do capital financeiro internacional provocou no País uma profunda crise financeira e levou o Estado brasileiro a aceitar as regras do Consenso de Washington, quais sejam: desregulamentação dos mercados pela eliminação dos impedimentos de entrada de capitais estrangeiros em determinados setores da economia; abertura comercial por meio da redução expressiva das barreiras tarifárias e não tarifárias às importações; abertura financeira ao exterior, permitindo a liberdade de circulação dos capitais, especialmente os especulativos; redução do tamanho e papel do Estado pela privatização das empresas estatais e pelas reformas administrativa, previdenciária e fiscal, visando, em tese, à eliminação do déficit público (COSTA e MAIA, 2002, p. 92).

O compromisso de implementar esse conjunto de reformas liberalizantes foi condição *sine qua non* para o Brasil renegociar a dívida externa e obter empréstimos junto ao FMI e Banco Mundial. Nesse sentido, Matias Pereira (1999, p.62) diz que “a adoção dessas medidas, a partir dos anos 80, deu-se de maneira indiscriminada, especialmente nos países em desenvolvimento”. No Brasil, a partir da década de 1990, o governo de Fernando Collor de Melo (1990–1992) iniciou a implementação das regras do Consenso de Washington.

A adoção dessas medidas teve continuidade nos governos de Itamar Franco (1992–1994) e Fernando Henrique Cardoso – FHC – (1995–1998), que obtiveram sucesso no combate à inflação, promovendo a estabilização da economia por meio do “Plano Real”.

No segundo mandato do governo de FHC, observou-se um deslocamento das classes dominantes. A classe financeira passou a predominar sobre as demais classes (burguesia industrial e comercial). De acordo com Diniz e Boschi (2003), o consenso em torno da importância da estabilização econômica que gerou o apoio das lideranças empresariais às políticas neoliberais adotadas no primeiro período de governo sofreu uma ruptura porque

[...] a idéia da estabilidade econômica [já] não bastava, seria preciso uma reorientação drástica da política econômica, tendo em vista um projeto de mais longo prazo. Abertura indiscriminada, juros altos e sobrevalorização da moeda teriam criado um ambiente muito favorável aos interesses financeiros em detrimento dos interesses industriais, privilegiando ainda o capital estrangeiro em detrimento do doméstico, o que também teve implicações negativas para o conjunto da economia, ao gerar estagnação e altas taxas de desemprego (DINIZ & BOSCHI, 2003, p. 25).

No pensamento de Furtado (1998), o capitalismo, que antes se desenvolvia para dentro, fortalecendo a industrialização nacional, vai se transmutando, adaptando-se às circunstâncias:

[...] a tecnologia permitiu a criação da empresa transnacional e a globalização tecnológica vai abrir espaço, progressivamente, para uma globalização financeira. A globalização financeira vai valorizar muito o capital disponível, dar muita força ao capital fluido, porque se baseia numa redistribuição de renda apenas. Quando se paga o serviço desse capital, com taxas de juros muito superiores à taxa de produtividade, se está concentrando renda (FURTADO, 1998, p. 83).

Em se tratando do fenômeno da predominância do capitalismo financeiro sobre o capitalismo comercial e industrial, Pereira (1995, p.2) observa que “a globalização dos mercados financeiros criou um novo tipo de dependência. Os investimentos diretos das empresas multinacionais foram substituídos por fluxos de capitais especulativos” de alta volatilidade, em função das taxas de juros praticadas e do grau de risco apresentado pelos países captadores de recursos para financiarem a cobertura de seus déficits ou desenvolvimento de suas economias.

Nesse aspecto, Krugman (1999, p.159) evidencia o poderio que os fundos *hedge*⁹ exercem sobre os fluxos de capitais internacionais na atualidade. Promovem ataques especulativos às moedas nacionais, provocando a fuga de capitais que deixa os países sem reservas cambiais.

Como exemplo de atuação dos fundos *hedge*, Krugman (1999, p. 160) cita o ataque do megaespeculador George Soros, dono do *Quantun Fund*, à libra esterlina da Inglaterra, em 1992, obrigando o governo inglês a gastar em torno de 50 bilhões de dólares no mercado de moedas estrangeiras para proteger a libra e, além disso, a abandonar o Mecanismo de Taxa de Câmbio, deixando a libra flutuar. “Soros não apenas lucrou um bilhão de dólares em rápidos ganhos de capital, como também notabilizou-se como o mais famoso especulador de todos os tempos.”

⁹ Significa comprar ou vender mercadorias ou contratos de câmbio futuros, com a finalidade precípua de eliminar ou restringir o risco envolvido em flutuações de preços.

Para Furtado (1998), esse foi um fato extraordinário: um especulador conseguir colocar contra a parede um grande Banco Central. Sobre essa nova forma que o capitalismo assume na atualidade, expõe:

Esse capitalismo novo é dominado, curiosamente, por funcionários das finanças, e não mais pela figura do capitalista, do dono da empresa, com o sentido de tempo diante dele. Os grandes fundos de pensão são administrados por pequenos burocratas. [...] Esse sistema está passando por uma fase de transição importantíssima. O domínio crescente do capital financeiro – o capital financeiro totalmente separado do sistema produtivo, administrado por funcionários que não são proprietários desse capital e operando a partir de alguns centros – beneficiou o sistema monetário norte-americano. O dólar passou a ser a moeda mundial, que cria liquidez. A possibilidade dos Estados Unidos de criar dinheiro e liquidez internacional é quase sem limites (FURTADO, 1998, p.84).

A partir de 1999, o Brasil, assim como aconteceu na Inglaterra, também foi obrigado a adotar a política de câmbio flutuante e, neste aspecto, Sallun Jr. (2003, p.48) assevera que, apesar da adoção dessa política cambial, também “houve redução dos fluxos de investimentos externos diretos (IED) que geraram dificuldades para a rolagem da dívida interna e externa”. Ressalta-se, na análise desse autor, que “uma vez mais, revelam-se a dependência externa e a fragilidade econômica do Brasil” diante da possibilidade do esgotamento de suas reservas em dólares, provocada por uma fuga em massa dos capitais voláteis.

Nesse cenário, na tentativa de preservar a confiança dos investidores e evitar fugas de capitais provocadas por ataques especulativos, o governo brasileiro envidou esforços no sentido de atender às exigências impostas diretamente pelo FMI e, indiretamente, pelos Estados Unidos.

Mas o Brasil, afirma Motta (2005, p.5), viu-se em nova situação desfavorável: a crise Argentina, em 2001, a estagnação internacional e os riscos de eleição de um governo de

esquerda, em 2002, “voltaram a gerar pressões cambiais com reflexo na inflação, forçando um aperto na política monetária”.

Observa-se, então, que o capitalismo globalizado, aliado ao fenômeno da predominância do capital financeiro internacional, bem como a aglutinação de países em blocos econômicos regionais¹⁰, estabeleceu uma nova ordem na economia mundial. Essa nova ordem reflete a hegemonia do grupo dos países com desenvolvimento capitalista mais avançado, quais sejam: Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, França, Itália, Alemanha, Japão e, por último, a Rússia; grupo esse, que determina a agenda do FMI e do Banco Mundial para as economias dependentes, entre estas, o Brasil.

E, assim, em decorrência do desenvolvimento capitalista dependente, característico dos países periféricos, o Brasil, a partir da década de 1990, sofreu muitas transformações. No processo do desenvolvimento dependente-associado, o País, mergulhado na “nova dependência” do capital financeiro internacional, submete-se aos ajustes estruturais orientados pelos organismos multilaterais e abandona a política fiscal baseada na Teoria Keynesiana. Passa, então, a adotar os fundamentos da teoria econômica da escola novo-clássica, dando início ao processo de reformas liberalizantes no País e, no bojo destas, a reforma fiscal regulamentada pela LRF.

Esse processo de reformas reflete-se no desenvolvimento social em nível municipal, especialmente porque, com a descentralização político-administrativa, os municípios brasileiros passaram a ser responsáveis pela implementação das políticas públicas sociais, executando orçamentos maiores, notadamente, aqueles que se configuram como centros regionais, a exemplo do município de Montes Claros, no norte de Minas Gerais.

¹⁰ Os principais blocos econômicos são a União Européia (EU), Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Associação Nacional de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e Zona de Livre Comércio do Leste Europeu (CEI).

3 DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

Montes Claros sobressai na região Norte de Minas demográfica e economicamente. É a cidade com maior número de habitantes e concentra atividades primárias, industriais e serviços. Destaca-se como pólo regional na área de saúde, educação superior, biotecnologia, metal-mecânica, têxtil, entre outras, e é o segundo entroncamento rodoviário do país.

Sua formação socioeconômica se deu, originalmente, no século XVIII, pelo desenvolvimento da atividade pecuária na fazenda Formigas, às margens do rio Verde Grande. No período da mineração, por ser ponto de ligação entre várias localidades, o município de Montes Claros ganhou importância, transformando-se em centro de comércio de produtos, especialmente gado e bebidas e, posteriormente, já no século XIX, foi beneficiado pela atividade algodoeira que fomentou a instalação de indústrias têxteis.

No início do século XX, com a chegada da estrada de ferro, houve expansão comercial com o sul da Bahia e demais municípios norte-mineiros. Esse fato gerou transformações, deslocando o centro de poder da cidade de Januária para Montes Claros. Assim, esta se torna o principal centro regional, ao mesmo tempo em que a região passa a ser regida pelas relações capitalistas de produção, modificando a antiga estrutura socioeconômica e política.

Na década de 1970, intensificou-se a política desenvolvimentista no Norte de Minas Gerais por meio de incentivos à implantação de indústrias na região e, de acordo com Oliveira (2000, p.96), devido à condição de pólo regional, Montes Claros obteve significativa

parcela dos investimentos por meio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com o incremento da industrialização, subsidiada por recursos federais, Montes Claros teve consolidada a hegemonia sobre os demais municípios da região norte-mineira.

Hoje, em 2005, observa-se um deslocamento nos setores econômicos de Montes Claros, pois quase metade da população economicamente ativa montes-clarense está ocupada no setor de serviços, sinalizando que a cidade, além de pólo industrial é, inclusive, um centro prestador de serviços aos demais municípios, afirmando-se como um centro urbano de referência não só para a população da região norte-mineira, mas também, para os habitantes das regiões nordeste e noroeste de Minas Gerais e região sul do Estado da Bahia.

3.1 Contexto regional de Montes Claros: O Norte de Minas

O Norte de Minas é uma região de transição entre a Região Sudeste e a Região Nordeste do Brasil. Esta última é a região brasileira que, na atualidade, possui os maiores indicadores de desigualdade social.

Diz Cardoso (2000, p. 218) que o Norte de Minas “é como se fosse uma extensão do Nordeste brasileiro”, pois possui muitas características geossocioeconômicas semelhantes, tais como a estrutura produtiva, usos, costumes e origens da população, além dos aspectos físicos, territoriais e ecológicos do Estado da Bahia. Para muitos, não há definição exata da região e, conforme as circunstâncias, os habitantes do Norte de Minas recebem tratamento ora como nordestinos, ora como mineiros.

Explicita Oliveira (2000, p.43) que “a Região Nordeste se vinculou, inicialmente, num programa de combate aos efeitos da seca e, posteriormente, a uma situação de subdesenvolvimento agravada pelo fenômeno da seca”, dando origem à região designada

“Polígono das Secas”, que, em 1959, passou a ser a área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Oliveira (2000, p.45) esclarece, ainda, que o Norte de Minas só foi incluído na área do Polígono das Secas em 1946 e que, em 1969, com a nova divisão regional que incluiu o Estado da Bahia e o Estado de Sergipe à Região Nordeste, o Norte de Minas ficou excluído do Nordeste. Entretanto, continuou pertencendo à área do Polígono das Secas, a chamada Região Mineira do Nordeste (RMNe). Em 1998, foram incluídos na área de atuação da SUDENE o Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, bem como o norte do Estado do Espírito Santo, conforme ilustrado na FIG. 1 abaixo:



FIGURA 1 - Área de Abrangência da SUDENE
Fonte: SIG-SUDENE

Rodrigues (2000, p.108) destaca que “a ligação entre estas duas regiões começou com o desenvolvimento da economia açucareira e institucionalizou-se em 1959, com sua

inclusão na área de abrangência da SUDENE”, pois, no período colonial, o Norte de Minas fornecia os bovinos necessários aos engenhos e centros urbanos nordestinos. Dessa forma, a atividade pecuária é considerada um dos principais fatores que contribuíram para o povoamento da região norte-mineira.

Para fins de planejamento estadual, o Estado de Minas Gerais é dividido em macrorregiões, sendo que, conforme salienta Pereira, A. (2004), com uma extensão territorial de 128.602 km², o equivalente a 21,85% do Estado, destaca-se a macrorregião do Norte de Minas, conforme pode ser observado na FIG. 2, a seguir:



FIGURA 2 - Macrorregiões do Estado de Minas Gerais (BR)
Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas - IGA (MG)

Ainda para fins de planejamento estadual, a macrorregião do Norte de Minas é subdividida em sete microrregiões, cujos municípios se aglutinam em torno das principais cidades, destacando-se, entre essas, a cidade de Montes Claros. Cabe salientar que, do total de 89 (oitenta e nove) municípios dessa região, apenas São Romão, Santa Fé de Minas e Riachinho não pertencem à RMN. O QUADRO 1 e a FIG.3, a seguir, detalham as microrregiões do Norte de Minas e seus respectivos municípios:

QUADRO 1

Microrregiões do Norte de Minas Gerais

Microrregião	Municípios integrantes
Bocaiúva	Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Olhos D'Água, Guaraciama e Francisco Dumont.
Grão Mogol	Grão Mogol, Itacambira, Cristália, Josenópolis, Padre Carvalho e Botumirim.
Janaúba	Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mato Verde, Mamonas, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados e Serranópolis de Minas.
Januária	Bonito de Minas, Chapada Gaúcha, Cônego Marinho, Icarai de Minas, Itacarambi, Januária, Juvenília, Manga, Matias Cardoso, Miravânia, Montalvânia, Pedras de Maria da Cruz, Pintópolis, São Francisco, São João das Missões e Urucuia.
Montes Claros	Brasília de Minas, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Montes Claros, Patis, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Ubai, Varzelândia e Verdelândia.
Pirapora	Buritizeiro, Ibiaí, Jequitai, Lagoa dos Patos, Lassance, Pirapora, Riachinho, Santa Fé de Minas, São Romão e Várzea da Palma.
Salinas	Águas Vermelhas, Berizal, Cural de Dentro, Divisa Alegre, Fruta de Leite, Indaiabira, Montezuma, Ninheira, Novorizonte, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, Santo Antônio do Retiro, São João do Paraíso, Taiobeiras e Vargem Grande do Rio Pardo.

Fontes: PEREIRA, A. (2004, p.01)
SEPLAG e SETUR do Estado de Minas Gerais

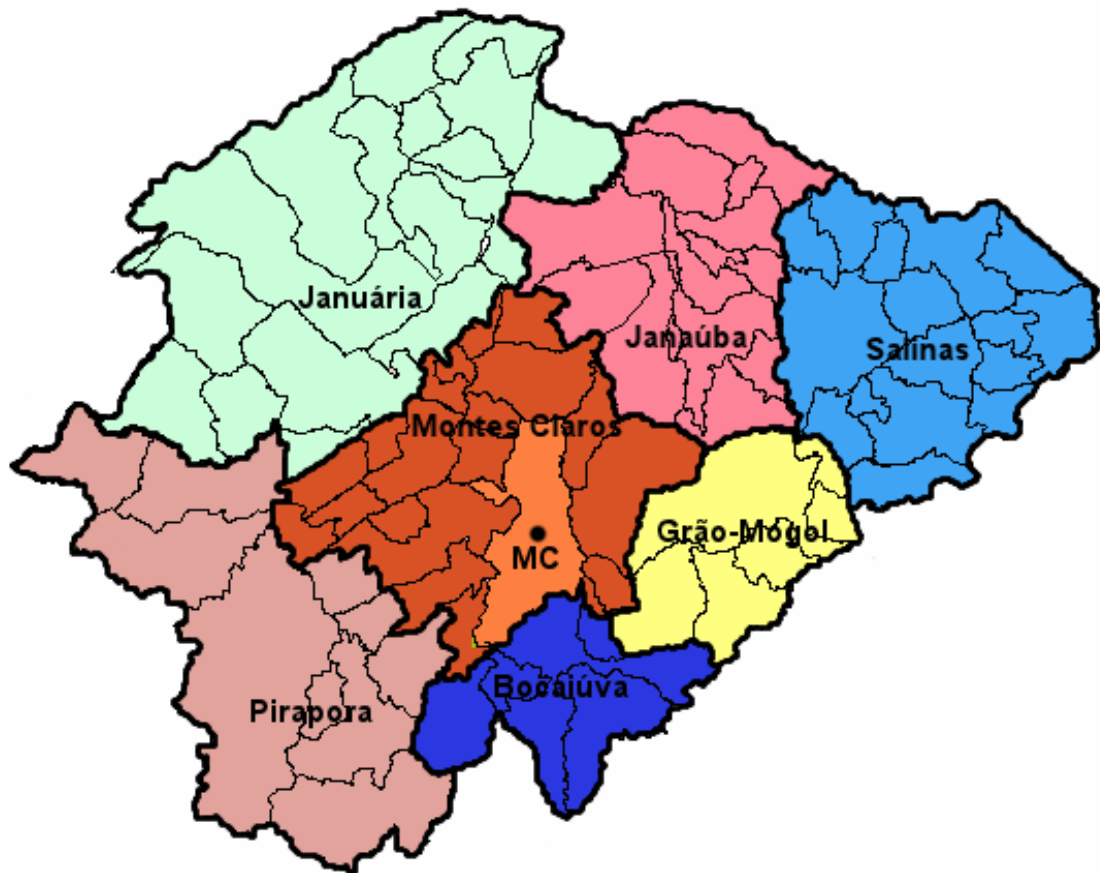


FIGURA 3 - Microrregiões do Norte de Minas
 Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas – IGA (MG)

3.1.1 Formação do Norte de Minas

O Norte de Minas, originalmente ocupado por indígenas, teve, em meados do século XVI, seu território percorrido por expedição de exploradores portugueses que haviam recebido a incumbência de explorar as riquezas naturais do interior do sertão, utilizando os rios como vias de acesso. Rodrigues (2000, p.109) diz que a primeira expedição sob o comando de Francisco Espinosa partiu da Capitania de Porto Seguro, subiu o rio

Jequitinhonha, alcançou o rio Verde e, depois, atingiu o rio São Francisco, cuja margem direita era, nessa época, habitada pelos índios da tribo dos Tapuias, sendo a margem esquerda habitada pelos índios Caiapós.

Diz Oliveira, que

Apesar dessa precoce presença do português, a ocupação efetiva da região só se deu na segunda metade do século XVII, quando aqui se encontraram as correntes de povoamento vindas pelo norte, fruto da expansão dos currais de gado ao longo do Rio São Francisco e, pelo sul, das bandeiras paulistas. (OLIVEIRA, 2000, p.21).

Na expansão da atividade pecuária pelos baianos e no adentramento do sertão pelas bandeiras paulistas, à procura de ouro, esmeraldas, diamantes, segundo Rodrigues (2000, p. 109), “os indígenas perderam suas terras, ficando com os lugares menos cobiçados e, não raro, transformaram-se em escravos”.

Essa região teve como colonizadores os bandeirantes Matias Cardoso de Almeida (o líder deles), que se estabeleceu na cidade que hoje tem o seu nome, e seus irmãos Salvador Cardoso, Januário Cardoso e Domingos do Prado, que se fixaram em Pedras de Maria da Cruz, Januária e São Francisco, respectivamente. Montes Claros (Formigas) e Bocaiúva (Olhos D'Água) foram “fundadas” pelo bandeirante Antônio Gonçalves Figueira.

Como especifica Cardoso (2000, p. 183, 184), outro importante fator que influenciou fortemente o povoamento da região norte-mineira foi a concessão das sesmarias. Entre essas, sobressaem as concessões feitas “às famílias de Garcia de Ávila (conhecida como Casa da Torre) e de Antônio Guedes de Brito (conhecida como Casa da Ponte), localizadas, respectivamente, nas margens esquerda e direita do rio São Francisco”.

Nessas sesmarias, a prática do arrendamento de terras, assim como a prática da remuneração dos vaqueiros com um quarto das crias, contribuiu para a expansão rápida da atividade de pecuária extensiva. Esses vaqueiros tinham a possibilidade de formar seus próprios currais e, além disso, podiam praticar a cultura de lavouras de subsistência.

Afirma Cardoso (2000, p.184) que, como um aspecto importante da expansão dos currais, esses foram se desenvolvendo a partir de homens livres (foragidos da Justiça, escravos em fuga, aventureiros de toda ordem) “que não estavam dispostos a se submeterem à rígida hierarquia social da civilização açucareira”.

Esses homens, por não possuírem condições materiais (capitais suficientes) para se dedicarem à atividade açucareira, adentraram no sertão e se dedicaram à atividade pastoril aliada à agricultura de subsistência, como cultivo de mandioca, milho, feijão e de cana-de-açúcar para a rapadura e a cachaça, normalmente sendo destinado esse cultivo apenas ao consumo próprio.

Em se tratando da atividade pecuária, Rodrigues (2000, p.115) ressalta que a finalidade da mesma era abastecer a área nordestina produtora do açúcar, uma vez que esta se constituía em um mercado amplo que dinamizava o desenvolvimento de outras regiões do País. Assim, diz essa autora, a criação de gado foi uma atividade econômica decorrente das necessidades da economia açucareira. A atividade pecuária possuía uma baixa rentabilidade, mas era mais atrativa para o colono do que o trabalho na economia açucareira, pois permitia a ele acumular algum capital em função da participação no rebanho. Ainda em relação à pecuária, afirma Rodrigues:

A pecuária penetrou no sertão beneficiada pelas pastagens naturais e terrenos salinos, os conhecidos barreiros salgados. Os grandes fazendeiros fizeram fortunas em terra e em gado. Além disso, foram detentores de grande poder político que se exercia com base na posse ou na propriedade da terra. Essa condição lhes permitia aglutinar em torno de si, sob o seu poder, moradores e agregados. Controlavam também o capital, por meio da comercialização da produção e do sistema posteriormente advindo, em que o fazendeiro-comerciante emprestava dinheiro ao produtor na entressafra e comprava a produção a preços baixos na época da safra. Esse poder era reforçado pelo sistema de alianças políticas com os líderes da Província (RODRIGUES, 2000, p. 116).

A partir do século XVII, com o declínio da economia açucareira, muitos migrantes nordestinos rumaram para a região das minas, atraídos pela possibilidade de fazerem fortuna e, então, a atividade mineradora passou a deter a hegemonia. Nesse sentido, salienta Cardoso:

[...] a atividade mineradora, diferentemente da açucareira, encontrou um ambiente econômico muito mais bem estruturado. Basta notar que enquanto as atividades açucareiras tiveram início num vazio econômico, no qual a pecuária foi concomitantemente desenvolvida, na fase mineradora a atividade pastoril já pré-existia. Este fato foi bastante benéfico à mineração, pois quando esta se intensificou, na primeira metade do século XVIII, a região norte-mineira já se encontrava relativamente povoada e com uma certa estrutura produtiva, baseada na pecuária extensiva e na agricultura de subsistência. Este fato, aliado à sua estratégica localização geográfica, fez com que a referida região se tornasse ponto de passagem obrigatória de diversos recursos que rumavam para as minas (CARDOSO, 2000, p.190).

A cobrança de um quinto de todo o ouro extraído das minas induziu à sonegação e ao desvio de boa parte do metal para áreas de difícil controle pela metrópole. Tomou-se, então, a medida de criação de casas de fundição do ouro e de proibição da circulação do ouro a não ser na forma de barras fundidas com o selo real. Além desse tributo, a Coroa portuguesa decidiu estender a tributação aos criadores de gado, comerciantes e artesãos, o que gerou protestos em toda a capitania. Não conseguindo manter o controle sobre a região norte-mineira, a Coroa iniciou o processo de isolamento, gerando, no princípio, uma série de conflitos, entre os quais, a Guerra dos Emboabas e a Sedição de 1736. A partir desta, relata Cardoso (2000, p. 193), “as restrições comerciais impostas pela Coroa à região deram origem a um relativo isolamento que durou até meados do século XX” e desenvolveram o estabelecimento de novas rotas comerciais ligando as minas a outras regiões.

O declínio da atividade mineradora deu-se em meados do século XVIII, afetando bastante a economia norte-mineira, porém não foi suficiente para destruir a atividade pecuária do Norte de Minas, pois, na realidade, como diz Cardoso (2000, p.188), embora esta tenha sido o suporte para as outras atividades, sempre apresentou características próprias; as

transformações que ocorreram “apenas contribuíram para que a pecuária na região conservasse suas técnicas de produção, consideradas ‘nordestinas’ e se tornasse mais um modo de vida do que uma atividade econômica”.

3.1.2 Intervenção do Estado e as transformações capitalistas

A partir do século XIX, as modificações no modo de vida sertanejo começam a se processar. De acordo com Cardoso (2000), a Revolução Industrial ocorrida na Europa reproduz, no Brasil, importantes transformações que afetaram sobremaneira o Norte de Minas. Em função da demanda internacional, essa região desenvolveu a cultura do algodão, cuja produção era exportada pelo País.

A exploração algodoeira dinamizou a economia de algumas localidades norte-mineiras, tais como Pirapora e Montes Claros. Esta última foi contemplada com a instalação de beneficiadoras de algodão e com algumas indústrias têxteis. Além do algodão, várias localidades produziam a borracha, cuja exploração trouxe muitos benefícios para a cidade de Januária, que, por polarizar as atividades econômicas, constituía-se no maior centro urbano regional (CARDOSO, 2000).

No início do século XX, a chegada da ferrovia no Norte de Minas proporcionou novas transformações, deslocando o centro de poder da cidade de Januária para a cidade de Montes Claros, a qual passou a ser o principal centro regional, ao mesmo tempo em que a região passou a ser gerida pelas relações capitalistas de produção, modificando a antiga estrutura socioeconômica e política.

A região norte-mineira, então, passou a ser analisada conforme os parâmetros capitalistas de produção e, de acordo com Rodrigues (2000, p. 108), foi definida pelos

planejadores públicos do governo federal e estadual “como uma ‘Região Problema’”, isto é, com baixas taxas de crescimento econômico e pouco integrada à dinâmica interna”.

Assim, a partir de 1959, a região norte-mineira, pertencente ao “Polígono das Secas”, voltou a fazer parte da grande área nordestina, para efeito de planejamento federal, sob a jurisdição da SUDENE, cuja criação, determinada pelo governo federal, tinha por escopo promover o desenvolvimento das regiões atrasadas do Nordeste e, em articulação com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), incentivar o desenvolvimento do Norte de Minas.

Dessa forma, implantava-se, nessa região, a política desenvolvimentista defendida pelos teóricos estruturalistas cepalinos e plenamente adotada pelo governo brasileiro nas décadas de 1950 e 1960, cujo presidente, Juscelino Kubitschek, como bem lembra Gonçalves (2000, p.25), era oriundo do Vale do Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais.

Com a SUDENE, são implementados na região vários projetos visando a uma adequação para o estabelecimento de indústrias e de áreas produtivas conforme os modelos exógenos de desenvolvimento capitalista. Foi a partir de 1960, segundo Cardoso,

[...] que fatos como a ampliação da oferta da rede de distribuição de energia elétrica e a expansão e a melhoria da malha viária, dentre outros, passaram a contribuir para que a região apresentasse substanciais alterações em sua estrutura econômica e social. Neste novo panorama, muitos projetos públicos, incentivados ou não, se estabeleceram na região, explorando diversas atividades nos setores primário, secundário e terciário (CARDOSO, 2003, p.46).

Esses projetos públicos, baseados na concessão de incentivos fiscais, tais como isenção de impostos ou concessão de terras públicas, foram disponibilizados para os empresários, ocasionando maior concentração de riqueza e poder dos mesmos. Priorizaram os investimentos em projetos de parques industriais, indústrias extrativistas e de tecnologia de

ponta, e também em grandes projetos de pecuária, irrigação e reflorestamentos monoculturais (GONÇALVES, 2000, p.25).

Gonçalves (2000) alerta que esse “des-envolvimento” regional se traduziu em prejuízos, na medida em que introduziu a monocultura de eucalipto, promoveu a queima do cerrado para fazer carvão, implantou projetos de irrigação e subordinou o produtor familiar à monoprodução (seja de algodão ou da fruticultura) para abastecer as indústrias.

Um exemplo característico dessa situação é o caso do Projeto Jaíba, decorrente do II Plano Nacional de Desenvolvimento para promover o desenvolvimento do Norte de Minas. Após estudo detalhado desse projeto, Rodrigues (2000) conclui que:

(1) o projeto Jaíba pertence a uma família de megaprojetos [e estes] consomem muitos recursos, aumentam a dívida interna e não atendem a seus objetivos; (2) (...) constitui-se em subterfúgio para que os grandes grupos econômicos aumentem seus lucros, para consolidar o grande capital; (3) (...) afeta, de forma negativa, os pequenos produtores dos municípios sem projeto e tende a arruinar a pequena produção dos agricultores locais; (4) (...) faz parte de uma família de manipulações socioeconômicas gestada em função de interesses oligopolistas; (5) não promove a cidadania e (6) não apresenta lucratividade e não paga a si próprio no prazo referido, a menos que se excluam os elementos desfavoráveis. Sendo assim, a sociedade local deverá pagar os custos adicionais não previstos (RODRIGUES, 2000, p.186–188).

Na atualidade, vê-se que, no Norte de Minas, a ação modernizante do Estado brasileiro, em consonância com os objetivos do desenvolvimento e fortalecimento do capitalismo, tem promovido a industrialização e o desenvolvimento tecnológico, em especial na cidade de Montes Claros. Esta, após a política desencadeada pela SUDENE, tornou-se um centro industrial, obtendo significativo crescimento econômico. Nesse aspecto, Cardoso (2000, p. 296-298) averiguou que, no período de 1970 a 1985, Montes Claros passou de 25,82% para 31,12% do total de estabelecimentos industriais do Norte de Minas, além disso,

registrou que, até 1980, Montes Claros respondia por 66,30% de todo o Valor de Transformação Industrial da Região.

Entretanto, essa mesma política de desenvolvimento tem afetado, de maneira negativa, os povos do cerrado e das caatingas do Norte de Minas. Nesse sentido, Dayrell (2000, p. 263) salienta que, a partir da década de 1970, com a chegada das firmas de reflorestamento na região, “a falta de alternativas obrigou a que muitos agricultores abandonassem suas terras ou, então, que passassem a trabalhar como bóias-frias em outras regiões do Estado e do País. O empobrecimento foi visível”. Afirma Ribeiro (2000, p. 98) que o êxodo da população rural em direção aos centros urbanos inchou as periferias das médias e grandes cidades, causando desemprego e aumento da violência urbana.

