

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

**PARTIDOS POLÍTICOS E GASTOS PÚBLICOS EM SANTA
CATARINA: a influência das ideologias partidárias nas
decisões de investimentos**

GILMAR RODRIGUES

FLORIANÓPOLIS, ABRIL DE 2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

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

**PARTIDOS POLÍTICOS E GASTOS PÚBLICOS EM SANTA
CATARINA: a influência das ideologias partidárias nas
decisões de investimentos**

GILMAR RODRIGUES

Orientador: Prof. Dr. Erni José Seibel

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

FLORIANÓPOLIS, ABRIL DE 2010.

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

R696p Rodrigues, Gilmar

Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina
[tese]: a influência das ideologias partidárias nas
decisões de investimentos/Gilmar Rodrigues; orientador,
Erni José Seibel. - Florianópolis, SC, 2010.
265 p.: grafs., tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia política. 2. Partidos políticos - Santa
Catarina. 3. Gastos públicos. 4. Ideologia. I. Seibel, Erni
José. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

CDU 316

AGRADECIMENTOS

Quero externar aqui o meu agradecimento ao CNPq, pela bolsa sem a qual seria impossível a realização deste trabalho. À CAPES pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa na Universidade Nova de Lisboa. A professora Ana Evans que me recebeu carinhosamente na UNL.

Os professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, meu muito obrigado pelo incentivo e bom ambiente de trabalho proporcionado por todos. A UFSC, que desde minha graduação me acolheu como estudante e como servidor. Esta universidade representa, de certa maneira, a sociedade que respeitosa e mantêm esta instituição de ensino gratuito e de qualidade e a qual dediquei aproximadamente dezoito anos de minha vida, vivenciando plenamente seu todo o seu universo.

Aos amigos do Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas, que acaloraram nossas discussões ao longo dos últimos anos, as quais foram fundamentais para o embasamento desta tese. Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, pelos dados deste trabalho e em especial ao Cláudio, ao Gilberto e ao Raul, os quais se empenharam para suprirem minhas constantes demandas reprimidas e engavetadas por funcionários descomprometidos com a instituição. Aos colegas do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, especialmente a Tatiana pela paciência em corrigir a tese.

À amizade emanada e expressa em conversas de bares ou em discussões políticas e acadêmico-científicas acaloradas que tive com o Valcionir em nossas idas e vindas pelo Brasil e pela Europa. Amigos para todas as horas: Altino, Aurélio, Conceição, Valdir, Batinga, Armando, Américo, Luiz, Rozângela e Kelli. Aos professores Marta Arretche, Julian Borba, Yan Carreirão e Enio Spaniol, membros da banca de defesa, pelas imensuráveis contribuições. Para o meu amigo e orientador Seibel que esteve junto desde minhas primeiras pesquisas, ainda na graduação, sempre com palavras, carinho e incentivos. Desistir jamais.

SER, O ÚNICO!

Foi sempre só um projeto,
Não era pra ser assim
Veio a luz, veio afeto,
Tudo dentro de mim

A verdadeira verdade se aprende
O chão se abre e se rende
Sentindo o calor que me prende
Num instante impreciso improviso
O cerne amolece num riso

O choro num toque desfaz
No gesto a alegria me traz
A ternura inocente despida
De desejos e ares de vida
Pureza interna é contigo
Carinho e amor é comigo

Lições de um sensível prazer
Lágrimas que caem ao nascer
Altera a rotina e termina
No acaso contempla a alegria
Que acompanha sempre o dia

O futuro que fica evidente
Na tela que abre o presente
Me abraça com a força infantil
Me envolve com o perfume de anil
Teu verde olhar que me abala
É o amor em meus olhos que exala

Das pedras a firmeza traduz
O teu ser se enche de luz
A emoção que supera a razão
E o ego se entrega à paixão

De PAI para FILHO.

Para sempre, tia Lola, minha mãe "Ivanir" e meu pai Demétrio. E em especial a meu filho **Pedro Henrique** que preencheu o vazio deixado por essas pessoas, me trouxe paz e alegria: a você "Carequinha".

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

RESUMO

Com a restauração da democracia no Brasil, em meados dos anos oitenta, interrompendo mais de vinte anos de regime militar, ampliaram-se os espaços para debates sobre o papel do Estado. Suas competências, seu financiamento e seus gastos foram analisados. Os orçamentos públicos passaram a ser questionados, acompanhados e fiscalizados pelo poder legislativo e pelos tribunais de contas, de maneira mais incisiva, e também pela sociedade. Nesse período, a noção de cidadania avançou e a destinação dos gastos públicos passou a fazer parte da agenda política nacional. Estudos sobre orçamentos, receitas e despesas de governo aumentaram em instituições de ensino superior, provocando maior cobertura e divulgação pela mídia. Com isso, os detentores do poder ficaram mais sensíveis às demandas da população. A Constituição de 1988 reafirmou Estados, Distrito Federal e Municípios como partes integrantes e ativas da Federação, em seu artigo 18, da mesma forma que definiu a autonomia política, administrativa e financeira, das unidades subnacionais. Tal dispositivo constitucional associa-se ao processo de descentralização, vinculando a autonomia dessas unidades entre si, e atribui a Estados e municípios autonomia para legislar e arrecadar tributos, assim como liberdade para “orçar, gerir, despender e fiscalizar seus recursos”, além de organizar tributos e descentralizar receitas. Todavia, entender a influência que as ideologias político-partidárias têm nas decisões de investimentos torna-se fundamental para a compreensão desse modelo democrático. Buscamos, ao longo do trabalho, por meio de uma análise quantitativa dos investimentos realizados nos maiores municípios catarinenses durante uma gestão governamental (2005-2008), comprovar a tese de que há diferenças entre partidos políticos com matrizes teóricas distintas e de que elas são refletidas nos investimentos públicos. Nosso estudo, feito através de números, nos permitiu avaliar de maneira distinta tal afirmação.

ABSTRACT

With the restoration of democracy in Brazil, during the eighties, interrupting more than twenty years of military rule, the space for discussion on the role of the State has been widened. Its powers, financing and expenses were analyzed. Public budgets began to be questioned, monitored and supervised more deeply by legislature and also by society. In this period, the concept of citizenship developed and public spending became part of the national political agenda. As a consequence, studies on budgets, revenues and government expenditures have increased at higher education institutions, leading to wider coverage and dissemination by the media. Therefore, those in power have become more sensitive to the demands of the population. The 1988 Constitution reaffirmed Federal District and Municipalities as active and integral part of the Federation, in its article 18, the same way it defined the political, administrative and financial aspects of subnational units. This constitutional provision is associated with the decentralization process, linking the autonomy of these units, and gives autonomy to states and municipalities to legislate and raise taxes, as well as freedom to "budget, manage, supervise and expend their resources", besides organizing and decentralizing tax revenues. However, understanding the influence of political party ideologies have on investment decisions is fundamental to the comprehension of democratic model. We seek in this work, through a quantitative analysis of investments in large municipalities in Santa Catarina during a government administration (2005-2008), to verify the thesis that there are differences between political parties with different theoretical frameworks and that they are reflected in public investment. Our study, done by numbers, allowed us to evaluate this statement differently.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CIC	Cartão de Identificação do Contribuinte
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DIA	Divisão de Indicadores e Análises
DIN	Diretoria de Informática
DPE	Diretoria de Planejamento e Projetos Especiais.
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCC	Índice Nacional da Construção Civil
IPA	Índice de Preços por Atacado
IPC	Índice de Preço ao Consumidor
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores
NIPP	Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIS	Programa de Integração Social
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mobilidade Nacional
PP	Partido Progressista
PPGSP	Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RJ	Rio de Janeiro
SC	Santa Catarina
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TLP	Taxa de Limpeza Pública
TER	Tribunal Regional Eleitoral
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: <i>Pró Rata</i>	69
Quadro 2: Fatores de Correção.....	70
Quadro 3: IGP-DI	71
Quadro 4: Gastos Públicos na Função Educação e Cultura	74
Quadro 5: Investimentos por Grupos Ideológicos	75
Quadro 6: Municípios/Número de Habitantes.....	94
Quadro 7: Municípios/Orientações Ideológicas	107
Quadro 8: Subfunções de Governo	136
Quadro 9: Investimentos por Elementos	177
Quadro 10: Investimentos por Subfunção/Elementos	189

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Administração e Planejamento	110
Gráfico 2: Agricultura.....	112
Gráfico 3: Assistência e Previdência	113
Gráfico 4: Comunicações	114
Gráfico 5: Defesa Nacional.....	115
Gráfico 6: Desporto e Lazer	116
Gráfico 7: Direitos da Cidadania.....	117
Gráfico 8: Educação e Cultura	118
Gráfico 9: Encargos Especiais	119
Gráfico 10: Energia e Recursos Minerais	120
Gráfico 11: Essencial à Justiça	121
Gráfico 12: Gestão Ambiental	122
Gráfico 13: Habitação e Urbanismo	123
Gráfico 14: Indústria, Comércio e Serviços	124
Gráfico 15: Judiciária.....	125
Gráfico 16: Legislativa.....	126
Gráfico 17: NULL.....	127
Gráfico 18: Saúde e Saneamento	128
Gráfico 19: Segurança Pública.....	129
Gráfico 20: Trabalho.....	130
Gráfico 21: Transporte.....	131
Gráfico 22: Administração Financeira.....	137
Gráfico 23: Administração Geral	138

Gráfico 24: Administração de Receitas	139
Gráfico 25: Planejamento e Orçamento	140
Gráfico 26: Tecnologia da Informatização	141
Gráfico 27: Comunicação Social	142
Gráfico 28: Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	143
Gráfico 29: Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	144
Gráfico 30: Ação Legislativa.....	145
Gráfico 31: Promoção Comercial	146
Gráfico 32: Promoção Industrial	147
Gráfico 33: Turismo	148
Gráfico 34: Fomento ao Trabalho.....	149
Gráfico 35: Desporto Comunitário	150
Gráfico 36: Lazer	151
Gráfico 37: Habitação Urbana	152
Gráfico 38: Infraestrutura Urbana.....	153
Gráfico 39: Serviços Urbanos.....	154
Gráfico 40: Transportes Coletivos Urbanos.....	156
Gráfico 41: Transporte Rodoviário	157
Gráfico 42: Controle Ambiental	158
Gráfico 43: Preservação e Conservação Ambiental.....	159
Gráfico 44: Defesa Civil.....	160
Gráfico 45: Policiamento	161
Gráfico 46: Assistência à Criança e ao Adolescente.....	162
Gráfico 47: Assistência Comunitária	163
Gráfico 48: Difusão Cultural	164

Gráfico 49: Educação de Jovens e Adultos.....	165
Gráfico 50: Educação Especial	166
Gráfico 51: Educação Infantil	167
Gráfico 52: Ensino Fundamental	168
Gráfico 53: Assistência Hospitalar e Ambulatorial.....	169
Gráfico 54: Atenção Básica.....	170
Gráfico 55: Saneamento Básico Urbano	171
Gráfico 56: Vigilância Epidemiológica	172
Gráfico 57: Vigilância Sanitária	172
Gráfico 58: Extensão Rural	173
Gráfico 59: Auxílios	178
Gráfico 60: Despesas de Exercícios Anteriores	179
Gráfico 61: Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física).....	180
Gráfico 62: Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica).....	180
Gráfico 63: Serviços de Consultoria	181
Gráfico 64: Subvenções Sociais.....	182
Gráfico 65: Material de Consumo	183
Gráfico 66: Aquisição de Imóveis	184
Gráfico 67: Equipamentos e Material Permanente.....	185
Gráfico 68: Obras e Instalações	186
Gráfico 69: Ensino Fundamental/Equipamentos e Material Permanente	190
Gráfico 70: Ensino Fundamental/Aquisição de Imóveis	191
Gráfico 71: Ensino Fundamental/Material de Consumo	192
Gráfico 72: Ensino Fundamental/Obras e Instalações	193
Gráfico 73: Ensino Fundamental/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica) .	194

Gráfico 74: Infraestrutura Urbana/Aquisição de Imóveis	195
Gráfico 75: Infraestrutura Urbana/Equipamentos e Materiais Permanentes	196
Gráfico 76: Infraestrutura Urbana/Obras e Instalações	197
Gráfico 77: Infraestrutura Urbana/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)	198
Gráfico 78: Administração Geral/Aquisição de Imóveis	199
Gráfico 79: Administração Geral/Equipamentos e Material Permanente	200
Gráfico 80: Administração Geral/Obras e Instalações.....	201
Gráfico 81: Administração de Concessões.....	219
Gráfico 82: Controle Externo	220
Gráfico 83: Controle Interno	220
Gráfico 84: Conservação de Energia	221
Gráfico 85: Formação de Recursos Humanos	221
Gráfico 86: Normatização e Fiscalização	222
Gráfico 87: NULL.....	222
Gráfico 88: Ordenamento Territorial.....	223
Gráfico 89: Outros Encargos Especiais.....	223
Gráfico 90: Transferências	224
Gráfico 91: Ação Judiciária.....	224
Gráfico 92: Defesa da Ordem Jurídica	225
Gráfico 93: Representação Judicial e Extrajudicial	225
Gráfico 94: Promoção da Produção Animal	226
Gráfico 95: Promoção da Produção Vegetal	226
Gráfico 96: Produção Industrial	227
Gráfico 97: Empregabilidade	227
Gráfico 98: Proteção e Benefícios ao Trabalhador.....	228

Gráfico 99: Relação de Trabalho.....	228
Gráfico 100: Desporto de Rendimento	229
Gráfico 101: Energia Elétrica.....	229
Gráfico 102: Recursos Hidricos.....	230
Gráfico 103: Transporte Hidroviário	230
Gráfico 104: Transporte Ferroviário	231
Gráfico 105: Transporte Aéreo	231
Gráfico 106: Recuperação de Áreas Degradadas.....	232
Gráfico 107: Informação e Inteligência.....	232
Gráfico 108: Previdência Básica	233
Gráfico 109: Assistência ao Idoso	233
Gráfico 110: Assistência ao Portador de deficiência	234
Gráfico 111: Previdência do Regime Estatutário.....	234
Gráfico 112: Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia.....	235
Gráfico 113: Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico.....	235
Gráfico 114: Ensino Profissional	236
Gráfico 115: Ensino Superior	236
Gráfico 116: Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	237
Gráfico 117: Abastecimento	237
Gráfico 118: Alimentação e Nutrição.....	238
Gráfico 119: Defesa Sanitária Animal	238
Gráfico 120: Saneamento Básico Rural	239
Gráfico 121: Suporte Profilático e Terapêutico.....	239
Gráfico 122: Irrigação.....	240
Gráfico 123: Habitação Rural	240

Gráfico 124: Auxílio Financeiro à Pesquisadores	241
Gráfico 125: Contratação por Tempo Determinado.....	241
Gráfico 126: Despesas Sem Desdobramentos de Elementos.....	242
Gráfico 127: Diárias (Civil).....	242
Gráficos 128: Indenizações e Restituições.....	243
Gráfico 129: Material de Distribuição Gratuita.....	243
Gráfico 130: Obrigações Tributárias e Contributivas.....	244
Gráfico 131: Outros Encargos Sobre a Dívida por Contrato.....	244
Gráfico 132: Passagens e Despesas com Locomoção	245
Gráfico 133: Contribuições.....	245
Gráfico 134: Sentenças Judiciais	246
Gráfico 135: Ensino Fundamental/Auxílio Financeiro a Pesquisadores	246
Gráfico 136: Ensino Fundamental/Indenizações e Restituições.....	247
Gráfico 137: Ensino Fundamental/Obrigações Tributárias e Contributivas	247
Gráfico 138: Ensino Fundamental/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física) ..	248
Gráfico 139: Auxílios	248
Gráfico 140: Ensino Fundamental/Despesas de Exercícios Anteriores	249
Gráfico 141: Infraestrutura Urbana/Auxílios	249
Gráfico 142: Infraestrutura Urbana/Material de Consumo	250
Gráfico 143: Infraestrutura Urbana/Contratação por Tempo Determinado.....	250
Gráfico 144: Infraestrutura Urbana/Encargos sobre Dívida por Contrato.....	251
Gráfico 145: Infraestrutura Urbana/Outros Serviços de Terceiro (Pessoa Física)...	251
Gráfico 146: Infraestrutura Urbana/Serviços de Consultoria	252
Gráfico 147: Infraestrutura Urbana/Despesas de Exercícios Anteriores	252
Gráfico 148: Indenizações e Restituições	253

Gráfico 149: Administração Geral/Material de Consumo.....	253
Gráfico 150: Administração Geral/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)	254
Gráfico 151: Administração Geral/contribuições	254
Gráfico 152: Administração Geral/Diárias (Civil)	255
Gráfico 153: Administração Geral/Indenizações e Restituições	255
Gráfico 154: Administração Geral/Auxílios	256
Gráfico 155: Administração Geral/Obrigações Tributárias e Contributivas.....	256
Gráfico 156: Administração Geral/Passagens e Despesas com Locomoção.....	257
Gráfico 157: Administração Geral/Sentenças Judiciais	257
Gráfico 158: Administração Geral/Subvenções Sociais	258
Gráfico 159: Administração Geral/Despesas de Exercícios Anteriores	258
Gráfico 160: Administração Geral/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física) ..	259
Gráfico 161: Administração Geral/Serviços de Consultoria.....	259
Gráfico 162: Ação Legislativa/Contribuições	260
Gráfico 163: Ação Legislativa/Despesas de Exercícios Anteriores	260
Gráfico 164: Ação Legislativa/Material de Distribuição Gratuita.....	261
Gráfico 165: Ação Legislativa//Equipamentos e Materiais Permanentes	261
Gráfico 166: Ação Legislativa/Obras e Instalações	262
Gráfico 167: Ação Legislativa/Aquisição de Imóveis	262
Gráfico 168: Ação Legislativa/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica).....	263

SUMARIO

INTRODUÇÃO	24
A ORGANIZAÇÃO DA TESE.....	26
CAPÍTULO I:.....	29
DESCENTRALIZAÇÃO: REFLEXOS SOBRE AS GESTÕES LOCAIS	29
1.1 A DEMOCRACIA DES-CENTRALIZADA	29
1.2 DESCENTRALIZAÇÃO À BRASILEIRA.....	32
1.3 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL SOB O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO.....	41
1.4 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	44
1.5 A DESCENTRALIZAÇÃO NA LITERATURA.....	46
1.6 O FEDERALISMO NO BRASIL	50
1.7 OS GASTOS PÚBLICOS.....	56
CAPÍTULO II:.....	60
METODOLOGIA	60
2.1 A EXPERIÊNCIA METODOLÓGICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO.....	60
2.2 O SINUOSO CANAL ENTRE GOVERNO E ACADEMIA	61
2.3 DE QUEM SÃO E PARA QUE SERVEM OS DADOS?	62
2.4 A OBTENÇÃO DOS DADOS: CALVÁRIO E ROMARIA	63
2.5 ENFIM, OS DADOS DISPONÍVEIS	65
2.6 OS DADOS QUE RECEBEMOS.....	65
2.7 DO CÁLCULO DOS FATORES DE CORREÇÃO PARA OS VALORES DOS INVESTIMENTOS NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES SELECIONADOS	66
2.8 O MODELO METODOLÓGICO ANALÍTICO	71
2.9 DAS FUNÇÕES DE GOVERNO	76
2.10 DAS SUBFUNÇÕES DE GOVERNO	79
2.11 DOS ELEMENTOS.....	81
2.12 ELEMENTOS DE DESPESA.....	81
2.13 DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS SEGUNDO SEU NÚMERO DE HABITANTES	92
2.14 CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA (MUNICÍPIOS SELECIONADOS)	95
2.15 ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004: A ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA DOS GOVERNOS ELEITOS.....	103
2.15 UMA BASE DE DADOS INÉDITA	107
2.16 DOS GRÁFICOS.....	108
CAPÍTULO III:.....	110
OS INVESTIMENTOS POR FUNÇÕES DE GOVERNO.....	110
3.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPITULO III	131

CAPÍTULO IV:	133
OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO	133
4.1 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA ADMINISTRATIVA.....	136
4.2 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA JURÍDICA.....	142
4.3 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA LEGISLATIVA	144
4.4 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.....	145
4.5 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DO TRABALHO.	148
4.6 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DESPORTO E LAZER	149
4.7 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E HABITAÇÃO E URBANISMO	151
4.8 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE TRANSPORTES.....	155
4.9 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE GESTÃO AMBIENTAL	157
4.10 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA	159
4.11 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	161
4.12 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE EDUCAÇÃO E CULTURA	163
4.13 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE SAÚDE E SANEAMENTO	168
4.14 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ÁREA DE AGRICULTURA	173
4.16 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO	174
CAPÍTULO V:	177
OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ELEMENTOS	177
5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO	186
CAPÍTULO VI:	188
INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ELEMENTOS	188
6.1 INVESTIMENTOS EM ENSINO FUNDAMENTAL/ELEMENTOS	189
6.2 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA URBANA/ELEMENTOS	194
6.3 INVESTIMENTOS EM ADMINISTRAÇÃO GERAL/ELEMENTOS	198
6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO	201
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE	203
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206
9 ANEXOS	219
9.1 OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO	219
9.1.2 <i>Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Administrativa</i>	219

9.1.3 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Jurídica.....	224
9.1.6 Os investimentos por subfunção de Governo/Área Desporto e Lazer.....	229
9.1.7 Os investimentos por Subfunção de Governo/Áreas de Infraestrutura Urbana e Habitação e Urbanismo	229
9.1.8 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Transportes	230
9.1.9 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Gestão Ambiental	232
9.1.10 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Segurança Pública	232
9.1.11 Os Investimentos por Subfunção de Governo/Área de Assistência e Previdência	233
9.1.12 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Educação e Cultura.....	235
9.1.13 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Saúde e Saneamento	237
9.1.14 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Agricultura	240
9.15 OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ELEMENTOS.....	240
9.16 INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR SUBFUNÇÃO/ELEMENTOS	246
9.16.1 Investimentos em Ensino Fundamental/Elementos.....	246
9.16.2 Investimentos em Infraestrutura Urbana/Elementos	249
9.16.3 Investimentos em Administração Geral/Elementos	253
9.16.4 Investimentos em Ação Legislativa/Elementos	259

INTRODUÇÃO

“(...) os partidos são, principalmente partidos ideológicos, os quais, portanto, querem servir à consecução de ideais políticos”. (Weber)

Os Estados capitalistas, de maneira geral, se caracterizaram a partir da década de 30, por um crescente intervencionismo estatal. Esse processo é marcado por extensos aparatos burocráticos de políticas públicas, em particular na área social, e por forte tendência à centralização das estruturas de poder e do processo decisório.

Em meados da década de 70, após a inoperância da expansão capitalista mundial, cuja “crise fiscal do Estado” foi sua expressão, explicitam-se muitas críticas ao modelo de gerenciamento e, conseqüentemente, ao padrão de acumulação financeira em voga. Foi nesse espectro de supressão dos impactos que a crise gerou fissuras sobre a capacidade operacional do Estado na condução de um novo padrão de acumulação capitalista, no qual as intervenções, a despeito da descentralização, ganharam espaço nas agendas políticas internacionais. Os questionamentos sobre as relações entre Estado e sociedade emergem como símbolo do processo de democratização.

Com o retorno das eleições no país no início da década de 80 os primeiros passos para a abertura política e consolidação democrática estavam dados. A Constituição de 1988 foi o marco regulatório maior das definições político-federativas do modelo atual de Estado brasileiro. Os municípios se tornam entes federados com autonomias política, administrativa e financeira, pois poderiam tributar em seu espaço local.

Essa convergência em direção ao poder local emanada da Carta Magna torna-se um desafio para os governantes, uma vez que as estruturas municipais não estavam preparadas para as novas atribuições e nem organizadas para as novas demandas sociais.

É nesse cenário que os partidos políticos assumem os governos municipais e buscam gerir tais dificuldades. A diversidade ideológica, inerente às

administrações públicas, começa a refletir as formas de governo de cada partido político.

A despeito das ideologias partidárias, Meszaros (2004:59) afirma que

“(...) a verdade é que em nossas sociedades tudo esta 'impregnado de ideologia', quer a percebamos, quer não. Além disso, em nossa cultura liberal-conservadora o sistema ideológico socialmente estabelecido e dominante funciona de modo a apresentar – ou desvirtuar – suas próprias regras de seletividade, preconceito, discriminação e até distorção sistemática como 'normalidade', 'objetividade' e 'imparcialidade científica’”.

Se essa ideologia se faz presente, como afirma o autor, buscaremos elucidá-la, ao menos nas estruturas municipais, utilizando para isso os investimentos públicos de livre aplicação pelo executivo. As diferenças ideológicas, retórica dos políticos, estão nas ações de governo. Ora, como podemos comprová-las?

Segundo Rezende (2006:280), ao se referir a uma pesquisa realizada por Blais, Blake e Dion, a

“variável 'partidos políticos' e composição partidária nas quinze democracias liberais analisadas não se mostrou significativa. Esta conclusão ainda se mostra consistente para grande parte dos estudos e as teorias que tentam explicar o papel dos partidos. A principal conclusão dos estudos contemporâneos é a de que as teorias que sustentam tal hipótese careceriam de maior fundamentação empírica e mesmo teórica”.

Diante disso, buscaremos nos dados quantitativos responder as dúvidas que pairam sobre as diferentes ações realizadas por partidos políticos de distintas ideologias quando estão no poder. Assim como pergunta Arretche (2005), em um estudo sobre a distribuição espacial dos gastos no município de São Paulo, comparando duas gestões ideológicas distintas: partidos fazem diferenças? No escopo de sua pesquisa a autora encontra diferenças significativas, com preferências do governo de direita por investimentos em infraestrutura e do governo de esquerda por investimentos em equipamentos públicos.

Tais inquietações nos levam mais longe: há espaço estrutural para que as distintas ideologias construam seus projetos políticos? Ideologias fazem a diferença

nas gestões municipais? Essas são algumas de nossas aflições que buscaremos responder no decorrer da pesquisa.

A organização da tese

A tese está dividida em seis capítulos distintos, além da introdução e das considerações finais. Sem fazer um aprofundamento teórico, também discorreremos durante toda a tese sobre partidos políticos e suas ideologias, já que não é o objetivo de nosso trabalho fazer reflexões filosóficas sobre temas consagrados na literatura nacional e internacional de Ciência Política. Apenas os abordaremos de maneira marginal na justificativa metodológica.

No primeiro capítulo, faremos um apanhado geral da noção de gastos públicos no contexto do federalismo fiscal e da descentralização, com suas consequências no sistema de proteção social, uma vez que após a Constituição Federal de 1988 as ações no poder local sofreram significativas transformações.

No segundo, apresentaremos a metodologia utilizada para desenvolver a pesquisa. Entendemos que a parte metodológica merece espaço como um capítulo, pelo fato de não existir outras do gênero em toda a literatura pesquisada. A complexidade dos arranjos organizativos para chegarmos a uma metodologia que nos propiciasse arguirmos com segurança, embasados nos dados encontrados, sobre a problemática ideológica das administrações públicas, nos deixa à vontade para definir a metodologia como parte principal deste trabalho.

No terceiro capítulo exporemos algumas análises e hipóteses dos investimentos¹ públicos dos municípios selecionados a partir de comparações percentuais, uma vez que serão feitas analogias entre diferentes municípios, de tamanhos diferentes, tomando como base os investimentos no maior nível de agregação das despesas públicas que são as funções de governo. Em toda a tese, as variáveis político-ideológicas das gestões administrativas serão nosso parâmetro de comparação.

¹ Segundo MACHADO JR (2008), “investimento seria toda aquela despesa de capital que geraria serviços e, em consequência, acréscimo ao Produto Interno Bruto”.

Com o quarto capítulo alcançaremos o patamar de maior desagregação das despesas que são as subfunções, com as mesmas comparações anteriores, porém em níveis mais factíveis e sensíveis de explicações através dos investimentos. Com as subfunções será possível saber exatamente em qual área estão sendo alocados os recursos municipais.

No quinto capítulo, nossas análises estarão concentradas nos elementos de cada despesa. Assim, poderemos saber exatamente em que as distintas gestões administrativas estão investindo os recursos públicos.

Finalmente, no sexto e último capítulo selecionaremos quatro subfunções que melhor representaram ao longo do nosso trabalho as áreas clássicas dos estudos de políticas públicas comparadas quando tratamos de partidos políticos no poder. Desse modo, verificaremos os recursos provenientes da subfunção *Ensino Fundamental*, representando a grande área de políticas sociais²; a subfunção *Infraestrutura Urbana*, representando a grande área de políticas estruturadoras; a subfunção *Ação Legislativa*³, representando a sensível área política, e, finalmente, a subfunção *Administração Geral*, representando a área de políticas de gestão municipal. Além disso, realizaremos um estudo de cada subfunção e seguiremos os recursos para saber em que foi investido, ou seja, em qual *elemento* foi investido o recurso que originou-se de cada uma dessas subfunções por cada gestão político-ideológica.

Em todos os capítulos, faremos considerações sobre a dinâmica dos investimentos dos distintos grupos político-ideológicos, dos quais destacaremos as possíveis diferenças e semelhanças entre eles. Ressaltaremos, também, possíveis tendências e hipóteses para explicar o comportamento dos grupos políticos no poder. Em princípio, daremos maior atenção ao primeiro e ao último ano em todas as nossas análises.

Utilizando essa metodologia, esperamos que nossa pesquisa seja a mais sólida possível, e que oriente a sociedade em geral e o Poder Executivo Municipal,

². Para uma melhor compreensão desses conceitos vide Soares (1997) e Rodrigues (2002).

³. Decidimos excluir do corpo da tese, por entendermos que as informações não acrescentavam muitos parâmetros para o aprofundamento das análises nesse momento. Deixamos a título de exemplo todos os gráficos em forma de anexo.

através de informações concretas, sobre as áreas menos e mais beneficiadas com a aplicação desses gastos, na busca, assim, de uma melhor eficiência e uma maior eficácia na aplicação de recursos para que seja possível aprimorar as condições sociais de toda a população.

Também esperamos chegar ao final de nosso trabalho com possíveis explicações e respostas a nossa pergunta-tese, intrínseca no fundamento desta pesquisa, e descobrir se há ou não diferenças nos investimentos quando distintas ideologias políticas estão no poder.

CAPÍTULO I:

DESCENTRALIZAÇÃO: REFLEXOS SOBRE AS GESTÕES LOCAIS

[...] a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estreitamente ligado ao do poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado. Ainda que as comunicações de massa tenham encurtado as distâncias entre o eleito e os seus eleitores, a publicidade do parlamento nacional é indireto, efetuando-se sobretudo através da imprensa, da publicação das atas parlamentares ou das leis e de outras providências no “Diário Oficial”. A publicidade do governo de um município é mais direta, e é mais direta exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões. Ou, pelo menos, um dos argumentos de que sempre se serviram os defensores do governo local — o argumento da restrição e multiplicação dos centros de poder — foi a maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível. (Bobbio)

1.1 A democracia des-centralizada

Segundo Souza (1997),

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

Desse ponto de vista, qualquer análise de governo local deve passar necessariamente por uma discussão sobre descentralização, pacto federativo e poder local. Para entendermos melhor a origem do processo de descentralização, faz-se necessário compreender alguns condicionantes conjunturais que contribuíram para a sua “ebulição”. Partes dessas condições são essenciais às nossas arguições

e por isso serão recuperadas nos próximos parágrafos, de maneira breve e simplificada.

Um dos marcos do atual sistema, sobretudo a partir da década de 30, foi a intervenção estatal, na qual o Estado, através de um vasto aparato burocrático de políticas públicas e centralização do poder de decisão, se perpetuou na sociedade deixando a população à mercê de seu domínio.

Na década de 70, com o esgotamento de uma fase de expansão do capitalismo mundial, representado pela crise fiscal e político-institucional do Estado, emergem muitas críticas a esse modelo de acumulação e às próprias relações entre Estado e sociedade. Na nova dimensão dos espaços de reprodução social, a descentralização e a valorização do espaço local são imprescindíveis, ao exercerem o papel de mediadores para compensar o problema da ampliação na mudança de escala de decisão (Dowbor, 1996).

Os espaços locais assumem um potencial, tanto para contribuir no equacionamento das crises de financiamento e político-institucional do Estado liberal, quanto para gestar uma nova dimensão política de reconstituição de um projeto democrático (Genro, 1996).

Com isso, o debate sobre a descentralização ganha destaque na agenda internacional. Ao discorrermos sobre o tema, buscamos subsídios no que nas Ciências Sociais se convencionou chamar de “expansão do pós-guerra”, período de 1945 até meados da década de 70 que é marcado pelo avanço do sistema capitalista e por um período de acumulação de capital.

Em finais da década de 60 e início dos anos 70, com a crise do petróleo e a queda da taxa de lucro das grandes empresas, os índices de crescimento reduziram-se para a metade em comparação aos vinte anos subseqüentes à Segunda Guerra Mundial. Esse processo levou a um aumento no desemprego, principalmente na Europa, que associado à “crise fiscal do Estado” e à dívida externa em países da América Latina e a sua centralização intervencionista fez com que o sistema organizacional do Estado entrasse em compasso de desagregação.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um período de sensível aumento da atividade econômica gerando melhorias nos padrões de vida da população. A racionalidade “weberiana” sobre a burocracia toma corpo no Estado, uma vez que

implantada, organiza e implementa políticas econômicas e sociais, de maneira mais eficiente que nos sistemas anteriores.

A intervenção do Estado na economia sempre foi justificada pelo “interesse público”, porque “a idéia de força na era do Governo/Estado esteve centrada essencialmente no argumento de que a intervenção governamental representava a solução alocativa mais eficiente para superar as ineficiências geradas pelas falhas de mercado” (Souza,1997:2). Para que o Estado implementasse essas funções, ele assumiria uma série de novas obrigações, pois deve, de acordo com Souza (1997:2), “controlar ciclos econômicos a partir de uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias”.

A atuação e a expansão do Estado ocorrem prioritariamente em algumas áreas e setores essenciais da economia, agindo como motor propulsor do “consumo de massas” e do crescimento econômico. Para aliviar os reflexos negativos dessa intervenção na população, o governo implementa políticas compensatórias nas áreas da seguridade social, educação ou saúde. Com a “crise fiscal do Estado” do final da década de 80 e a Nova Constituição de 1988, o tema “descentralização” surge nos debates, tanto de analistas conservadores como de progressistas, como sinônimo de democracia e eficiência.

Nos debates políticos, tanto de “esquerda” como de “direita”, “conservadores” ou “progressistas” defendem a descentralização, embora a ótica dos argumentos, na maioria das vezes, seja divergente. Não é nosso objetivo, descrever os motivos pelos quais tais correntes político-ideológicas defendem a descentralização.

1.2 Descentralização à brasileira

Para entender o processo de descentralização brasileiro recorreremos à obra clássica de Victor Nunes Leal, “Coronelismo, Enxada e Voto”, na qual o autor fala da centralização financeira nos governos estaduais e federal de maneira geral e no poder dos coronéis em âmbito local. Para ele,

ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinçamento das instituições municipais”. O autor ainda coloca como fatores que contribuem para a atrofia institucional dos municípios, a “penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio e eletividade de sua administração... (1993:70)

Da mesma maneira, Leal (1993) nos mostra que já havia, em 1890, preocupação com a descentralização por parte dos constituintes, dentro de um processo de fortalecimento federativo.

Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal. Não faltaria, aliás, na Constituinte, e ainda mais tarde, quem sustentasse que o município está para o estado na mesma relação em que este se encontra para a União. (1993:80)

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

Na mesma linha, Araújo (2000) diz que o paradigma concentrador e intervencionista, que orientou a ação do Estado, principalmente no período pós-

Segunda Guerra, esgotou nas décadas recentes. A necessidade de flexibilizar os processos de produção e a incapacidade do Estado de controlar de maneira centralizada tais processos, devido principalmente ao tamanho e à complexidade dele decorrente, levaram a apelos pela descentralização. Além disso, é necessário considerar as pressões advindas da sociedade, que manifestava um desejo de maior participação na gestão das políticas públicas.

Assim, o processo de descentralização engendrado no Brasil pós-constituição de 1988 teve seus primeiros passos em meados dos anos 70, com a crise financeira do setor público federal. Outro passo importante nesse processo foi a luta em favor da redemocratização do início da década de 80, na qual segmentos organizados da sociedade civil clamavam por liberdade política, o que culminou em grandes atos públicos por eleições diretas no país, conhecido como “Diretas Já”, e por reivindicações de uma maior presença do Estado em serviços sociais como saúde, educação, habitação, questionando o papel do governo.

Esses acontecimentos se prolongaram até a aprovação da Nova Constituição Federal em 1988 e a realização de eleições diretas para Presidente da República, em 1989. É necessário mencionar, ainda, outros acontecimentos que marcaram esse processo em curso no país. Um deles, no ano de 1982, quando foram restabelecidas as eleições diretas para governadores. Da mesma forma, em 1984, quando de maneira indireta, foi escolhido o primeiro Presidente civil depois do golpe de Estado de 1964. Já em 1985, foram realizadas as primeiras eleições diretas, depois de 1964, para a escolha de prefeitos das capitais. Todos esses fatos tiveram implicações concretas para a descentralização.

Os acontecimentos norte-americanos e europeus também foram fatores que pressionaram a descentralização em nosso país, com a “onda neoliberal” representada pela ascensão de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos EUA.

No Brasil, ao iniciar a década de 90, a ideologia neoliberal havia conquistado bolsos, corações e mentes, orientando as políticas governamentais e introduzindo mudanças profundas na economia. Neste contexto, a discussão sobre descentralização é fortalecida. Mas não como um meio de democratizar e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, como foi a tônica das discussões na Assembléia Constituinte e, em alguma medida, consagrado na Constituição, em enunciados genéricos.

Descentralizar passa a ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando-se em direção a um Estado mínimo (GARCIA, 1995:7).

Pelas características autoritárias e centralizadoras do Estado brasileiro, a *descentralização* e a *valorização do poder local* tornaram-se pontos-chave no processo para a redemocratização do país e, por isso, alicerces na disputa de projetos para a modernização e democratização do Estado⁴. Assim, a transferência das disputas da esfera nacional para a local pode gerar novos padrões relacionais ou mesmo representar a continuidade ou o aprofundamento de práticas elitistas e tradicionais na gestão estatal.⁵

As transformações advindas do novo modelo em voga no país trouxeram à tona problemas estruturais e políticos inerentes à estrutura administrativa centralizadora que o Brasil havia adotado. Segundo Colaço (1999:2):

[...] o processo de globalização da economia, fator questionador do papel do Estado⁶ e a frágil transição democrática nos anos 80, o debate sobre *descentralização, poder local e gestão participativa*⁷ na sociedade brasileira, depara-se, com uma *cultura político-administrativa*⁷ decorrente da estrutura *patrimonial-burocrática e tecnocrática*⁸ de gestão. A privatização do espaço

⁴. Segundo WEFFORT (1994), modernização do Estado se refere a “algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado e em geral tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico”. Por democratização do Estado, o autor entende a “ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado”.

⁵. FELICISSIMO (1994) retrata a disputa entre os dois modelos (neoliberal e democratizante) em torno da *descentralização e poder local*. Para ele, as diferenças entre as duas propostas aparecem mais facilmente quando se analisa a descentralização sob três eixos: o administrativo (descentralização intraestatal); o econômico (privatização e desregulação) e o político (democratização).

⁶. O questionamento se dá pela visão neo-liberal que coloca o Estado como o centro de todos os males e trabalha no sentido de torná-lo mínimo, sem entretanto aumentar a esfera pública; contrapondo-se à visão democrática de que ele deve ser um poder derivado e subordinado à democracia da sociedade civil.

⁷. Sobre cultura político-administrativa, ver (SEIBEL, 1994).

⁸. WEBER identifica três tipos de dominação: tradicional, carismática e racional-legal. O patrimonialismo, como um subtipo da dominação tradicional, é característico dos períodos feudais ou

público governamental, com relações clientelísticas e formas específicas de exclusão e seletividade é elemento característico deste modelo. Em contrapartida, o debate depara-se com referenciais que apontam para o fortalecimento da democracia participativa, seja através de iniciativas mais localizadas na sociedade civil, seja pela emergência de *modelos inovadores de gestão pública*, expressos em várias experiências de administrações. Destas novas formas de relação *Estado-sociedade, público-privado*, destaca-se o *Orçamento Participativo (OP)* como uma dimensão de um *modelo de gestão participativa*.

Com esses problemas, as políticas implantadas nos anos 80, que visavam a conter a crise que atingia o país, não tiveram êxitos. O crescimento esperado não veio e a inflação continuava alta. Esse quadro fez agravar ainda mais as desigualdades sociais e, conseqüentemente, aumentou a concentração de renda.

A reforma tributária de 1966 deixou a União mais forte e centralizadora dos recursos fiscais e tributários e, por outro lado, Estados e municípios mais dependentes de recursos federais. As transferências de recursos foram as principais formas de financiamento utilizadas na década de 80 e início dos anos 90 para as políticas sociais. Como os fundos eram basicamente federais, as transferências foram os processos predominantes de “descentralização dependente”, as quais poderiam ser tuteladas (através de negociação de recursos) ou vinculadas (repasso automático de recursos conforme bases legais definidas previamente). Assim, o “clientelismo institucional” foi generalizado e os Estados e municípios ficaram ainda mais fragilizados perante o poder da União, inviabilizando sua autonomia

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

administrativa. Esse engessamento financeiro era sentido de forma latente e não sobrava espaços para realização de seus projetos.

As pressões por descentralização de fato nesse período é uma constante dos gestores locais, pois através da “*descentralização política*” os governantes locais – governadores e prefeitos – teriam maior autonomia para administrarem seus programas de políticas sociais, argumentando que estariam mais próximos da população, respeitando sua cultura e seus costumes, e mais propícios a implementarem políticas de maneira mais eficiente e eficaz.

Na “*descentralização administrativa*”, os governos locais assumiriam total responsabilidade na execução de políticas públicas, como saúde, saneamento, habitação ou educação, e ainda teriam como planejar, organizar e implementar tais programas. Por outro lado, a “*descentralização fiscal*”, segundo Affonso e Silva (1996:44),

Ocorreu por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, através da elevação das alíquotas dos seus impostos; e aumentadas transferências constitucionais automáticas (fundo de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais de governo. (...) Entre 1980 e 1989 a participação dessas transferências na receita tributária da União passou de 13,3% para 28,6%.

A centralização da União levou os governos locais a uma nova forma de administrar seus programas de políticas públicas, deixando-as à mercê de negociatas políticas. Mas, devido à “crise fiscal” dos anos 90, esse tipo de descentralização baseado em “transferências negociadas” também entra em decadência.

Para Arretche (1996), a intervenção estatal na área social, consolidada no pós 64, esteve assentada em dois pilares:

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

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

Na análise do caso brasileiro, de acordo com Arretche (1996:9), em um primeiro momento, “a idéia de descentralização aparece associada, à noção de rompimento das estruturas burocráticas e autoritárias do Estado centralizado”, que, somadas ao cenário de democratização do sistema político e de resgate da dívida social, passou a ser apresentada como solução “político-institucional” para todos os problemas.

Segundo Rezende (1997), o conhecimento acumulado sobre os impactos e as conseqüências das mudanças promovidas no regime fiscal ainda é controverso. As denúncias a respeito dos desequilíbrios gerados por uma descentralização de receitas não acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos ainda não estão bem fundamentadas na literatura. O que fica claro é que “o problema não está na descentralização em si, mas sim na forma pela qual ela foi promovida” (p.1), que não foi a mais adequada para consolidar um novo modelo de federalismo fiscal capaz de assegurar a harmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que precisam ser satisfeitas.

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

As desigualdades regionais aprofundam ainda mais essas distorções, dificultando o papel compensatório do governo federal.

O enfoque tradicional para o problema do desequilíbrio fiscal assenta-se no pressuposto de que as transferências compensatórias devem ser calibradas

em função da magnitude das diferenças inter-regionais, ignorando a realidade de uma situação cada vez mais matizada com respeito à distribuição espacial da renda e da produção (REZENDE, 1997:1).

Para ilustrar as profundas desigualdades regionais encontradas em nosso país, o relatório do IPEA/PNUD (1996) mostra a existência de três “Brasis⁹”, conforme cita Souza (1998):

a) uma área constituída pelos sete estados mais ao sul do país que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que exhibe índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que mostra níveis reduzidos de desenvolvimento humano. Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras, diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões.

Depois de muita pressão por parte de segmentos sociais organizados nos anos 80, o Governo Federal inicia um processo contraditório de descentralização de recursos e de encargos das esferas federal e estadual em relação à municipal. Na esfera local, ao mesmo tempo em que as gestões administrativas se preocupam em implementar o processo de descentralização, visando a uma maior eficiência e racionalidade dos gastos, buscam, também, promover uma democratização das políticas públicas a fim de uma maior participação da sociedade, não só no acompanhamento da gestão estatal, mas, também, no controle dela.

Assim, a descentralização poderia ser vista de duas maneiras: como uma forma mais transparente nas administrações locais – que buscariam aplicar os recursos em melhorias para toda a sociedade (as pressões de organizações populares tinham esse objetivo) – como uma espécie de “marketing político” ou

⁹. O primeiro “Brasil” estaria formado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e o Distrito Federal; no segundo “Brasil” estariam os Estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá; e, finalmente, no terceiro “Brasil”, estão os Estados do Pará, Acre, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.

palanque eleitoral para alguns governantes e caciques locais – pois eles teriam maior autonomia no uso dos recursos dos quais poderiam dispor de forma focalizada para determinados grupos de interesse.

Contudo, percebe-se que a esfera municipal não estava preparada para as mudanças propostas desse novo período. A responsabilidade local foi ampliada pela Constituição de 1988 e pode ser facilmente constatada pelo alto grau de dependência financeira que os municípios têm em relação às transferências governamentais e pelo elevado comprometimento da sua receita com “gastos de custeio¹⁰”. Da mesma forma, por sua incapacidade de gerar receitas próprias (Clementino, 1998).

A dependência financeira municipal é claramente percebida por alguns dados do editorial do Caderno do CEAS (1997:3), os quais “revelam que a média das receitas diretamente arrecadadas pelas prefeituras no Brasil alcança apenas 15% dos recursos disponíveis, os 85% restantes são oriundos de contribuições obrigatórias e voluntárias dos governos estaduais e federal”. Esses dados mostram indubitavelmente que ainda há uma excessiva centralização de recursos em nível federal. Desta forma, a união consegue ainda manter o poder político e decisório das políticas públicas sob sua tutela.

A excessiva centralização financeira e a concentração jurídica exercida pela União é corroborada também por Arretche (2005:7), que afirma que

Em 2003, a média de gasto dos municípios brasileiros com educação representou 28% do total do gasto orçamentário. Para a saúde, este percentual foi de 20%. Para as áreas de assistência e previdência, foi de 6% (Ribeiro, 2005). Portanto, os municípios brasileiros empregam em média cerca de 55% do total de seus desembolsos nestas áreas. Estes percentuais são menos explicados por sua iniciativa autônoma e mais, por mandatos constitucionais que os obrigam a gastar 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde. Mais que isto (...) a Constituição e legislação específica definem mais detalhadamente modalidades previstas de gasto, tais como: serviços de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva; distribuição de remédios; 15% de gasto no ensino fundamental; percentual de gasto com salários de professores. Além disto, a legislação federal estabelece regras gerais para a política previdenciária municipal, definindo ainda o teto de gasto com pessoal ativo e inativo. Esta regulamentação – contida na Lei de Responsabilidade Fiscal – implica

¹⁰. Trata-se de gastos destinados a manutenção da máquina pública, ou seja, é um conjunto da relação entre despesas e gastos.

constrangimentos para a adoção de políticas que envolvam contratação de novos funcionários.

O processo de federalismo e a descentralização, desencadeados no início da década de 90, abriram caminho para algumas experiências inovadoras, principalmente com a chegada ao poder de partidos progressistas, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, no final dos anos 80.

É interessante ressaltar que, embora tenha havido fortalecimento da posição financeira dos municípios mediante o aumento de suas receitas, promovido pela Nova Constituição, os gastos dos governos locais também apresentaram um expressivo aumento (Clementino, 1998).

O crescimento dos gastos públicos municipais é explicado tanto pelo aumento das pressões sociais como pela atribuição de diversas competências aos governos locais. Com respeito a esse último ponto as mudanças constitucionais ao outorgar maior poder e responsabilidade aos entes municipais exigem maior capacidade governativa¹¹.

Para Andrade (1998:121), “a descentralização deve além de dotar de capacidade plena de gestão o poder local, incluir a ampliação da base do sistema de tomada de decisões e aproximar a função pública do cidadão”. Nessa perspectiva a questão diz respeito, também, ao financiamento do governo local, uma vez que é essencial, não só para que o município tenha autonomia de gestão, mas, também, porque tem impacto na formação da consciência de cidadania da população, através de uma maior participação nas decisões municipais. Um exemplo dessa participação é o Orçamento Participativo, uma ideia desenvolvida e aplicada em muitas administrações públicas nas quais o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve ou está na gestão, que hoje foi absorvida por outras gestões, em que a comunidade decide, através de assembleias, no que deve ser aplicada parte dos recursos públicos destinados a investimentos.

¹¹. “Um governo tem capacidade governativa quando é capaz de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas” (Santos, 1997:344).

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

As compreensões teóricas apresentadas acima nos mostram percepções distintas, porém complementares, sobre o processo descentralizatório que se espraiou pelo Brasil nos últimos anos. Segundo a literatura, os clamores pela autonomia local podem ter origem de duas formas: de cima pra baixo, por decisões meramente administrativas de controle sobre o poder local; ou devido a forte pressão exercida pela população e pelos governos municipais e estaduais sobre a União. De qualquer maneira, os ventos descentralizantes geraram um refluxo no centralismo federal.

1.3 O Sistema de Proteção Social sob o impacto da descentralização

Durante a “Nova República”, a atuação do Estado na área social, para cumprir com um modelo que compatibilizasse uma intervenção com eficácia, eficiência, equidade e justiça, deveria corresponder às exigências da democratização da gestão governamental, alterando em dois eixos básicos: “no padrão de financiamento (caráter regressivo, vinculação dos fundos sociais no papel do orçamento fiscal, etc.); e no padrão organizacional e político (centralização, fragmentação, dispersão de recursos, opacidade política, clientelismo etc.)” (Castro e Faria, 1989:197).

Em 1988, através da nova carta constitucional, esse quadro foi alterado em dois aspectos: na descentralização político-administrativa e na descentralização de recursos, promovida pela reforma tributária. A autonomia política conferida aos entes federados se fundiu em pressão por um aumento da dotação de recursos em

nível local e estadual. Com isso, houve um aumento da participação relativa dos entes na receita da União.

No caso da descentralização dos recursos, “a Reforma Tributária alterou os percentuais de repasses dos impostos federais para estados e municípios, projetando perdas para a União de aproximadamente 1% do PIB, acréscimos de receitas dos estados da ordem de 13% e dos municípios da ordem de 30%” (Draibe, 1992:27). De 1980 a 1992, registrou-se um crescimento dos gastos dos governos subnacionais na área social, que reflete o aumento das receitas tributárias e das transferências dos gastos federais para os locais¹². Nesse período, a participação da União nos gastos sociais manteve-se no mesmo patamar, em torno de US\$ 38,3 bilhões, e a dos Estados aumentou de US\$ 13,8 para US\$ 17,8 bilhões e a participação dos municípios passou de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 11,2 bilhões. Isso mostra que a participação da União recuou de 66% para 57%, enquanto que as esferas descentralizadas de Governo aumentaram seus gastos sociais de 34% para 43% (Abong, 1995:13).

Para o arranjo institucional político-administrativo do Estado brasileiro, a Carta Magna de 1988 fortaleceu o pacto federativo. O artigo 18 confirma que “a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (SATO, 1993, p.9). Tal dispositivo associa-se ao processo de descentralização, vinculando a autonomização das distintas unidades subnacionais entre si, “conferindo aos estados e municípios ampla autonomia para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, despender e fiscalizar seus recursos, além de reformatar tributos e descentralizar receitas” (PNUD, 1996:57).

Em vários estudos¹³, tem-se destacado que a Constituição de 1988 descentralizou encargos, mas não recursos. Da mesma forma, não houve uma definição coerente e precisa das competências e atribuições dos distintos níveis de governo, principalmente nas ações referentes à área social. As consequências desse fato processaram-se na efetiva transferência da capacidade decisória e na

¹². Um exemplo desse fato encontra-se nos estudos de Arretche (1994) sobre a política habitacional do Estado de São Paulo.

¹³. Vide Draibe (1992); PNUD (1996); ABONG (1995); Arretche (1996); Serra (1994).

maior responsabilidade sobre a alocação do gasto social da União para Estados e municípios, mas não na eliminação da dependência dos governos subnacionais em relação aos recursos do governo federal¹⁴, que são transferidos pela União por mecanismos políticos de negociação, ou seja, com a ausência de garantias e de critérios claros para o repasse destes recursos¹⁵.

Cabe ressaltar que o processo de descentralização tem reafirmado a re-centralização do governo federal. Segundo Arretche (1996:51), ocorreu “um aparente paradoxo (do) processo de descentralização (...) o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) do governo central”. Indo de encontro a esse pensamento, Diniz (1985) diz que a descentralização no Brasil não resultou de uma política de Estado, reflexo da transição democrática “negociada” ou “transição pelo alto”, mas, sim, de um conjunto desorganizado, fragmentado e inorgânico de programas governamentais.

A inoperância de uma política sólida de descentralização, nitidamente definida no nível central, implica em um padrão diferenciado e heterogêneo em sua implementação. Como conseqüência, os interesses particulares e privados acabam por definir a redistribuição de recursos, de competências e atribuições entre os níveis de governo.

É nesse contexto que o processo de descentralização varia de acordo com as conjunturas políticas e ideológicas, com vínculos institucionais e clientelistas. Tais questões se refletem na evolução dos gastos públicos municipais (montantes, repasses, distribuição, destinações, etc.). Por isso, os estudos sobre os gastos no âmbito municipal expressam a dinâmica político-administrativa e também a correlação com a efetividade das políticas sociais. Do senso comum à prática política, o conceito de descentralização tem apresentado várias facetas que, dependendo da “matriz político-ideológica”, pode representar uma forma de gestão mais democrática.

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

¹⁵. PNUD (1996); ABONG (1995).

1.4 Sistema de Proteção Social

Segundo Almeida (1995), o sistema de proteção social no Brasil

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

Já na década de 80, abre-se uma nova agenda de reformas no Estado após o processo democrático que assola o país e com isso vem à tona a democratização do sistema de proteção social. Nesse momento histórico houve uma intensa luta social buscando destruir o Regime Militar e conquistar novas formas de proteção social. A organização sindical se estruturava e, junto com alguns partidos políticos progressistas, dava sustentação às mobilidades populares em defesa da cidadania e de um novo modelo administrativo de Estado.

Mas nesse momento o país estava mergulhado em oscilações econômicas e instabilidade política e financeira. Foi exatamente a redemocratização e a crise fiscal do Estado, com a transformação do sistema federativo, que propiciaram os novos dimensionamentos do sistema de proteção social brasileiro. Segundo Draibe (1991), com o fim do governo militar, o governo civil de 1985 começa a discutir um conjunto de normas, buscando democratizar o sistema de proteção social no país, e ainda, reforçar o sistema financeiro, alimentando a Constituição de 1988.

A Nova Constituição de 80 trouxe significativos avanços em relação ao sistema da proteção social no Brasil. As mudanças vieram em direção a um “deslocamento do modelo meritocrático-particularista para um modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país” (Draibe, 1992:62).

Houve uma expansão dos direitos sociais após a Constituição, uma maneira mais abrangente e igualitária de acesso ao sistema de proteção social e

com isso um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento do sistema de maneira geral. Mas deve-se salientar que muitos desses direitos garantidos pela nova Constituição não saíram do papel. A Carta Constitucional trouxe, também, alguns dilemas ainda não resolvidos, como assegurar o acesso igualitário ao sistema de proteção social. Isso porque, no caso brasileiro, onde os governos civis optaram por seguir o modelo privatizante dos serviços sociais, deixaram nas mãos da iniciativa privada serviços de cunho exclusivo do Estado, garantidos pela Constituição.

Nesse sentido, o Estado intervém com políticas seletivas, focalizando determinados programas em certos grupos da população mais pobre. Dessa maneira, o Estado se torna assistencialista e contribui para o aumento das desigualdades sociais. As alterações na dinâmica e na natureza dos fundos sociais, que ainda são os principais elementos de financiamento das políticas sociais, mostram-se ineficazes. Para o PNUD, as transformações ocorridas na sociedade brasileira nos últimos anos ainda não conseguiram alterar de maneira substancial o Sistema de Proteção Social brasileiro, que ainda é:

- Tendencialmente centralizado a nível federal, cabendo a estados e municípios basicamente o papel de executores, com pouca autonomia e reduzida possibilidade de formularem políticas sociais próprias mais adequadas à sua realidade local;
- Com clara privatização dos serviços sociais, como a saúde e a educação;
- Em algumas partes discriminatório e injusto, dado que o acesso aos benefícios e serviços, sobretudo os de elevado valor monetário, é diferenciado por nível de renda e/ou por inserção no mercado de trabalho, que acabam por transformar em critério de acessibilidade;
- Com marcadas distorções na sua forma de financiamento, com recursos provenientes basicamente de contribuições sociais, altamente vulneráveis a fragilidade da economia brasileira;
- Caracterizado por uma fragmentação institucional, compondo um somatório de políticas e programas sociais sobrepostos, comprometendo radicalmente sua eficiência e eficácia;
- Impermeável ao controle público, seja pelo alto grau de centralização, seja pela ausência de canais institucionalizados de participação social e de controle público, tornando-se o poder executivo o agente que formula, implementa e avalia suas próprias políticas. PNUD (1996:51).

1.5 A Descentralização na literatura

Em termos gerais, há três vertentes nas quais a descentralização pode se desenvolver: a) da administração direta para a indireta; b) entre níveis de governo; e c) do Estado para a sociedade civil (LOBO, 1988). Nos interessa as duas últimas vertentes da descentralização.

Outro modelo referente às relações intergovernamentais desdobra-se em duas dimensões: a descentralização financeira - via distribuição de receitas públicas - e a político-institucional - através de novos arranjos de competências governamentais. Tais arranjos da descentralização intergovernamental têm servido para nomear processos de realocação de funções e recursos correspondentes para instâncias subnacionais: de consolidação, quando recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas; ou de devolução, quando as funções são descontinuadas e, em conseqüência, também os recursos (ALMEIDA, 1994).

No entanto, cada um desses processos têm conseqüências diversas sobre as dimensões citadas. Experiências de consolidação podem ser observadas na descentralização financeira, nas quais os governos locais desempenham funções descentralizantes, que podem ser perfeitamente compatíveis ou não com um alto grau de ativismo e capacidade decisória do governo federal. Em outras palavras, o governo centraliza os recursos e descentraliza as funções, mas pode ou não descentralizar a competência na formulação das políticas. Já o processo de realocação e de devolução se relaciona com a descentralização político-institucional - supondo uma redefinição mais ampla do escopo de atuação das instâncias federais, uma vez que em ambos os processos são descentralizados as funções e os recursos, abrindo maior espaço para os governos subnacionais na formulação de políticas.

Na dimensão da “descentralização financeira”, será a redistribuição de recursos, que critérios redistributivos ela comporta ou não, e em que medida os mecanismos de repasse têm sua continuidade assegurada; em que instância da federação as políticas são formuladas e com quais critérios. Cabe salientar que a

simples redistribuição das receitas não assegura a efetividade do processo, pois as decisões reais podem ser tomadas em nível federal.

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

Na “descentralização intergovernamental” vale ressaltar que várias interpretações confundem *descentralização*¹⁶ com *desconcentração*¹⁷, referindo-se a esses dois termos como sinônimos. Nesse entendimento, *desconcentração* leva em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente, não alterando as estruturas de poder. Já a *descentralização* em contrapartida envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório e/ou de recursos, até então centralizado em poucas mãos.

Com isso, segundo Andrade (1996:5),

em termos mais amplos a descentralização deve, além de dotar de capacidade plena de gestão, o poder local, incluir a ampliação da base do sistema de tomada de decisões, e aproximar a função pública dos cidadãos. Ela tem sentido muito mais democratizante do que a simples transferência de competências, porque supõe também a distribuição do poder decisório entre o governo e a sociedade”.

Já a descentralização do Estado para a sociedade se desdobra em: a) transferência de funções do setor público para o setor privado; b) cooperação entre o setor público e a sociedade. O primeiro grupo representa a privatização das políticas sociais, com os bens e serviços da área social sendo transferidos integralmente para o setor privado que fica responsável pela sua oferta de tais

¹⁶. Para, ROFMAN, (1990:17) apud ANDRADE (1996), descentralização “implica reconhecer a outros organismos existentes, ou a serem criados, atribuições totais para desempenhar funções antes reservadas ao nível central, com plena autonomia jurídica, funcional e financeira”.