3.2 Montes Claros como pólo regional

No que concerne aos dados físico-geográficos, o município de Montes Claros situa-se na bacia do Alto Médio São Francisco e está próximo à bacia do Jequitinhonha. Os principais rios que banham o município são: rio Verde Grande, rio Pacuí e rio São Lamberto. O clima é quente e seco e a vegetação é formada por matas ciliares, cerrados e caatingas. Esse município é constituído pela sede, com área de 97 km², e pelos distritos de Aparecida do Mundo Novo, Ermidinha, Miralta, Nova Esperança, Santa Rosa de Lima, São Pedro das Garças, Vila Nova de Minas e Panorâmica, que ocupam um território com uma área total de 3.594,10 km² (ALMG, 2003). A posição geográfica de Montes Claros é ilustrada pela FIG. 4, a seguir:

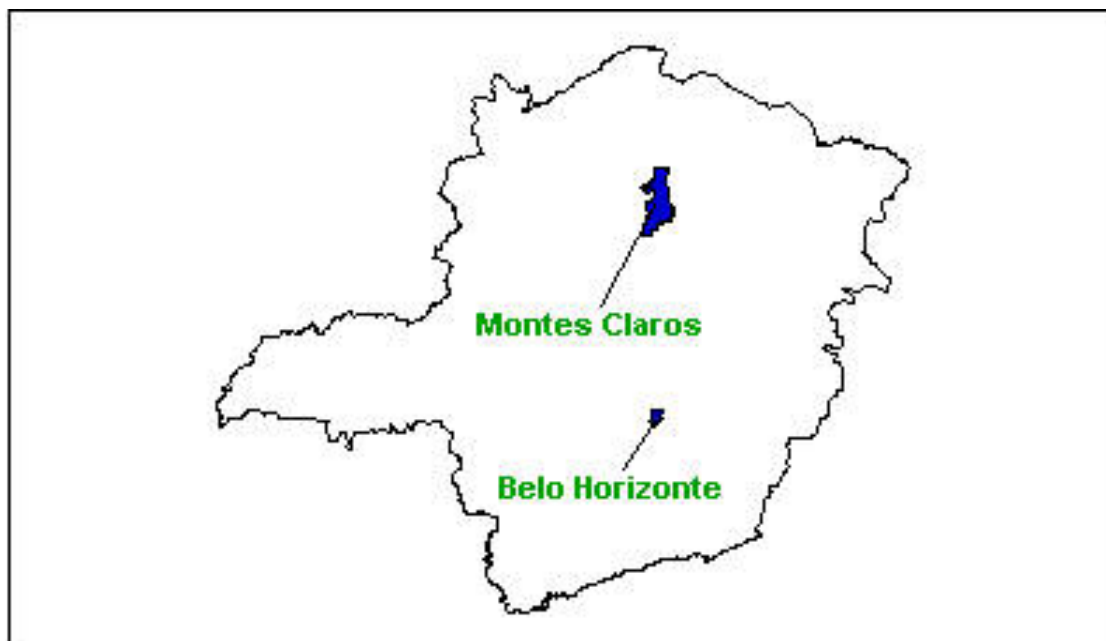


FIGURA 4 - Localização geográfica do município de Montes Claros.
Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas – IGA (MG)

Em relação aos principais centros urbanos brasileiros, Montes Claros dista 417 km de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais; 852 km do Rio de Janeiro; 1.003 km de São Paulo; 698 km de Brasília, Distrito Federal; e 957 km de Vitória, no Estado do Espírito Santo. Atualmente, o município liga-se a esses centros pelas rodovias BR-040, BR-122, BR-251, BR-135 e BR-365, além de contar com transportes ferroviário e aéreo (ALMG, 2003). No plano rodoviário nacional, Montes Claros é o segundo entroncamento do País, fato esse que torna esse município um centro de comunicação com os demais centros brasileiros, em especial um centro de ligação com a Região Nordeste. Daí, então, convergindo importantes projetos, como, por exemplo, a instalação de uma usina de biodiesel que representará, conforme publicação da Prefeitura Municipal de Montes Claros (2005), a geração de 15.000 (quinze mil) empregos no município e região:

[...] o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou em Montes Claros, nesta quinta-feira (22/12), a decisão do governo federal de instalar no município um dos três complexos de unidades industriais para a produção de biodiesel da Petrobras. Serão investidos R\$ 80 milhões na usina, que entrará em operação em 2007. A unidade terá capacidade para produzir 48 milhões de litros de biodiesel/ano, gerando receita de R\$ 50 milhões no período, em

benefício de 15 mil famílias de agricultores familiares que se ocuparão da produção de mamona e pinhão-manso, matérias-primas do combustível (PREFEITURA DE MONTES CLAROS, 2005)

3.2.1 Origens e formação socioeconômica de Montes Claros

Montes Claros originou-se da fazenda de criação de gado denominada Formigas, às margens do rio Verde Grande, e, como dito anteriormente, foi fundada pelo bandeirante Antônio Gonçalves Figueira que, conforme Oliveira (2000, p. 22), ao término da Bandeira paulista comandada por Matias Cardoso, ao final do século XVII, fixou-se na região e fundou, inclusive, as fazendas da Jahyba (Jaíba) e Olhos D'Água (Bocaiúva).

Em 1769, de acordo com Oliveira (2000, p.22), o então proprietário da fazenda Montes Claros, José Lopes de Carvalho, obteve permissão para erguer uma capela e, em torno dela, surgiu o povoado. Esse autor destaca que, “nessa época, esta era uma área marginal na economia regional, uma vez que o centro econômico social estava no rio São Francisco”. A emancipação político-administrativa do povoado ocorreu em 1831, quando foi alçado à condição de vila, porém, ainda no século XVIII, ganhou importância com a descoberta de jazidas minerais em Itacambira (MG). Ressalta Oliveira (2000, p.23) que essa área de mineração originou um reforço populacional para Formigas, em virtude dos conflitos oriundos do controle da mineração. Em relação ao desenvolvimento desse povoado:

[...] o comércio é que foi a mola propulsora que estimulou o crescimento do povoado de Formigas, antiga fazenda Montes Claros. Tal povoado começou a ser formado na época do ciclo aurífero, quando na localidade ouro e diamantes eram trocados por produtos como gado e bebidas. Essas negociações privilegiavam Montes Claros, por ser o local um entroncamento de várias estradas. (PAULA, 1957, p.116, apud CARDOSO, 2000, p.191).

No século XIX, o centro econômico social desloca-se das cidades à beira do São Francisco. Modifica-se o fluxo comercial em decorrência da decadência das províncias da Bahia e Goiás e, concomitantemente, da ascensão da Zona da Mata de Minas, devido à produção de café, e do Rio de Janeiro, pela instalação da Corte. Tais mudanças beneficiaram Montes Claros, ao torná-la centro de uma vasta rede de caminhos e estradas, transformando-a, assim, em um núcleo urbano de comercialização e centro de comunicações (OLIVEIRA, 2000, p. 22-24).

No que diz respeito à atividade algodoeira, relata Cardoso (2003, p.44) que “o primeiro empreendimento industrial de peso na região estava intimamente relacionado com o algodão”. Essa indústria de tecidos de algodão foi fundada em 1880, na cidade de Montes Claros, embora esta não fizesse parte da principal área da cotonicultura do Norte de Minas, o que denota sua importância política na região, à época.

Montes Claros destacou-se na região Norte de Minas, principalmente com a chegada da estrada de ferro, no início do século XX, que promoveu a expansão comercial com o Sul da Bahia e demais municípios norte-mineiros. A esse respeito, Cardoso (2003, p.45) observa que, em 1911, os trilhos chegaram em Pirapora, o que gerou importância para esta cidade, tendo em vista o fato de que o projeto inicial era a continuidade dos trilhos a partir da mesma. Porém, com o declínio da economia da borracha na região central do Brasil, os planos iniciais foram modificados e, então, priorizou-se a expansão da linha férrea na direção Montes Claros–Sul da Bahia. Esse autor diz que

[...] esse fato contribuiu substancialmente para desaquecer a economia de Pirapora e das demais localidades, que vislumbravam aproveitar as vantagens decorrentes da construção da via férrea. Por outro lado, as áreas ao longo da ferrovia que seguia para a Bahia ganhavam importância. Quando Montes Claros assumiu a condição de “ponta de trilhos”, no ano de 1926, a localidade já era um importante referencial econômico; aproveitando-se desse fato, todavia, para consolidar-se como principal centro urbano regional. (CARDOSO, 2003, p.45)

É certo que a via férrea foi fator preponderante para o desenvolvimento econômico de Montes Claros e contribuiu sobretudo para destacá-la das demais cidades norte-mineiras. Contudo, o desenvolvimento econômico acentuou-se em Montes Claros, a partir de 1959, com a inclusão do Norte de Minas na área do Polígono das Secas.

A industrialização apoiada pelo Estado, via SUDENE, por meio de incentivos fiscais, promoveu as condições necessárias para a expansão do modo de produção capitalista em Montes Claros. Nesse contexto, Cardoso (2003, p. 45) afirma que “Montes Claros, que já era o centro urbano com melhores condições infra-estruturais, dispondo de uma classe política e empresarial mais dinâmica, soube atrair para si a maior parte dos investimentos públicos disponíveis” e, assim, Montes Claros, a partir dessa década, manteve-se numa posição hegemônica no contexto norte-mineiro e região sul do Estado da Bahia.

3.2.2 Montes Claros em comparação a outros centros microrregionais norte-mineiros

Em Oliveira (2000, p.28), lê-se que vários fatores contribuíram para manter o município de Montes Claros como pólo regional. A maior densidade populacional; a melhor infra-estrutura, atraindo significativo volume de investimentos para a cidade, e, por fim, a relativa distância de Belo Horizonte e de outras grandes cidades fez com que Montes Claros se tornasse um centro de serviços, administração e comércio. De acordo com o IBGE (2004), no Censo de 2000, a população de Montes Claros representava 20,69 % da população do Norte de Minas, 1,72% de toda a população do Estado e 0,18% da população do País.

Observando a TAB. 1, verifica-se que, no período compreendido entre 1970 e 2000, o município de Montes Claros apresentou um crescimento populacional de 162,91%, ou seja, em três décadas, a população montes-clarenses mais que dobrou. A taxa de urbanização passou de 73,10%, em 1970, para 94,21%, em 2000. Destacam-se o crescimento

populacional de 52,22% e o crescimento da taxa de urbanização de 14,5% entre as décadas de 1970 e 1980, refletindo a intensificação da política desenvolvimentista implementada na localidade pela SUDENE, a partir da década de 1960, o que promoveu o incremento do fluxo de imigrantes para a cidade. Nas décadas seguintes, o crescimento populacional continuou positivo, porém em taxas menores. A mesma tendência é verificada com as taxas de urbanização, apresentando um crescimento de 3,48% e 3,13%, nas décadas de 1991 e 2000, respectivamente.

TABELA 01
População residente do município de Montes Claros (MG)
1970, 1980, 1991, 2000, 2002, 2003

ANOS	URBANA	RURAL	TOTAL	CRESC.%	URBANIZ. %
1970	85.154	31.332	116.486	---	73,10
1980	155.313	21.995	177.308	52,22	87,60
1991	227.759	22.303	250.062	41,03	91,08
2000	288.534	17.724	306.258	22,47	94,21
2002 (1)	---	---	318.916	4,13	---
2003 (1)	---	---	324.471	1,74	---

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
(1) Dados estimados

Comparando o crescimento populacional de Montes Claros com o dos demais centros microrregionais norte-mineiros, conforme TAB. 2, e tomando 1970 como ano-base para comparação, observa-se que Montes Claros apresenta, em 2003, uma taxa total de 178,54% de crescimento populacional, a maior em relação aos demais municípios, no período de 1970–2003. Em 2003, sua população representa 1,174 vezes o total da população dos demais municípios. Observa-se, ainda, que os municípios de Grão Mogol e Salinas tiveram taxas negativas de crescimento populacional de -27,14% e -18,92%, respectivamente, e que a população do município de Januária praticamente estagnou. Acredita-se que o crescimento populacional de Montes Claros possa ser atribuído ao processo desenvolvimentista ocorrido na região.

TABELA 2

**População residente dos municípios centrais das microrregiões norte-mineiras
1970, 1980, 1991, 2000, 2002, 2003**

ANOS	Montes Claros	Bocaiúva	Grão Mogol	Janaúba	Januária	Pirapora	Salinas
1970	116.486	35.392	20.323	31.587	62.546	20.282	45.925
1980	177.308	40.463	22.195	43.028	71.941	32.673	48.809
1991	250.062	47.045	20.284	53.104	87.163	46.351	50.849
2000	306.258	42.764	14.016	61.379	63.458	50.269	36.710
2002(1)	318.916	43.530	14.623	64.054	63.295	51.131	37.071
2003(1)	324.471	44.571	14.807	65.170	63.151	51.517	37.234
CRESC. Ano-base							
1970	178,54%	25,93%	- 27,14%	106,31%	0,96%	154,00%	- 18,92%

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

(1) Dados estimados

Elaboração da autora

Observando a evolução do Valor Adicionado municipal de Montes Claros, na TAB. 3, verifica-se que o setor terciário tem maior peso na composição do VA total, representando 52% em 2002. Nota-se que, em 2001, houve retração em todas as atividades econômicas, com leve recuperação dos setores secundário e terciário, em 2002. O setor primário apresentou crescimento significativo, em 2002, porém representa apenas 4,09% do VA total. No cômputo geral, a economia montes-clarense passou por um processo de estagnação em 2001–2002.

TABELA 3

**Valor Adicionado corrente, por setores de atividades econômicas
do município de Montes Claros (MG) 1999–2002 (R\$1000)**

ANOS	AGRO-PECUÁRIO	CRESC. (%)	INDUSTRIAL	CRESC. (%)	SERVIÇOS	CRESC. (%)	TOTAL (1)	CRESC. (%)
1999	51.675	-	570.606	-	657.495	-	1.279.776	-
2000	53.972	4,44	679.249	19,04	738.736	12,36	1.471.958	15,02
2001	49.948	-7,46	679.732	0,07	800.342	8,34	1.530.022	3,94
2002	66.875	33,89	718.227	5,66	850.993	6,33	1.636.095	6,93

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

(1) Inclui a intermediação de serviços financeiros.

Elaboração da autora

Montes Claros foi e continua sendo o pólo regional, mantendo sua hegemonia econômica em relação aos outros municípios norte-mineiros. Tal asserção é demonstrada pela evolução do PIB dos demais centros, no período de 1999 a 2002, conforme demonstra a TAB. 4, a seguir, sendo que, em 2002, o PIB montes-clarenses representa 1,65 vezes o total dos demais centros microrregionais e representa 33,18% do PIB norte-mineiro, 21,12% do PIB da área mineira da SUDENE e 1,36% do PIB de Minas Gerais. O PIB *per capita* de Montes Claros, no período de 1999–2002, só é menor que o de Minas Gerais e o de Pirapora.

TABELA 4

Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado nos municípios centrais das microrregiões do Norte de Minas, 1999–2002
R\$1000

Anos	Especificação	Minas Gerais	Área mineira da ADENE	Norte de Minas	Montes Claros	Bocauva
1999	PIBpm	93.748.370	5.944.744	3.854.627	1.328.789	120.059
	População	17.793.715	2.570.516	1.486.633	304.358	42.649
	PIBpm/hab (R\$)	5.269	2.313	2.593	4.366	2.815
2000	PIBpm	106.168.725	6.831.854	4.374.928	1.545.275	137.492
	População	18.029.960	2.586.080	1.501.332	310.613	43.028
	PIBpm/hab (R\$)	5.888	2.642	2.914	4.975	3.195
2001	PIBpm	113.529.800	7.150.419	4.601.939	1.613.902	137.342
	População	18.267.675	2.601.734	1.516.116	316.908	43.409
	PIBpm/hab (R\$)	6.215	2.748	3.035	5.093	3.164
2002	PIBpm	125.388.846	8.065.618	5.134.148	1.703.618	158.587
	População	18.507.918	2.617.563	1.531.067	323.269	43.793
	PIBpm/hab (R\$)	6.775	3.081	3.353	5.270	3.621

Anos	Especificação	Grão Mogol	Janaúba	Januária	Pirapora	Salinas
1999	PIBpm	28.918	109.132	131.666	292.849	79.945
	População	14.138	63.672	61.131	50.120	36.644
	PIBpm/hab (R\$)	2.045	1.714	2.154	5.843	2.182
2000	PIBpm	33.258	151.213	121.405	333.127	91.210
	População	14.346	62.387	63.510	50.555	36.828
	PIBpm/hab (R\$)	2.318	2.424	1.912	6.589	2.477
2001	PIBpm	26.977	173.536	126.229	325.220	99.830
	População	14.556	63.651	63.347	50.991	37.012
	PIBpm/hab (R\$)	1.853	2.726	1.993	6.378	2.697
2002	PIBpm	31.641	192.796	137.693	400.930	112.227
	População	14.767	64.928	63.182	51.433	37.199
	PIBpm/hab (R\$)	2.143	2.969	2.179	7.795	3.017

Fontes: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

Elaboração da autora

Verifica-se, ainda, na TAB. 4, que, depois de Montes Claros, o município que apresenta o maior PIB *per capita* é Bocaiúva, tendo em vista que abriga a empresa Rima Industrial, única produtora de magnésio metálico do hemisfério sul do mundo.

Na TAB. 5, nota-se que, nos centros microrregionais, o setor econômico de serviços é o que mais emprega, excetuando-se Salinas, Janaúria e Grão Mogol. Em Montes Claros, destaca-se que 48,33% da população economicamente ocupada se encontra empregada no setor de outros serviços, corroborando a supremacia desse setor na composição do Valor Adicionado corrente observado na TAB. 3.

TABELA 5

**População ocupada por setores econômicos
nos centros microrregionais norte-mineiros, 2000**

SETORES	Montes Claros	Bocaiúva	Grão Mogol	Janaúba	Januária	Pirapora	Salinas
Agropecuário, ext. vegetal e pesca	8.859	3.788	1.687	5.862	8.286	2.175	4.720
Industrial (1)	27.527	3.678	496	3.247	2.561	4.075	2.996
Comércio de Mercadorias	24.778	1.651	372	4.169	2.226	2.570	2.095
Outros Serviços (2)	57.233	6.459	1.496	8.953	7.486	7.820	4.687
TOTAL	118.397	15.576	4.051	22.231	20.559	16.640	14.498

Fonte: Fundação Instituto de Geografia e Estatística – IBGE

(1) Inclui indústria de transformação, construção e outras atividades industriais.

(2) Inclui prestação de serviços, social, administração pública, serviços auxiliares de atividades econômicas e outras atividades

Elaboração da autora

A TAB. 5 mostra que os municípios predominantemente agrícolas são Grão Mogol, Janaúria e Salinas, com uma maior parcela da população envolvida nas atividades da agricultura, conforme percentuais de 41,64%, 40,30% e 32,55%, respectivamente. Coincidentemente, em Grão Mogol e Salinas, a taxa de crescimento populacional no período 1970–2003 foi negativa e, em Janaúria, a taxa foi inferior a 1%. Outro fato observado neste

estudo é que, embora 24,32% da população ocupada de Bocaiúva esteja envolvida nas atividades primárias, o PIB agrícola desse município, em 2000, representa apenas 2,97% do PIB total.

Ainda com referência à TAB. 5, o setor industrial emprega uma parcela expressiva de 24,49% da PEA de Pirapora; 23,61% da PEA de Bocaiúva; e 20,66% da PEA de Salinas. Em Janaúba, os setores que mais empregam são a agricultura e o setor de outros serviços e, em Bocaiúva, com relação ao emprego de mão-de-obra, o setor que se destaca, empregando 41,46% da população ocupada, é o setor de outros serviços.

A análise da evolução da arrecadação de Montes Claros, no período de 1999–2003, conforme TAB. 6, revela retração nas atividades comercial e industrial do município.

TABELA 6

**Arrecadação municipal do município de Montes Claros (MG)
1999–2003**

(Reais Correntes)				
ANOS	ICMS	OUTROS	TOTAL	CRESC. %
1999	57.670.453	18.418.190	76.088.643	-
2000	69.895.836	18.034.160	87.929.996	15,56
2001	89.075.000	21.259.391	110.334.391	25,47
2002	82.768.788	25.191.263	107.960.051	-2,15
2003	77.705.088	26.668.470	104.373.558	-3,32

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais¹¹
Elaboração da autora

Em 2000, os dados da TAB. 6 mostram que a arrecadação, em Montes Claros, cresceu 15,56% em relação a 1999, apresentando, em 2001, um crescimento expressivo de 25,47%. Entretanto, em 2002, decresceu 2,15%, iniciando uma tendência de queda na arrecadação, que, em 2003, passa a representar um declínio da ordem de 3,32% em relação ao ano anterior. O ICMS, de longe o maior responsável pela arrecadação do município, foi o tributo que começou a declinar a partir de 2002, fechando 2003 com um percentual declinante

¹¹ Tabela elaborada com dados da SEF/MG, apud www.almg.gov.br

de 6,11% em relação a 2002, refletindo uma retração da atividade comercial e industrial de Montes Claros no período 2002–2003.

Na comparação com os demais municípios, centros microrregionais norte-mineiros, observa-se, na TAB. 7, a seguir, que a arrecadação de Montes Claros, no ano de 2003, representa 3,13 a soma de toda a arrecadação de Pirapora, Janaúba, Salinas, Januária, Grão Mogol e Bocaiúva, juntas, denotando a magnitude de sua importância econômico-financeira em relação aos demais centros das microrregiões do Norte de Minas.

TABELA 7

**Arrecadação dos centros microrregionais norte-mineiros
1999–2003**

(Reais Correntes)

ANOS	Montes Claros	Bocaiúva	Grão Mogol	Janaúba	Januária	Pirapora	Salinas
1999	76.088.643	1.495.292	250.752	3.515.290	1.767.121	9.177.187	1.800.679
2000	87.929.996	1.901.977	262.446	3.791.233	2.035.624	8.264.077	2.148.415
2001	110.334.391	4.160.229	262.910	4.565.274	2.492.225	8.577.598	2.715.826
2002	107.960.051	2.579.985	283.666	5.638.298	2.865.768	11.417.924	3.120.999
2003	104.373.558	3.263.496	568.936	6.201.067	3.288.338	8.725.900	3.206.712

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda¹²

Elaboração da autora

Cabe ressaltar, inclusive, que Bocaiúva apresenta um declínio significativo na arrecadação, em 2002, significando que esse município enfrentou um período recessivo na economia, com uma queda de 37,98%, porém, em 2003, apresentou 26,49% de recuperação em relação a 2002. Nota-se que o desempenho da arrecadação de Grão Mogol dobrou em 2003. Janaúba, Salinas e Januária apresentaram tendência de contínuo crescimento no período de 1999–2003, implicando uma expansão na economia desses municípios.

Todavia, ressalta Oliveira (2000, p. 96-97), o crescimento econômico não é condição suficiente para o desenvolvimento, faz-se necessário analisar os indicadores sociais.

¹² Tabela elaborada com dados da SEF/MG, apud www.almg.gov.br

No período de 1960 a 1985, “constatou-se uma evolução positiva em Montes Claros”, porém deve-se destacar que:

Mesmo em Montes Claros, onde se concentram melhores indicadores, a situação é de subdesenvolvimento. A renda se apresenta concentrada e a quantidade de pobres acentuada. Do total de famílias montes-clarenses, 28,1% podiam ser consideradas pobres em 1980 e, 15,49% numa situação de indigência. Isto implicou uma elevada taxa de desnutrição(OLIVEIRA, 2000, p.97).

Verificando-se, na TAB. 8, que se segue, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) referente aos anos de 1991 e 2000, comprova-se que os indicadores de longevidade, renda e educação do município de Montes Claros aumentaram, como também de todos os outros municípios centros que compõem a macrorregião do Norte de Minas.

TABELA 8

**Índices de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM
dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000**

Município	IDHM, 1991	IDHM, 2000	IDHM- Renda, 1991	IDHM- Renda, 2000	IDHM- Longevida -de, 1991	IDHM- Longevida -de, 2000	IDHM- Educ. 1991	IDHM- Educ. 2000
Montes Claros	0,721	0,783	0,629	0,691	0,741	0,787	0,793	0,872
Bocaiúva	0,651	0,736	0,568	0,602	0,688	0,792	0,697	0,815
Grão Mogol	0,596	0,672	0,525	0,539	0,716	0,747	0,546	0,731
Janaúba	0,641	0,716	0,557	0,614	0,684	0,743	0,681	0,790
Pirapora	0,711	0,758	0,628	0,655	0,695	0,741	0,809	0,879
Salinas	0,608	0,699	0,516	0,592	0,674	0,739	0,635	0,765
Minas Gerais	0,697	0,773	0,652	0,711	0,689	0,759	0,751	0,850

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: Os índices do município de Janaúba não foram divulgados no Atlas de Desenvolvimento Humano.

Elaboração da autora

Entre os centros microrregionais, Montes Claros é o que apresentou o maior IDH total tanto em 1991 quanto em 2000, com taxa de crescimento de 8,60% em relação a 1991. Todavia, continuou na faixa de médio desenvolvimento humano, excetuando-se o IDH-educação, o qual apresentou alto desenvolvimento. Com relação ao IDH-renda, em 2000, Montes Claros superou os demais municípios, mas, em longevidade, foi suplantado por

Bocaiúva e, em educação, permaneceu aquém de Pirapora. O IDH montes-clarense é 1,29% mais alto do que o IDH do Estado de Minas Gerais, só não o superando no IDH-renda. Ressalte-se que, em 2000, o IDH-total de 0,783 de Montes Claros suplanta, inclusive, o IDH-total de 0,757 do Brasil.

Ainda, quanto ao IDH total, a Fundação João Pinheiro (2004?) posiciona Montes Claros no cenário regional e nacional, no ano de 2000, na 101ª posição de melhor IDH em relação aos municípios do Estado de Minas Gerais, ocupando a 969ª posição em relação aos outros 5.506 municípios do Brasil.

Como dito anteriormente, somente o IDH não é suficiente para avaliar o grau de desenvolvimento na dimensão social de uma determinada região, tornando-se necessária análise mais acurada de seus componentes e da associação com outros indicadores. Nesse sentido, enfocando o aspecto da renda, a TAB. 9, a seguir, compara a renda *per capita* média, o Índice de Gini e a proporção de pobres dos centros microrregionais norte-mineiros. O primeiro reflete o nível médio do rendimento da população; o segundo, o grau de concentração da renda da população, evidenciando a desigualdade na distribuição da renda em uma região; e o terceiro mede a pobreza pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

Com relação à renda *per capita* média, em comparação aos demais centros microrregionais, Montes Claros apresentou, em 1991 e em 2000, a maior renda *per capita* média expressa em reais do ano de 2000. Entretanto, é o segundo município em taxa de crescimento dessa renda (45,74%), sendo antecedido por Salinas. A desigualdade na distribuição da renda, em Montes Claros, aumentou menos do que em Grão Mogol, Janaúba e Salinas, pois estes apresentaram Índices de Gini superiores aos de Montes Claros no período em referência. Somente Bocaiúva conseguiu reduzir a distância entre os mais ricos e os mais

pobres, pois, em 2000, seu Índice de Gini passou de 0,63 para 0,56. No aspecto referente à pobreza, todos os municípios reduziram o nível da mesma, sendo que Montes Claros obteve o maior percentual de redução na proporção de pobres (28,42%), seguido de Bocaiúva, com redução de 27,69%, e Janaúba, com 22,41%. Nota-se que Grão Mogol apresenta os mais baixos indicadores de renda *per capita* média e de redução da proporção de pobres, sendo que seu Índice de Gini passou de 0,54 para 0,60, significando aumento na desigualdade da renda. Comparando os indicadores de renda e proporção de pobres do Estado de Minas Gerais, notou-se que Montes Claros está aquém em seus indicadores nos dois períodos comparados. O município apresenta renda *per capita* média inferior, e proporção de pobres superior ao do Estado, igualando-se a ele no Índice de Gini.

TABELA 9

Indicadores de renda, pobreza e desigualdade dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000

Município	Indicadores	1991	2000
Montes Claros	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	168,40	245,40
	Proporção de Pobres (%)	48,20	34,50
	Índice de Gini	0,61	0,62
Bocaiúva	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	117,00	143,80
	Proporção de Pobres (%)	65,00	47,00
	Índice de Gini	0,63	0,56
Grão Mogol	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	90,80	98,20
	Proporção de Pobres (%)	67,90	66,60
	Índice de Gini	0,54	0,60
Janaúba	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	109,40	154,10
	Proporção de Pobres (%)	64,70	50,20
	Índice de Gini	0,58	0,60
Pirapora	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	167,50	197,10
	Proporção de Pobres (%)	50,60	41,40
	Índice de Gini	0,62	0,62
Salinas	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	85,70	135,00
	Proporção de Pobres (%)	65,60	54,40
	Índice de Gini	0,51	0,60
Minas Gerais	Renda per <i>capita</i> média (R\$ de 2000)	193,60	276,60
	Proporção de Pobres (%)	43,30	29,80
	Índice de Gini	0,61	0,62

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: Os índices do município de Janaúria não constam do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

Elaboração da autora

Tanto os indicadores sociais referentes à mortalidade infantil quanto à esperança de vida ao nascer, abordados na TAB. 10, a seguir, estão intimamente relacionados com as condições de vida e de saúde da população. A mortalidade infantil, expressa na razão do número de óbitos por 1.000 (mil) nascidos vivos, é um dos mais importantes indicadores sociais e, conforme o IBGE (2004, p.197), está “relacionada ao rendimento familiar, ao tamanho da família, à educação das mães, à nutrição e ao acesso aos serviços de saneamento básico [...]”.