¹⁷. O termo aqui usado tem sentido de “transferência da capacidade decisória para organismos situados em escala inferior ao que outorga está faculdade, porém sem proporcionar ao ente receptor autonomia e poder para atuar” (idem).

serviços. O segundo grupo refere-se àqueles que propugnam uma articulação maior entre a sociedade e o Estado, através da cooperação mútua na prestação dos serviços públicos na área social. Seria o caso da participação de associação de moradores e outros agentes da sociedade na decisão, implementação e acompanhamento de programas governamentais na área social.

Para Lobo (1988), esse distinto tipo de descentralização aproxima-se bastante do segundo modelo com respeito à “descentralização financeira” e “político-institucional”, pois unindo-se essas duas vertentes da descentralização ocorre uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade, propiciando uma maior democratização do Estado na busca de maior justiça social. Em outras palavras, através dessas duas vertentes de descentralização, dependendo da “matriz político-ideológica”, existe a possibilidade de democratização das instituições do Estado, seja porque rompe com as estruturas que permitem a inserção de interesses corporativos e/ou clientelísticos no desenho e implementação das políticas sociais, seja porque propicia maior flexibilidade no acesso aos mecanismos decisórios, implicando em maior eficácia e efetividade dos programas governamentais.

Segundo Araújo (2000), a descentralização constitui-se num “processo de *transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores*”. Essa descentralização pode se dar de duas formas diferentes: *descentralização Estado-Estado*, em que o poder é passado da instância mais ampla para a mais reduzida e local; *descentralização Estado-sociedade*, na qual a responsabilidade sobre decisão e/ou execução de atividades é passada às mãos da sociedade civil.

Draibe (1993) destaca que a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos, já que aproxima os problemas à gestão. Argumenta-se, ainda, que, através da descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, ampliam-se as alternativas de produção e operação dos serviços organizados nas esferas municipais.

Mesmo com todas as arguições favoráveis aclamadas como um processo inovador, capaz de elevar os indivíduos à condição de verdadeiros cidadãos, percebemos que em grande parte dos casos a descentralização mostrou-se mais

uma transferência de responsabilidades executivas do que de poder decisório propriamente dito.

Mussóí (1999:19) faz uma observação crítica sobre essa questão:

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

Da definição de "desconcentração administrativa" até a discussão conceitual sobre formas de "descentralização político-administrativa" – "com variantes que defendem diferenciados graus de autonomia para a esfera local, - identificados ou não com mecanismos participativos, tem-se uma gama de definições a respeito dos sentidos e maneiras de descentralizar" (Castro, 1991:14).

Esses estudos apontam para um conceito de descentralização controverso, pois trazem à tona um conjunto de idéias imprecisas. Vista como um processo, a descentralização pode ter especificidades que variam de país para país, de município para município. Por isso, essa confusão conceitual é compreensível.

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

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

tem servido para nomear processos de realocação de funções e recursos correspondentes para instancias subnacionais.

Ao pesquisar a literatura sobre o tema “descentralização” podemos observar que as discussões sobre seu conceito não são sólidas, embora ofereçam muitas visões do que ele seja e de como se processa. Na prática, a discussão conceitual ainda vai longe.

1.6 O Federalismo no Brasil

Iniciaremos nossas arguições sobre o Federalismo no Brasil sem a pretensão de uma discussão teórica ou conceitual, pois a literatura, de modo geral, aponta para “um sistema baseado na distribuição territorial (...) de poder e autoridade entre instancias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera de ação” (Almeida, 1995:89).

No final do século XIX, período da República Velha (1889-1930), predominavam os interesses locais na condução da política nacional, com a chamada “política dos governadores”, em que as eleições presidenciais eram precedidas de acordos entre os Estados mais ricos, cujos representantes se alternavam no poder. A Constituição Republicana de 1891 adotou a estrutura federativa de governo, o que gerou uma abertura de espaço para a expansão de unidades subnacionais no território brasileiro.

Com essa constituição houve um distanciamento entre os níveis de governo. Segundo Souza (1999:9) “o sistema fiscal refletia o slogan republicano: centralização, secessão, descentralização, união”, o que permitiu ao país transformar-se em uma federação mais descentralizada. A autora ilustra tal fato ao apontar que

a participação das esferas subnacionais nos recursos públicos nacionais passou de 34% em 1907 para 49% em 1930, apesar dos recursos econômicos e financeiros serem canalizados para alguns poucos estados (...) a Federação nasceu sob a égide da desigualdade. (Souza, 1999:9)

Outro momento de grande centralização foi durante a ditadura instalada no Estado Novo (1937-1945), cuja resistência local era grande e os governadores eleitos foram substituídos por interventores federais. Já a Constituição de 1946, que reorganiza as instituições após o fim do Estado Novo, “também representa o ressurgimento do poder local. Estabelece, por exemplo, a repartição, com os estados, dos impostos federais sobre renda, energia elétrica, minerais e combustíveis” (Mendes, 1998).

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

As reformas institucionais implementadas durante o Regime Autoritário (1964-1984), combinada com a reforma fiscal de 1966, no Brasil, foram mais uma vez centralizadoras. Segundo Mendes (1998:18),

em vez de abafar o poder político local, como havia ocorrido no Império e no Estado Novo, o governo militar preferiu cooptar as elites políticas regionais, em especial aquelas dos estados mais pobres. Isso garantia maioria governista no Congresso, legitimava o regime e abafava os focos de resistência existente no centro-sul.

Para que essa estratégia fosse possível, o governo criou o sistema de transferências fiscais, por meio do qual passou a distribuir parte da arrecadação federal com base no inverso da renda per-capita estadual, o que favorecia as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e ainda ampliou a representação dessas regiões no Congresso Nacional.

A ampliação da representação desses Estados no Congresso começou a ser introduzida a partir de 1932 e tinha como objetivo “contrabalançar, a hegemonia de São Paulo e Minas Gerais na Federação Brasileira (...) essa super-representação tem importância para o amortecimento das clivagens regionais e para o funcionamento do federalismo”. (Souza, 1999:13). Para a autora, esse tipo de diferenciação em favor dos Estados mais frágeis economicamente, força o governo

central a colocar na agenda discussões sobre as desigualdades regionais. Mas a concentração de recursos fiscais nas mãos da União foi uma medida para diminuir a autonomia política e o poder dos governos estaduais, que passaram a serem eleitos de maneira indireta após 1966. Para Souza (1998:11):

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

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

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

Já o processo de abertura política no Brasil tomou um caminho oposto, pois houve um avanço em direção a descentralização e um expressivo aumento na autonomia dos Estados e municípios que teve como ápice a Constituição de 1988. Para Mendes (1998), o federalismo fiscal¹⁸, garantido pela Constituição de 1988, foi amplamente favorável às unidades subnacionais. Ele mostra que a receita disponível da União que em 1980 era de 69,2% caiu para 62,3% em 1988 e para 56,4% em

¹⁸. "O federalismo fiscal é a espinha dorsal do sistema...". (ALMEIDA, 1995:90).

1997. Já para os Estados, que em 1980 era 22,2%, aumentou para 26,9% em 1988 e para 27,5% em 1997. E, para os municípios, aumentou de 8,6% em 1980 para 10,8% em 1988 e posteriormente para 16,1% em 1997. Esse impacto foi aparentemente negativo para a União em relação aos outros entes federados,

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

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

O núcleo das mudanças, e das reações a elas, piorou a qualidade do sistema tributário brasileiro, provocada pelo aumento das contribuições sociais, que foi necessário para financiar os direitos ampliados pela Constituição. A União recuperou parte de sua parcela do bolo tributário, cuja recuperação foi canalizada basicamente para benefícios da seguridade social. Os municípios ampliaram seu envolvimento nas atividades em que a capacidade financeira da União foi diminuída, enquanto os Estados, que não conseguiram sustentar ganhos de arrecadação, não mostraram muita diferença com respeito à atuação em programas sociais.

De certa forma, no período desenha-se um novo padrão de intervenção, no qual o Governo Federal concentra sua atuação na área social em programas que

se voltam para a cobertura dos riscos associados ao desemprego, à velhice e à invalidez, exigindo um maior empenho de Estados e municípios no direcionamento de seus recursos para as atividades que visam a igualar as oportunidades de mobilidade social, mediante investimento no ensino básico, na saúde, na assistência social e na atenção aos grupos mais vulneráveis da população.

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

Dessa forma, de um lado estão os municípios que dispõem de condições mais favoráveis para gerar receita própria e reúnem um grande contingente populacional, mas não podem sozinho dar conta dos serviços demandados por sua população. A dependência de recursos provenientes de transferências não estimula o melhor uso das capacidades tributárias próprias pela grande maioria de municípios que dispõe de uma base econômica pouco desenvolvida. Como os critérios de rateio das transferências beneficiam os municípios pequenos, assim considerados pelo tamanho de sua população, o resultado da conjugação desses fatores é uma enorme assimetria na disponibilidade de recursos por habitante.

Segundo Rezende (1997), a diferença entre o maior e o menor valor, com respeito à receita municipal *per-capita*, é de mais de sete vezes. Como regra geral, o volume de recursos varia inversamente ao tamanho da população do município e sua importância econômica, em função da predominância das transferências na receita municipal na grande maioria das localidades de pequeno porte.

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

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

É importante dizer que as distorções acarretadas pela multiplicação de municípios, pós-constituição de 88, acontecem, de modo geral, em detrimento das porções mais pobres dos antigos municípios. Isso ocorre porque as iniciativas de emancipação têm duas motivações econômicas principais:

o aproveitamento de vantagens (decorrentes da localização do distrito que deseja emancipar-se) de atividades econômicas que geram uma fração expressiva do ICMS local; e o aproveitamento da possibilidade de administrar diretamente a parcela do FPM transferida ao município em função dos critérios de rateio estabelecidos em lei. (REZENDE, 1997:4).

Em ambos os casos, a população que permanece no município de origem é prejudicada na comparação dos recursos com que passam a contar para o atendimento de suas necessidades.

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

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

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

Com isso, o federalismo brasileiro está à mercê das forças políticas locais, inclusive nas decisões sobre a aplicação de recursos federais, e o comportamento dos líderes locais leva a disputas por projetos de interesses regionais, sem levar em conta uma estrutura federativa e um projeto nacional.

Sendo correto afirmar que em,

Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda, por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999:114),

Pode-se dizer, também, que esses mesmos Estados e municípios são reféns de persuasões políticas e econômicas, que, centralizadas em dimensões superiores, manipulam e interferem as decisões locais, deixando-os “à deriva” de tais acontecimentos.

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

1.7 Os Gastos Públicos

A literatura sobre gastos públicos nos revela a carência de mecanismos de controle e avaliação desses dispêndios. Segundo a ABONG (1995), “dos

recursos desembolsados somente uma pequena parcela chega aos cidadãos-usuários do serviço público”.

Por isso, faz-se necessário uma mudança de enfoque no desempenho das políticas sociais, pois o Estado torna-se mais público quando avalia e controla de maneira transparente seus recursos. Somente assim nossos representantes poderão agir com mais responsabilidade, eficiência e eficácia no que tange aos investimentos públicos. Sem um mecanismo de controle interno e externo sobre o Estado, a tangência que os recursos públicos fazem para chegar ao cidadão pode ser mais longa e difícil. É preciso, ainda, garantir que os recursos, além de chegarem ao cidadão, sejam distribuídos de forma igualitária, garantindo, assim, mais equidade no acesso da população aos serviços prestados pelo Estado.

Na visão de Arretche (1995:14), para que o Estado cumpra suas funções de acumulação e legitimação do capital, seus gastos deveriam estar assim divididos:

capital social - destinado a garantir a acumulação de capital, que se subdivide em investimento social, destinado a aumentar a produtividade dos trabalhadores e consumo social, destinados a rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho; *despesas sociais* - gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, a harmonia social e a legitimação.

O'Connor, apud Arretche (1995:14) argumenta que o orçamento estatal redistribui renda para a classe trabalhadora, visando a manter a harmonia política e social, expandir a produtividade e acelerar a acumulação de capital pelo setor privado.

O setor privado é o impulsionador do crescimento da economia; no interior do setor privado, o setor monopolista é setor chave. No entanto o setor monopolista não paga os custos do investimento social (gastos necessários ao aumento da produtividade), custos que são necessários a sua expansão. Logo, este gasto recai sobre o Estado. Ora, uma vez que os recursos utilizados pelo Estado para custear os investimentos sociais são arrecadados do conjunto da população, isto quer dizer que os investimentos necessários à expansão do setor monopolista são socializados via Estado.

Dessa maneira, o setor monopolista socializa cada vez mais os custos de produção.

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

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

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

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

A crise no financiamento das políticas sociais e a abertura política intensificaram a luta de vários segmentos sociais em favor de grupos que estavam à margem do modelo de desenvolvimento econômico adotado no país que era altamente centralizador.

Esse processo, somado à pressão social, frente à centralização financeira da União, trouxe mais bandeiras de lutas democráticas. Tais bandeiras eram defendidas por Governadores, Prefeitos (em grande parte interventores do poder central e, ainda hoje, na grande maioria dos municípios brasileiros, devido a pouca autonomia financeira ainda o são) e por alguns segmentos organizados, que ganharam novas dimensões e hoje são discutidas em todo o bojo da sociedade. “A equidade pressupõe que os recursos e programas sociais sejam administrados de forma a prover serviços a cada um, segundo as suas necessidades e financiá-los com recursos de cada um segundo as suas possibilidades” (Abong, 1995:13).

Cientes dos entraves federativos, das dificuldades impostas por uma descentralização de serviços não acompanhada por repasses financeiros compatíveis com as novas atribuições locais e das limitações do sistema de proteção social brasileiro, os governantes locais devem decidir sobre as prioridades no investimento dos recursos públicos que supram da melhor forma os problemas sociais.

É nesse sentido que nos próximos capítulos buscaremos respostas sobre a alocação dos gastos públicos. Mais precisamente, queremos saber se há

diferenças na decisão de investimentos quando grupos ideológicos distintos estão no poder. Os investimentos livres de vinculação serão nosso objeto de análise, partindo do nível de maior para o de menor agregação possível dentro da esfera pública.

CAPÍTULO II:

METODOLOGIA

“(…) os nossos conhecimentos começam pela experiência sensível, mas esta é mediatizada por conceitos, é organizada e estruturada por quadros categoriais próprios do nosso espírito”. (Kant)

Por entender que neste trabalho a metodologia tem um peso diferenciado na estrutura da tese e da mesma forma em relação a outras pesquisas da área, como foi destacado no Exame de Qualificação, vamos relatar todos os procedimentos adotados para a obtenção, organização e processamento dos dados. Com isso, buscamos dimensionar a pesquisa e não apenas pelos seus resultados. Da mesma forma, pretende-se facilitar a compreensão do tema e harmonizar o desenvolvimento do arcabouço do texto até as considerações finais.

2.1 A experiência metodológica da dissertação de mestrado

A metodologia que desenvolvemos começou a ser estruturada nas pesquisas realizadas junto ao Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas (NIPP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no final dos anos noventa. Ao utilizarmos os gastos públicos como instrumento de avaliação de gestão, percebemos que eles também poderiam ser usados como ferramentas indicativas de diferenças ideológicas dos partidos políticos no poder municipal. Assim, buscamos trabalhar com os dispêndios públicos nas funções de governo, os quais formaram a base de nossa dissertação de mestrado, defendida em 2002, no PPGSP/UFSC, com o título: *“Análise da Evolução dos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina na Década de 90: Um Perfil das Preferência Alocativas nas Funções de Governo”*.

Os resultados encontrados em nossa pesquisa de mestrado não foram significativos para corroborarem com nossa premissa inicial de que diferenças ideológicas interferiam na aplicação dos recursos públicos. Percebemos em nossas

conclusões que não seria possível afirmar de maneira categórica o que os dados mostravam porque estávamos trabalhando com todos os gastos das funções de governo, ou seja, não distinguimos os gastos vinculados ou tutelados dos gastos de livre aplicação do ente municipal.

Com isso, decidimos aprofundar e aprimorar nossa metodologia em busca de uma segurança maior para respondermos as nossas premissas. Nesse caso, nosso caminho foi utilizar somente os gastos cuja decisão de aplicação estava restrita ao titular do executivo. Assim, eliminaríamos os recursos engessados legalmente, como é o caso dos investimentos¹⁹ em saúde e educação, e estaríamos trabalhando somente com aqueles que o poder de decisão sobre onde e o quanto investir é estritamente do executivo. Com essa demanda, fomos ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC buscar esses dados.

2.2 O sinuoso canal entre governo e academia

A relação entre governo e academia, entre pesquisadores e seus objetos, quando se tratam de informações provenientes de instituições de controle interno e externo nunca foram fáceis. O controle social profetizado nos discursos políticos e hoje difundido no senso comum acadêmico ainda está à mercê de benesses pessoais.

A ingerência política de governantes nos órgãos de controle, tanto interno como externo, ainda é realidade inerente e legalizada em nosso país. Ao condicionar

¹⁹. O conceito que utilizamos neste trabalho está definido no anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001: investimentos são “Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”.

A mesma definição está na Lei n. 4320, de 17 de março de 1964, em seu capítulo III – Da Despesa, art. 12 § 4º “Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”.

a escolha de Conselheiros dos Tribunais de Contas às Assembléias Legislativas e aos Governos no poder, como é o caso da Constituição do Estado de Santa Catarina, que em seu inciso 2º do artigo 61 diz:

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos:

I - três pelo Governador do Estado, com a aprovação da Assembléia Legislativa, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Plenário, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - quatro pela Assembléia Legislativa.

Dessa forma pode constituir sobressaltos parciais à obtenção de dados relativos às suas áreas de atuação. A mudança estrutural nesses critérios constitucionais é de suma importância à preconização do controle social das administrações públicas. Órgãos de controle, interno ou externo, jamais podem ficar à mercê de demandas políticas ou fechados e individualizados sob a guarda e ao bem entender de um único servidor.

2.3 De quem são e para que servem os dados?

Com a volta do regime democrático no Brasil, em meados dos anos oitenta, que pôs fim a mais de vinte anos de regime militar, ampliaram-se os espaços para debates em torno do papel do Estado, suas competências, seu financiamento e seus gastos. Os orçamentos públicos tornaram-se mais transparentes possibilitando um maior controle por parte dos poderes legislativos e dos tribunais de contas.

A noção de cidadania avançou e a destinação dos gastos públicos passou a fazer parte da agenda da sociedade. Instituições como sindicatos, associações de classes e partidos políticos tornaram-se fiscais dos recursos públicos. Com isso, os estudos sobre receitas e despesas de governo tiveram um expressivo aumento, principalmente nas universidades. Esse movimento provocou uma maior cobertura e divulgação pela mídia e, conseqüentemente, mais informações à população sobre a destinação e a aplicação dos recursos públicos.

Como a Constituição Federal de 1988²⁰, em seu § 2º do artigo 74, e a Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989²¹, em seu § 2º do artigo 62, ampliaram as atribuições do Tribunal de Contas, deixando claro que qualquer cidadão tem o poder de denunciar irregularidades na gestão de recursos públicos, perante os Tribunais de Contas, as responsabilidades sociais sobre as gestões públicas também ficaram mais explicitadas.

Nesses termos o controle social sobre a gestão financeira do Estado passa a ser evidenciada através de estudos científicos, contribuindo, assim, para a democratização e a transparência do aparelho político-ideológico que compõe a estrutura administrativa do serviço público.

2.4 A obtenção dos dados: calvário e romaria

A informatização dos balanços dos municípios catarinenses e a obrigatoriedade constitucional, prevista na Seção IV, no artigo 113, inciso 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina²², de que estes dados sejam analisados pelo TCE/SC, nos auxiliou na sua coleta.

Se, por um lado, fomos favorecidos pela informatização, sem a necessidade de recorrermos a cada governo municipal, a burocracia do tribunal e a centralização das informações em um único servidor prejudicou nosso acesso aos dados. O papel dessa Instituição, descrito em seu sítio na Internet como sendo

²⁰. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

²¹. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

²². Seção IV: Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município - Art. 113 — A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, é exercida: I - pela Câmara Municipal, mediante controle externo; II - pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. § 1º — O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62.

fundamental “(...) para a gestão democrática dos recursos públicos, viabilizando a melhora dos resultados e a prestação de contas aos cidadãos, aos contribuintes”, ficam prejudicados pelas inferências pessoais de alguns servidores.

Nosso percurso até chegar às informações necessárias para o desenvolvimento de nossa pesquisa teve início em 2005, com o pedido, via ofício, desses dados ao TCE/SC. Ao entregarmos, em mãos, tal ofício para a chefia de gabinete da presidência desse tribunal, obtivemos a garantia de acesso livre aos dados. Fomos, então, apresentados ao Diretor da DIN (Diretoria de Informática), que controla todas as informações do TCE/SC. Essa diretoria que “coordena as ações de gestão da tecnologia no TCE, com o objetivo de agilizar e democratizar os processos de troca de informações inerentes as atividades de controle” (<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/composicao>) ficou responsável por nos passar todas as informações necessárias para o andamento de nossa pesquisa.

Em nosso segundo contato com o diretor da DIN, organizamos o cronograma e a formatação necessárias ao desenvolvimento do trabalho. Pelo combinado, receberíamos a cada ano os dados inerentes ao período anterior. Assim, no primeiro trimestre de 2006 teríamos à disposição os dados referentes ao ano de 2005 e assim sucessivamente.

Infelizmente, não foi isso o que aconteceu. Ao findar o primeiro prazo e não recebermos os dados conforme cronograma previamente agendado, começamos a cobrar o envio via *e-mail*, e depois por telefone, sempre tendo como resposta que no dia seguinte nos enviariam. As nossas cobranças que inicialmente eram mensais passaram a ser quinzenais, depois semanais até chegar ao ponto de visitas diárias ao TCE/SC. Mesmo assim, o tempo passou e só obtivemos a primeira parte dos dados em 2008 e a totalidade das informações somente em julho de 2009, devido a contatos pessoais com o Diretor da DPE (Diretoria de Planejamento e Projetos Especiais).

2.5 Enfim, os dados disponíveis

Com a obtenção da totalidade dos dados, necessários ao desenvolvimento de nossa pesquisa, fizemos uma primeira varredura nos arquivos visando a encontrar possíveis erros. Nesse momento, corrigimos os problemas verificados e passamos para a uniformização dos dados para começar nossos estudos. Devido à quantidade, que totalizava mais de quatrocentas mil linhas de informações em Planilhas do Excel, nossa primeira opção foi de tentar readequar a pesquisa de maneira a diminuir o volume de dados.

Resolvemos descartar, então, uma gestão municipal para que o estudo fosse viabilizado, embora inicialmente nosso objetivo fosse estudar duas gestões municipais, ou seja, dados referentes ao período de 2001 a 2008, o que se tornou impossível devido ao volume de informações. Diante disso, decidimos por analisar a gestão municipal 2005/2008 dos municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes. Com isso, o volume de informações caiu para pouco mais de sessenta e três mil linhas em Planilhas do Excel. Apesar de ainda um volume muito grande, com pequenas adequações seria possível alcançar nossos objetivos.

2.6 Os dados que recebemos

Os arquivos enviados pelo TCE/SC estavam dispostos em vinte colunas, com as seguintes informações: *nome do município; número de habitantes do município; unidade gestora; nome do credor; número do CIC do credor; tipo do empenho; número do empenho; data do empenho; valor do empenho; estorno; valor liquidado; valor pago²³; número da fonte dos recursos; nome da fonte de onde vieram os recursos; número da função de governo; nome da função de governo;*

²³. Nessa pesquisa trabalhamos somente com os valores pagos, cuja definição legal, presente na Lei n. 4320, diz que o “pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa”.

número da sub-função de governo; nome da sub-função de governo; nome do elemento; histórico do investimento.

Devido à capacidade limite das planilhas do Excel de 65.536 linhas, os arquivos estavam divididos em sete planilhas, separadas por ordem alfabética dos municípios. Assim, nosso desafio foi de organizar essas informações em uma única planilha.

Separamos os dados referentes aos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008. Essa primeira fase de organização foi feita de maneira “manual”, uma vez que as informações estavam dispostas através de empenhos no formato “dia/mês/ano”. Isso significa que, na mesma data e no mesmo município, poderíamos ter mais de cem empenhos registrados. O trabalho de separação dos dados nos consumiu aproximadamente três semanas. O passo seguinte foi a separação por mês, uma vez que os fatores de correções para os dados seriam mensais, usando como referência o décimo quinto dia do mês, conforme demonstraremos mais adiante. Essa outra fase demorou cerca de três semanas de trabalho. A próxima etapa foi a de separação por ano, que foi feita em duas semanas de trabalho.

Para melhorar nosso trabalho, descartamos informações que não seriam necessárias para o desenvolvimento da pesquisa. As colunas *unidade gestora; nome do credor; número do CIC do credor; tipo do empenho; número do empenho; valor do empenho; estorno; valor liquidado; número da fonte dos recursos; número da função de governo e número da subfunção de governo* foram eliminadas.

Após, acrescentamos as seguintes colunas: *orientação ideológica; partido do prefeito; partido do vice-prefeito; coligação* e, finalmente, a coluna *valores corrigidos*. Com isso, tínhamos a formatação ideal para nossos estudos.

2.7 Do cálculo dos fatores de correção para os valores dos investimentos nos municípios catarinenses selecionados

Neste trabalho utilizaremos a metodologia de correção de valores desenvolvida pela Divisão de Indicadores e Análises do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (DIA-TCE/SC). Esse modelo é específico

(...) para a determinação dos fatores de correção utilizados na indexação dos valores das receitas e despesas. Com esses fatores é possível fazer a correção dos valores, levando-se em consideração fluxo mensal de recursos recebidos e gastos por uma unidade gestora. (DIA-TCE/SC).

Para entendermos melhor, demonstraremos abaixo como foi calculado e utilizado o fator de correção para os valores dos empenhos provenientes dos municípios selecionados. A metodologia para o cálculo desses fatores está expressa no exemplo abaixo, referente ao ano de 2005.

Foram calculados índices *pro rata*²⁴ baseados na variação do IGP-DI²⁵ mensal de janeiro de 2005 a dezembro do mesmo ano. Os índices tiveram como base o dia 15 de cada mês "(...) devido ao fato de que a entrada e saída de recursos das unidades administrativas se dá no decorrer do mês, obviamente, parte no período anterior e outra parte no período posterior ao dia 15. Assim o dia 15, por ser mediano, é o que representa melhor esse fluxo de recursos".

O indicador utilizado para tal correção foi o IGP-DI (Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna) da FGV (Fundação Getúlio Vargas), por entender que reflete, de maneira precisa, a variação do poder aquisitivo desses recursos. E para o TCE/SC "(...) os governos Estadual e Federal fazem uso desse indexador em atualizações e análises de comportamento de fluxos financeiros".(DIA-TCE/SC).

Os índices "pro rata" foram calculados através da seguinte fórmula:

²⁴. *Pro rata* é uma cobrança proporcional "(...) que ocorre quando os serviços são contratados ou alterados no meio de um período". Disponível em: <http://wiki.locaweb.com.br/pt-br/Pro_rata>. Acesso em setembro de 2010.

²⁵. Calculado pela Fundação Getúlio Vargas (RJ), é composto pelo Índice de Preços por Atacado (IPA), com peso de 60%, pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) no Rio de Janeiro e em São Paulo, com participação de 30%, e pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC), com peso de 10%. O conceito de Disponibilidade Interna (DI) refere-se à produção nacional e às importações, excluindo as exportações. O IPA não tem regionalização. O IPC é calculado para as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, enquanto o INCC compreende informações de 19 capitais (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo, Aracaju, Vitória, Cuiabá e São Luís). Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?701989312>>. Acesso em setembro de 2010.

$$\text{"PRO RATA" para 15 dias} = \left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$$

No quadro 1, mostramos um exemplo da aplicação do "pro rata" na definição do Fator Mensal:

MÊS	IGP-DI	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	FATOR DE CORREÇÃO
Jan/05	0,33	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0106551
Fev/05	0,40	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0069796
Mar/05	0,99	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0000337
Abr/05	0,51	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	0,9925921
Mai/05	-0,25	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	0,9913106
Jun/05	-0,45	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	0,9947928
Jul/05	-0,40	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	0,9990388
Ago/05	-0,79	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0050206
Set/05	-0,13	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0096706
Out/05	0,63	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0071600
Nov/05	0,33	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0023498
Dez/05	0,07	$\left[\sqrt[30]{1 + (IGP_{di}/100)} \right]^{1,5}$	1,0003499

Quadro 1: *Pró Rata*

Com o fator de correção calculado, tivemos que separar todos os dados por mês e ano e aplicar os índices de correção correspondente para obtermos os valores atualizados fixados em junho de 2009.

Salientamos que essa metodologia utilizada para a correção dos dados foi desenvolvida visando a indexar os valores das receitas e despesas municipais, levando em consideração a variação do IGP-DI e, também, a variação do fluxo de recursos arrecadados e gastos pelas unidades durante todo o ano. Assim, “é importante considerar a variação desse fluxo de recursos, pois, como se constata, existem determinados meses em que a receita ou despesa aumenta consideravelmente em relação aos demais”. (DIA-TCE/SC).

Os autores citam o exemplo da arrecadação do IPTU, afirmando que

grande parte dos recursos arrecadados com esse tributo ocorre nos primeiros meses do ano. Isso faz com que haja um aumento da receita total, principalmente nas unidades em que a participação da receita de IPTU é elevada. Este fato advém de atos administrativos das unidades, concedendo descontos no valor deste tributo quando o pagamento é efetuado em parcela única. No caso da despesa, pode-se citar o pagamento do décimo terceiro salário, provocando a concentração da despesa com pessoal no mês de dezembro (DIA-TCE/SC).

Cabe ressaltar que, por meio dessa metodologia, as perdas são minimizadas, principalmente em períodos de inflação elevada, uma vez que a maior parte dos recursos se concentram nos últimos meses do ano.

O quadro 2 mostra todos os fatores de correção utilizados para a atualização dos dados. E, na seqüência, o quadro 3 apresenta os dados do IGP/DI da Fundação Getulio Vargas, mês a mês, utilizados para a atualização dos valores referentes aos investimentos dos municípios selecionados.

Fatores de Correção					
Data	2005	2006	2007	2008	2009

Janeiro	1,0106551	1,0342560	1,0766717	1,0857120	0,9893638
Fevereiro	1,0069796	1,0308620	1,0731309	1,0783304	0,9899580
Março	1,0000337	1,0334993	1,0707218	1,0725401	0,9947891
Abril	0,9925921	1,0357290	1,0687980	1,0628703	0,9987939
Mai	0,9913106	1,0336634	1,0671972	1,0471702	0,9976967
Junho	0,9947928	1,0282661	1,0649609	1,0277962	0,9983987
Julho	0,9990388	1,0239686	1,0616170	1,0125645	-
Agosto	1,0050206	1,0210084	1,0523697	1,0088600	-
Setembro	1,0096706	1,0177012	1,0390702	1,0089678	-
Outubro	1,0071600	1,0123903	1,0291922	1,0017120	-
Novembro	1,0023498	1,0054533	1,0200133	0,9959484	-
Dezembro	1,0003499	1,0012992	1,0073232	0,9977976	-

Fonte: DIA/TCE/SC

Quadro 2: Fatores de Correção

IGP/DI					
Data	2005	2006	2007	2008	2009
Janeiro	0,33	0,72	0,43	0,99	0,01
Fevereiro	0,4	-0,06	0,23	0,38	-0,13
Março	0,99	-0,45	0,22	0,7	-0,84
Abril	0,51	0,02	0,14	1,12	0,04
Mai	-0,25	0,38	0,16	1,88	0,18
Junho	-0,45	0,67	0,26	1,89	-0,32
Julho	-0,4	0,17	0,37	1,12	
Agosto	-0,79	0,41	1,39	-0,38	

Setembro	-0,13	0,24	1,17	0,36	
Outubro	0,63	0,81	0,75	1,09	
Novembro	0,33	0,57	1,05	0,07	
Dezembro	0,07	0,26	1,47	-0,44	

Fonte: IPEADATA

Quadro 3: IGP-DI

2.8 O modelo metodológico analítico

Todas as transformações estruturais advindas do processo de descentralização pós-88, no que se refere às obrigações legais dos governos, ainda não mostraram com clareza se há impactos distintos nas ações de governo quando diferentes ideologias partidárias estão no comando dos governos locais.

A conexão das estruturas administrativas do Estado, que sustentam as administrações municipais com os partidos políticos no poder, representa, em principio, vontades distintas dos eleitores e poderá nos dar uma visão precisa dos efeitos ideológicos na destinação dos recursos públicos.

Como salienta Arretche (2005:5),

Sabemos também que os municípios brasileiros têm suas decisões de gasto fortemente induzidas pela legislação federal. Com efeito, as teorias acima mencionadas -- tanto a da teoria econômica quanto as da teoria política - partilham do pressuposto de que o governo local tenha autonomia para tomar as decisões mais consistentes com as preferências de seus cidadãos. Tanto a expectativa da adequação das decisões sobre a produção de bens públicos às preferências de consumo dos cidadãos, quanto a teoria da responsividade dos eleitos com relação às demandas de seus eleitores, se assentam sobre a premissa de que o governo local seja dotado de autoridade sobre as áreas de política que sejam objeto da preferência dos cidadãos.

De fato, a autora tem razão, pois embora os entes federados, embora tenham uma autonomia política, não podemos dizer o mesmo em relação ao seu financiamento. A autonomia financeira está longe de ser uma realidade municipal brasileira. Com isso, a utopia de uma administração autônoma fica comprometida,

uma vez que a gestão está à mercê de negociações políticas²⁶. A independência administrativa só se materializa em sua plenitude com autonomia financeira total.

Ora, se os recursos aplicados nos municípios são vinculados a uma legislação específica que fixa percentuais de investimentos mínimos para determinadas áreas, como saúde e educação, como poderemos através de comparação dos gastos públicos construir afirmações sobre a influência ideológica na decisão do gasto?

Mais uma vez, Arretche nos mostra que,

Em 2003, a média de gasto dos municípios brasileiros com educação representou 28% do total do gasto orçamentário. Para a saúde, este percentual foi de 20%. Para as áreas de assistência e previdência, foi de 6% (Ribeiro, 2005). Portanto, os municípios brasileiros empregam em média cerca de 55% do total de seus desembolsos nestas áreas. **Estes percentuais são menos explicados por sua iniciativa autônoma e mais, por mandatos constitucionais** que os obrigam a gastar 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde. Mais que isto, para além dos percentuais de gasto nestas áreas de política, a Constituição e legislação específica definem mais detalhadamente modalidades previstas de gasto, tais como: serviços de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva; distribuição de remédios; 15% de gasto no ensino fundamental; percentual de gasto com salários de professores. Além disto, a legislação federal estabelece regras gerais para a política previdenciária municipal, definindo ainda o teto de gasto com pessoal ativo e inativo. Esta regulamentação – contida na Lei de Responsabilidade Fiscal – implica constrangimentos para a adoção de políticas que envolvam contratação de novos funcionários (Arretche, 2005, p.7). (Grifos do autor).

Esses assentamentos detalhados pela autora nos remetem a análises de trabalhos sobre gastos públicos²⁷, nos quais verificamos a dificuldade da separação entre os gastos gerais de um dado ente federado e seus gastos específicos. Uma vez que as despesas públicas são definidas levando em consideração suas receitas, e devido à **dificuldade metodológica, construir modelos que corroborassem, ou não, a tese de que partidos com ideologias distintas no poder municipal**

²⁶. Com raras exceções, alguns municípios maiores, mais ricos e com poder de barganha elevado conseguem financiamentos privados junto a organismos internacionais para implementarem políticas públicas em áreas específicas.

²⁷. Arretche (2005); Marques (2003); Rezende (1997), Santos (2006); Soares (1997); ABONG (1995); Clementino (1988); Rodrigues (2002), dentre outros.

investem de maneira diferente os recursos públicos foi o maior desafio da pesquisa.

Para atingir nosso objetivo, contatamos os técnicos do TCE/SC com a missão de utilizar somente dados referentes a investimentos livres de vinculação legal, ou seja, cuja decisão de onde gastar esses recursos fossem exclusivamente dos prefeitos.

Assim, dentre as Despesas de Capital, definidas no Capítulo III da Lei n. 4320/1964, nosso foco foi unicamente os **Investimentos**²⁸. Mas como fazer isso? A resposta, segundo os técnicos do TCE/SC, estava na análise dos empenhos²⁹, pois eles são descritos segundo suas receitas. Foi possível, assim, de separar os investimentos do restante dos gastos vinculados.

O quadro 4, abaixo, mostra, a título de exemplo, dados referentes ao ano de 2007. Temos, então, os valores totais dos gastos públicos da Função Educação e Cultura. Em outra coluna, apresentamos os valores com os quais trabalhamos na tese, referentes aos **investimentos** e, na última coluna, a proporção que os investimentos representam em relação aos gastos da função específica. Por esse demonstrativo, percebemos que a proporção para livre investimento de cada orientação ideológica, dentro da função, é muito pequena. Somente em um caso a proporção ultrapassou a casa dos 10% e a grande maioria ficou abaixo dos 5%.

²⁸. Salientamos que todos os dados são de INVESTIMENTOS. Quando falamos em gastos públicos ou em despesas, estamos nos referindo de maneira genérica, uma vez que investimento é uma espécie de despesa pública, ou seja, um gasto público. O conceito de Investimento também é definido no bojo dessa lei em seu § 4º: “Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”.

²⁹. Empenho, segundo o artigo 58 da Lei n. 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. O empenho será formalizado mediante a emissão de um documento denominado “Nota de Empenho”, no qual deve constar o nome do credor, a especificação do credor e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

Orientação Ideológica	Educação e Cultura	Investimentos	Proporção
Centro-Direita	62.954.491,75	2.187.918,36	3,48
Centro-Esquerda	52.897.914,07	2.734.354,64	5,17
Centro	599.860.325,78	33.606.910,4	5,60
Direita-Esquerda	39.235.432,46	1.378.034,19	3,51
Direita	328.232.119,74	8.322.430,72	2,54
Esquerda-Centro	89.898.166,16	4.689.054,85	5,22
Esquerda	23.825.927,51	2.960.135,66	12,42

Fonte: TCE/SC - Ano referência 2007- Organização do autor.

Quadro 4: Gastos Públicos na Função Educação e Cultura

Com essa proposta, construímos nosso modelo metodológico hierarquizado, mostrando primeiro os investimentos na forma mais agregada em direção ao menor nível de agregação possível. Para tanto, iniciamos com as Funções de Governo. O segundo passo foi sobre as Subfunções de Governo. Depois seguimos para os Elementos de cada uma dessas funções e subfunções e, finalmente, fizemos uma composição entre as subfunções com os elementos.

Ainda era possível, por meio dos dados, chegar à descrição não somente da área, ou da subárea, ou do elemento, mas do que foi feito com o recurso e para quem ele foi pago. Por exemplo, é possível saber que foi investindo um valor X na compra de dez latas de tintas da cor azul para pintar a sala de aula número 302 do Colégio Y. Há, inclusive, o nome e CNPJ da empresa que foi comprado tal material. Mas devido a não padronização das descrições e à quantidade de informações, não foi possível chegar a esse nível. A base de dados, porém, está pronta para futuros estudos qualitativos nessa ótica.

No quadro 5, apresentamos os dados totais dos investimentos de cada grupo ideológico, dos quais originaram-se as análises da tese, ou seja, esse quadro apresenta o nível de maior agregação e foi a partir desses dados que desencadeamos todo o processo de construção e análise da pesquisa.

Funções de Governo	Centro-Direita	Centro-Esquerda	Centro	Direita-Esquerda	Direita	Esquerda-Centro	Esquerda
Admin. e Planej.	2,92	3,93	7,98	1,58	8,72	6,23	2,03
Agricultura	0,67	0,01	0,26	0,22	0,74	0,26	7,00
Assist. e Prev.	1,81	1,57	1,64	0,18	1,33	0,26	3,74
Comunicações	0,02	-		-		0,07	-
Defesa Nacional	0,44	-	0,00	-		-	-
Desporto e Lazer	0,84	1,79	0,62	0,75	5,76	0,33	0,94
Dir. da Cidadania	0,00	0,06	0,00	-	0,19	0,00	-
Educação e Cultura	9,64	10,81	15,22	9,09	9,09	7,56	22,87
Encargos Especiais	-	-	0,15	-	0,03	-	0,36
Energia e Rec. Min.	0,36	-	0,18	0,05	0,21	-	-
Essencial à Justiça	0,00	-	0,00	-		0,00	-
Gestão Ambiental	0,07	0,50	0,26	0,04	0,74	0,23	0,16
Habitação e Urban.	42,27	28,95	45,47	72,20	25,81	22,33	39,96
Ind. Com. e Serv.	1,01	0,15	0,90	3,95	6,13	0,17	14,29
Judiciária	0,06	7,39	0,31	-	0,10	0,48	-
Legislativa	5,21	1,59	1,41	2,31	1,53	0,18	0,69
Null	1,82	4,12	2,09	0,24	0,81	-	-
Saúde e Sanea.	22,67	38,47	14,77	7,98	15,86	12,07	3,12
Segurança Pública	1,57	0,68	1,19	1,32	2,01	0,70	
Trabalho	0,07	-	0,41	-	0,42	0,04	-
Transporte	8,57	-	7,52	0,07	20,51	49,17	4,85

Fonte: TCE/SC - Cálculos, atualização e organização foram feitas pelo autor.

Quadro 5: Investimentos por Grupos Ideológicos

2.9 Das Funções de Governo

As Funções de Governo utilizadas em nossa pesquisa são aquelas definidas pela Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964³⁰, e suas atualizações³¹. Essas definições também estão disponíveis no TCE/SC. Para o correto entendimento de nossas análises faz-se necessária a retidão no entendimento do que é uma função de governo e suas definições.

Assim, uma *Função* é entendida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. (Portaria n. 42, publicada no Diário Oficial da União, em 15 de abril de 1999 - A nova sistemática para a elaboração do plano plurianual 2000/2003 e do orçamento programa para 2000).

A *Função Administração e Planejamento* corresponde ao nível máximo de agregação das ações, visando à tomada de decisão na administração pública, face aos objetivos nacionais. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A *Função Agricultura* corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, visando ao desenvolvimento da produção vegetal e animal, do abastecimento, da modernização da organização agrária e da preservação dos recursos naturais renováveis. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A *Função Assistência e Previdência* corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo ligados ao desenvolvimento social do homem, nos aspectos relacionados ao seu amparo e proteção. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

³⁰. A Lei n. 4320 regulamenta todas as contas públicas em nível federal, estadual e municipal.

³¹. Embora a partir de 2002 algumas funções foram separadas, como é o caso de Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, para efeito de nossa pesquisa, decidimos seguir a legislação anterior, que nos permitiu fazer o acompanhamento da gestão anterior e das alterações 2001/2004.

A Função Comunicações corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no tocante a comunicações postais e telecomunicações. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Defesa Nacional corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a garantia da segurança nacional. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Desporto e Lazer, que “corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo ligados ao desporto comunitário, ao desporto de rendimento e ao lazer”. (TCE/SC).

A Função Direitos da Cidadania corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, visando à custódia e à reintegração social, aos direitos individuais e à assistência aos povos indígenas (TCE/SC).

A Função Educação e Cultura corresponde ao nível máximo de agregação das ações do governo voltadas à formação intelectual, moral, social, cívica e profissional do homem, visando a sua preparação para o exercício consciente da cidadania, assim como, a sua habilitação para uma participação eficaz no processo de desenvolvimento econômico e social, à difusão e à preservação da cultura. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Encargos Especiais corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo ligados ao refinanciamento e serviços da dívida interna, da dívida externa, transferências e outros encargos especiais (TCE/SC).

A Função Energia e Recursos Minerais corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no tocante à exploração das fontes de energia e dos recursos minerais e hídricos. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Essencial à Justiça corresponde ao nível máximo de agregação das ações do governo visando à defesa da ordem jurídica e à representação judicial e extrajudicial (TCE/SC).

A Função Gestão Ambiental corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo que visam à preservação e conservação do meio ambiente (TCE/SC).

A Função Habitação e Urbanismo corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, visando a proporcionar melhores condições às concentrações urbanas e propiciar moradia à população. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Indústria, Comércio e Serviços corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no tocante ao desenvolvimento das atividades industriais, comerciais e da prestação de serviços. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Judiciária corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas com vistas à defesa do Estado, da ordem econômica e social, dos costumes, dos bens, da família, da pessoa, através do processo judiciário e com bases nas fontes do direito. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Legislativa corresponde ao nível máximo de agregação das ações com vistas à defesa do Estado, da ordem econômica e social, dos costumes, da família, das pessoas e dos bens, através do processo legislativo. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função NULL, neste caso, corresponde a investimentos que não foram possíveis de classificar em nenhuma das funções existentes.

A Função Saúde e Saneamento corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo que visam à melhoria do nível de saúde da população, bem como à preservação,

controle e uso adequado dos elementos naturais. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Segurança Pública corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a garantia da preservação da ordem pública (TCE/SC). (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Trabalho corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo, ligadas ao desenvolvimento sócio-econômico, nos aspectos relacionados com a força de trabalho e interesses profissionais do trabalhador. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

A Função Transporte corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo, que diz respeito à infraestrutura e ao emprego dos diversos meios de transporte. (Portaria n. 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89).

2.10 Das Subfunções de Governo³²

Da mesma forma que as funções de governo, as subfunções também são definidas pela mesma lei e representam “um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções”. (Manual de Despesa Nacional, 2008).

Também, pela mesma definição, as subfunções podem ser combinadas com funções distintas. Há ainda a

³². A classificação das Funções e Subfunções estão dispostas na Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999 – Publicado no Diário Oficial do Ministério do Orçamento e Gestão de 15/04/1999.

(...) possibilidade de matricialidade na conexão entre função e subfunção, ou seja, combinar uma função com qualquer subfunção. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental. A exceção à matricialidade encontra-se na função 28 – Encargos Especiais e suas subfunções típicas que só podem ser utilizadas conjugadas. (Manual de Despesa Nacional,2008)..

São elas:

- *Abastecimento; Ação Judiciária; Ação Legislativa; Administração de Concessões; Administração Financeira; Administração Geral; Administração de Receitas; Alimentação e Nutrição; Assistência à Criança e ao Adolescente; Assistência ao Idoso; Assistência ao Portador de Deficiência; Assistência Comunitária; Assistência Hospitalar e Ambulatorial; Atenção Básica; Comunicação Social; Controle Ambiental; Controle Interno; Controle Externo; Conservação de Energia; Defesa Civil; Defesa Sanitária Animal; Defesa da Ordem Jurídica; Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário; Desporto Comunitário; Desporto de Rendimento; Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia; Difusão Cultural; Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico; Direitos Individuais, Coletivos e Difusos; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Educação Infantil; Empregabilidade; Energia Elétrica; Ensino Fundamental; Ensino Profissional; Ensino Superior; Extensão Rural; Formação de Recursos Humanos; Fomento ao Trabalho; Habitação Urbana; Habitação Rural; Informação e Inteligência; Infraestrutura Urbana; Irrigação; Lazer; Normatização e Fiscalização; NULL; Ordenamento Territorial; Outros Encargos Especiais; Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico; Planejamento e Orçamento; Policiamento; Preservação e Conservação Ambiental; Previdência Básica; Previdência do Regime Estatutário; Produção Industrial; Promoção Comercial; Promoção Industrial; Promoção da Produção Animal; Promoção da Produção Vegetal; Proteção e Benefícios ao Trabalhador; Recuperação de Áreas Degradadas; Recursos Hídricos; Relação de Trabalho; Representação Judicial e Extrajudicial;*

Saneamento Básico Rural; Saneamento Básico Urbano; Serviços Urbanos; Suporte Profilático e Terapêutico; Tecnologia da Informatização; Transferências; Transporte Aéreo; Transporte Ferroviário; Transporte Hidroviário; Transporte Rodoviário; Transportes Coletivos Urbanos; Turismo; Vigilância Epidemiológica; Vigilância Sanitária.

2.11 Dos Elementos³³

“§ 3º **O elemento** de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins” (Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001).

2.12 Elementos de Despesa

Aposentadorias e Reformas: despesas com pagamentos de inativos civis, militares reformados e segurados do plano de benefícios da previdência social.

Pensões: despesas com pensionistas civis e militares; pensionistas do plano de benefícios da previdência social; pensões concedidas por lei específica ou por sentenças judiciais.

Contratação por Tempo Determinado: despesas com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com a Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e alterações posteriores, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso. Se a contratação se referir a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal a

³³. A Portaria Interministerial STN/SOF, de 4 de maio de 2001, publicada no Diário Oficial de 07/05/2005, com retificação no Diário Oficial de 05/06/2006, dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios e dá outras providências. Essa portaria conceitua cada um dos elementos da despesa.

despesa será classificada no grupo de despesa "1 - Pessoal e Encargos Sociais".

Outros Benefícios Previdenciários: despesas com outros benefícios do sistema previdenciário, exceto aposentadoria, reformas e pensões.

Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso: despesas decorrentes do cumprimento do art. 203, item V, da Constituição Federal.

Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência: despesas com os encargos da entidade patrocinadora no regime de previdência fechada para complementação de aposentadoria.

Outros Benefícios Assistenciais: despesas com Auxílio-Funeral, devido à família do servidor falecido na atividade, ou aposentado, ou a terceiro que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor; Auxílio-Reclusão, devido à família do servidor afastado por motivo de prisão; Auxílio-Natalidade, devido à servidora, cônjuge ou companheiro servidor público por motivo de nascimento de filho; Auxílio-Creche.

Salário-Família: benefício pecuniário devido aos dependentes econômicos do servidor estatutário. Não inclui os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, os quais são pagos à conta do plano de benefícios da previdência social.

Outros Benefícios de Natureza Social: despesas com abono PIS/PASEP e Seguro-Desemprego, em cumprimento aos §§ 3º e 4º do art. 239 da Constituição Federal.

Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil: despesas com: Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Representação Mensal; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicção Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Retribuição Básica (Vencimentos ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Adicional de Insalubridade; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Adicionais de Periculosidade; Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Férias Indenizadas (Férias

em dobro e abono pecuniário); Parcela Incorporada (ex-quinotos e ex-décimos); Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; Incentivo Funcional - Sanitarista; Gratificação de Direção Geral ou Direção (Magistério de 1º e 2º Graus); Gratificação de Função-Magistério Superior; Gratificação de Atendimento e Habilitação Previdenciários; Gratificação Especial de Localidade; Aviso Prévio Indenizado; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; Gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho; Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado; Gratificação de Natal; Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação aos Fiscais de Contribuições da Previdência e de Tributos Federais; Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Licença-Prêmio por assiduidade; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7º, item XVII, da Constituição); Indenização de Habilitação Policial; Gratificação de Habilitação Profissional; Abono Provisório; Gratificação de Atividade; pró-labore de Procuradores; Gratificação de Representação de Gabinete; e outras correlatas.

Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar: despesas com Soldo; Gratificação de Tempo de Serviço; Gratificação de Habilitação Militar; Gratificação de Compensação Orgânica (Raios X, imersão, mergulho, salto em pára-quedas e controle de tráfego aéreo); Gratificação de Atividade Militar; Gratificação de Condição Especial de Trabalho; Adicional de Férias; Adicional Natalino; e demais adicionais e indenizações regulares e eventuais, exceto diárias, previstos na estrutura remuneratória dos militares.

Obrigações Patronais: despesas com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência.

Diárias – Civil: cobertura de despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana, com o servidor público estatutário ou celetista que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.

Diárias – Militar: despesas decorrentes do deslocamento do militar da sede de sua unidade por motivo de serviço, destinadas à indenização das despesas de alimentação e pousada.

Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil: despesas relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra, substituições e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar: despesas eventuais, exceto diárias, devidas em virtude do exercício da atividade militar.

Auxílio Financeiro a Estudantes: despesa com ajuda financeira concedida pelo Estado a estudantes comprovadamente carentes, e concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizadas por pessoas físicas na condição de estudante, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Auxílio-Fardamento: despesas com o auxílio-fardamento, pago diretamente ao servidor ou militar.

Auxílio Financeiro a Pesquisadores: apoio financeiro concedido a pesquisadores, individual ou coletivamente, exceto na condição de estudante, no desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, nas suas mais diversas modalidades, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Juros sobre a Dívida por Contrato: despesas com juros referentes a operações de crédito efetivamente contratadas.

Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato: despesas com outros encargos da dívida pública contratada, tais como: taxas, comissões bancárias, prêmios, imposto de renda e outros encargos.

Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária: despesas com a remuneração real, devida pela aplicação de capital de terceiros em títulos públicos.

Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária: despesas com outros

encargos da dívida mobiliária, tais como: comissão, corretagem, seguro, etc.

Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita: despesas com o pagamento de encargos da dívida pública, inclusive de juros decorrentes de operações de crédito por antecipação da receita, conforme art. 165, § 8º, da Constituição.

Obrigações decorrentes de Política Monetária: despesas com a cobertura do resultado negativo do Banco Central do Brasil, como autoridade monetária, apurado em balanço, nos termos da legislação vigente.

Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares: despesas que a administração é compelida a realizar em decorrência da honra de avais, garantias, seguros, fianças e similares concedidos.

Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos: encargos decorrentes da remuneração de cotas de fundos autárquicos, à semelhança de dividendos, em razão dos resultados positivos desses fundos.

Material de Consumo: despesas com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições e outros materiais de uso não duradouro.

Material de Distribuição Gratuita: despesas com aquisição de materiais

para distribuição gratuita, tais como: prêmios e condecorações, medalhas, troféus, livros didáticos, medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.

Passagens e Despesas com Locomoção: despesas com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens e mudanças em objeto de serviço.

Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização: despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de despesa "1 - Pessoal e Encargos Sociais", em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº-101, de 2000. Quando a mão-de-obra envolver categorias funcionais em extinção a despesa será classificada nos mesmos elementos das demais despesas do contrato e no grupo de despesa "3 - Outras Despesas Correntes".

Serviços de Consultoria: despesas decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física: despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a ela e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Locação de Mão-de-Obra: despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.

Arrendamento Mercantil: despesas com a locação de equipamentos e bens móveis, com opção de compra ao final do contrato.

Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica: despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; pedágio; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; despesas miúdas de pronto pagamento; vale-transporte; vale-refeição; auxílio-creche (exceto indenização a servidor); software; habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres.

Contribuições: despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, bem como as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Auxílios: despesas destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Subvenções Sociais: cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei n. 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Equalização de Preços e Taxas: despesas para cobrir a diferença entre os preços de mercado e o custo de remissão de gêneros alimentícios ou outros bens, bem como a cobertura do diferencial entre níveis de encargos praticados em determinados financiamentos governamentais e os limites máximos admissíveis para efeito de equalização.

Auxílio-Alimentação: despesas com auxílio-alimentação pago em

pecúnia diretamente aos servidores públicos federais civis ativos ou empregados da Administração Pública direta e indireta, inclusive de caráter indenizatório.

Obrigações Tributárias e Contributivas: despesas decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas (Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, COFINS, PIS/PASEP, CPMF, etc.), exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificadas como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata esse elemento de despesa.

Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas: despesas com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explicita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Auxílio-Transporte: despesa com Auxílio-Transporte pago em pecúnia, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores e empregados, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, ou trabalho-trabalho nos casos de acumulação lícita de cargos ou empregos.

Obras e Instalações: despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

Equipamentos e Material Permanente: despesas com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; bandeiras, flâmulas e insígnias; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e

patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

Aquisição de Imóveis: despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras ou para sua pronta utilização.

Aquisição de Produtos para Revenda: despesas com a aquisição de bens destinados à venda futura.

Aquisição de Títulos de Crédito: despesas com a aquisição de títulos de crédito não representativos de quotas de capital de empresas.

Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado: despesas com a aquisição de ações ou quotas de qualquer tipo de sociedade, desde que tais títulos não representem constituição ou aumento de capital.

Constituição ou Aumento de Capital de Empresas: despesas com a constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social.

Concessão de Empréstimos e Financiamentos: concessão de qualquer empréstimo ou financiamento, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis.

Depósitos Compulsórios: depósitos compulsórios exigidos por legislação específica, ou determinados por decisão judicial.

Principal da Dívida Contratual Resgatado: despesas com a amortização efetiva do principal da dívida pública contratual, interna e externa.

Principal da Dívida Mobiliária Resgatado: despesas com a amortização efetiva do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, interna e externa.

Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada: despesas decorrentes da atualização do valor do principal da dívida contratual, interna e externa, efetivamente amortizado.

Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada: despesas decorrentes da atualização do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, efetivamente amortizado.

Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita: correção monetária da dívida decorrente de operação de crédito por antecipação de receita.

Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado: despesas com o refinanciamento do principal da dívida pública mobiliária, interna e externa, inclusive correção monetária ou cambial, com recursos provenientes da emissão de novos títulos da dívida pública mobiliária.

Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado: despesas com o refinanciamento do principal da dívida pública contratual, interna e externa, inclusive correção monetária ou cambial, com recursos provenientes da emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

Distribuição de Receitas: despesas decorrentes da entrega a outras esferas de governo de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, de competência do órgão transferidor, prevista na legislação vigente.

Sentenças Judiciais: despesas resultantes de:

a) pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100 e seus parágrafos da Constituição e no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT;

b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

c) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do § 3º do art. 100 da Constituição; e

d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de

Segurança e Medidas Cautelares, referentes a vantagens pecuniárias concedidas e ainda não incorporadas em caráter definitivo às remunerações dos beneficiários.

Despesas de Exercícios Anteriores: cumprimento do art. 37 da Lei n. 4.320, de 1964, que dispõe:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Indenizações e Restituições: despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive indenização de transporte, de moradia e ajuda de custo devidas aos militares, servidores e empregados civis e devolução de receitas quando não for possível efetuar essa restituição mediante a compensação com a receita correspondente.

Indenizações e Restituições Trabalhistas: despesas de natureza salarial resultantes do pagamento efetuado a servidores públicos civis e empregados de entidades integrantes da administração pública, em função da perda da condição de servidor ou empregado, inclusive pela participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente.

Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo: despesas com indenizações devidas aos servidores que se afastarem de seu local de trabalho, sem direito à percepção de diárias, para execução de trabalhos de campo, tais como os de campanha de combate e controle de endemias; marcação, inspeção e manutenção de marcos decisórios; topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais.

Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado: ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não dependentes e optar pela remuneração do cargo efetivo, nos termos das normas vigentes.

2.13 Dos municípios selecionados segundo seu número de habitantes

Nossa opção em trabalhar com os maiores municípios catarinenses, levando em consideração o tamanho de sua população, se justifica pela razão de que são os com maior capacidade de geração de recursos próprios. E os investimentos de livre iniciativa do executivo são em sua maioria provenientes dessas receitas. Dos atuais 293 municípios catarinenses, 25 tinham população superior a 50.000 habitantes, ou seja, somente 27%, aproximadamente, do total se encaixavam em nossos critérios. Mesmo representando somente menos de um terço do número de municípios do Estado, essas cidades representaram 56,04%, 56,32%, 55,81% e 55,60% da população catarinense nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, respectivamente³⁴.

Os dados referentes à população dos municípios selecionados foram obtidos junto ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas). Dessa maneira, podemos acompanhar os municípios ano a ano, levando em consideração sua mobilidade populacional, conforme o Quadro 6 abaixo.

Salientamos, mais uma vez, que nossa variável não é o município, mas, sim, o espectro ideológico no poder das cidades selecionadas. Por esse motivo somente, na forma de anexo, há uma caracterização do nosso ambiente de

³⁴. População total em Santa Catarina: ano de 2005 (5.866.568 habitantes); ano de 2006 (5.958.266 habitantes); ano de 2007 (5.866.252 habitantes); ano de 2008 (6.052.587 habitantes). Fonte: IBGE.

pesquisa. As informações constantes sobre os municípios formam um conjunto breve de cada um deles³⁵.

MUNICÍPIOS	2005	2006	2007	2008
Araranguá	61.263	62.442	57 119	59.134
Balneário Camboriú	94.222	97.954	94 344	99.493
Biguaçu	56.857	58.435	53 444	55.665
Blumenau (*)	292.998	298.603	292 972	296.151
Brusque	87.244	89.254	94 962	99.917
Caçador	71.192	72.606	67 556	70.088
Camboriú	51.243	53.004	53 388	56.315
Canoinhas	52.871	53.094	52 677	54.408
Chapecó	169.256	173.262	164 803	171.789
Concórdia	66.350	66.941	67 249	69.766
Criciúma (*)	185.519	188.233	185 506	187.018
Florianópolis (*)	396.778	406.564	396 723	402.346
Gaspar	53.180	54.396	52 428	54.687
Içara	55.237	56.423	54 107	56.360
Itajaí	164.950	168.088	163 218	169.927
Jaraguá do Sul	128.237	131.786	129 973	136.282

³⁵. Para mais informações sobre os municípios catarinenses vide: <http://www.sc.gov.br/conteudo/municipios/framsetmunicipios.htm>

Joinville (*)	487.045	496.051	487 003	492.101
Lages	166.732	168.384	161 583	166.983
Mafra	51.756	52.082	51 014	52.697
Navegantes³⁶	49.125	50.888	52 638	55.691
Palhoça	124.239	128.102	122 471	128.360
Rio do Sul	55.391	56.063	56 919	59.236
São Bento do Sul	74.903	76.604	72 548	75.543
São José (*)	196.907	201.103	196 887	199.280
Tubarão	94.292	95.339	92.569	95.855
Total	3.287.787	3.355.701	3.274.101	3.365.092

Fonte: IBGE: Estimativas das populações residentes, em 01/07/2005

Fonte: IBGE: Estimativas das populações residentes, em 01/07/2006

Fonte: IBGE: Contagem da População em 01/04/2007 e Estimativas da População(*)

Fonte: IBGE: Estimativas das populações residentes, em 01/07/2008

Quadro 6: Municípios/Número de Habitantes

³⁶ Embora no primeiro ano de estudo esse município não se encaixe em nossos critérios, decidimos mantê-lo, uma vez que nos outros três anos ele ultrapassou os 50.000 habitantes. No período estudado, o município de Laguna também ultrapassou esse limite populacional mínimo estabelecido, mas não o consideramos, pois somente em dois dos quatro anos, ele ultrapassou o limite da população.

2.14 Caracterização do ambiente de pesquisa (municípios selecionados³⁷)

Araranguá

■ **Características** - Uma das cidades mais prósperas do Estado, marcada por um verão quente e movimentado, Araranguá tem belas praias e um dos mais belos cenários da costa atlântica.

■ **Principais atividades econômicas** - A cidade destaca-se em vários setores: indústria, comércio, agropecuária e prestação de serviços. No verão, predomina o turismo. ■ **Colonização** - Açoriana e italiana. ■ **Principal etnia** - Italiana. ■ **Localização** - Extremo sul de Santa Catarina, a 210km de Florianópolis e 31km de Criciúma.

Balneário Camboriú

■ **Características** - Conhecida como Maravilha do Atlântico Sul, Balneário Camboriú tem a maior concentração urbana do litoral sul do Brasil no verão.

■ **Principais atividades econômicas** - A base da economia é o Turismo. ■ **Colonização** - Açoriana. ■ **Principal etnia** - Açoriana. ■ **Localização** - Litoral, a 81km de Florianópolis, 61km de Blumenau e 94km de Joinville.

Biguaçu

■ **Características** - De tímida colônia agrícola a importante polo industrial da Grande Florianópolis, Biguaçu guarda a história, a cultura e as tradições dos antepassados, além de belezas naturais e muito charme à beira-mar.

■ **Principais atividades econômicas** - Por causa da implantação do distrito industrial, a economia da cidade baseia-se principalmente na indústria e no

³⁷. As informações sobre os municípios constam no site do Governo do Estado de Santa Catarina.

comércio. ■ **Colonização** - Açoriana. ■ **Principal etnia** - Açoriana. ■ **Localização** - Grande Florianópolis.

Blumenau

■ **Características** - Com padrão de vida superior à média brasileira, Blumenau possui o dinamismo de um centro moderno, alta renda per capita e baixíssimos índices de analfabetismo e violência. É uma cidade moderna, que oferece boa infraestrutura turística com o tempero das tradições alemãs. ■ **Principais atividades econômicas** – Turismo, comércio e indústria, com destaque para a produção têxtil e de cristais. É conhecida, também, pela produção de cerâmicas, porcelanas, chocolates caseiros e instrumentos musicais. ■ **Colonização** - Alemã. ■ **Principais etnias** - Alemã e italiana. ■ **Localização** - Médio vale do Itajaí-Açu, a 50 Km do litoral.

Brusque

■ **Características** - Situada no Vale Europeu, Brusque é a Capital Catarinense do Turismo de Compras e um dos locais de visitação religiosa mais procurados do Estado.

■ **Principais atividades econômicas** - A indústria é a base da economia local, especialmente o setor têxtil e metal-mecânico, mas o comércio de vestuário, cama, mesa e banho, e o turismo religioso e de compras também se destacam na geração de renda da cidade. ■ **Colonização** - Alemã. ■ **Principais etnias** - Alemã, polonesa e italiana. ■ **Localização** - Vale do Itajaí-Mirim, a 40km de Blumenau e a 108km de Florianópolis.

Caçador

■ **Características** - Nascida da Guerra do Contestado, a cidade de Caçador é um importante polo cultural do meio-oeste catarinense.

■ **Principais atividades econômicas** - A economia de Caçador desenvolveu-se através da extração e industrialização da madeira e do

reflorestamento. A agricultura emerge como nova opção de geração de divisas, com destaque para os hortifrutigranjeiros. É considerada o maior produtor de tomates do sul do Brasil. ■ **Colonização** - Italiana. ■ **Principal etnia** - Italiana. ■ **Localização** - Meio-oeste catarinense, no Alto Vale do Rio do Peixe, a 400km de Florianópolis.

Camboriú

■ **Características** - Formações rochosas, rios, cachoeiras e cascatas de água cristalina fazem de Camboriú uma boa opção para o turismo ecológico e rural.

■ **Principais atividades econômicas** - Extrativismo de granito, agricultura, turismo e comércio. ■ **Colonização** – Açoriana. ■ **Principal etnia** - Açoriana. ■ **Localização** - Litoral Norte, a 65km de Florianópolis.

Canoinhas

■ **Características** - O clima de serra e as magníficas belezas naturais de Canoinhas são argumentos suficientes para uma visita.

■ **Principais atividades econômicas** - A erva-mate já foi o carro-chefe da economia da cidade, que depende basicamente da indústria e do comércio. A indústria é responsável pela maior parcela da movimentação econômica da cidade, mesmo que ligada ao campo. As principais indústrias são frigoríficas, madeireiras e beneficiadoras de erva-mate. ■ **Colonização** - A cidade foi colonizada por imigrantes alemães, ucranianos, italianos, poloneses e japoneses. ■ **Principais etnias** - Poloneses, ucranianos, alemães, italianos e japoneses. ■ **Localização** - Planalto-Norte, 70km de Mafra, 75 de Porto União e 365 km de Florianópolis.

Chapecó

■ **Características** - Polo agroindustrial do sul do Brasil e centro econômico, político e cultural do oeste do Estado, Chapecó tem prestígio internacional pela exportação de produtos alimentícios industrializados de natureza

animal. Suas grutas e sítios arqueológicos guardam muitas surpresas para os visitantes.

■ **Principais atividades econômicas** - A cidade tem fama internacional por ser grande exportadora de produtos alimentícios industrializados de natureza animal, ocupando lugar de destaque na economia catarinense. É também considerada a Capital Latino-Americana de Produção de Aves e Centro Brasileiro de Pesquisas Agropecuárias. ■ **Colonização** - Italiana. ■ **Principais etnias** - Italiana, alemã e polonesa. ■ **Localização** - Oeste catarinense, a 630km de Florianópolis.

Concórdia

■ **Características** - Na Rota das Águas do Alto Uruguai, a cidade de Concórdia aproveita o lago da hidroelétrica de Itá para consolidar-se como um dos principais polos turísticos do oeste.

■ **Principais atividades econômicas** - Agroindústria. ■ **Colonização** - Italiana, alemã, polonesa e cabocla. ■ **Principais etnias** - Italiana e alemã. ■ **Localização** - Meio-oeste do Estado, a 480km de Florianópolis.

Criciúma

■ **Características** - Maior produtor nacional e segundo maior produtor mundial de pisos e azulejos, Criciúma é rica em cultura e recursos naturais. É também o terceiro maior polo nacional na produção de jeans e o maior polo estadual do setor de confecções.

■ **Principais atividades econômicas** - O carro-chefe da economia de Criciúma é o setor cerâmico, mas também é forte a indústria da moda e do vestuário, de plásticos descartáveis, de tintas e de vernizes. ■ **Colonização** - Italiana, alemã, polonesa, portuguesa e africana. ■ **Principais etnias** - Italiana, alemã, polonesa, portuguesa e africana. ■ **Localização** - Extremo sul, a 200km de Florianópolis.

Florianópolis

■ **Características** - A capital do Estado é moderna e cosmopolita, onde o novo e o antigo convivem harmoniosamente, quer nos balneários agitados, quer nas pacatas vilas de pescadores. Tem mais de 100 praias, inúmeros parques, reservas naturais, praças, lagoas, dunas e história.

■ **Principais atividades econômicas** - Turismo e comércio. ■ **Colonização** - Açoriana. ■ **Principal etnia** - Açoriana. ■ **Localização** - Litoral.

Gaspar

■ **Características** - Próxima a grandes centros têxteis do país, como Blumenau e Brusque, Gaspar implantou suas próprias malharias e pequenas fábricas.

■ **Principais atividades econômicas** - A indústria é a principal fonte de economia do município, seguida do comércio e da agricultura, na qual se destaca a cultura do arroz. O turismo de Gaspar tem crescido muito, especialmente com a criação de hotéis-fazenda, pousadas e parques aquáticos. ■ **Colonização** - Alemã, italiana e açoriana. ■ **Principais etnias** - Alemã, italiana, açoriana e africana. ■ **Localização** - Vale do Itajaí, a 15km de Blumenau, 28km de Brusque, 46km de Itajaí e 120km de Florianópolis.

Içara

■ **Características** - Praia, lagoas, plataforma de pesca. Içara tem algumas das maiores atrações do sul do Estado.

■ **Principais atividades econômicas** - Içara dedica-se especialmente à apicultura – é a maior produtora de mel do Brasil – e ao cultivo do fumo, principal produto do município. Também são importantes a indústria e o comércio, além do turismo. É o maior produtor de descartáveis plásticos da América Latina. ■ **Colonização** - Italiana. ■ **Principal etnia** - Italiana. ■ **Localização** - Sul do Estado, a 5km de Criciúma e a 182km de Florianópolis.

Itajaí

■ **Características** - Sede do maior porto pesqueiro do país, da segunda maior universidade do Estado e do único píer exclusivamente turístico do Brasil, Itajaí tem belas praias, muita natureza e é uma das 120 maiores cidades de Santa Catarina - sem perder o encanto de lugarejo tranquilo do interior.

■ **Principais atividades econômicas** - A economia é sustentada pelo tripé porto, comércio atacadista de combustível e pesca, mas o setor de produção industrial também exerce importante papel na arrecadação do município, bem como a comercialização de gêneros alimentícios. ■ **Colonização** - Alemã e açoriana. ■ **Principais etnias** - Alemã e açoriana. ■ **Localização** - Vale do Itajaí, a 91km de Florianópolis.

Jaraguá do Sul

■ **Características** - Grande produtor de malhas e sede de importantes indústrias metal-mecânicas, Jaraguá do Sul também é rica em cultura e belezas naturais. É sede de uma das únicas fábricas de parapente do mundo.

■ **Principais atividades econômicas** - Jaraguá do Sul é um dos principais parques fabris de Santa Catarina, com sólida economia baseada na indústria. Produz malhas, confecções, chapéus, gêneros alimentícios, motores elétricos, geradores, máquinas, componentes eletroeletrônicos de informática e parapentes. ■ **Colonização** - Alemã, italiana, húngara, polonesa e africana. ■ **Principais etnias** - Alemã, italiana e húngara. ■ **Localização** - Região norte, no Caminho dos Príncipes, a 40km de Joinville e a 182km de Florianópolis.

Joinville

■ **Características** - Maior cidade de Santa Catarina, tem em seus limites as sedes de gigantes da economia nacional que garantem força industrial, além de atrair mão-de-obra qualificada.

■ **Principais atividades econômicas** - A base da economia de Joinville é a indústria, seguida pelo comércio e turismo de eventos. ■ **Colonização** - Alemã,

suíça e norueguesa. ■ **Principais etnias** - Alemã, suíça e norueguesa. ■ **Localização** - Nordeste do Estado, a 180km de Florianópolis.

Lages

■ **Características** - As virtudes do homem serrano se manifestam nas festas, artesanato, folclore regionalista e danças, nas músicas e na comida típica campeira de Lages.

■ **Principais atividades econômicas** - Turismo, agricultura e pecuária. ■ **Colonização** - Italiana, portuguesa, espanhola e alemã. ■ **Principais etnias** - Italiana e alemã. ■ **Localização** - Planalto Serrano, a 223km de Florianópolis.

Mafra

■ **Características** - Colonizada por diversos povos, Mafra mantém vivas as tradições dos seus antepassados, transformando-se em polo de riqueza e diversidade cultural no Planalto Norte.

■ **Principais atividades econômicas** - Agropecuária e indústria. ■ **Colonização** - Alemã, polonesa, tcheca e ucraniana. ■ **Principais etnias** - Alemã, polonesa, tcheca e ucraniana. ■ **Localização** - No Planalto Norte, a 310km de Florianópolis.

Navegantes

■ **Características** - Voltada para o mar, a cidade de Navegantes é sede de uma das maiores festas do Estado: a de Nossa Senhora dos Navegantes, padroeirados pescadores do sul do Brasil.

■ **Principais atividades econômicas** - Destaque para as várias indústrias de pescado. Navegantes é o terceiro maior centro pesqueiro da América Latina, o primeiro do País e sedia a maior empresa brasileira de pescado, a FEMEPE. O município conta com 40 estaleiros grandes e pequenos e já foi o segundo maior parque de construção naval do Brasil. ■ **Colonização** - Açoriana. ■ **Principal etnia** - Açoriana. ■ **Localização** - Vale do Itajaí, a 92km de Florianópolis.

Palhoça

■ **Características** - As praias da Pinheira e do Sonho, a Guarda do Embaú, a Enseada do Brito e o Parque da Serra do Tabuleiro são apenas alguns dos atrativos dessa tímida e bela cidade, miscelânea de costumes, festas e etnias.

■ **Principais atividades econômicas** - Agricultura e pesca. A cidade é grande produtora de mariscos, ostras e camarões, além de ser um dos maiores polos e criação de escargots do Brasil. Destaca-se também a produção moveleira e o intenso comércio. ■ **Colonização** - Açoriana. ■ **Principais etnias** - Açoriana, italiana, alemã e africana. ■ **Localização** - Litoral, na Grande Florianópolis.

Rio do Sul

■ **Características** - Situada no Alto Vale do Itajaí, Rio do Sul integra a Rota das Compras, recebendo milhares de turistas nos centros de venda das inúmeras fábricas da cidade.

■ **Principais atividades econômicas** - A economia de Rio do Sul é bastante diversificada, com indústrias de manufaturados de madeira, vestuário em jeans e malha, produtos metal-mecânicos, eletrônicos e alimentícios, entre outros. ■ **Colonização** - Alemã e italiana. ■ **Principais etnias** - Alemã e italiana. ■ **Localização** - Vale do Itajaí, a 186km de Florianópolis.

São Bento do Sul

■ **Características** - Cidade dos móveis e da música, São Bento do Sul promove diversos eventos musicais em sua praça central, especialmente no verão.

■ **Principais atividades econômicas** - São Bento do Sul tem a base de sua economia nas 628 indústrias instaladas no município, destacando-se o setor moveleiro. É o maior parque fabril do Estado na área, com 183 fabricantes de móveis. Outros setores industriais, como louças, cerâmicas e plásticos, também merecem destaque. ■ **Colonização** - Alemã e polonesa. ■ **Principais etnias** - Alemã e polonesa. ■ **Localização** - Planalto Norte do Estado, a 80km de Joinville e 259km de Florianópolis.

São José

■ **Características** - O patrimônio histórico fica no centro da cidade, mas é no bairro Kobrasol que está a efervescência do município vizinho à Capital.

■ **Principais atividades econômicas** - Indústria e comércio. Grande parte do parque industrial de São José situa-se às margens da BR-101. ■ **Colonização** - Açoriana. ■ **Principal etnia** - Açoriana. ■ **Localização** - Na Grande Florianópolis, às margens da BR-101. Faz divisa com a Capital.

Tubarão

■ **Características** - Entre a serra e o mar, Tubarão encanta por suas belezas. Dotada de ótima infraestrutura urbana, seu potencial turístico concentra-se nas águas termais, canalizadas para confortáveis complexos hoteleiros.

■ **Principais atividades econômicas** - Tubarão destaca-se na pecuária e na agricultura. É o segundo centro comercial do sul do Estado, principalmente na área de cerâmica. Destaque também para o turismo, centrado em suas estâncias hidrominerais. ■ **Colonização** - Italiana, alemã e açoriana. ■ **Principais etnias** - Italiana, alemã e açoriana. ■ **Localização** - No sul do Estado, a 66km de Criciúma e 133km de Florianópolis.

2.15 Eleições Municipais de 2004: a orientação ideológica dos governos eleitos

De maneira geral, pode-se dizer que as bases filosóficas que caracterizaram os partidos políticos brasileiros vieram de matrizes ideológicas: do liberalismo dos partidos conservadores ao socialismo científico dos progressistas. Essas vertentes formaram os pilares que dão sustentação às ações partidárias.

Dentre as correntes polares antagônicas, formou-se uma terceira que absorveu tanto do liberalismo como do socialismo científico, construindo uma base

filosófica confusa ou, para usar um conceito de Bauman, uma sociedade dinâmica e líquida³⁸.

Embora consideremos as coligações partidárias nas eleições de 2004, não faremos uma análise da concepção ideológica da aliança vencedora, mas, sim, dos partidos do prefeito e do vice-prefeito eleitos. Não faz sentido discutirmos tais coligações uma vez que nossa preocupação repousa sobre a execução orçamentária ou, para sermos mais pontuais, na **decisão de investimentos do executivo**. Outro fator que fundamenta essa posição está no fato de que há um consenso literário³⁹ de que as coligações, em geral, têm como objetivo “(...) ampliar as chances eleitorais dos partidos, e de que a decisão estratégica sobre as coligações é tomada com base no cálculo de custos e benefícios eleitorais”. (Carreirão, 2006:140).

Mesmo assim, frisamos que o “grau de coerência ideológica”⁴⁰ das coligações nos vinte e cinco municípios selecionados para nosso estudo, com exceção de dois municípios onde não houve coligação, pode ser apontada como tendo uma “coerência ideológica fraca”.

Os dados sobre as eleições municipais, com os respectivos partidos políticos no poder, foram obtidos junto ao Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SC. O período pesquisado é referente à gestão 2005/2008. O quadro 7 mostra os municípios, o partido do prefeito e do vice-prefeito eleitos, suas coligações e a orientação ideológica da administração municipal. Nossa opção por conceituar a gestão ideológica a partir do partido dos mandatários do executivo vai de encontro com o pensamento de Kerbauy. Para a autora,

³⁸. Bauman em “Modernidade Líquida” mostra que houve uma transformação na sociedade atual que veio de algo pesado, sólido para uma geração leve e líquida.

³⁹. Vide, Nicolau (1994); Figueiredo (1994) e Lima (1983).

⁴⁰. A coerência ideológica é definida por Carreirão como: a) **Forte**: quando a coligação se dá apenas entre partidos situados em um mesmo “campo” do espectro político – esquerda, centro ou direita; **Médio**: quando a coligação envolve partidos de centro com partidos de esquerda ou com partidos de direita; **Fraco**: quando a coligação envolver partidos de polos extremos (direita e esquerda).

A implementação de políticas públicas está na percepção de prefeitos e presidentes de Câmaras, majoritariamente, nas mãos do executivo, que é o responsável não apenas pelo orçamento anual, como também pelo plano plurianual de investimentos, pela lei de diretrizes orçamentárias e pelo plano de governo e que, portanto tem um papel institucional forte. O legislativo, assim como as secretarias municipais e os conselhos municipais são atores coadjuvantes neste processo devido ao poder de agenda do executivo e a possibilidade de controle do processo legislativo. (Kerbauy 2002:5)

A orientação ideológica conceituada foi definida sempre levando em consideração os partidos políticos que o prefeito e o vice-prefeito ocupam, ou ocupavam, no momento da eleição. As definições de Direita, Centro e Esquerda podem ser aprofundadas em outras literaturas⁴¹.

Nossa opção em trabalhar com os grupos ideológicos e não com os municípios isolados está na compreensão e na tese literária de que existem partidos ideologicamente distintos. Ora, se entendemos que de fato existe uma ideologia de esquerda, assim como uma de direita e uma de centro, logicamente elas estariam refletidas nas administrações ideológicas correspondentes, independentemente dos partidos que se encontram no poder, sendo eles do mesmo espectro ideológico. Caso contrário, estaríamos falando, a título de exemplo, em ideologia petista (no caso do PT), ideologia do pepebista (no caso do PP) ou ideologia pmdebista (no caso do PMDB), ou mesmo de personalismos partidários. Não desconhecemos a existência de tais espectros, muito pelo contrário. Mas o que buscamos na pesquisa é corroborar, ou não, a teoria que classificam os partidos em distintas ideologias.

Assim, neste trabalho, quando nos referirmos a gestões administrativas, estaremos utilizando os seguintes conceitos/classificações:

Centro-Direita: quando o prefeito pertence a um partido de centro e o vice a um partido de direita;

⁴¹. Melo (2000); Kinzo (1990) Figueiredo e Limongi (1999); Fernandes (1995) dentre outros consideram de maneira geral: PT, PDT, PSB, PC do B, PPS e PV como partidos de esquerda; PMDB e PSDB como partidos de centro e PFL, PP (PPB, PPR), PTB e PL como partidos de direita. Outros partidos que aparecem somente nas coligações não serão qualificados neste estudo, uma vez que não farão parte de nossos conceitos.

Centro-Esquerda: quando o prefeito pertence a um partido de centro e o vice a um de esquerda;

Centro: quando prefeito e vice pertencem ao mesmo campo político-ideológico, independentemente da sigla partidária;

Direita-Esquerda: quando o prefeito pertence a um partido de direita e o vice a um de esquerda;

Direita: quando prefeito e vice pertencem ao mesmo campo político-ideológico, independentemente da sigla partidária;

*Direita-Centro*⁴²: quando o prefeito pertence a um partido de direita e o vice a um partido de centro;

Esquerda: quando prefeito e vice pertencem ao mesmo campo político-ideológico, independentemente da sigla partidária;

Esquerda-Centro: quando o prefeito pertence a um partido de esquerda e o vice a um partido de centro;

*Esquerda-Direita*⁴³: quando o prefeito pertence a um partido de esquerda e o vice a um de direita;

Municípios	Orientação Ideológica	Partido do Prefeito	Partido do Vice-Prefeito	Coligação
Araranguá	Direita-Esquerda	PP	PPS	PP/PPS
Balneário Camboriú	Centro-Esquerda	PSDB	PDT	PDT/PFL/PHS/PL/PRTB/PSC/PSDB/PV
Biguaçu	Centro	PMDB	PMDB	PMDB/PPS
Blumenau	Direita	PFL	PFL	PFL/PHS/PP/PRTB/PSL/PT do B/PTC/PTN
Brusque	Direita-Esquerda	PFL	PDT	PDT/PFL/PMN/PRTB/PSL/PV
Caçador	Centro-Direita	PSDB	PP	PFL/PL/PP/PSDB

⁴². Essa configuração ideológica não esteve no poder dos municípios selecionados no período de estudo.

⁴³. Essa configuração ideológica não esteve no poder dos municípios selecionados no período de estudo.

Camboriú	Centro	PSDB	PSDB	PDT/PSC/PSDB
Canoinhas	Centro	PMDB	PSDB	PL/PMDB/PMN/PPS/PRP/ PSB/PSDB
Chapecó	Direita	PFL	PP	PFL/PP/PPS/PSDC/PTB/PV
Concórdia	Esquerda	PT	PT	PDT/PL/PPS/PSB/PT/PTB/PV
Criciúma	Centro	PMDB	PMDB	PL/PMDB/PPS/PSC
Florianópolis	Centro	PSDB	PSDB	PMN / PSDB
Gaspar	Centro	PMDB	PP	PDT/PL/PMDB/PP/PSDB/PTB
Içara	Direita	PP	PP	PFL/PP/PPS
Itajaí	Esquerda- Centro	PT	PMDB	PCdoB/PDT/PHS/PL/PMDB/ PMN/PSC/PSDC/PT/PV
Jaraguá do Sul	Direita	PL	PTB	PDT/PL/PPS/PTB
Joinville	Centro	PSDB	PMDB	PSDB/PMDB
Lages	Direita	PFL	PFL	PFL
Mafra	Direita	PTB	PFL	PFL
Navegantes	Centro	PMDB	PMDB	PMDB/PPS/PSB/PV
Palhoça	Centro	PMDB	PMDB	PFL/PL/PMDB/PPS/PTN/PV
Rio do Sul	Direita	PP	PFL	PDT/PFL/PL/PP/PPS/PSC/ PSDB/PTB/PTN
São Bento do Sul	Centro	PMDB	PMDB	PMDB/PSB
São José	Centro	PSDB	PMDB	PMDB/PSDB/PTB/PTN
Tubarão	Centro-Direita	PSDB	PP	PDT/PFL/PP/PSB/PSDB/PTC

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina: dados referentes às eleições de 2004

Quadro 7: Municípios/Orientações Ideológicas

2.15 Uma base de dados inédita

Podemos afirmar, assim, que construímos uma base de dados inédita, e que será de grande importância para futuros estudos acadêmicos sobre os municípios catarinenses. A disposição das informações gerais nos permite fazer pesquisas comparadas de todos os municípios de Santa Catarina cuja população é superior a cinquenta mil habitantes nos últimos oito anos.

Com a garantia de alimentação dessa base pelo TCE/SC, a cada ano será possível compararmos e acompanharmos os investimentos de cada gestão administrativa desses municípios. Em nossa concepção, a gama de possibilidades de pesquisas a partir dessa base é enorme, praticamente infinita, quando alimentada e atualizada regularmente.

2.16 Dos gráficos

Visando a uma melhor compreensão e visualização das informações os gráficos foram definidos de maneira uniforme durante toda a tese. Ao padronizarmos as cores das colunas, será possível obter de maneira mais fácil a comparação e as alusões desejadas.

Salientamos, também, que desconsideraremos, no corpo da tese, os gráficos cujo percentual foi pouco representativo e nos quais somente uma ou duas orientações ideológicas distintas fizeram investimentos. Esses gráficos estarão na forma de anexo ao final da tese.

Em cada gráfico estarão presentes os percentuais totais que representam cada Função de Governo, cada Subfunção e cada Elemento de despesa da seguinte forma:

- a primeira coluna, de cada grupo ideológico (em azul), será sempre o percentual do investimento que ela representa no conjunto de todas as funções/subfunções/elementos;
- a segunda coluna, de cada grupo ideológico, representa o percentual de investimento naquela função/subfunção/elemento, no primeiro ano de governo;
- a terceira coluna, de cada grupo ideológico, representa o percentual de investimentos naquela função/subfunção/elemento do segundo ano de governo;

- a quarta coluna, de cada grupo ideológico, representa o percentual de investimentos naquela função/subfunção/elemento do terceiro ano de governo;
- a quinta coluna, de cada grupo ideológico, representa o percentual de investimentos naquela função/subfunção/elemento do último ano de governo;

Na última coluna do gráfico, intitulada de “Média”, apresentaremos uma espécie de resumo, contendo a média geral dos investimentos durante cada ano, levando em consideração o somatório de investimentos de todos os grupos ideológicos naquela dada função/subfunção/elemento. Esperamos, com isso, ao fazer analogias sobre os investimentos, usar como parâmetro essa última informação de cada gráfico.

Em alguns gráficos poderão não aparecer as cinco colunas descritas acima, uma vez que não há obrigatoriedade de que os grupos ideológicos façam investimentos todos os anos nas distintas funções/subfunções/elementos que estamos analisando. Por exemplo, um determinado grupo ideológico pode investir todo o recurso destinado para a área em estudo no último ano de governo.

CAPÍTULO III:

OS INVESTIMENTOS POR FUNÇÕES DE GOVERNO

“A função expressa o maior nível de agregação das ações da administração pública, nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. Esse conceito contido no Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO - 6ª Edição demonstra com clareza que nesse nível estarão concentradas todos os gastos dos governos na estrutura do Estado Brasileiro. Utilizaremos os conceitos deste relatório para expressarmos todas as definições funcionais.

Neste capítulo serão apresentados os investimentos realizados pelos municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes organizados segundo suas gestões ideológicas. Estarão contempladas todas as funções de governo.

O primeiro gráfico refere-se à *Função Administração e Planejamento*, cuja introspecção corresponde ao nível máximo de agregação das ações visando à tomada de decisão na administração pública.

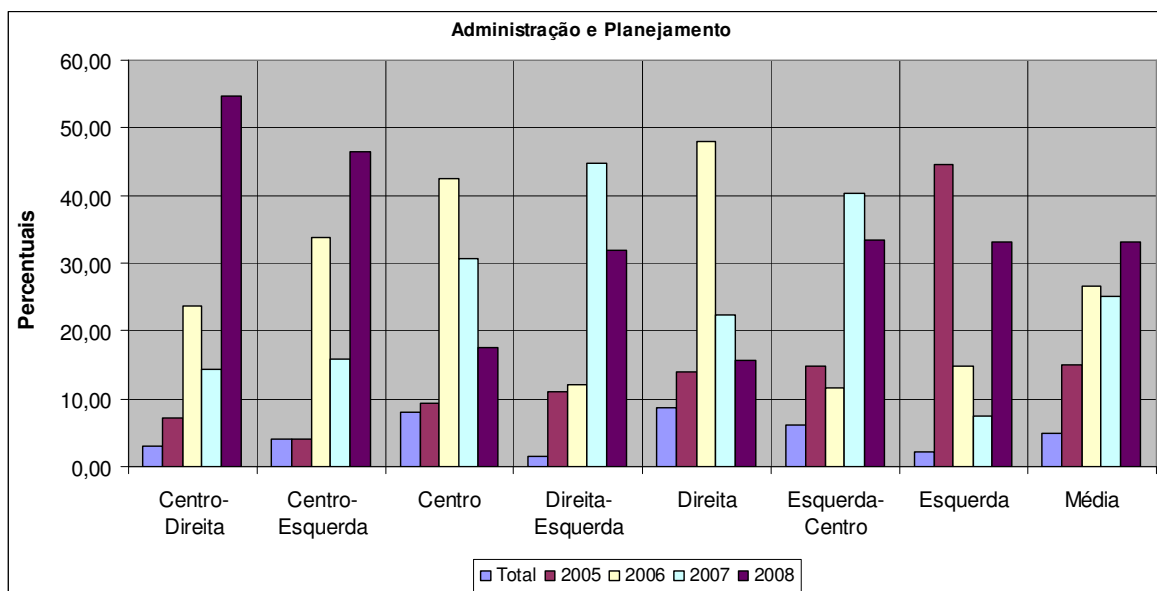


Gráfico 1: Administração e Planejamento

Percebemos aqui, que o comportamento dos investimentos nessa área são muito distintos quando comparamos os grupos ideológicos, mas notamos que na média há um aumento de investimentos ano a ano, formando uma espécie de escada, de 2005 a 2008. Essa função teve maior peso no investimento para os municípios administrados pela Direita e pelo Centro, representando quase 9% e aproximadamente 8%, respectivamente. No conjunto de todo o investimento eles ficaram bem acima da média geral que registrou menos de 5%. Em contrapartida as administrações de Direita-Esquerda e Esquerda foram as que menos investiram, ficando com 1,58% e 2,03%, respectivamente.

A Função Agricultura, que

corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, visando o desenvolvimento da produção vegetal e animal, do abastecimento, a modernização da organização agrária e a preservação dos recursos naturais renováveis

representada no gráfico 2, nos mostra que os investimentos nessa área são muito pequenos.

Tal comportamento já era esperado, uma vez que os municípios aqui estudados têm suas bases econômicas fora da agricultura. São lugares de base industrial e comercial, com grau de urbanização elevado e, conseqüentemente, sua população rural é pequena (em torno de 20%). Por isso, a média geral dos investimentos ficou em pouco mais de 1% de todo o dispêndio no conjunto das funções. A exceção foi a gestão de Esquerda cujo investimento foi de 7% do total.

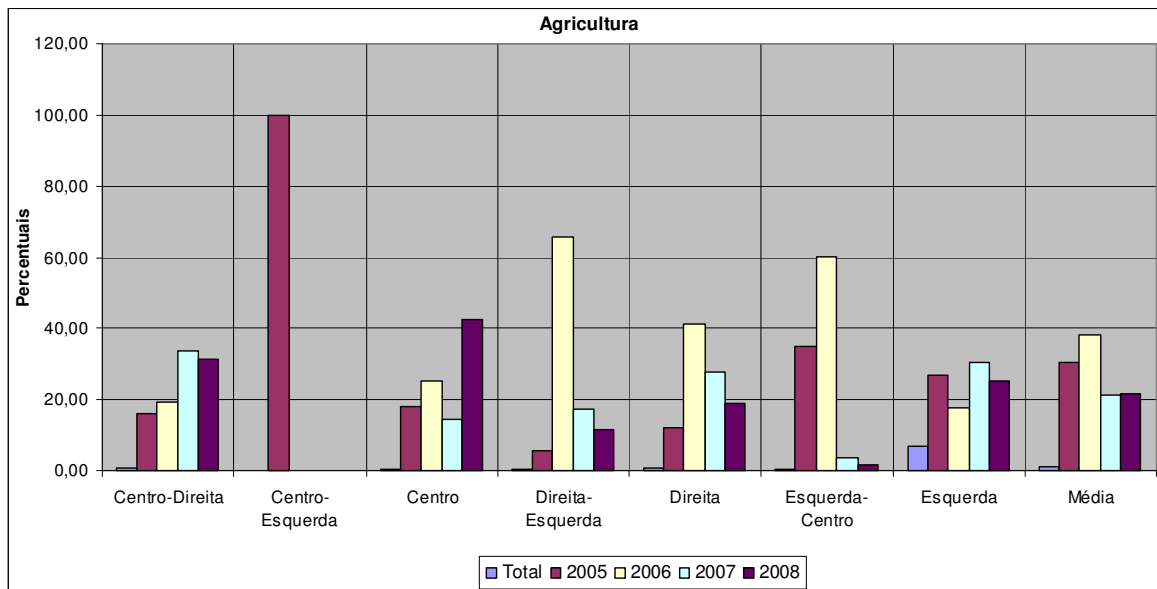


Gráfico 2: Agricultura

Em relação à *Função Assistência e Previdência*, que “corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo ligados ao desenvolvimento social do homem, nos aspectos relacionados no seu amparo e proteção”, é possível perceber um certo padrão no investimento, com um crescimento ao longo da gestão. Esse aumento foi efetuado em todos os espectros ideológicos com grande concentração no último ano de gestão, o que pode demonstrar que os governos retêm os recursos de investimentos nessa área para serem liberados no quarto ano de mandato.

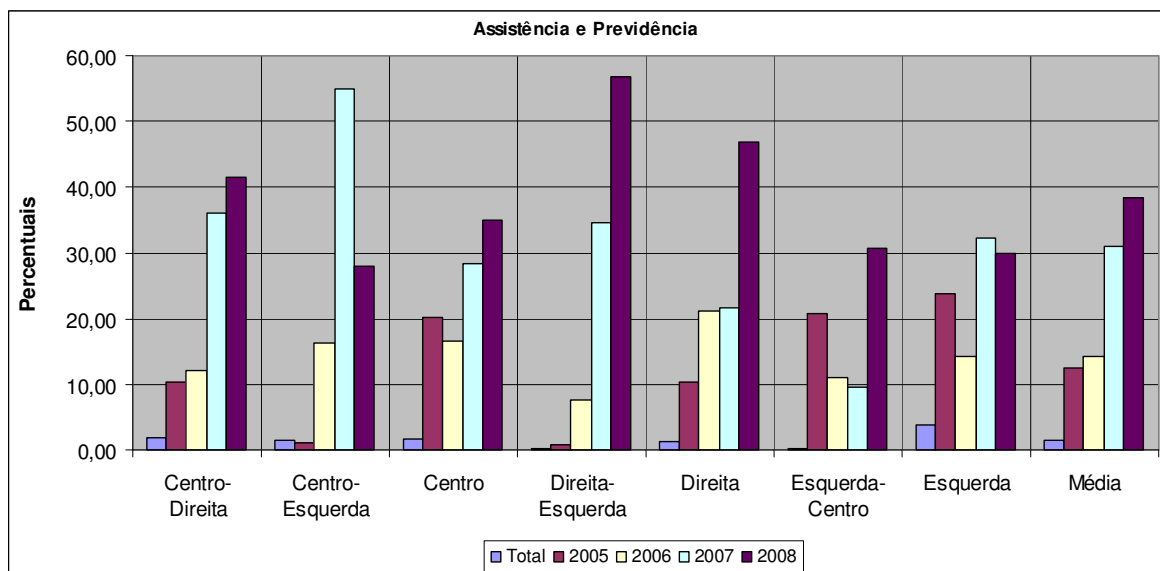


Gráfico 3: Assistência e Previdência

Sob a *Função Comunicações*, que “corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no tocante a comunicações postais e telecomunicações”, representada pelo gráfico 4, destacamos sua pouca expressão nos investimentos governamentais, uma vez que somente dois grupos ideológicos fizeram uso dessa função para aplicação de recursos públicos.

Observamos que, em princípio, era de se esperar que as divulgações das ações governamentais estivessem demonstradas com um dispêndio grande de recursos e realizados por todos os grupos ideológicos, mas salientamos que isso não significa que os outros grupos ideológicos não efetuaram investimentos, uma vez que é possível fazê-lo de maneira indireta, ou seja, através de outras funções/subfunções.

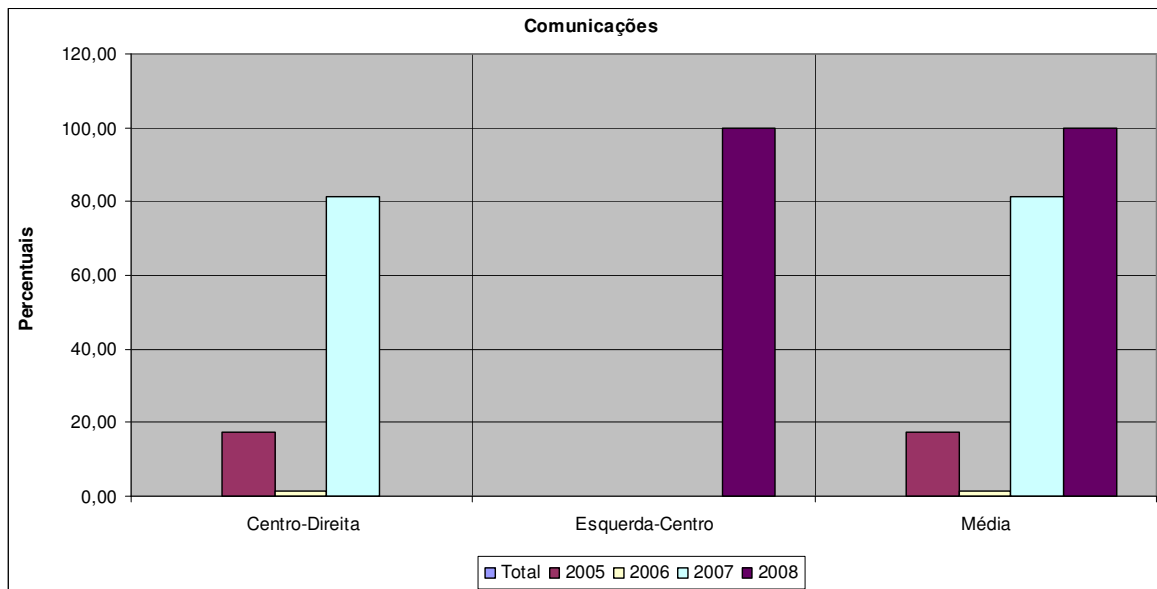


Gráfico 4: Comunicações

No que tange à *Função Defesa Nacional*, representada no gráfico 5, “que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a garantia da segurança nacional”, os investimentos baixos realizados somente por dois grupos ideológicos também eram esperados uma vez que essa atividade é de competência dos governos estaduais, por meio das polícias estaduais e, do Governo Federal, pelas polícias federais.

Assim, não restam muitas ações passíveis de serem realizadas pelas gestões locais. Os investimentos gerais foram quase nulos, representando 0,44% e 0,0006% do total de investimentos para as gestões administradas pela Centro-Direita e Centro, respectivamente.

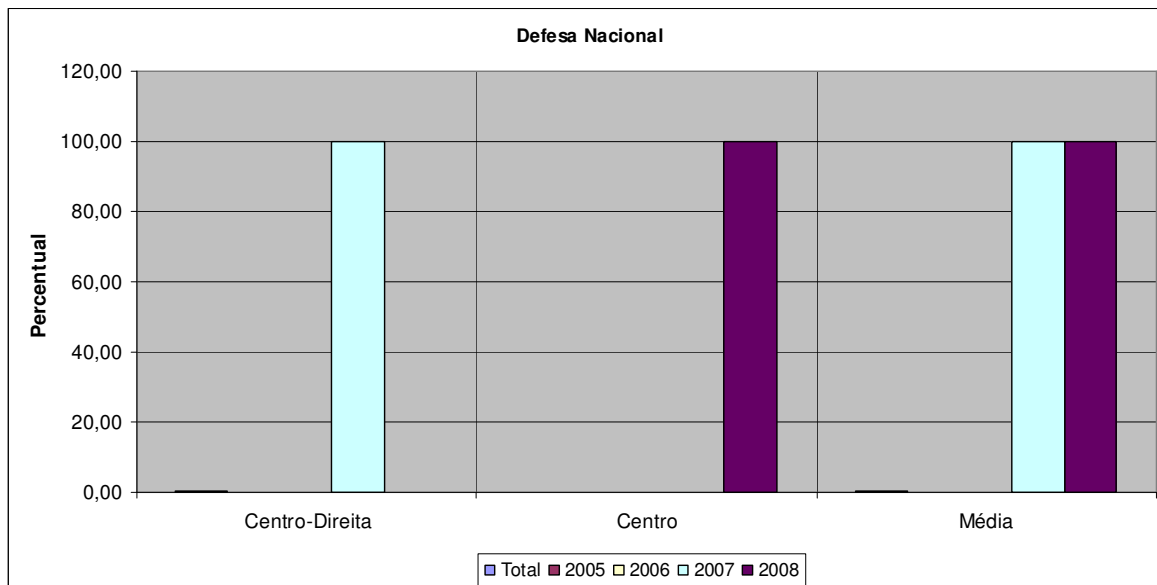


Gráfico 5: Defesa Nacional

O gráfico 6, com os dados de investimentos na *Função Desporto e Lazer*, “corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo ligados ao desporto comunitário, ao desporto de rendimento e ao lazer”, nos apresentou uma variação bastante acentuada no comportamento dos distintos grupos ideológicos no poder. Embora no bojo geral dos investimentos essa função represente muito pouco, em média, menos de 2% do total de investimentos, no caso das gestões de Direita esse percentual representou quase 6%, mostrando que houve interesse de investimentos nessa área quando eles estavam no poder.

Mesmo com esse comportamento único dentre as administrações, a tendência é de queda nos dispêndios com essa área. Apesar dos níveis de recursos serem pequenos, as administrações de Direita-Esquerda diminuíram drasticamente os recursos do primeiro para o restante dos anos de mandato. Em nenhum dos outros casos houve uma queda tão acentuada como ocorreu nessas. Em termos gerais, podemos supor que a opção de investimento no bem-estar da população local não está entre as prioridades de nenhuma gestão ideológica.

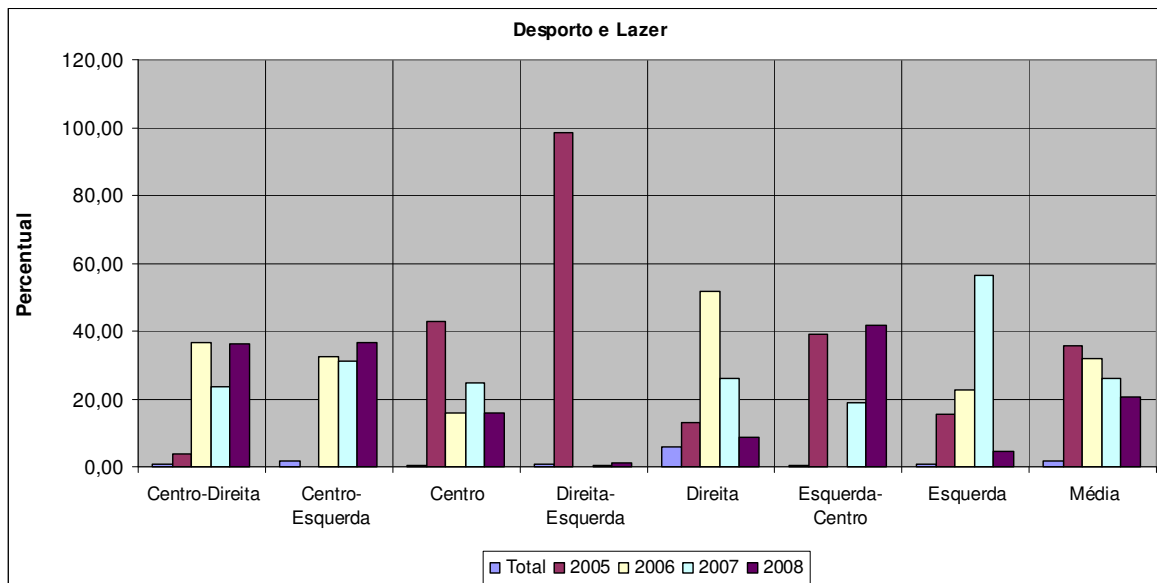


Gráfico 6: Desporto e Lazer

Na *Função Direitos da Cidadania*, representada pelo Gráfico 7, que “corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, visando a custódia e reintegração social, direitos individuais e assistência aos povos indígenas”, os investimentos foram tão pequenos que nenhum dos grupos ideológicos no poder conseguiu alcançar 0,5% do total de investimentos.

Embora as prioridades dos governos não estejam, aparentemente, voltadas às áreas destacadas por essa função, chama-nos a atenção a tendência de aumento nos investimentos destacadas pela “Média”. Mas a distinção mais clara que os dados nos mostram, cabe ressaltar, ficou por conta dos municípios administrados pela “Centro-Esquerda”, nos quais os investimentos foram crescendo desde o primeiro ano de gestão. Essa regularidade nos parece fundamental para a análise do conjunto de ações políticas dos governos nessa função. Para as outras gestões ideológicas que governavam os municípios selecionados, o descompasso dos investimentos nessa função é salutar.

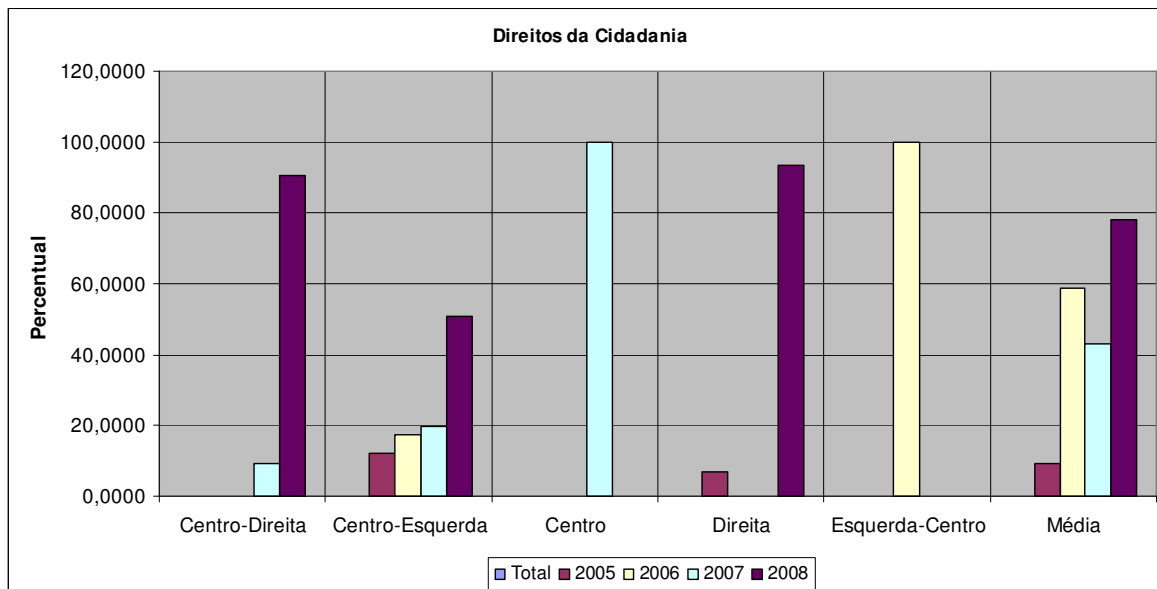


Gráfico 7: Direitos da Cidadania

Em relação à *Função Educação e Cultura*, no Gráfico 8, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações do governo voltadas à formação intelectual, moral, social, cívica e profissional do homem, visando a sua preparação para o exercício consciente da cidadania, assim como, a sua habilitação para uma participação eficaz no processo de desenvolvimento econômico e social e à difusão e preservação da cultura, o primeiro aspecto que destacamos é o movimento quase sincronizado do aumento dos investimentos durante o período.

Em todos os grupos ideológicos houve um crescimento acentuado dos investimentos nessa área. Ao analisarmos os dois extremos ideológicos, Direita e Esquerda, não há uma diferença significativa no movimento. Então, podemos afirmar que as administrações da Esquerda com certeza estão mais preocupadas com essa área do que as demais representações ideológicas, uma vez que o peso dessa função do total geral de investimentos chegou a quase 23%, enquanto que para a Direita esse percentual ficou próximo a 9%.

A proporção de investimentos constantes, e bem superiores as demais, nos quatro anos de gestão dos municípios com administrações esquerdistas, corroboram os discursos das ideologias que colocam a educação como baluarte de seus programas eleitorais e estão presentes na linha de frente em suas retóricas eleitorais.

Na média geral dos investimentos da função específica que ficou em pouco mais de 12%, somente as gestões de Centro e de Esquerda ultrapassaram essa média, com 15,22% e 22,87%, respectivamente. Salientamos, ainda, a homogeneidade dos investimentos realizados pelas administrações de Esquerda e a tendência de crescimento constante nas gestões de Centro-Direita e Centro.

Sem dúvida alguma, o que nos salta aos olhos são os aumentos extremos realizados por todos os grupos ideológicos no último ano de governo. Nas gestões de Direita-Esquerda, que nos primeiros três anos tiveram um investimento de aproximadamente 11%, o último ano de suas gestões teve investimentos com mais de seis vezes de crescimento. Fica claro que todas as gestões fazem as opções de deixar os maiores investimentos para fim de mandato, o que nos sugerem que essa área pode representar uma “vitrine” eleitoral.

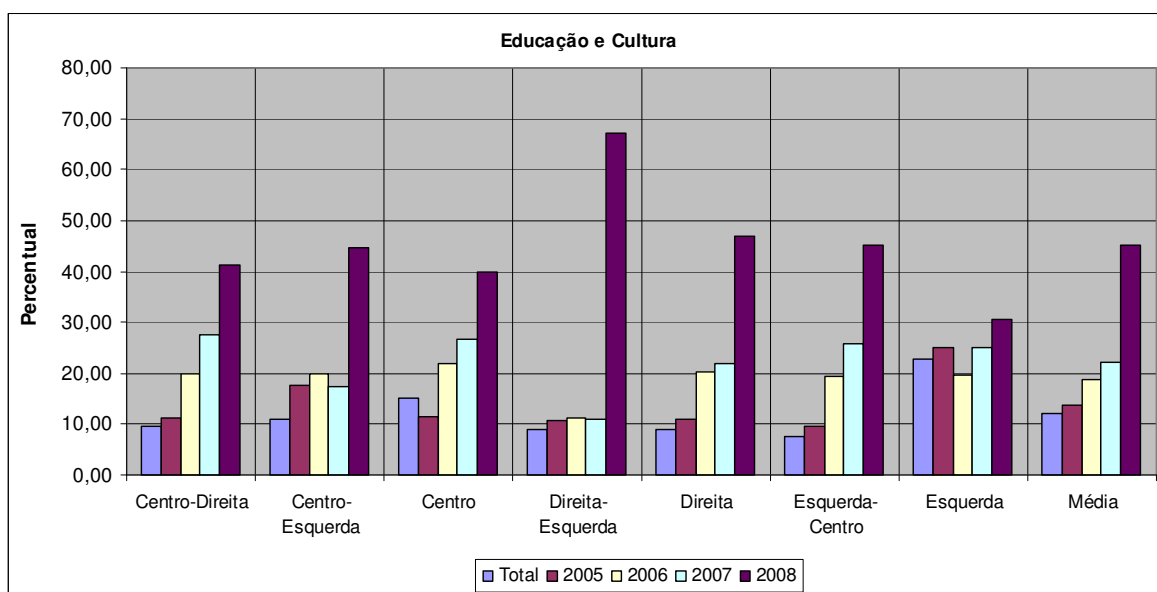


Gráfico 8: Educação e Cultura

O Gráfico 9, nos apresenta a *Função Encargos Especiais*, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo ligados ao refinanciamento e serviços da dívida interna, da dívida externa, transferências e outros encargos especiais.

As linhas apresentadas no gráfico sugerem que os municípios catarinenses não estão endividados, uma vez que há pouco investimento nessa função, ou, então, que a prioridade não é refinanciar suas dívidas. Somente o grupo ideológico representado pela Esquerda fez investimentos nos quatro anos de gestão, mostrando uma forte tendência à queda do primeiro para o último ano de mandato.

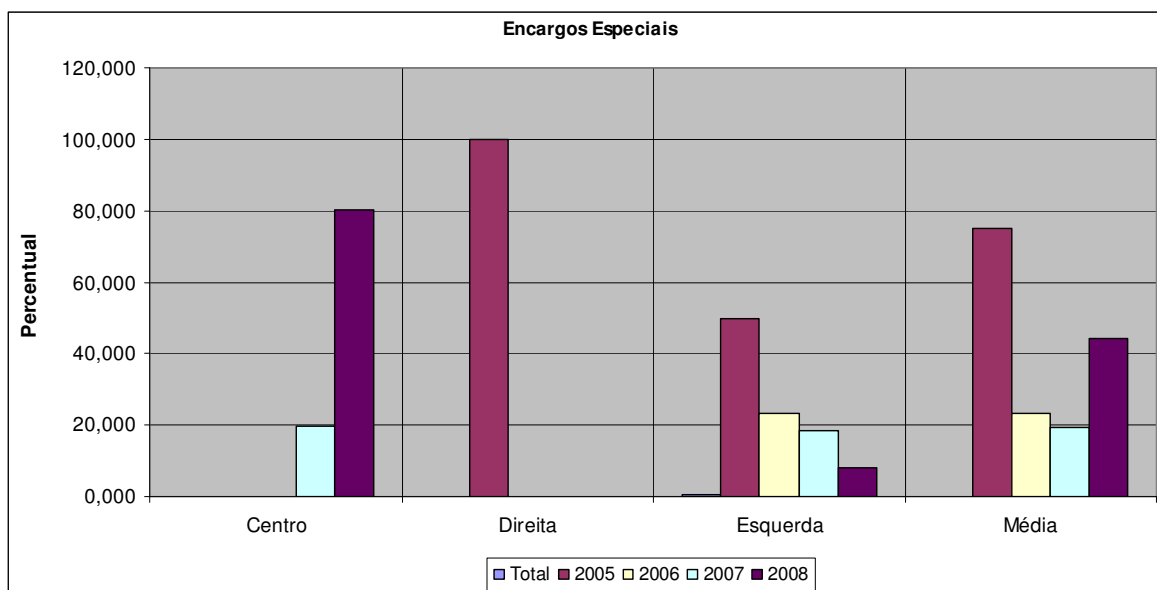


Gráfico 9: Encargos Especiais

Para a *Função Energia e Recursos Minerais*, no Gráfico 10, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no tocante a exploração das fontes de energia e dos recursos minerais e hídricos, os dados indicam que essa área tem pouca relevância para o conjunto de municípios pesquisados, já que somente quatro grupos ideológicos optaram por investir nessa área e, quando o fizeram, foi um gasto pontual.

Esse resultado era esperado, porque não é tradição dos municípios investirem nessas áreas e mesmo Estados e União são em partes os maiores responsáveis por essas explorações.

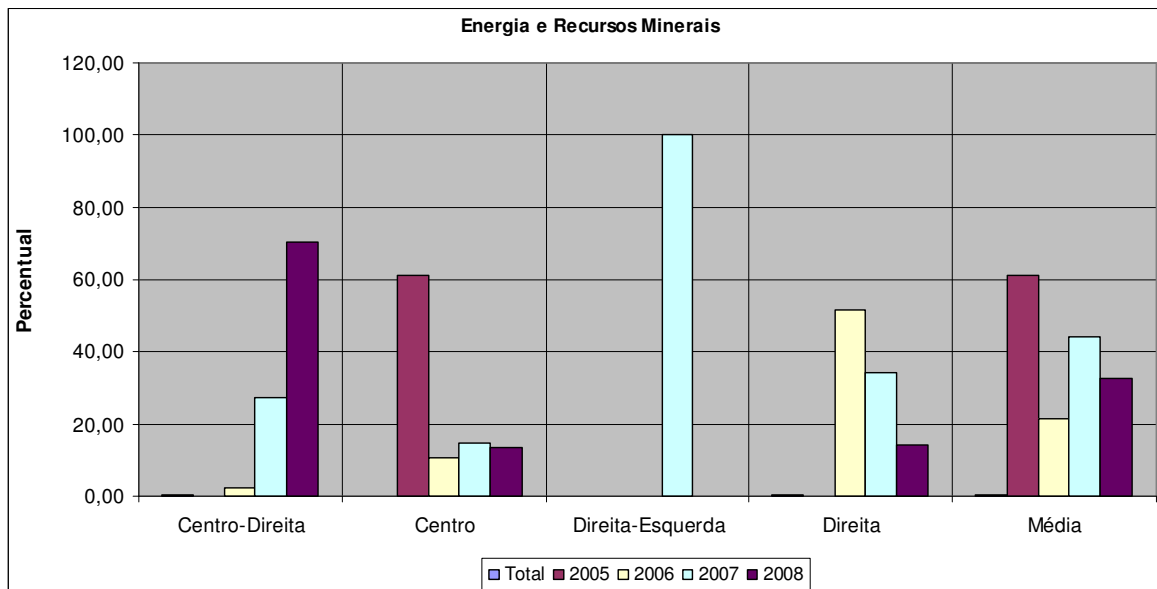


Gráfico 10: Energia e Recursos Minerais

Na *Função Essencial à Justiça*, no Gráfico 11, cujos investimentos referem-se ao nível máximo de agregação das ações do governo visando à defesa da ordem jurídica e à representação judicial e extrajudicial, os dados nos revelam que as gestões ideológicas não enfrentam grandes problemas jurídicos uma vez que os investimentos dos únicos três grupos foram muito pequenos. A média de investimentos de cada grupo ideológico não chegou a 0,001%, dentre todas as funções que eles investiram.

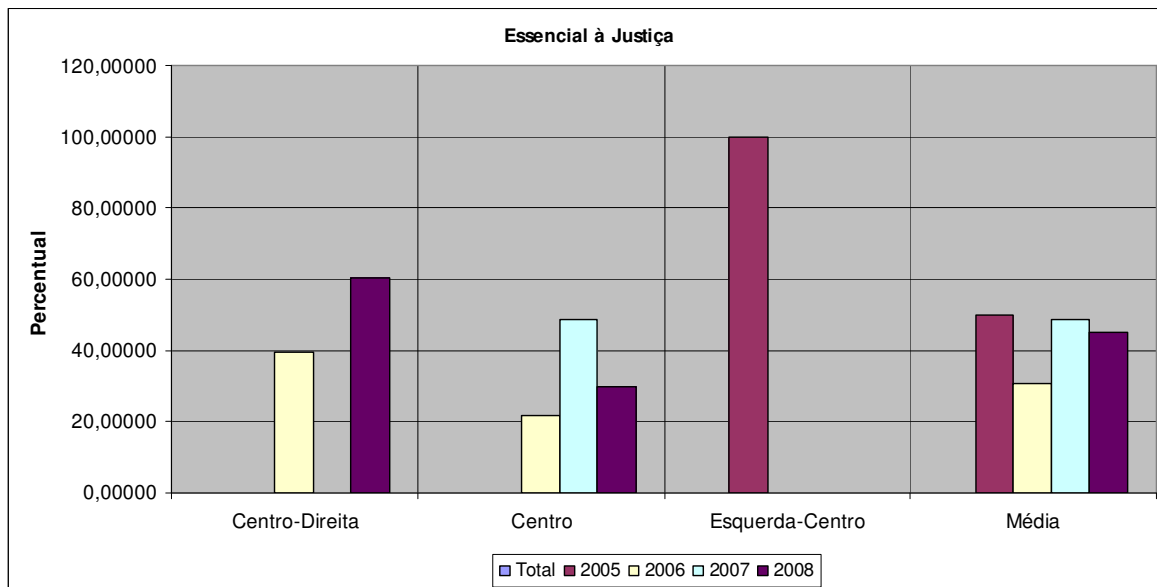


Gráfico 11: Essencial à Justiça

No caso da *Função Gestão Ambiental*, no Gráfico 12, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo que visam à preservação e conservação do meio ambiente, alguns elementos merecem destaque.