TABELA 10

**Indicadores de longevidade, mortalidade e fecundidade
dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000**

Município	Indicadores	1991	2000
Montes Claros	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1.000 nascidos vivos)	25,70	22,30
	Esperança de vida ao nascer (anos)	69,40	72,30
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	2,80	2,10
Bocaiúva	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1.000 nascidos vivos)	34,40	21,50
	Esperança de vida ao nascer (anos)	66,30	72,50
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	4,90	2,30
Grão Mogol	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1.000 nascidos vivos)	29,60	29,20
	Esperança de vida ao nascer (anos)	68,00	69,80
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	6,40	3,70
Janaúba	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1.000 nascidos vivos)	35,20	30,00
	Esperança de vida ao nascer (anos)	66,00	69,60
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	3,80	2,30
Pirapora	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1.000 nascidos vivos)	33,30	30,40
	Esperança de vida ao nascer (anos)	66,70	69,40
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	3,90	2,20
Salinas	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1.000 nascidos vivos)	37,00	30,60
	Esperança de vida ao nascer (anos)	65,40	69,40
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	3,50	2,40
Minas Gerais	Mortalidade até 1 ano de idade (por 1000 nascidos vivos)	35,40	27,80
	Esperança de vida ao nascer (anos)	66,40	70,50
	Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	2,70	2,20

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: Os índices do município de Janaúria não constam no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.
Elaboração da autora

A análise dos dados da TAB.10 revela que houve melhoria das condições de saúde em todos os municípios citados, uma vez que a taxa de mortalidade infantil sofreu diminuição, com destaque para Bocaiúva, cuja redução foi de 37,55%, passando de 34,40 para 21,50 (por mil nascidos vivos), suplantando Montes Claros, que passa a deter o segundo menor indicador. A mesma ocorrência é observada nesses dois municípios quanto à esperança de vida ao nascer. Esse indicador cresceu em todos os municípios, denotando melhoria nas condições de vida da população. Quanto à taxa de fecundidade, verifica-se uma tendência à redução do número de filhos em todos os municípios, o que contribui para a redução do crescimento populacional. Em 2000, os indicadores de mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer de Montes Claros, apresentaram melhor desempenho do que o Estado de Minas Gerais, e até mesmo do Brasil, que, de acordo com o IBGE (2004, p. 194 e 198), apresentou indicador de mortalidade infantil de 29,6 e indicador de esperança de vida ao nascer de 70,4.

Com referência ao nível educacional de uma população, nota-se que ele está estreitamente relacionado com o desenvolvimento social. Por meio da educação, o cidadão adquire conhecimentos e forma habilidades cognitivas, desenvolve o discernimento e a consciência crítica que lhe permite uma maior participação na vida política de sua comunidade. A educação é fundamental para que o cidadão possa promover a melhoria de sua condição de vida.

Em comparação aos demais centros microrregionais, a TAB. 11 mostra que, em 2000, Montes Claros obteve as menores taxas de analfabetismo e, quanto ao percentual de crianças freqüentando a escola, só é superado pelo município de Pirapora, ratificando o resultado apresentado no IDHM-educação. Os indicadores de analfabetismo, anos de estudo e freqüência escolar da população jovem de Montes Claros são melhores do que os indicadores do Estado de Minas Gerais.

Com relação à evolução positiva desses indicadores, acredita-se que, no intervalo 1991–2000, as políticas públicas na área de educação foram incentivadas e intensificadas em todos os municípios da macrorregião norte-mineira, pois todos apresentam melhoria desses indicadores. Cabe ressaltar que Grão Mogol foi o município com mais baixo desempenho dos indicadores educacionais.

TABELA 11

**Nível educacional da população jovem
dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000**

Município	Faixa etária (anos)	Taxa de analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% freqüentando a escola	
		1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Montes Claros	7 a 14	18,50	5,70	-	-	-	-	87,30	97,20
	10 a 14	7,70	2,30	59,60	35,10	-	-	86,90	97,10
	15 a 17	4,90	1,10	20,90	6,20	76,50	46,20	58,80	84,40
	18 a 24	4,40	2,50	15,30	9,20	57,50	33,60	-	-
Bocaiúva	7 a 14	20,70	6,50	-	-	-	-	81,40	96,30
	10 a 14	10,80	2,50	71,20	37,10	-	-	82,70	95,70
	15 a 17	7,70	1,50	36,10	12,40	84,40	58,30	49,30	81,80
	18 a 24	12,70	3,60	34,90	15,20	75,50	46,60	-	-
Grão Mogol	7 a 14	45,70	14,20	-	-	-	-	64,50	94,00
	10 a 14	35,30	3,00	86,10	56,90	-	-	64,90	94,10
	15 a 17	17,00	3,90	61,00	25,50	94,20	79,70	36,50	70,40
	18 a 24	26,60	9,40	61,70	32,90	89,00	68,90	-	-
Janaúba	7 a 14	24,50	11,40	-	-	-	-	81,70	94,70
	10 a 14	12,40	4,40	64,30	42,10	-	-	79,70	93,00
	15 a 17	8,70	4,30	27,20	12,40	85,90	56,10	47,30	71,10
	18 a 24	13,00	6,30	34,10	16,20	72,10	48,60	-	-
Pirapora	7 a 14	18,60	6,10	-	-	-	-	91,60	97,90
	10 a 14	5,70	2,70	61,90	34,20	-	-	92,40	97,70
	15 a 17	3,50	1,10	24,20	8,50	85,60	49,70	62,80	82,20
	18 a 24	2,40	2,90	18,10	11,30	68,60	38,70	-	-
Salinas	7 a 14	33,50	8,60	-	-	-	-	80,50	96,40
	10 a 14	17,70	3,20	71,80	37,60	-	-	80,90	96,10
	15 a 17	9,70	3,30	37,90	14,20	90,80	66,70	41,70	75,70
	18 a 24	10,20	5,10	31,10	19,20	77,80	58,20	-	-
Minas Gerais	7 a 14	18,60	6,60	-	-	-	-	82,80	95,90
	10 a 14	9,10	2,20	61,30	36,90	-	-	81,30	95,20
	15 a 17	6,90	1,80	25,50	9,70	83,00	54,60	48,00	76,00
	18 a 24	7,10	3,30	21,40	12,60	66,30	44,50	-	-

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: Os índices do município de Janaúria não constam do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

Elaboração da autora

A taxa de analfabetismo e a taxa de escolaridade da população adulta são indicadores que complementam as informações sobre o nível educacional infanto-juvenil. São importantes, na medida em que permitem avaliar as necessidades educacionais da população adulta, tendo em vista que esta é a responsável direta pelas condições de vida da população infanto-juvenil. O conhecimento e a informação adquiridos por meio do estudo ampliam a visão do adulto, influenciando, sobremaneira, o modo de vida da população.

TABELA 12

**Nível educacional da população adulta (25 anos ou mais)
dos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000**

Município	Indicadores	1991	2000
Montes Claros	Taxa de analfabetismo	20,20	12,70
	% com menos de 4 anos de estudo	37,80	27,70
	% com menos de 8 anos de estudo	69,50	58,60
	Média de anos de estudo	5,30	6,40
Bocaiúva	Taxa de analfabetismo	34,20	24,30
	% com menos de 4 anos de estudo	61,70	47,00
	% com menos de 8 anos de estudo	83,50	77,50
	Média de anos de estudo	3,40	4,40
Grão Mogol	Taxa de analfabetismo	51,20	38,90
	% com menos de 4 anos de estudo	77,00	68,40
	% com menos de 8 anos de estudo	93,90	87,40
	Média de anos de estudo	1,90	2,90
Janaúba	Taxa de analfabetismo	33,60	26,30
	% com menos de 4 anos de estudo	56,80	46,20
	% com menos de 8 anos de estudo	82,30	74,10
	Média de anos de estudo	3,60	4,60
Pirapora	Taxa de analfabetismo	18,80	13,30
	% com menos de 4 anos de estudo	39,00	30,80
	% com menos de 8 anos de estudo	74,40	65,20
	Média de anos de estudo	4,90	5,80
Salinas	Taxa de analfabetismo	39,90	30,70
	% com menos de 4 anos de estudo	64,90	53,60
	% com menos de 8 anos de estudo	87,90	83,90
	Média de anos de estudo	2,90	3,70
Minas Gerais	Taxa de analfabetismo	21,90	14,80
	% com menos de 4 anos de estudo	43,30	32,80
	% com menos de 8 anos de estudo	76,00	67,90
	Média de anos de estudo	4,60	5,60

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: Os índices do município de Janaúria não constam do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

Elaboração da autora

Na TAB.12, a observação dos dados evidencia que Montes Claros, no intervalo de 1991–2000, obteve sucesso na redução da taxa de analfabetismo do adulto. Em 2000, passa a apresentar as menores taxas de analfabetismo e anos de estudo, resultando na maior média de anos de estudo da população adulta, superando o resultado dos demais municípios. No que concerne a esses indicadores, suplanta, inclusive, o Estado de Minas Gerais.

TABELA 13

**Acesso da população aos serviços básicos
nos centros microrregionais norte-mineiros e de Minas Gerais, 1991 e 2000**

Municípios		1991	2000
Montes Claros	Água Encanada	74,80	88,00
	Energia Elétrica	93,40	98,40
	Coleta de Lixo ¹	75,80	96,30
Bocaiúva	Água Encanada	55,80	74,90
	Energia Elétrica	78,50	91,90
	Coleta de Lixo ¹	61,90	88,20
Grão Mogol	Água Encanada	25,40	41,20
	Energia Elétrica	31,70	62,80
	Coleta de Lixo ¹	24,10	68,10
Janaúba	Água Encanada	61,70	74,60
	Energia Elétrica	83,30	97,10
	Coleta de Lixo ¹	62,00	73,60
Pirapora	Água Encanada	83,60	91,40
	Energia Elétrica	96,60	97,20
	Coleta de Lixo ¹	82,40	95,00
Salinas	Água Encanada	44,60	68,70
	Energia Elétrica	68,60	88,30
	Coleta de Lixo ¹	48,80	79,50
Minas Gerais	Água Encanada	77,50	89,50
	Energia Elétrica	85,30	95,60
	Coleta de Lixo¹	71,20	92,20

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: Os índices do município de Janaúria não constam do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - ¹ Somente domicílios urbanos.

Elaboração da autora

O desenvolvimento, na dimensão social, pode ser mensurado através dos indicadores de acesso aos serviços básicos como água encanada, energia elétrica e coleta de lixo, os quais evidenciam as condições de habitação e higiene da população. As informações

sobre o acesso à água e à coleta de lixo podem ser relacionados às condições de saúde da população e ao meio ambiente. Igualmente, o acesso à energia elétrica pode evidenciar uma melhoria da renda da população. Os dados contidos na TAB. 13 indicam que, novamente, Montes Claros detém as maiores taxas, sendo superada por Pirapora apenas quanto ao acesso da população à energia elétrica, em 1991, e quanto ao acesso da população à água encanada, em 2000. Na comparação com Minas Gerais, esses indicadores de Montes Claros são melhores, com exceção do acesso da população à água encanada, de 88,5%, contra 89,5% da população de Minas Gerais.

Em suma, o exame dos dados aqui apresentados mostra que, de um modo geral, houve desenvolvimento econômico e social no período de 1991 a 2000, no município de Montes Claros, o que pode ser verificado na evolução positiva e na magnitude dos indicadores apresentados. Isso confirma sua importância em relação aos demais municípios centrais da macrorregião norte-mineira. De igual forma, Montes Claros apresenta melhores indicadores sociais em relação ao Estado de Minas Gerais. Até mesmo em relação ao Brasil, os indicadores de mortalidade infantil, de esperança de vida ao nascer e IDH-total de Montes Claros são melhores.

A análise dos indicadores sociais de um país, uma região ou uma localidade, como já afirmado anteriormente, é de grande relevância, na medida em que esses indicadores permitem detectar as fragilidades de uma determinada população e, a partir desse conhecimento, poderão ser formuladas as políticas públicas adequadas às necessidades de cada local.

Definidas as políticas, serão estabelecidos os programas de ação governamental, com as respectivas dotações orçamentárias definidas em leis orçamentárias, para que seja possível realizar os gastos sociais necessários à implementação dessas políticas públicas.

Sabe-se que a participação governamental, por meio dos gastos públicos, é imprescindível na promoção do desenvolvimento do país ou de determinada região.

Todavia, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como instrumento da política fiscal baseada nos pressupostos teóricos neoclássicos, regulamenta novas regras de finanças públicas e de controle do orçamento público, contendo, em seu bojo, uma série de dispositivos que podem ocasionar a redução dos gastos sociais e, conseqüentemente, restringir o desenvolvimento social em municípios brasileiros.

4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

As normas de finanças públicas brasileiras foram alteradas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a partir de 04 de maio de 2000, introduzindo na administração pública o conceito de responsabilidade na gestão fiscal. Os seus dispositivos são direcionados a todos os entes da federação, em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal e esferas de poder: executivo, legislativo e judiciário. A LRF alcança todos os órgãos da administração pública direta e indireta, quais sejam: autarquias, fundações e empresas públicas. Contém normas inovadoras e rigorosas direcionadas ao planejamento; controle dos orçamentos públicos; contenção dos gastos públicos, em especial os gastos com pessoal e com transferências para outras entidades; controle do endividamento e redução do montante da dívida pública; gerenciamento da arrecadação de receitas; e a promoção da transparência na gestão fiscal. Tem por objetivos primordiais não apenas a responsabilização dos gestores pela administração dos recursos públicos, mas, principalmente, o equilíbrio fiscal e a redução da dívida pública brasileira.

Essa Lei determina condições para renúncia de receitas; estabelece limites, restrições, procedimentos de controle e realização de ajustes, de maneira a prevenir riscos e corrigir desvios na execução do orçamento público. Estipula que devem ser estabelecidas metas, prazos e mecanismos de controle na execução orçamentária. Obriga os entes da federação e os gestores públicos a observarem rigorosamente as novas determinações, sob pena de sofrerem sanções institucionais e pessoais.

Nesse aspecto, por exemplo, no estudo feito sobre a implementação e operacionalização da LRF na microrregião de Bocaiúva (MG), Tolentino et al. (2002, p.90) relatam a ocorrência de “rigidez” na gestão municipal, oriunda do temor dos prefeitos às sanções pessoais contidas na Lei 10.028/2000 – Lei de Crimes Fiscais –, editada para tornar efetiva a implementação da LRF.

A LRF não tem suas origens no Brasil. A literatura fiscal contemporânea¹³ indica que foi engendrada no ideário e nos modelos das regras fiscais internacionais. Na Europa, de acordo com Lima (2002), o Tratado de Maastricht estabeleceu o teto da dívida em 60% e o déficit nominal em 3% do PIB, respectivamente, como condição de ingresso para os interessados em participar da União Monetária Européia. Podem ser citados exemplos como o Canadá, o Reino Unido, os Estados Unidos (EUA) e a Nova Zelândia, entre outros. As leis fiscais dos dois últimos, EUA e Nova Zelândia, foram basilares para a LRF brasileira, elaborada por influência do FMI, que, segundo Cruz (2001, p.142), difundia “os mais variados códigos e padrões de transparência e conduta, um dos quais, o *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal*”.

Elson e Çagatay (2000) afirmam que os organismos multilaterais agora disciplinam os orçamentos dos países periféricos, mais que os votos populares, e determinam como os governos podem gastar as receitas que arrecadam. Dizem, ainda, que esses governos tiveram reduzida a capacidade de utilizar as despesas públicas para combater a pobreza, pelo que foi chamado de aperto fiscal.

Ressalte-se que o FMI representa os interesses econômico-financeiros dos países hegemônicos e é possível que tenha por objetivo resguardar o retorno dos capitais financeiros aplicados nos países periféricos, garantindo que estes países “ajudados” possam ter

¹³ Ver trabalhos premiados no VII Prêmio do Tesouro Nacional.

“condições” de amortizar o principal da dívida e pagar os juros dos empréstimos contraídos junto à comunidade internacional.

No que se refere à *accountability*¹⁴ da LRF, conforme Figueiredo e Nóbrega (2001), os mecanismos de transparência foram inspirados na *Fiscal Responsibility Act (1994)* da Nova Zelândia, e as regras “como, por exemplo, limitação de empenho (*sequestration*)¹⁵ e compensação (*pay as you go*)¹⁶” originaram-se do modelo americano *Budget Enforcement Act (BEA 1990)*.

Pela LRF, a regra *sequestration* não se aplica às despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, ou seja, essas despesas não poderão ser objeto de limitação de empenho. Em outras palavras, podem ser contingenciadas despesas com pessoal; podem ser contingenciados gastos sociais que não sejam obrigações constitucionais e legais; podem ser limitadas as despesas com investimentos infra-estruturais geradores de emprego e renda, porém não se pode deixar de pagar a dívida pública.

Assim, a partir dessa Lei, o Brasil passa a ter, então, as suas finanças públicas reguladas por um novo instrumental de política fiscal¹⁷, que impõe rigor na gestão dos recursos financeiros e acentua a responsabilidade do gestor público, mediante gerenciamento contínuo com limitação da execução de despesas ao montante de receitas efetivamente arrecadado, de forma a manter o orçamento público em situação de equilíbrio e a dívida sob controle. Observa-se, com a edição da LRF, que os pressupostos teóricos, pilares da economia política neoclássica, são consolidados como princípios da política fiscal brasileira, mediante instrumentos normativos e coercitivos.

¹⁴ Significa controle e responsabilização.

¹⁵ Empenho da despesa, conforme o artigo 58 da Lei 4.320/64, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. É obrigatório e prévio para a realização da despesa, não podendo exceder à dotação orçamentária autorizada.

¹⁶ As despesas obrigatórias de caráter continuado só poderão ser criadas ou aumentadas através da compensação, com o aumento da arrecadação ou redução permanente das despesas.

¹⁷ A política fiscal, política monetária e política cambial são instrumentos da política econômica de um país.

4.1 Fundamentos da política fiscal

A atividade fiscal do Estado é o objeto principal das finanças públicas e refere-se, principalmente, à arrecadação de receitas e à aplicação (alocação) desses recursos em despesas (dispêndios ou simplesmente gastos governamentais) com investimentos e custeio dos serviços públicos prestados à sociedade, bem como em despesas com manutenção do aparelho estatal. É norteadada por uma política fiscal composta pela: a) **política de tributação**, responsável pelas normas e procedimentos utilizados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, para a captação das receitas com impostos, taxas e contribuições, ou seja, dos recursos financeiros transferidos dos cidadãos e empresas para o Estado, que serão empregados no financiamento das ações socioeconômicas, políticas e administrativas estatais; b) **política orçamentária**, que corresponde às orientações, normas e medidas para o planejamento, execução e controle dos gastos públicos (despesas), inclusive o controle da dívida pública, que se concretiza por meio do orçamento público.

A tributação (receitas) e o dispêndio público (despesas), observa Leite (2000), são os instrumentos da política fiscal, dos quais o Estado se serve para realizar as funções governamentais relativas à promoção de: a) **crescimento econômico**, via incentivo ao investimento privado, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, capacitação dos trabalhadores e expansão da infra-estrutura para aumento da produção, emprego e consumo; b) **prestação de bens e serviços públicos** à população, de maneira eficaz, para atender às necessidades sociais, quais sejam: transportes, educação, saúde, previdência, segurança, justiça, saneamento, assistência social, habitação e outros; c) **desenvolvimento econômico**, entendido como redução das disparidades interpessoais e inter-regionais de renda e conseqüente elevação do bem-estar social, por meio da redistribuição da renda nacional via tributação mais intensa dos mais ricos; distribuição equânime e compensatória de educação e

saúde; e assistência social aos mais carentes, mediante transferências de renda para a satisfação de suas necessidades elementares; d) **estabilidade econômica**, que, antes, no Brasil, era realizada pelo controle da demanda agregada, níveis de preços e produtos, renda nacional e desemprego, que são instrumentos de uma política econômica expansionista, também chamada de política econômica *fiscalista*. Desde a década de 1990, a estabilidade econômica tem sido realizada por meio da política monetária de caráter *contracionista*, isto é, o controle da expansão da moeda e o controle da taxa de juros.

Em relação a essa taxa de juros, verifica-se que, na atualidade, o Brasil utiliza a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, que tem vital importância na economia, pois baliza as taxas de juros cobradas pelo mercado. Em novembro de 2005, o Comitê de Política Monetária (COPOM) fixou a SELIC em 18%, percentual esse considerado elevado na comparação com as taxas praticadas na economia mundial. Sabe-se que taxa de juros elevada constrange os investimentos tanto públicos quanto privados e reduz o crescimento econômico do País.

Nota-se, então, uma íntima relação entre a política monetária e a política fiscal, pois ambas configuram-se como principais instrumentos norteadores da política econômica de um país, sendo que a política tributária e a política orçamentária são o instrumental da política fiscal que, por sua vez, é fundamentada nas teorias de finanças públicas.

4.1.1 Teorias de finanças públicas

No estudo das teorias das finanças públicas, verifica-se que elas se inserem no contexto da economia política, cujas principais matrizes teóricas são oriundas dos economistas clássicos Adam Smith (1723–1790), Jean-Baptiste Say (1768–1832), David Ricardo (1772–1823), John Stuart Mill (1806–1873) e Thomas Robert Malthus (1766–1840).

Salienta Santos, R. (2001, p. 27) que “grande parte das obras [desses economistas clássicos] é dedicada ao estudo das finanças públicas, cuja leitura é de singular importância para o entendimento da estrutura teórica da economia política clássica”.

Com efeito, em seu livro V, capítulo I, Adam Smith aborda a questão dos gastos do Estado com defesa, justiça, obras e instituições públicas, educação e manutenção do soberano (equivalente ao custeio da administração pública na atualidade) e, nos capítulos II e III, discorre sobre as receitas e a dívida pública, respectivamente. Santos, R. afirma:

De igual modo, Say divide sua obra – *Tratado da Economia Política* – em três livros; o último é todo ele dedicado ao estudo das finanças públicas. Ricardo, além de incluir a tributação como título de sua principal obra, dedica nada menos do que doze capítulos ao assunto. Seguindo a mesma trajetória, Malthus, no capítulo VII, e o maior de sua obra, discute a questão de forma inovadora, a partir de sua concepção de demanda efetiva (SANTOS, R., 2001, p.27).

Para Smith (1776; 1996), os gastos do governo são considerados improdutos, ou seja, não geram acréscimos na renda nacional e, assim, a elevação desses gastos tende a produzir impactos negativos na economia de um país. Essa economia deve funcionar livremente segundo as regras do mercado (*laissez-faire*), atuando como uma “mão invisível” e promovendo, automaticamente, o equilíbrio econômico, para gerar o crescimento e a prosperidade das nações. Admite a intervenção estatal somente em setores essenciais:

[...] restritas às obras e instituições públicas necessárias apenas para facilitar o desenvolvimento de alguns setores da atividade econômica. No caso particular da educação, Smith [...] defende que a educação só deve receber atenção do Estado talvez nos casos das pessoas comuns em uma sociedade civilizada e comercial, pois do resto da população formada pelas pessoas de posição e fortuna o setor privado deve encarregar-se. Mesmo assim, [essa intervenção] defendida por Smith [...] deve obedecer a alguns princípios que são, hoje, alguns dos pilares teóricos da ortodoxia. Primeiramente, que a maior concessão ao poder público deve ser feita quando a administração fica a cargo do poder local e provincial. Com isso, se quer dizer que a tributação deve ser imposta na exata medida do benefício recebido pelos indivíduos; [...] O segundo princípio [...] é o de que a produção estatal deve gerar uma receita compatível com seus custos para evitar acarretar ônus à receita geral do país (SANTOS, R., 2001, p.34).

Say inova a teoria de Smith, segundo Santos, R. (2001, p.38), em dois pontos: “O primeiro diz respeito à introdução da noção de racionalidade dos gastos através do princípio teórico da análise do custo e benefício. O segundo é trabalhar os gastos governamentais no contexto da teoria que desenvolveu, ou seja, “a oferta cria sua própria procura”, conhecida como “Lei de Say”, que demonstra não haver desequilíbrio entre produção e consumo. Essa teoria foi plenamente defendida por Ricardo e Say, e ambos reforçam o pensamento de Smith, ao considerarem os gastos governamentais como improdutivos.

Ricardo enfatiza a questão da tributação; diz que recai sobre a renda e/ou sobre o estoque de capital, reduzindo a intensidade da acumulação, e deve, por isso, recair sobre o consumo improdutivo, de forma que o impacto negativo possa ser anulado mediante igual consumo improdutivo do governo, preservando o poder de compra. Quanto a Mill, foi o primeiro economista a se preocupar com a estagnação, sendo sua maior contribuição referente, basicamente, aos princípios de não-intervenção estatal, que reforçam a defesa da liberdade dos mercados (SANTOS, R., 2001).

Conforme o referido autor, os pressupostos originais do liberalismo podem ser sintetizados como:

- a) a intervenção do Estado [na economia] deve ocorrer no estritamente indispensável; b) ainda assim, quando houver uma produção pública, deve gerar uma receita que seja compatível com o custo de produção; c) com isso, o critério de custo e benefício deve orientar a política de produção (gastos) pública; d) a tributação sobre os salários eleva o custo da mão-de-obra, fazendo reduzir os lucros e criando obstáculos à acumulação; e) a dívida pública, tal como a tributação em geral, produz os mesmos efeitos negativos sobre a economia; f) na defesa de uma maior equidade do sistema tributário, receita e despesa devem obedecer ao princípio do benefício; g) o plano orçamentário deve estar sempre em equilíbrio. (SANTOS, R., 2001, p.30)

Esses pressupostos resultantes das construções teóricas dos economistas clássicos Smith, Say, Ricardo e Mill constituem o ideário liberal de uma das vertentes teóricas norteadoras das finanças públicas. Posteriormente, os seguidores desse ideário liberal acrescentaram as suas contribuições teóricas e/ou modificaram, em parte, alguns pontos

dessas teorias. De acordo com Santos, R. (2001), o enfoque quantitativo da racionalidade dos fatores econômicos entra em evidência e o plano orçamentário governamental ganha uma fundamentação microeconômica. Observa-se, no campo das finanças públicas, que os economistas ortodoxos abandonam ou não evidenciam, na discussão, alguns pontos dos pressupostos clássicos, dando maior ênfase na teoria baseada na utilidade marginal. Nesse sentido,

[...] os economistas clássicos negligenciavam as variações dos níveis de produção global, da renda nacional e do nível geral do emprego, bem como a função de governo no controle da atividade econômica. Ao invés disso, dedicavam sua atenção e estudo aos problemas da alocação de recursos escassos, da determinação do valor e remuneração dos fatores de produção, preocupações essas que resultaram no desenvolvimento da análise marginalista e da microeconomia (LEITE, 2000, p.28).

Segundo Matias Pereira, (1999, p.84), “até a década de 1930, a teoria econômica mostrava que a alocação de recursos [aplicação dos gastos] seria ótima, ou seja, chegar-se-ia à situação conhecida como *ótimo de Pareto* (definido em termos de eficiência da produção e satisfação dos consumidores)”, conduzindo à noção de que qualquer intervenção estatal seria nociva. Essa teoria foi refutada pela recessão econômica da década de 1930 e o ideário do *laissez-faire* foi abandonado.

A outra vertente teórica que passou a predominar nas finanças públicas, a partir da década de 1930, tem origem no princípio da demanda efetiva, inicialmente desenvolvido por Malthus, e, posteriormente, reestruturado por Keynes, com o enfoque das funções de oferta e demanda agregadas. Em contraposição às teorias de Smith, bem como as de Say e Ricardo, Malthus defende a tese de que os gastos improdutivos são necessários para garantir a demanda efetiva e o processo de acumulação de riquezas. Observa Malthus o seguinte aspecto:

Aquelas [pessoas] que são mantidas por meio de impostos são igualmente úteis com respeito à distribuição e à demanda; freqüentemente ocasionam uma divisão de propriedade mais favorável ao crescimento da riqueza que a

divisão que ocorreria de outra forma; asseguram o consumo necessário para proporcionar um estímulo à produção [...] (MALTHUS, 1820/1996, p.220)

Com relação aos impostos e à dívida pública, Malthus apresenta algumas restrições, porém considera-os como aspectos positivos para a distribuição de renda e sustentação da demanda efetiva. Manifesta-se favorável à intervenção do Estado para elevar o consumo, inclusive investindo na realização de obras públicas.

Esses postulados foram colocados em prática após a crise do capitalismo fundado no *laissez-faire* clássico, em 1929–1933, sendo tal crise representada pela quebra da Bolsa de Valores em Nova Iorque, nos Estados Unidos, o que atingiu a economia global. Esse fato fez com que o Estado passasse a intervir na economia como produtor de bens e serviços, inclusive de intermediação financeira, atribuições essas antes exclusivas do setor privado. A esse respeito, diz Santos, R.:

Só a partir da crise de 1929–1933 é que o Estado passou a exercer essas funções regularmente. As nacionalizações na Europa (particularmente na Alemanha, na França, na Itália e na Inglaterra), o “*New Deal*” americano e todo o programa desenvolvimentista da periferia patrocinado pelo Estado são evidências mais contundentes desse processo. (SANTOS, R., 2001, p. 88)

Logo após a crise do capitalismo, em 1929–1933, Keynes publica sua obra *Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda*, em 1936, que foi desenvolvida, a partir do princípio da demanda efetiva malthusiana. Para Keynes, a renda agregada é resultante de certo volume de emprego e a determinação da renda se apóia no consumo e investimento que integram a demanda efetiva, ou seja, o nível de equilíbrio do emprego dependerá da propensão ao consumo da comunidade e do volume de investimentos. O montante desses investimentos dependerá da eficiência marginal do capital e das taxas de juros praticadas no mercado, isto é, dependerá da preferência da rentabilidade do capital aplicado na produção ou da preferência pelas taxas de juros ofertadas no mercado e pelas taxas de juros de empréstimos e riscos

diversos. Quando não há consumo e investimentos no nível necessário, ocorre a insuficiência de demanda efetiva, o que gera desemprego.

Nesse caso, Keynes sugere que haja intervenção estatal, por meio de uma política fiscal expansionista, também denominada de “fiscalismo”. Assim, o Estado deveria realizar investimentos, principalmente em obras públicas, para elevar o nível de emprego e, conseqüentemente, o nível de consumo. Dillard comenta que

Keynes considerava a política fiscal (isto é, o gasto, a taxaço e o empréstimo estatais) como a arma mais importante contra o desemprego. Sua explicação geral da necessidade de uma política fiscal positiva tem o seguinte teor: Em um nível de rendimento correspondente ao pleno emprego, a disparidade entre o total de rendimento e o total do consumo é tão grande nas economias industriais adiantadas que o investimento privado é insuficiente para cobri-la. Se se quer evitar o desemprego, é preciso lançar uma ponte sobre tal disparidade, ou cobrindo-a com o gasto estatal, ou reduzindo seu volume pelo incremento da propensão a consumir. (DILLARD, 1976, p. 95)

Com relação às fontes de financiamentos que o Estado pode utilizar na realização de investimentos em obras públicas para elevar o nível de emprego, Dillard (1976, p. 104) expõe que Keynes não recomendava a utilização da receita de impostos, tendo em vista o fato de que “os gastos estatais financiados mediante impostos regressivos sejam menos eficazes contra o desemprego do que os gastos financiados mediante impostos progressivos que, por seu turno, são menos eficazes que os gastos financiados por empréstimos”. Entretanto, para Keynes, em época de depressão, a melhor política fiscal é o financiamento dos gastos públicos por meio da expansão monetária. Já em anos de aumento da atividade, como os que caracterizam os períodos de pós-guerra, Keynes recomenda os instrumentos fiscais representados pelos impostos elevados e pela redução da dívida.

Com a obra *Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda*, Keynes proporcionou uma visão macroeconômica da economia e evidenciou a importância da política fiscal no contexto econômico de um país. Nessa perspectiva, Leite (2000) afirma que, com Keynes e seus

seguidores, os processos de determinação da renda nacional, da variabilidade da produção e do emprego foram explicados e as deficiências do funcionamento econômico evidenciadas. Esses fundamentos macroeconômicos foram denominados de “Revolução Keynesiana” e, segundo Leite (2000, p. 28), [...] “a macroeconomia keynesiana veio demonstrar a inaplicabilidade do ideário clássico referente à Lei de Say, ao equilíbrio do pleno emprego e à neutralidade da moeda, revelando a função do governo na estabilização da atividade econômica”. No entanto, a despeito da prevalência dos pressupostos da teoria keynesiana nas décadas de 1930 a 1960, Leite (2000, p.28) afirma que [...] “o ideário clássico jamais se extinguiu, tendo permanecido ativo através da escola monetarista da Universidade de Chicago liderada por Milton Friedman”.

Quando, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a economia mundial entra em crise, apresentando um quadro de inflação crônica, com taxas elevadas de desemprego, taxas reduzidas de crescimento do Produto Interno Bruto e elevados déficits orçamentários, a teoria keynesiana entra em declínio. Nesse cenário, Leite (2000) diz que os monetaristas criticaram severamente o modelo keynesiano, alegando que esse modelo “estava baseado na inaceitável suposição de preços constantes; na desconsideração das limitações impostas pela rigidez da capacidade produtiva; em errada concepção da função da moeda; e na ignorância dos efeitos das expectativas dos agentes econômicos”. A esse respeito, Santos, R. afirma que,

[...] a partir do momento em que a crise dá sinais de evolução – combinando inflação alta com desemprego -, o keynesianismo também entra em crise. A partir de então a crítica não decorre apenas de um descrédito diante do esgotamento dos instrumentos de política econômica de inspiração keynesiana; [...] ela é mais profunda em razão do surgimento de novos paradigmas teóricos que simplesmente rejeitam qualquer modalidade de política governamental para garantir o nível de emprego: trata-se da nova economia clássica com a hipótese de “expectativas racionais”. (SANTOS, R., 2001, p.141)

E, assim, da década de 1980 em diante, as teorias keynesianas e pós-keynesianas perdem sua hegemonia para as teorias fundamentadas nos postulados clássicos, que encerram

a noção de *Estado mínimo*, exercendo as funções básicas não intervencionistas. Nesse processo, destaca-se a chamada escola novo-clássica, sucessora da escola monetarista, postulando que os efeitos são antecipados pelos agentes econômicos que atuam com base nas expectativas racionais, o que implica a impossibilidade da ação controladora do Estado.

Essa mudança de base teórica da política fiscal e monetária, adotada pelas agências multilaterais e orientada para a economia mundial, tem por consequência o processo de implementação de reformas e ajustes fiscais nos Estados nacionais, entre esses, o Brasil, adequando os mesmos aos preceitos da nova economia clássica, para promover a liberdade dos mercados e o consequente fortalecimento do capital financeiro.

4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto das reformas do Estado brasileiro

O processo reformista, no Brasil, iniciou-se quando Fernando Collor de Mello assumiu a presidência, em 1990, e implementou um plano de estabilização econômica composto por uma série de medidas drásticas, inspiradas em medidas de combate à hiperinflação, no Pós-guerra, em alguns países da Europa, porém inéditas no País até então. Esse plano era composto por bloqueio de poupanças, congelamentos de preços e salários, eliminação de incentivos fiscais, combate à sonegação fiscal, demissão de servidores públicos e introdução de nova moeda. Collor também adotou medidas de liberação do câmbio e outras ações voltadas para a abertura da economia brasileira ao capital internacional, bem como procedimentos preliminares para a privatização das empresas estatais, visando à redução da intervenção do Estado na economia.

Esse governo não obteve sucesso em suas políticas de estabilização de preços e, acusado de corrupção, sob intenso movimento de protesto, o povo exigiu seu impeachment. Foi substituído por Itamar Franco que, tendo Fernando Henrique Cardoso como ministro da

Fazenda, promoveu a estabilização econômica com o “Plano Real” e, logrando êxito no combate à inflação, deu seqüência ao programa de reformas liberalizantes e de privatização iniciado por Collor.

Fernando Henrique Cardoso sucedeu Itamar Franco e, em seu primeiro período de governo (1995–1998), respaldado pelo sucesso obtido com a estabilização monetária, incrementou as medidas de ajuste fiscal e monetário e, para isso, teve como suporte os “empréstimos de fontes estrangeiras e nacionais viabilizados pela introdução do Plano Real”, conforme aponta análise de Baer (2002, p.220).

Nesse processo, foi amplamente apoiado pela burguesia industrial, comercial e demais setores da sociedade brasileira, especialmente as classes trabalhadoras (operário-populares), cujos salários deixaram de ser corroídos pelos altos índices inflacionários que assolavam a economia brasileira.

Intensificou-se a abertura da economia, obrigando as indústrias nacionais a se reestruturarem ou a se associarem às grandes corporações, quando não absorvidas totalmente por estas. Incrementaram-se as privatizações, nas quais, em conformidade com Biondi (2003, p.67), “nada menos que 95% do valor das estatais, em vários leilões, foram pagos com títulos desvalorizados”, isto é, com as chamadas “moedas podres”.

Os efeitos negativos dessas privatizações caracterizaram-se pelo grande número de vendas, fusões e incorporações de empresas privadas, provocados pela atuação das grandes corporações estrangeiras, as quais são qualificadas como empresas multinacionais, ou, melhor dizendo, empresas transnacionais, notadamente as que utilizam tecnologias de ponta.

Outrossim, evidencia Dulci que

[...] nos deparamos com um efeito negativo da estratégia de privatização, na medida em que favorece a desnacionalização da economia. [...] Sem dúvida, o risco de desqualificação tecnológica é um ponto chave a ser focalizado em uma análise criteriosa do modelo econômico em curso. Tem sido enfatizado pelos representantes da comunidade científica (preocupados além do mais

com o corte acentuado de recursos públicos destinados à ciência e à tecnologia em virtude do ajuste fiscal), por vezes mais atentas do empresariado e até por algumas autoridades governamentais. (DULCI, 2002, p.96)

Em 1998, foram adotadas políticas monetárias e fiscais que faziam parte de um amplo programa de reestruturação financeira, administrativa e patrimonial do Estado, acelerado e reforçado em face dos desdobramentos da crise internacional – “moratória Russa” – e, segundo Diniz & Boschi (2003, p. 26), de um novo acordo com o FMI “pelo qual se negociou um pacote de US\$ 41 bilhões nas vésperas da reeleição do presidente, ao lado de problemas internos relacionados às suspeitas de irregularidades no programa de privatizações”.

O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF)¹⁸, colocado em curso naquele ano, visando ao equilíbrio das contas públicas, consolidação da estabilidade monetária e crescimento econômico sustentado, era constituído por medidas de curto prazo para a melhoria imediata das contas públicas e disposições de natureza estrutural e institucional, a fim de eliminar as causas do desequilíbrio fiscal, causas essas, identificadas como: o aparelho administrativo público; a previdência social privada e pública; as questões tributárias e trabalhistas; o setor de combustíveis; e as questões relativas à gestão fiscal.

Os dispositivos da Constituição Federal de 1988, que normatizavam a administração pública e a previdência social, garantindo direitos e benefícios sociais trabalhistas e previdenciários, foram alterados pela Emenda Constitucional Federal nº 19 e pela Emenda Constitucional Federal nº 20, que regulamentaram a reforma administrativa e previdenciária, respectivamente. Essas emendas constitucionais inseriram, na administração pública e no sistema de previdência social, inúmeras alterações que passaram a permitir ao Estado uma gerência social flexível. Por fim, mas não por último, promoveu-se a reforma

¹⁸ Mensagem nº 01, do Ministério de Orçamento e Gestão, enviada ao Congresso em jan./1999.

fiscal que, regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, instituiu o novo paradigma de gestão dos recursos públicos no Brasil.

Tais reformas foram implementadas em consonância com a política econômica determinada pelo FMI e pelo Banco Mundial, a saber: a promoção da estabilidade monetária e o equilíbrio fiscal, sendo o último realizado via política orçamentária, a qual contempla, principalmente, a contenção de gastos públicos, o gerenciamento constante das receitas e o controle rígido do orçamento público e da dívida pública interna e externa, significando, em última instância, por parte do Estado, o abandono da fundamentação teórica keynesiana e a adoção do referencial analítico novo-clássico de finanças públicas.

4.3 O orçamento público e as inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal

O orçamento público é resultante de um processo que, de acordo com Matias Pereira (1999, p.108), inicia-se com a formação dos assuntos e políticas públicas em que atuam os cidadãos por meio dos diversos setores da sociedade civil organizada e demais grupos representantes de interesses diversos que, formando correntes de opinião em torno das necessidades públicas, contribuem para a formação da agenda com as questões que deverão ser contempladas com políticas públicas definidas.

Essa discussão culmina no processo orçamentário, constituído pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei de Orçamento Anual (LOA), sendo esse processo obrigatório para as entidades públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Contempla o planejamento, execução e controle das receitas e despesas públicas. Como instrumento de planejamento das ações governamentais e gestão das políticas, pode ser entendido como um pacto ou, segundo Matias Pereira (1999, p.128), “um acordo especial” entre o Estado e a sociedade.

No que tange ao planejamento desse processo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso vetou os dispositivos inovadores da LRF referentes ao PPA, porém sancionou as novas normas para a elaboração da LDO e da LOA. O PPA é um planejamento de longo prazo para um período de quatro anos, elaborado no primeiro ano do mandato do executivo e estabelece as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como contempla os programas de duração continuada.

A LDO, em consonância com o PPA, determina os critérios que embasarão a elaboração do Orçamento Público para o ano seguinte, sendo que, na LOA, serão previstas as receitas e fixadas as dotações orçamentárias para os gastos públicos nas diversas áreas sociais e administrativas, com estrita observação das diretrizes da LDO e dos programas contemplados no Plano Plurianual.

Na elaboração da LDO e da LOA, a LRF determina que os planejadores deverão observar rigorosamente os seguintes critérios: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e formas de limitação de empenho; c) normas relativas ao controle de custos; d) condições e exigências para transferência de recursos para entidades públicas e privadas; e) forma de utilização e montante de reserva de contingência; f) critérios para o executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; g) definição de situações para contratação de hora extra; h) critérios para novos projetos após atendimento dos que estão em andamento; i) autorização para o município ordenar despesas do Estado e da União.

Outra regra inovadora é o incentivo à participação popular, com realização de audiências públicas para discussão, elaboração dos planos, leis e orçamentos, como forma de promoção da transparência da gestão fiscal, conforme se observa no teor do artigo 48 da LRF:

Art. 48 – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária

e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único – A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000)

Como instrumento de planejamento, a LRF determina a elaboração do Anexo de Metas Fiscais, estabelecendo metas anuais, em valores correntes e constantes, por um período de três anos referente às receitas, despesas, resultado nominal, primário e montante da dívida pública, à avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência e aos fundos de natureza atuarial e, ainda, ao demonstrativo da renúncia e compensação de renúncia de receita. Além disso, os planejadores públicos devem elaborar o Anexo de Riscos Fiscais, avaliando passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

É de competência do poder executivo enviar ao poder legislativo a proposta do Plano Plurianual, o projeto de lei das diretrizes orçamentárias, as propostas de orçamento dentro dos prazos, para a União, Distrito Federal, estados e municípios, como estabelecido nas respectivas Constituições Federal e Estadual, assim como nas leis orgânicas municipais. O poder legislativo discute e vota as propostas e projetos e, após aprovação, devolve-os para sanção do poder executivo, obedecendo, de igual forma, aos prazos legalmente previstos.

Na fase de apreciação das propostas e projetos pelo Legislativo, salientam Piscitelli et al. (2002, p. 53) que, conforme determina o artigo 63, inciso I, da Constituição, emendas que aumentem a despesa prevista não são admitidas. “Entretanto, [o Legislativo tem] ampla margem de manobra, nas condições especificadas no artigo 166, parágrafo 3º, para a apresentação de emendas, mediante a anulação de outras despesas, ou mesmo reestimativa de receitas”. Porém, pela LRF, a reestimativa só poderá ser feita se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Todas as emendas deverão estar compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os créditos orçamentários ou dotações orçamentárias autorizadas na Lei Orçamentária Anual subdividem-se em ordinários e vinculados, em conformidade com a

origem das receitas que serão utilizadas para o financiamento das despesas. Se, no decorrer da execução orçamentária, for comprovada a necessidade de autorizações para despesas não fixadas ou que não foram suficientemente dotadas, poderão ser abertos os créditos adicionais, nos termos da Lei 4.320/64, como se segue: a) **os suplementares**, destinados a reforço de dotação orçamentária; b) **os especiais**, destinados a despesas para as quais não haja dotação específica; c) **os extraordinários**, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Com exceção dos créditos extraordinários, esses créditos adicionais deverão ser submetidos à apreciação do legislativo e, depois de aprovados, deverão ser abertos por decreto do executivo, mas não poderão ultrapassar o exercício financeiro. As fontes para a abertura dos créditos adicionais, conforme artigo 43 da Lei 4.320/64, são: (a) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (b) o excesso de arrecadação; (c) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou créditos adicionais autorizados em lei; e (d) o produto de operações de crédito autorizadas.

O Orçamento Público é regido por alguns princípios, sendo os principais: (a) **princípio da unidade**, indicando que o orçamento deve ser uno. Entretanto, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 determina que o Orçamento Anual seja composto pelo Orçamento Fiscal, contendo todas as receitas e despesas da administração direta e indireta; Orçamento da Seguridade e o Orçamento de Investimentos das empresas. Segundo Giacomoni (2001, p.73), “esse modelo, em linhas gerais, segue a concepção da totalidade orçamentária, isto é, múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente”, porém sendo consolidados para conhecimento global das finanças públicas; (b) **princípio da universalidade**, implica que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado; (c) **princípio do orçamento bruto**, significa que as receitas e as despesas devem ser apresentadas no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução; (d)

princípio da anualidade, determina que o orçamento deve referir-se a um período determinado, geralmente um ano; (e) **princípio da discriminação ou especialização**, determina que as receitas e despesas constem no orçamento de forma discriminada, de maneira a ficar clara a origem e a aplicação dos recursos financeiros; (f) **princípio da exclusividade**, significando que a Lei Orçamentária deve conter apenas matéria financeira, não podendo conter qualquer dispositivo estranho à estimativa e fixação de despesas do próximo exercício. Podem ser citados, ainda, o princípio da clareza e o da publicidade, que regem todos os atos da administração pública.

A apresentação das receitas e despesas no orçamento é feita de acordo com ordenamentos específicos. No orçamento, as receitas são classificadas por instituição, por natureza e por fonte de recursos. Já as despesas, classificam-se segundo a instituição, a função, o programa e, também, segundo sua natureza. Essas classificações orçamentárias são fundamentais para a programação, a execução, o gerenciamento, o controle e avaliação das atividades fiscal e financeira do Estado.

4.3.1 As receitas públicas

Piscitelli et al. (2002, p.117) afirmam, como conceito de receita pública, que: “em sentido amplo, receita pública, caracteriza-se como um ingresso de recursos ao patrimônio público, mais especificamente como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento de disponibilidades”. As receitas públicas podem ser oriundas da exploração do patrimônio da entidade pública (originárias) ou podem resultar do poder do Estado em cobrar impostos, taxas e contribuições para o cumprimento das necessidades públicas (derivadas).

No orçamento público, as receitas obedecem a uma estrutura que é válida para as três esferas de administração: federal, estadual e municipal. São classificadas, por categorias

econômicas, em receitas correntes e receitas de capital. Assim como ocorre na contabilidade empresarial, as receitas correntes são fatos modificativos, aumentativos do patrimônio público, e as receitas de capital são fatos permutativos, ou seja, não provocam alterações no patrimônio público. Quanto às transferências de capital, Piscitelli et al. (2002, p.118) explicam que “[...] são recursos de outras esferas ou órgãos/entidades, que não exigem contraprestação, mas estão vinculadas a despesas da respectiva categoria econômica, tanto do(a) transferidor(a) como do(a) beneficiário(a)”.

Por sua vez, as receitas correntes classificam-se em: tributárias, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e transferências recebidas de pessoas ou entidades públicas ou privadas destinadas a atender a despesas de natureza corrente. São consideradas receitas de capital aquelas cujas fontes são: constituição de dívidas, alienação de bens e direitos, amortização de empréstimos concedidos a terceiros, transferência para aplicação em despesas de capital e superávit do orçamento corrente – diferença entre receitas correntes e despesas correntes.

Conforme explicitam Piscitelli et. al. (2002, p. 118–119), de acordo com a fonte, as receitas são codificadas e indicam a origem ou procedência do recurso e evidenciam como as despesas são financiadas. A Constituição Federal/1988 determina a vinculação de alguns tipos de recursos à realização de despesas específicas. Determina, inclusive, que a despesa fique condicionada à arrecadação da receita específica, como, por exemplo, despesas com saúde e educação.

No processo orçamentário, a receita pública percorre os estágios: a estimativa, quando da elaboração do orçamento público, e a realização, quando ocorre o lançamento, arrecadação e recolhimento da receita. O artigo 53 da Lei 4.320/64 define que “o lançamento da receita é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta”. A arrecadação ocorre quando o

contribuinte realiza o depósito da obrigação fiscal na rede bancária, e, por último, o recolhimento que se refere à entrada ou transferência do recurso financeiro propriamente dito para uma conta específica da entidade pública. Quando a obrigação fiscal não é quitada pelo contribuinte, a mesma é lançada como crédito da entidade pública e registrada como Dívida Ativa nas respectivas repartições fazendárias das entidades públicas.

No âmbito federal, os recursos financeiros arrecadados são recolhidos na chamada “conta única” do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central, porém o agente financeiro é o Banco do Brasil. Pela LRF, nos estados e municípios, os recursos financeiros devem ser depositados em bancos oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

4.3.2 As despesas públicas

Despesa pública ou dispêndio público, conforme a teoria keynesiana, é um importante instrumento da política fiscal do Estado, que pode utilizar essa despesa no exercício da função de estabilização da economia em períodos de recessão.

Tecnicamente, Piscitelli et al. (2002, p.149) conceituam a despesa pública como “um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata (com redução das disponibilidades) ou mediata (com reconhecimento dessa obrigação)”.

Assim como as receitas, as despesas públicas recebem classificações orçamentárias, quais sejam: classificação institucional, funcional, programática e categoria econômica. A institucional corresponde aos órgãos setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias. Como categoria econômica, as despesas classificam-se em correntes e de capital. As despesas correntes, por sua vez, quanto à natureza, dividem-se em (a) pessoal e encargos sociais; (b) juros e encargos da dívida; e (c) outras despesas correntes. Segundo a

natureza, as subcategorias das despesas de capital são: (a) investimentos; (b) inversões financeiras; e (c) amortização da dívida. Quanto à modalidade de aplicação, têm-se as transferências e aplicações diretas.

Essa classificação, introduzida pela Portaria nº 2 da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), de 22/07/94, foi adotada nos municípios a partir de 2002. Antes, as despesas com pessoal eram englobadas em despesa de custeio, e as despesas com juros da dívida eram englobadas nas transferências correntes. Da mesma forma, a amortização da dívida era contabilizada em transferências de capital. Essas alterações têm por objetivo atender à exigência da LRF quanto ao controle dos limites para despesas de pessoal e da dívida.

Em se tratando da classificação funcional-programática, o Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) editou a Portaria nº 42, de 14/04/1999, alterando a classificação vigente até 1999. A nova classificação funcional, que foi adotada pela União e estados, a partir de 2000, e pelos municípios, a partir de 2002, passou a ser de funções e subfunções, agregando suas despesas por áreas de atuação governamental como, por exemplo: funções de administração, legislativa, de segurança pública, educação, saúde, assistência social, previdência, etc. Com relação à classificação programática, Piscitelli et al. (2002, p.99) expõem que, “a partir da Portaria nº 42, de 1999, cada esfera de governo passou a ter sua estrutura própria de programas [que são] uma espécie de “módulo” comum integrado entre ambos: o plano termina no programa e o orçamento começa nele”.

As ações governamentais enquadram-se nas diferentes categorias de programação orçamentária e, de acordo com sua natureza, podem ser: (a) **atividades** – conjunto de operações contínuas e permanentes, que promovem a manutenção da ação do governo; (b) **projeto** – conjunto de operações limitadas no tempo, para promover a expansão ou o aperfeiçoamento das ações governamentais; e (c) **operação especial** – que, de acordo com

Piscitelli et al. 2002, p. 100), é constituída de despesas que não são destinadas à manutenção ou expansão/aperfeiçoamento da ação de governo, a não ser em programas finalísticos.

Constitui basicamente o detalhamento da função ‘Encargos Especiais’, compreendendo: amortizações da dívida, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, fundos de participação, ressarcimentos de toda ordem, contribuições a organismos nacionais e internacionais, [...] (PISCITELLI et al., 2002, p. 100).

Assim como acontece com a receita, a despesa apresenta diferentes estágios que são: empenho, liquidação e pagamento. Somente em casos especiais, de extrema urgência, o empenho pode ser concomitante à realização da despesa.

Obrigatoriamente, antes do empenho, deverá ser feita uma licitação, por meio da qual será escolhido aquele que oferece melhores condições para a realização de obras, serviços, compras, concessões, permissões, etc. A licitação será dispensada nos casos especificados pela Lei 8.666/93 – Lei de Licitação – e quando os valores das despesas não ultrapassarem o limite estabelecido na referida Lei para compras diretas.

A liquidação do empenho, conforme artigo 63 da Lei 4.320/64, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou habilitação ao benefício”. O pagamento ocorrerá após efetivação da liquidação e “será feito mediante saque contra o agente financeiro para crédito em conta bancária do credor”.

A despesa empenhada e pendente de pagamento, no encerramento do exercício financeiro, é registrada pela contabilidade como obrigação a pagar no exercício seguinte, constituindo os restos a pagar. Diz-se que são restos a pagar processados, quando já ocorreu o estágio de liquidação e irão compor a dívida flutuante do ente da federação.

No tocante aos restos a pagar, estabelece a LRF que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, é vedado ao gestor contrair obrigação de despesa que não possa

ser paga no mesmo exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa para quitá-las.

4.3.3 A dívida pública

Na legislação anterior à da LRF, a dívida pública era composta pela dívida flutuante, caracterizada pelos compromissos cujo pagamento independe de autorização orçamentária, e pela dívida fundada ou consolidada, que corresponde às obrigações exigíveis em prazo superior a doze meses. Entretanto, o Tribunal de Contas de Minas Gerais (2000, p. 55) explicita que “a LRF também considera como dívida consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses, cujas receitas tenham constado no orçamento; e, para fins de aplicação dos limites, os precatórios judiciais não pagos no exercício em que forem incluídos”.

Para os efeitos da LRF, a dívida pública é composta pela dívida fundada ou consolidada, dívida mobiliária (emissão de títulos), operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária. O montante da dívida deverá observar o limite estabelecido pelo Senado Federal, para cada esfera de governo. Nesse sentido:

Em dezembro de 2001, foram aprovadas as Resoluções 40 e 43, que regulamentam as normas de endividamento de Estados e Municípios, substituindo a Resolução 78 de 1999. Os novos limites são de 1,2 [da receita corrente líquida¹⁹] para os Municípios e 2 para os Estados, em termos de dívida líquida, abrangendo o cálculo não só a administração direta mas também os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes, com um período de ajuste de quinze anos na proporção de 1/15 ao ano. Além disso, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida passam de 13% da receita líquida real, conforme Res. 78/98, para 11,5% da receita corrente líquida. Já o montante das operações de crédito, que era de 18% da receita líquida real, passou para

¹⁹ A receita corrente líquida – RCL – inclui o somatório das receitas correntes deduzidas: nos Estados, as transferências constitucionais para os municípios; e nos estados e municípios, a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e as receitas de compensações entre os regimes de previdência. Serão incluídas as receitas da compensação pela desoneração do ICMS (Lei Kandir) e as receitas de rateio do Fundef.

16% da receita corrente líquida e as garantias passaram de 25% da receita líquida real para 22% da receita corrente líquida (LUQUE e MARTINS DA SILVA, 2003, p.07)

Além desses limites de endividamento, a LRF veda operações de crédito entre União, Estados e municípios e, principalmente, veda operações de crédito para custeio de despesas correntes. Nessa proibição, estão incluídas as operações de refinanciamento ou postergação de dívidas anteriores, aplicando-se aos fundos, autarquias, fundações e estatais. Pela LRF, as operações de crédito por antecipação orçamentária (ARO) somente poderão ser contratadas a partir do dia 10 de janeiro e deverão ser liquidadas até o dia 10 de dezembro de cada ano; só poderão incluir a taxa de juros da operação; não poderão ser efetuadas se existir outro contrato de ARO em vigor; é vedada a contratação de ARO no último ano do mandato. A ARO, obrigatoriamente, deverá ocorrer por meio de um processo competitivo eletrônico organizado pelo Banco Central.

Ainda em relação à dívida, podem ser citadas outras restrições e procedimentos:

1- as unidades da federação não podem realizar empréstimos junto aos bancos por elas controlados; 2- captação de recursos como antecipação de receita de tributo cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; 3- recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha a maioria do capital com direito a voto, exceto lucros e dividendos, de modo a evitar eventos do tipo em que uma empresa antecipa os royalties devidos a cada ano em um momento do tempo; 4- assunção de compromisso ou confissão de dívida com fornecedores mediante emissão de título ou aval de título de crédito; 5- assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços. (LUQUE e MARTINS DA SILVA, 2003, p.07)

A entidade responsável pelo monitoramento da dívida pública dos entes federados é o Ministério da Fazenda, que divulgará a lista dos entes que estiverem acima do limite. Se, no quadrimestre, o ente extrapolar o limite da dívida, esta deverá ser reconduzida em até 12 meses. Esse prazo aumentará em até quatro quadrimestres, no caso de mudanças significativas nas políticas monetária e cambial. No período em que permanecer o excesso, o ente federado

fica impedido de realizar operações de crédito, inclusive ARO, e, vencido o período, se ainda permanecer o excesso, o ente fica impedido de receber transferência voluntária e firmar convênios com a União e os estados.

4.3.4 A LRF na execução e controle orçamentário

No que concerne à execução e ao controle orçamentário, tanto pela contabilidade pública quanto pela administração, a LRF contém dispositivos disciplinando o gasto público e promovendo a transparência da gestão fiscal. Entre as várias regras citadas a seguir, destacam-se as despesas com pessoal, incluindo a previdência. O limite com despesa de pessoal, no âmbito do poder executivo, já era previsto na Lei Camata. Essa lei foi expressamente revogada pela LRF, que estendeu os limites para todos os poderes e esferas de governo, definindo, para a esfera federal, o limite de 50% da receita corrente líquida, e, para as esferas estadual e municipal, o limite de 60% da receita corrente líquida. Ressalte-se que a LRF controlou o aumento da despesa de pessoal, mesmo para os entes que estavam com suas despesas abaixo do limite supramencionado, conforme artigo 71 da LRF, a saber:

Art. 71 – Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgão referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20 (BRASIL, 2000).

As restrições para a realização de despesas obrigatórias, de caráter continuado²⁰, contidas na RLF, são feitas no sentido de que deverão ser compensadas por aumentos permanentes nas receitas ou redução permanente de outra despesa. Essa restrição obriga o

²⁰ Despesa a ser realizada por mais de 02 anos. Um exemplo é a despesa com pessoal.

gestor público a criar receita nova para suportar, por exemplo, aumentos na folha de pagamento, ou, então, reduzir permanentemente despesas com investimentos e programas sociais que não sejam legalmente obrigatórios. Essa redução poderia ser feita na despesa com o pagamento do serviço da dívida, se a LRF não proibisse o contingenciamento dos gastos com a dívida.

Com relação às receitas, a LRF veda a renúncia de receitas, ou seja, o ente da federação não pode deixar de arrecadar impostos sem a devida compensação, sob pena de ficar impedido de receber as transferências constitucionais e voluntárias da União e Estados.

Nesse sentido, os críticos da LC 101 tem razão quando afirmam que ela levará a um aumento da carga tributária global do sistema, pois é de se esperar um aumento do esforço fiscal por parte de estados e prefeituras. [...] No que diz respeito à guerra fiscal, a LRF exige que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário no exercício em que se iniciar e nos dois seguintes e também de medidas de compensação, por elevação de alíquotas, base de cálculo ou criação de tributo ou contribuição. Note-se que a literatura internacional sobre federalismo fiscal caminha no sentido oposto ao preconizado pela LC 101, indicando que a competição fiscal entre entes federativos, no sentido de reduzir os custos fiscais e ampliar a oferta de serviços públicos à população é um modelo desejável e aponta a atração de empresas e famílias para as localidades mais bem sucedidas nessa questão. (LUQUE e MARTINS DA SILVA, 2003, p.07)

Como procedimentos de controle da execução orçamentária que, no município, compreende o Executivo e o Legislativo, a LRF contém dispositivos contemplando novos procedimentos de escrituração, implementação de um sistema de custos e elaboração de relatórios gerenciais, para o acompanhamento sistemático da arrecadação das receitas e realização das despesas públicas.

O artigo 8º da LRF dispõe que, 30 dias após a publicação do orçamento, o poder executivo do ente federado deverá divulgar a Programação Financeira Mensal (PFM), o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CEMD) e o desdobramento das receitas em Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA). O acompanhamento dessas metas possibilita a avaliação do comportamento das receitas a cada dois meses.

Pelas determinações contidas na LRF, deve ser feito o gerenciamento contínuo das receitas por meio da avaliação de metas bimestrais de arrecadação e, sempre que se verificar que as receitas arrecadadas não atingiram as metas estabelecidas para arrecadação, devem ser efetuados os “ajustes” para prevenir riscos e corrigir desvios que possam impedir o equilíbrio fiscal e a meta de superávit primário prevista na LDO e LOA.

Esses ajustes são realizados mediante mecanismos de limitação de empenho e de movimentação financeira. Esta é feita pela redução das quotas financeiras, que devem ser repassadas para cada órgão ou repartição, e a limitação de empenho consiste no bloqueio ou contingenciamento efetuado pelo órgão responsável pelas autorizações de empenho. As limitações poderão ser liberadas, à medida que ocorrer a recuperação das receitas.

A cada dois meses, deve ser elaborado o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), e publicado até 30 dias após o encerramento do bimestre, e, quadrimestralmente, será emitido o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), contendo informações mais detalhadas da execução orçamentária da receita total e receita corrente líquida; despesas por categoria econômica e por função; despesas empenhadas e não liquidadas; empenhos cancelados; resultado nominal e primário; serviço da dívida; dívida total e dívida líquida; gastos com pessoal ativo e inativo; restos a pagar; disponibilidade de caixa; indicação das medidas corretivas, se o ente ultrapassar qualquer dos limites, etc.