Primeiramente, percebemos, de maneira geral, que os investimentos municipais nessa área são muito pequenos. Chama-nos a atenção o ano de 2006, quando praticamente todos os grupos ideológicos fizeram a maior parte dos parques investimentos. Nesse caso seria necessário um olhar mais depurado para entender o porquê que esse ano foi o escolhido pelas gestões para alocarem os recursos destinados a tal área.

Quando analisamos o quanto representam esses investimentos dentro do conjunto total de cada grupo ideológico, percebemos que a questão ambiental é desprezada por todas as ideologias dominantes nos municípios. Vale destacar que para as gestões de Centro-Direita os investimentos foram de 0,07%, para Centro-Esquerda 0,50%, Centro 0,26%, Direita-Esquerda 0,04%, Direita 0,74%, Centro-Esquerda 0,23% e para a Esquerda 0,16%.

Estes dados são de certa maneira surpreendentes, uma vez que a discussão ambiental faz parte da retórica de todos os grupos ideológicos. E ainda

mais quando percebemos que os municípios selecionados para a pesquisa cobrem todas as regiões do estado⁴⁴, do litoral ao oeste, do norte ao sul. Inclusive municípios em regiões que sofrem há muito tempo com catástrofes naturais e muitas delas em decorrência de problemas ambientais que poderiam ser solucionadas com investimentos na área, como é o caso de municípios da região do Vale do Itajaí.

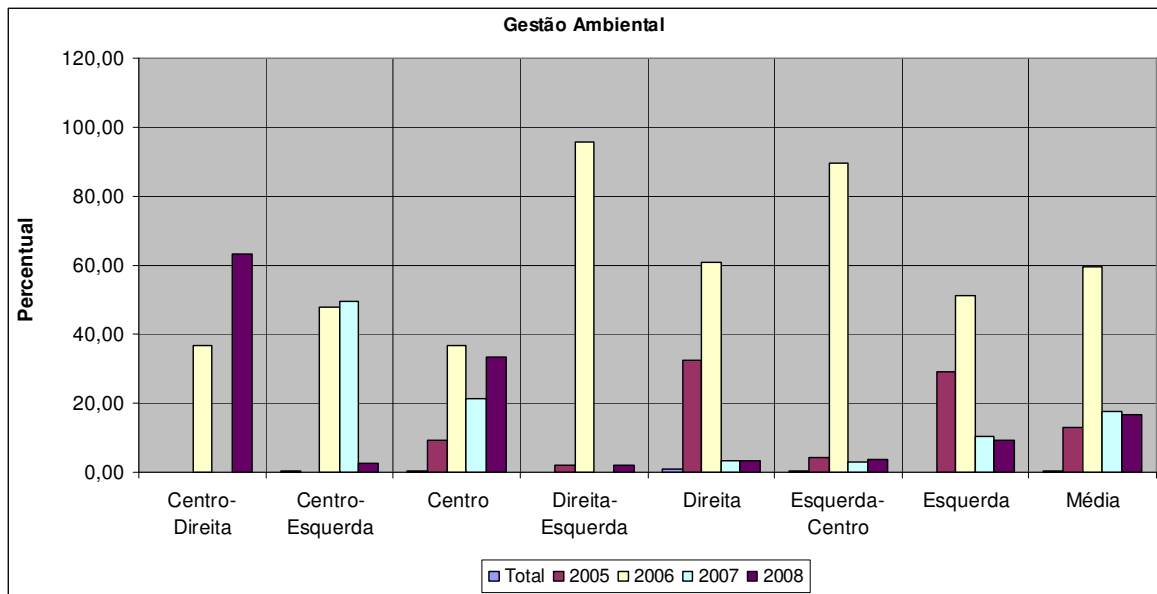


Gráfico 12: Gestão Ambiental

A *Função Habitação e Urbanismo*, no Gráfico 13, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, visando a proporcionar melhores condições às concentrações urbanas e propiciar moradia à população, é a função cujos dados são mais homogêneos.

Primeiramente, ao vermos a média dos investimentos de todos os grupos ideológicos, percebemos que alcançou quase 40% e que houve uma tendência de aumento do primeiro para o último ano de gestão, marcando mais de 45% de média dos investimentos para o quarto ano de mandato. Essa é outra área sensível eleitoralmente falando, ao que nos parece, pois a maior parte dos investimentos realizados por todos os grupos ideológicos se concentraram no ano de 2008. Este

⁴⁴. Ver caracterização do ambiente de pesquisa em anexo.

comportamento nos permite dizer que a opção eleitoral permeia todas as ideologias gestoras dos municípios estudados.

Outro ponto a salientar é que essa função representou um peso muito grande para todos os grupos ideológicos no montante de todos seus investimentos. De todos os investimentos realizados por gestões de Direita-Esquerda, essa função representa mais de 72%, o que mostra uma opção por melhorias nas condições de moradias e adereços das cidades. Nas gestões de Esquerda-Centro, esse investimento teve o menor peso, representando pouco mais de 22%. Mais uma vez os altos investimentos nessa área eram esperados por se tratar de um campo clássico nas cidades.

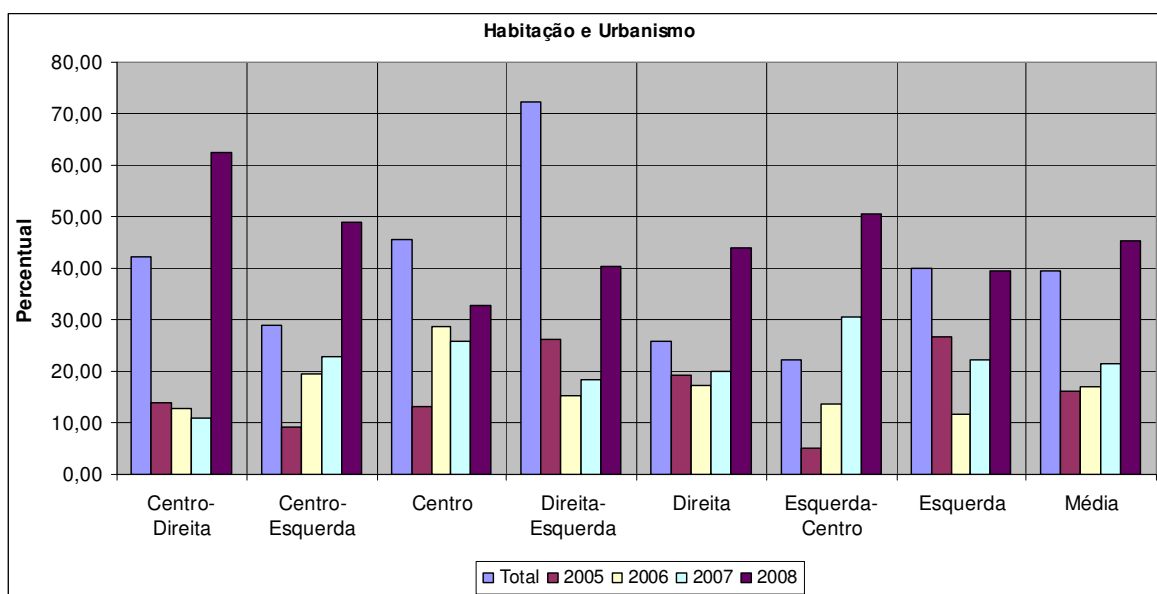


Gráfico 13: Habitação e Urbanismo

Na *Função Indústria, Comércio e Serviços*, no Gráfico 14, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no tocante o desenvolvimento das atividades industriais, comerciais e da prestação de serviços, os dados nos mostram que embora sejam todos municípios de base industrial e comercial, essa função tem pouco peso nos dispêndios financeiros para todos os grupos ideológicos que comandam o executivo.

Talvez as únicas exceções sejam os municípios administrados pela Esquerda, nos quais os investimentos representaram mais de 14% e nas gestões de

Direita pouco mais de 6%. Chama-nos a atenção que, nos dois casos de gestões ideológicas descritos, a maior concentração de investimentos foi no último ano. No caso das gestões de Esquerda, de todo o investimento nessa área 72% dele foi realizado no último ano de mandato. O mesmo aconteceu com a Direita com quase 41% de investindo em 2008.

Em todos os outros casos, os grupos ideológicos que administravam os municípios optaram em investir menos que 4% dos recursos nessa área. Mesmo com a concentração no último ano de governo, consideramos que os recursos não caracterizam uma opção clara para investimentos nessa área.

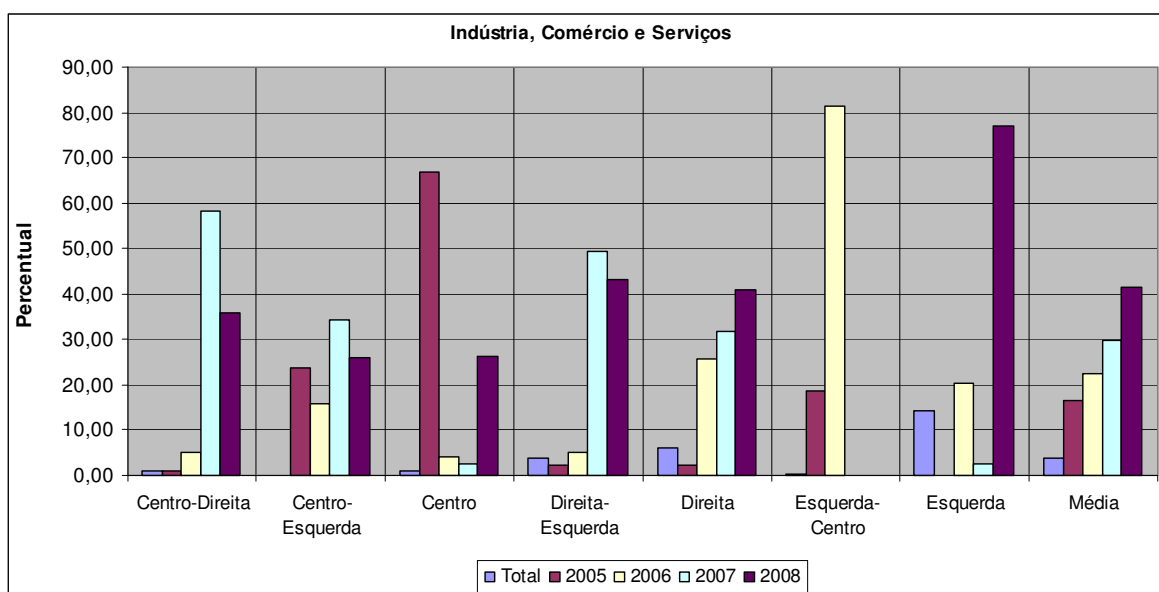


Gráfico 14: Indústria, Comércio e Serviços

O Gráfico 15 mostra dados sobre a *Função Judiciária*, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas com vista à defesa do Estado, da ordem econômica e social, dos costumes, dos bens, da família, da pessoa, através do processo judiciário e com bases nas fontes do direito. Podemos observar que é uma área secundária para os investimentos em todos os grupos ideológicos.

As exceções foram as gestões de Centro-Esquerda, cujos investimentos representaram mais de 7% do total de todas as outras funções, e mostrando

tendência de crescimento. Mas nesse caso acreditamos não ser uma política de investimentos, mas sim algo pontual que a gestão ideológica decidiu fazer.

No caso dos investimentos nas gestões ideológicas de Centro-Direita, embora graficamente represente um crescimento gradativo, os investimentos não foram significativos, representando somente 0,06% do total.

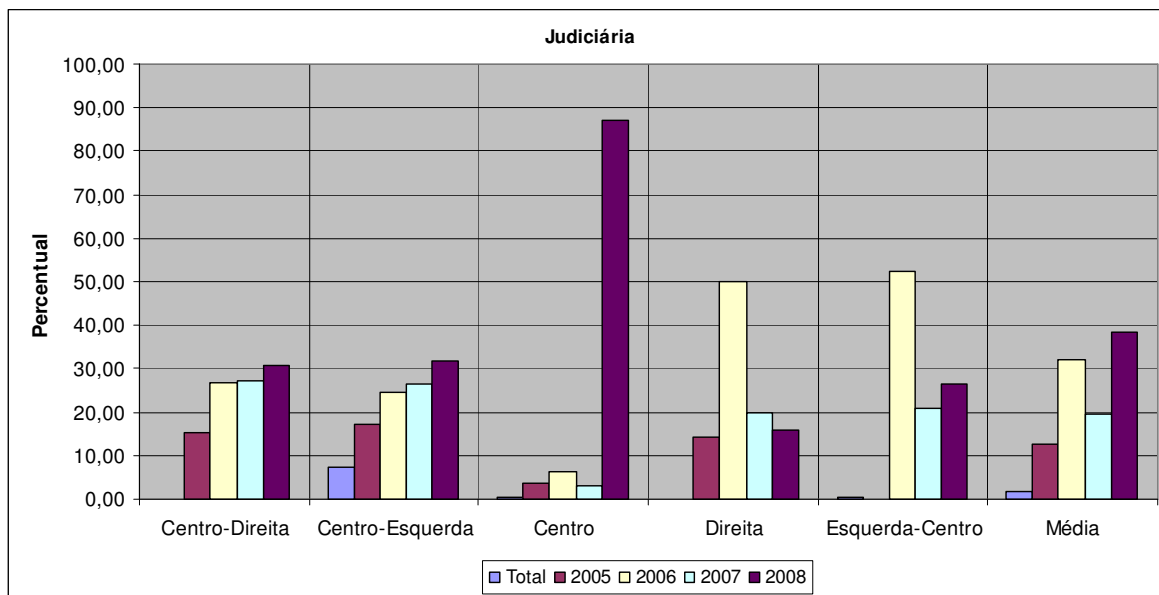


Gráfico 15: Judiciária

A *Função Legislativa*, no Gráfico 16, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações com vista à defesa do Estado, da ordem econômica e social, dos costumes, da família, das pessoas e dos bens, através do processo legislativo, apresenta algumas informações que valem ser ressaltadas.

Embora represente muito pouco em âmbito geral de investimentos para todas as orientações ideológicas no poder, sendo os municípios administrados pelo Centro-Direita os de maior peso, pouco mais de 5%, e Esquerda-Centro o de menor, 0,18%, os investimentos dessa área se concentraram basicamente nos dois primeiros anos de governo, o que nos sugere que os recursos aplicados nessa área poderiam ajudar a realçar a relação do executivo com o legislativo.

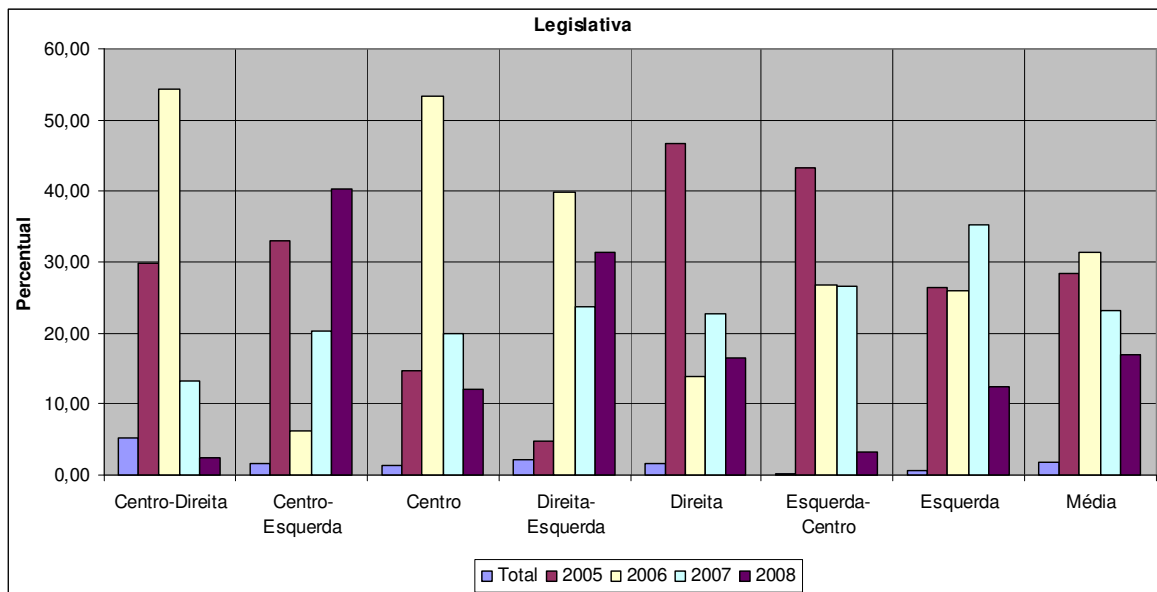


Gráfico 16: Legislativa

No Gráfico 17, a “Função” NULL corresponde a investimentos que não foram possíveis de classificar em nenhuma das funções existentes. Não houve possibilidade de averbações, pois trata-se de investimentos sem áreas definidas que por algum problema não são passíveis de classificação. Mesmo assim, salientamos que foram investimentos pouco representativos em termos gerais para todas as opções ideológicas.

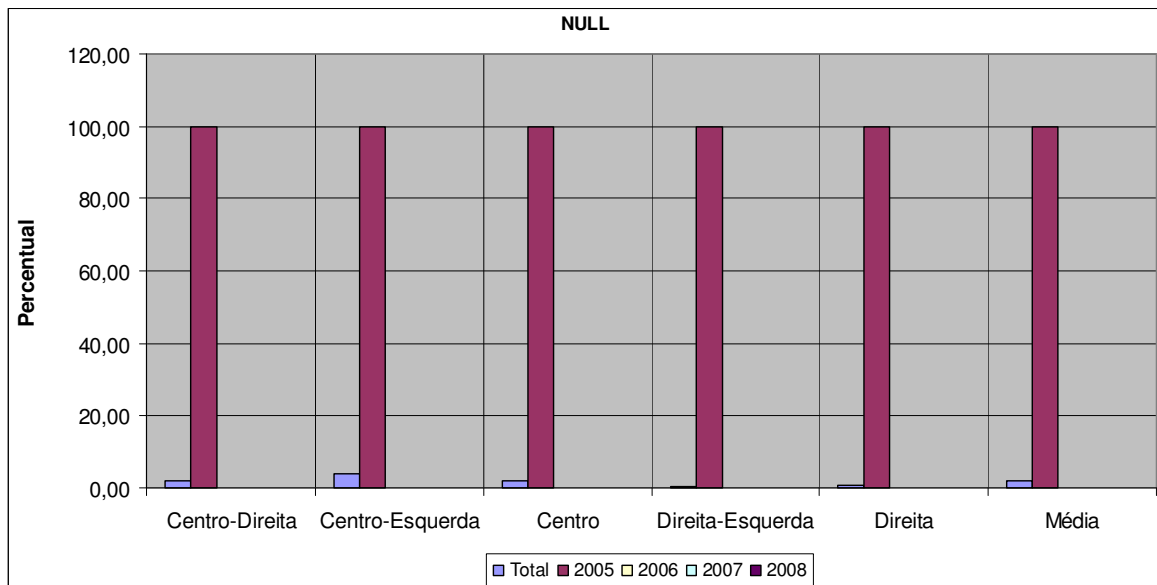


Gráfico 17: NULL

Para a *Função Saúde e Saneamento*, no Gráfico 18, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo que visam à melhoria do nível de saúde da população, bem como a preservação, controle e uso adequado dos elementos naturais, fazem-se necessárias algumas ponderações.

A primeira observação está centrada no montante geral que essa função representou para os grupos ideológicos. Percebemos que aproximadamente 39% de todos os recursos investidos pelas gestões de Centro-Esquerda foram nessa área. No outro extremo, os investimentos da Esquerda representaram pouco mais de 3% do total. Por essas duas comparações, podemos, em princípio, afirmar que para as gestões de Esquerda a Saúde e o Saneamento não foram tão importantes como para as gestões de Centro-Esquerda.

Por hipótese, podemos sugerir que os municípios administrados pelas orientações de Esquerda não apresentam problemas significativos na área, devido ao ralo investimento ou que os municípios administrados por gestões de Centro-Esquerda estavam com o sistema de saúde e saneamento muito fragilizado. Ou mesmo que as opções de investimentos, de fato, são distintas entre essas ideologias.

Em termos gerais, a média de investimentos ficou em pouco mais de 16% quando levamos em conta todas as gestões ideológicas, galgando crescimentos bastante acentuados. Outro fator importante a destacar é que há uma tendência de aumento ano a ano em todas as gestões ideológicas.

Diante dos dados, enfatizamos mais uma vez que os maiores investimentos foram realizados no último ano de governo por praticamente todos os grupos ideológicos no poder. A área da saúde e saneamento também é uma área clássica nas políticas sociais, o que pode mais uma vez demonstrar que é um espaço de sensibilidade eleitoral, assim como habitação e urbanismo.

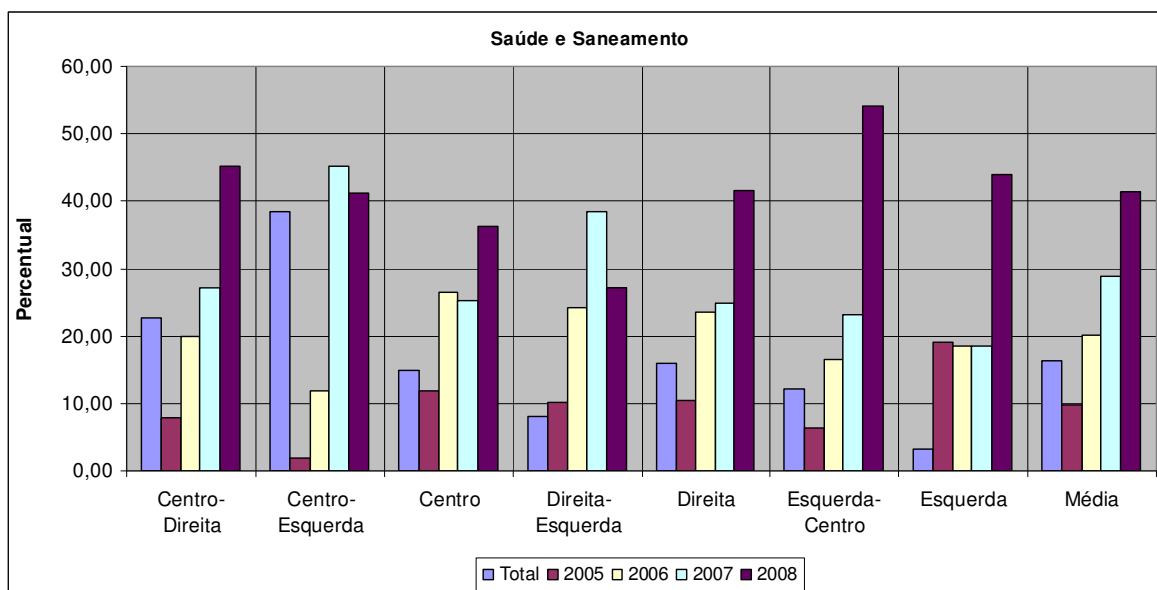


Gráfico 18: Saúde e Saneamento

Com a *Função Segurança Pública*, no Gráfico 19, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a garantia da preservação da ordem pública, embora os investimentos graficamente demonstrem uma certa constância, destacamos que essa é uma atribuição típica do Estado e os municípios têm somente um papel suplementar, motivo pelo qual os investimentos nessas áreas ainda são parcos.

Apesar de que em alguns municípios com mais de 200.000 habitantes já existam guarnições municipais, onde esses recursos poderiam ser investidos, é

possível perceber que ainda são incipientes no conjunto dos gastos públicos. Por outro lado, a preocupação com a segurança parece que é algo constante e que está em ascensão, uma vez que os investimentos aumentaram ano a ano durante a gestão em praticamente todas as orientações ideológicas.

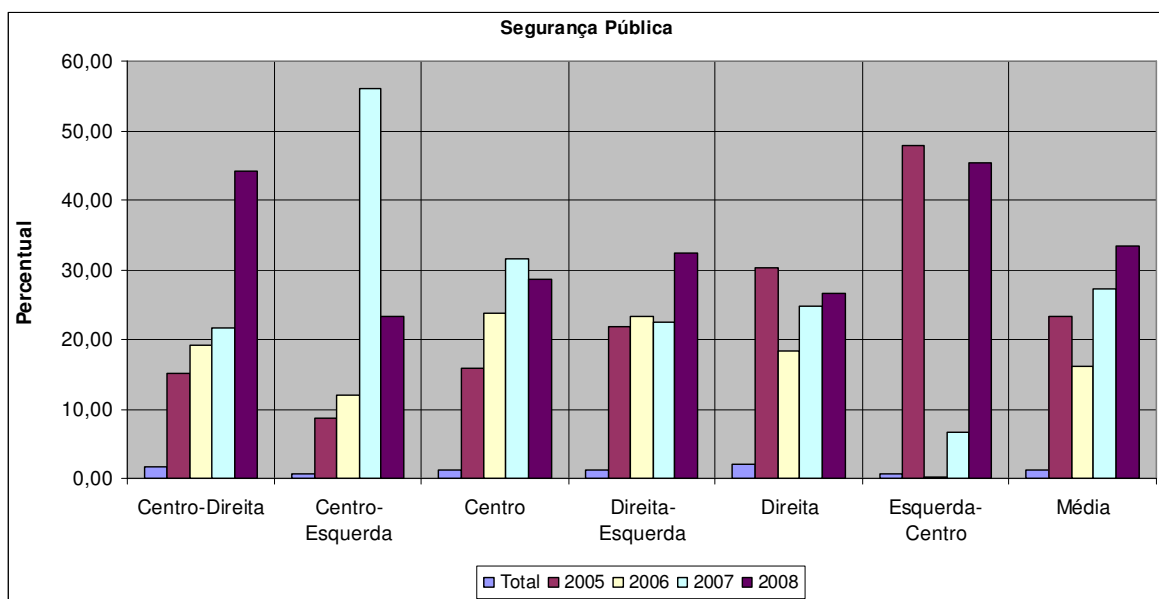


Gráfico 19: Segurança Pública

A *Função Trabalho*, no Gráfico 20, corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo, ligadas ao desenvolvimento socioeconômico, nos aspectos relacionados à força de trabalho e interesses profissionais do trabalhador. Assim, as informações nos apresentam que as orientações ideológicas no poder não deram atenção devida a essa área, já que em nenhum dos casos os investimentos atingiram 1% do total. Isso sugere que a qualificação profissional não é interesse dos governos locais, ficando a cargo de Estados e da União.

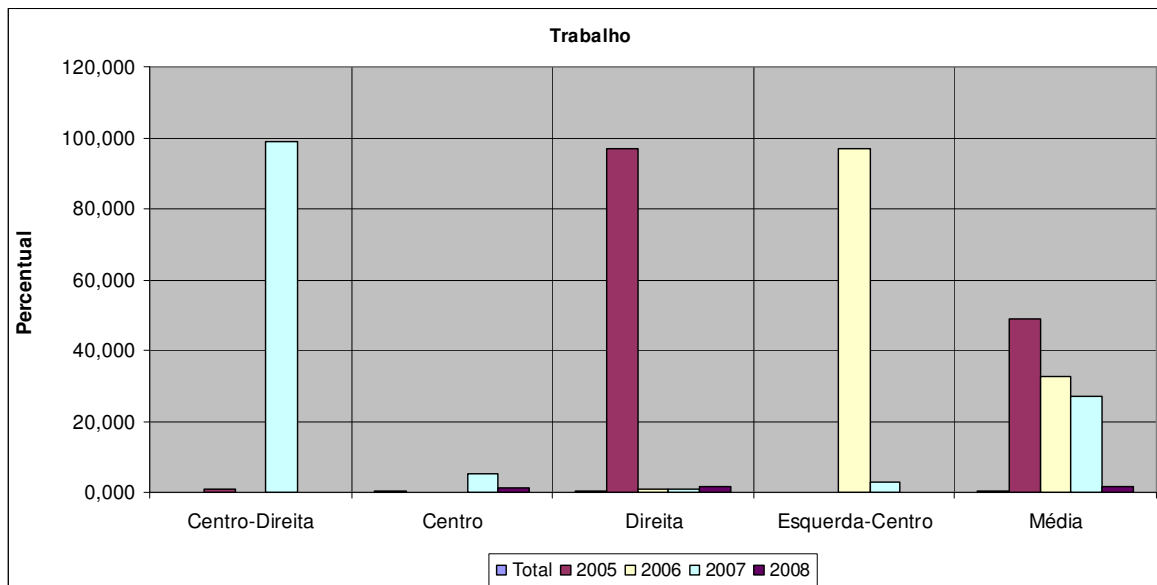


Gráfico 20: Trabalho

Finalmente, a *Função Transporte*, no Gráfico 21, que corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo, que dizem respeito à infraestrutura e ao emprego dos diversos meios de transporte, foi a área de maior homogeneidade nos investimentos das diversas orientações ideológicas no poder.

Percebemos que o peso do investimento nessa área para todas as forças ideológicas é muito grande. Nas gestões de Esquerda-Centro chegou a quase 50% de todos os investimentos, o que demonstra que em seus municípios administrados essa área é prioridade.

É importante ressaltar que nem todas as orientações ideológicas investiram nessa área, o que pode ser entendido como não havendo problemas de trânsito nem seus derivados nesses municípios ou que não houve interesse em aportar recursos nesse espaço. Tais dados, de certa maneira, nos surpreenderam, uma vez que os investimentos em meios de transportes e em toda a cadeia que envolve a locomoção em si sempre foram problemáticos em cidades grandes, além de ser uma área de infraestrutura que nos parece muito sensível eleitoralmente.

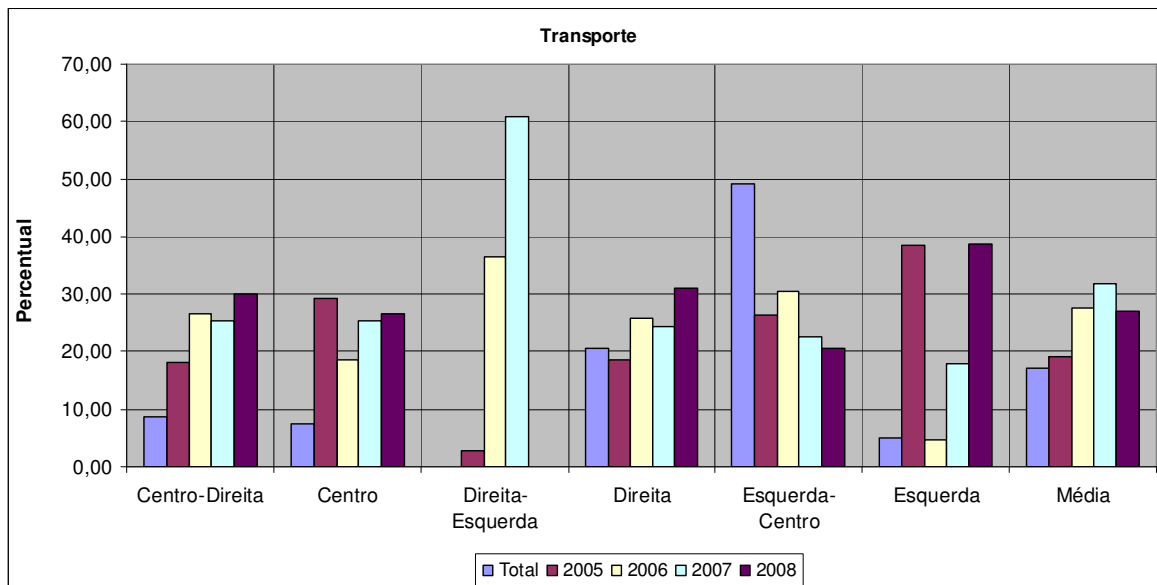


Gráfico 21: Transporte

3.1 Considerações finais do capítulo III

Neste capítulo, ao analisarmos informações dos investimentos por funções de governos, os níveis de maior agregação das despesas públicas, foi possível perceber uma grande fluidez nas decisões de investimentos.

O que observamos de maneira inequívoca foi que o último ano de governo, para todos os grupos ideológicos, sempre representaram as maiores concentrações de investimentos, principalmente em áreas sensíveis eleitoralmente, como habitação e urbanismo, saúde e saneamento, administração e planejamento, assistência e previdência, educação e cultura, indústria, comércio e serviços, segurança pública e também transporte.

Embora não haja um movimento sincronizado dos investimentos, essa conotação concentrada em um único ano de governo demonstra, em princípio, que nenhuma orientação ideológica trabalha com projeto político, mas sim com projeto eleitoral. A distinção de ideologia que poderia ser percebida nos gastos em investimentos não está presente de forma clara nos dados analisados. Apesar de reconhecermos que existem diferenças pontuais, somente com essas informações

não é possível afirmar que tais distinções foram derivadas das ideologias dominantes no executivo municipal.

Nos próximos capítulos iremos desagregar mais essas informações visando a um aprofundamento maior e mais específico nos investimentos para termos mais elementos e mais subsídios para confirmar ou não nossa proposta inicial de que ideologias distintas no poder investem os recursos públicos de maneira diferente.

CAPÍTULO IV:

OS INVESTIMENTOS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO

Os próximos gráficos nos mostrarão as opções de investimentos feitas pelos grupos ideológicos no poder, levando em consideração áreas mais específicas, se compararmos com as contidas no capítulo anterior. Ao desagregar um pouco mais as informações, nos parece que as opções ideológicas de investimentos ficam mais precisas e mais fáceis de serem identificadas e compreendidas.

As subfunções, definidas pelo Manual de Despesa Nacional, do ano de 2008, representam “um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções”.

Para facilitar a organização capitular resolvemos organizar na forma de blocos as 81 subfunções constantes no trabalho. Estes, de maneira genérica, ficaram constituídos em agrupamentos das subfunções referentes às áreas: *administrativa; jurídica; legislativa, de indústria, de comércio e serviços; de trabalho; de desporto e lazer; de infraestrutura urbana e habitação e urbanismo; de transportes; de gestão ambiental; de segurança pública; de assistência e previdência; de educação e cultura; de saúde e saneamento e de agricultura.*

O Quadro 8 mostra o total de investimentos realizados nos quatro anos de gestão por cada grupo ideológico. São as informações contidas nesse quadro que iremos desagregar, ano a ano, para entender um pouco melhor as decisões de investimentos realizados pelos distintos grupos que estavam no poder durante o período pesquisado.

Gestão 2005/2008	Centro-Direita	Centro-Esquerda	Centro	Direita-Esquerda	Direita	Esquerda-Centro	Esquerda
Abast.	0,23	-	0,00	-	0,46	-	-
Ação Jud.	-	7,35	0,31	-	0,08	0,48	-

Ação Leg.	5,21	1,59	1,06	2,31	1,53	0,18	0,69
Admin. Conc.	-	-	0,00	0,65	-	-	-
Admin. Financ.	1,18	0,00	0,17	-	0,13	0,62	-
Admin. Geral	1,53	3,26	6,61	1,52	3,72	6,51	15,14
Admin. Rec.	-	0,27	0,00	0,03	0,11	0,00	-
Alimen. Nutr.	-	-	0,00	-	-	-	0,02
Assist. ao Idoso	-	0,12	0,10	-	0,15	0,00	-
Assist. Comun.	0,52	0,86	0,57	0,03	1,21	0,08	2,12
Assist. Cri. Adol.	1,05	0,46	0,60	0,15	0,16	0,09	0,25
Assist. Hosp. Amb.	0,18	13,40	3,19	0,00	1,32	-	-
Assist. Port. Def.	-	-	0,02	-	0,01	-	-
Atenção Básica	6,80	2,29	4,01	0,82	5,39	0,91	1,88
Comun. Social	0,08	0,01	0,00	0,01	0,05	0,02	-
Conserv. Energ.	-	-	0,03	-	-	-	-
Controle Amb.	-	-	0,02	0,04	0,05	0,00	-
Controle Externo	-	-	-	-	0,00	-	-
Controle Interno	-	0,12	0,02	0,00	0,06	-	-
Def. San. Animal	-	-	0,01	-	0,01	-	-
Def.Int.Púb.Proc.Jud.	0,06	0,03	0,00	0,01	0,65	-	-
Def.Ordem Jur.	0,00	-	-	-	0,02	-	-
Defesa Civil	0,44	0,29	0,32	0,01	0,75	0,05	0,07
Desenv. Tec. e Eng.	-	-	0,00	-	0,52	-	-
Desporto Comun.	0,72	1,79	0,55	0,75	0,29	0,28	0,89
Desporto de Rend.	-	-	-	-	0,48	0,00	0,00
Dif. Con. Cient. Tec.	-	-	0,01	-	0,00	-	-
Difusão Cultural	0,29	0,67	0,16	4,30	0,22	0,30	0,03
Dir. Ind. Colet. Dif.	0,00	0,06	0,00	-	0,19	-	-
Educ. Especial	-	0,04	0,01	-	0,01	-	-
Educ. Jov. e Ad.	0,00	-	0,00	-	0,00	-	-
Educação Infantil	1,26	2,28	2,70	1,12	2,02	1,83	5,40
Empregabilidade	-	-	0,00	-	0,03	0,03	-
Energia Elétrica	0,36	-	1,47	0,05	0,21	-	-
Ensino Fund.	8,09	7,01	11,84	3,57	5,65	5,14	16,96
Ensino Profissional	-	-	0,08	0,09	-	-	-
Ensino Superior	-	-	0,05	-	-	-	-
Extensão Rural	0,67	0,01	0,17	-	0,69	-	6,57
Fomento ao Trab.	0,07	-	0,00	-	0,42	-	-

Formação de RH		0,02	0,06		0,02	0,02	-
Habitação Rural	-	-	0,00	-	-	-	0,46
Habitação Urbana	0,41	0,03	4,34	1,12	2,55	3,25	1,58
Inform. e Intelig.	0,20	-	0,08	-	0,11	-	-
Infra-Estrut. Urb.	33,66	26,37	39,16	69,89	22,50	19,38	36,82
Irrigação	-	-	-	0,11	-	-	-
Lazer	0,03	-	0,04	-	4,94	-	-
Norma. e Fiscal.	0,00	0,02	0,40	-	3,81	0,19	-
NULL	1,82	4,12	2,09	0,24	0,81	-	-
Ordena. Territ.	-	-	0,00	-	0,03	-	-
Outros Encar. Esp.	-	-	0,14	-	0,02	-	0,22
Patr.Hist.Art. Arq.	-	0,81	0,29	-	0,64	0,00	-
Planej. e Orçamento	0,31	0,06	0,14	0,03	0,03	-	-
Policciamento	0,92	0,39	0,56	0,68	0,63	0,31	-
Pres. Conserv. Amb.	0,07	0,49	0,18	0,00	0,13	0,17	-
Prev. do Reg. Estat.	0,24	0,12	0,01	-	0,03	-	-
Previdência Básica	-	-	-	-	0,00	-	-
Prod. Ind.	-	-	0,58	-	-	-	-
Prom. Com.	0,00	-	0,02	0,27	0,91	0,14	0,06
Prom. Ind.	0,90	-	0,23	0,53	0,02	0,00	-
Prom. Prod. Ani.	-	-	0,05	-	0,00	0,02	-
Prom. Prod. Veg.	-	-	0,05	0,12	-	0,08	-
Prot. Ben. Trab.	-	-	0,03	-	0,00	-	-
Rec. Áreas .Deg.	-	0,01	0,01	-	0,54	0,03	-
Recursos Hidricos	-	-	-	-	-	0,78	-
Relaç. Trabalho	-	-	-	-	-	0,00	-
Rep. Jud. Extraj.	0,00	-	0,00	-	0,08	0,00	-
Sanea. Bás. Rur.	-	-	-	-	-	-	0,43
Sanea. Bás. Urb.	14,70	22,61	7,56	6,32	8,01	8,22	0,35
Serviços Urbanos	7,96	2,53	2,57	1,29	1,82	0,90	0,33
Sup. Prof. Terap.	0,05	0,02	-	0,33	0,04	-	-
Tec. Informat.	-	0,18	0,96	0,01	0,05	0,02	-
Transferencias	-	-	0,02	-	0,01	-	0,07
Transp. Áereo	0,03	-	-	-	0,05	-	-
Transp. Col. Urba.	0,68	-	0,05	-	0,76	0,58	-
Transp. Fer.	1,17	-	-	-	-	-	-
Transp. Hidrov.	-	-	-	-	-	48,27	-

Transp. Rodov.	7,37	-	5,91	0,07	19,23	0,97	5,33
Turismo	0,20	0,15	0,07	3,15	5,22	0,03	3,19
Vig. Epidem.	0,38	0,12	0,27	0,30	0,29	0,07	0,07
Vig. Sanit.	0,16	0,04	0,07	0,10	0,16	0,02	1,07

Fonte: TCE/SC-Cálculos, organização, atualização do autor

Quadro 8: Subfunções de Governo

4.1 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Administrativa

A leitura dos primeiros dados referentes aos investimentos nas subfunções de governo, representado pelo Gráfico 22, nos mostra que nem todas as opções ideológicas no poder investiram nessa área. As gestões administradas pela Direita-Esquerda e pela Esquerda não destinaram recursos. As informações visuais mostram que somente as gestões de Direita e Centro investem com regularidade na área. Outras opções ideológicas também investiram, mas de forma mais pontual. Esse comportamento era esperado, uma vez que a área financeira é um espaço meramente especulativo.

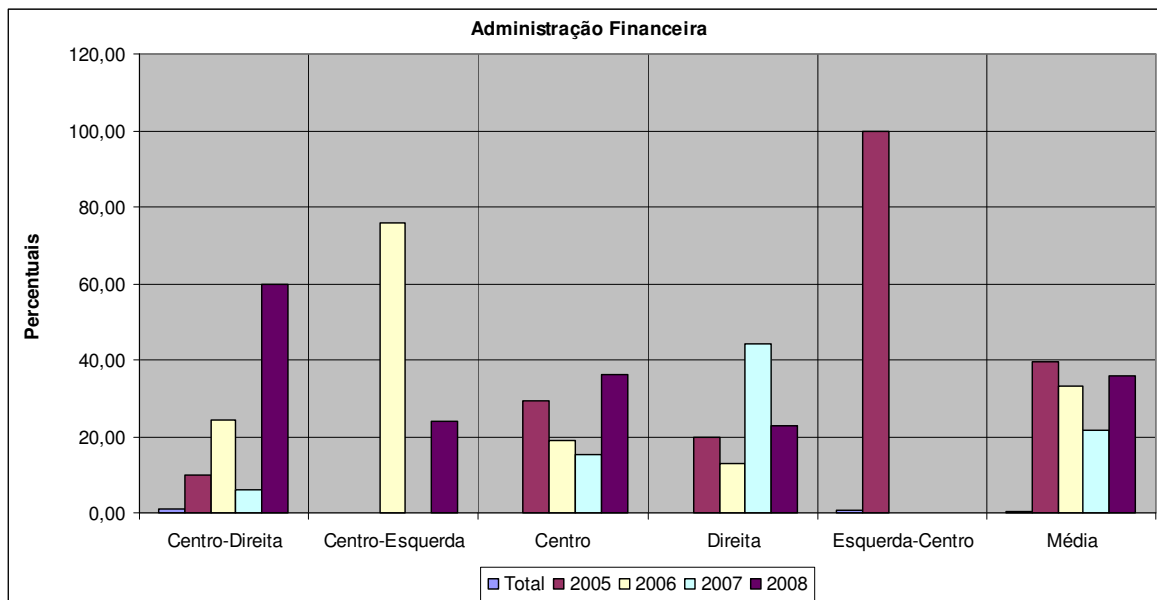


Gráfico 22: Administração Financeira

No caso do Gráfico 23, que apresenta os investimentos na subfunção Administração Geral, todos os grupos ideológicos distintos fizeram investimentos, demonstrando, assim, que é um espaço importante para a gestão municipal. Percebemos claramente o compromisso com a burocracia e também com a estrutura administrativa do município. É possível notar que as gestões ideológicas de Esquerda são as que mais investem recursos nesse espaço, pois o peso dos investimentos nessa subfunção representou mais de 15% e a opção foi de concentrar mais de 82% dos recursos no último ano de mandato.

Como parâmetro, no outro extremo ideológico, essa subfunção representou menos de 4% dos investimentos para as gestões da Direita, que optou em investimentos bem distribuídos em todos os quatro anos de administração. As gestões de Direita foram dentre todas as que representaram uma maior constância nos investimentos nos quatro anos de poder. Nesse caso a variação foi de quase vinte pontos percentuais, enquanto que a maior, nas gestões de Esquerda, atingiu quase oitenta pontos percentuais. No caso das administrações de Centro, quase 7% dos recursos foram para essa área. Em princípio, talvez por coincidência, os maiores investimentos nessa subfunção foram realizados por administrações em que prefeito e vice-prefeito pertenciam ao mesmo partido. Também percebemos que, de maneira

geral, os maiores investimentos se concentraram nos dois últimos anos de gestão e sempre de maneira ascendente.

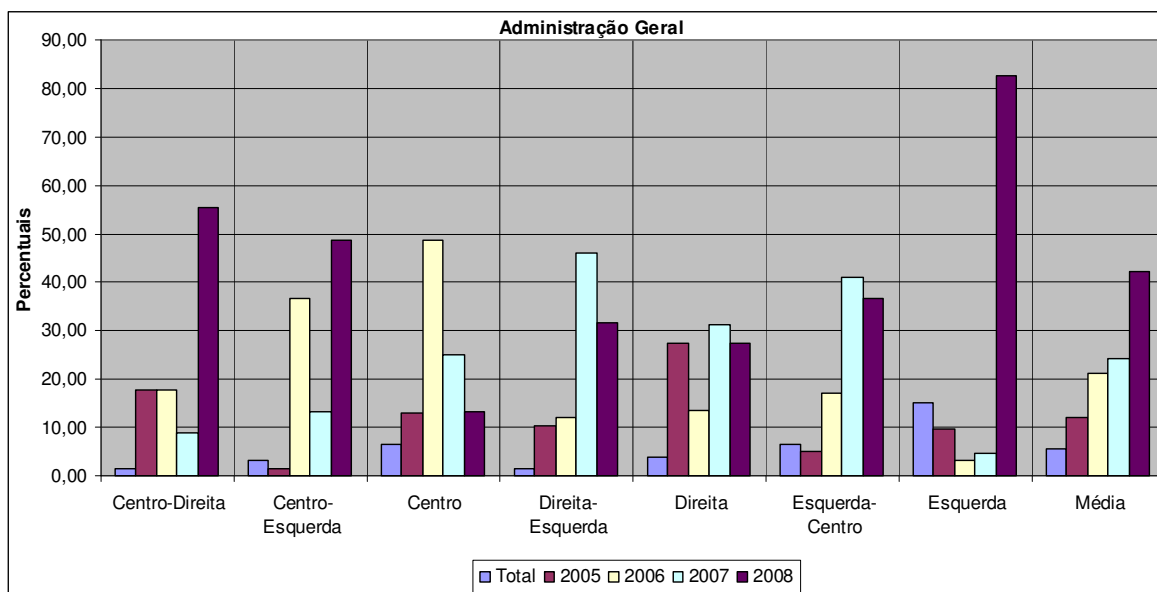


Gráfico 23: Administração Geral

Os investimentos em administração de receitas, representados pelo Gráfico 24, mostram que as gestões ideológicas com predominância da Direita são aquelas nas quais os gastos nessa área são mais comuns e acontecem durante todo o período da gestão.

No caso das outras ideologias, os investimentos são mais pontuais e esporádicos. Esse comportamento pode demonstrar o pouco interesse dos gestores em aplicar recursos visando a auferir maiores receitas para o município ou para o controle dessa atividade.

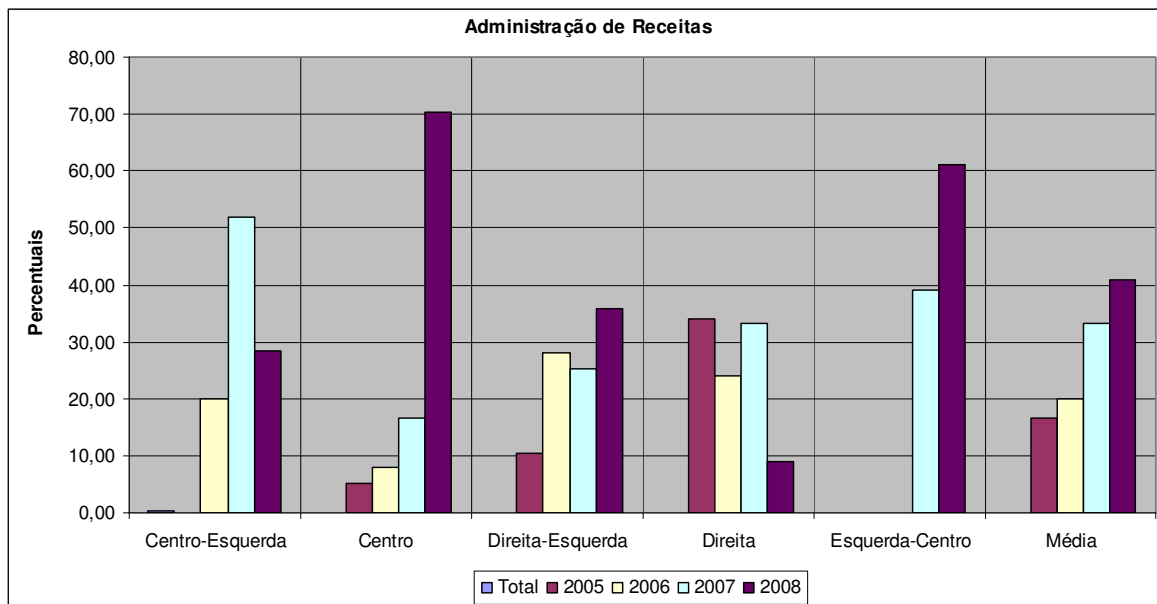


Gráfico 24: Administração de Receitas

Os investimentos em Planejamento e Orçamento, representados pelo Gráfico 25, embora diluídos representem muito pouco em âmbito geral, nos mostram que a maioria dos grupos ideológicos optaram por alocar recursos nessa subfunção. E diferente da maioria dos outros gráficos analisados, os maiores investimentos se concentraram no primeiro ano de gestão. Exatamente ao inverso do que estava acontecendo, com exceção das gestões de Centro-Esquerda, que mantiveram suas ações. Se analisarmos a média, percebemos uma tendência de queda dos gastos nessa área, o que demonstra pouco interesse de investimento.

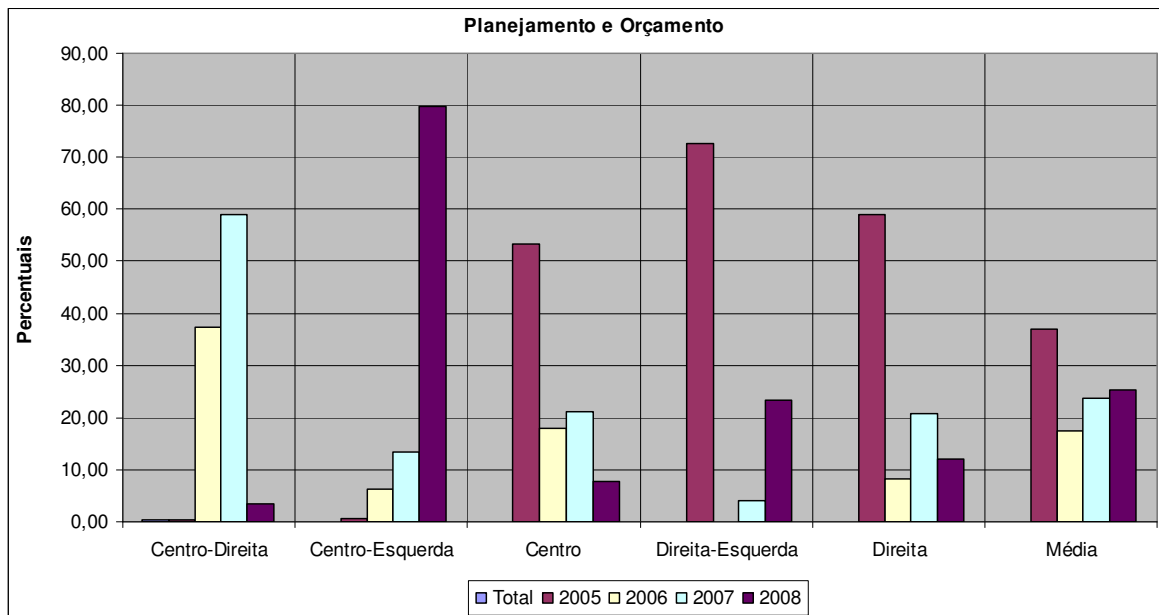


Gráfico 25: Planejamento e Orçamento

Os investimentos em melhorias tecnológicas nas administrações municipais, representados por dados contidos no Gráfico 26, mostram que na média os investimentos têm uma tendência de crescimento. Mas, também, percebemos que no escopo geral ele tem um peso muito pequeno, não chegando a 1% na maioria dos grupos ideológicos estudados.

Com isso, podemos supor que nos municípios que estudamos a eficiência e a eficácia providas dos recursos tecnológicos estão supridos ou talvez não há uma política visando a modernizar as administrações públicas, até porque os poucos investimentos foram pontuais para a metade dos grupos ideológicos que alocaram recursos na área. Nosso entendimento é de que, quando há uma política de investimentos em determinada área, os gastos permeiam a gestão.

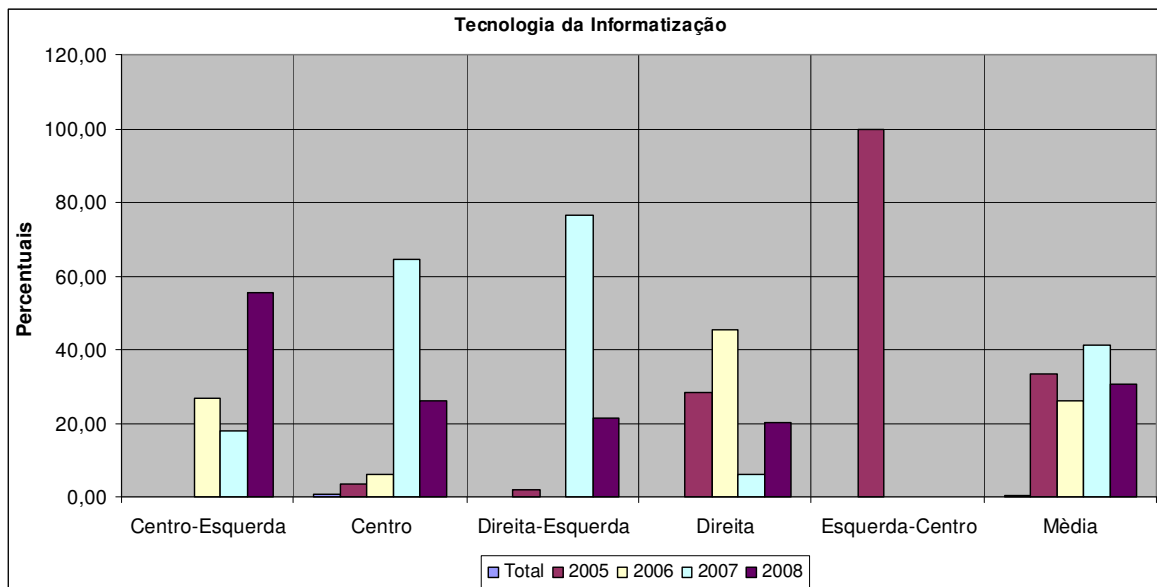


Gráfico 26: Tecnologia da Informatização

A área de Comunicação Social, representada pelo Gráfico 27, segue a inversão anterior com um maior investimento no primeiro ano de governo para a metade dos grupos ideológicos selecionados. As exceções foram as gestões de Centro-Direita e de Direita-Esquerda com a maior parte dos investimentos centradas no último ano de governo e com tendência de crescimento.

Os investimentos esporádicos e muito baixos nessa área nos surpreenderam, uma vez que esperávamos que todas as gestões ideológicas investissem na divulgação de seus trabalhos, como é de praxe, ao menos para a mídia e senso comum, já que no último ano de mandato os investimentos em publicidade tendem a crescer. Não foi o que os dados nos revelaram, ao menos para os municípios selecionados. Mas isso não nos dá suporte para afirmar que não há interesse nessa área, uma vez que a publicidade pode ficar diluída em outras subfunções.

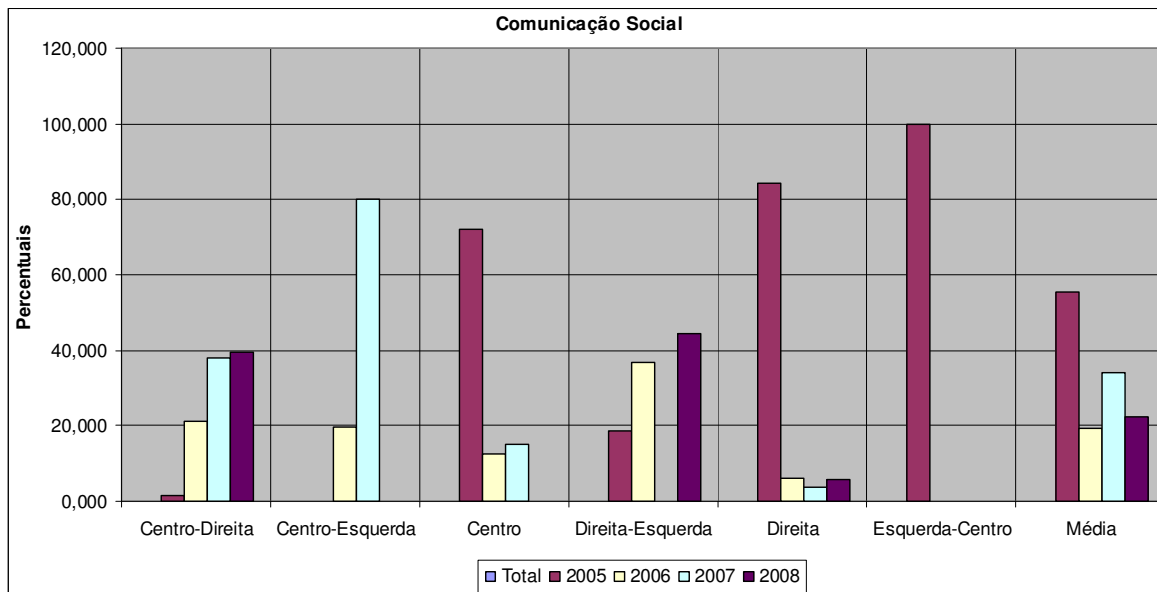


Gráfico 27: Comunicação Social

4.2 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Jurídica

Os próximos gráficos se conjugam no espaço jurídico desse capítulo. Optamos por deixar somente os dois mais representativos pois esses são os mais importantes para as alusões que faremos a respeito do tema.

O Gráfico 28 representa os investimentos municipais utilizados na defesa de interesses coletivos junto ao judiciário. Nesse caso, percebemos que nem todos os grupos ideológicos investiram. Podemos supor que nem todas as administrações enfrentam processos na justiça. Partindo desse pressuposto, podemos arguir que os recursos alocados foram poucos e pontuais. Não houve nenhuma simetria nos movimentos das ideologias partidárias, o que nos permite dizer que os gastos nessa área não são influenciados por interferências políticas.