Para impor rigor na gestão pública, a LRF estabelece sanções institucionais, tais como suspensão de transferências voluntárias e de concessão de garantias para o ente da federação que não cumprir seus dispositivos quanto aos limites com despesa de pessoal e limites para a dívida pública, assim como para o ente da federação que deixar de arrecadar tributos. Os gestores públicos que transgredirem as normas sofrerão as sanções determinadas na Lei de Crimes Fiscais que, de acordo com a gravidade, variam entre multas pecuniárias,

detenção e reclusão que podem ser de 03 (três) meses a 04 (quatro) anos, podendo, até mesmo haver a perda dos direitos políticos.

Ao final do exercício, deve ser feita a tradicional Prestação de Contas, que incluirá os novos relatórios introduzidos pela LRF, e, de acordo com o artigo 57 dessa Lei, compete ao “Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio conclusivo sobre as contas, no prazo máximo de sessenta dias após o recebimento, se outro não tiver sido estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais”.

4.3.5 O orçamento público municipal e os gastos sociais

A Constituição Federal de 1988 deu início a um novo modelo de gestão pública, com incentivo às práticas locais, e determinou a descentralização político-administrativa quanto à formulação, implementação de políticas públicas e fiscalização da aplicação dos recursos. Ressalte-se que a descentralização tem sua origem nos fundamentos teóricos da economia política clássica, mais precisamente nas teorias de Adam Smith. Assim, é atribuído aos municípios, maiores responsabilidades na formulação de políticas públicas e gestão dos recursos utilizados na implementação das mesmas nas áreas sociais. Como benefícios da descentralização administrativa do Estado, Kliksberg diz:

A descentralização de funções, responsabilidades e recursos para os níveis mais próximos da cidadania surgem como uma via de renovação organizacional do Estado tradicional de múltiplas virtudes. No campo social, parecem ser muitas as vantagens. A ação em áreas como saúde, educação, luta contra a pobreza, fortalecimento da família, prevenção da criminalidade, e outras, ajustar-se-á muito mais às realidades concretas ao ocorrer em nível local. Não se tratará já de decisões a longa distância a partir de centros urbanos, mas de ações que tomarão dia a dia as estruturas institucionais locais, considerando as variações de cada realidade. (KLIKSBERG 2001, p.91)

Com a nova Carta Magna, os municípios brasileiros tornaram-se diretamente responsáveis pelo desenvolvimento social local, por meio da implementação das políticas públicas, as quais são definidas levando-se em consideração as características, diversidades e particularidades de cada local, através de um modelo de gestão que se evidencia pela participação da sociedade civil em todas as fases do processo orçamentário; participação essa, agora, regulamentada pela LRF. Nesse processo de implementação e gestão das novas atribuições derivadas da descentralização, os municípios utilizam recursos financeiros oriundos da arrecadação de receitas municipais próprias (tributárias, patrimoniais, serviços, etc.) e, principalmente, recursos oriundos das transferências constitucionais e transferências voluntárias, estas últimas efetuadas pela União e Estados, por meio de convênios com o município.

No que diz respeito às transferências constitucionais, a Constituição Federal/1988 e Emendas Constitucionais posteriores determinam que a União efetue transferências decorrentes da repartição de impostos federais arrecadados nos estados e municípios, denominados de Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação Municipal (FPM), respectivamente. Os Estados, por sua vez, devem fazer transferências da repartição dos impostos estaduais arrecadados, para que os municípios os apliquem na gestão, execução e avaliação dos programas governamentais.

4.4 Os gastos sociais e a dívida pública

A Carta Magna dispõe normas constitucionais específicas sobre as áreas de saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto, meio ambiente e os direitos sociais da família, da criança, do adolescente, do idoso e do índio. Uma dessas

normas específicas refere-se à vinculação de parte das receitas arrecadadas para aplicação nas áreas de educação e saúde.

No caso dos gastos com educação, a União é obrigada a aplicar um percentual mínimo de 18% da receita arrecadada, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios são obrigados a aplicar, no mínimo, 25% das receitas de arrecadação de impostos e das transferências constitucionais. Além disso, a Lei nº 9.424/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no âmbito de cada Estado e Distrito Federal, de natureza contábil, constituído por 15% dos recursos do FPE, do FPM, da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das transferências decorrentes da desoneração das exportações. Em cada Estado, conforme o artigo 2º, parágrafo 1º, da Lei 9.424/1996, “a distribuição desses recursos entre o governo estadual e o governo municipal dar-se-á na proporção do número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino”. Quando, em cada Estado e Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, o artigo 6º dessa Lei prevê que os recursos do FUNDEF devem ser complementados pela União.

No que tange às ações e serviços governamentais relativos à saúde, o artigo 198 da Constituição Federal/1988 trata do Sistema Único de Saúde (SUS) e dispõe sobre as regras gerais de funcionamento. A regulamentação dessas regras foi realizada pela Lei 8.080/1990, Decreto 8.142/1990 e Decreto 1.232/1994, os quais determinaram, entre outras regras de funcionamento, a criação do Fundo de Saúde, estabelecendo critérios e condições para os repasses e transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Estadual de Saúde e Fundo Municipal de Saúde. Em seu estudo sobre a atenção básica na saúde brasileira, Bodstein (2002, p.7) explicita que a descentralização dos serviços de saúde foi acelerada a partir de 1996, com a implementação de medidas incentivadoras da municipalização. As

modalidades de gestão local do SUS passaram, então, a ser apenas duas: plena de atenção básica e plena do sistema de saúde. A primeira refere-se à rede de atendimento básico e, na segunda, “o município gerencia todo o atendimento à saúde no seu território, inclusive a rede hospitalar pública e privada conveniada, tendo, para tanto, repasse direto de recursos do Ministério da Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, sem intermediação da esfera estadual”.

Para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, a Emenda Constitucional nº 29/2000 dispõe, para os municípios, sobre a aplicação do percentual mínimo de 15% das receitas correntes; e, para os Estados, o percentual mínimo de 12% das receitas correntes, líquidas de transferências efetuadas para os municípios.

Quanto à área de assistência social, foi instituído, em 1996, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993, buscando atender aos objetivos previstos no artigo 203 da Constituição Federal/1988 para a Assistência Social, que são:

- I** - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - II** - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 - III** - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - IV** - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - V** - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
- Parágrafo único.** A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Para o alcance desses propósitos, a assistência social é prestada por meio de programas implementados tanto diretamente pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) como pelo FNAS, a exemplo dos programas, tais como: Programa de Bolsa-família,

Programa de Combate à Fome, Rede Solidária de Restaurantes Populares, Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Economia Solidária em Desenvolvimento, entre outros.

Destaca-se que a maior parte dos recursos do Orçamento/2005 da assistência social tem sido direcionada para os programas de transferências de renda mínima, tais como: Programa de Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e portadores de deficiências entre outros. Isso implica a prevalência de uma política social em que, de acordo com Boschetti et al. (2004), “o Ministério de Desenvolvimento Social prioriza a transferência de renda para categorias e/ou segmentos em situação de pobreza absoluta”, caracterizando uso de programas focalizados e seletivos”.

Além daqueles gastos realizados nas áreas da saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura, desporto e meio ambiente, podem ser classificados como sociais os gastos com habitação, urbanização, saneamento e agricultura.

4.4.1 Algumas evidências da redução dos gastos sociais e da dívida pública após a LRF

O governo brasileiro, ao adotar a política econômica de orientação neoliberal das agências multilaterais, em especial o FMI, tem praticado uma política de contenção de gastos e estabelecimento de metas de superávit primário, priorizando o pagamento e redução da dívida pública.

O relatório *Gastos Sociais do Governo Central, 2001 - 2002* aponta que o governo central realizou um gasto social direto²¹ em 2002, no montante de R\$ 182 bilhões,

²¹ Gastos sociais contributivos e não contributivos. O gasto social contributivo refere-se aos benefícios previdenciários para os quais foram realizadas contribuições diretas (aposentadoria e pensões). O não contributivo é financiado pela arrecadação tributária.

correspondendo a 13,8% do PIB e, embora tal volume de recursos seja alto, nota-se, nesse relatório do governo central, a elevação do superávit primário em detrimento do gasto social.

Observa-se, no GRAF. 1 que, em 2002, comparado a 2001, houve uma redução de 2,5% das receitas primárias destinadas ao gasto social direto, sendo que, desse total, 2,2% foram empregados na formação de superávit primário, enquanto apenas 0,3% foram direcionados para o gasto público em outras áreas (BRASIL, 2003, p.22).

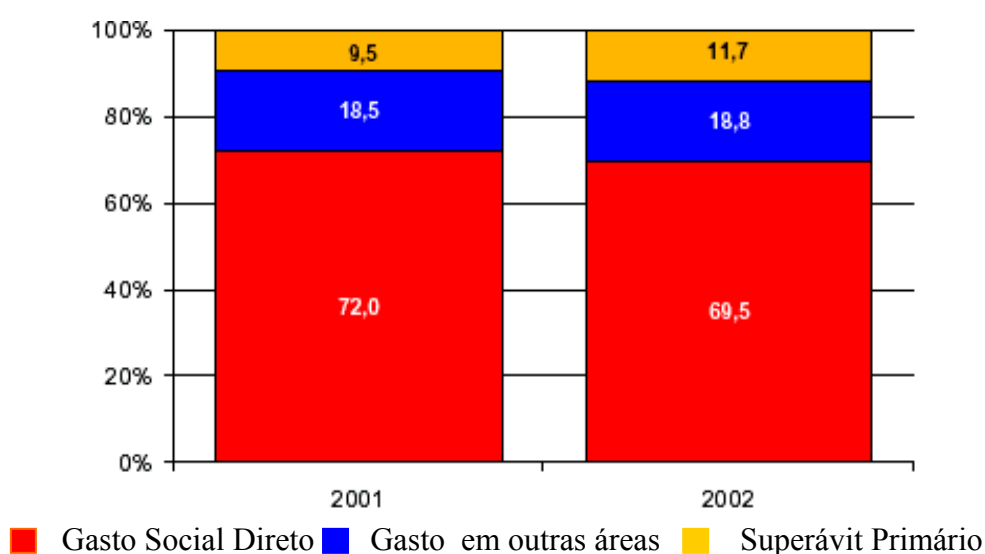


GRÁFICO 1 - Destino das Receitas Primárias do Governo Central 2001–2002

Fonte: SIAFI. Elaboração BRASIL/SPE/MF (BRASIL, 2003, p. 22)

Criticando esse relatório do governo central, a Prefeitura Municipal de São Paulo afirma que os gastos sociais estão sendo restringidos em função: a) do aumento das despesas com pagamento do serviço da dívida; b) dos limites contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal; c) da concentração e elevação da carga tributária sobre contribuições sociais que não são repassadas aos demais níveis de governo e d) da desvinculação de receitas orçamentárias, que permitem o remanejamento de dotações da área social como alternativa para possibilitar a contenção de gastos públicos e formação de superávit primário (SÃO PAULO, 2003, p.7).

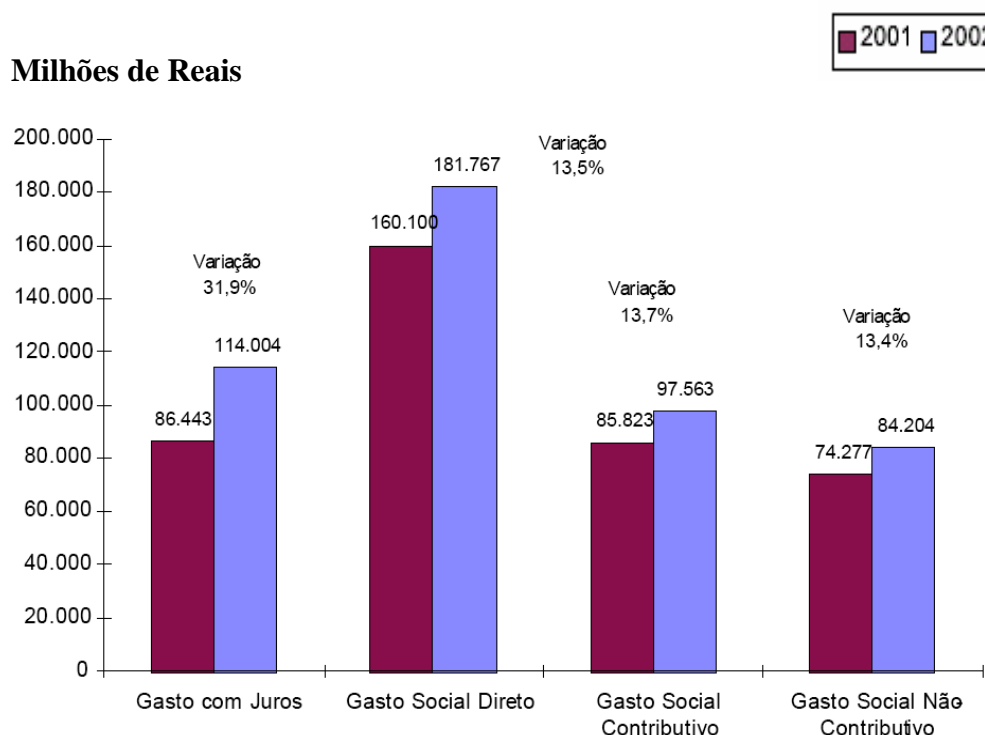


GRÁFICO 2 – Despesas com Juros e Gastos Sociais Diretos (Contributivo e Não Contributivo), Valores Correntes (Milhões de Reais) e Variação Percentual (%)

Fonte: Ministério da Fazenda e IPEA (SÃO PAULO, 2003, p. 05)

Para defender essa assertiva, São Paulo (2003, p.5) apresenta o GRAF. 2 acima, que mostra as dimensões do gasto com juros do governo federal e do montante do gasto social direto. Nele, observa-se que, entre 2001 e 2002, os gastos do governo central com pagamento do serviço da dívida elevaram-se em 32%, enquanto o gasto social direto teve um acréscimo de apenas 13,5%. Vê-se, também, que os gastos sociais não contributivos não apresentaram elevação significativa em proporção do PIB, variando de 6,2% em 2001 para 6,4% em 2002. Observa-se, inclusive, que os gastos não contributivos decresceram de 86% para 74% dos gastos com o serviço da dívida. (BRASIL, 2003, p.22).

Em relação à execução orçamentária do Governo Central nos primeiros oito meses de 2003, em nota divulgada no Boletim de Acompanhamento Fiscal, o Ministério da Fazenda (MF) afirma:

Considerando-se a importância da austeridade e disciplina fiscal para assegurar a solvência intertemporal da dívida pública, o governo brasileiro anunciou uma meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado de 4,25% do PIB [...] A fixação de metas de superávit primário dessa magnitude, para os próximos anos, demonstra o compromisso de redução do endividamento do setor público em proporção do PIB. [...] No que diz respeito às contas do Governo Central, [...] o superávit acumulado até agosto de 2003 alcançou R\$ 34,6 bilhões, superando em R\$ 8,0 bilhões o resultado positivo registrado no mesmo período do ano anterior, quando ajustado pelo IPCA. (BRASIL, 2003, p. 1).

Tendo-se por base os dados apresentados, nota-se tendência do Governo Brasileiro no sentido da manutenção de uma política econômica contracionista, em face de seu compromisso com a redução do endividamento. Observa-se, nesse boletim, que até agosto de 2003 houve uma queda de R\$ 11,0 bilhões na despesa, e isso é apresentado como um resultado positivo em relação à queda de R\$ 3,0 bilhões na receita. No GRAF. 3, percebe-se sucesso obtido pelo governo com relação à meta de superávit primário.

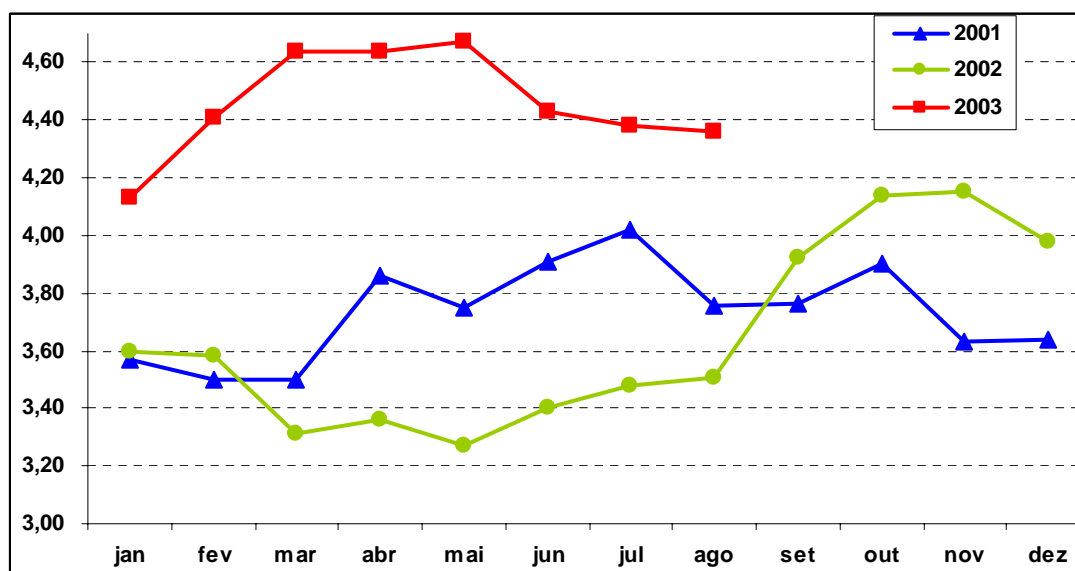


GRÁFICO 3 – Resultado Primário do Setor Público Consolidado – Fluxo de 12 meses em % do PIB

Fonte: BCB. Elaboração: SPE/MF.

Em 2004, segundo o Fórum Brasileiro Orçamento – FBO – (2004), o governo brasileiro aprofundou o ajuste fiscal, e, nos primeiros seis meses, obteve um superávit primário da ordem de 5,76% do PIB, extrapolando em muito a meta de 4,25% fixada pelo FMI. Esse percentual representa R\$ 46,183 bilhões que deixaram de ser gastos em saúde, educação, habitação, saneamento, entre outros gastos sociais. Esse valor, como ratifica o FBO, é superior à soma de todos os gastos com segurança pública, assistência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, habitação, saneamento e gestão ambiental.

Até novembro de 2005, o superávit acumulado alcançou o valor de R\$ 57 bilhões e, no dia 27 de dezembro de 2005, o governo brasileiro antecipou o pagamento da dívida com o FMI, no valor de \$ 15,57 bilhões de dólares. Ressalte-se que o governo brasileiro tem captado recursos no mercado financeiro internacional por meio de emissão de títulos da dívida pública, ou seja, muda-se apenas a qualidade do endividamento.

Os fatos e dados expostos apontam para a dimensão macroeconômica brasileira e mostram a redução dos gastos sociais do governo central, bem como o aumento dos gastos com pagamento do serviço da dívida pública. Tais fatos conduzem a uma reflexão sobre o comportamento dos gastos públicos municipais, em especial os gastos sociais e investimentos em infra-estrutura, em face dos limites, condições e restrições determinadas pela LRF.

No caso do município de Montes Claros, tendo em vista sua importância no contexto do desenvolvimento norte-mineiro e considerando a ocorrência de mudanças de orientação na realização dos gastos públicos, mediante obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se necessária uma avaliação do comportamento dos gastos públicos sociais nesse município.

5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GASTOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

No Brasil, a participação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social é relevante, principalmente nos municípios que, como Montes Claros, estão inseridos no Polígono das Secas, área de abrangência da atual Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), região esta que, como já citado, apresenta, nos dias atuais, acentuadas desigualdades econômicas e sociais.

Por considerar que, após edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo central tem reforçado uma política fiscal contracionista focada no controle sistemático do orçamento público, com conseqüente contenção dos gastos públicos, este capítulo tem por objetivo geral analisar o orçamento público da administração direta de Montes Claros antes e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto aos gastos correntes e investimentos nas áreas sociais de educação e cultura, saúde e saneamento básico, previdência e assistência social, habitação e urbanismo, preservação do meio ambiente e desenvolvimento agrícola, verificando o comportamento dessas despesas, do dispêndio com outras áreas e do gasto com o pagamento da dívida pública nos períodos *ex ante* (1996–1999) e *ex post* à LRF (2000–2004).

Os dados referentes ao planejamento e execução do orçamento público de Montes Claros foram compilados dos documentos fornecidos pela Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros, tais como LDOs, LOAs e anexos; Prestação de Contas; Balanços Patrimoniais, Orçamentários, Financeiros e Demonstrativos de Variações Patrimoniais anuais. Faz-se necessário esclarecer que os documentos referentes ao ano de

1995 não estavam disponíveis no Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros, motivo pelo qual foram analisados somente os documentos referentes ao período de 1996–2004. Os dados orçamentários e financeiros coletados foram organizados em tabelas e gráficos e a análise foi realizada por meio da estatística descritiva.

5.1 Planejamento e execução orçamentária *ex ante* e *ex post* à Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Montes Claros: valor previsto *versus* valor realizado

No período analisado, o município de Montes Claros foi administrado pelo prefeito Luiz Tadeu Leite, no ano de 1996, tendo Aliomar Veloso Assis no cargo de secretário de Planejamento e Helvécio Pires R. Souza como secretário da Fazenda. Nesse ano, foi aprovada a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1997, ano inicial da gestão do prefeito Jairo Ataíde Vieira, que administrou o município no período 1997–2004. Esse prefeito teve João Henrique Ribeiro Filho como secretário do Planejamento e Coordenação e Henrique Tondinelli Filho no cargo de secretário da Fazenda e Controle .

No exame das Leis de Diretrizes Orçamentárias, observou-se que o teor delas é basicamente o mesmo, apresentando pequenas alterações de um ano para o outro no período de 1996–1998, abordando os seguintes tópicos: Disposições preliminares; I – as prioridades e metas da administração; II – a organização e estrutura dos orçamentos; e III – as diretrizes gerais para elaboração do orçamento. Em 1999 e 2000, foi acrescentado mais um tópico na estrutura: as disposições gerais e finais e, a partir de 2001, além de manter as diretrizes do ano anterior, foi incluído o Anexo de Metas Fiscais, conforme determina o Artigo 4º, parágrafo 1º, da LRF. Foram introduzidos, inclusive, os novos critérios para a concessão de auxílios e subvenções a instituições sem fins lucrativos. A LDO/2002 contempla novos critérios exigidos na LRF com relação aos limites para despesa com pessoal, criação da reserva de contingência, mudança nas categorias de programação e os recursos que não poderão ser

anulados, que são: recursos vinculados, contrapartidas obrigatórias e os recursos destinados ao serviço da dívida. A LDO/2003 deu continuidade às exigências da LRF, introduzindo dois novos capítulos que tratam das despesas com pessoal e das alterações na legislação tributária.

Constata-se que, após a LRF, a administração direta do município de Montes Claros adequou-se gradativamente, procurando atender às inovações da LRF. Entretanto, alguns critérios deixaram de ser contemplados, tais como: critérios e formas de limitação de empenho (artigo 4º); normas relativas ao controle de custos (artigo 4º); critérios para a programação financeira e os cronogramas de execução mensal de desembolso (artigo 8º); definição de situação para contratação de hora extra (artigo 22); definição de despesa considerada irrelevante (artigo 16) e Anexo de Riscos Fiscais, avaliando passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (art. 4º).

As Leis Orçamentárias Anuais, a cada ano, apresentaram diferentes projeções de valores, mas, em termos de estrutura, no período 1996–2001, não houve modificações, exceto quanto à mudança no percentual autorizado para anulações de dotações destinadas à constituição de créditos suplementares, que passou de 30% do orçamento, em 1997, para 20%, em 1998. Na LOA/2002, foram introduzidas as alterações no desdobramento das despesas por órgão, categorias econômicas e função de governo, em atendimento à Portaria MOG nº 42/1999, adotada pelos municípios a partir de 2002.

A LOA/1996, aprovada em 1995, consigna crédito orçamentário de R\$6.732.800,00 (Seis milhões, setecentos e trinta e dois mil e oitocentos reais) para a constituição do Fundo Municipal de Saúde, criado pela Lei nº 2.052, de 26-06-92, e regulamentado pelo Decreto nº 1.472, de 06-02-1995, na gestão do então prefeito Luis Tadeu Leite, a fim de efetivar a descentralização dos serviços de saúde. Porém, o município passou a receber transferências governamentais significativas vinculadas à gestão e prestação dos serviços de saúde à população montes-clarense somente a partir de 1999.

Analisando a TAB. 14, referente à previsão das receitas da administração direta montes-clarense, nota-se que foram previstas R\$ 68,94 milhões e R\$ 87,42 milhões de transferências correntes em 1998 e 1999, respectivamente. As transferências correntes realizadas, conforme TAB. 15, foram, nos respectivos anos, de R\$ 49,53 milhões e R\$ 87,99 milhões. Percebe-se, então, que a descentralização municipal foi a responsável pelo crescimento significativo das receitas no município de Montes Claros a partir de 1998.

Neste estudo, observou-se que houve mudança de critério contábil com referência às transferências correntes dos recursos do FUNDEF. A partir de 2002, os recursos desse fundo foram acrescidos às previsões de transferências correntes originais no Balanço Orçamentário e, logo a seguir, lançados como dedução para formação do FUNDEF no referido balanço. Tal procedimento provocou divergência entre os valores das previsões originais contidas nas Leis Orçamentárias Anuais e os valores informados no Balanço Orçamentário.

Outros critérios da escrituração contábil pública foram modificados a partir de 2002, em decorrência da necessidade de atender a algumas exigências contidas na LRF. Em função disso, alguns dados informados nas demonstrações contábeis da administração direta do município de Montes Claros tiveram que ser ajustados nas TAB. 14-17, para manter uma base de comparação consistente nos períodos abordados.

Um dos ajustes refere-se à consolidação dos balanços das autarquias e fundos municipais. No ano de 2003 e nos seguintes, as demonstrações contábeis da administração direta passaram a incorporar o orçamento do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros (PREVMOC). Tendo em vista que as contas da PREVMOC não foram consolidadas no período 1996–2002, as receitas e as despesas de 2003 e 2004, referentes ao orçamento dessa autarquia municipal, foram expurgadas das informações extraídas dos

relatórios contábeis orçamentários e prestações de contas da administração direta do município de Montes Claros.

Outro ajuste trata dos valores referentes aos gastos com pessoal e gastos com a dívida. Até o ano de 2001, em conformidade com os dispositivos da Lei 4.320/64, os gastos com pessoal eram contabilizados na rubrica despesas correntes de custeio, sendo as despesas com juros e encargos da dívida pública englobadas nas transferências correntes e a amortização da dívida contabilizada nas transferências de capital, não ficando, conseqüentemente, evidentes nas demonstrações contábeis. Em 2002, os municípios passaram a adotar os procedimentos da Portaria SOF 11/2001²², discriminando essas rubricas nas Demonstrações de Variações Patrimoniais. Neste trabalho, para que se tenha uma base de comparação constante, esse desdobramento das despesas de custeio e das transferências correntes e de capital foi estendido aos anos de 1996–2001. Dos valores informados em Despesa de Custeio e de Transferências Correntes, foram deduzidos os respectivos valores de gastos com pessoal e de juros e encargos da dívida, agrupando os saldos restantes na rubrica Outras Despesas Correntes. Igualmente procedeu-se em relação às transferências de capital.

É necessário esclarecer que a Portaria MOG 42/99, adotada pelos municípios a partir de 2002, modificou a classificação funcional-programática para funções, sub-funções e programas e criou a função “Encargos Especiais” que reúne as despesas que não são associadas a um bem ou serviço, tais como despesas com ressarcimentos, indenizações, serviço da dívida, antes contabilizadas na função Administração e Planejamento e, assim, os valores referentes ao serviço da dívida, de 1996 a 2001, foram extraídos dos valores originalmente informados na função administração e planejamento que, naturalmente, consta, na TAB. 16, com valores inferiores aos informados no Balanço Financeiro.

²² Na categoria econômica, as rubricas Despesa de Custeio e Despesa de Transferências Correntes são desdobradas em Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes. Também as Despesas de Capital são desdobradas em Investimentos, Inversão Financeira e Amortização da Dívida.

Um outro procedimento adotado para preservar a comparabilidade dos dados refere-se à manutenção da aglutinação das funções em educação e cultura, incluindo o gasto com desporto, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, previdência e assistência social, meio ambiente e agricultura e a reunião dos pequenos gastos com desenvolvimento regional, indústria e comércio, sob a designação de “outros gastos sociais”. Essas funções foram desmembradas a partir de 2002 e os relatórios contábeis passaram a apresentar saldos específicos para cada uma delas.

O último ajuste realizado não é decorrente da LRF. Refere-se a uma diferença de R\$264.600,66 (Duzentos e sessenta e quatro mil, seiscentos reais e sessenta e seis centavos) detectada entre o valor da despesa realizada informada no Relatório de Gestão Fiscal (R\$203.675.676,19) e o valor informado no Balanço Financeiro (203.411.075,53) no ano de 2004. Neste estudo, assumiu-se como correto o valor do Balanço Financeiro, do qual foram deduzidos R\$ 6.475.613,00 (Seis milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, seiscentos e treze reais) referentes à consolidação das despesas da PREVMOC.

Para a análise da execução orçamentária, neste trabalho, as funções foram aglomeradas em três grandes grupos: função social, função do serviço da dívida e outras funções englobando as áreas administrativa, judiciária e legislativa. As funções sociais, doravante designadas apenas como gastos sociais, referem-se aos gastos nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência social e previdência, agricultura e meio ambiente, transportes e, por último, indústria, comércio e desenvolvimento regional, que ficam agrupadas em “outros”, devido à irrelevância dos seus valores.

Ainda, para fins deste estudo, a execução orçamentária foi dividida em dois períodos distintos, tendo em vista que, no primeiro, de 1996–1999, o orçamento foi realizado

consoante os dispositivos da Lei 4.320/64, que rege a Contabilidade Pública brasileira, e, no segundo, de 2000–2004, sob a tutela das novas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.1.1 Previsão e execução das receitas e despesas orçamentárias em valores nominais

O exame das informações contidas nas TAB. 14–17 denota que as alterações na evidenciação contábil da previsão e execução orçamentária se efetivam, principalmente, a partir de 2002, o que indica adequação da administração direta do município de Montes Claros às regras da LRF. Mostra que as receitas com maior peso no orçamento do município são oriundas das transferências correntes, que, como dito anteriormente, após a implementação da descentralização político-administrativa nos municípios, promoveram o incremento de receitas para as áreas de saúde e educação, a partir de 1998.

Os dados das TAB. 14–17 denotam que as previsões das receitas e das despesas não apresentam variações aproximadas ou seguem um determinado padrão. Em cada ano, as variações são discrepantes, inclusive, observa-se variação negativa, como demonstra a estimativa de um total de R\$134 milhões, em 2001, contra uma estimativa de R\$149,3 milhões, em 2000. Convém lembrar que a LOA/2001 foi elaborada e aprovada em 2000, ano de edição da LRF. A partir de 1998, nenhuma das previsões de receitas com operações de crédito realizou-se, significando que não houve endividamento por meio de operações de crédito no período de 1996–2004. Com relação às despesas na função administração e planejamento, verificou-se que, até o ano de 2000, as previsões orçamentárias eram, em média, 69% superiores aos valores realizados. A diferença entre a previsão e a realização dessas despesas diminuiu em 2001–2002 e tornou-se negativa, isto é, a realização das despesas nas funções administração e planejamento superou a previsão orçamentária original para essas funções, em 2003–2004.

TABELA 14
Previsão orçamentária das receitas da administração
direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004 – (Mil R\$ correntes)

ANOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita total prevista	63.371	64.700	103.744	131.511	149.300	134.000	155.425	213.660	221.500
Receitas correntes	61.471	61.950	86.294	106.718	125.150	119.450	150.424	175.583	195.386
Tributárias	14.502	14.952	14.990	15.740	17.572	15.000	18.615	26.511	20.600
Patrimonial	325	353	110	167	260	580	885	1.800	1.800
Industrial	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Contribuições	-	-	-	-	-	-	-	-	7.150
Serviços	223	294	400	380	400	330	2.140	2.000	2.150
Transferências correntes	43.620	44.420	68.940	87.420	100.400	100.250	124.004	137.376	155.886
Outras receitas correntes	2.800	1.930	1.854	3.011	6.518	3.290	4.780	7.896	7.800
Receitas de capital	1.900	2.750	17.450	24.793	24.150	14.550	12.840	47.250	36.800
Operações de crédito	1	1	9.000	12.000	12.000	8.340	-	15.000	10.000
Alienação de bens	3	2	204	30	50	60	740	250	200
Transferências de capital	1.896	2.747	8.246	12.763	12.100	6.150	12.100	32.000	26.600
Dedução p/ o FUNDEF	-	-	-	-	-	-	(7.839)	(9.173)	(10.686)

Fonte: Câmara Municipal e Arquivo Público de Montes Claros (MG)

Nota: Dados coletados nas Leis Orçamentárias Anuais e anexos. A partir de 2002, os recursos do FUNDEF foram acrescidos à previsão de transferências correntes originais e deduzidas para formação do FUNDEF.

Elaboração da autora.

TABELA 15
Receitas realizadas pela administração direta
do município de Montes Claros (MG), 1996–2004 - (Mil R\$ correntes)

ANOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita total Realizada	41.728	47.737	65.958	110.722	131.542	137.286	146.633	154.257	199.734
Receitas correntes	37.994	43.574	63.063	104.886	120.525	133.428	142.397	156.935	192.201
Tributárias	8.661	9.448	10.682	12.524	14.644	16.032	19.626	21.807	21.929
Patrimonial	358	155	447	1.147	1.460	1.041	2.267	1.710	1.268
Contribuições	-	-	-	-	-	-	-	-	7.072
Serviços	214	353	336	304	181	264	2.428	2.432	3.091
Transferências correntes	27.530	32.412	49.534	87.994	101.088	112.692	113.202	127.189	151.405
Outras receitas correntes	1.232	1.207	2.064	2.916	3.152	3.398	4.874	3.796	7.437
Receitas de capital	3.734	4.163	2.895	5.836	11.017	3.858	11.669	5.738	17.038
Operações de crédito	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alienação de bens	-	33	89	4.861	300	227	-	12	-
Transferências de capital	3.734	4.130	2.806	975	10.717	3.631	11.669	5.726	17.038
Dedução p/ o FUNDEF	-	-	-	-	-	-	(7.433)	(8.416)	(9.505)

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura de Montes Claros (MG)

Nota: Para manter uma base de comparação consistente, as receitas arrecadadas pela PREVMOC foram expurgadas dos dados coletados nos anos de 2003 e 2004, tendo em vista que não foram consolidadas nas Prestações de Contas e relatórios de Gestão Fiscal da Administração Direta nos anos de 1996 a 2002.

Elaboração da autora.

TABELA 16
Previsão orçamentária das despesas na administração direta
do município de Montes Claros (MG), 1996–2004 - (Mil R\$ correntes)

ANOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Despesa total prevista	63.371	64.700	103.744	131.511	149.300	134.000	155.425	213.660	221.500
Funções sociais	45.779	45.799	79.629	104.335	121.856	110.268	125.568	170.016	170.206
Educação e cultura	19.895	15.505	15.448	24.771	28.395	28.742	32.375	36.848	39.681
Saúde e saneamento	10.955	16.235	47.454	55.688	67.832	60.052	64.264	86.874	91.862
Habitação e urbanismo	4.806	6.121	6.799	11.940	10.438	8.817	15.097	20.936	17.386
Assist. Social / Previdência	3.242	3.019	2.786	3.819	4.073	3.864	4.423	5.681	4.545
Agricultura e ambiente	976	1.199	1.219	1.374	2.277	2.250	4.409	6.677	6.732
Transporte	5.695	3.539	5.742	6.630	8.661	6.321	5.000	13.000	10.000
Outros	210	181	181	113	180	222	-	-	-
Outras funções	17.592	18.901	24.115	27.176	27.444	23.733	29.857	43.644	51.294
Legislativa	3.074	2.800	3.600	3.600	3.600	3.891	3.936	4.567	5.343
Judiciária	307	246	1.540	2.036	1.546	883	305	404	435
Adm. e planejamento	14.211	15.855	18.975	21.540	22.298	18.959	21.646	24.751	30.910
Encargos especiais	-	-	-	-	-	-	3.970	13.922	14.606

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura de Montes Claros (MG).

Nota: Para manter uma base de comparação consistente, as despesas previstas pela PREVMOC foram expurgadas dos dados coletados nos anos de 2003 e 2004.

Elaboração da autora.

TABELA 17
Despesas realizadas pela administração direta
do município de Montes Claros (MG), 1996–2004 (Mil R\$ correntes)

ANOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Despesa total realizada	45.240	49.584	65.783	112.941	125.281	134.736	152.302	167.285	196.935
Funções sociais	29.742	30.457	45.252	90.432	106.683	113.217	125.214	129.051	152.850
Educação e cultura	9.563	11.846	19.820	23.903	28.209	31.923	29.944	33.837	36.993
Saúde e saneamento	9.402	7.823	9.017	49.163	55.327	59.017	66.399	73.253	91.238
Habitação e urbanismo	4.398	6.977	9.600	9.238	9.006	10.045	13.472	11.266	14.835
Assist. social / Previdência	1.840	1.771	2.820	2.683	3.968	4.801	3.891	3.667	3.367
Agricultura e ambiente	695	735	985	1.097	1.582	2.579	4.562	3.526	2.945
Transporte	3.761	1.277	2.987	4.343	8.570	4.825	6.947	3.502	3.471
Outros	82	28	23	4	21	27	-	-	-
Outras funções	11.441	14.664	14.911	16.808	16.281	18.718	23.473	32.846	37.527
Legislativa	1.860	3.425	3.240	3.554	2.997	3.281	3.992	4.513	5.319
Judiciária	207	248	223	329	234	226	205	303	427
Adm. e planejamento	9.374	10.991	11.447	12.925	13.050	15.211	19.276	28.029	31.781
Serviço da dívida	4.057	4.463	5.621	5.701	2.318	2.802	3.614	5.388	6.558

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura de Montes Claros (MG).

Nota: Para manter a uma base de comparação consistente, as despesas executadas pela PREVMOC foram expurgadas dos dados coletados nos anos de 2003 e 2004. Na função “Outros” foram englobadas as despesas com Desenvolvimento Regional e as despesas com Indústria e Comércio. Elaboração da autora.

A TAB. 18, a seguir, compara a previsão e a execução das receitas e despesas, verificando o percentual de realização de ambas. Com relação às receitas estimadas, nota-se que, no período de 1996–1999, a média de realização das receitas é de 71,84% do total de receitas previstas nos orçamentos, enquanto, no período 2000–2004, a média de realização das receitas previstas subiu para 89,45%. Essa elevação na média de realização das receitas, pode significar que houve maior eficiência preditiva na elaboração do orçamento e/ou maior eficiência no processo arrecadatório das receitas no período de 2000–2004.

No período de 1996–1999, as despesas apresentam um percentual médio de 74,32% de realização, significando que a administração executou despesa acima da arrecadação de receitas, gerando uma média deficitária de 2,48%. Já para o período de 2000–2004, o percentual médio de realização das despesas cresce para 89,93%, significando que o déficit médio foi reduzido em 2% em relação ao período de 1996–1999. Este fato pode significar que foi realizado um esforço pela administração direta, no sentido de promover, no período de 2000–2004, a limitação dos gastos públicos ao montante arrecadado.

A análise detalhada da previsão e execução orçamentária ano a ano, com base na TAB. 18, demonstra que, em 1996 e 1997, a estimativa das receitas ficou bem acima das receitas efetivamente arrecadadas, e as despesas executadas foram maiores do que as receitas arrecadadas. Em 1998, a estimativa das receitas foi acrescida em 60,34% em relação a 1997. Nesse ano, foram realizadas estimativas para operações de crédito e para as transferências correntes com valores elevados em relação ao ano anterior, e estas não se efetivaram de todo, o que motivou o baixo desempenho de realização de receitas e despesas orçamentárias no ano de 1998. Entretanto, as despesas realizadas foram, em montante, inferior às receitas arrecadadas.

TABELA 18

**Previsão e execução orçamentária na administração direta
do município de Montes Claros (MG), 1996–2004 (Mil R\$ correntes) e (%)**

Anos	Receita prevista (R\$)	Receita realizada (R\$)	Diferenças (R\$)	Realização das receitas (%)	Despesa prevista (R\$)	Despesa realizada (R\$)	Diferenças (R\$)	Realização das despesas (%)
1996	63.371	41.728	(21.643)	65,85	63.371	45.240	(18.131)	71,39
1997	64.700	47.737	(16.963)	73,78	64.700	49.584	(15.116)	76,64
1998	103.744	65.958	(37.785)	63,58	103.744	65.783	(37.961)	63,41
1999	131.511	110.722	(20.789)	84,19	131.511	112.941	(18.570)	85,88
2000	149.300	131.542	(17.758)	88,11	149.300	125.281	(24.019)	83,91
2001	134.000	137.286	3.285	102,45	134.000	134.736	736	100,55
2002	155.425	146.633	(8.792)	94,34	155.425	152.302	(3.123)	97,99
2003	213.660	154.257	(59.402)	72,20	213.660	167.285	(46.375)	78,30
2004	221.500	199.734	(21.765)	90,17	221.500	196.935	(24.565)	88,91

Fontes: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

Em 2003, de acordo com a TAB. 18, a previsão orçamentária foi incrementada em 37,47% em relação a 2002, previsão essa que ficou bem acima da realização das receitas e, novamente, as despesas realizadas superaram as receitas efetivadas. Entretanto, em 2004, percebe-se que a contenção dos gastos públicos volta a ser efetiva, fazendo com que as despesas realizadas fiquem em um patamar inferior às receitas arrecadadas.

Em 2000 e, principalmente, em 2001, nota-se o esforço realizado para executar despesas inferiores ao montante das receitas arrecadadas. Porém, em 2002, a estimativa das receitas sofreu uma elevação de 15,99% e, como consequência, as despesas realizadas voltam a superar as receitas arrecadadas.

Conforme fica evidenciado no GRAF. 4, o ano de 2001, primeiro ano após a LRF, foi um ano atípico quanto à previsão e execução orçamentária pela administração direta do município de Montes Claros. Primeiro, a redução da estimativa das receitas; segundo, a

realização das receitas que superou a estimativa, e, terceiro, a execução das despesas que ficou abaixo do montante de receitas realizadas.

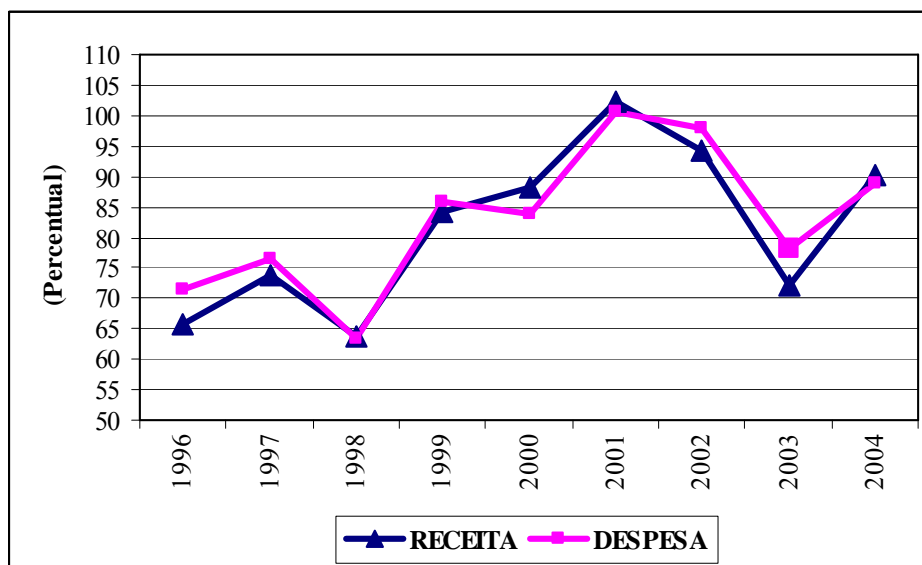


GRÁFICO 4 - Receitas e despesas realizadas em proporção do orçamento previsto pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em mil Reais correntes

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros.
Nota: Elaboração da autora.

Conforme dados apresentados na TAB. 19, observa-se a ocorrência de déficits nominais no período de 1996–1999, excetuando 1998, que apresentou um pequeno superávit nominal de R\$ 174.885,00. O período de 2000–2004 apresentou tendência à formação de superávit nominal, excetuando os anos de 2002 e 2003, que foram os únicos, em todo o período estudado, a apresentar déficits primários. Quanto aos superávits primários²³, os anos que apresentaram valores nominais mais elevados foram 2000 (ano da edição da LRF) e 2004, este último com o superávit primário mais alto de todo o período estudado. Ressalte-se que

²³ No cálculo do resultado primário, inicialmente, apenas os valores referentes aos juros e encargos da dívida constavam nos Anexos de Metas Fiscais (AMF) como encargos da dívida. A partir do AMF da LDO/2004, passou-se a considerar, também, a amortização da dívida no cálculo do resultado primário. Neste trabalho, estendeu-se esse procedimento a todos os demais anos.

2000 e 2004 foram anos eleitorais, para os quais a LRF contempla dispositivos mais rigorosos. Paradoxalmente, o menor valor nominal referente ao pagamento da dívida é observado em 2000. Entretanto, o maior valor nominal de pagamento da dívida é efetuado em 2004.

TABELA 19

**Resultado da execução orçamentária da administração direta
do município de Montes Claros (MG), 1996–2004 (Mil R\$ correntes)**

ANOS	Receita realizada	Despesa realizada	Superávit Nominal	Déficit Nominal	Serviço da Dívida	Superávit Primário	Déficit Primário
1996	41.728	45.240	-	(3.512)	4.057	545	-
1997	47.737	49.584	-	(1.847)	4.463	2.616	-
1998	65.958	65.783	175	-	5.621	5.796	-
1999	110.722	112.941	-	(2.219)	5.701	3.482	-
2000	131.542	125.281	6.261	-	2.318	8.579	-
2001	137.286	134.736	2.550	-	2.802	5.352	-
2002	146.633	152.302	-	(5.669)	3.614	-	(2.055)
2003	154.257	167.285	-	(13.028)	5.388	-	(7.640)
2004	199.734	196.935	2.799	-	6.558	9.357	-

Fontes: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração desta autora.

5.2 Execução orçamentária dos gastos públicos em valores monetários constantes

A execução orçamentária dos gastos públicos é demonstrada nos relatórios contábeis, conforme estabelecido pela Lei 4.320/64, obedecendo às classificações institucional, funcional, programáticas e categorias econômicas. As TAB. 16 e 17 expõem os gastos públicos realizados, segundo a classificação funcional, em valores monetários nominais correntes. Apesar de o “Plano Real” ter combatido a hiperinflação brasileira a partir de 1994, foram registradas, no período 1996–2004, ocorrências de inflação dos preços, que

reduzem os valores reais dos valores monetários do orçamento público. Assim, optou-se por deflacionar os valores nominais da previsão e execução orçamentárias apresentadas nas TAB. 14–17, transformando-os em valores monetários constantes dos preços vigentes em 1996, obtendo-se a base real para a realização de comparações, por meio do deflacionamento pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) – da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Após transformar os valores nominais da previsão e execução orçamentária das receitas e despesas da administração direta do município de Montes Claros em valores constantes de 1996, conforme apresentado na TAB. 20, observa-se as mesmas ocorrências de superávits e déficits nominais e primários, modificados para menores valores monetários. Constata-se que, em termos de valores reais, os maiores pagamentos do serviço da dívida ocorreram no período de 1996–1999, porém, embora 2000–2004 apresente, em valores constantes, os menores pagamentos da dívida, observa-se, nesse período *ex post* à LRF, a mesma tendência de crescimento dessa despesa, já detectada em relação aos valores nominais, a partir de 2000.

TABELA 20

Resultado da previsão e execução orçamentária pela administração direta do município de Montes Claros, 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996, (Milhares)

Anos	Orçamento previsto	Receita realizada	Despesa realizada	Resultado nominal	Serviço da dívida	Resultado primário
1996	63.371	41.728	45.240	(3.512)	4.057	545
1997	60.197	44.414	46.133	(1.718)	4.152	2.434
1998	94.906	60.339	60.179	160	5.142	5.302
1999	100.274	84.423	86.115	(1.692)	4.347	2.655
2000	103.671	91.340	86.993	4.348	1.609	5.957
2001	84.284	86.351	84.747	1.604	1.762	3.366
2002	77.335	72.961	75.781	(2.821)	1.798	(1.022)
2003	98.736	71.284	77.305	(6.020)	2.490	(3.531)
2004	91.281	82.311	81.158	1.153	2.703	3.856

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG)

Nota: Os valores do orçamento previsto, das receitas arrecadadas e das despesas executadas foram deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

Elaboração da autora.

O GRAF. 5 mostra o comportamento da previsão e execução orçamentária das receitas e despesas em valores constantes, confirmando-se nele os superávits e déficits nominais observados na execução orçamentária em valores monetários correntes. Nota-se, ainda, que, no ano de 2001–2002, a realização das receitas e das despesas em valores constantes, basicamente, equiparou-se ao orçamento previsto. Nos anos de 1998 e 2003, a realização das receitas e despesas distanciou-se dos valores previstos, o que confirma as observações realizadas quanto ao comportamento da previsão e execução orçamentária em valores monetários nominais. Esse comportamento orçamentário, em 2001 e 2002, como dito anteriormente, significa que houve eficiência no processo de previsão e execução orçamentária tanto no que se refere à realização de receitas como à execução das despesas.

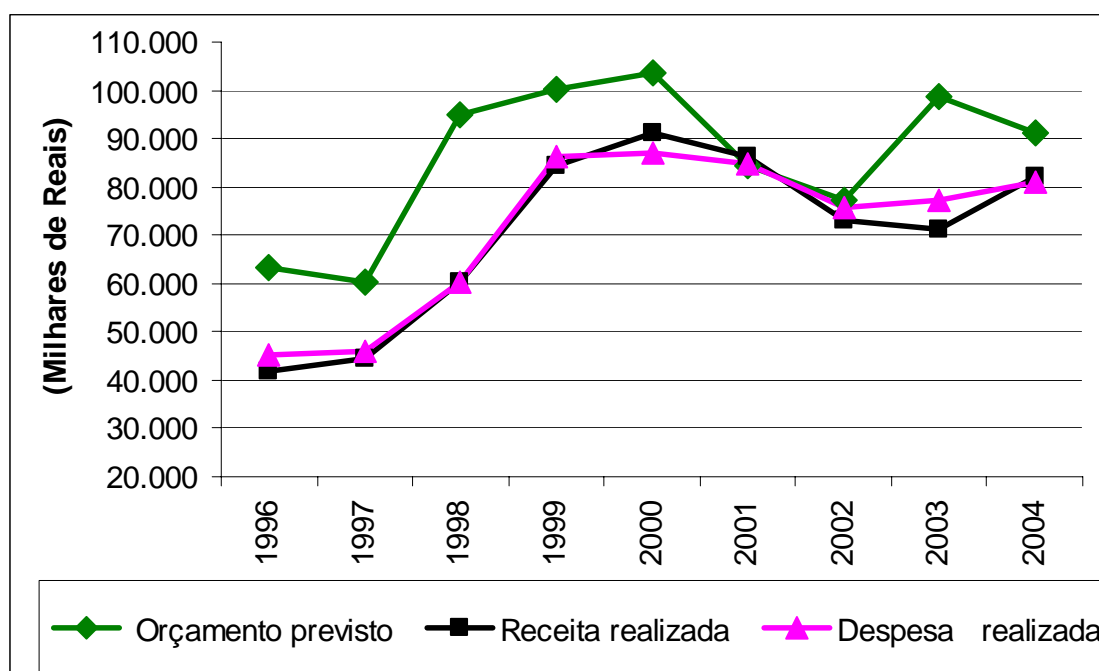


GRÁFICO 5 – Orçamento previsto e realizado pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

5.2.1 Execução orçamentária *ex ante* e *ex post* à LRF: uma análise comparativa dos gastos públicos nas funções sociais, serviço da dívida e outras funções

Os gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros, em valores monetários constantes, são discriminados nas respectivas funções sociais, na TAB. 21. As funções referentes ao serviço da dívida e às funções legislativa, judiciária e administração e planejamento são detalhadas na TAB. 22. Além disso, nessas tabelas são apresentadas, também, as taxas médias referentes às variações ocorridas nesses gastos nos períodos *ex ante* e *ex post* à Lei de Responsabilidade Fiscal.

TABELA 21

Gastos públicos por funções sociais realizados pela administração direta do município de Montes Claros, (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996 (Milhares)

ANOS	FUNÇÕES SOCIAIS							Gasto social total
	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Habitação e urbanismo	Assistência social e previdência	Agricultura e meio ambiente	Transporte	Outros	
1996	9.563	9.402	4.398	1.840	695	3.761	82	29.742
1997	11.022	7.278	6.491	1.647	684	1.188	26	28.337
1998	18.132	8.249	8.783	2.579	902	2.732	21	41.397
1999	18.225	37.486	7.044	2.046	837	3.311	3	68.952
2000	19.588	38.418	6.254	2.756	1.098	5.951	14	74.079
2001	20.079	37.121	6.318	3.020	1.622	3.035	17	71.212
2002	14.899	33.038	6.703	1.936	2.270	3.456	0	62.303
2003	15.637	33.851	5.206	1.695	1.629	1.618	0	59.637
2004	15.245	37.600	6.113	1.388	1.214	1.430	0	62.990
% Variação média /período (1996–1999) Ano-base 1996	22,64	74,67	15,04	2,80	5,08	-2,99	-24,00	32,96
% Variação média/período (2000–2004) Ano-base 2000	-4,43	-0,43	-0,45	-9,93	2,10	-15,19	-20,00	-2,99

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Os valores dos gastos nas funções sociais, apresentados na TAB.21, foram deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, para preços vigentes em 1996.

Elaboração da autora.

TABELA 22

Gastos públicos realizados com outras funções pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996 (Milhares)

Anos	Funções						Gasto total realizado
	Legislativa	Judiciária	Administração e planejamento	Subtotal de outras funções	Serviço da dívida	Total de outras funções	
1996	1.860	207	9.374	11.441	4.057	15.498	45.240
1997	3.187	230	10.226	13.643	4.152	17.796	46.132
1998	2.964	204	10.472	13.640	5.142	18.782	60.179
1999	2.710	251	9.855	12.816	4.347	17.163	86.115
2000	2.081	162	9.062	11.305	1.609	12.914	86.993
2001	2.063	142	9.568	11.773	1.762	13.535	84.747
2002	1.986	102	9.591	11.680	1.798	13.478	75.781
2003	2.086	140	12.953	15.179	2.490	17.668	77.305
2004	2.192	176	13.097	15.465	2.703	18.168	81.158
% Variação (1996–1999) Ano-base 1996	11,43	5,30	1,28	3,01	1,79	2,69	22,59
% Variação (2000–2004) Ano-base 2000	1,07	1,69	8,91	7,36	13,58	8,14	-1,34

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG)

Nota: Os valores dos gastos nas funções sociais, apresentados na TAB.1, foram deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, para preços vigentes em 1996.

Elaboração da autora.

Por meio da análise dos dados informados na TAB. 21, pode-se verificar que, na comparação das taxas médias de crescimento no período *ex ante* (1999–1996) e *ex post* LRF (2004–2000), em valores monetários constantes, os gastos sociais decresceram no período *ex post* LRF, exceto os gastos com agricultura e meio ambiente, que apresentaram, no período, um crescimento médio de 2,10%. Nesse período, o gasto social total apresentou um decréscimo médio de 2,99%. Já no período *ex ante* LRF, todas as funções, com exceção de transporte, apresentaram crescimento, destacando os gastos na área de saúde. O crescimento médio do gasto social total no período *ex ante* LRF foi de 32,96%. Com relação aos gastos em valores monetários constantes em outras funções, a TAB. 22 evidencia que essas funções

apresentaram crescimento médio superior ao ocorrido *ex ante* LRF. No período de 2000–2004, a função administração/planejamento apresentou um crescimento médio de 8,91% contra crescimento médio de 1,28%, no período de 1996–1999.

Entretanto, convém salientar, como assinalado anteriormente, que o crescimento *ex ante* LRF dos gastos sociais, o qual pode ser observado no GRAF. 6, deveu-se, na maior parte, à descentralização dos serviços públicos sociais para os municípios, o que, em Montes Claros, efetivou-se a partir de 1998. Nota-se, ainda, que, no período de 1996–1999, os gastos no desenvolvimento regional e na indústria e comércio foram reduzidos gradativamente até desaparecerem, no período 2000–2004.

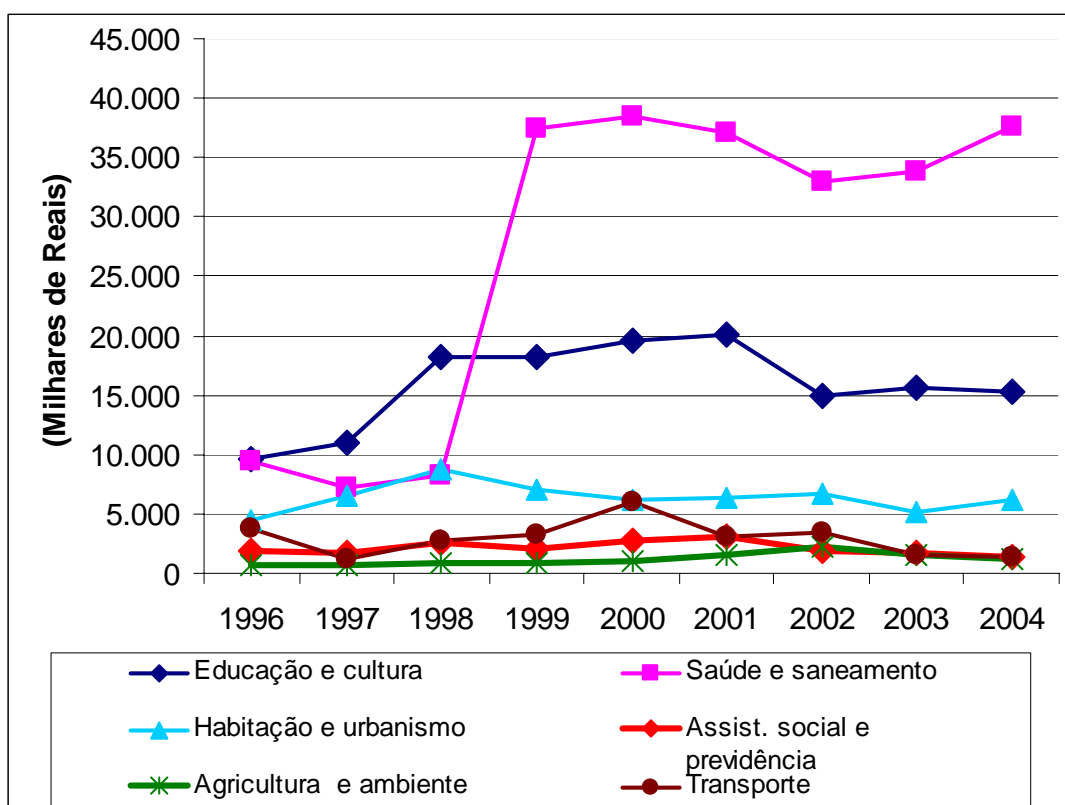


GRÁFICO 6 Execução dos gastos sociais realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes, ano-base 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

A evolução dos gastos sociais, em valores monetários constantes, mostrada no GRAF. 6, reflete que, a partir de 2000, houve decréscimo nos gastos sociais. Somente as funções saúde e saneamento, habitação e urbanismo apresentaram recuperação em 2004. Cabe salientar que, no ano de 2003, o gasto com a saúde foi de apenas 12,05% das receitas, ou seja, abaixo do percentual mínimo de 15% estabelecido constitucionalmente para os gastos na área da saúde.

Comportamento inverso ao dos gastos públicos sociais é observado no GRAF. 7, que mostra a evolução dos gastos em outras funções, em valores monetários constantes. Verifica-se que os gastos com administração/planejamento e com o serviço da dívida decresceram, a partir de 1998, até o ano 2000, mas, a partir de 2001, os gastos iniciaram uma trajetória ascendente. No mesmo período, os gastos sociais com saúde, educação, transportes e habitação iniciam uma trajetória de declínio.