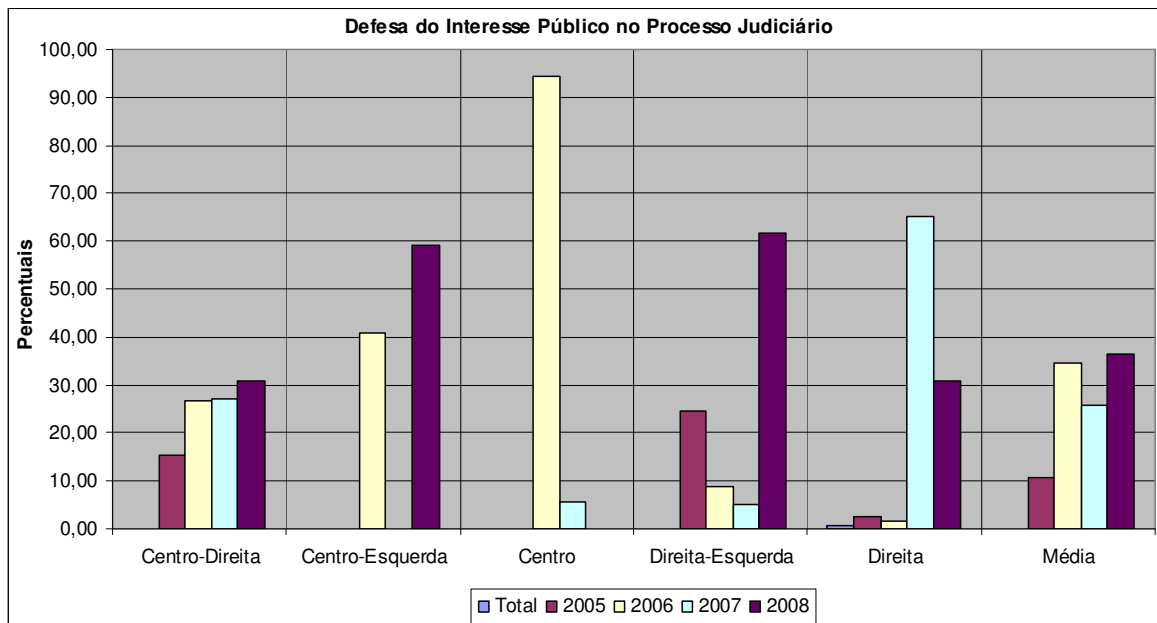


Gráfico 28: Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário

A segunda informação da área jurídica, representada pelo Gráfico 29, diz respeito às ações de cidadania. Notamos que, mais uma vez, os recursos se concentraram no último ano de governo. No caso das gestões de Centro-Direita e Direita, mais de 90% de todos os recursos dessa área foram liberados no último ano de gestão.

Se há alguma política de garantia de direitos humanos expressa pelas informações, podemos afirmar que ela é feita pelas gestões de Centro-Esquerda, as quais realizaram investimentos em todos os anos de suas gestões, embora com concentração maior no último ano de mandato.

O que nos chama a atenção é que os investimentos se concentram no último ano quando há uma relação direta com os munícipes. Já, quando essa relação não é direta, os investimentos tendem a ser mais esporádicos e sem um ano definido para a alocação.

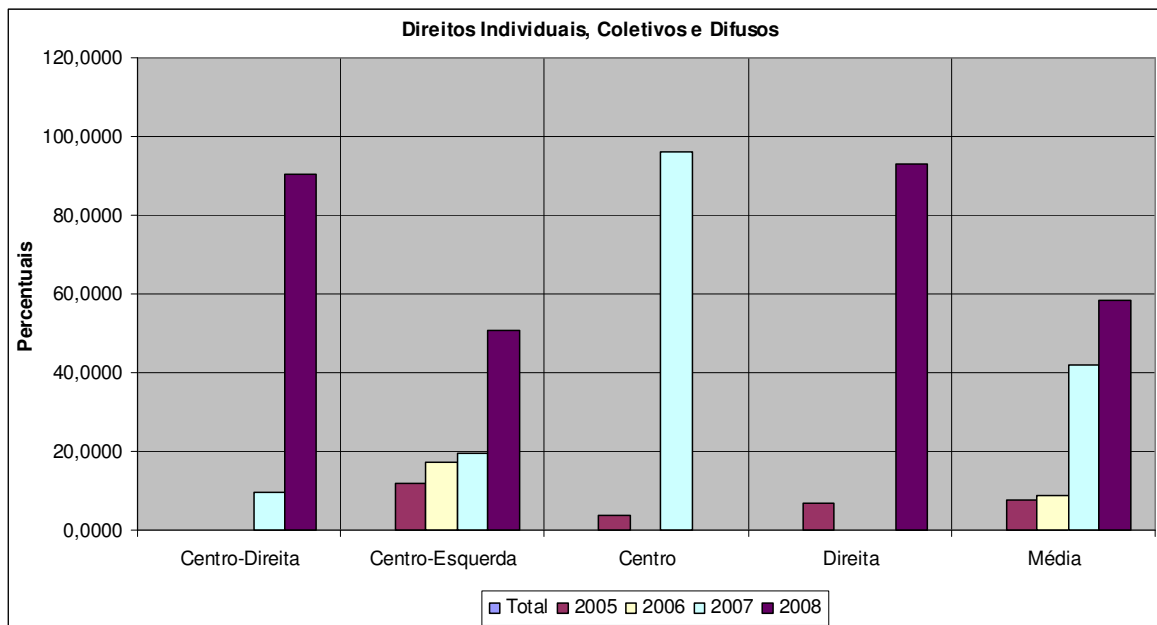


Gráfico 29: Direitos Individuais, Coletivos e Difusos

4.3 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Legislativa

Os espaços legislativos, representados pelo Gráfico 30, são ambientes nos quais todas as representações ideológicas têm interesse em investimentos. Com exceção das gestões de Centro, Esquerda-Centro e Esquerda, que investiram 1,06%, 0,18% e 0,69% do total de seus investimentos, respectivamente, todas as outras orientações ideológicas investiram acima de 1% do total de seus recursos. Nas gestões de Centro-Direita esses investimentos representaram mais de 5%.

Tais observações, em princípio, nos demonstram a importância de investimentos na relação entre executivo e legislativo. Outro fator que nos chama a atenção é que os gastos não foram esporádicos ou pontuais, mas sim realizados ao longo da gestão, em todos os anos. Somente em duas administrações os recursos foram concentrados no último ano de governo. Isso pode nos sugerir que o mais importante é o investimento cotidiano para amenizar as anuências entre os dois poderes ou talvez para manter uma governabilidade municipal.

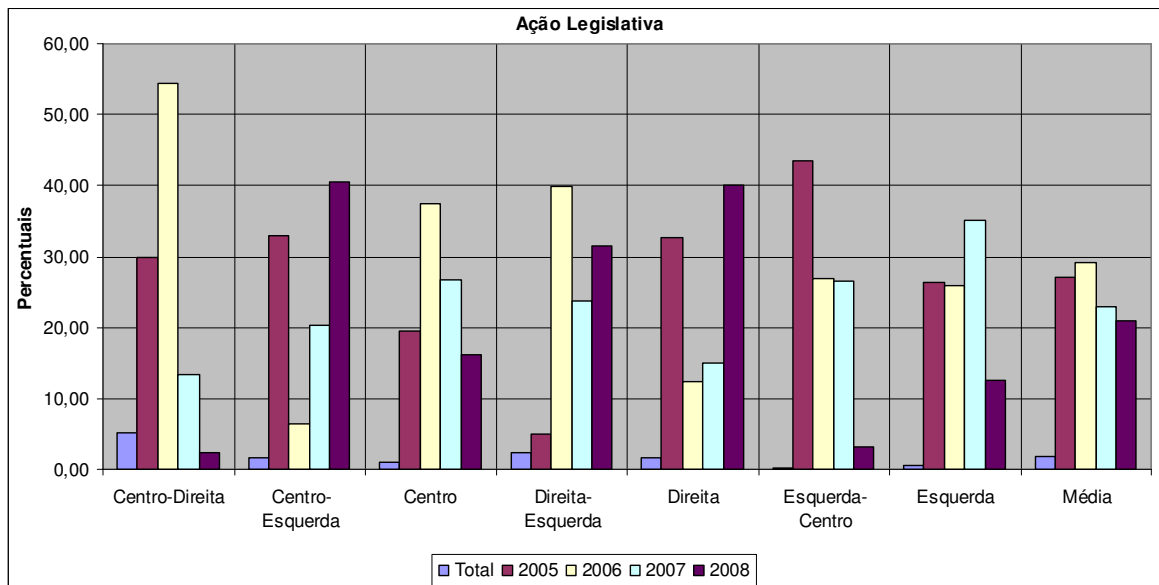


Gráfico 30: Ação Legislativa

4.4 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Indústria, Comércio e Serviços.

Os próximos três gráficos representarão essa importante área para os maiores municípios catarinenses. Pelo Gráfico 31, percebemos os investimentos que visam a promover a atividade comercial, que teve a maioria dos recursos destinados a feiras e demonstrações dos potenciais municipais na área comercial.

O segundo ano de governo concentrou os investimentos, na maioria dos casos, ficando os outros períodos como coadjuvantes nesse cenário. As exceções foram as gestões de predominância da Direita na qual o ano escolhido foi o penúltimo da gestão de governo. Embora os municípios pesquisados tenham predominância de Comércio, Serviços, Turismo e Indústria, nem todas as gestões ideológicas alocaram recursos nessa subfunção.

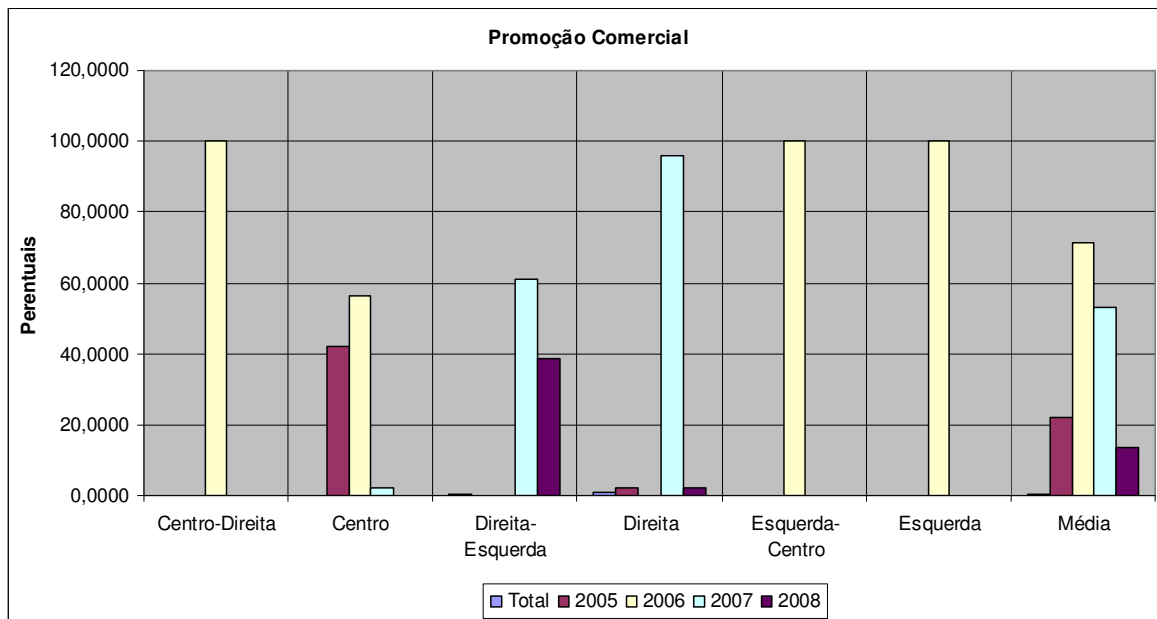


Gráfico 31: Promoção Comercial

O Gráfico 32, a exemplo do anterior, focado na promoção industrial, demonstra que os investimentos nessa área também são esporádicos, mas, mesmo assim, as concentrações, de maneira geral, acontecem no último ano de governo.

As gestões de Direita e Esquerda-Centro fizeram opção por investirem todo o recurso destinado no primeiro ano de governo. Tal acontecimento, em princípio, está em descompasso com o restante dos grupos ideológicos.

Como os recursos são gastos pontualmente é possível conjecturar que nenhum dos governos tem, de fato, uma política de investimentos na área industrial, ficando à mercê de organizações de feiras já tradicionais nos municípios. Mais uma vez, não houve uma evidência clara que as diferenças ideológicas influenciaram nesses investimentos.

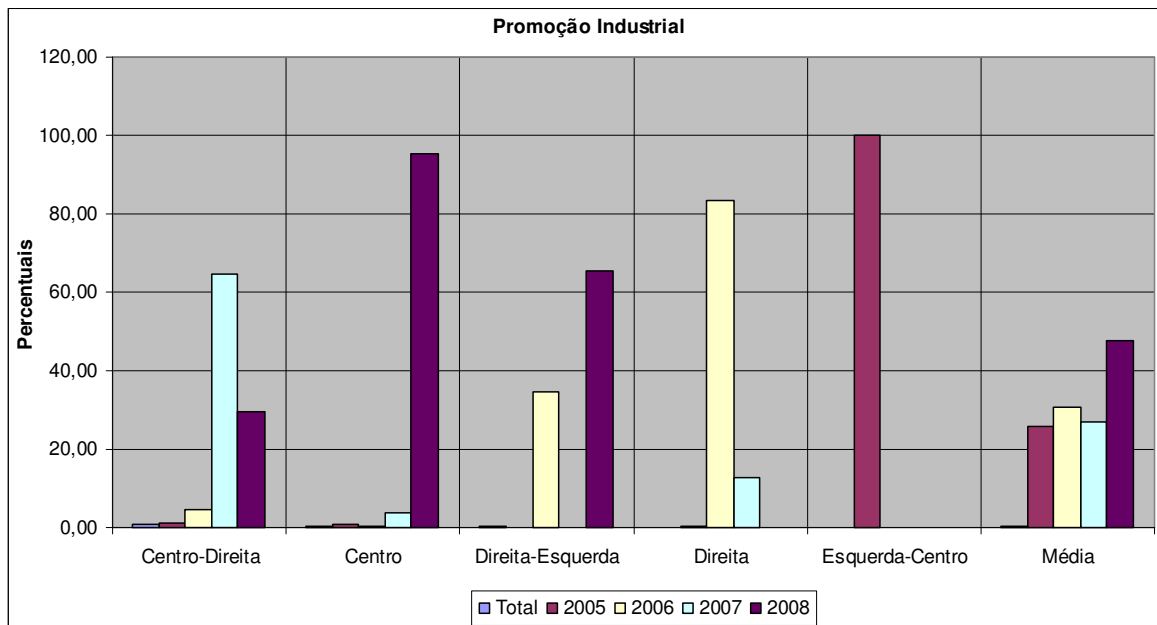


Gráfico 32: Promoção Industrial

A área de turismo, tão importante para vários dos municípios pesquisados, representada pelo Gráfico 33, mostra que todos os grupos ideológicos investiram nessa subfunção.

As gestões de Direita investiram mais de 5% de todos os recursos estudados, mostrando ser o turismo uma atividade importante para suas administrações, assim como os grupos ideológicos de Direita-Esquerda e Esquerda. As administrações de Esquerda-Centro foram as exceções, pois concentraram todos os recursos no primeiro ano de governo e não alocaram mais recursos posteriormente.

Novamente, há uma tendência de maior alocação dos gastos no último ano de governo. Se olharmos para a média, percebemos também que há uma curva ascendente nos investimentos, o que nos informa que as convergências são para aumentos substanciais em turismo nesses municípios.

Devido a não padronização dos dispêndios realizados pelos grupos ideológicos, podemos dizer que tais investimentos ainda são pontuais, o que mais uma vez demonstra não haver um projeto de investimento contínuo em turismo por nenhuma das gestões ideológicas no poder. Centro-Esquerda e Centro foram as

únicas cujos recursos, embora insignificantes, foram distribuídos de maneira uniforme em toda a gestão.

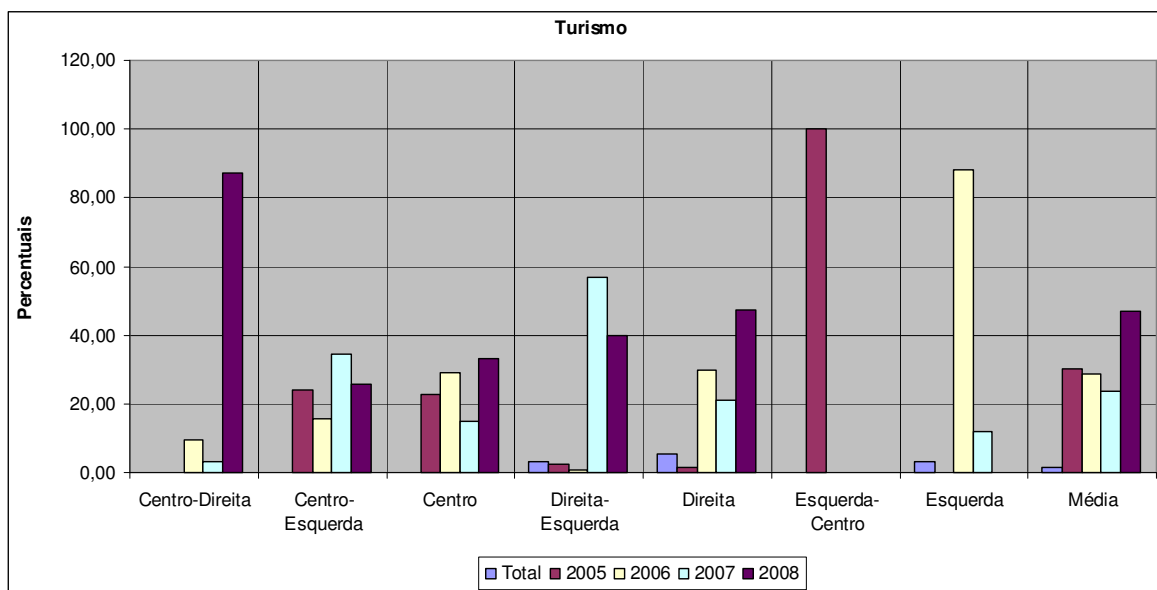


Gráfico 33: Turismo

4.5 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área do Trabalho.

Para a área do trabalho, cujos investimentos são destinados basicamente à empregabilidade, à proteção, a benefícios do trabalhador, à relação de trabalho e ao fomento do trabalho, decidimos apresentar graficamente, no corpo da tese, somente os dados referentes a esta última área, uma vez que foram investimentos pífios e esporádicos.

O *não investimento* em determinada área é, em si, uma decisão, e isso nos chama a atenção, pois, além dos reduzidos gastos, poucas ideologias partidárias fizeram uso desse expediente para melhorar a empregabilidade ou a proteção dos profissionais, mesmo considerando os que já estão no “mercado de trabalho”. O Gráfico 34 mostra isso.

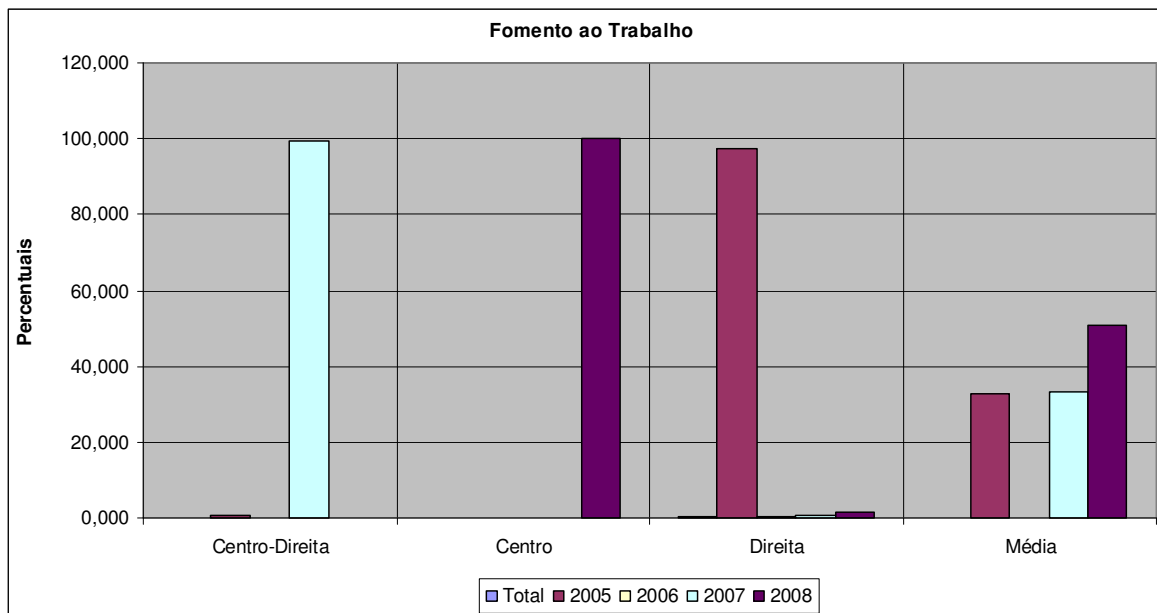


Gráfico 34: Fomento ao Trabalho

4.6 Os investimentos por subfunção de Governo/Área Desporto e Lazer

Os próximos dois gráficos são representativos da área de desporto e lazer, cujos investimentos visam basicamente a transformações, a melhorias e à manutenção de instrumentos de uso coletivo, em praças, em ginásios de esportes ou parques.

O Gráfico 35 nos mostra que os investimentos em desportos destinados diretamente à comunidade são de grande interesse de todas as gestões administrativas. Embora represente menos de 1% do total de investimentos, para quase todos os grupos ideológicos, esses são realizados em todo o período de mandato. Não há uma preferência de períodos para a alocação desses recursos. Algumas orientações ideológicas alocam a maior parte das verbas no primeiro ano de governo e outras no último. Com isso, não há clareza quanto aos objetivos nem às intenções de tais investimentos.

Nos parece que essa é, também, uma área sensível eleitoralmente, já que todas as orientações ideológicas investem nessa subfunção. Mesmo assim, não há evidências de que as diferenças ideológicas orientam os investimentos.

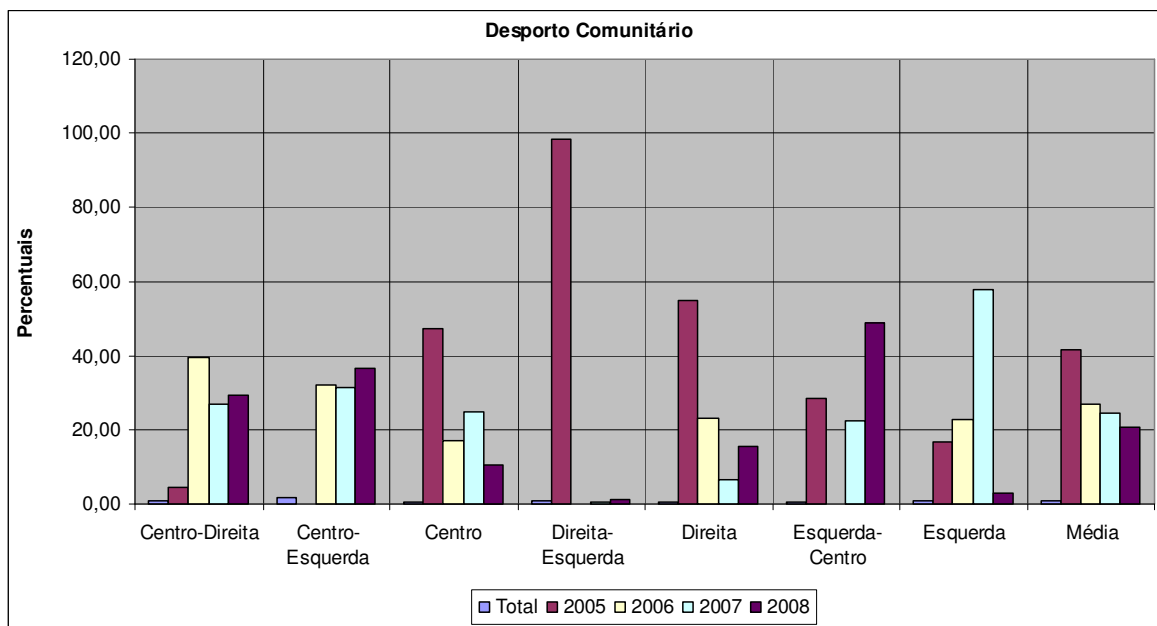


Gráfico 35: Desporto Comunitário

No Gráfico 36, com informações sobre os investimentos em lazer, percebemos que não houve muito interesse por gastos nessa área, uma vez que menos da metade dos grupos ideológicos optaram por aplicar seus recursos.

Mesmo sendo uma área de atividades visíveis e muito próximas ao cidadão, a opção por não investir em lazer pode denotar um reflexo da sociedade atual cuja vida é voltada ao trabalho ou que os municípios administrados por todos os grupos ideológicos estão bem servidos de equipamentos de lazer.

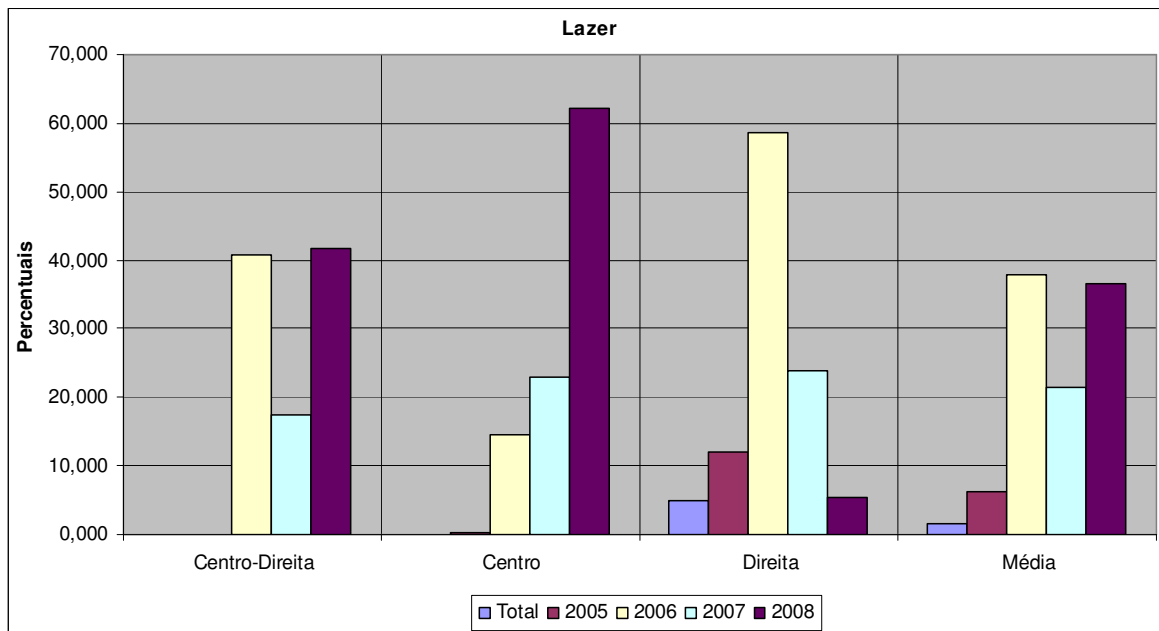


Gráfico 36: Lazer

4.7 Os investimentos por Subfunção de Governo/Áreas de Infraestrutura Urbana e Habitação e Urbanismo

Os próximos três gráficos, representando essa grande área, são aqueles nos quais se concentram os maiores volumes de investimentos para todos os grupos ideológicos. Juntas, essas áreas de sustentação do aparato de um município podem representar mais de 70% de todos os investimentos realizados por diferentes grupos ideológicos.

O Gráfico 37 apresenta informações referentes a investimentos em habitação e urbanismo. Os recursos alocados para essa área foram basicamente para obras e instalações, equipamentos e materiais permanentes, indenizações e serviços de consultorias. Os dados revelam que esse é um espaço de interesse de todas as gestões ideológicas, uma vez que todas fizeram a opção de investimento.

Ao analisarmos a média dos investimentos, percebemos que há uma tendência de crescimento no último período com valores superiores a 50%. Das sete distintas ideologias no poder cinco alocaram a maior parte dos recursos em habitação urbana no último ano de governo. Isso aconteceu em gestões dominantes

de esquerda, de centro ou de direita, o que mostra uma clara opção dos investimentos em áreas sensíveis eleitoralmente.

Outro aspecto que nos chama a atenção é que os investimentos são efetuados ao longo de toda gestão, o que nos sugere que em todas as administrações ideológicas havia projetos e políticas de governos para essa área. Também cabe salientar que as menores variações de investimentos ao longo do governo foram realizadas por administrações de Centro e de Direita. A regularidade nos investimentos, em princípio, nos parece ser uma política de governo adotada por essas ideologias para a área em questão. Já para as outras gestões ideológicas, com investimentos menos homogêneos, nos permite intuir que não são frutos de um projeto político, mas, talvez, inerentes a demandas pontuais.

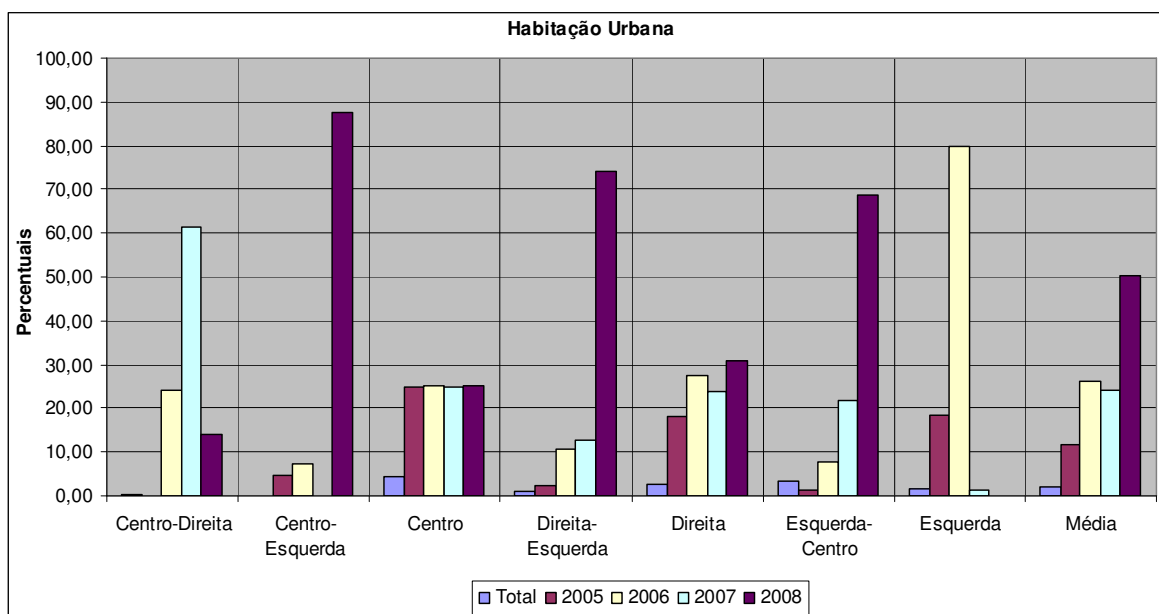


Gráfico 37: Habitação Urbana

No Gráfico 38, que representa a infraestrutura urbana, os investimentos foram feitos na maior partes em obras e instalações, aquisição de imóveis, equipamentos e materiais permanentes, indenizações, serviços de consultorias e serviços de terceiro, pessoa física e jurídica. Nessa subfunção estão concentrados os maiores investimentos para praticamente todas as gestões ideológicas.

A homogeneidade nos investimentos nos mostra que há políticas de investimentos nessa área. Quando nos atemos à coluna da média, percebemos uma tendência de crescimento dos gastos ao longo do mandato. Individualmente, percebemos que somente as gestões de Centro e Direita-Esquerda não concentraram os maiores volumes de recursos no último ano de governo. Assim, podemos supor que, independentemente da gestão ideológica, e mesmo que haja uma política de investimentos em áreas sensíveis eleitoralmente, o ideal é centrar as alocações de recursos no último ano de governo. Em alguns casos, os investimentos no ano final de governo representaram mais de 60% de todo o aporte financeiro na gestão.

Em termos gerais, percebemos o peso que essa subfunção representa para todas as forças políticas. No caso de gestão de Direita-Esquerda, os investimentos chegaram a quase 70% de todos os investimentos da gestão. Já nas gestões de Esquerda-Centro, esse percentual não alcança 20%. A maior homogeneidade de investimentos foi feita pelas gestões de Direita.

A média geral dos investimentos ficou acima de 35%, mostrando a importância dos gastos nesse espaço para todas as ideologias no poder. Assim, não é possível afirmar que as opções ideológicas distintas são decisivas para os investimentos, mas, sim, que elas permeiam as administrações municipais.

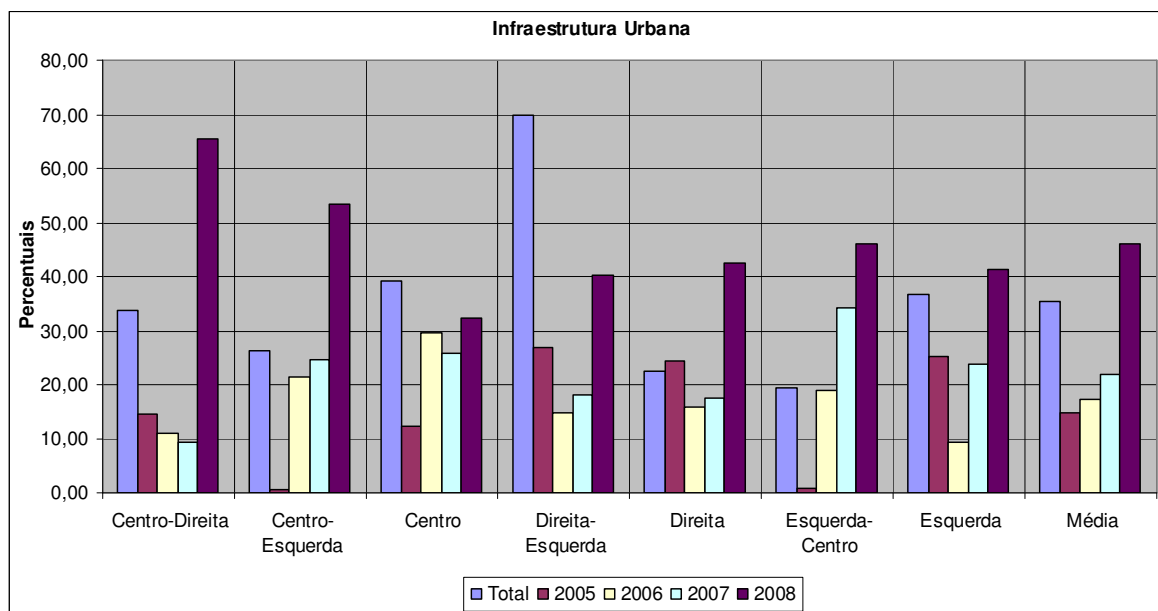


Gráfico 38: Infraestrutura Urbana

Os investimentos na subfunção serviços urbanos, representados pelo Gráfico 39, mostram que essa também é uma área de interesse para todos os grupos ideológicos. Aquisição de imóveis, equipamentos e materiais permanentes, material de consumo e obras e instalações foram as áreas de maior alocação de recursos.

Embora os maiores investimentos, no conjunto dos gastos para essa subfunção, não tenham muita expressão como no gráfico anterior, percebemos que nas gestões de Centro-Direita esse percentual atingiu praticamente 8%. Em todos os outros casos o valor ficou abaixo de 3%.

No primeiro ano de gestão, aconteceram as maiores concentrações de recursos para os grupos ideológicos de Centro-Esquerda, Esquerda-Centro e Esquerda. Nos de Centro-Direita, Centro e Direita, o maior dispêndio ocorreu no último ano de mandato. Nos primeiros casos, o mais comum é que tais alocações financeiras visem a acabar um projeto da gestão anterior. Como não há homogeneidade nos investimentos, podemos dizer que foram alocados recursos de maneira pontual, talvez respondendo a demandas locais.

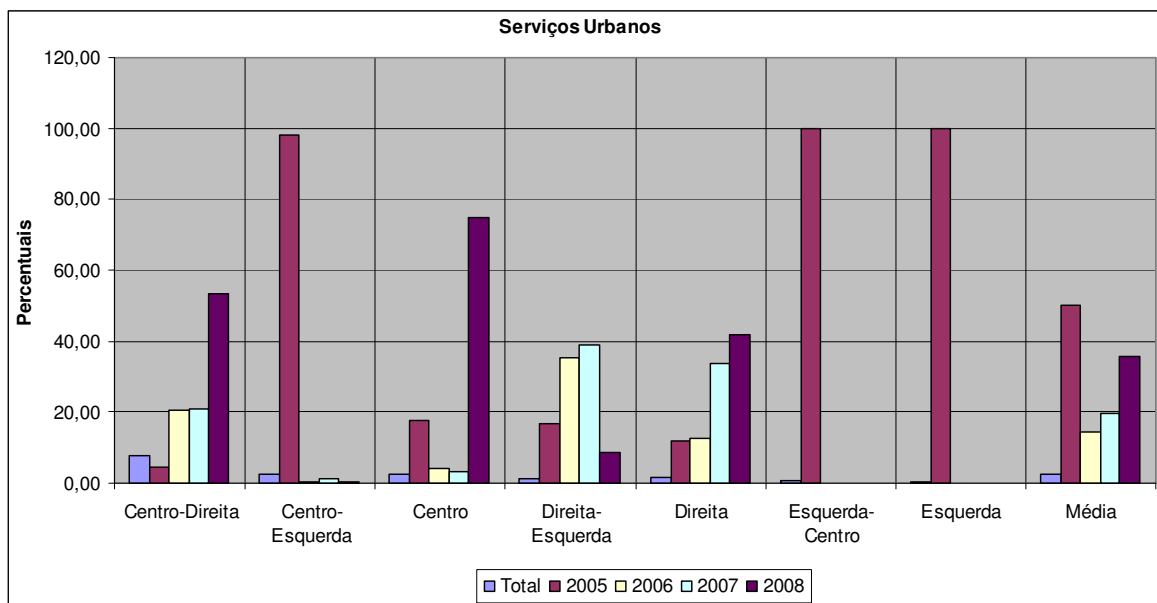


Gráfico 39: Serviços Urbanos

4.8 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Transportes

Os próximos dois gráficos nos mostrarão os investimentos realizados na área de transportes. Salientamos que no corpo da tese só selecionamos dois que foram os mais representativos. As alocações de recursos nessa área se deram basicamente visando à aquisição de imóveis, obras e instalações, equipamentos e materiais permanentes, material de consumo, indenizações e serviços de consultorias.

O gráfico 40 nos traz informações sobre os investimentos em transporte coletivo urbano. A primeira observação é que nem todos os grupos ideológicos investiram nessa área. E como os recursos nessa subfunção foram muito baixos, em principio, demonstra pouco interesse administrativo nesse ramo, ou mesmo, que essa não é uma área sensível eleitoralmente. Não há elementos suficientes para outras ilações.

As maiores alocações de recursos se deram no último ano de governo, dentre a maioria dos grupos ideológicos que investiram nessa subfunção. Esse comportamento aconteceu dentre as gestões de dominância do centro, da direita e da esquerda, mostrando que elas consideram o transporte coletivo uma área importante a ser dispensados recursos no quarto ano de mandato. Mas, mesmo assim, não há elementos suficientes para inferências acerca das interferências ideológicas na decisão de investimentos.

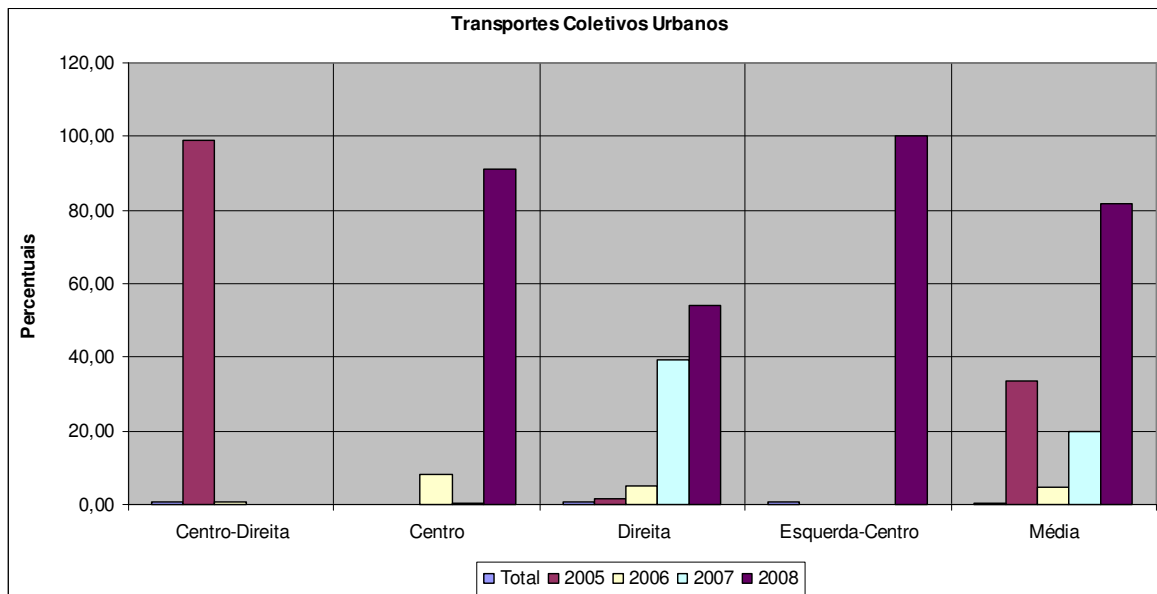


Gráfico 40: Transportes Coletivos Urbanos

Os investimentos em transportes rodoviários, representados pelo Gráfico 41, nos apresentam mais uma subfunção privilegiada em termos de aportes financeiros por praticamente todas as ideologias que estiveram no poder nos municípios que pesquisamos.

Embora a média dos investimentos ficasse abaixo de 7%, para alguns grupos ideológicos essa era uma área que merecia uma atenção maior. É o caso das gestões de Direita, cujas alocações de recursos se aproximam de 20% do total de gastos. Também cabe salientar que são nos municípios geridos por essas orientações ideológicas que os aportes financeiros ocorreram de maneira mais homogênea, embora com um peso maior no investimento do último ano de mandato. Talvez seja possível dizer que em gestões de predominância da direita há um projeto de investimentos constantes nessa área.

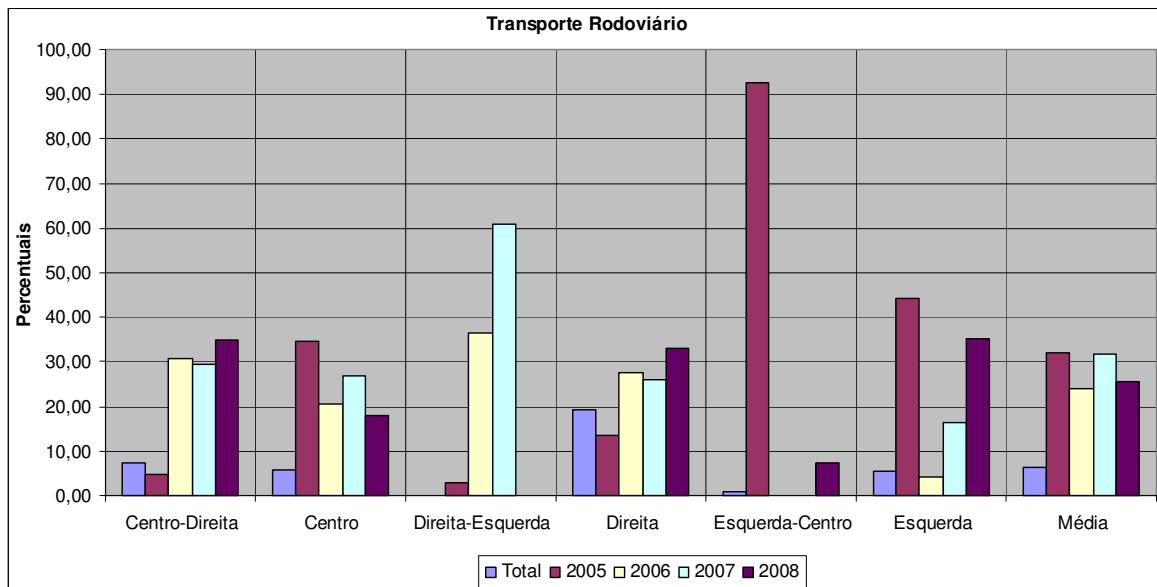


Gráfico 41: Transporte Rodoviário

4.9 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Gestão Ambiental

Para a grande área de gestão ambiental, representadas no corpo da tese pelos dois próximos gráficos, a maior parte dos investimentos foi feita em equipamentos e materiais permanentes, material de consumo, obras e instalações, aquisição de imóveis e diárias (civil). Essas ponderações são necessárias para a visualização ampla de uma área em voga nos discursos políticos e acadêmicos.

O Gráfico 42 nos mostra que, embora quatro grupos ideológicos no poder tenham investido nessa área, de um total de sete, os dispêndios foram sempre esporádicos. Isso nos leva a crer não serem frutos de projetos políticos sólidos, mas, sim, alocações financeiras pontuais.

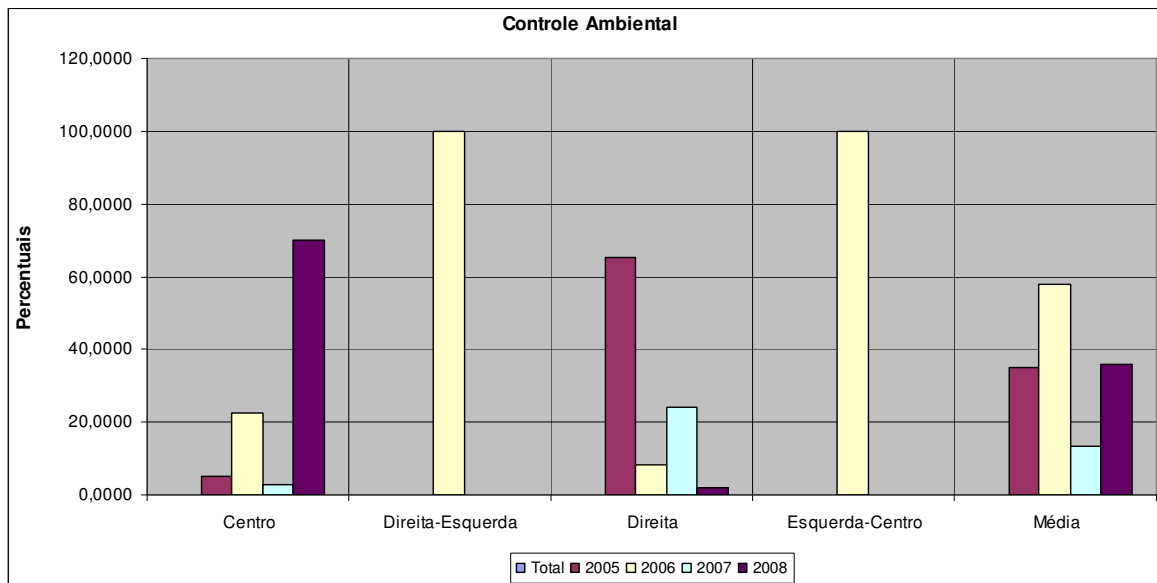


Gráfico 42: Controle Ambiental

O Gráfico 43, que representa investimentos em preservação e controle ambiental, igualmente ao caso anterior, apresenta aportes financeiros esporádicos para a grande maioria das gestões ideológicas. Somente três dos seis grupos investiram todos os quatro anos de gestão.

As gestões de Centro foram as que aportaram os recursos de forma mais homogênea e durante todo os anos de mandatos, mostrando uma tendência a aumentos nas alocações. De maneira geral, nos parece que essa não é uma área de muito interesse dos grupos ideológicos que estiveram no poder.

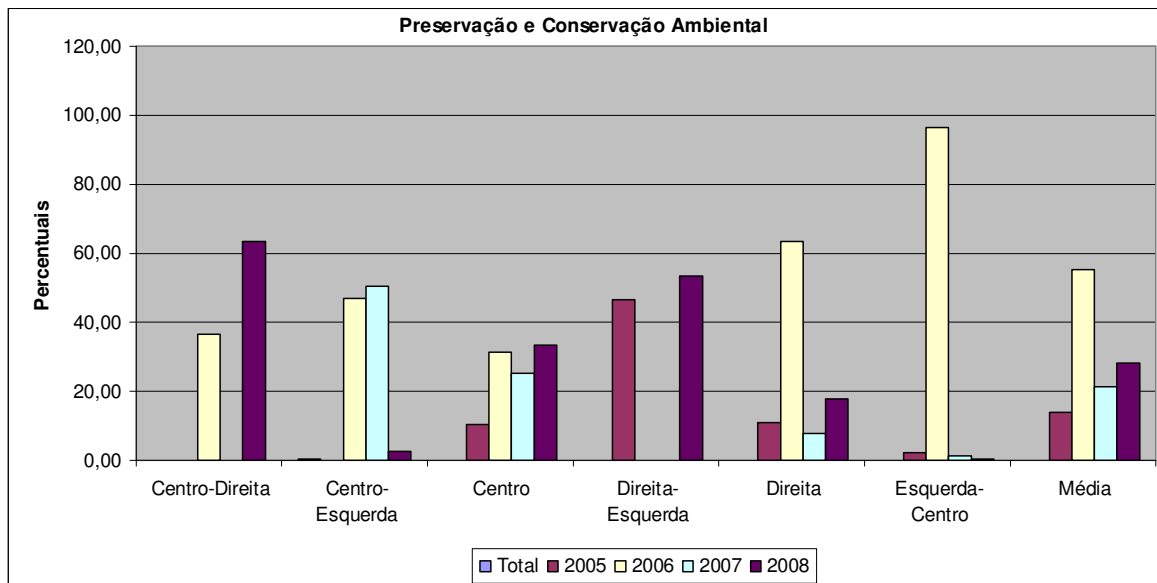


Gráfico 43: Preservação e Conservação Ambiental

4.10 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Segurança Pública

Os próximos gráficos mostraram um pouco sobre os investimentos em segurança pública realizados pelos grupos ideológicos no poder dos municípios selecionados. Utilizamos, mais uma vez, somente dois gráficos, no corpo do trabalho, por entendermos que esses são os mais significativos no conjunto dos investimentos dessa área.

Os aportes financeiros para essa área foram basicamente para equipamentos e material permanente, indenizações, material de consumo, obras e instalações e para aquisição de imóveis.

As informações contidas no Gráfico 44 nos trazem investimentos realizados pela defesa civil dos municípios. Podemos perceber que todos os grupos ideológicos fizeram investimentos nessa área, embora a maioria não o tenha feito de maneira consistente ano a ano, com exceção das gestões de Centro-Direita e Centro. Como muitos dos municípios que compõem nossos grupos ideológicos estão situados em regiões que enfrentam, tradicionalmente, problemas ambientais,

podemos dizer que os investimentos mais concisos são realizados por demanda, ou seja, quando surgem os problemas e não de maneira preventiva.

Assim, os investimentos em defesa civil são pífios, não alcançando 0,5% de todos os investimentos em seis dos sete grupos ideológicos estudados. Isso demonstra que essa não é uma área prioritária para nenhum grupo ideológico.

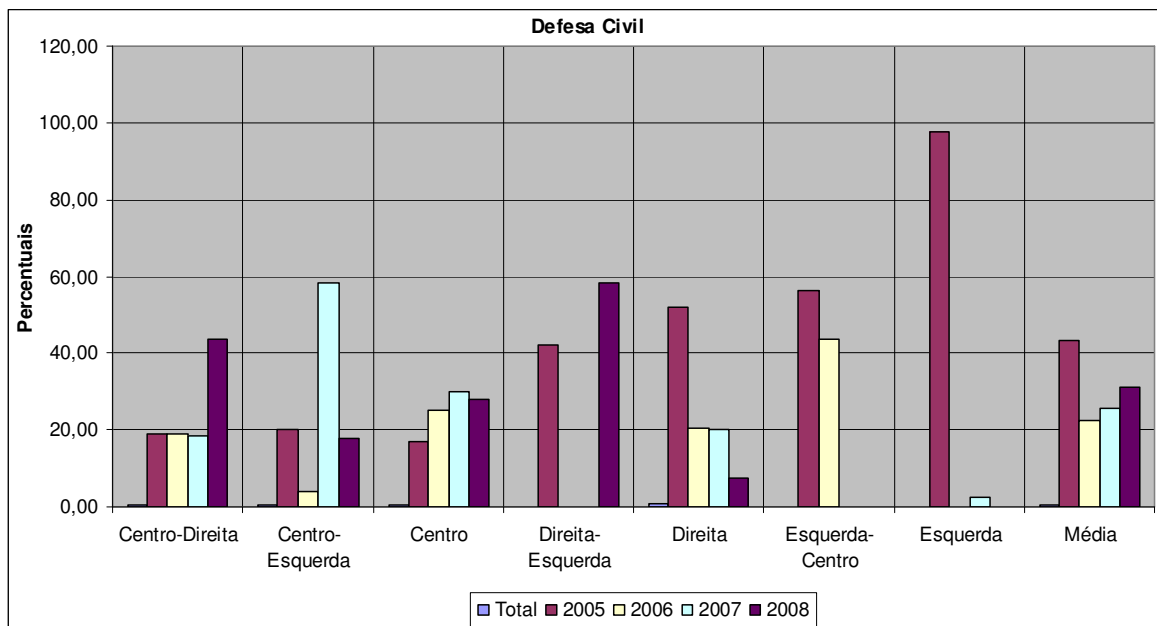


Gráfico 44: Defesa Civil

O Gráfico 45 traz os investimentos realizados em policiamento dos grupos de municípios selecionados. Basicamente todas as gestões ideológicas investiram nessa área. Aparentemente, parece que as alocações de recursos foram mais concisas nas gestões de Centro-Direita, Centro, sempre com tendências a aumento dos aportes financeiros. No caso das administrações de Direita-Esquerda, embora tenham investido em todos os anos de mandato, há uma queda ano a ano nas alocações de recursos. Faz-se necessário salientar que essa é uma área tradicional de gestão do governo estadual, apesar de que em municípios com mais de 200.000 habitantes que já tenham suas guarnições locais algumas atividades de segurança acabem sendo por eles cumpridas, o que eleva os investimentos na área. Devido a esta particularidade, não é possível fazer alusões sobre as intenções de

investimentos nem mesmo sobre a motivação para alocação de recursos em policiamento feito pelos grupos ideológicos no poder.

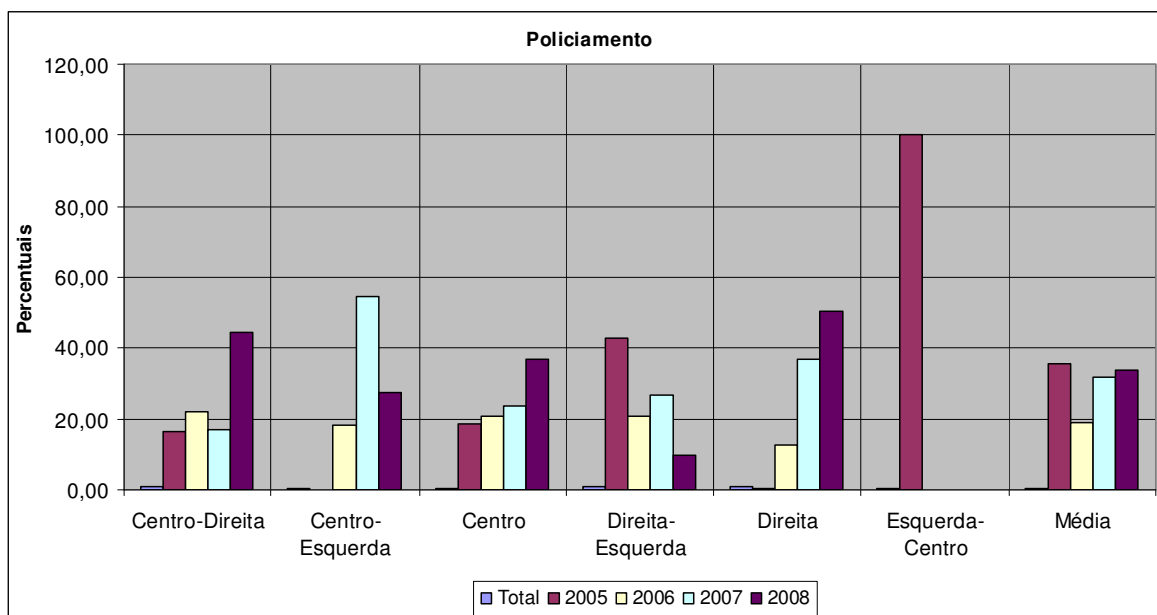


Gráfico 45: Policiamento

4.11 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Assistência e Previdência

Os próximos dois gráficos são representantes da grande área de assistência e cujos investimentos foram direcionados, em sua maioria, para aquisição de imóveis, equipamentos e materiais permanentes, obras e instalações, subvenções sociais e indenizações.

No Gráfico 46, que apresenta dados referentes à assistência à criança e ao adolescente, as informações nos mostram que todos os grupos ideológicos no poder municipal investiram nessa área, o que indica ser um espaço importante para todas as gestões. Outro fato importante é que a maioria dos investimentos foi realizada no último ano de governo. No caso das gestões de Esquerda, quase 98% de todo o aporte financeiro foi feito no quarto ano de mandato. O mesmo aconteceu

com as gestões de Esquerda-Centro e Centro-Direita, com mais de 70% e 61%, respectivamente, concentrado em 2008.

Visualmente podemos dizer que as gestões de Centro e de Direita são administrações nas quais aconteceram investimentos periódicos, o que indica uma política organizada de alocações na área, diferentemente dos outros grupos ideológicos que optaram por alocações pontuais. Nas administrações de Centro há uma tendência de aumento e nas de Direita de queda nos aportes econômicos.

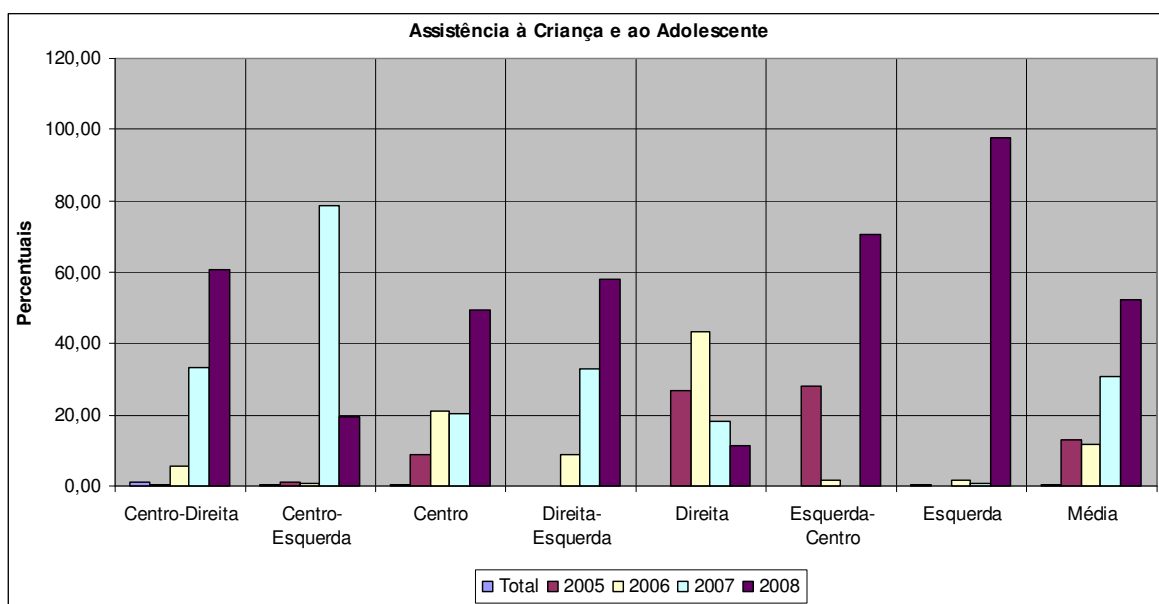


Gráfico 46: Assistência à Criança e ao Adolescente

Já no Gráfico 47, que representa os investimentos em assistência na área comunitária, as informações demonstram ser uma área bastante importante na visão das gestões ideológicas, uma vez que todas alocaram recursos para esse fim.

Percebemos que, dos sete grupos ideológicos no poder, somente dois concentram o maior volume dos investimentos no último ano de governo. Somente as administrações de Centro-Esquerda e Direita-Esquerda não alocaram recursos em todos os anos de gestão. Com isso, podemos admitir que a maioria das ideologias no poder municipal têm projetos para a área. Com essas observações não conseguimos comprovar a influência das preferências ideológicas na

interferência na decisão do gasto, mas, sim, no projeto político-eleitoral de todos os grupos no poder.

As administrações de Esquerda foram as que mais investiram na área, com pouco mais de 2% do total. No outro extremo ideológico, a Direita aportou pouco mais de 1% dos recursos disponíveis.