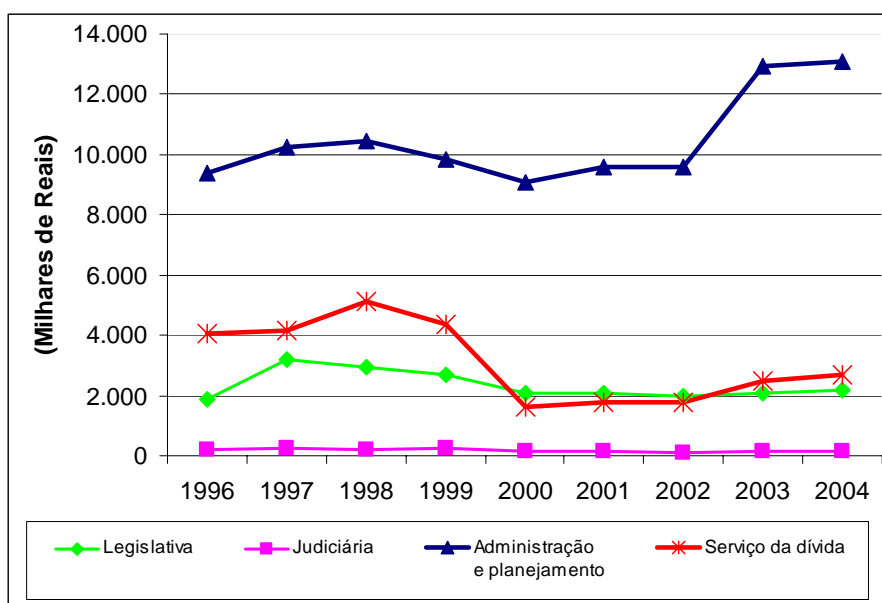


GRÁFICO 7 – Execução dos gastos em outras funções, realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes, ano-base de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG)

Nota: Elaboração da autora.

Em se tratando da evolução dos principais grupos de funções, ou seja, o gasto social total, o gasto com o serviço da dívida e o gasto com outras funções, evidenciados no GRAF. 8, percebe-se que, em 2000, os gastos sociais iniciaram um tendência de declínio que persistiu até 2003, totalizando queda em torno de R\$14,5 milhões, em valores monetários constantes. Em 2004, os gastos sociais apresentaram uma recuperação, porém não o suficiente para cobrirem a perda desse período.

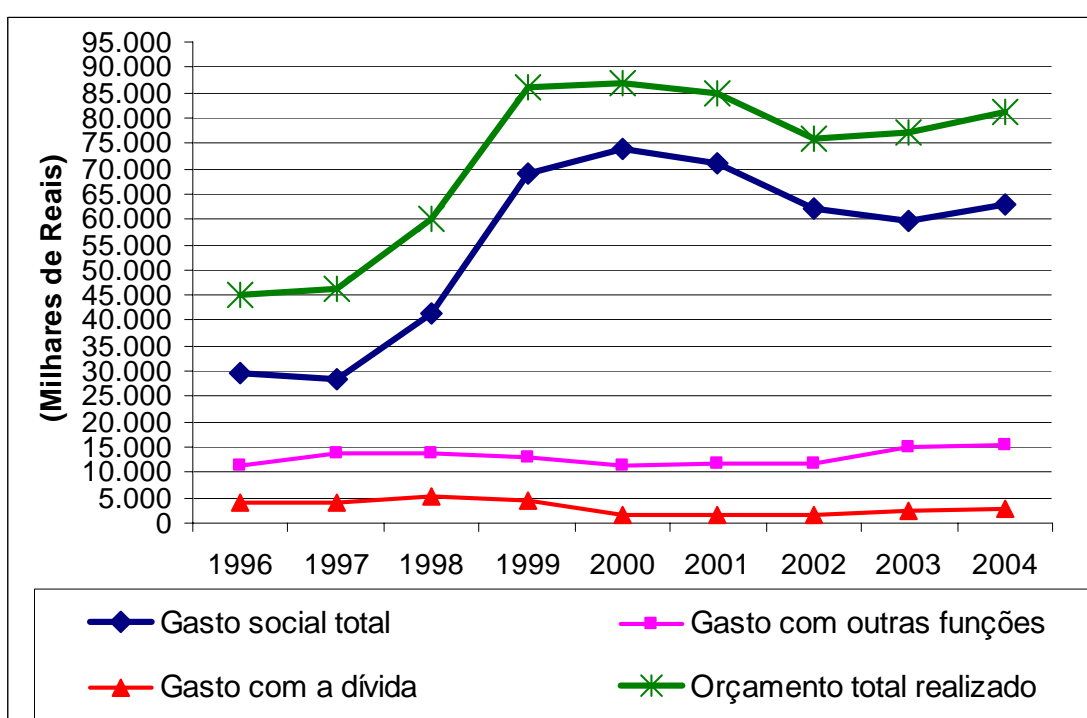


GRÁFICO 8 – Gastos públicos por principais grupos de gastos realizados pela administração direta do município Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora

Em relação ao orçamento total realizado, os gastos sociais apresentaram uma evolução semelhante, exceto no período de 2002 a 2003, quando se verificou a manutenção do declínio dos gastos sociais em contraposição à elevação do orçamento total realizado,

significando que foram direcionados recursos para as outras áreas, mais especificamente para os gastos com administração/planejamento e com o serviço da dívida.

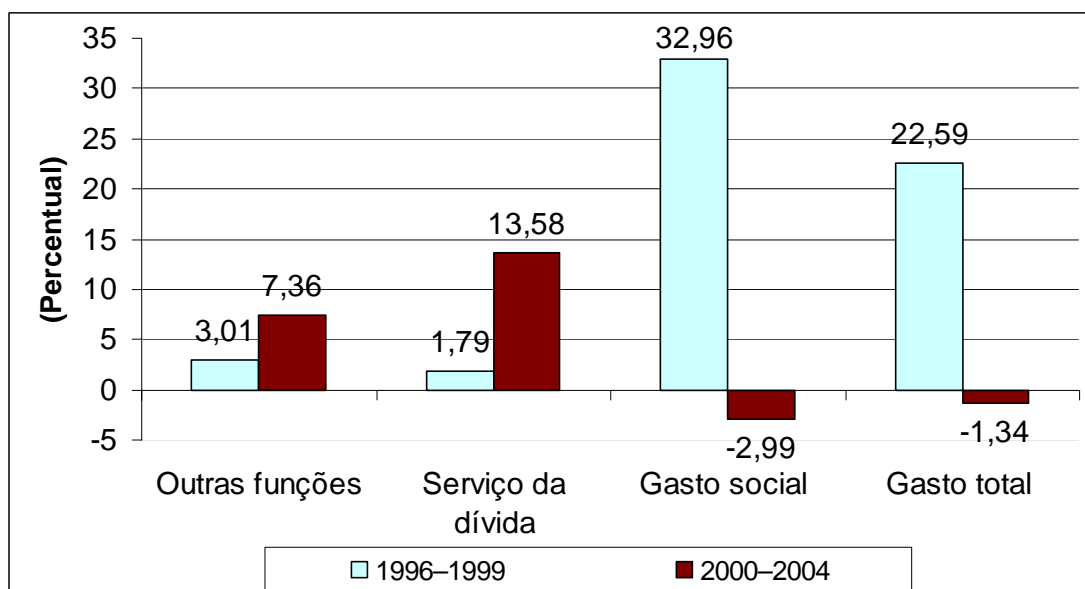


GRÁFICO 9 Variações percentuais médias dos gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), no período *ex ante* e *ex post* à LRF, em valores monetários constantes de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

No GRAF. 9, nota-se que o gasto público realizado com o serviço da dívida apresentou 13,58% de variação média de crescimento no período *ex post* LRF, a maior em relação aos outros gastos, contra 1,79% no período *ex ante* LRF. Entretanto, faz-se necessário apontar que, em termos de valores monetários constantes, a média dos gastos realizados com o pagamento da dívida pública, *ex post* LRF, representou 73,22% da média de gastos realizados no período *ex ante* LRF, isto é, o montante de pagamento do serviço da dívida no período 1996-1999 foi superior ao total pago no período 2000-2004. Nota-se, ainda, que, em termos de crescimento médio, o gasto total realizado no município de Montes Claros decresceu em 1,34% no período *ex post* LRF.

5.2.2 Variações anuais dos valores constantes dos gastos públicos por função

Sintetizando o estudo das variações de crescimento anual dos gastos públicos de Montes Claros, em valores constantes, o GRAF. 10 mostra como evoluíram os gastos sociais, as despesas com outras funções e os dispêndios com o serviço da dívida. Na comparação do comportamento desses gastos, verifica-se que os três grupos de gastos decresceram em 2000. Constatase que o crescimento dos gastos sociais foi reduzido a partir de 2000 e, em contrapartida, elevaram-se os dispêndios com o serviço da dívida e de outras funções, em especial os dispêndios com a função administração e planejamento. Somente em 2004 (ano eleitoral) esses dispêndios tiveram o crescimento reduzido em favor do crescimento com as despesas na função social.

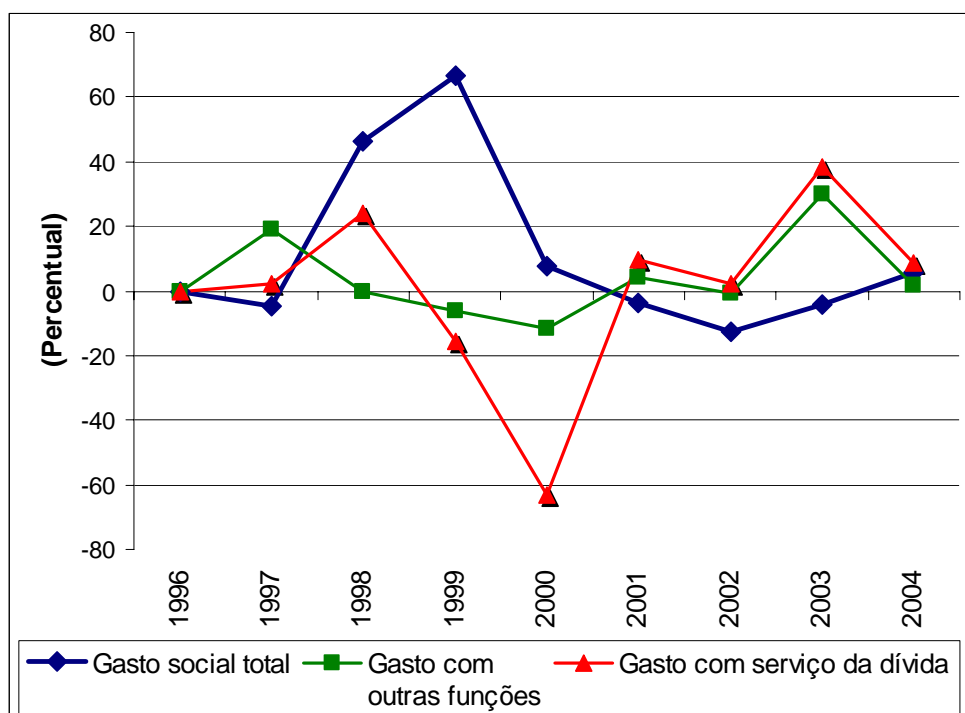


GRÁFICO 10 Variações percentuais de crescimento anual dos gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).
Nota: Elaboração da autora.

5.2.3 Gastos públicos em proporção ao orçamento total realizado

Os principais gastos realizados no município de Montes Claros, em proporção ao orçamento realizado, são evidenciados no GRAF. 11. Percebe-se o comportamento crescente da proporção do orçamento realizado que foi destinado aos gastos sociais no período de 1997–2000. A proporção desses gastos sociais começou a declinar a partir de 2001 e, somente em 2004, é observada uma pequena evolução de 0,48%. Nota-se que o serviço da dívida passou de 1,85% do orçamento realizado em 2000 para 3,33% do orçamento realizado em 2004. As despesas nas áreas sociais, que chegaram a representar 85,15% do orçamento realizado em 2000, passaram a representar 77,61% do orçamento realizado em 2004. As despesas com outras funções, quais sejam administração e planejamento, legislativa e judiciária, que constituíam uma proporção de 13% do orçamento realizado em 2000, passaram a representar uma proporção de 19,06% do orçamento realizado em 2004.

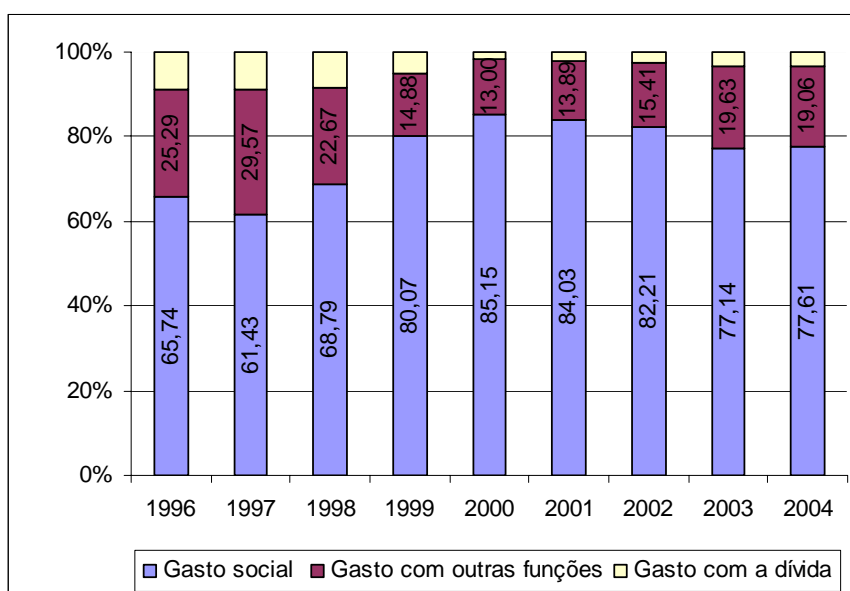


GRÁFICO 11 Gastos públicos como proporção do orçamento realizado pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes, ano-base 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).
Nota: Elaboração da autora.

5.3 Gastos públicos por categoria econômica

Como ponto positivo decorrente da LRF, a escrituração das despesas públicas por categoria econômica passa a evidenciar os gastos realizados com pessoal e os gastos com o serviço da dívida pública, o que antes não acontecia. A TAB. 23 mostra os gastos públicos em valores monetários correntes, enquanto a TAB. 24 expõe os gastos em valores constantes de 1996 e as taxas médias de crescimento desses gastos por período.

TABELA 23

Gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), por categoria econômica, 1996–2004 (Mil R\$ correntes)

CATEGORIAS	ANOS								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Despesa total realizada	45.240	49.584	65.783	112.941	125.281	134.736	152.302	167.285	196.935
Despesas Correntes	36.906	45.289	54.742	95.040	103.160	118.717	125.731	149.264	168.921
Pessoal e encargos sociais	21.611	26.613	28.790	33.506	42.656	50.166	50.013	59.305	74.434
Outras despesas correntes	12.041	15.137	22.055	57.624	58.809	66.624	73.207	86.234	89.631
Juros e encargos da dívida	3.254	3.539	3.897	3.909	1.696	1.928	2.512	3.725	4.856
Despesas de Capital	8.335	4.295	11.041	17.902	22.121	16.019	26.571	18.021	28.014
Investimentos	7.252	2.460	7.943	15.430	21.072	14.512	25.215	16.359	26.312
Inversões	78	17	321	633	349	517	254	0	0
Transferências	201	893	1.054	47	78	116	0	0	0
Amortização da Dívida	803	925	1.723	1.792	622	874	1.102	1.663	1.702

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Nos municípios, somente a partir de 2002, de acordo com a Portaria SOF 11/2001, as categorias econômicas das despesas, por natureza, passaram a evidenciar as despesas com pessoal, juros e encargos da dívida e amortização da dívida. Antes, esses gastos eram englobados nas rubricas Despesas correntes de custeio, Transferências correntes e Transferências de capital, respectivamente. Como, no período de 1996–2001, esses gastos não são evidenciados nos balanços públicos examinados, para efeito de comparabilidade, neste trabalho, esse procedimento foi estendido a todos os anos, desdobrando-se os registros contábeis originais.

Elaboração da autora.

Fica evidente, na TAB. 24, que as taxas médias dos gastos com pessoal e com os investimentos decresceram no período *ex post* à LRF em relação ao período *ex ante* a essa Lei. Em contrapartida, as taxas médias dos gastos com juros e amortização da dívida apresentaram crescimento de 14% e 12,46%, respectivamente.

TABELA 24

Gastos públicos realizados pela administração direta do município de Montes Claros(MG), 1996–2004, por categoria econômica, em valores monetários constantes de 1996 (Milhares)

Anos	Despesas Correntes			Despesa de Capital				Despesa total
	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Juros e encargos da dívida	Investimentos	Inversões	Transferências	Amortização da dívida	
1996	21.611	12.041	3.254	7.252	78	201	803	45.240
1997	24.761	14.083	3.292	2.289	16	831	860	46.132
1998	26.337	20.176	3.565	7.266	293	964	1.577	60.179
1999	25.547	43.937	2.981	11.765	483	36	1.366	86.115
2000	29.619	40.836	1.177	14.632	242	54	432	86.993
2001	31.554	41.905	1.212	9.128	325	73	550	84.747
2002	24.885	36.426	1.250	12.546	126	0	549	75.781
2003	27.406	39.850	1.721	7.560	0	0	768	77.305
2004	30.675	36.937	2.001	10.843	0	0	701	81.158
% Variação média/periódodo (1996–1999) Ano-base 1996	4,55	66,23	-2,10	15,56	129,84	-20,55	17,54	22,59
% Variação média (2000–2004) Ano-base 2000	0,71	-1,91	14,00	-5,18	-20,00	-20,00	12,46	-1,34

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

Na TAB. 24, pode-se constatar que, no período posterior à LRF, os gastos com pessoal só declinaram no ano de 2002, mostrando crescimento em 2003 e 2004. Já os gastos com investimentos, mostraram uma oscilação declinante a partir de 2001, isto é, apresentaram picos de crescimento nos anos eleitorais de 2000, 2002 e 2004. Porém, observa-se que os investimentos decresceram em relação a 2000. Em sentido contrário, os gastos com o serviço da dívida aumentaram. Observa-se, ainda, que, no período posterior à edição da LRF, os gastos com transferências deixaram de ser realizados, desde 2002, implicando que a administração direta não mais fez repasses de recursos para outras entidades públicas ou privadas, agindo em consonância com a LRF.

Uma limitação de gasto imposta pela LRF refere-se aos gastos com pessoal. Para os municípios, o limite desses gastos é de 60% da Receita Corrente Líquida, porém, para aqueles municípios que, em 1999, tinham os seus gastos com pessoal abaixo desse limite, a LRF permitiu o crescimento de apenas 10% até 2003. A TAB. 25 mostra que, em 1999, o município de Montes Claros estava com seus gastos bem abaixo do limite estabelecido pela LRF, apresentando um percentual de 29,55% e, em 2003, um percentual de 38,66% da Receita Corrente Líquida.

TABELA 25

Gastos com pessoal e encargos sociais realizados pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em proporção da Receita Corrente Líquida (Mil R\$ correntes)

Especificação/anos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita corrente líquida	37.994	43.574	58.322	113.406	123.288	136.880	146.716	153.388	186.578
Gasto com pessoal	21.611	26.613	28.790	33.506	42.656	50.166	50.013	59.305	74.434
Proporção	56,88%	61,08%	49,36%	29,55%	34,60%	36,65%	34,09%	38,66%	39,89%

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

5.4 A dívida pública do município de Montes Claros: previsão e execução orçamentária

A Dívida Fundada Interna do município de Montes Claros é constituída por refinanciamento de dívidas, parcelamentos de débitos para com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com o Estado de Minas Gerais. Foi realizado, em 2000, o refinanciamento de saldos de financiamento com recursos do FGTS para o tratamento do Córrego Melancias e do Córrego Vieira, por meio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (PROBASE) e do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB), mediante novo contrato realizado com o Banco do Brasil S.A. Ressalte-se que esse Banco é o maior credor do município de Montes Claros.

Em decorrência desse último refinanciamento, a execução orçamentária da administração direta apresentou um superávit nominal de R\$6,260 milhões, em 2000, tendo em vista que não foi realizado o dispêndio previsto no orçamento para o pagamento da dívida, motivado pelo cancelamento dos saldos dos financiamentos anteriores do PROBASE e do PRONURB. Outro fato que pode ser decorrente desse refinanciamento junto ao Banco do Brasil S/A é que os valores que passaram a ser executados, no período posterior à LRF, ficaram inferiores aos que vinham sendo realizados até o ano de 1999.

Em relação às normas da LRF para a dívida pública, é preciso reconhecer uma questão importante relativa à escrituração do pagamento da amortização da dívida, dos juros e encargos da dívida, que se configura como um ponto positivo dessa Lei. A mudança dos critérios contábeis, realizada a partir de 2002, facilitou a compreensão dos gastos relacionados com a dívida e com o endividamento, possibilitando um maior controle por parte da sociedade. Antes, esses valores, assim como os gastos com pessoal, não eram evidenciados.

Ficavam englobados nas transferências correntes e transferências de capital, ficando os gastos com pessoal registrados nas despesas de custeio.

TABELA 26
Previsão e execução do gasto com o serviço da dívida pública pela administração direta do município de Montes Claros, 1996–2004

Anos	Valores em mil Reais correntes					Valores monetários constantes de 1996			(%)
	Juros e Encargos	Amortização	Previsão	Execução	Diferenças	Previsão	Execução	Diferenças	Execução
1996	3.519	765	4.284	4.057	-227	4.284	4.057	227	94,70
1997	3.794	755	4.549	4.463	-95	4.232	4.152	-80	98,11
1998	3.384	963	4.347	5.621	1.274	3.977	5.142	1.165	129,31
1999	4.334	2.005	6.338	5.701	-638	4.833	4.347	-486	89,95
2000	4.030	1.955	5.985	2.317	-3.667	4.156	1.609	-2.547	38,71
2001	1.934	1.575	3.509	2.802	-707	2.207	1.762	-445	79,85
2002	2.110	966	3.076	3.614	538	1.531	1.798	268	117,49
2003	3.151	1.500	4.651	5.388	737	2.149	2.490	341	115,85
2004	3.950	1.500	5.450	6.558	1.108	2.246	2.703	457	120,33

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

Por meio da análise dos orçamentos públicos da administração direta do Município de Montes Claros, referente ao período de 2000–2004, nota-se que, em relação aos dispêndios realizados com a dívida, esses gastos vêm crescendo continuamente em valores nominais e em valores constantes, inclusive em proporção do orçamento realizado, exceto em 2003.

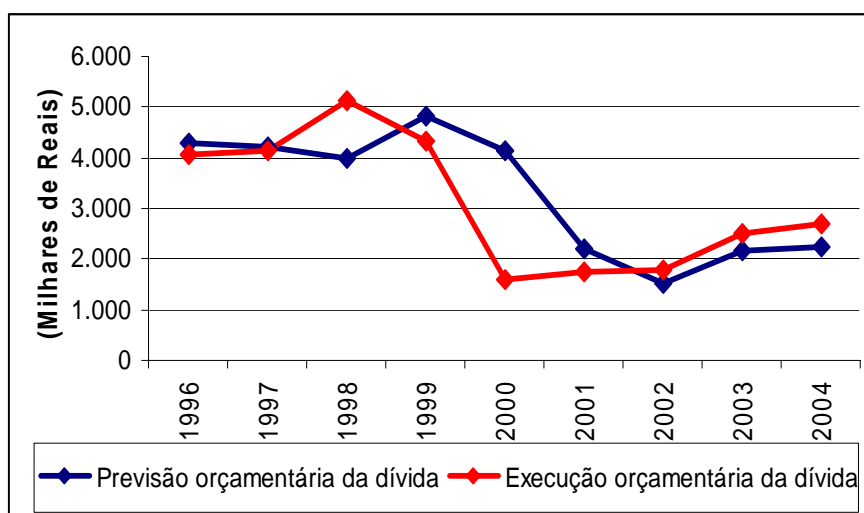


GRÁFICO 12 Previsão e execução do serviço da dívida pública pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em valores monetários constantes de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Nota: Elaboração da autora.

A execução em valores nominais e em valores monetários constantes de 1996, conforme apresentada na TAB. 26 e demonstrada no GRAF. 12, revelam que, a partir de 2002, os pagamentos da dívida têm superado as previsões orçamentárias, inclusive em valores significativos. Salienta-se que esse fenômeno ocorreu em 1998, inclusive. Verifica-se, ainda, como pode ser observado na TAB. 26, que, quando se deflaciona os valores pagos, percebe-se que o maior valor pago após a LRF é inferior ao menor valor no período de 1996.

Uma análise do gasto efetivado com o serviço da dívida interna da administração direta, em termos de proporção do valor orçamentário previsto para o pagamento da dívida, conforme o GRAF. 13, mostra que, em 1996, o gasto realizado representa 94,70% do valor previsto. Vê-se que essa proporção baixou para 38,71% do orçamento previsto, em 2000. A partir de 2002, essa proporção supera o valor previsto no orçamento para o pagamento do serviço da dívida, chegando a representar 120,33% do orçamento previsto em 2004. Em todo o período de 1996–2004, o ano com menos dispêndio efetuado com a dívida foi o ano de 2000, representando apenas 38,73% da previsão orçamentária para pagamento da dívida.

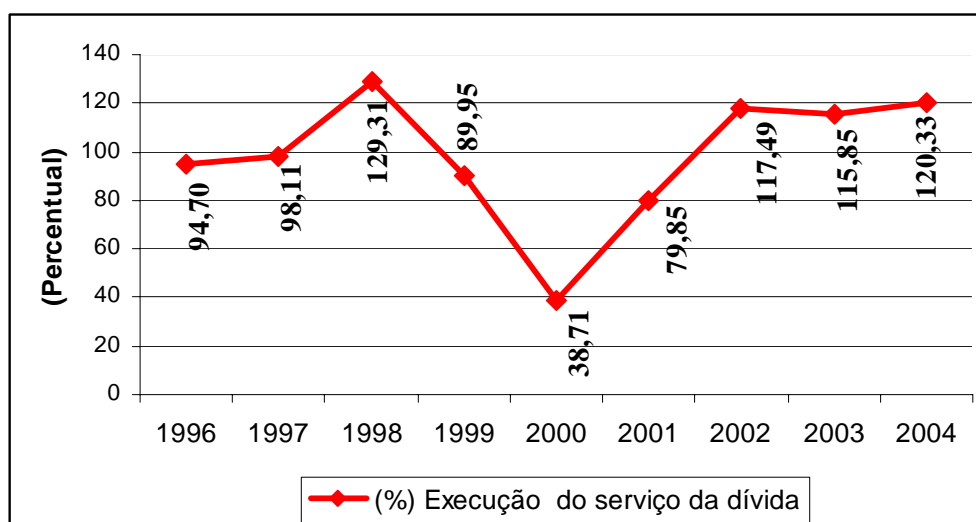


GRÁFICO 13 Execução do serviço da dívida pública pela administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em proporção da previsão orçamentária, em valores monetários constantes de 1996

Fonte: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).
Nota: Elaboração da autora.

Observa-se que, em Reais correntes, conforme aponta o GRAF. 14, a despeito das amortizações efetuadas no período, o valor da dívida mais que dobrou em relação ao ano de 1996. Já em valor constante, percebe-se que a dívida mostrou um aumento real de 10,76% em 1999, em comparação a 1996. Nota-se que, em valores constantes, em 2004, a dívida diminuiu em 16,94% em relação a 2000.

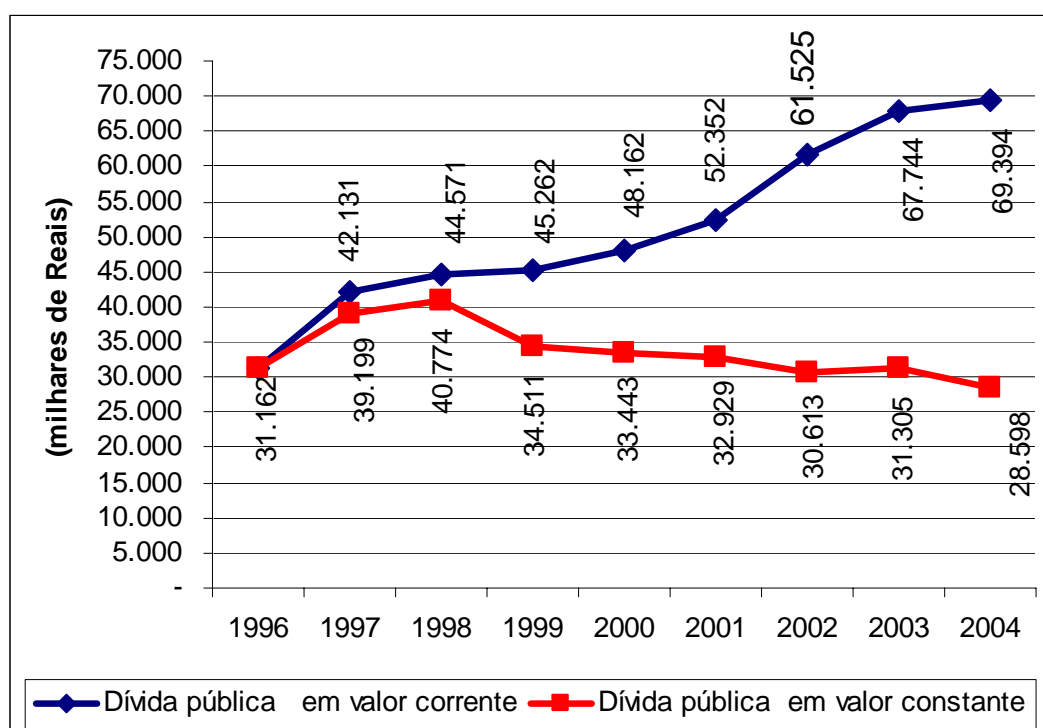


GRÁFICO 14 - Dívida Fundada Interna da administração direta do município de Montes Claros (MG), 1996–2004, em reais correntes e em valores monetários constantes de 1996

Fontes: Câmara Municipal, Arquivo Público e Prefeitura Municipal de Montes Claros (MG).

Percebe-se, ao longo deste estudo, a preocupação da administração direta em atender aos dispositivos da LRF, especialmente em relação à dívida pública. Os dispêndios com a amortização do principal e com os juros e encargos da dívida têm crescido a partir de 2001, assim como os dispêndios com a função administração e planejamento. Foi o que se percebeu neste estudo tanto em termos de taxas médias de crescimento no período como em valores constantes e proporção do orçamento realizado. Em relação às taxas de crescimento

anuais, essas mostraram declínio no crescimento desses dispêndios, em 2004. Em contraposição, no geral, os gastos sociais foram reduzidos a partir de 2001, com leve recuperação em 2004.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os pensadores clássicos do século XVIII e XIX até os cientistas contemporâneos, o sistema capitalista tem fomentado elaboração de teorias em diversas perspectivas e ideologias, constituindo as diversas correntes teóricas do pensamento clássico e contemporâneo social e econômico.

Entre os cientistas contemporâneos que abordam as questões relativas ao desenvolvimento social e econômico dos países, são observadas diferentes concepções que privilegiam o enfoque macro ou micro, abrangendo o global ou o local. Metodologicamente, transitam entre a abordagem positivista e a abordagem crítica e, ideologicamente, entre o socialismo e o liberalismo. As teorias desenvolvidas e adotadas pelos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento dos países, por consequência, refletem os posicionamentos políticos de seus cientistas elaboradores, mesmo aqueles que buscam e/ou expressam neutralidade em seus estudos.