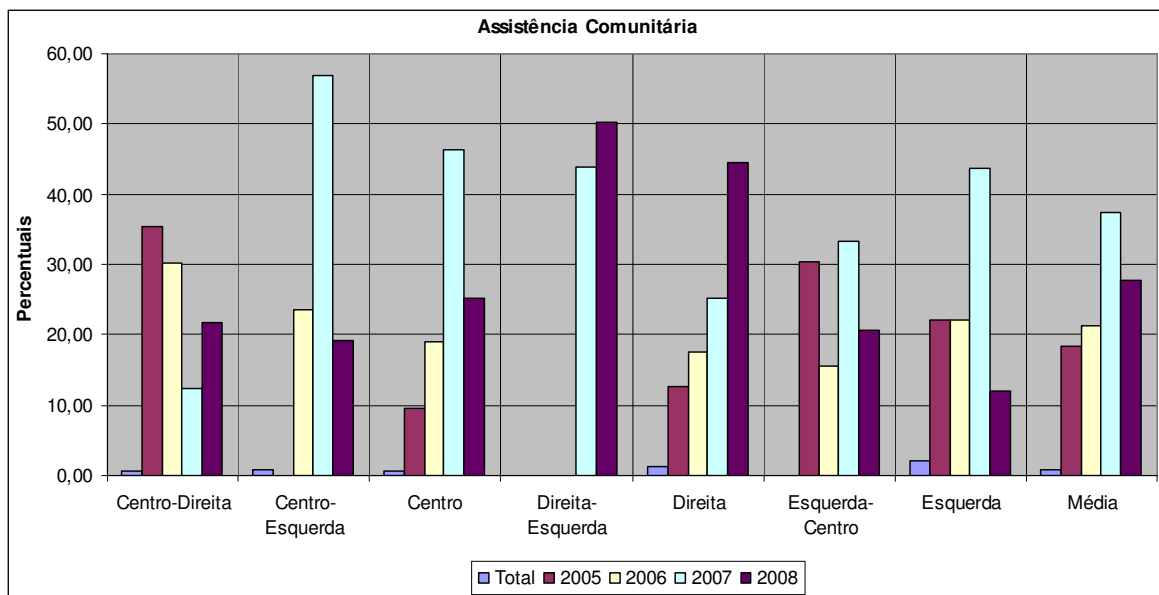


Gráfico 47: Assistência Comunitária

4.12 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Educação e Cultura

Os próximos gráficos nos mostram dados referentes à área de educação e cultura. Seleccionamos apenas alguns que consideramos os mais significativos e representativos para essa subfunção. Os recursos alocados foram destinados, em sua maioria para aquisição de imóveis, auxílios, equipamentos e materiais permanentes, material de consumo, subvenções sociais, obras e instalações, diárias (civil), serviços de terceira pessoa física e jurídica e indenizações.

O Gráfico 48 nos traz dados referentes aos investimentos realizados em difusão cultural. De início percebemos que todos os grupos ideológicos alocaram

recursos nessa área. Mas os dispêndios em difusão cultural não são muito representativos no conjunto dos investimentos, pois seis grupos ideológicos, dos sete possíveis, alocaram menos de 1% para essa área. Somente nas gestões de Direita a média de gastos ficou em 4,30%.

Os aportes financeiros foram feitos, na grande maioria dos grupos, durante todos os quatro anos de governo e em termos gerais mostram uma tendência de crescimento.

A maior homogeneidade na liberação dos recursos anuais ocorreu nas administrações de Centro e de Direita. É importante observar esses movimentos porque, em princípio, demonstram que pode ser fruto de projeto político para a área. Quando os recursos são alocados de maneira irregular, entendemos que significa investimentos por demandas.

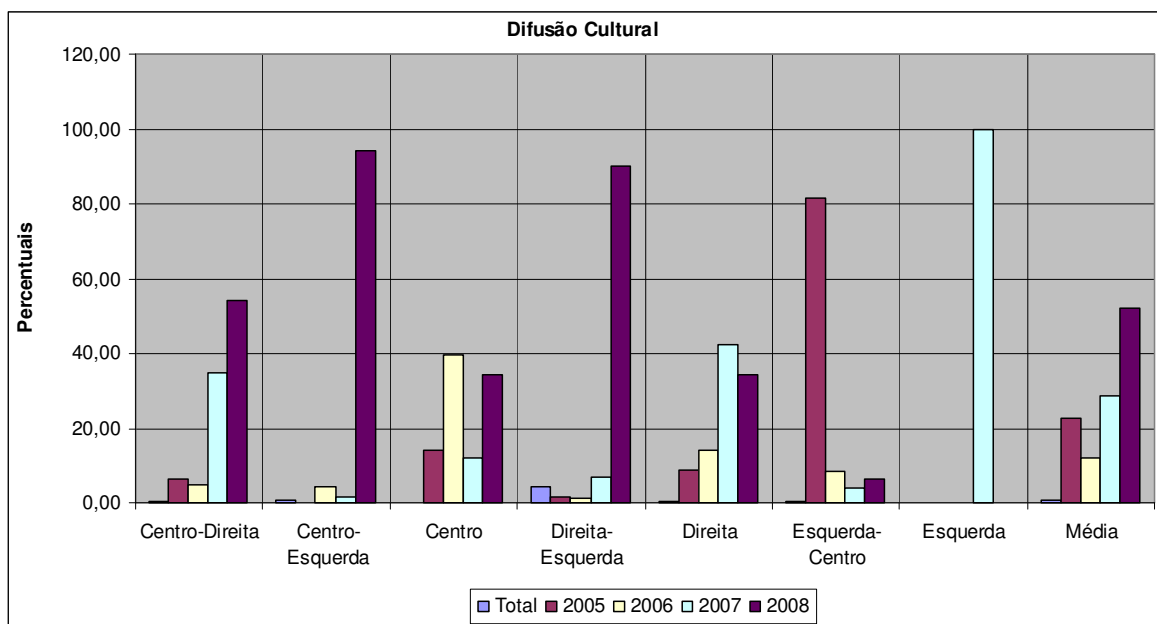


Gráfico 48: Difusão Cultural

Os gráficos 49 e 50 são importantes para nosso raciocínio, uma vez que representam áreas tradicionais das retóricas políticas. Embora presentes nos discursos políticos e sociais, essas áreas estão muito além da periferia dentre as prioridades de todas as concepções ideológicas no poder, tanto que somente quatro

grupos ideológicos investiram nessa subfunção, cujos percentuais foram pífios. Em educação de jovens e adultos, quem mais investiu foram as gestões de Centro-Direita com um total de 0,002%. Isso pode se justificar porque o analfabetismo nessas cidades é pequeno e em muitos casos a iniciativa privada cumpre esse papel. De qualquer forma, mostra-se que não há projetos nessa área.

No caso dos investimentos em educação especial, a iniciativa privada não está presente e, mesmo assim, os recursos são muito pequenos, esporádicos e pontuais. Mais uma vez, apresenta-se uma área de pouca atração para os grupos ideológicos.

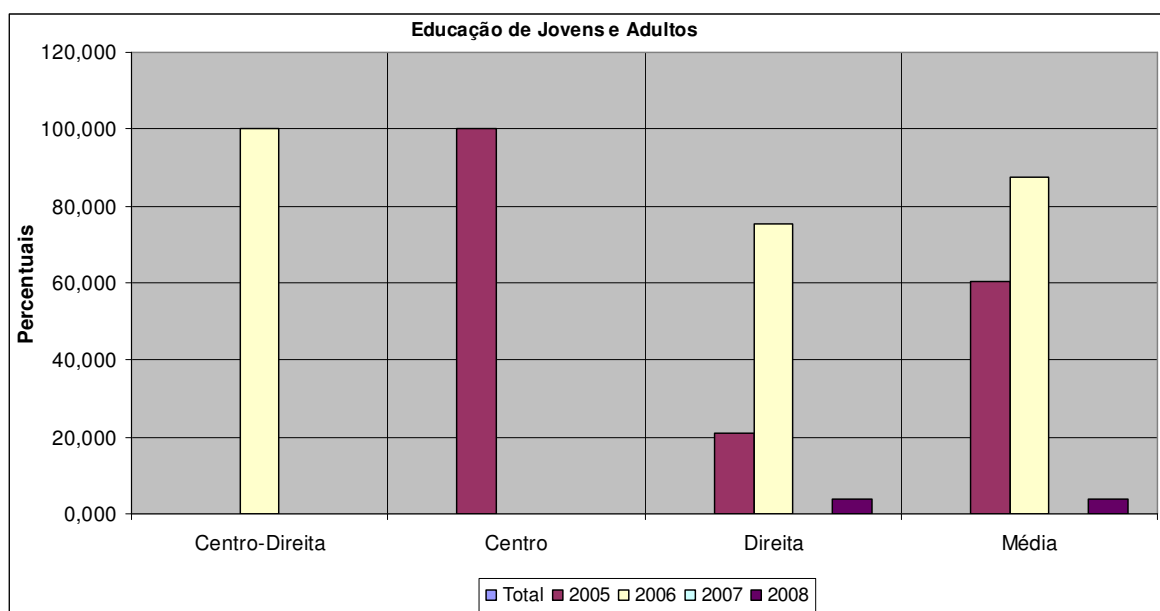


Gráfico 49: Educação de Jovens e Adultos

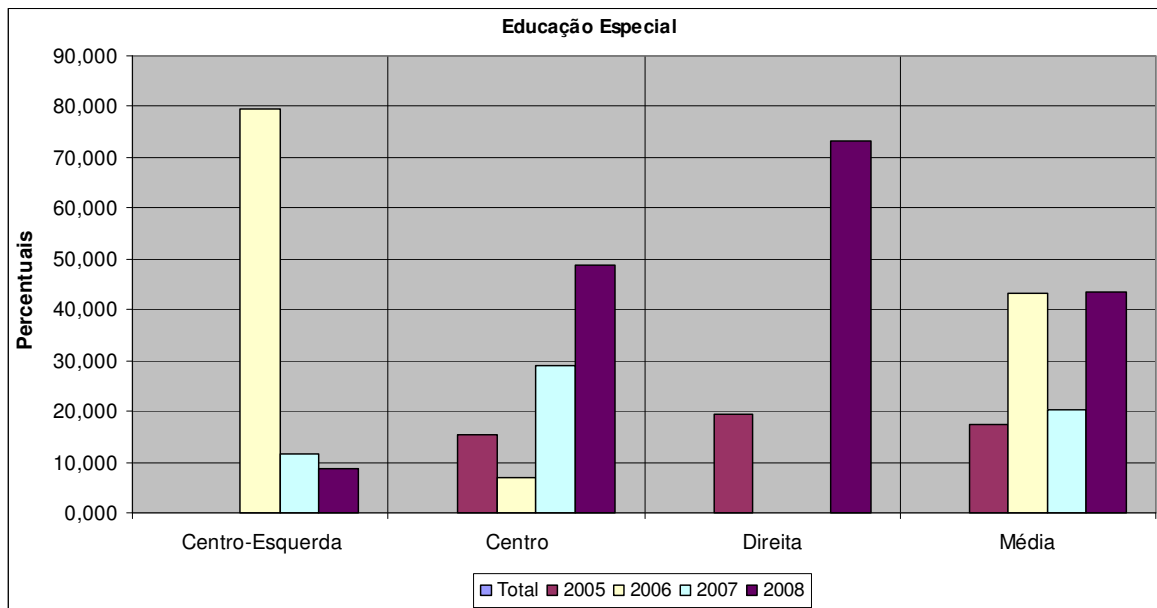


Gráfico 50: Educação Especial

No Gráfico 51, que traz informações sobre investimentos em educação infantil, os dados nos revelam que essa área é bastante importante para todos os grupos ideológicos, uma vez que a totalidade reportou recursos na área. Nos salta aos olhos a concentração de investimentos, com exceção das gestões de Esquerda, no último ano de governo. Da mesma forma, as administrações de Esquerda são as que alocam recursos com mais homogeneidade. Em nosso entendimento isso é decorrente de um projeto de governo. No caso das gestões de Centro e Direita-Esquerda, há uma tendência concisa de aumentos nos aportes econômicos que podem indicar uma percepção clara de relevância para a área.

Em termos gerais, somente em gestões de Esquerda os percentuais de investimentos ficaram acima de 5% do total. Em todos os outros casos esse percentual ficou bem abaixo de 3%. Assim, nos parece que há uma preocupação maior com essa área em gestões de predominância da esquerda, o que confirmaria as retóricas políticas que ideologias progressistas se preocupam mais com educação do que as outras. Isso é perceptível quando comparamos com administrações conservadoras, cujos investimentos ficaram em torno de 2% do total disponível.

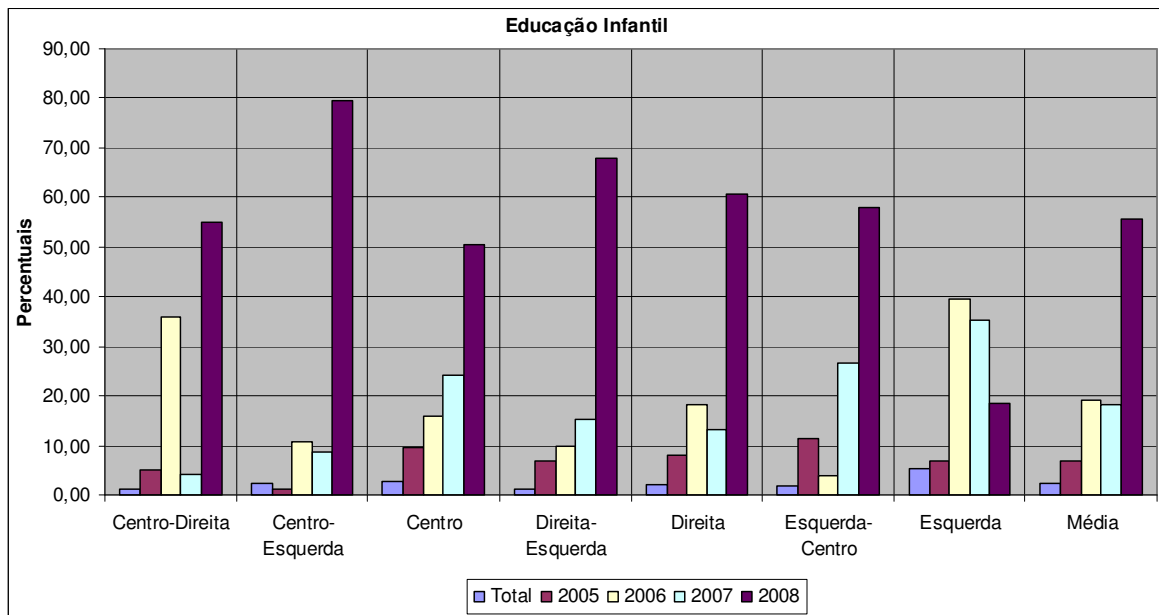


Gráfico 51: Educação Infantil

O Gráfico 52, dentre todos da área de educação e cultura, é aquele cujos investimentos são realizados por todos os grupos ideológicos de maneira mais homogeneia em todos os anos de governo. Podemos, então, perceber uma sincronia nos investimentos, ou seja, em praticamente todas as gestões aconteceram aumentos na alocação de recursos de forma escalonada do primeiro para o último ano de mandato.

Nos chama a atenção a liberação dos recursos no último ano de governo. Isso foi comum a todos os grupos ideológicos, mostrando com clareza a preferência pelos investimentos ao final de mandato. O que nos parece que a área em questão é muito sensível eleitoralmente.

Os recursos de maneira geral têm um grande peso nas gestões de Esquerda com um montante de quase 17% do total. Para gestões de Centro quase 12%. Para todos os outros grupos ideológicos esse percentual ficou abaixo de 10%. Em principio, embora reconheçamos que possa haver um escalonamento nos dispêndios dos recursos deixando a maior parte para o último ano de mandato, percebemos que as administrações de Esquerda estão muito mais preocupadas que as outras no que tange aos investimentos no ensino fundamental.

Ao compararmos os extremos, Esquerda com a Direita, vemos que as alocações de recursos das gestões progressistas são aproximadamente três vezes maiores que nas gestões conservadoras. Esse fato, mais uma vez, nos leva a corroborar as prospecções políticas que essas ideologias se preocupam mais com a educação do que as outras.

Em termos gerais, é perceptível que há uma tendência de aumento ano a ano nas alocações de recursos para a educação. Esse crescimento reflete a preocupação social e a sensibilidade governamental para essa área, uma vez que a educação fundamental é de suma importância para a base socioeducacional do cidadão.

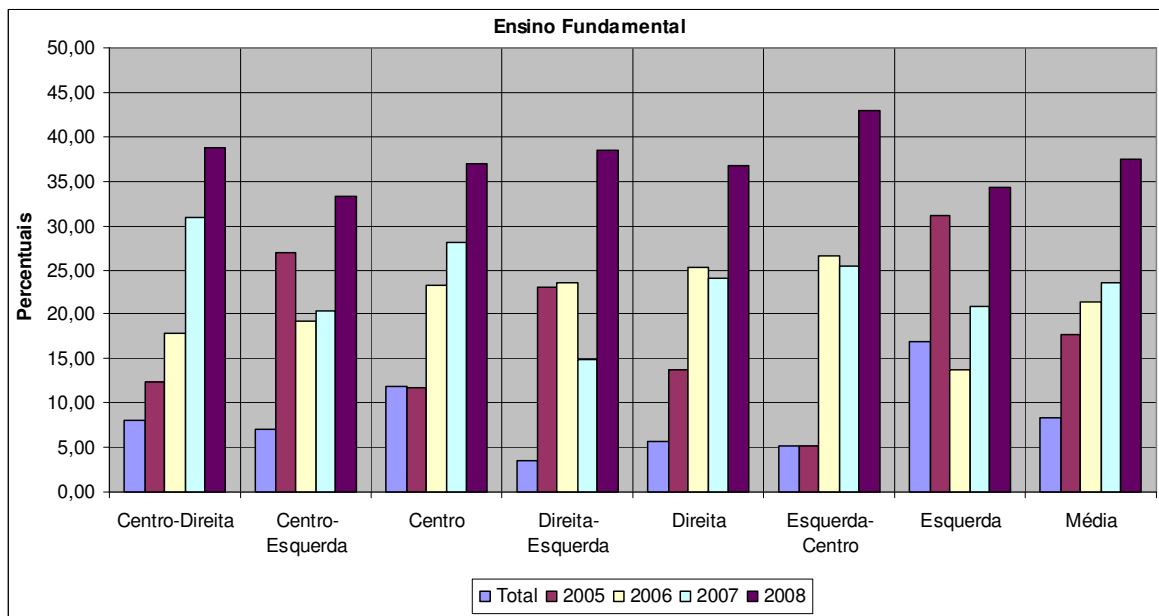


Gráfico 52: Ensino Fundamental

4.13 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Saúde e Saneamento

Os próximos gráficos representam investimentos na área de saúde e saneamento e tiveram recursos dirigidos basicamente para aquisição de imóveis, equipamentos e materiais permanentes, indenizações, materiais de consumo, obras

e instalações, serviços de terceiros, pessoas físicas e jurídicas, e serviços de consultorias.

No Gráfico 53, os investimentos na área de assistência hospitalar representam uma área importante para a maioria das gestões ideológicas no poder. Para as administrações de Centro-Esquerda, os percentuais, comparando com o total, ficaram acima de 13% e no restante dos grupos bem abaixo dos 3,5%. Isso revela que, embora seja uma área importante, ela ainda é secundária para a maioria das ideologias que administravam os municípios, pois os investimentos são pontuais e esporádicos.

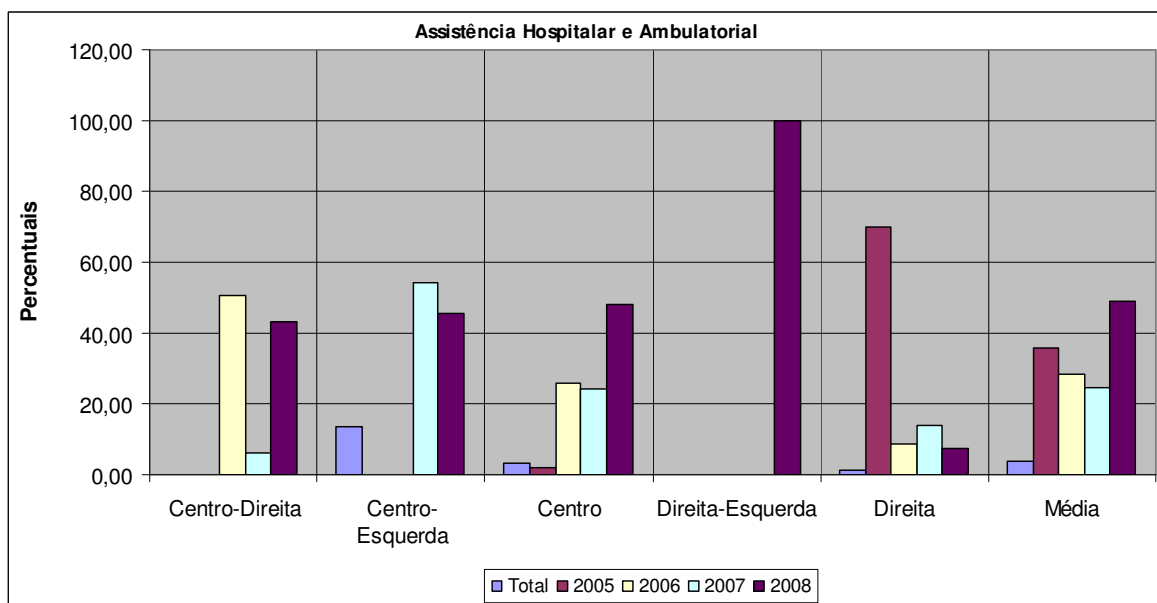


Gráfico 53: Assistência Hospitalar e Ambulatorial

No Gráfico 54, é perceptível que os dispêndios financeiros são realizados de forma contínua em todos os anos de gestão. Seguindo nosso entendimento, significa que de fato há projetos de governo para essa área. Mas além de um projeto, mostra que essa área é o um dos baluartes das administrações.

Quando observamos a média, percebemos que as gestões de Esquerda destinam recursos praticamente idênticos à média geral, de forma muito homogênea, sem concentração em um único ano. Isso demonstra, em princípio, que houve um planejamento global nas alocações em atenção básica. Mas, por outro

lado, os investimentos desse grupo ideológico não alcançam 2% do total geral, o que representa um terço dos investimentos da Direita.

Em todos os outros casos há uma oscilação maior nas liberações financeiras para a área em questão. Tradicionalmente, aqui está um espaço de investimento muito sensível eleitoralmente. Proporcionalmente, quem mais investe são as gestões de Centro-Direita e Direita com 6,80% e 5,39%, respectivamente. As administrações de Direita-Esquerda e Esquerda-Centro não gastaram 1% dos recursos possíveis.

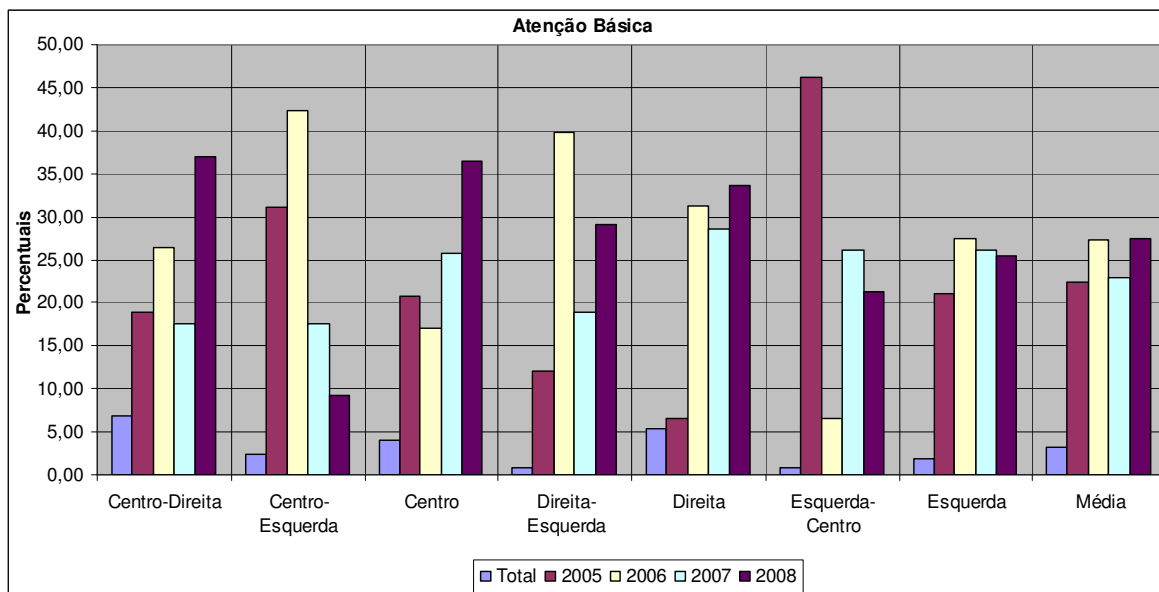


Gráfico 54: Atenção Básica

No Gráfico 55, os dados sobre os investimentos em saneamento básico urbano nos mostram que essa é outra subfunção de grande relevância para todos os grupos ideológicos no poder, pois todas as sete distintas administrações investiram na área.

Embora o saneamento básico possa parecer uma área secundária, as informações nos mostram que isso não é verdade, uma vez que os investimentos representaram um peso bastante grande em comparação com o total para praticamente todas as gestões ideológicas. As exceções foram as gestões de Esquerda, que investiram menos de 0,5% e esse gasto foi realizado somente no

primeiro ano de governo, o que talvez represente a finalização de um projeto já em andamento. Diferentemente, tivemos investimentos acima de 22% no caso das gestões de Centro-Esquerda e de quase 15% para as administrações de Centro-Direita.

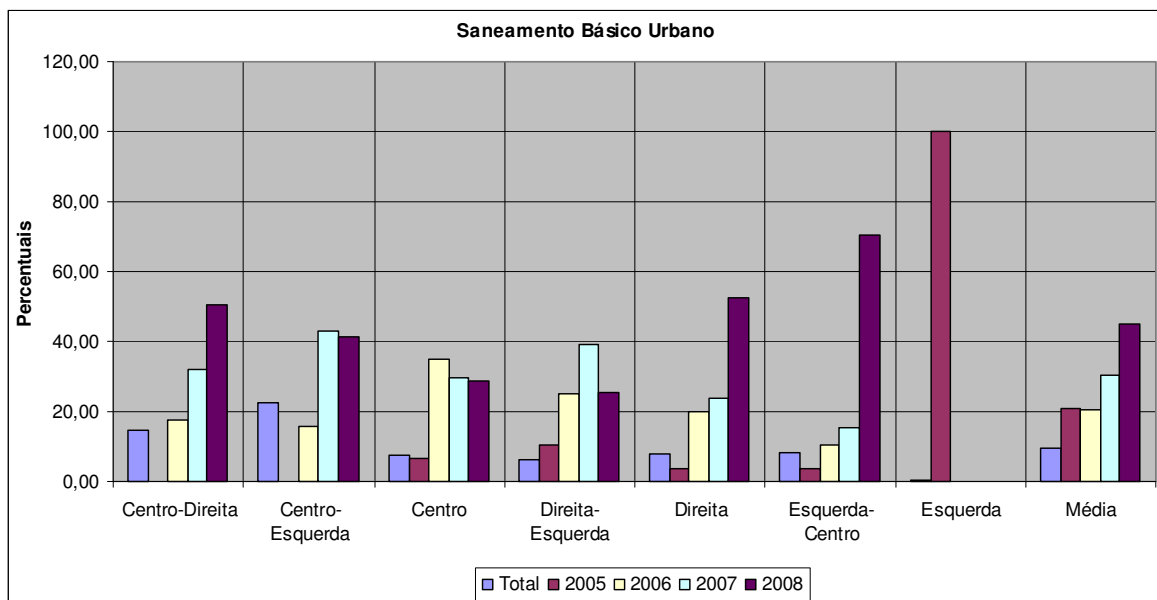


Gráfico 55: Saneamento Básico Urbano

Os gráficos de números 56 e 57 nos trazem dados sobre vigilância epidemiológica e sanitária e mostram que essas áreas não são de interesse para as gestões ideológicas, embora a totalidade das administrações ideológicas investiram recursos nessa subfunção. Mas, pelo movimento demonstrado pelas colunas dos gráficos, podemos perceber que a maioria das vezes são alocações esporádicas, pontuais e concentradas no último ano de governo. Com isso, os dados não nos permitem perceber nenhuma preferência ideológica das gestões municipais.

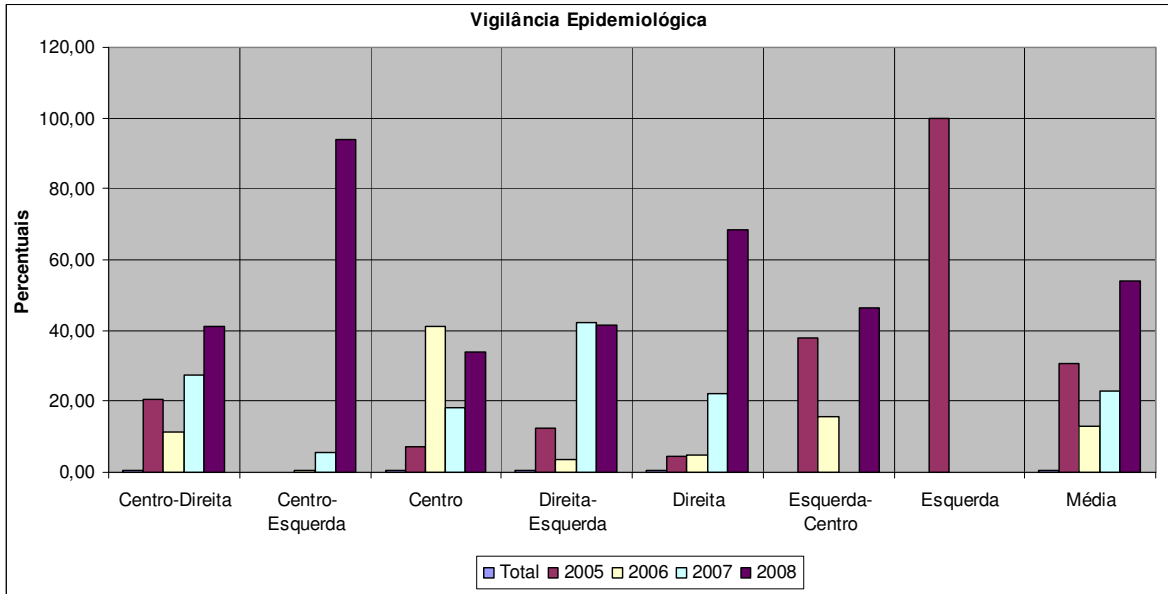


Gráfico 56: Vigilância Epidemiológica

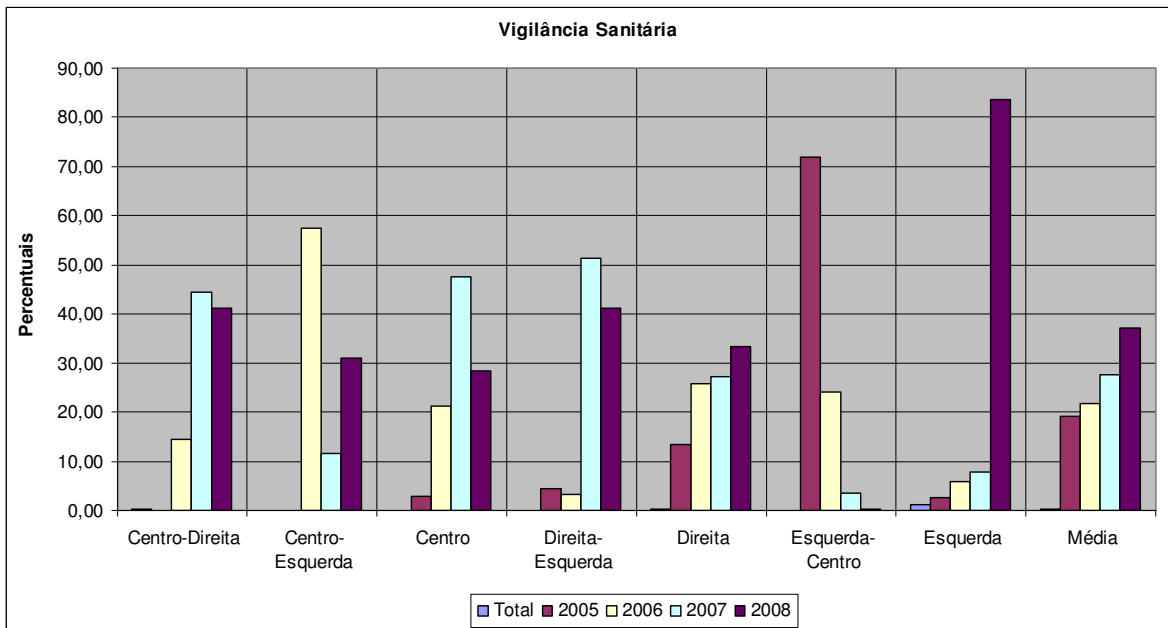


Gráfico 57: Vigilância Sanitária

4.14 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Agricultura

O último gráfico deste capítulo traz dados referentes à grande área de agricultura, aqui representada pelos investimentos em extensão rural no Gráfico 58, cujos dispêndios foram realizados para aquisição de imóveis, material de consumo e obras e instalações.

Embora os municípios selecionados não tenham suas principais atividades na área rural, cinco grupos ideológicos investiram na subfunção, com destaque para as gestões de Esquerda, cujos dispêndios foram além de 6% do total, e houve uma alocação de recursos de maneira organizada, com poucas variações. As gestões de Centro-Direita seguiram o mesmo caminho, embora representasse muito pouco, 0,672% do total.

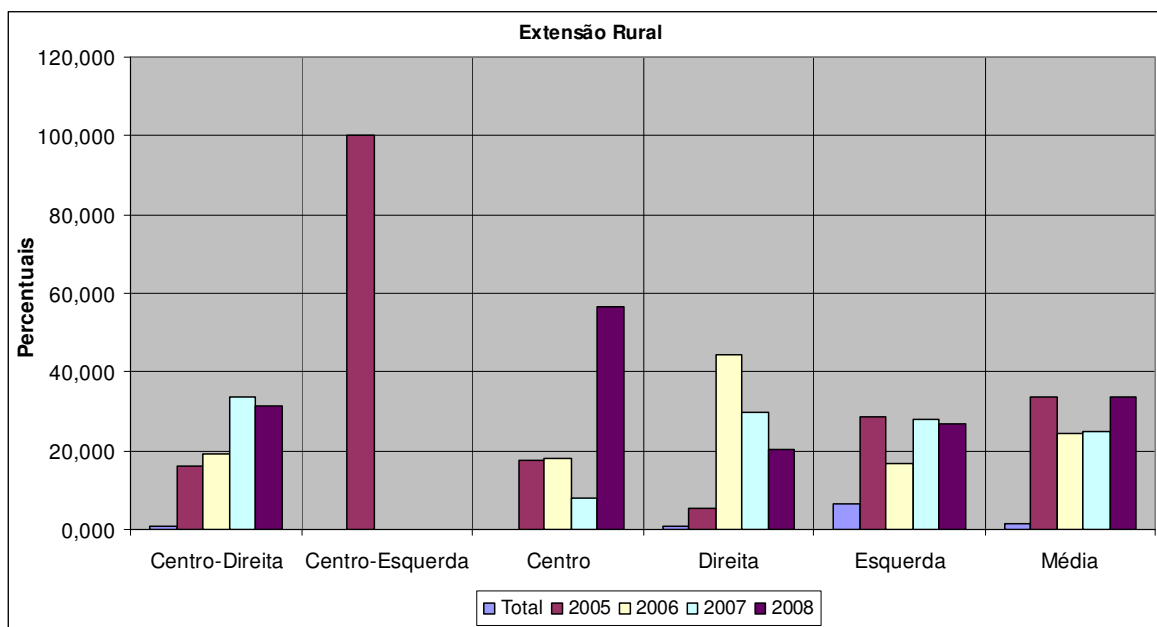


Gráfico 58: Extensão Rural

4.16 Considerações finais sobre o capítulo

Ao desagregarmos os investimentos por subfunções de governos, num total de 81 subfunções, podemos perceber alguns caminhos distintos realizados pelos grupos ideológicos que estavam no poder dentre os municípios selecionados. Dentre diferenças e semelhanças, destacamos algumas percepções encontradas.

De maneira geral, nos investimentos voltados à área administrativa cuja capilaridade eleitoral é mais evidente, o comportamento dos distintos grupos ideológicos no poder se revelou bastante comum, com concentrações da maior parte dos gastos no último ano de governo, o que em princípio nos demonstra objetivações avessas aos projetos de governo e mais ligadas a vocações eleitorais.

A área jurídica segue os mesmos movimentos para todos os seguimentos ideológicos no poder, sem distinções aparentes. Entendemos que os investimentos nessa área são, de fato, esporádicos, o que não caracteriza distinções nas decisões de gastos.

As ações legislativas mostraram que há grande interesse de todos os grupos ideológicos em investimentos nessa área e principalmente no primeiro ano de governo. As sincronias dos movimentos nos mostram que não é possível perceber diferenças aparentes nos investimentos.

Em relação às alocações de recursos para a indústria, comércio e os serviços, os maiores investimentos foram em turismo, pouco representativo, pontuais. Nos outros casos, não representa ser área de interesse dos governantes, da mesma forma que as alocações financeiras no que tange ao trabalho e ao lazer, pois todas essas áreas ficaram à mercê de investimentos pontuais e, algumas vezes, concentrados no último ano de governo.

As áreas de infraestrutura urbana e habitação mostraram-se mais consistentes do ponto de vista de projetos de governo. É a subfunção que concentra os maiores pesos, no conjunto dos investimentos, mas, ao mesmo tempo, a grande maioria com recursos centrados no último ano de governo para praticamente todos os grupos ideológicos. O que nos permite afirmar que os projetos visam a um resultado eleitoral consistente para os grupos no poder. A área de transporte

também é uma área importante, com grande peso no total de investimentos, mas também foi possível observar que os recursos, muitas vezes pontuais, se concentram no último ano de mandato.

Na esfera ambiental nos parece que, embora presente nas retóricas políticas de todas as ideologias, não é um espaço de atratividade de aportes financeiros. Os poucos gastos que são feitos nessa área ficam restritos a demandas pontuais e muitas vezes concentrados no último ano de governo.

No caso da segurança pública, exceto em gestões de Centro-Direita e Centro, que aconteceram investimentos ao longo de toda a gestão, o restante do grupo investiu mais pontualmente e com maior peso no último ano de governo assim como em assistência, cuja área é muito sensível eleitoralmente. Nesse último caso, a grande maioria dos investimentos realizados por todos os grupos ideológicos ficaram restritos aos últimos dois anos de mandato.

Para a educação todos os grupos ideológicos investiram a maior parte dos recursos no último ano de governo, embora seja possível observar algumas evidências de preferências ideológicas das distintas gestões. As administrações de Esquerda, em relação às demais, se mostram mais consistentes e homogêneas, o que nos permite supor que é fruto dessa distinção ideológica comprometida em um programa de governo, principalmente no que tange aos investimentos em ensino fundamental. Assim, é possível distinguir uma preferência, embora haja concentração de gastos nos últimos anos de governo, o que as aproximam dos comportamentos das demais ideologias.

No caso da saúde e do saneamento, todos os grupos investem na área, apesar do senso comum e midiático insistir que não há investimentos nessa área. Também observamos pequenas evidências para diferenças no que tange à atenção básica na qual as gestões de Esquerda fazem investimentos, aparentemente, provenientes de um projeto de governo, uma vez que são mais homogêneos que o restante dos grupos ideológicos. Mas, em áreas preventivas, os comportamentos se assemelham, além dos poucos investimentos que são pontuais.

Também em relação à atenção básica, todos os grupos ideológicos mostram que trabalham com desembolsos regulares, o que indica serem frutos de projetos de governos. Nesse caso, as possíveis diferenças são secundárias.

Finalmente, para a área da agricultura, não temos elementos suficientes para fazer afirmações, pois as comparações, de maneira geral, são muito pequenas, à exceção das gestões de Esquerda, que, pela caracterização dos municípios administrados por estas ideologias, nos remetem a um maior ou menor investimento na área.

Embora possamos observar as preferências de determinados grupos ideológicos por investimentos em algumas áreas, em âmbito geral, o comportamento foi semelhante em todas as gestões, o que nos impede de afirmar, pelo menos em relação às subfunções, que as preferências foram resultados das diferenças ideológicas. Para tentar chegar a tais respostas, no próximo capítulo iremos estudar os elementos em que foram feitos tais investimentos.

CAPÍTULO V: OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ELEMENTOS

Neste capítulo, apresentaremos os dados desagregados na forma de elementos, ou seja, os investimentos realizados pelos diferentes grupos ideológicos no poder, levando em consideração em que foram alocados os recursos. Os elementos trazem exatamente o que foi feito com o erário público. O quadro 9 é um resumo dos percentuais totais de investimentos desagregados ano a ano da gestão. Os elementos constantes no quadro estão abreviados por uma questão de espaço, mas suas descrições completas estão na metodologia.

Gestão 2005/2008	Centro-Direita	Centro-Esquerda	Centro	Direita-Esquerda	Direita	Esquerda-Centro	Esquerda
Aquisição de Imóv.	5,15	13,58	4,55	0,50	2,73	11,86	1,35
Auxílio Fin. à Pesq.	-	-	-	-	0,00	-	-
Auxílios	0,32	0,17	0,16	0,09	0,49	0,46	4,23
Contrat. tempo det.	0,04	-	0,00	-	-	-	-
Contribuições	-	-	0,07	-	0,06	0,10	0,04
Disp. s/ desd. Elem.	2,96	-	-	-	-	-	-
Disp. Exerc. Ant.	2,81	1,13	0,65	0,00	0,43	0,61	-
Diárias Civil	-	-	0,00	-	0,01	0,00	-
Equip. e Mat. Per.	19,43	11,53	15,31	8,13	15,66	7,06	22,49
Indeniz. Restitui.	0,05	0,18	0,07	0,30	0,13	0,36	0,04
Mat. de Consumo	0,77	1,02	0,73	0,33	1,91	0,05	-
Mat. Distrib. Grat.	-	-	-	-	-	0,00	-
Obras e Instal.	66,05	63,18	59,92	89,87	73,82	77,21	71,82
Obrig. Trib. Cont.	0,00	-	-	-	0,00	0,00	-
Out. Enc.Sob. Div. Cont.	-	-	-	-	-	0,02	-
Out. Serv. Terc. (Pes. Fís.)	0,12	0,01	0,01	-	0,07	0,00	-
Out. Serv. Ter. (Pes. Jur.)	4,71	1,43	17,02	0,22	3,90	1,68	0,05
Pas. Desp. Locomoção	-	-	-	-	0,00	-	-
Sentenças Judiciais	-	7,79	0,06	0,04	0,08	0,51	-
Serviços de Consultoria	-	-	1,44	-	0,13	-	-
Subvenções Sociais	0,55	-	0,02	-	-	0,08	-

Fonte: TCE/SC-Cálculos, organização e atualização do autor

Quadro 9: Investimentos por Elementos

Os primeiros gráficos mostrarão elementos geralmente ligados à área administrativa, que podem fazer parte de qualquer uma das funções ou subfunções apresentadas nos capítulos anteriores. Salientamos que sempre estarão expressos em áreas burocráticas em quaisquer obrigações de governo.

O primeiro gráfico desse capítulo, de número 59, nos apresenta dados referentes às disponibilidades financeiras para auxílios de todos os tipos que o executivo liberou em qualquer área.

Por ser um elemento que tem muitas vezes um caráter auxiliar, percebemos que nenhum dos grupos ideológicos faz uso com muita frequência desse subterfúgio. De maneira geral, os recursos não chegam a 1% de todo o montante investido pelos governos, com pouca expressividade e esparsos subsídios para configurar qualquer conotação ideológica. As únicas exceções foram as gestões de Esquerda, nas quais o percentual de alocação para esse elemento ultrapassou os 4%. Tal isolamento do grupo ideológico é pontual e não é possível admitir que diferenças de pensamentos foram responsáveis por esse comportamento da gestão.

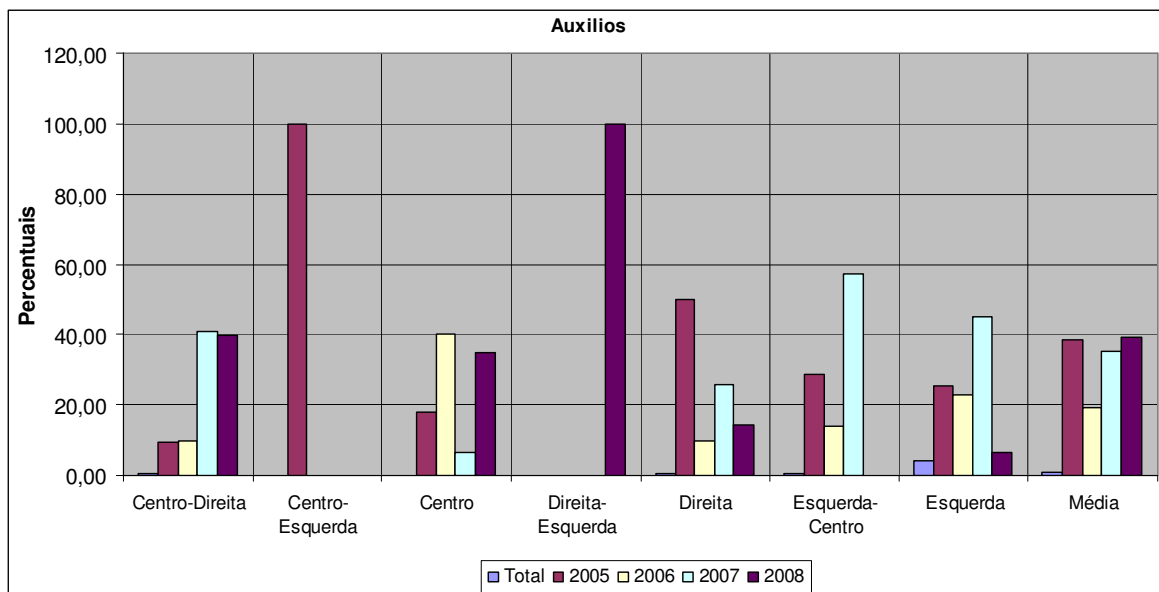


Gráfico 59: Auxílios

O Gráfico 60 demonstra que investimentos relativos a exercícios anteriores são utilizados pelas gestões subsequentes, o que conota, assim, continuidade em projetos ou programas de governo.

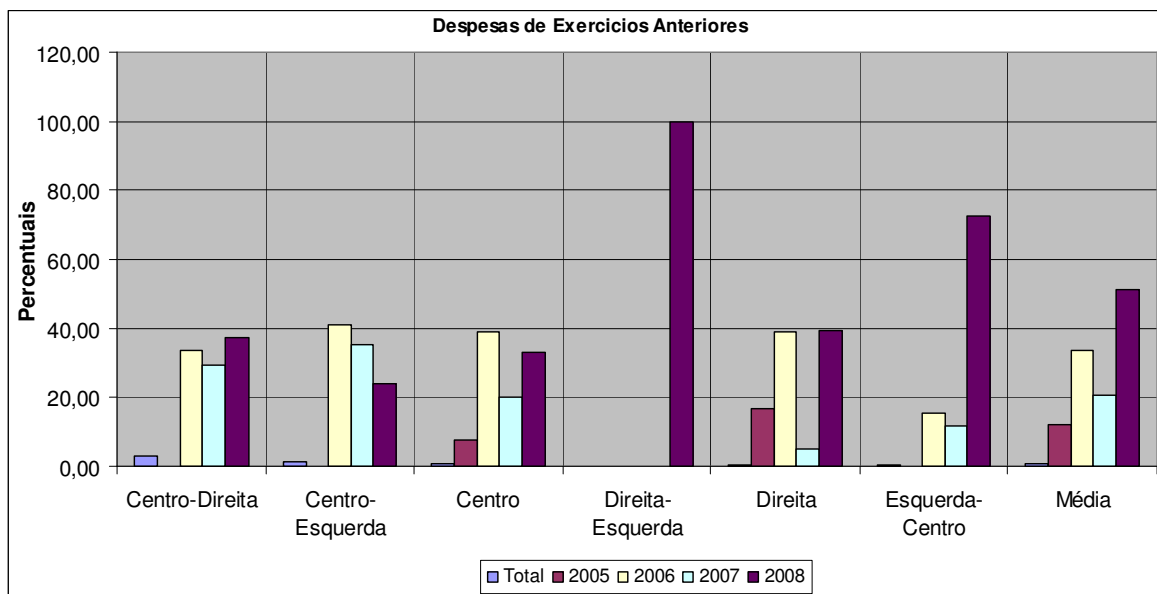


Gráfico 60: Despesas de Exercícios Anteriores

Os dois próximos gráficos, de números 61 e 62, são referentes a investimentos em serviços prestados por terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas. No caso dos investimentos pagos às pessoas físicas, as gestões não se mostraram muitas adeptas a esse tipo de relação, uma vez que nem todos os grupos ideológicos alocaram recursos nesse elemento. Quando usaram, com exceção das gestões de Centro, foram investimentos pontuais, esporádicos e com maior concentração no último ano de governo.

Já o caso dos recursos destinados às pessoas jurídicas nos parece ter uma boa atratividade uma vez que todos os grupos ideológicos investiram. Em alguns casos, vale enfatizar, os dispêndios representaram mais de 17% do total de recursos desse bloco ideológico, como nas gestões de Centro. E pelo movimento de liberação anual dos recursos, isso faz parte da política dessas gestões. Embora com menos abrangência em âmbito geral, as gestões de Direita, Direita-Esquerda e Esquerda-Centro também desembolsaram recursos em todos os anos de mandato.

Nota-se, também, que a maioria dos recursos foram liberados no último ano de governo, mostrando ser um elemento sensível eleitoralmente.

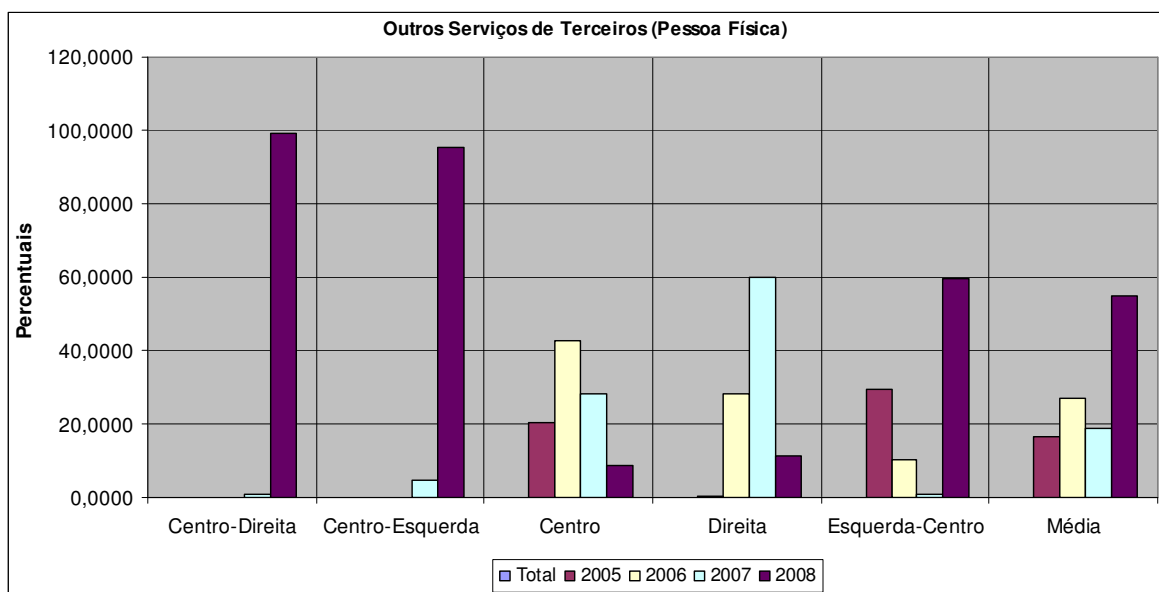


Gráfico 61: Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física)

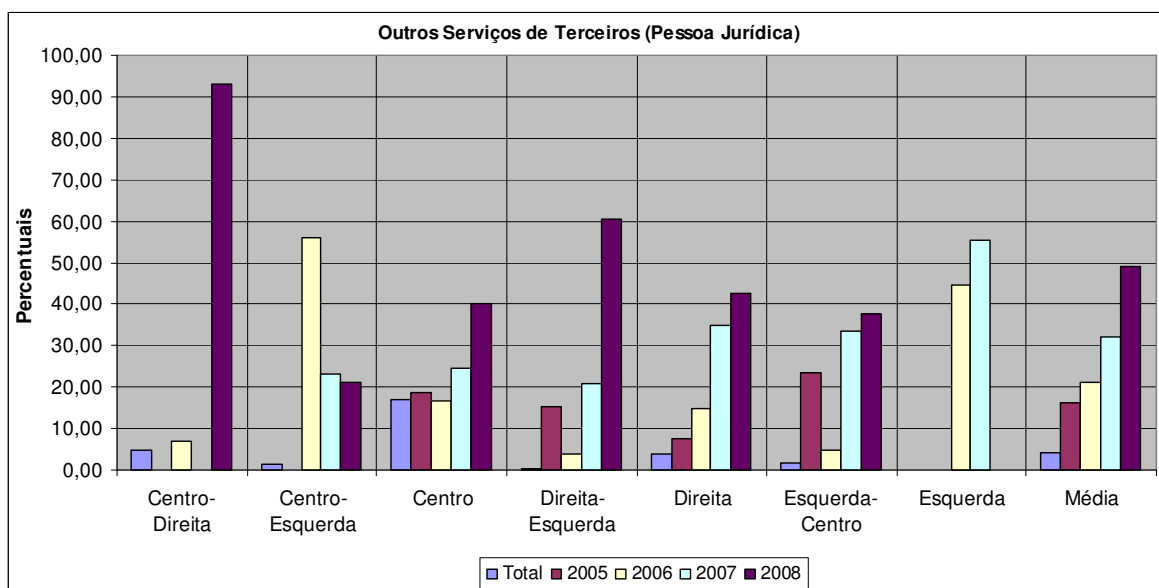


Gráfico 62: Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)

As informações contidas no Gráfico 63, sobre investimentos em consultorias, nos permitem uma leitura inequívoca de melhoramento de gestão, uma vez que esse expediente é usado para melhorias, pesquisas e planejamento em todas as áreas administrativas, sejam atividades “meio” ou “fim”.

Porém, esse elemento nos parece ser periférico para as gestões, uma vez que, dos sete diferentes grupos ideológicos, somente dois destinaram seus recursos. Podemos destacar que somente nas gestões de Centro há uma política de investimentos nesse tipo de serviço, já que os recursos foram diluídos ao longo de todo o mandato. Nos outros, foram aportes financeiros pontuais.

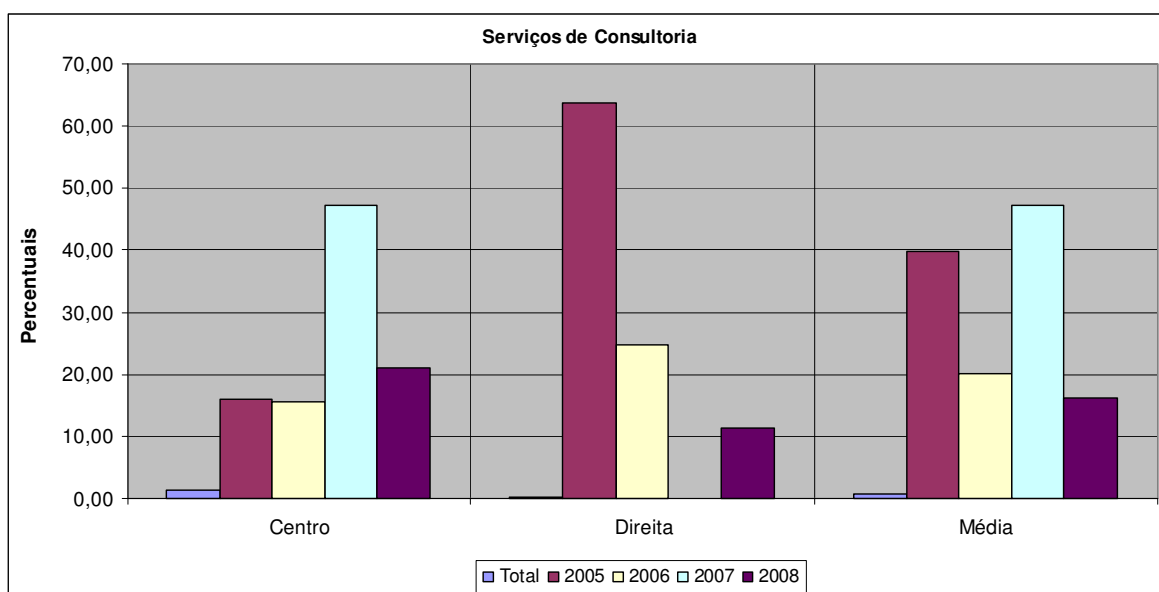


Gráfico 63: Serviços de Consultoria

O próximo gráfico, de número 64, está no corpo da tese por ser um elemento muito importante, utilizado em uma forma de política assistencialista, mas que, ao menos nos municípios pesquisados, não parece ser muito comum. Os três grupos ideológicos que fizeram uso desse expediente alocaram recursos somente nos dois últimos anos de governo. Nos de Centro e Centro-Direita, 100% dos recursos foram no último ano e nos de Esquerda-Centro todo o recurso foi aplicado no penúltimo ano de mandato. Isso parece corroborar a hipótese de investimentos com caráter assistencialista eleitoral.

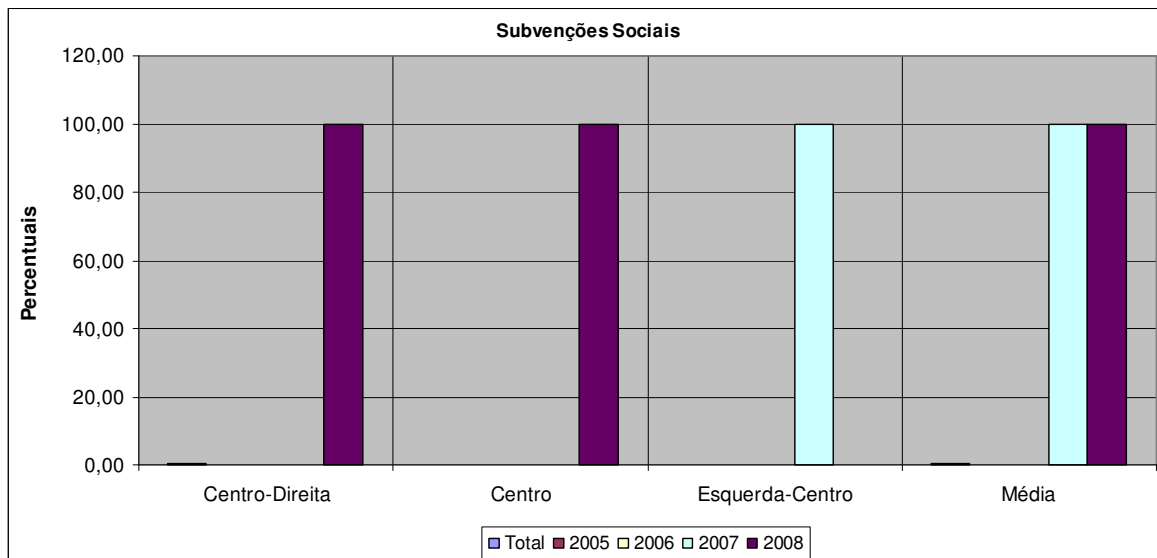


Gráfico 64: Subvenções Sociais

No caso do Gráfico 65, que traz informações referentes a dispêndios em materiais de consumo, vale ressaltar que perpassa por praticamente todas as funções e subfunções. Fica claro que os recursos desse elemento em sua totalidade se concentram nos dois últimos anos da gestão.

Em três casos os maiores dispêndios aconteceram no último ano. Ao verificarmos a descrição de alguns empenhos, percebemos que na maioria das vezes esses recursos são para manutenção ou pequenas melhorias nas estruturas administrativas.

Isso reforça nosso argumento de que os investimentos em finais de mandatos, realizados por todas as tendências administrativas, são buscados em áreas mais sensíveis eleitoralmente. Nesse caso, melhorias para os servidores talvez seja uma boa estratégia político-administrativa.