Em linhas gerais, quanto ao papel do Estado, pode-se dizer que, de um lado, os teóricos liberais defendem que o Estado deve restringir sua atuação às funções clássicas de governo, não interferindo na economia, deixando as forças do mercado agirem livremente na promoção do equilíbrio e desenvolvimento econômico, intervindo na economia somente em questões essenciais. Os teóricos neoliberais admitem a intervenção estatal para correção de eventuais falhas do mercado. Para esses teóricos, o Estado, atuando como agente regulador, deve promover a criação das externalidades necessárias à indução do investimento privado.

Do outro lado, na perspectiva crítica do marxismo, o Estado é definido como uma instituição que atua na defesa dos interesses das classes proprietárias dos meios de produção, isto é, a elite empresarial e financeira. Em uma terceira perspectiva, os teóricos institucionalistas vêem o Estado como uma instituição social de intermediação e conciliação dos interesses dos cidadãos e daqueles que detêm o poder econômico, a exemplo de Sen (2000) e de Kliksberg (2001), entre outros.

Como principal instituição social, além do exercício das funções básicas de prestação de bens e serviços públicos como justiça, segurança, educação e saúde; manutenção da estabilidade e de crescimento econômico, torna-se fundamental a participação estatal mediante ação governamental voltada, prioritariamente, para a implementação de políticas públicas promotoras da redução das assimetrias sociais e regionais, tendo por escopo o desenvolvimento econômico e social dos cidadãos. Essa função social do Estado concretiza-se via política fiscal anticíclica, isto é, pelos gastos públicos orientados para a geração de empregos em períodos de recessão e melhoria nas condições de vida da população.

Na perspectiva econômica, a corrente teórica novo-clássica, hegemônica desde as décadas de 1960 e 1970, sob orientação dos organismos multilaterais, tem fundamentado as políticas econômicas, embasando normas, medidas e planos de desenvolvimento adotados por diversos países, entre eles, o Brasil.

No que tange ao desenvolvimento econômico brasileiro, o cientista social contemporâneo de maior destaque é o economista cepalino Celso Monteiro Furtado, cujo pensamento se assemelha ao de Keynes com relação à participação do Estado na promoção das condições necessárias ao desenvolvimento econômico. Além disso, como integrante da escola de pensamento econômico estruturalista, retomou a tradição marxista com referência à análise das estruturas sociais para a compreensão das variáveis econômicas no desenvolvimento das sociedades latino-americanas.

Furtado (1981) defendeu e aplicou o uso do Estado como planejador e promotor do processo de aceleração da acumulação de capitais, mediante política desenvolvimentista, financiada por órgãos brasileiros de fomento como o BNDES. No pensamento desse cientista social, esse era o caminho para a superação das disparidades regionais e sociais que se verificavam no País, em meados do século XX, e que caracterizavam o capitalismo dependente desenvolvido nos países periféricos.

Furtado (1998) preocupou-se, mais especificamente, com as desigualdades regionais acentuadas na Região Nordeste, decorrentes das secas prolongadas. Por meio da SUDENE, direcionou incentivos fiscais para a instalação de empreendimentos geradores de empregos na região como meio de superação da pobreza e do subdesenvolvimento regional.

Outro cientista social que se destacou no cenário nacional foi Florestan Fernandes que, perscrutando o desenvolvimento do capitalismo globalizado no prisma sociológico, elaborou a teoria do desenvolvimento capitalista dependente como estratégia de dominação imperialista externa, implicando heteronomia e subordinação dos países periféricos em relação aos países centrais em estágio mais avançado do desenvolvimento industrial e financeiro.

No limiar do século XXI, os países hegemônicos que compõem o G-8: Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Alemanha, Canadá, Japão e Rússia, dos quais os Estados Unidos detêm a supremacia, permanecem determinando os padrões tecnológico, econômico, social, político e cultural aos países periféricos, que envidam esforços para alcançarem esses modelos de desenvolvimento.

Ao teorizar sobre internacionalização dos mercados e o novo caráter da dependência, Cardoso e Faletto (2004) defenderam o “desenvolvimento dependente-associado” por meio da utilização de investimentos estrangeiros, promovendo, assim, a integração da economia dos países periféricos ao mercado internacional.

A partir da década de 1980, o capitalismo dependente brasileiro evoluiu para uma nova forma de dependência do capitalismo financeiro das economias centrais e materializou-se nas reformas efetuadas no Estado, orientadas pelos organismos multilaterais que têm por princípios os pressupostos teóricos da escola novo-clássica ortodoxa, admitindo a intervenção estatal em setores facilitadores do desenvolvimento econômico.

Para que tais reformas fossem possíveis, a Carta Magna do País foi sucessivamente modificada por meio de emendas constitucionais, suprimindo parte dos direitos já garantidos aos cidadãos brasileiros. Como exemplos, podem ser citadas a Emenda Constitucional nº 19 e a Emenda Constitucional nº 20. A primeira flexibilizou a administração pública e reduziu a estabilidade do servidor público e a segunda promoveu a reforma da previdência, reduzindo e modificando os direitos de aposentadoria dos cidadãos brasileiros.

De reforma em reforma, a partir da década de 1990, durante os governos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, intensificou-se a abertura e desregulamentação da economia, integrando a política econômica brasileira à dinâmica da liberdade dos mercados. Assim, processou-se a reforma fiscal, regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta elaborada com base em modelos internacionais, notadamente no modelo americano e no modelo neozelandês.

Pelo exposto no decorrer do trabalho, há fortes indícios que corroboram a hipótese de que, em última instância, a LRF foi um dos mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro para criar condições favoráveis à internalização de uma política econômica contracionista, de cunho neoliberal, focada no equilíbrio fiscal, contenção orçamentária, alta carga tributária, redução do endividamento e estabilização monetária. No Brasil, essa estabilidade monetária é mantida mediante elevadas taxas referenciais de juros, se comparadas com o mercado internacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor no Brasil desde maio de 2000, enfatizou o conceito de gestão fiscal responsável e modificou substancialmente a gestão das finanças públicas no País, adaptando-a aos novos paradigmas de administração pública embasada na política monetária e fiscal ortodoxa concernentes ao planejamento, execução e controle orçamentário/financeiro das receitas, despesas e dívida pública. O reforço e garantia de implementação dessa Lei efetivou-se mediante novo diploma legal de caráter essencialmente punitivo, a Lei de Crimes Fiscais, contemplando sanções pessoais para os gestores públicos infratores dos dispositivos da LRF.

Tendo em vista o estabelecimento desse novo paradigma das finanças públicas brasileiras, por meio de procedimentos, em sua maioria, de caráter condicionante, restritivo e punitivo institucionalmente, extensivos a todos os órgãos e governos dos entes federados, este trabalho avaliou, mediante análise do orçamento público, o comportamento dos gastos públicos, no período 1996–2004, em especial os gastos nas áreas sociais de Montes Claros, que é município integrante do Norte de Minas, região inserida na área de abrangência da SUDENE.

O estudo do município de Montes Claros, por meio da contextualização histórica e análise dos indicadores sociais, revelou que, quanto ao desenvolvimento, ao longo do século XX e início do século XXI, sua hegemonia sobre os demais municípios da macrorregião norte-mineira consolidou-se nas dimensões econômica e social.

Na dimensão econômica, o PIB montes-clarense e a arrecadação de tributos mostram sua importância econômica em relação aos demais municípios centrais da macrorregião. Montes Claros, por sua posição estratégica de pólo regional e por sua infraestrutura, canalizou para si os maiores investimentos industriais produtivos. Tais investimentos atraíram para o município uma parcela considerável de pessoas em busca de melhores condições de vida.

Quanto aos indicadores sociais, Montes Claros apresentou evolução positiva dos mesmos, no período de 1991–2000, com exceção da concentração de renda refletida no elevado Índice de Gini, que passou de 0,61 para 0,62, significando aumento da desigualdade na distribuição de renda no município. Destaca-se que, em alguns indicadores sociais, Montes Claros tem melhor desempenho do que o Estado de Minas Gerais, como, por exemplo, em taxa de analfabetismo. Montes Claros apresenta alguns indicadores melhores até mesmo do que o Brasil, como é o caso do IDH-total, dos indicadores de mortalidade infantil e de esperança de vida ao nascer. Contudo, o município está aquém da média estadual no que concerne a alguns indicadores sociais avaliados neste estudo, como a renda média *per capita*, proporção de pobres, o acesso da população à água encanada e o IDH-renda.

A análise dos dados aqui apresentados revelou que, de 1991–2000, período anterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, de um modo geral, houve desenvolvimento econômico e social no município de Montes Claros, constatado, especialmente, na melhoria das condições de vida refletidas na magnitude dos indicadores sociais apresentados.

As principais questões postas neste trabalho envolvem a análise do orçamento público de Montes Claros, no que concerne ao planejamento e à execução dos gastos públicos nas áreas sociais antes e depois da edição da LRF, em comparação com os dispêndios realizados com o serviço da dívida e com outras áreas da administração direta do município. Para realizar a análise dos gastos públicos de forma mais acurada, efetuou-se o expurgo da inflação ocorrida no período de 1996–2004, colocando os gastos em valores constantes, tendo por base o ano de 1996.

Na análise dos valores nominais, no que diz respeito ao planejamento e à execução efetiva do orçamento público, as previsões orçamentárias originais, no período 1996–1999, apresentaram um percentual de realização inferior ao observado no período 2000–2004. Isso

sugere que pode ter ocorrido maior eficiência na elaboração e execução dos gastos públicos no período *ex post* à LRF, significando o atingimento de um dos objetivos da LRF, que é a eficácia do planejamento público.

Em se tratando do equilíbrio fiscal como um dos objetivos propostos pela LRF, verificou-se a ocorrência de superávits primários continuados, só ocorrendo déficit primário em 2002/2003. Foram observadas, inclusive, ocorrências de superávits nominais. Quanto à execução da despesa (incluindo o serviço da dívida) em montante superior à receita arrecadada, isto é, ocorrências de déficits nominais, verificou-se que essas ocorrências aconteceram no período *ex ante* com maior frequência do que no *ex post* à LRF, o que significa maior eficiência no planejamento e/ou esforço por parte da administração na limitação das despesas ao montante de receitas arrecadadas, de maneira a atender as exigências da LRF quanto ao gerenciamento das receitas e controle dos gastos públicos.

Ressalta-se que, em valores nominais, o crescimento dos gastos públicos, de um modo geral, foi contínuo, com pouquíssimas exceções. Uma dessas exceções refere-se ao serviço da dívida, o qual diminuiu, em 2000, em torno de 61% em relação ao ano anterior, por motivo de refinanciamento da dívida nesse ano.

Em valores nominais, os gastos com pessoal e encargos sociais, a partir de 1999, passaram a representar um percentual menor da Receita Corrente Líquida. Entretanto, isso ocorreu em função do incremento das receitas de transferências correntes relativas à descentralização dos serviços sociais, em especial educação e saúde. Em proporção da Receita Corrente Líquida, os gastos com pessoal cresceram no período *ex post*, porém se mantiveram abaixo do limite estabelecido pela LRF para os municípios que, em 1999, encontravam-se com esses gastos abaixo do limite de 60% da Receita Corrente Líquida.

Os gastos sociais, em valores nominais, assim como os gastos em outras áreas, de um modo geral, cresceram no período *ex ante* e *ex post* à LRF. Entretanto, observou-se

mudança na evolução dos gastos públicos após o expurgo da inflação do período analisado, utilizando-se o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

A análise da execução orçamentária, em valores constantes aos preços vigentes de 1996, no período *ex ante* à LRF, mostrou que o gasto social total, de um modo geral, teve comportamento ascendente até o ano de 2000, apresentando taxas médias de crescimento significativas e evolução positiva em termos de proporção do orçamento realizado. Em relação aos dispêndios com a dívida pública e com outras funções, observou-se comportamento oposto, mais especificamente nas funções de administração e planejamento que, a partir de 1997, passaram a apresentar comportamento declinante.

No período *ex post* à LRF, tanto em termos de proporção do orçamento realizado como em taxas médias do período, ocorreu movimento inverso dos gastos públicos em relação ao período *ex ante* à LRF. Enquanto, nesse período *ex post*, o gasto social declinou, apresentando uma leve recuperação em 2004, os dispêndios com o serviço da dívida e com as funções de administração e planejamento apresentaram uma trajetória de crescimento.

Em variações percentuais anuais observou-se que, no período *ex ante*, o gasto social cresceu a partir de 1997 até 2000. Já no período *ex post*, os gastos sociais declinaram e, em contraposição, os dispêndios com a dívida pública e em outras funções cresceram relativamente. Somente em 2004, esses gastos, praticamente, igualaram-se.

Os dispêndios públicos separados em categorias econômicas, em valores constantes de 1996, apresentaram movimento ascendente no período *ex ante* e declinante no período *ex post* à LRF. Observou-se, ainda, que os gastos com investimentos, em valores constantes de 1996, tiveram crescimento acentuado nos anos eleitorais.

Em relação ao serviço da dívida pública, em variações percentuais anuais dos valores constantes de 1996, verificou-se o movimento de declínio dos pagamentos efetuados *ex ante*, a partir de 1999, e trajetória ascendente no período *ex post*, muito embora, tenha

representado, em 2004, apenas 3,33% do orçamento realizado. Contudo, o montante pago no período *ex ante* foi superior ao montante pago no período *ex post* à LRF.

De um modo geral, na análise dos gastos públicos da administração direta do município de Montes Claros, constatou-se que, em valores nominais, houve crescimento contínuo dos gastos públicos sociais no período de 1996–2004. Entretanto, em valores constantes, os gastos sociais decresceram a partir da edição da LRF e, em contraposição, os gastos com o serviço da dívida e com outras funções cresceram tanto em termos de proporção do orçamento realizado como em taxas médias de crescimento no período e, ainda, em variações percentuais anuais.

Observou-se, também, que, em valores constantes, o montante da dívida pública diminuiu no período de 1999 a 2004 e que, relativamente a outras instâncias federativas, o município de Montes Claros tem baixo nível de endividamento.

Tais fatos comprovam as hipóteses deste trabalho, no sentido de que: a) a partir das condições, limites e restrições rigorosas da LRF, observou-se a redução dos gastos sociais em proporção do orçamento realizado no período *ex post* à LRF e b) excetuando-se os anos de 2002/2003, o município obteve não só superávit primário como também superávit nominal. No mesmo período *ex post* à LRF, em valores constantes, também observou-se o decréscimo na execução dos gastos sociais, assim como a redução da dívida pública.

Como pontos positivos da LRF, o estudo do orçamento público da administração direta do município de Montes Claros mostrou que: (a) as mudanças de critérios contábeis dos registros nas demonstrações contábeis do orçamento público favorecem a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos, na medida em que proporcionam maior clareza e evidenciação das informações referentes ao planejamento e execução das receitas e despesas orçamentárias e (b) os novos relatórios contábeis permitem maior compreensão das

informações contábeis, fato que, na análise da autora, facilita o controle por parte da sociedade e o maior gerenciamento dos recursos do município por parte dos gestores públicos.

Retomando os indicadores econômicos e sociais de Montes Claros, este estudo mostrou que, de 1991–2000, houve melhoria nas condições de vida da população dos municípios centros microrregionais e isso reflete o desenvolvimento social da região norte-mineira. Esse período decorreu sob a égide de uma política fiscal mais flexível, e, diante da redução de gastos sociais observada na administração direta do município de Montes Claros a partir de 2000, indaga-se, agora, se os indicadores sociais nas microrregiões norte-mineiras continuaram evoluindo positivamente após a implementação da LRF. Questiona-se, ainda, se, para compensar a redução relativa ocorrida nos gastos sociais, estariam os recursos sendo geridos com maior eficiência, incrementando melhoria na qualidade dos gastos, de forma a promover o desenvolvimento social no município de Montes Claros e nos demais municípios centrais das microrregiões do Norte de Minas Gerais.

Sabe-se que a política econômica contracionista, com taxas referenciais de juros elevadas, combinadas com alta carga tributária – atualmente, no Brasil, essa carga representa em torno de 36% do PIB –, aliadas à não-execução de gastos públicos adequados nas áreas sociais de educação, saúde, saneamento básico, habitação, previdência e assistência social, assim como a não-realização de investimentos em infra-estrutura e no desenvolvimento de tecnologias de ponta, por certo contribuem para a eliminação do déficit fiscal e redução da dívida pública, atendendo satisfatoriamente aos dispositivos da LRF. Todavia, em contrapartida, tais políticas monetária e fiscal podem fazer com que a população dos países periféricos tenham constrangidas as suas possibilidades de desenvolvimento social, uma vez que a pré-condição para qualquer política de desenvolvimento é a disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação.

Nesse ponto, torna-se primordial que os gastos sociais sejam privilegiados, especialmente nos países periféricos, e, por isso, o estudo do comportamento dos gastos públicos, especialmente os sociais, constitui dimensão importante do processo de desenvolvimento de determinado território.

7 BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Manuel Correia et al. **Seca e Poder: uma entrevista com Celso Furtado**. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Municípios mineiros**. mai/2003. Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2004.

ÁVILA, Rodrigo; LINS, Renata. **Superávit primário**. 2 ed. Brasília: Fórum Brasil de Orçamento, 2004. Revisão Gilda Cabral. (Cadernos para Discussão).

BAER, Werner. **A economia brasileira**: tradução de Edite Sciulli – 2 ed. verificada e atualizada. São Paulo: Nobel. 2002.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**. BP1 – 4C. p. 65. 27/11/2003. Disponível em: www.bibvirt.usp.br. Acesso em 02 mar. 2005.

BIRDEMAN, C. et al. **Conversas com Economistas Brasileiros**. 2 ed. São Paulo: Editora 34. 1995, p.61-88.

BODSTEIN, Regina. **Atenção básica na agenda da saúde**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 7, n.3, 2002. Disponível: www.scielo.br. Acesso em: 22 dez. 2005.

BOSCHETTI, Ivanete et al. **Programas de Transferência de Renda**: a “Nova Face da Política de Assistência Social no Governo Lula. Infogesst, ano I, n. 1, nov. 2004. Brasília: Universidade de Brasília – UnB. (Nota técnica do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho)

BRASIL. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____; Controladoria Geral da União. **Muitas irregularidades constatadas em um ano**. Disponível em: www.planalto.gov.br/CGU/ Acesso em 15 mai. 2004.

BRASIL; Ministério da Fazenda; Secretaria de Planejamento Econômico. **Gasto Social do Governo Central: 2001-2002**. Brasília. 2003. Disponível em: www.fazenda.gov.br. Acesso em 30 mai. 2004.

_____; Ministério da Fazenda; Secretaria de Política Econômica. **Boletim de Acompanhamento Fiscal**. Brasília. Set. 2003. Disponível em: www.fazenda.gov.br. Acesso em 30 mai. 2004.

_____; Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública Brasileira: Interna e Externa**. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 22 jun. 2004.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. In: CRUZ, Flávio et al. (coord.). **Comentários à Lei 4.320**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2000.

_____. **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 1993.

_____. **Lei 8080, de 19 de setembro de 1990**. Lei Orgânica da Saúde - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 1990.

_____. **Lei 8142, de 28 de dezembro de 1990**. Lei Complementar da Saúde -Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 1990.

_____. **Lei 8666, de 21 de junho de 1993** – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 1993.

_____. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências. Brasília: Distrito Federal, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. 5 ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Luiz Carlos Bresser Pereira**. *Contra a correnteza no Ministério da Fazenda*. Rio de Janeiro. 1988. Entrevista concedida a Eli Diniz, Maria Rita Loureiro e Ângela de Castro Gomes.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARDOSO, José Maria Alves. **A Região Norte de Minas Gerais: um estudo da dinâmica de suas transformações espaciais**. In: OLIVEIRA, M.F.; RODRIGUES, L. (Org.). *Formação social e econômica do Norte de Minas*. Montes Claros: UNIMONTES, 2000.

_____. **O Norte de Minas Gerais e a condição econômica de Montes Claros**. Montes Claros: Faculdade Santo Agostinho, Revista Conexão, nov. 2003.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Responsabilidade Fiscal**: O enfrentamento de uma cultura perversa. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos_de_estudos. Acesso em mar. 2001.

CASTRO, R. Gonçalves; LIMA, Diana Vaz. **Contabilidade Pública**: Integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). São Paulo: Atlas. 2001.

COSTA, João Batista de Almeida. **Mineiros e Baianeiros**: Englobamento, Exclusão e Resistência. Brasília: UnB, 2003. (Tese de Doutorado).

_____. **Sentir-se norte-mineiro**: as raízes de nossa regionalidade. Montes Claros: Opinião 1, 07-13 out. 2001, p.04.

_____. **A Cultura sertaneja: conjugação de duas lógicas diferenciadas**. In: SANTOS, G.R. (org.). *Trabalho, Cultura e Sociedade no Norte/Nordeste de Minas: Considerações a partir das Ciências Sociais*. Montes Claros: Best Marketing, 1997, p.77-98.

COSTA, Luciana M. da; MAIA, Maria de Fátima Rocha. **Caracterização Setorial da Mesorregião de Montes Claros via Método de Análise Diferencial, Estrutural e Quociente Locacional considerando os efeitos da abertura econômica**. Montes Claros: Revista Unimontes Científica. ISSN 1519-2571, V.3, n.3, jan./jun.2002.

CRUZ, Flávio da (coord.) et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Comentários à Lei 4.320**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001

CUNHA et.al. **Políticas Públicas Sociais**. In: CARVALHO, Alysson. Políticas Públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DAYRELL, Carlos Alberto. **Os Geraizeiros descem a serra ou a agriculturas de quem não aparece nos relatórios do agrobusiness**. In: LUZ, C. e DAYRELL, C. (org.). Cerrado e Desenvolvimento: Tradição e Atualidade. Montes Claros: CAAM; Goiânia: Agência Ambiental de Goiás. 2000, pp 189-272.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **Regiões Culturais do Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais; MEC, 1960. Série VI, V. 2. (Sociedade e Educação).

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**: teoria de uma economia monetária. Tradução de Albertino Pinheiro Júnior. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. **Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais - RCBS/ANPOCS, Vol. 18, nº 52, jun/2003.

DINIZ, Eli et al. **Contra a correnteza no Ministério da Fazenda**: Luiz Carlos Bresser Pereira. Rio de Janeiro: IUPERJ. Cadernos de Conjuntura nº 16, dez/1988.

DULCI, Otávio. **Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG. 1999.

_____. **Itinerários do capital e seu impacto no cenário inter-regional**. São Paulo: RCBS/ANPOCS, vol. 17, nº 50, out/2002. (Coleção Revista Brasileira de Ciências Sociais).

DUPAS, Gilberto. **As várias dimensões da exclusão social e da pobreza**. In: Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 2 ed. Rev e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ELSON, D.; ÇAGATAY, N. **The social content of macroeconomic policies**. J. Wilard Mariot Library. University of Utah. Elsevier, 2000.

ESTEVA, Gustavo. **Desenvolvimento**. In: SACHS, W. Dicionário de Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis. RJ: Vozes, 2000.

FERNANDES C., Karen. **A transformação do BNDES e sua influência na política de Estado do Brasil na década de 90**. In: O papel das idéias nas mudanças institucionais: as reformas dos anos 90 em perspectiva comparada. Minas Gerais: XXVIII Encontro Anual - ANPOCS, 2004.

FERNANDES, Florestan. **Revolução Burguesa e Capitalismo Dependente**. In: A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio da Interpretação Sociológica. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERNANDES, Florestan (org.). **Marx e Engels**: História. São Paulo: Ática, 1983.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal** – Perguntas e Respostas. Disponível em: www.federativo.bnds.gov.br. Acesso em 04 ago. 2001

FÓRUM BRASILEIRO DE ORÇAMENTO. **O governo Lula está aprofundando o ajuste fiscal, cortando gastos sociais em prol do pagamento da dívida**. Disponível em: www.forumfbo.org.br. 2004. Acesso em 15 jan. 2006.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna**. Rio de Janeiro: FGV Dados. Disponível: www.fgv.br. Acesso em 27.01.2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Anexo PIB 1999–2002**. Belo Horizonte: FJP. Disponível em: www.fjp.gov.br. Acesso em 12 out. 2005.

_____. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Belo Horizonte: FJP. (2004?). Disponível em: www.fjp.gov.br. Acesso em 15 jan. 2006.

FURTADO, Celso M. **Teoria Política do Desenvolvimento Econômico**. 6 ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981.

_____. **Celso Monteiro Furtado**. Rio de Janeiro. Out. 1995. Entrevista concedida a Ciro Birdeman, Luiz Felipe L. Coza e José Márcio Rego.

_____. **Seca e Poder**. São Paulo. 1998. Entrevista concedida a Manuel Correia de Andrade, Maria da Conceição Tavares e Raimundo Pereira.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10 ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001.

GONÇALVES, Carlos W.P. **As Minas e os Gerais: Breve ensaio sobre o desenvolvimento e sustentabilidade a partir da geografia do Norte de Minas**. In: LUZ, C. e DAYRELL, C. (org.). Cerrado e Desenvolvimento: Tradição e Atualidade. Montes Claros: CAAM; Goiânia: Agência Ambiental de Goiás. 2000, pp. 19-45.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. Abr/2004. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 15 mai. 2004.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: IBGE. 2004.

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADAS – IGA. **Mapas cartográficos**. Disponível em: www.iga.gov.br. Acesso em 14 out. 2005.

KLIKSBERG, B. **Falácias e Mito do Desenvolvimento Social**_Brasília: UNESCO, 2001.

KRUGMAN, Paul. **Uma nova recessão? O que deu errado**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LEAL. V.N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

LEITE, José Alfredo A. **Macroeconomia: teoria, modelos e instrumentos da política econômica**. 2 ed. rev. E atual. São Paulo: Atlas. 2000

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais instituições garantem equilíbrios permanentes?** Brasília: ESAF, 2002, p. 34 (Monografia agraciada com menção honrosa no VII Prêmio Tesouro Nacional – 2002, Tópicos Especiais de Finanças Públicas).

LUQUE, Carlos; MARTINS DA SILVA, Vera. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira**. Recife. V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa, 5-7 de novembro de 2003.

MALTHUS, Tomas Robert. **Princípios de Economia Política e considerações sobre sua aplicação prática**. 1820. In: Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Traduções de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antonio Alves Cury (Coleção).

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

MATIAS PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Fazenda. Arrecadação Municipal. In: ALMG. Municípios mineiros. mai/2003. Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2004.

MOTTA, J. R. S. Torres. **Avanços e retrocessos do Brasil no governo FHC**. Brasília: Consultoria Legislativa dos Deputados. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em 06 jan. 2005.

NEVES FILHO, Albério. **FMI: imediatamente antes, ao meio e depois do Consenso de Washington - crise da instituição pela crise do ideário novo liberal**. Minas Gerais: 28º Encontro Anual da ANPOCS, 2004.

NUNES, S. Peres; NUNES, R. Costa. **Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum**. Brasília: UnB, 2003.

_____. **Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de Planejamento**. In: FIGUEIREDO & NÓBREGA (org.). Administração Pública: Direito administrativo, financeiro e gestão pública – prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, M. Fábio; RODRIGUES, Luciene. (org.). **Formação Social e Econômica do Norte de Minas**. Montes Claros: Unimontes, 2000.

PEREIRA, José Maria. **A globalização das economias**. Informativo CACISM. Julho/95.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidades Norte Mineiras: entre o urbano e o rural**. Uberlândia: UFU. Disponível www.cibergeo.org. Acesso em 15.09.2004

PISCITELLI, R. Bocaccio et al. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem Financeira Pública**. 7 ed. Revista e Ampliada com as alterações promovidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Lula inaugura obras e anuncia usina de biodiesel**. Montes Claros: ASCOM. 22dez.2005. Disponível em: www.montesclaros.mg.gov.br. Acesso em 12 jan. 2006

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Leis de Diretrizes Orçamentárias: estabelecem diretrizes e normas para os exercícios de 1996–2004.** Montes Claros: Câmara Municipal de Montes Claros, 1996–2004.

_____. **Leis Orçamentárias: estimam a receita e a despesa para os exercícios de 1996–2004.** Montes Claros: Câmara Municipal de Montes Claros, 1996–2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Relatório de Gestão Fiscal-2004.** Montes Claros: PMMC. 31 jan. 2004.

_____. **Prestações de Contas: exercícios 1996–2003.** Montes Claros: Arquivo Público de Montes Claros, 1996–2003.

RIBEIRO, Ricardo Ferreira. **História ecológica do Sertão Mineiro e a formação do patrimônio cultural sertanejo.** In: LUZ, C. e DAYRELL, C. (org.). Cerrado e Desenvolvimento: Tradição e Atualidade. Montes Claros: CAAM; Goiânia: Agência Ambiental de Goiás, 2000, p. 47-106.

RICARDO, Davi. **Princípios da Economia Política e Tributação.** 1817. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. In: Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção).

RIST, Gilbert. **The History of Development.** From Western Origins to Global Faith. Zed Book, London and New York, 1997.

RODRIGUES, Luciene. **Formação econômica do Norte de Minas e o período recente.** In: OLIVEIRA, M.F., RODRIGUES, L. (Org.). Formação social e econômica do Norte de Minas. Montes Claros: UNIMONTES, 2000.

_____. **Capitalismo Monopolista, Estado e agricultura.** In: OLIVEIRA, Marcos Fábio; RODRIGUES, Luciene. Capitalismo: da gênese à crise atual. Montes Claros: UNIMONTES, 2000.

ROMER, P.M. (1994). **The origins of Endogenous Growth.** Journal of Economic Perspectives 8 (inverno): 3-22.

_____. (1986). **Increasing Returns and Long-Run Growth.** Journal of Political Economy 94 (outubro): 1002-37.

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico.** 6 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SACHS, W. **Dicionário do Desenvolvimento**: Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis; RJ: Vozes, 2000.

SALLUM JR., Basílio. **Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais - RCBS/ANPOCS, Vol. 18, nº 52, jun/2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia**: Os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A teoria das Finanças Públicas no contexto do capitalismo**: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cedead, 2001.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Desigualdade de Renda e Gastos Sociais no Brasil**: algumas Evidências para o Debate. São Paulo: SDTS, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. 1776. In: Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II. Tradução de Luiz João Baraúna. (Coleção).

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p.149-191.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE. Sistema de Informação Gerencial. Disponível em: www.adene.gov.br. Acesso em 16 out. 2005.

TOLENTINO, Marlúcia A. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: dificuldades e benefícios da implementação e operacionalização na microrregião de Bocaiúva. Montes Claros: Revista Unimontes Científica. ISSN 1519-2571, V.3, n.3, jan./jun.2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei de Responsabilidade Fiscal** – Manual Básico. Belo Horizonte: Tribunal de Contas. Dez. 2000. 135 p.

VIEIRA, L. Mendes. **O Processo Orçamentário Brasileiro e o Modelo Principal-Agente**: uma análise política positiva. Brasília: UnB, 2001. (Dissertação de Mestrado).