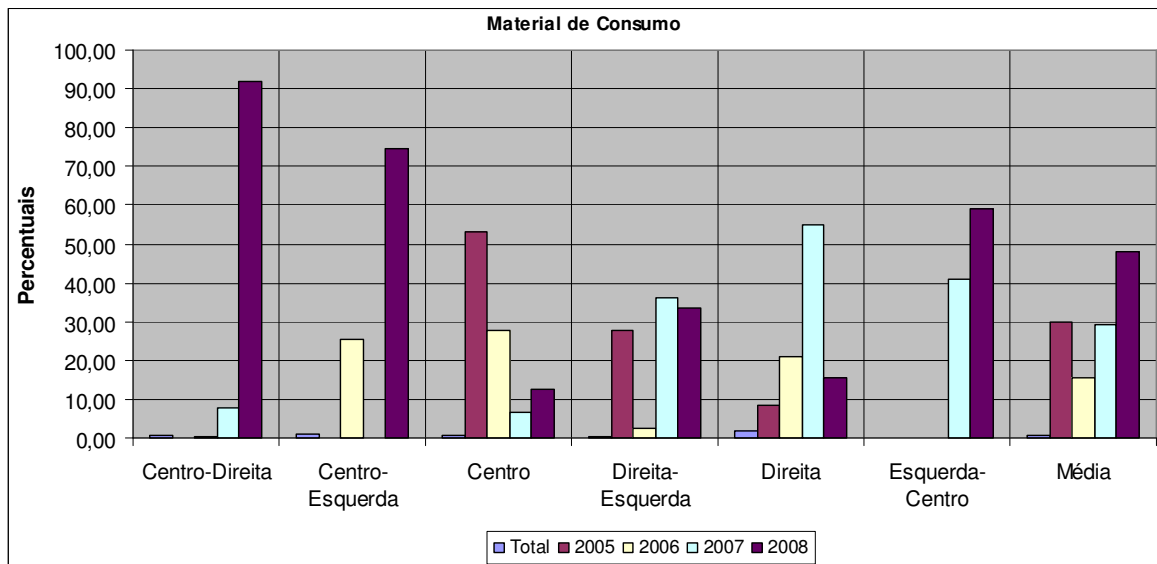


Gráfico 65: Material de Consumo

Os últimos três gráficos são, sem dúvida, os mais importantes para todas as gestões ideológicas, pois são os aportes finais de infraestrutura dos municípios. São nesses elementos que se concentram praticamente as totalidades dos investimentos para todos os grupos ideológicos.

O Gráfico 66 mostra informações sobre a aquisição de imóveis. De início, percebemos que a totalidade dos grupos ideológicos no poder utilizou, e muito, esse elemento. Perpassou por praticamente todas as funções e subfunções de governo, ou seja, houve aquisição de imóveis em praticamente todas as áreas.

Primeiramente, percebemos que cinco dos sete grupos ideológicos no poder investiram a maior parte dos recursos nos últimos dois anos de gestão e, desses, três concentraram no último ano de mandato. As únicas exceções foram Esquerda-Centro e Direita-Esquerda. No caso desse último grupo ideológico, salientamos que foi em suas administrações nas quais aconteceram as menores variações nos investimentos. Isso nos parece ser uma política de governo dessa ideologia, diluindo os investimentos ao longo dos quatro anos de mandato.

Por outro lado, percebemos que os maiores investimentos foram realizados pelas gestões de Centro-Esquerda e Esquerda-Centro, com 13,58% e 11,86%, respectivamente e o menor investimento foi justamente nas administrações cujos dispêndios foram mais homogêneos ao longo do mandato.

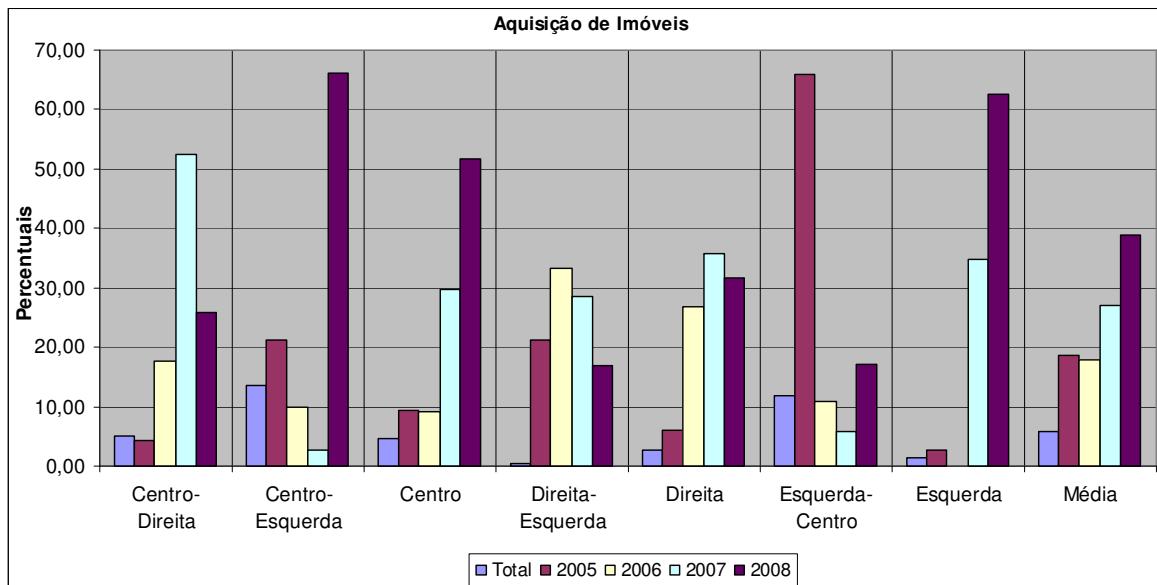


Gráfico 66: Aquisição de Imóveis

O penúltimo gráfico deste capítulo, de numero 67, é sem dúvida o mais homogêneo de todos que analisamos até o momento. Ele nos mostra informações referentes a equipamentos e materiais permanentes. Os blocos de todos os grupos ideológicos são concisos. Isso pode levar, em princípio, a hipóteses errôneas sobre esse movimento.

Destacamos, primeiramente, que equipamentos e materiais permanentes são utilizados em todas as funções e subfunções. Com isso, esse gráfico nada mais é do que a cisão de muitos outros apresentados nos capítulos anteriores, ou seja, é como se novamente estivéssemos fazendo uma agregação de todos os investimentos. Isso vale para todos os gráficos deste capítulo.

Mas, mesmo com esse entendimento, podemos afirmar que todas as gestões ideológicas investem a maior parte dos recursos desse elemento nos últimos dois anos de mandato. Quatro grupos ideológicos liberaram o maior montante de recursos no último ano de mandato.

Em relação ao total de investimentos nesse elemento, os maiores valores são efetuados pelas administrações de Esquerda com mais de 22% e Centro-Direita com quase 20%. Já os menores investimentos são realizados por grupos ideológicos

de Esquerda-Centro e Direita-Esquerda com pouco mais de 7% e 8%, respectivamente.

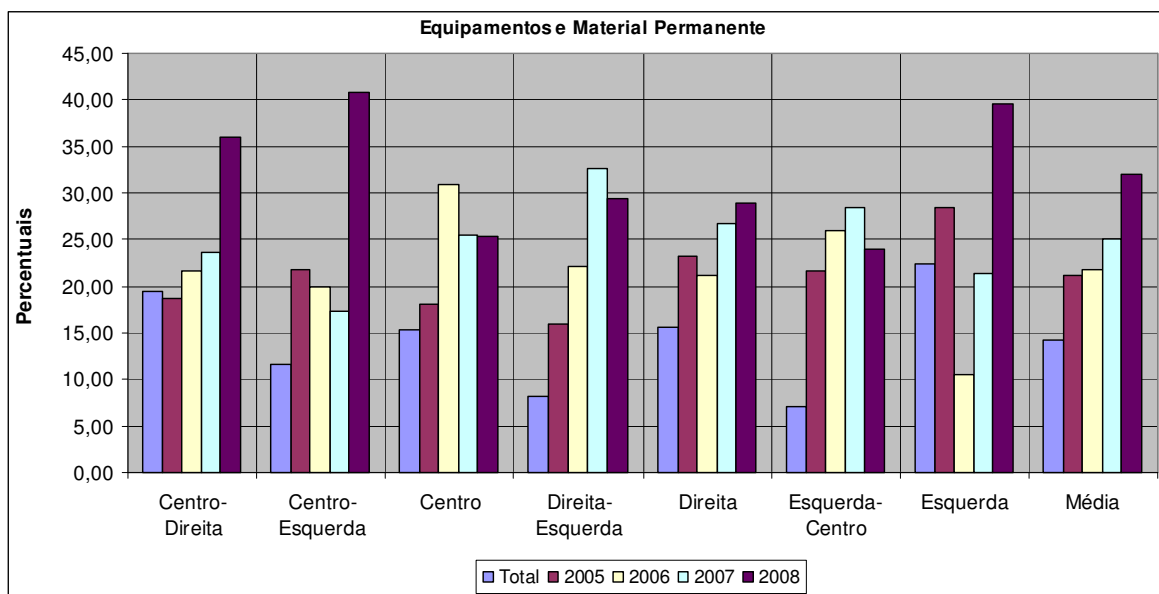


Gráfico 67: Equipamentos e Material Permanente

O último gráfico do capítulo, de número 68, é também o de maior peso nos investimentos de todas as orientações ideológicas no poder e traz dados sobre obras e instalações.

Podemos argüir, inicialmente, que esse elemento concentra o maior aporte financeiro para todas as gestões, independentemente de suas ideologias. As administrações de Centro são as que menos fazem obras nos municípios já as de Direita-Esquerda são as mais vorazes na infraestrutura, com praticamente 90% de todos os investimentos desse grupo ideológico sendo destinados a esse espectro da gestão pública.

O último ano de mandato é também o ano de maior liberação de recursos em praticamente todos os grupos ideológicos. As exceções são gestões com predominância de ideologias centristas.

Aliás, as administrações de Centro foram as que liberaram recursos de maneira mais homogênea ao longo dos quatro anos de governo. Aqui podemos,

talvez, perceber uma política de governo cujos investimentos sejam diluídos em todos os anos de administração.

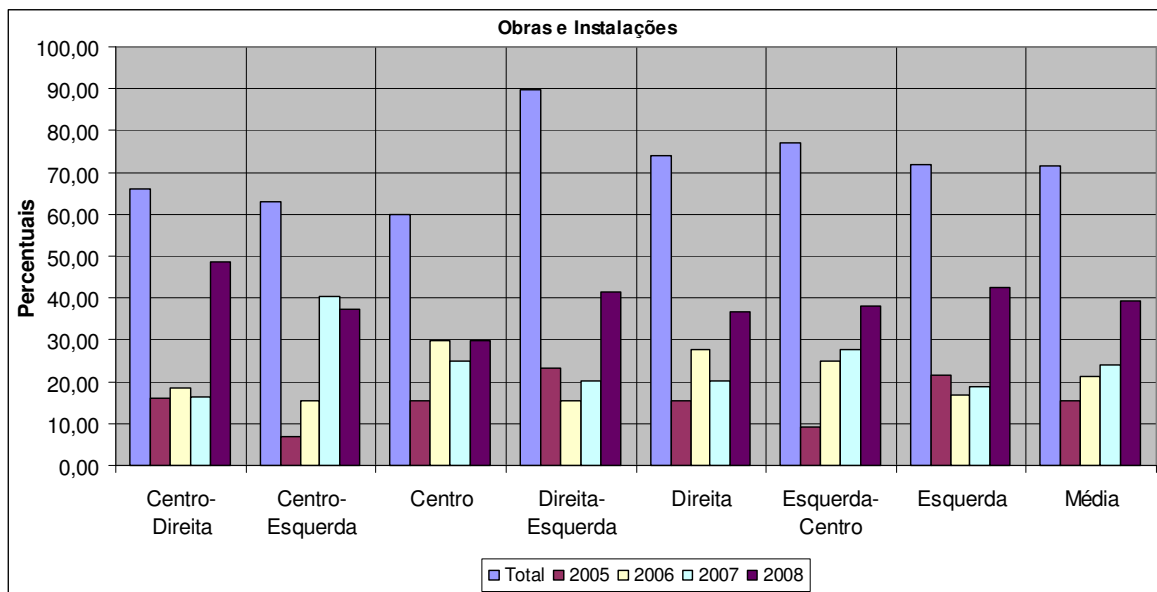


Gráfico 68: Obras e Instalações

5.1 Considerações sobre o capítulo

Os dados contidos nos gráficos deste capítulo são muito elucidativos, uma vez que, ao agregarmos novamente os investimentos, nesse caso devido ao elemento, as poucas diferenças que constatamos anteriormente se diluem tornando-se quase imperceptíveis. Elas ainda estão presentes, embora em pequenas proporções, no primeiro grupo analítico dos elementos, mas são praticamente nulas quando chegamos às análises das infraestruturas urbanas dos municípios.

Assim, percebemos que os municípios analisados, independentemente das ideologias de quem está no poder, são meros fazedores de obras da federação. Com essa constatação, descartamos, nos elementos, que as escolhas de investimentos sofrem influências das diferentes ideologias que comandam o executivo municipal.

Para continuarmos nossa saga em busca de respostas a nossa tese inicial, no próximo capítulo iremos investigar os investimentos, ou seja, iremos analisar em que elementos foram feitos os maiores investimentos através da seleção de algumas subfunções de governo que consideramos chaves para as áreas sociais, administrativas, e de infraestrutura urbana.

CAPÍTULO VI:

INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR SUBFUNÇÃO DE GOVERNO/ELEMENTOS

Neste último capítulo de nossa pesquisa, iremos apresentar dados referentes a investimentos nas subfunções de Ensino Fundamental (E.F), em Infraestrutura Urbana (Inf. Urb) e Administração Geral (Ad. Ge). Essas subfunções foram escolhidas conforme o critério utilizado por Rodrigues (2002) em sua classificação dos tipos de políticas. Assim, selecionamos a mais significativa em cada tipo de política e, através de filtragem, investigamos os investimentos para observar em que são investidos os recursos por cada grupo ideológico no poder, ou seja, saberemos, por exemplo, que a maioria dos investimentos realizados em Ensino Fundamental, por todos os grupos ideológicos, foram destinados a obras e instalações. Com essa metodologia, esperamos concluir nossas análises dos caminhos percorridos pelos recursos públicos, apresentando suas simetrias e semelhanças.

O Quadro 10 mostra os percentuais totais dos quais partimos para este estudo, no qual cada percentual refere-se ao investimento no período inteiro de gestão, que irá ser desagregado ano a ano. As abreviações foram necessárias devido ao tamanho do quadro, que se encontram por extenso na metodologia. Também no corpo da tese não estarão presentes todos os gráficos possíveis, pois em alguns casos não são representativos e por isso ficaram como anexo ao final do trabalho.

Gestão 2005/2008	Centro-Direita	Centro-Esquerda	Centro	Direita-Esquerda	Direita	Esquerda-Centro	Esquerda
E. F./Equip. Mat. Per.	22,86	30,82	18,06	20,15	28,27	12,43	33,15
E. F./Aq. de Imóv.	7,10	1,69	3,59	3,07	1,11	0,99	4,01
E. F/Auxílios	-	-	0,42	-	-	-	-
E. F/Aux. Fin. à Pesq.	-	-	-	-	0,01	-	-
E. F/Disp. Ex. Ant.	0,012	-	0,14	-	0,2	-	-
E. F/Ind. e Rest.	-	2,48	-	-	0,30	3,67	-
E. F/Mat. de Cons.	-	-	0,74	2,75	1,800	-	-
E. F/Ob. e Inst.	69,96	64,83	73,64	72,77	66,61	82,83	62,85
E. F/Obrig. Trib. Cont.	0,009	-	-	-	-	-	-

E. F/Serv. Ter. (P. F)	0,04	-	0,02	-	0,37	-	-
E. F/Serv. Ter. (P. J)	0,013	0,18	3,40	1,26	1,33	0,08	-
Inf. Urb/Aq de Imóv.	6,76	27,68	5,99	-	2,07	1,96	0,64
Inf. Urb/Auxílios	0,47	-	-	-	0,00	-	-
Inf. Urb/Cont. Tem. Det.	-	-	0,06	-	-	-	-
Inf. Urb/Desp. Ex. Ant.	7,12	0,00	1,53	-	0,47	-	-
Inf. Urb/Eq. Mat. Perm.	0,24	3,49	8,54	0,36	8,52	6,05	7,34
Inf. Urb/Ind. e Rest.	-	-	0,01	-	0,00	0,02	0,09
Inf. Urb/Mat. de Cons.	1,67	3,78	1,32	-	0,66	0,01	-
Inf. Urb/Ob. e inst.	83,75	63,96	57,34	99,58	84,08	91,09	91,86
Inf. Urb/Enc. Div. Cont.	-	-	-	-	-	0,08	-
Inf. Urb/Serv. Ter. (P.F)	-	-	-	-	0,12	-	-
Inf. Urb/Serv. Ter. (P.J)	-	1,08	31,67	-	3,81	0,79	0,07
Inf. Urb/Sent. Jud.	-	-	-	0,06	-	-	-
Inf. Urb/Serv. Cons.	-	-	0,66	-	0,27	-	-
Ad. Ge/Aq. Imóv.	-	51,23	3,30	-	3,58	3,37	-
Ad. Ge/Auxílios	-	-	0,29	-	2,17	5,96	-
Ad. Ge/Cont.	-	-	-	-	0,03	0,00	-
Ad. Ge/Desp. Ex. Ant.	2,80	34,27	2,49	0,23	1,13	7,96	-
Ad. Ge/Diá. Civ.	-	-	-	-	0,13	0,01	-
Ad. Ge/Eq. Mat. Per.	44,29	8,95	36,37	56,43	42,19	31,51	10,53
Ad. Ge/Ind. e Rest.	-	-	0,01	-	0,02	0,00	-
Ad. Ge/Mat. de Cons.	2,34	-	0,01	-	2,87	0,19	-
Ad. Ge/Ob. e Inst.	49,96	5,54	50,09	43,34	34,04	35,48	89,47
Ad. Ge/Ob. Trib. Cont.	-	-	-	-	-	-	-
Ad. Ge./Serv. Ter. (P.F)	-	-	-	-	0,02	0,01	-
Ad. Ge/Serv. Ter. (P.J)	0,61	-	0,58	-	13,21	13,94	-
Ad. Ge/Pas. Desp.Loc.	-	-	-	-	0,05	-	-
Ad. Ge/Sent. Jud.	-	-	-	-	0,21	0,53	-
Ad. Ge/Serv. Cons.	-	-	6,87	-	0,31	-	-
Ad. Ge/Sub. Soc.	-	-	-	-	-	1,05	-

Fonte: TCE/SC-Cálculos, organização e atualização do autor.

Quadro 10: Investimentos por Subfunção/Elementos

6.1 Investimentos em Ensino Fundamental/Elementos

Os próximos gráficos trarão informações sobre os investimentos realizados por todos os grupos ideológicos na subfunção Ensino Fundamental mostrando em que foram utilizados os erários. Assim, o Gráfico 69 apresenta dados sobre as alocações financeiras destinadas a Equipamentos e Material Permanente. Percebemos que para todas as gestões ideológicas os recursos, vindos da subfunção em estudo, foram em grande parte para esse elemento. Para as gestões de Esquerda e Centro-Esquerda, esse percentual ficou acima dos 30% de todo o volume de recursos utilizados para o Ensino Fundamental. Em contrapartida, nas

gestões de Esquerda-Centro e Centro, o peso desses recursos representaram 12,43% e 18,06%, respectivamente.

Nota-se, também, que os maiores volumes de recursos utilizados para essa finalidade foram liberados nos dois últimos anos de governo, por todos os grupos ideológicos. A opção de liberar a maior parte dos recursos no último ano foi seguida por quatro dos sete grupos distintos. As gestões de Direita e Centro foram as que distribuíram os recursos ano a ano de maneira mais harmônica. Isso pode demonstrar uma política de investimento nesse elemento.

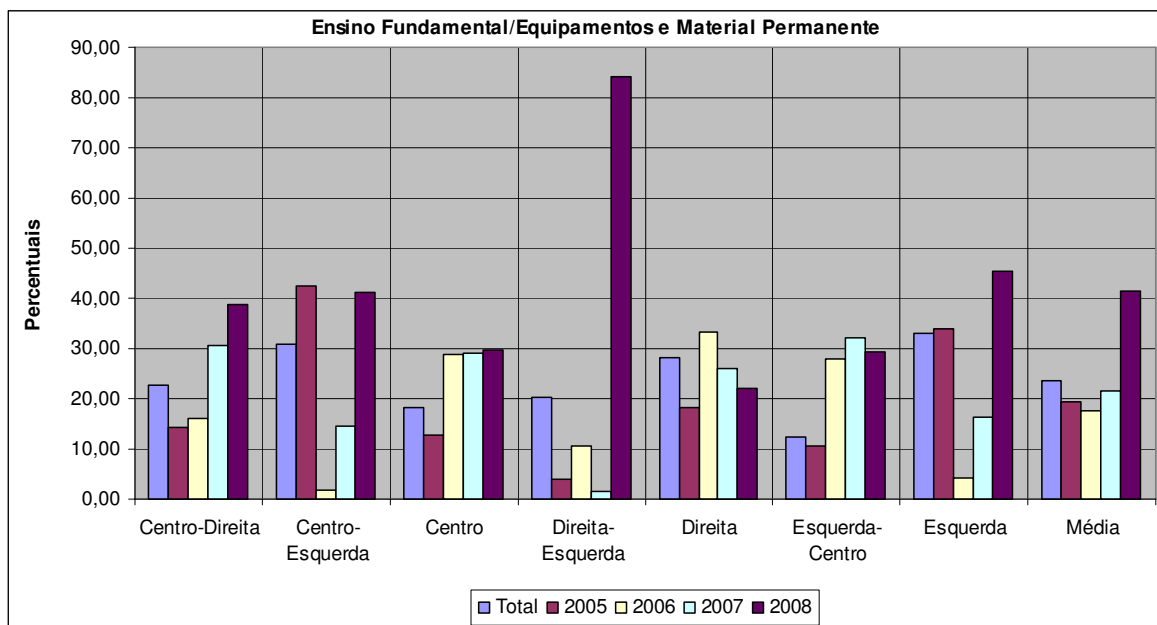


Gráfico 69: Ensino Fundamental/Equipamentos e Material Permanente

O Gráfico 70 mostra dados referentes à aquisição de imóveis. Nesse caso, o comportamento de todos os grupos ideológicos é semelhante. Não há uma organicidade na compra de imóveis para o ensino fundamental. Essa conduta é esperada e entendida porque as expansões de unidades escolares ocorrem através de projetos de longo prazo e, na maioria das vezes, quando há essa alocação, ela se deve a demandas pontuais. Isso explica as irregularidades nos investimentos em praticamente todos os grupos ideológicos no poder.

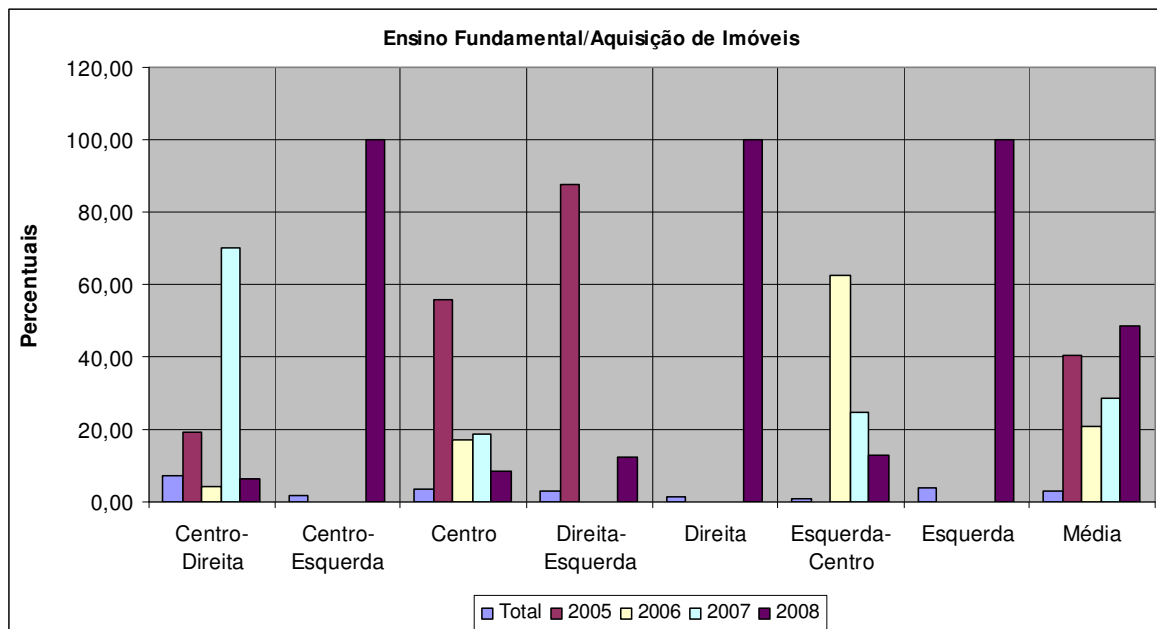


Gráfico 70: Ensino Fundamental/Aquisição de Imóveis

No Gráfico 71, que trata dos gastos realizados com material de consumo, percebemos que esse não é um destino muito utilizado pelas gestões ideológicas no poder, uma vez que somente três grupos investiram na compra de material de consumo para o ensino fundamental. Isso demonstra que esse elemento, além de não ser sensível eleitoralmente, está mais ligado aos investimentos cotidianos, correntes.

Nesses dados, diferentemente das informações anteriores, nenhum dos grupos ideológicos concentraram os gastos no último ano, ao contrário, os maiores dispêndios financeiros foram realizados no primeiro ano de governo.

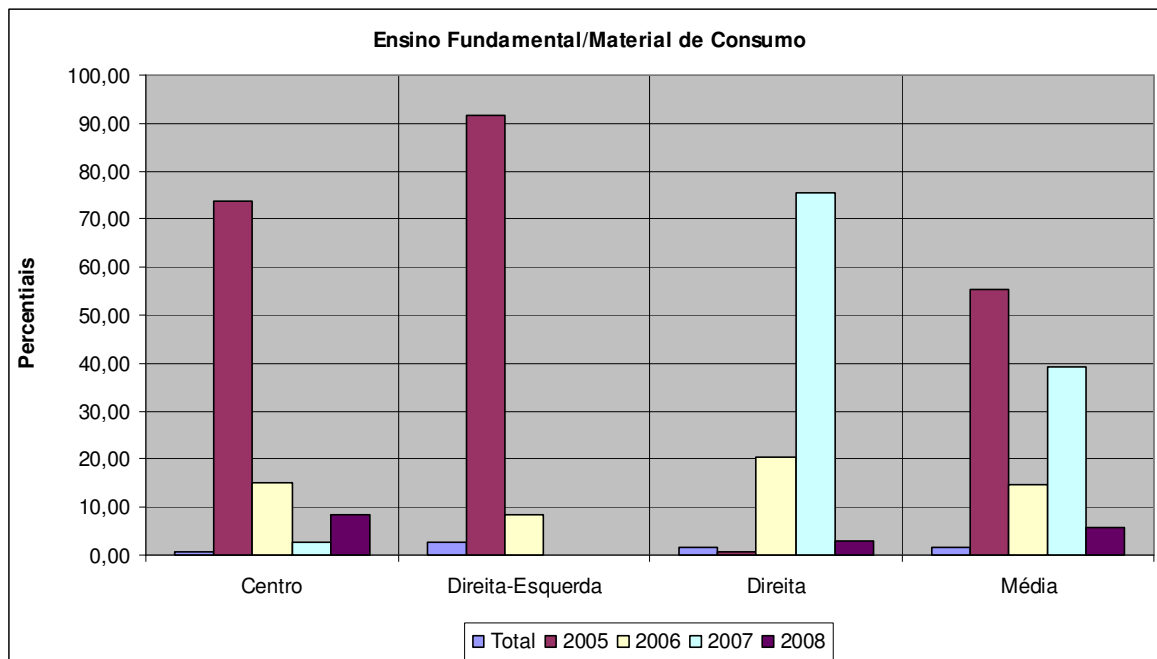


Gráfico 71: Ensino Fundamental/Material de Consumo

O Gráfico 73 é o mais representativo dos elementos nos quais foram investidos recursos para o ensino fundamental. As obras e instalações representaram em média geral mais de 70% de todos os aportes financeiros dessa área educacional.

As variações foram muito pequenas, nas médias de cada grupo ideológico, durante o mandato. Para as gestões de Esquerda-Centro, esse percentual chegou a quase 83% de todo o recurso aplicado na subfunção em estudo. Já as gestões de Esquerda concentraram o menor investimento com pouco menos de 63%. Seis dos sete grupos ideológicos no poder concentraram a maior parte dos aportes financeiros no último ano de governo. A exceção ficou por conta das gestões de Esquerda, cujos gastos no primeiro ano administrativo foram os maiores.

De maneira mais orgânica e com menores variações durante o mandato, as gestões de Centro-Esquerda e a Esquerda se destacam, deixando, em nosso entendimento, uma configuração de política de melhorias contínuas nessa área. Mesmo com essas observações, salientamos que essa área, como afirmamos em

capítulos anteriores, é a mais sensível eleitoralmente e por isso as políticas de governo fazem tais regras e os aportes financeiros.

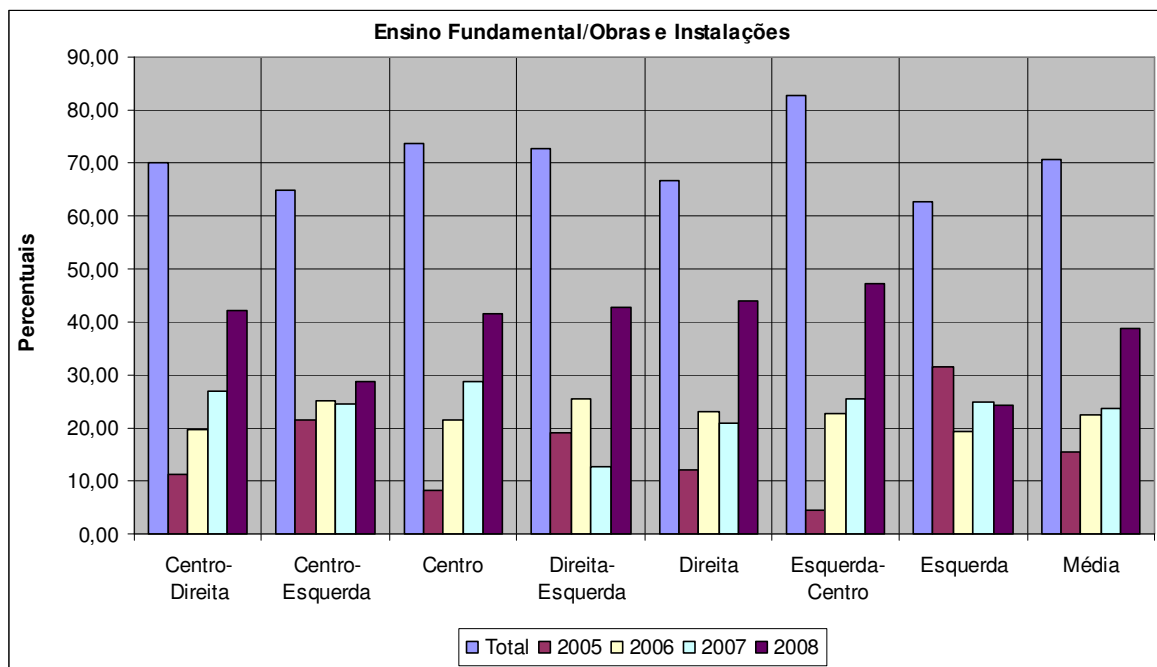


Gráfico 72: Ensino Fundamental/Obras e Instalações

O último gráfico referente ao ensino fundamental, de numero 73, traz dados inerentes a serviços realizados por terceiros, pessoa jurídica. Nesse caso, percebemos que na maioria das vezes esse elemento foi usado para contratos cujos objetivos eram de manutenção nas unidades escolares. Esse expediente foi utilizado pela maioria das gestões ideológicas.

Chama-nos a atenção que, nas gestões de Centro-Direita, Centro-Esquerda e Esquerda-Centro, o aporte financeiro total deu-se no último ano de governo. Já nas gestões Centro, houve investimentos mais orgânicos em todos os anos de mandato. Assim, observamos que no primeiro caso os investimentos foram pontuais e no segundo houve uma política governamental nesse sentido.

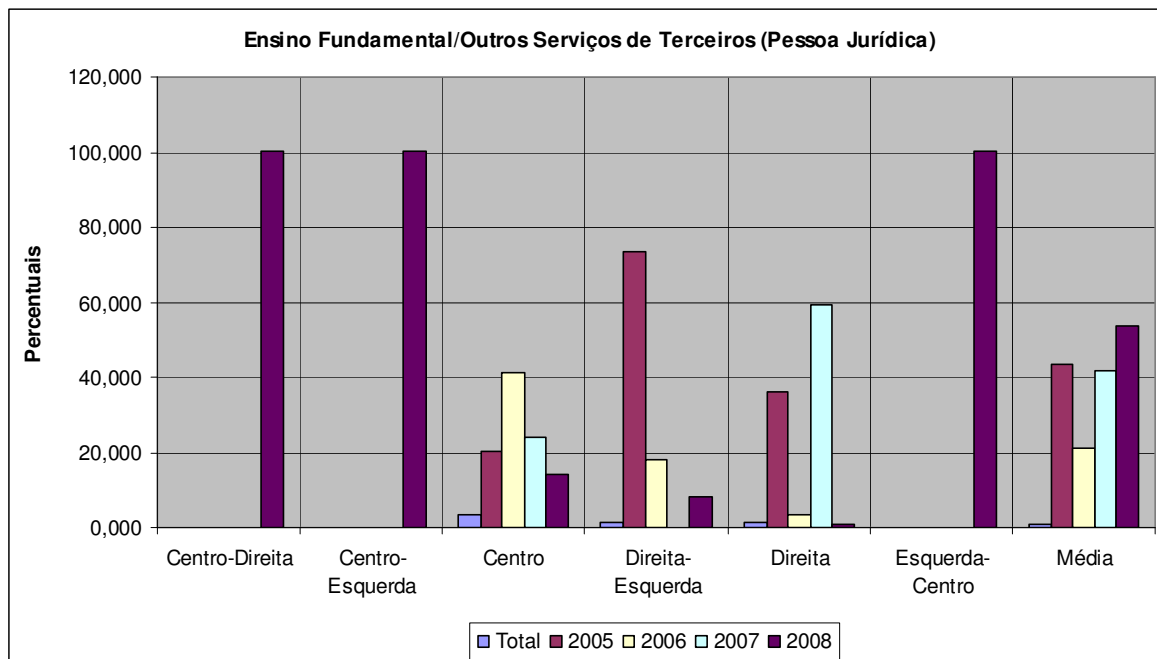


Gráfico 73: Ensino Fundamental/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)

6.2 Investimentos em Infraestrutura Urbana/Elementos

Os próximos gráficos mostram o que foi feito com os recursos destinados à infraestrutura urbana, ou seja, em que exatamente foram aplicados os investimentos públicos e quais foram os elementos mais privilegiados pelas disponibilidades financeiras feitas pelos distintos grupos ideológicos que estavam no poder.

O Gráfico 74 nos mostra informações referentes à aquisição de imóveis. É fácil percebermos que os recursos são represados e liberados no último ano de mandato para a grande maioria dos grupos ideológicos. Diante da infraestrutura, esse elemento se mostrou importante, sensível eleitoralmente, já que todos os grupos ideológicos fizeram investimentos nessa área. Embora todos tenham feito alocações para o elemento em estudo, elas foram de maneiras pontuais. O peso desse elemento para as gestões de Centro-Esquerda foi o mais alto, com quase 28% do total de recursos durante o mandato. Nesse caso, 91,04% de todos os recursos foram liberados no último ano de mandato.

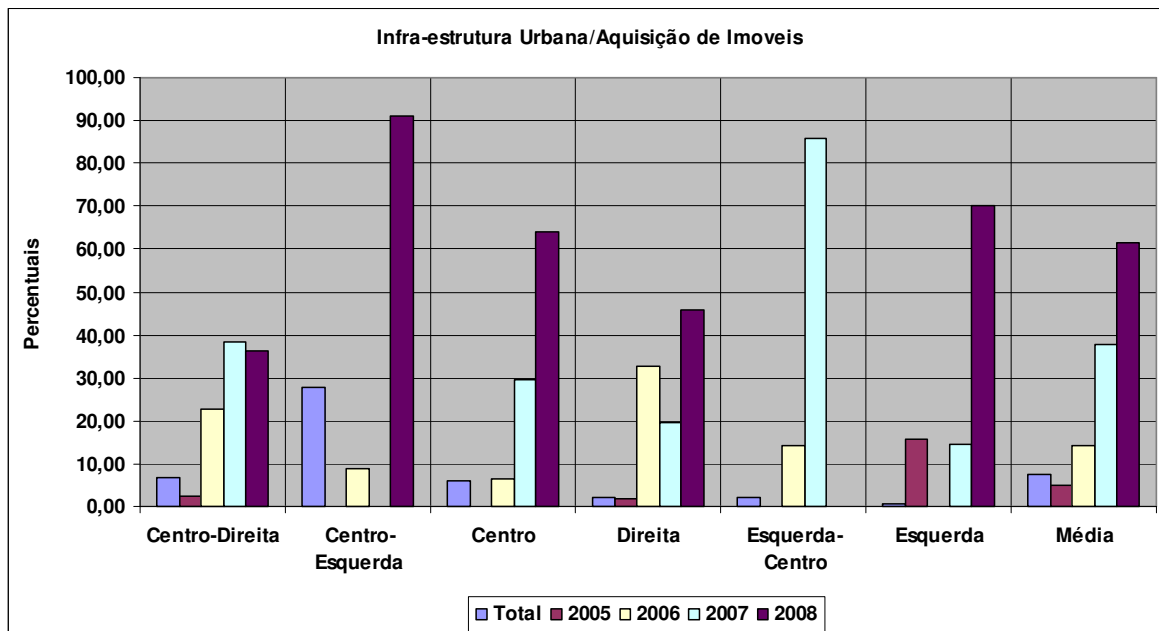


Gráfico 74: Infraestrutura Urbana/Aquisição de Imóveis

Os investimentos em equipamentos e materiais permanentes, com recursos provenientes da subfunção infraestrutura urbana, representado pelo gráfico 75, nos apresenta uma área de interesse para todos os grupos ideológicos, uma vez que todos alocaram dinheiro público. A sensibilidade eleitoral nesse caso também é factível com o comportamento dos desembolsos. Os últimos dois anos de gestão são os que mais recebem recursos.

Em termos totais, as gestões de Direita e as de Centro são as que mais alocam recursos para a área. Quase 9% de seus erários são canalizados para esse elemento. As administrações de Direita são as que apresentam uma maior homogeneidade na distribuição dos gastos durante os quatro anos de mandato. Isso demonstra projetos políticos de investimentos contínuos nessa área, o que difere da maioria dos outros grupos ideológicos que fizeram opções de investimentos pontuais e mais contundentes em anos específicos.

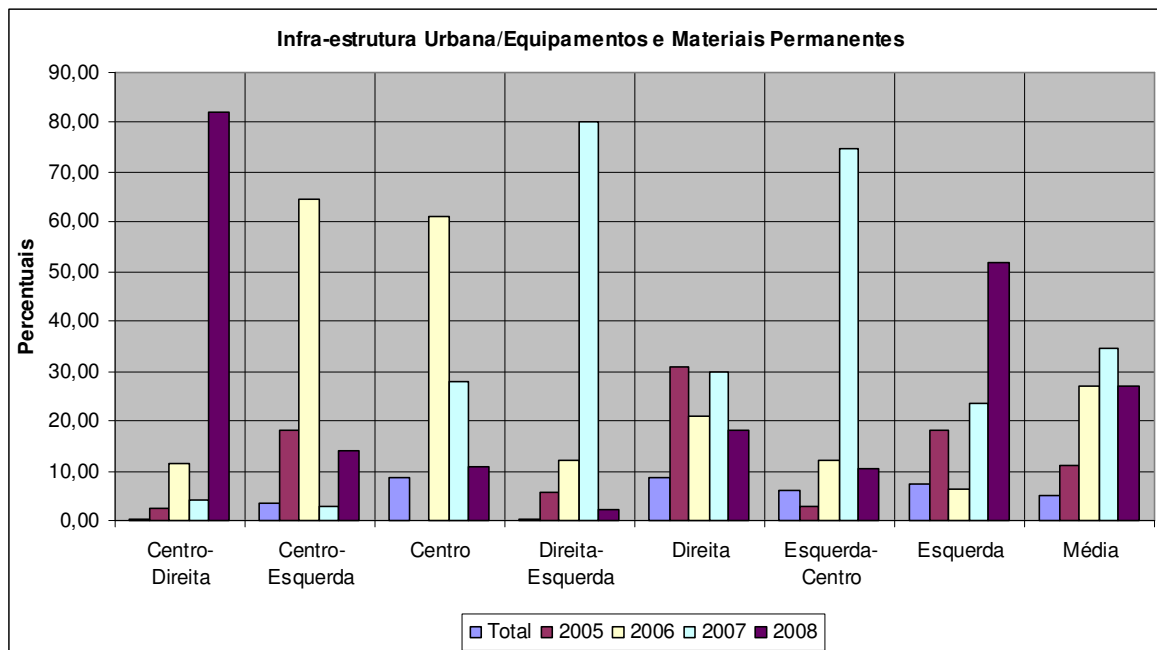


Gráfico 75: Infraestrutura Urbana/Equipamentos e Materiais Permanentes

Mais uma vez as informações sobre obras e instalações contidas no Gráfico 76 são os que melhor representam as expressões dos grupos ideológicos no poder. Visualmente nossa primeira observação está relacionada ao peso desses investimentos no total geral em todas as administrações. A média de investimentos esteve acima de 81%, levando em consideração todos os grupos ideológicos no poder.

Individualmente, percebemos que nos dois extremos estão as gestões de Centro-Direita, com investimentos de 99,58% destinados para obras e instalações, e as administrações de Centro com pouco mais de 57%. Nesse caso, claramente as gestões de Centro buscaram diversificar mais os investimentos em infraestrutura em mais elementos de governo. Já as primeiras gestões fizeram a clara opção em centrar os recursos em determinado tipo de ação.

Fica nítido para nós que esse elemento é muito sensível eleitoralmente. Desta forma, canalizar investimentos para esse setor, principalmente no último ano de governo, é o objetivo de praticamente todas as gestões administrativas. Ora, com esse comportamento homogêneo é evidente que as distintas ideologias convergem para o mesmo caminho.

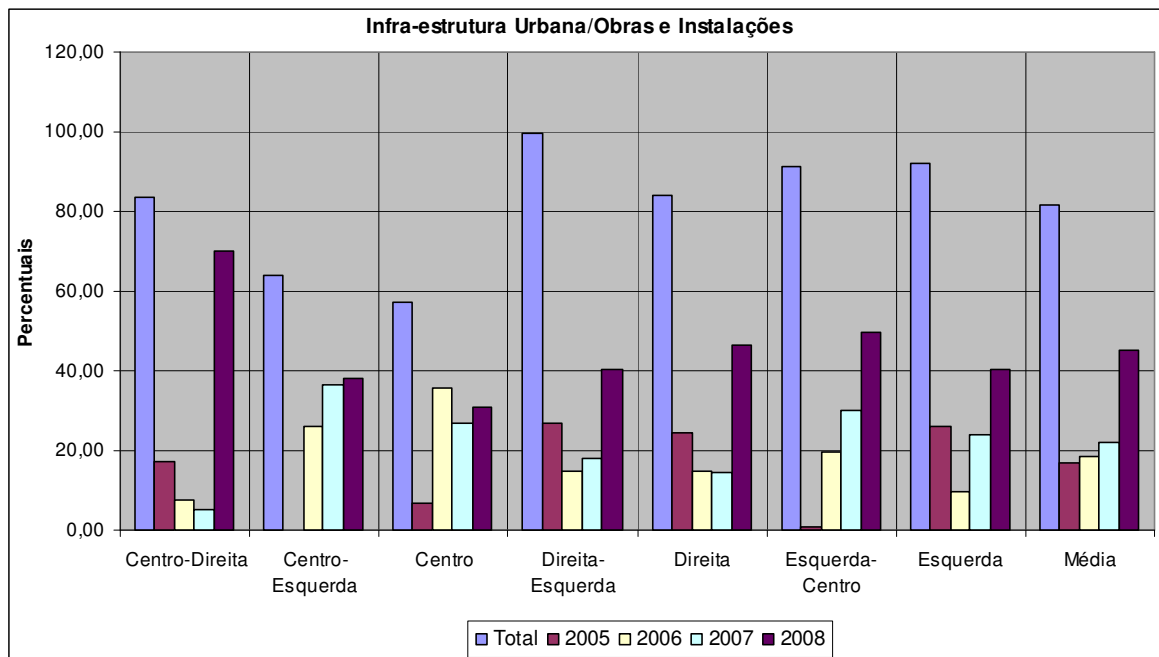


Gráfico 76: Infraestrutura Urbana/Obras e Instalações

Os investimentos com serviços de pessoa jurídica, representados pelo Gráfico 77, não foram muito atrativos às gestões ideológicas. A exceção foi a de Centro, em sua diversificação na aplicação de recursos que destinaram quase 32% de todo o erário disponível para esse fim. Com um movimento homogêneo, as liberações financeiras ocorreram ano a ano sem sobressaltos, mostrando uma política de governo.

No caso de todos os outros grupos ideológicos que aportaram dinheiro para esse fim, embora esporadicamente, a concentração mais uma vez aconteceu nos últimos dois anos de governo, mas com um maior favorecimento no ano de 2008.

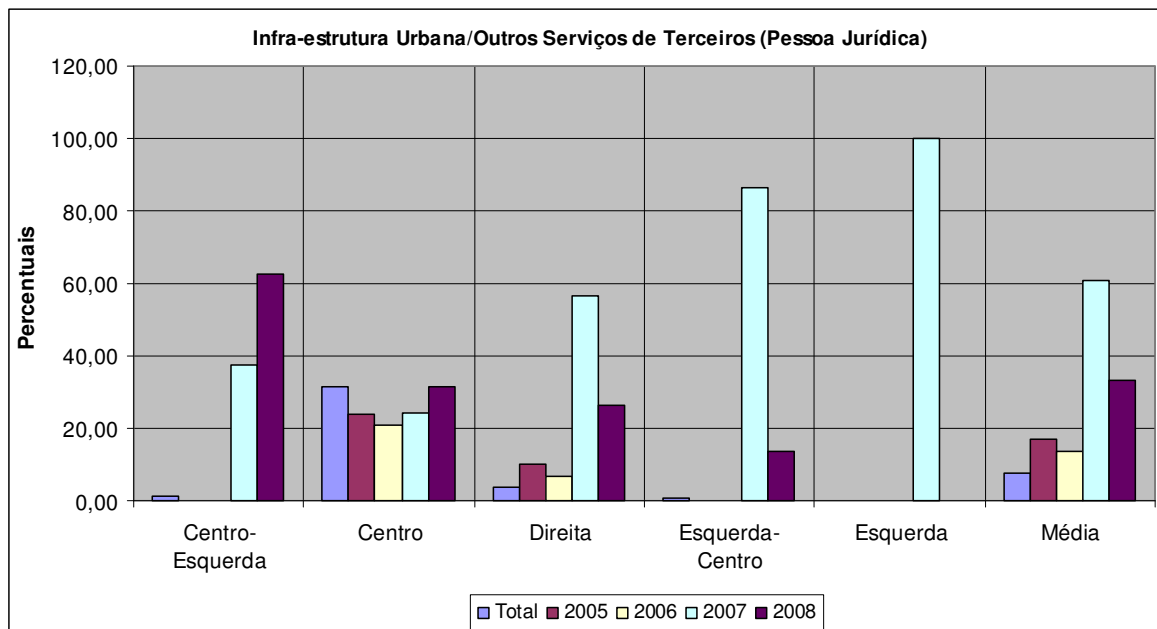


Gráfico 77: Infraestrutura Urbana/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)

6.3 Investimentos em Administração Geral/Elementos

Nossos últimos gráficos mostram os recursos investidos através da subfunção Administração Geral em alguns elementos constitutivos de obrigações municipais.

No primeiro caso cujo Gráfico 78 traz dados sobre aquisição de imóveis, percebemos que, embora a maioria das gestões tenham investido, não é uma área atrativa desses recursos, porque, além de representar, em âmbito geral, muito pouco, os gastos foram esporádicos, pontuais. Nesse caso, as exceções foram as gestões de Centro-Esquerda, cujos investimentos representaram mais de 51% de todas as despesas realizadas por tal administração.

Esse distanciamento em relação ao comportamento das demais ideologias provavelmente ocorreu devido a acontecimentos esporádicos, já que todo o recurso foi utilizado nos dois últimos anos de gestão, com 75% concentrado no ano de 2008. Os recursos aqui despendidos foram decorrentes, em sua maioria, de desapropriação de terrenos que seriam utilizados para edificações e acessos. Com isso, ratifica-se nossa hipótese de gastos pontuais para todos os grupos ideológicos.

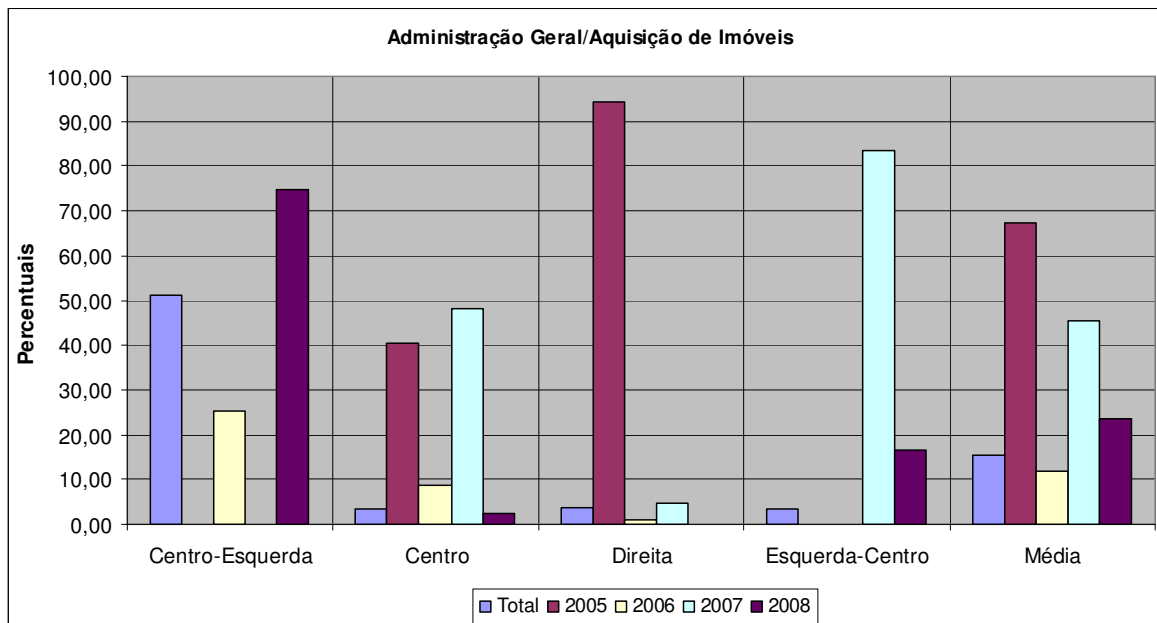


Gráfico 78: Administração Geral/Aquisição de Imóveis

Diferentemente do que acontecia anteriormente, o Gráfico 79, que nos mostra os investimentos realizados para compra de equipamentos e material permanente para a subfunção administração geral mostra-se o mais consistente de todos, superando as alocações em obras e instalações.

Isso era esperado por se tratar de uma subfunção meio tipicamente ligada à burocracia. Nesse caso, a canalização dos recursos para esse elemento é estruturalmente entendida. Assim, as distintas opções ideológicas no poder são compelidas a alocarem recursos para esse fim. Percebe-se, também, que é aqui que as convergências se notam de maneira mais precisas, dentre todas as administrações, com investimentos regulares, ano a ano.

A sensibilidade eleitoral, advinda das estruturas organizativas, é fundamental para a gestão, assim como para a manutenção do projeto político no poder. Com isso, o comportamento quase similar é “exigido” do executivo e os investimentos, além de regulares, são altos e podem chegar a quase 63% do total para administrações de Direita-Esquerda. Os menores percentuais de gastos ficam por conta de gestões de Centro-Esquerda com pouco menos de 9% e Esquerda com 10,53%.

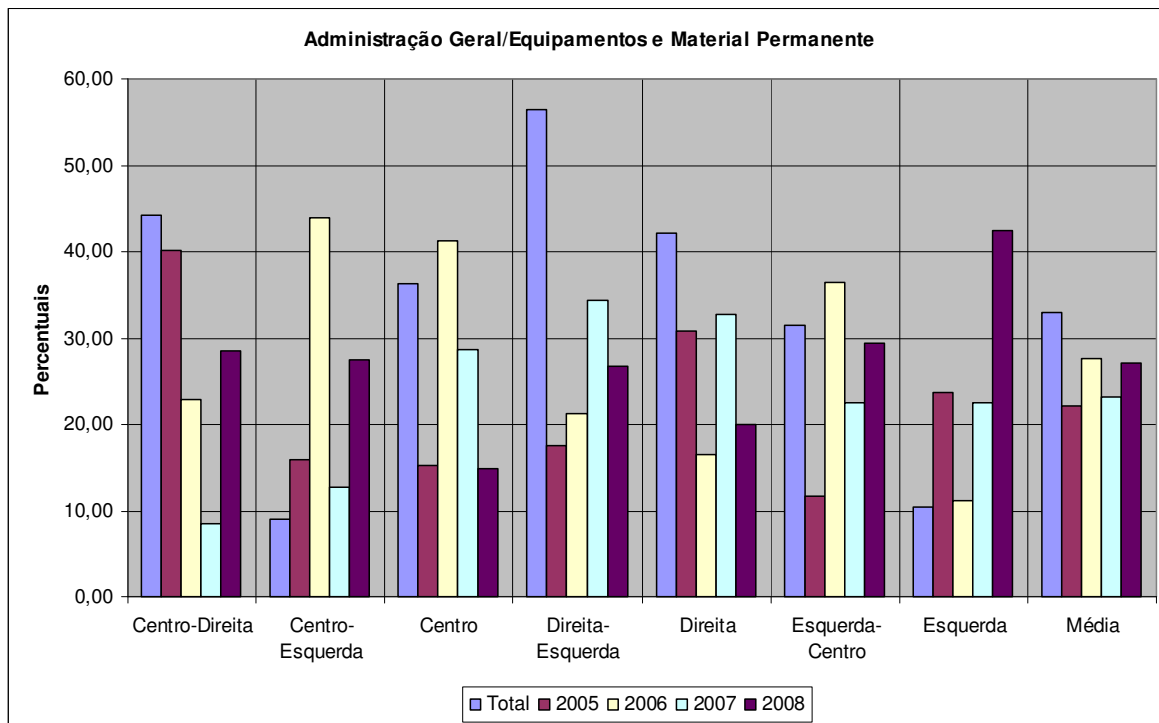


Gráfico 79: Administração Geral/Equipamentos e Material Permanente

O último gráfico do corpo do trabalho, de número 80, apresenta dados relativos a obras e instalações realizadas na subfunção administração geral. Os grupos ideológicos que menos investiram no elemento anterior agora se sobressaem em termos de gastos gerais. Ou seja, Esquerda e Centro-Direita estão entre os três grupos ideológicos no poder que mais alocaram recursos. Para os primeiros, o percentual de gastos chegou a quase 90% e para o segundo a 50% do total. Se no elemento anterior os investimentos centravam-se em melhorias estruturais internas, agora eles estão concentrados em melhorias estruturais externas.

Percebe-se, então, que as alocações aconteceram de maneira pontual e com a liberação dos recursos concentrada, em sua maioria, no último ano de gestão, o que mais uma vez indica a sensibilidade eleitoral da área em estudo e sugere uma convergência ideológica.

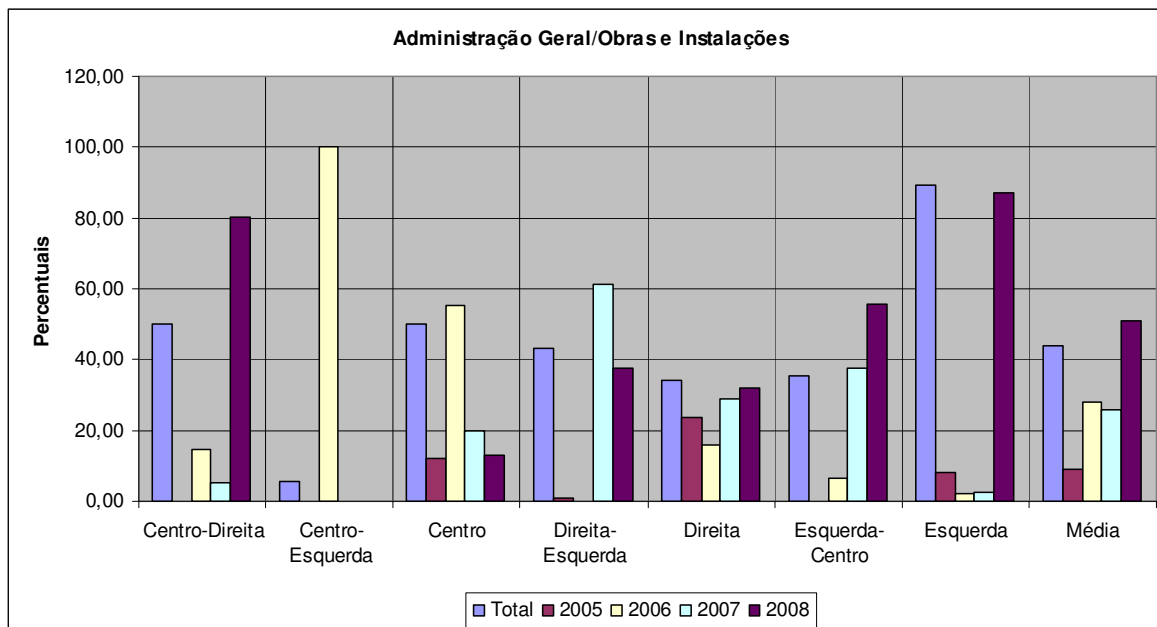


Gráfico 80: Administração Geral/Obras e Instalações

6.4 Considerações sobre o capítulo

Neste último campo analítico de nossa pesquisa, buscamos aproximar a destinação dos recursos públicos nas áreas com a descrição, através dos elementos, do objeto do investimento. Nas primeiras observações referentes à subfunção Ensino Fundamental, percebemos uma convergência ideológica com a canalização dos recursos para obras e instalações. A simetria das gestões na liberação dos aportes econômicos nos últimos anos de governo foi evidente. Os outros investimentos se mostraram pontuais, esporádicos, talvez provenientes de demandas políticas específicas.

No caso dos investimentos em infraestrutura urbana, a canalização dos gastos em obras e instalações já era esperada. Os recursos liberados durante o período de gestão, com concentração no último ano sinalizam o estruturalismo administrativo de todas as gestões ideológicas. Independentemente de quais eram as ideologias predominantes no poder executivo, o caminho dos recursos já estavam traçados. A sensibilidade eleitoral desse elemento é evidente.

Para a subfunção Administração Geral a maior simetria com movimentos, quase sincronizados, das alocações do erário público ficaram mais aparentes com as despesas em equipamentos e materiais permanentes. O complemento dessa opção ideológica veio com as obras e instalações. Nos dois casos, independentemente das opções ideológicas, os caminhos percorridos e os objetivos de maneira geral eram os mesmos. A mera opção em investir mais no primeiro ou no segundo elemento foi somente uma estratégia de gestão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE

Procuramos ao longo do desenvolvimento de nossa pesquisa construir um arcabouço metodológico-quantitativo com fundamentos teóricos em temas consagrados da literatura. As transformações estruturais do Estado, após a Constituição de 1988, no bojo da descentralização, e suas consequências para o federalismo fiscal e o sistema de proteção social brasileiro formaram o preâmbulo analítico para nossa pesquisa.

Enraizados nessas determinações, os municípios, como entes constitutivos do Estado brasileiro, estão inseridos e compelidos a novos paradigmas que suas gestões buscam contemplar. As inferências que os diferentes partidos políticos no poder conseguem realizar dentro das estruturas administrativas é o foco de nossa busca.

Para tanto, partimos do entendimento teórico que classificam partidos políticos em três grupos ideológicos: centro, direita e esquerda. Em nosso entendimento, partidos que fazem parte do mesmo campo ideológico partilham da mesma matriz teórica geral e sofrem influências das mesmas nas decisões político-administrativas.

Dessa forma, ao estudarmos grupos ideológicos no poder e utilizarmos os investimentos públicos como variáveis definidoras das vontades políticas estarmos aptos a confirmar ou refutar a tese de que partidos com ideologias distintas investem de maneira diferente os recursos públicos. Diante dos dados que analisamos, podemos fazer as seguintes pressuposições:

- Assim como sugerido na literatura (Rezende, 2006), fatores como a descentralização e posição ideológica não explicam a expansão ou variação dos gastos públicos. Se as variações forem detectadas, elas devem ser analisadas no plano qualitativo.
- No caso do nosso estudo, no plano municipal há uma tendência relativamente homogênea de variação de gastos entre grupos ideológicos. Essa questão torna-se ainda mais relevante se

considerarmos que esses gastos referem-se a investimentos, isto é, expressão de vontade política da coligação governante.

- Sugerimos que tal a tendência, relativamente homogênea, da variação dos gastos pode ser mais o resultado de dois fatores estruturantes do que um fator de caráter conjuntural.
- O primeiro fator que vamos denominar histórico-estrutural remete à própria constituição histórica da estrutura político-administrativa dos municípios brasileiros, incluindo subestruturas administrativas que se sedimentaram (corpo político, burocrático, legislativo, judiciário, etc.) e que pressionam, através dos gastos, pela sua própria reprodução política no interior da instituição.
- O segundo fator que vamos denominar de funcional-estrutural remete a uma determinação de gastos associado com: a) as funções assumidas pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988, considerando uma divisão do trabalho com os demais níveis federativos, e b) a vinculação orçamentária (no caso de educação e saúde), fatores esses que pressionam, num efeito retardado, as decisões ao nível de investimentos.
- Outro fator, denominado de caráter conjuntural, está associado ao perfil de despesas pontuais que se revelaram em inúmeros casos. Dentre esses fatores pontuais, podemos inferir o atendimento diferenciado das coligações às suas bases sociais ou pressão a de movimentos sociais.
- Além desses aspectos, percebemos um nítido calendário de gastos que expressam fatores determinantes. No primeiro capítulo, constatamos que os maiores investimentos nas funções de governo, para todos os grupos ideológicos, se concentravam no último ano de governo, principalmente em áreas sensíveis eleitoralmente. Esse comportamento se refletiu graficamente em movimentos sincronizados dos gastos. Mesmo desdobrando com os dados por subfunção de governo, a tendência permanece, revelando que o comportamento dos investimentos voltados à área administrativa é comum a todos. A

concentração dos gastos no último ano de governo expressa, em nosso entendimento, a preocupação de todos os grupos ideológicos na sua reprodução eleitoral. Uma pequena distinção pode ser observada pelo comportamento de gestões de Esquerda em relação a área educacional, principalmente em ensino fundamental. Nesse caso, é possível distinguir uma preferência, mesmo assim centrada nos últimos anos de governo.

- Finalmente queremos destacar que a nossa pesquisa, apesar da grande massa de dados e de uma série histórica significativa, remete ao nível municipal. Isso significa que fatores condicionantes dos gastos públicos, principalmente nos investimentos, podem ter influência mais nítida nos outros níveis federativos e estar associados a outras variáveis estruturais, como necessidades de serviços públicos para a reprodução do capital, que num processo de vínculos político-administrativos se refletem no plano municipal. Por outro lado, do ponto de vista político, o jogo de correlações que poderá influenciar os gastos pode se dar de forma ampliada – nacional – no nível de forças políticas e do jogo de interesses, nas quais as articulações se revelam de forma mais contundente.
- Concluindo, remeto à tese clássica de Claus Offe (1984), que sempre orientou minhas preocupações teóricas e que, em debate com as correntes teóricas - à esquerda e à direita - sobre o caráter de classe do Estado, questiona a (in)capacidade de determinação política das “classes no poder” diante do poder determinante das estruturas político-administrativas historicamente constituídas e ideologicamente sedimentadas de imprimir sua lógica inerente às ações governamentais.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon. **Instituição e Poder**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1980.

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

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

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

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

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

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

AGOSTI, Héctor P. **Ideologia e Cultura**. Lisboa, Livros Horizonte, 1984.

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

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

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

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

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de comunidade no Brasil,** São Paulo, Cortez, 1980.

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

_____**Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** RBCS [online], jun. 1999, vol.14, no.40 [citado 27 Setembro 2002], p.111-141. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-690919990002000009&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-6909.

ARISTOTELES, **A Política.** 15ª Edição, Editora Escala, São Paulo.

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

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

_____**Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas.** BIB 39, 1995, pág. 3-40.

_____**Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1.

_____ Vazquez, Daniel Arias: **Distribuição espacial do gasto público no município de São Paulo: partidos fazem diferença?** XXIX Encontro Anual da ANPOCS -25 a 29 de outubro de 2005 - GT 19 - Políticas Públicas – Caxambu-MG.

_____ **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.40, pp. 111-141. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69091999000200009.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL/ <http://www.pnud.org.br/>, <http://www.fjp.gov.br/>, e <http://www.ipea.gov.br/>. Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional - Portaria nº 09, de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portarias SOF 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89. (Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional - Portaria Nº 180, de 21 de maio de 2001, alterações contempladas na Portaria Nº 326, de 27/08/2001).

BARATA, José Moura. **Ontologias da práxis e idealismo.** Lisboa, Editora Caminho, 1986.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2001.

BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor de, SOUSA, L Luzia de. (orgs). **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas.** São Paulo, Editora Cortez (Coleção Questões de Nossa Época, v. 75), 2000.

BESSION, Jean-Louis. **A Ilusão das Estatísticas.** São Paulo, Editora UNESP, 1995.

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

BOBBIO, Norberto. **Estado, poder e governo. In: Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____ **Direita e Esquerda. Razões e significados de uma distinção política.** São Paulo, Editora UNESP, 2ª edição revista e ampliada, 2001.

_____ **Liberalismo e Democracia.** São Paulo, Editora Brasiliense, 3ª edição, 1990.

_____ **O Futuro da Democracia.** São Paulo, Paz e Terra, 2000.

_____. **Os Intelectuais e o Poder.** Dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo, Editora UNESP, 1997.

_____. **A Teoria das Formas de Governo.** Brasília, Editora da UnB, 10ª edição, 1997.

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

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

_____. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 136-163.

_____. **Decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras.** Florianópolis, Editora da UFSC; Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

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

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

Caderno do CEAS-Vol. 0, No 172 (1997)- Salvador-BA

CHILCOTE, Ronald H. **Teorias de Política Comparativa. A busca de um paradigma reconsiderado.** Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1998.

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

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

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA:

<http://www.alesc.sc.gov.br/porta/legislacao/constituicaoestadual.php>

DIAS, Mauricio. **A mentira das urnas. Crônicas sobre dinheiro & fraudes nas eleições.** Record, Rio de Janeiro, 2004.

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

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

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

_____ARRETCHE, Marta. **Descentralização e Políticas de Combate a Pobreza, Observações Sobre o Caso Brasileiro.** Centro de Analisis de Políticas Públicas, abril de 1995.

_____ **Da Assistência Social Aos Programas de Renda Mínima Garantida.** In: Aldaíza Sposati. (Org.). PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA GARANTIDA. BRASÍLIA: SENADO FEDERAL, 1992, v. p. 261-268

_____ **O Welfare State No Brasil: Características e Perspectivas.** In: NEPP - CADERNOS DE PESQUISAS, 1989. CAMPINAS - SAO PAULO

_____AURELIANO, Liana. **A Especificidade do Welfare State Brasileiro.** In: MPAS. (Org.). Reflexões Sobre a Natureza do Bem-Estar - A Política Social em Tempo de Crise, Articulação Institucional e Descentralização. 1 ed. Brasília: CEPAL/MPAS, 1989, v. , p. 85-178.

ESPING-ANDERSEN, Gösta, "**As três Economias Políticas do Welfare State**", Lua Nova, 24, set.1991, pp.85-116.

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

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder,** vol 1 e 2/ 10ª Edição – São Paulo: Globo; Publifolha (Grandes nomes do pensamento brasileiro), 2000.

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

FERNANDES, L. **Muito barulho por nada?** Dados, v. 38, n. 1, p. 107-143, 1995.

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

_____ **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 – 1994.** Dados, vol.38, n.3, 1995a.

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

FIGUEIREDO, M. **A lei de ferro da competição eleitoral: a aritmética eleitoral.** Cadernos de Conjuntura, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, jul. 1994.

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

FREUND, Julien. **O que é a política?** Editora Futura, Lisboa, PT, 1974.

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

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

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

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

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo, Editora Atlas, 1985.

HASS, Mônica (org). Partidos, Eleições e Voto, Chapecó, SC, Argos Editora Universitária, 2003.

HIRST, Paul. **A Democracia Representativa e Seus Limites.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1992.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa_pop.shtm.

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

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

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

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

IPEADATA

-

IGP-DI

http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1611530256&Tick=1267248846591&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario%28%27frmMain%27%2C%27Series%3FSessionID%3D1611530256%26Text%3Digg-di%26Tick%3D1267248846591%27%29%3B&Mod=M

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

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

KÉRIMOV, D e TCHÉKHARINE, E. Socialismo, Democracia, Ideologia. Lisboa, PT, Livros Horizonte, 1976.

KINZO, M. D. O quadro partidário e a constituinte. In: LAMOUNIER, B. (org.) De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: IDESP / Sumaré, 1990.

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

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

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**, São Paulo, Editora Alfa Ômega, 6ª edição, 1993.

LIMA Jr., O. B. **Partidos políticos brasileiros** – 45 a 64. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

_____. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo, Edições Loyola, 1993.

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

LOBO, Tereza. **Descentralização: uma alternativa de mudança**. In. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 22(1), 1988.

MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa, **A lei 4320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**, 32 edição, Rio de Janeiro, IBAMA, 2008.

MANUAL DE DESPESA NACIONAL Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009. 1ª Edição Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 2008.

MANUAL de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO - 6ª Edição

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

_____. E. e BICHIR, R. (2003). “**A Dinâmica Espacial dos Investimentos e a Produção do Espaço Paulistano**”, in: MARQUES, Eduardo César (2003). *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP.

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

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

MELO RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate.** São Paulo, Editora Cortez, 1998.

MÉSZAROS, Istiván. **O poder da ideologia.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2004.

MEZZARROBA, Orides. **O Partido Político em Marx e Engels.** Florianópolis, SC. Paralelo 27 editora, 1998.

MINISTÉRIO DA FAZENDA / SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - Portaria Nº 163, de 04 de maio de 2001, alterações contempladas nas Portarias Nº 212, de 04/06/2001, Nº 325, de 27/08/2001, Nº 519, de 27/11/2001. Lei Complementar Federal Nº 101, de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

MINISTÉRIO DA FAZENDA / SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - Portaria nº 42, publicada no Diário Oficial da União em 15 de abril de 1999 - A nova sistemática para a elaboração do plano plurianual 2000/2003 e do orçamento programa para 2000. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/>

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

NICOLAU, J. M. **Breves comentários sobre as eleições de 1994 e o quadro partidário.** Cadernos de Conjuntura, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, julho 1994.

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

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado,** Editora Brasiliense, São Paulo, 1989.

_____ **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PEREIRA, Alexandre. SPSS, **Guia Prático de Utilização. Análise de Dados ara Ciências Sociais e Psicologia,** Lisboa, Edições Sílabas, 6ª edição, 2006.

POKROVSKI, V. S. História das ideologias. **Do escravagismo ao feudalismo.** Lisboa, PT, Editorial Estampa, 1972.

_____ **História das Ideologias.** O capitalismo, Lisboa, Editora Estampa, 1972.

PORTARIA STN No 211, DE 04 DE JUNHO DE 2001 DOU de 05/06/2001.

PORTARIA INTERMINISTERIAL STN/SOF No 163, DE 04 DE MAIO DE 2001 DOU de 7.5.2001 - Retificação no DOU de 5.6.2001

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

PNUD, **Relatório do Desenvolvimento Humano**, Tricontinental Editora, 1996, Lisboa-Portugal.

PUTNAM, Robert D (1996). **Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, FGV.

REIS, Fábio Wanderley. **Política e Racionalidade. Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2ª edição revista e atualizada, 2000.

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

RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL N° 43, de 2001, DOU de 21.12.2001 e republicada DOU de 10.4.2002, texto consolidado com as alterações decorrentes da Resolução nº 3, de 2002).Lei N° 9.424, de 24 de Dezembro de 1996

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

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

_____ **Finanças Públicas**. São Paulo, Atlas, 1983.

_____ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (orgs). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil, Desafios da Reforma Tributária**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftng, 2003.

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

_____ **Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos.** Rev. Econ. Polit. [online]. 2006, vol.26, n.2, pp. 274-289. ISSN 0101-3157. doi: 10.1590/S0101-31572006000200007.

RODRIGUES, Gilmar. **Análise da Evolução dos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina na Década de 90: Um Perfil das Preferências Alocativas nas Funções de Governo,** Dissertação de Mestrado, UFSC, 2002.

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

RUSSELL; Bertrand. O poder. **Uma nova análise social,** Lisboa, Fragmentos, 1990.

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

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

_____ Maria Helena de Castro. **Que Democracia?: Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento.** Dados [online]. 2001, vol.44, n.4, pp. 729-771. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582001000400003.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da Democracia Revisitada. O debate contemporâneo.** São Paulo, Editora Ática, 1994.

_____ **A teoria da Democracia Revisitada. As questões clássicas.** São Paulo, Editora Ática, 1994.

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

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

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

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

_____ **Cultura Política, Ética e Gestão Pública**. Revista ANPAD, v. 3, Curitiba, 1994.

_____ **Políticas Sociais e a questão da debilidade institucional**. In: Katálysis, n.5, p. 23-32, 2001

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

SILVA, Augusto Santos, PINTO, José Madureira (orgs). **Metodologia das Ciências Sociais**. Porto, PT, Edições Afrontamento, 1986.

SOUSA, Daniel de. **A Ideologia, os ideólogos e a política**. Lisboa, PT, Livros Horizontes, 1978.

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

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

_____ **Reinventando o Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização**. São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n.º 3, pp. 38-52, 1996a.

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

_____ **Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições: Situação e Perspectivas da Federalização do Desenvolvimento**. Revista de Administração Pública, vol. 26, n.º 3, pp. 15-35, 1992.

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

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

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

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

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e Ideologia.** São Paulo, Ática, 1974.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA:
<http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/estatistica-municipal>.

TRINDADE, Hélgio (org): **Reforma Eleitoral e Representação Política. Brasil anos 90.** Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992.

9 ANEXOS

9.1 Os investimentos por Subfunção de Governo

9.1.2 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Administrativa

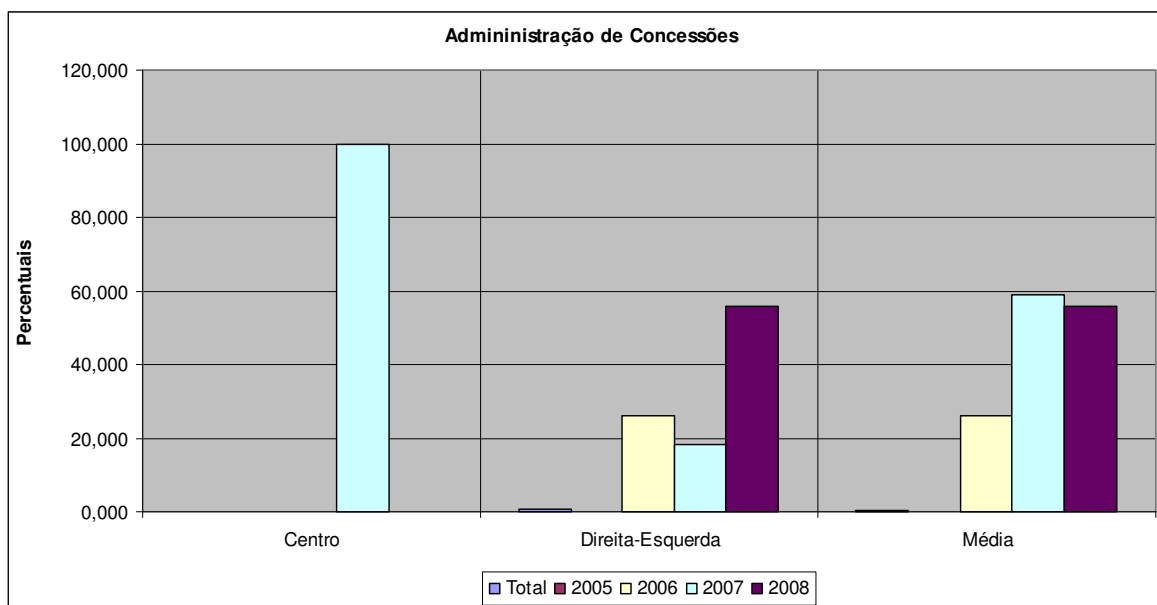


Gráfico 81: Administração de Concessões

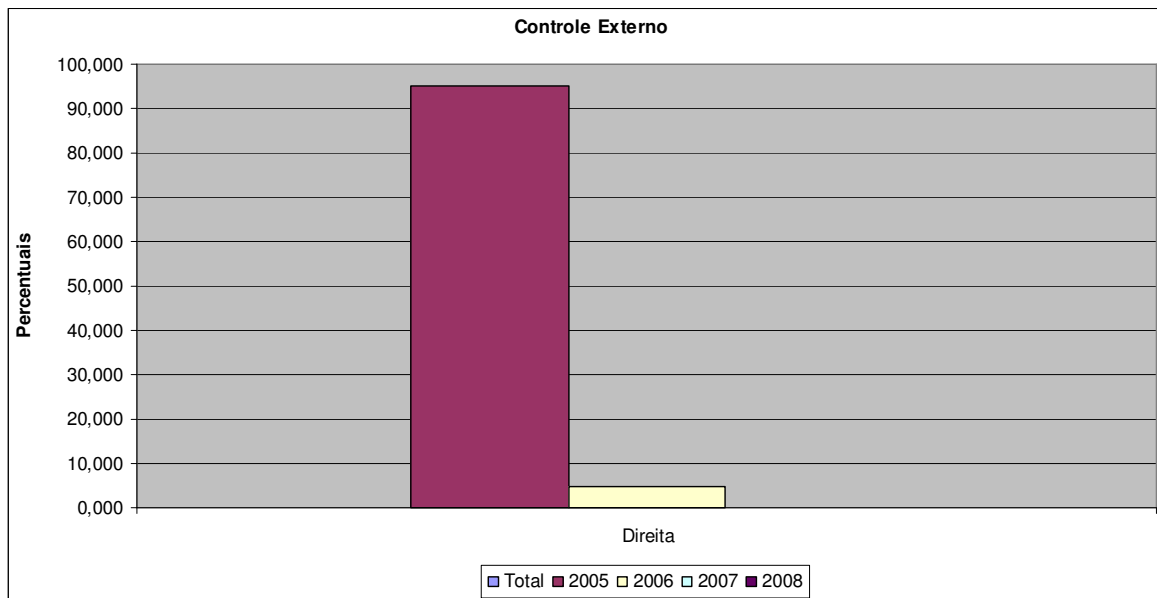


Gráfico 82: Controle Externo

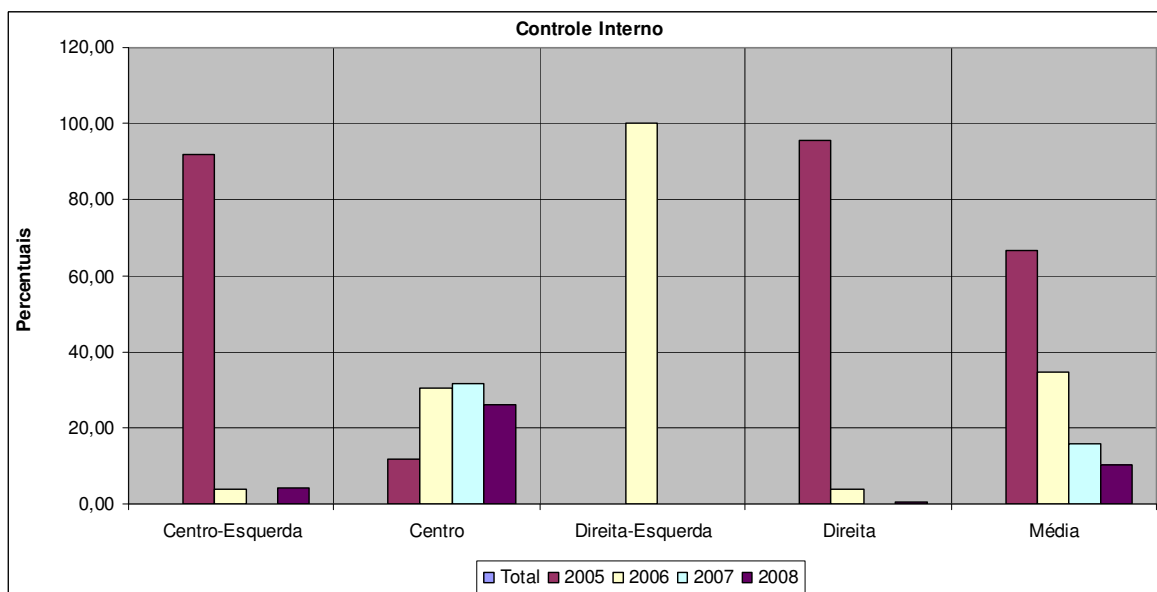


Gráfico 83: Controle Interno

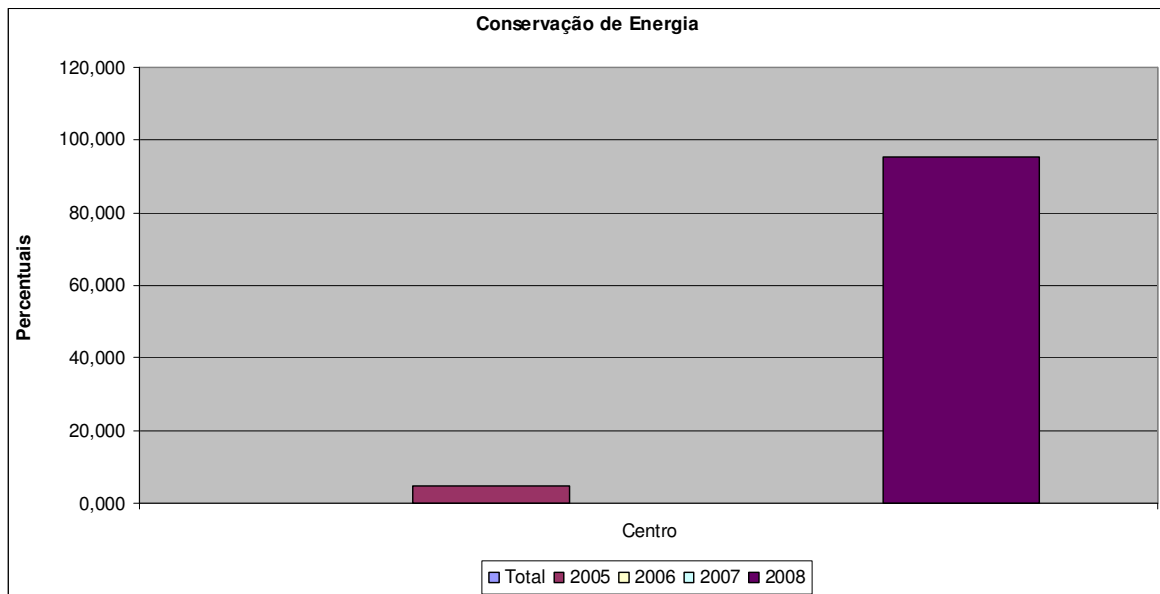


Gráfico 84: Conservação de Energia

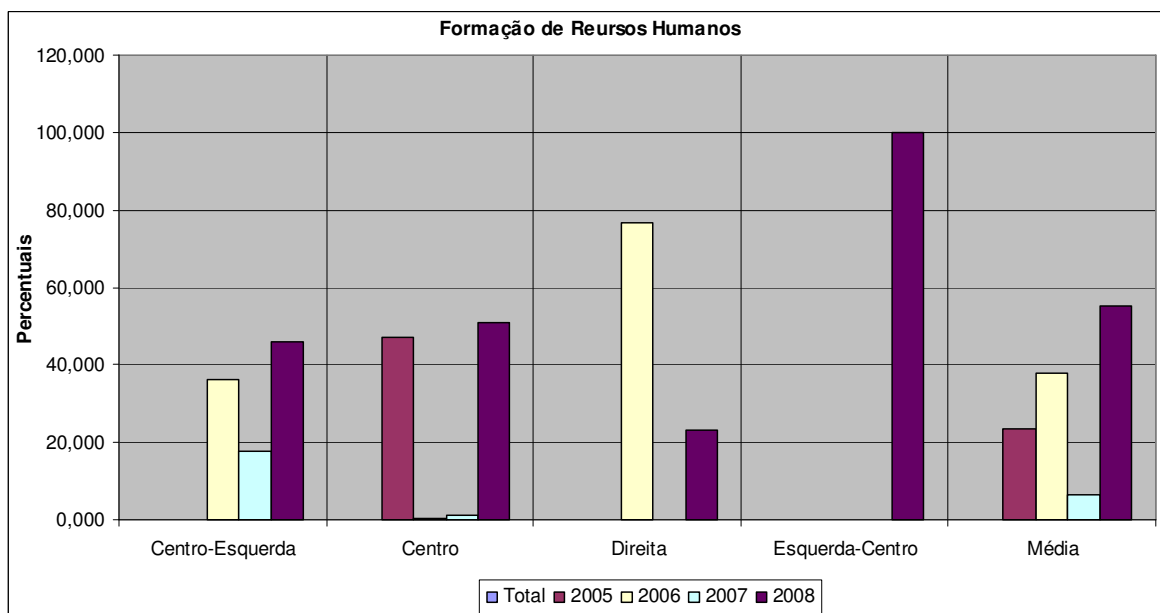


Gráfico 85: Formação de Recursos Humanos

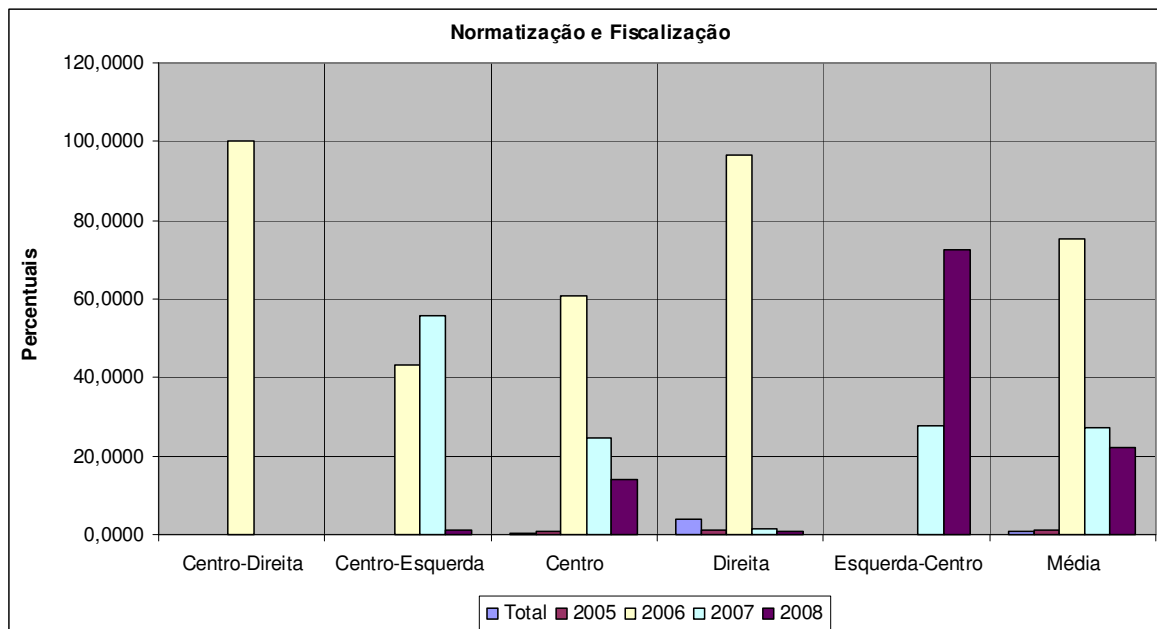


Gráfico 86: Normatização e Fiscalização

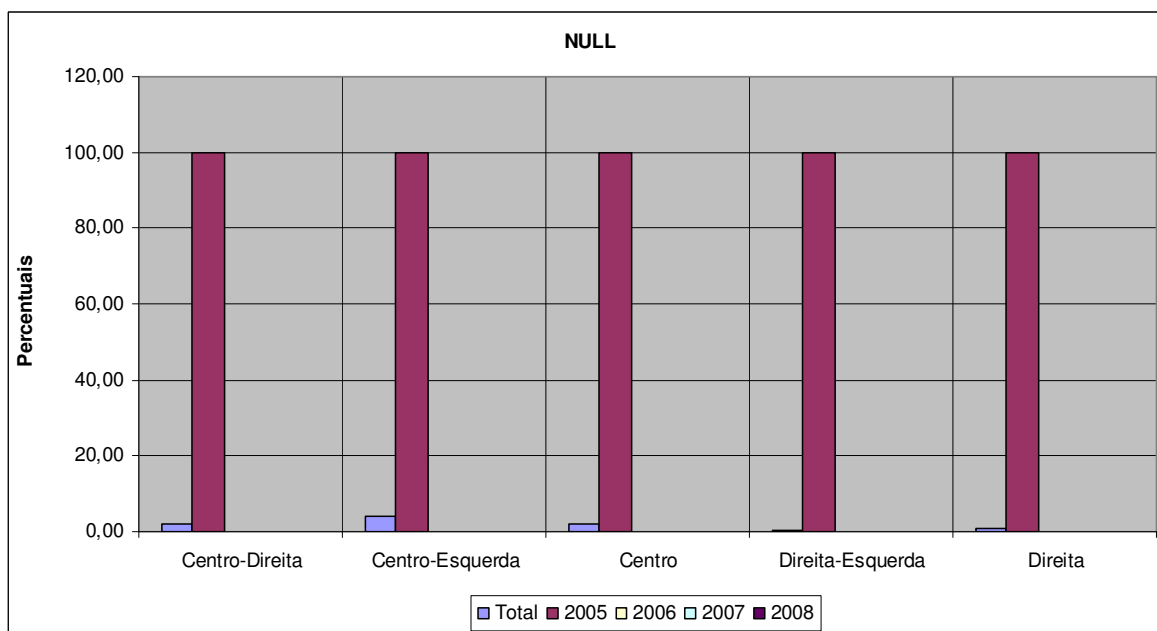


Gráfico 87: NULL

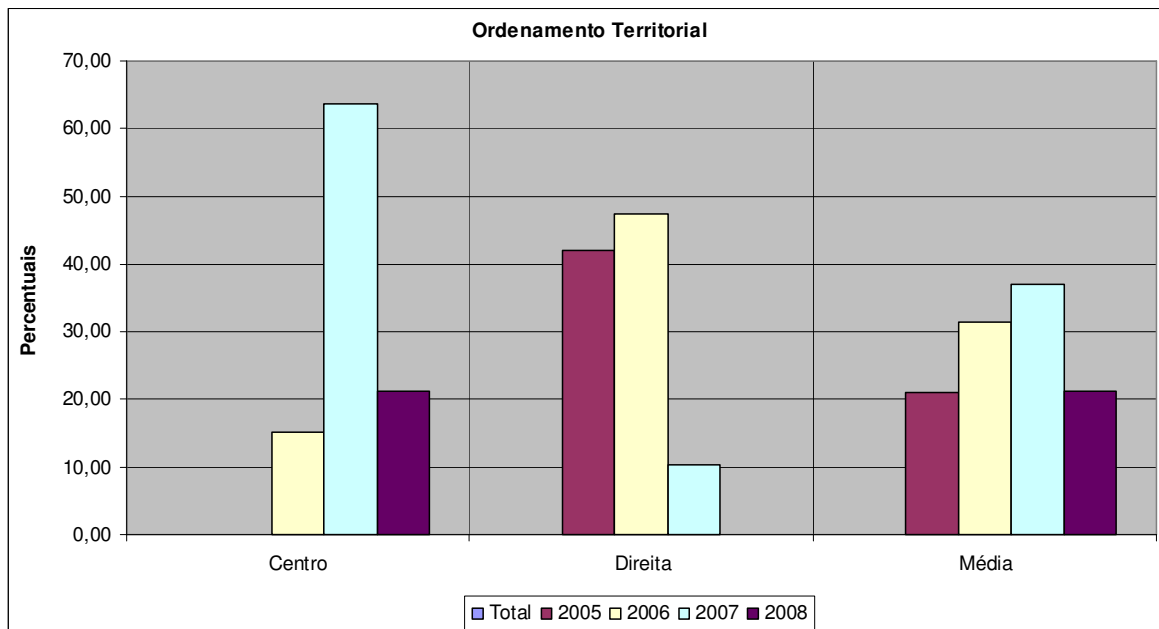


Gráfico 88: Ordenamento Territorial

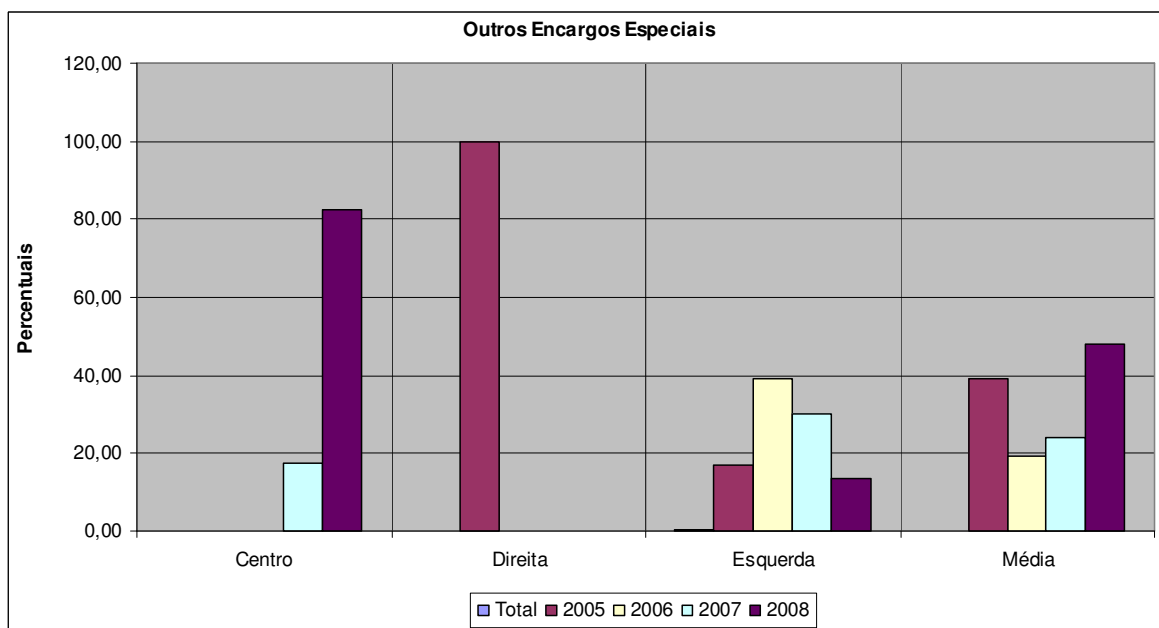


Gráfico 89: Outros Encargos Especiais

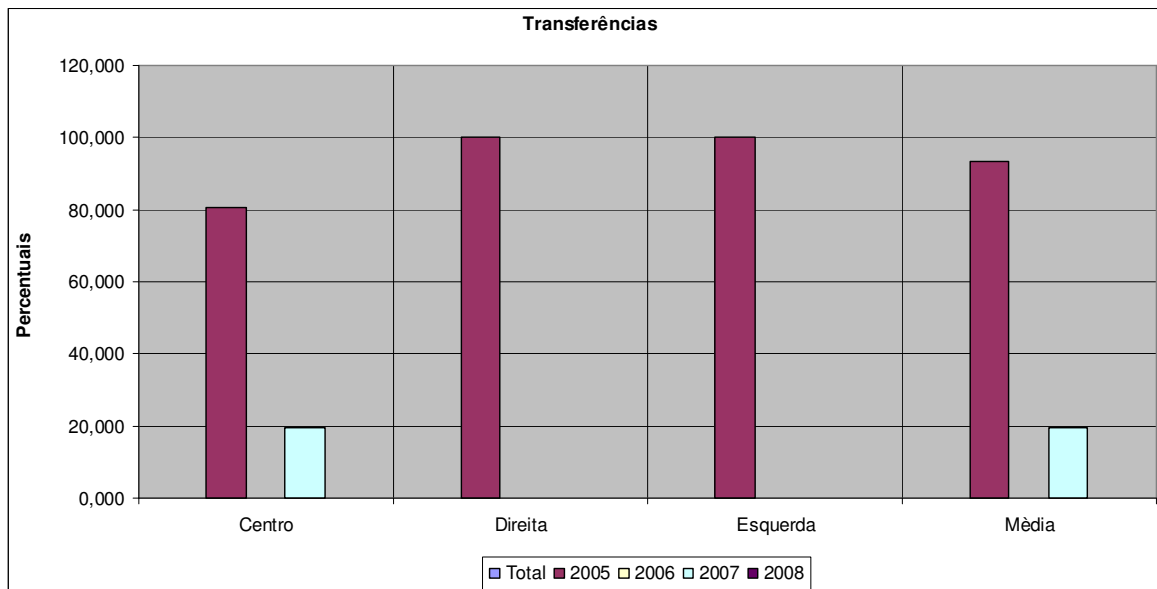


Gráfico 90: Transferências

9.1.3 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área Jurídica

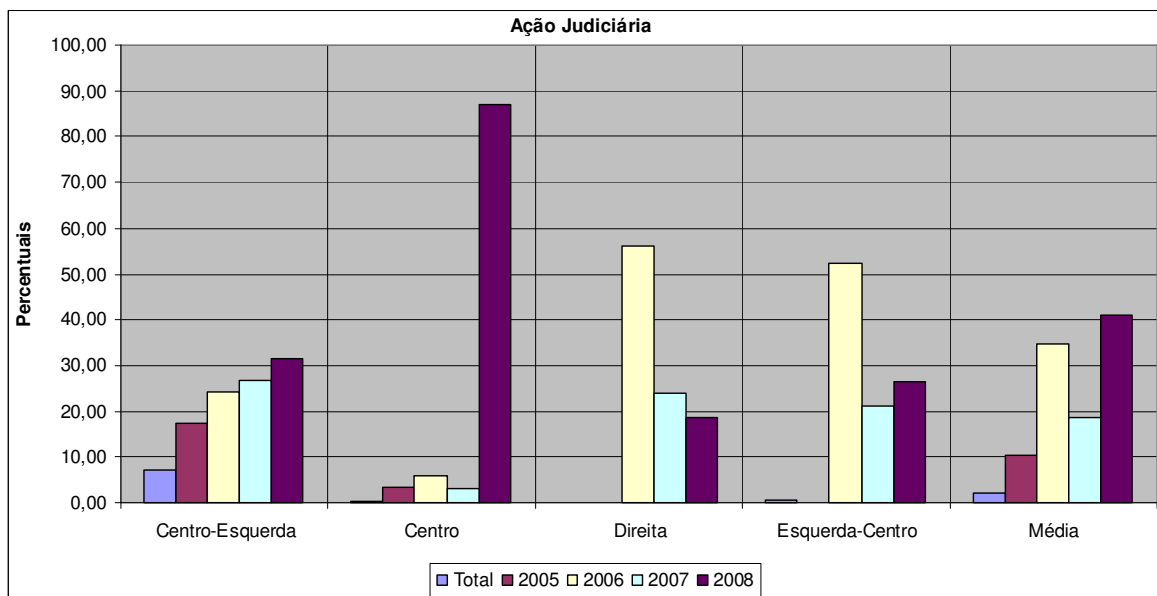


Gráfico 91: Ação Judiciária

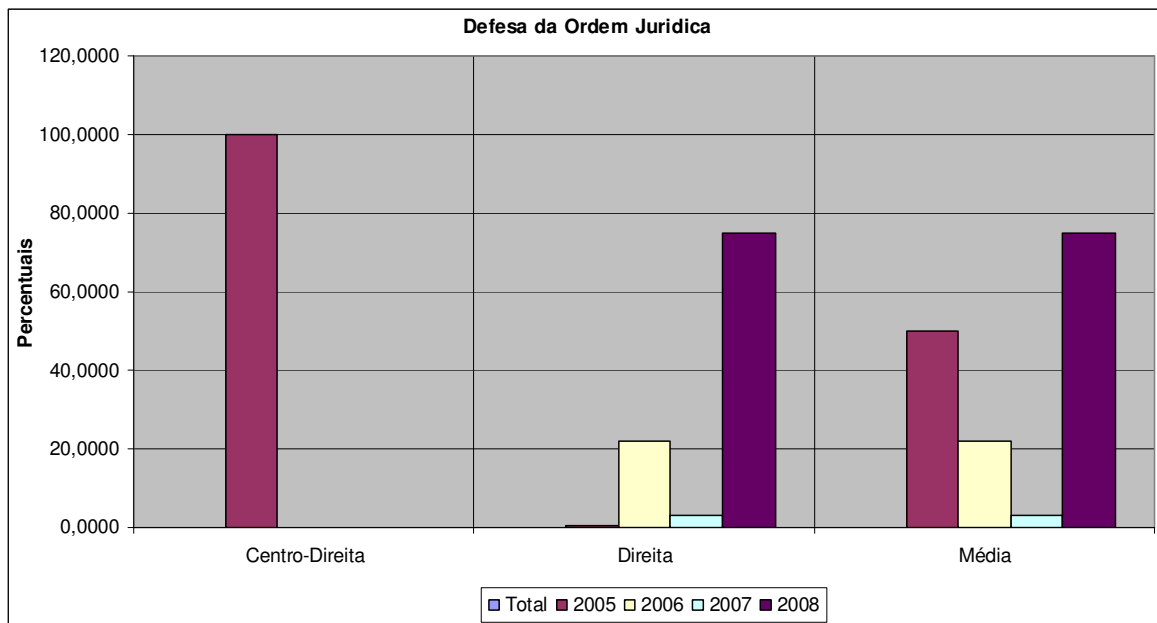


Gráfico 92: Defesa da Ordem Jurídica

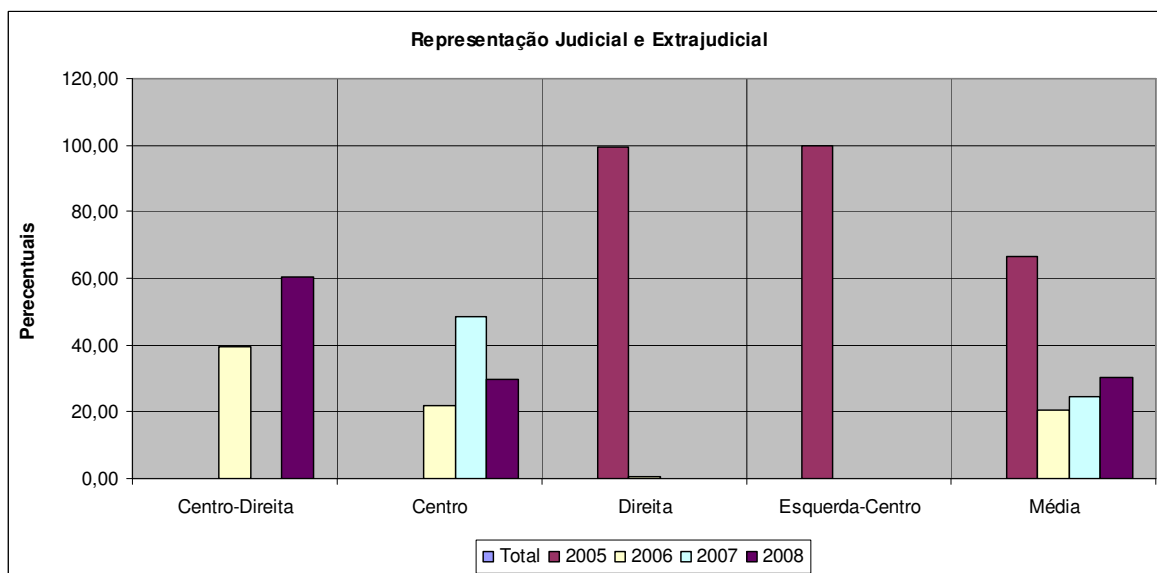


Gráfico 93: Representação Judicial e Extrajudicial

9.1.4 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Indústria, Comércio e Serviços.

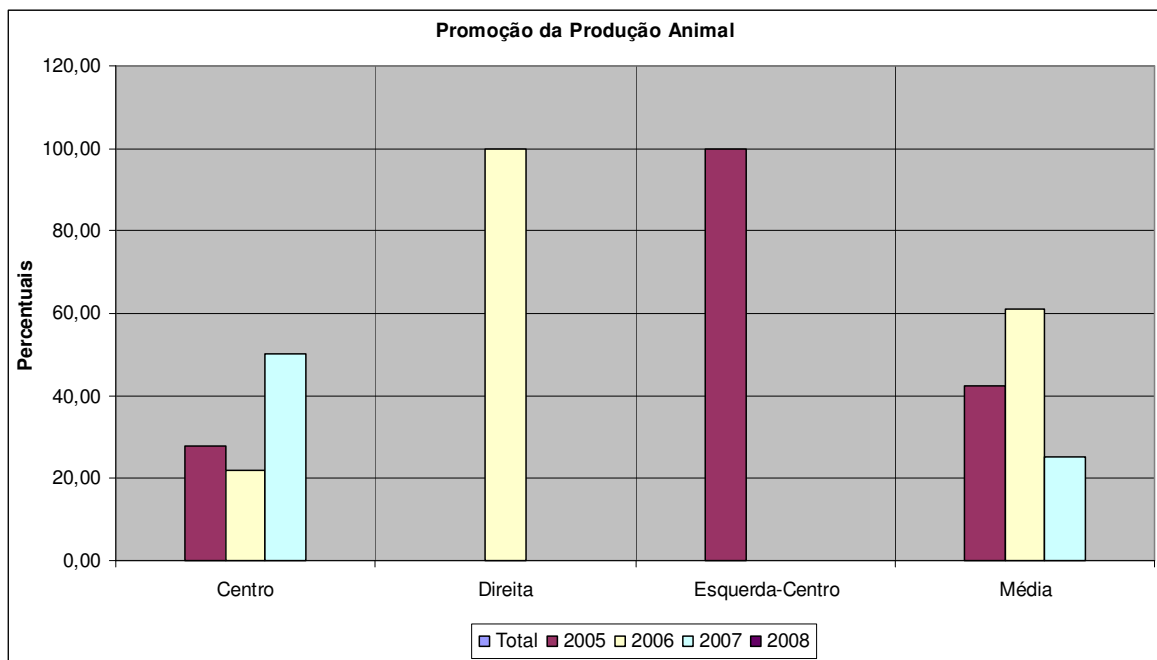


Gráfico 94: Promoção da Produção Animal

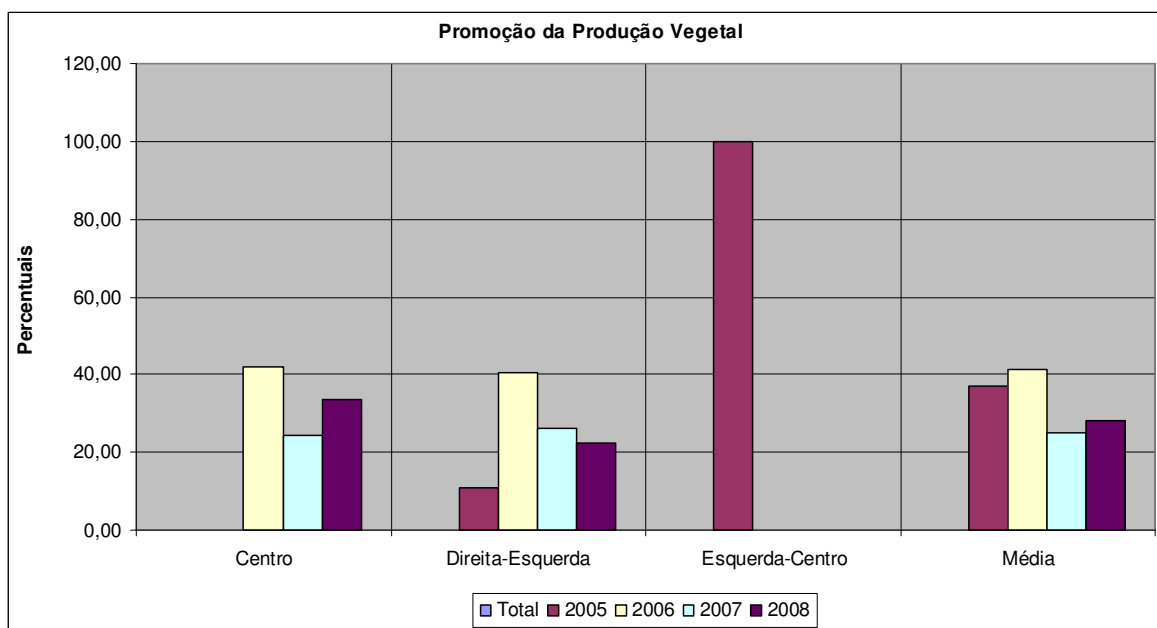


Gráfico 95: Promoção da Produção Vegetal

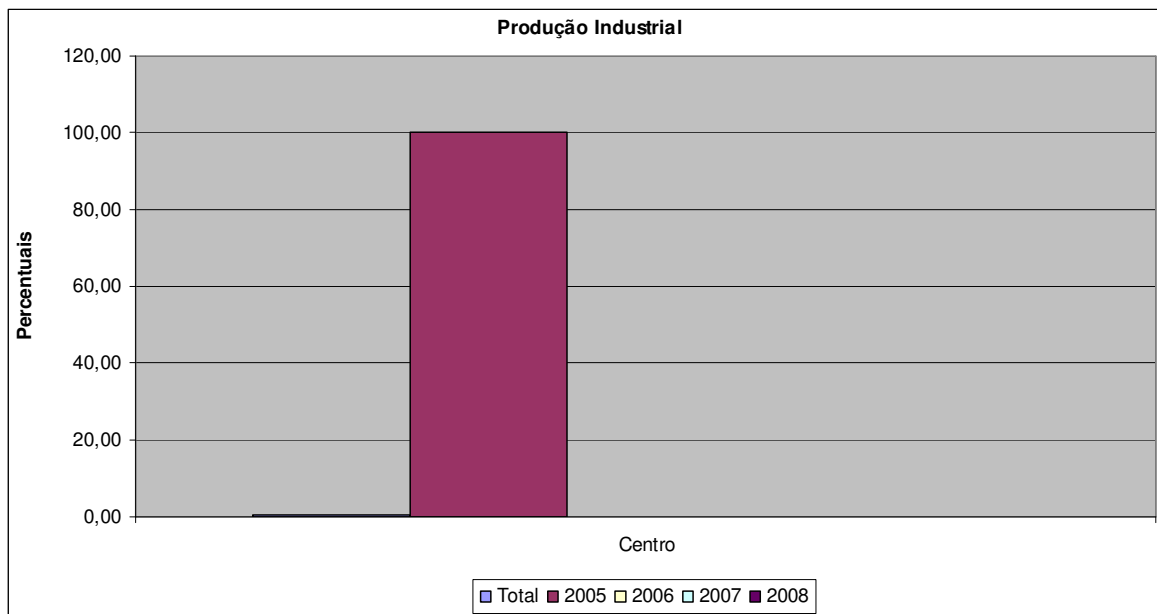


Gráfico 96: Produção Industrial

9.1.5 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área do Trabalho

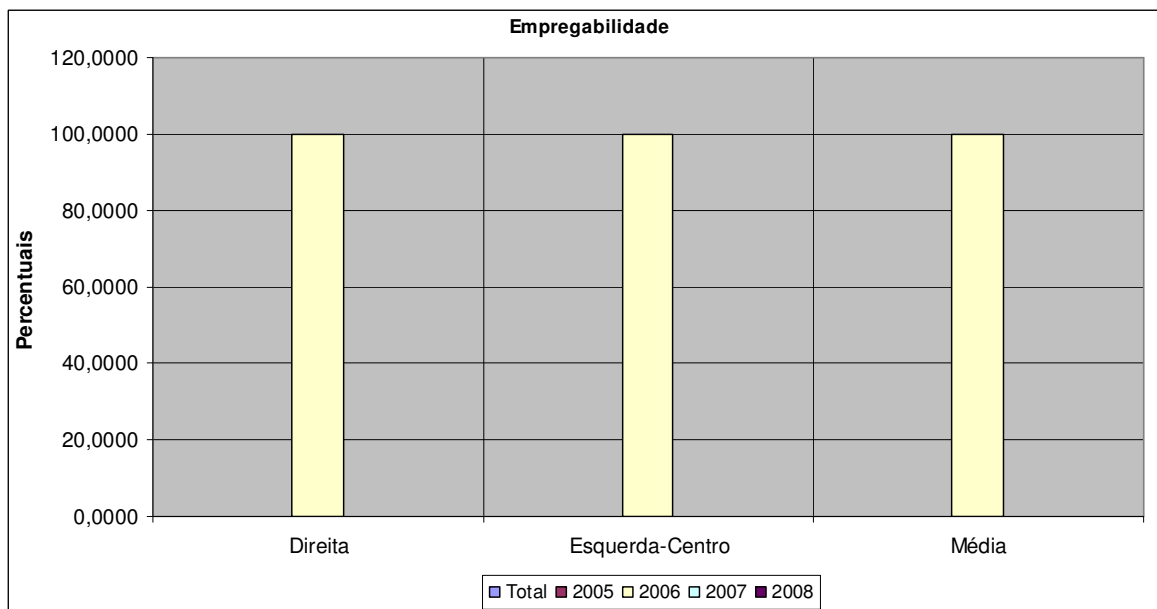


Gráfico 97: Empregabilidade

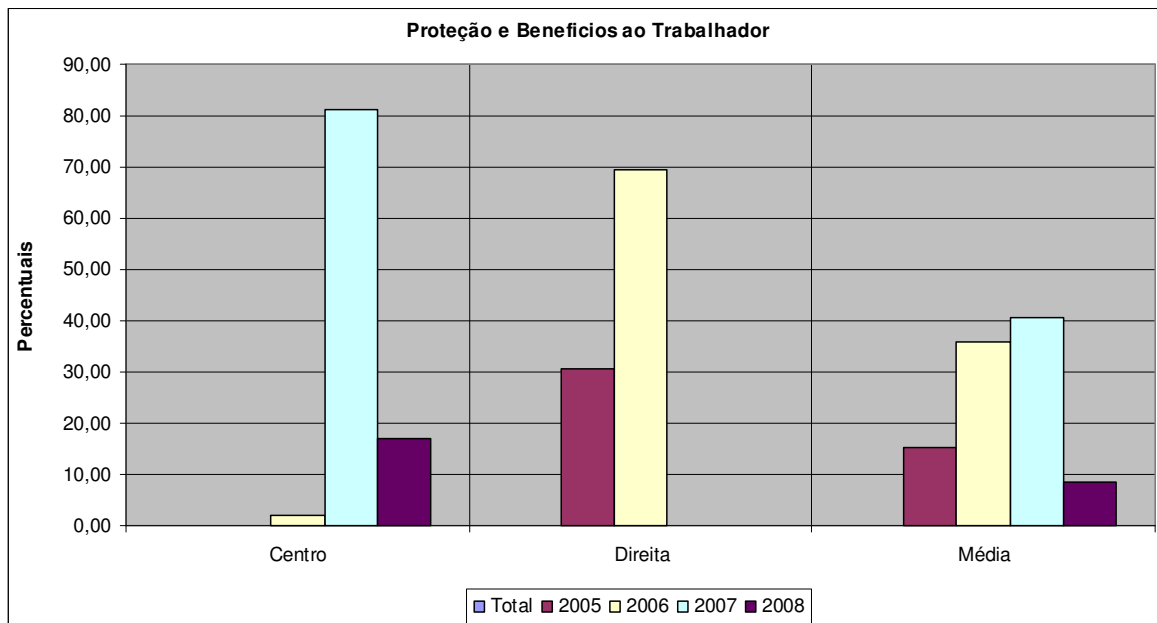


Gráfico 98: Proteção e Benefícios ao Trabalhador

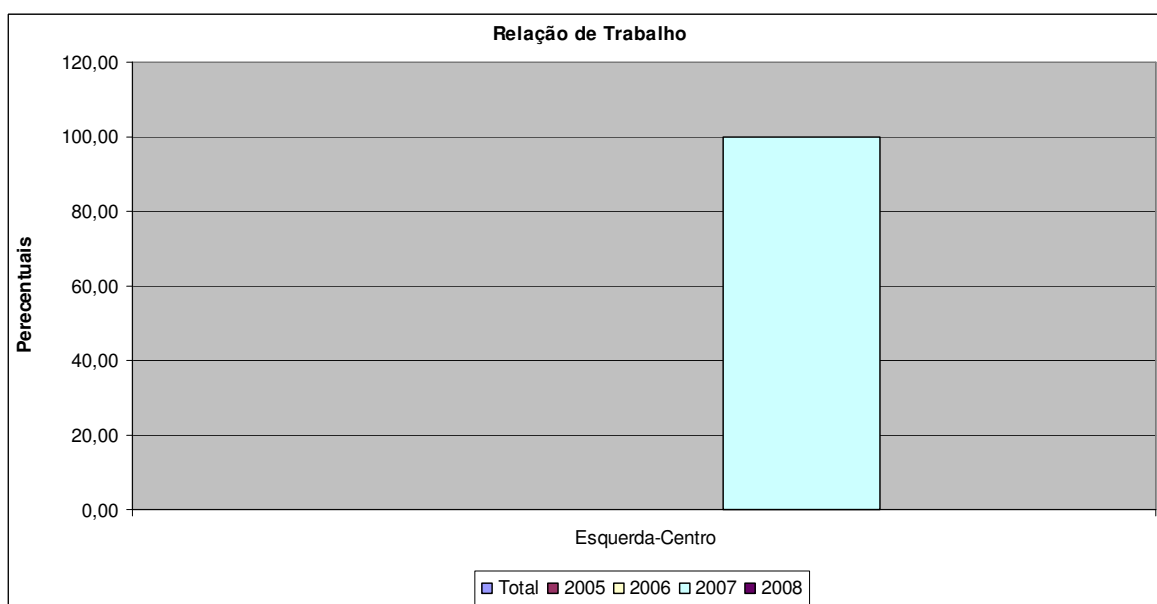


Gráfico 99: Relação de Trabalho

9.1.6 Os investimentos por subfunção de Governo/Área Desporto e Lazer

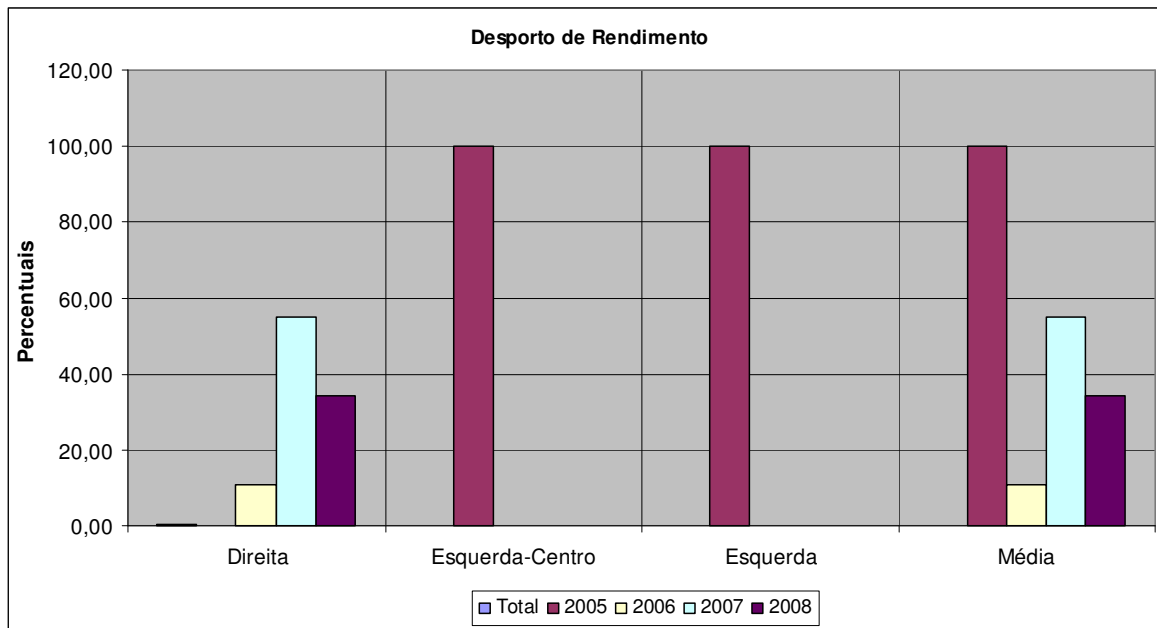


Gráfico 100: Desporto de Rendimento

9.1.7 Os investimentos por Subfunção de Governo/Áreas de Infraestrutura Urbana e Habitação e Urbanismo

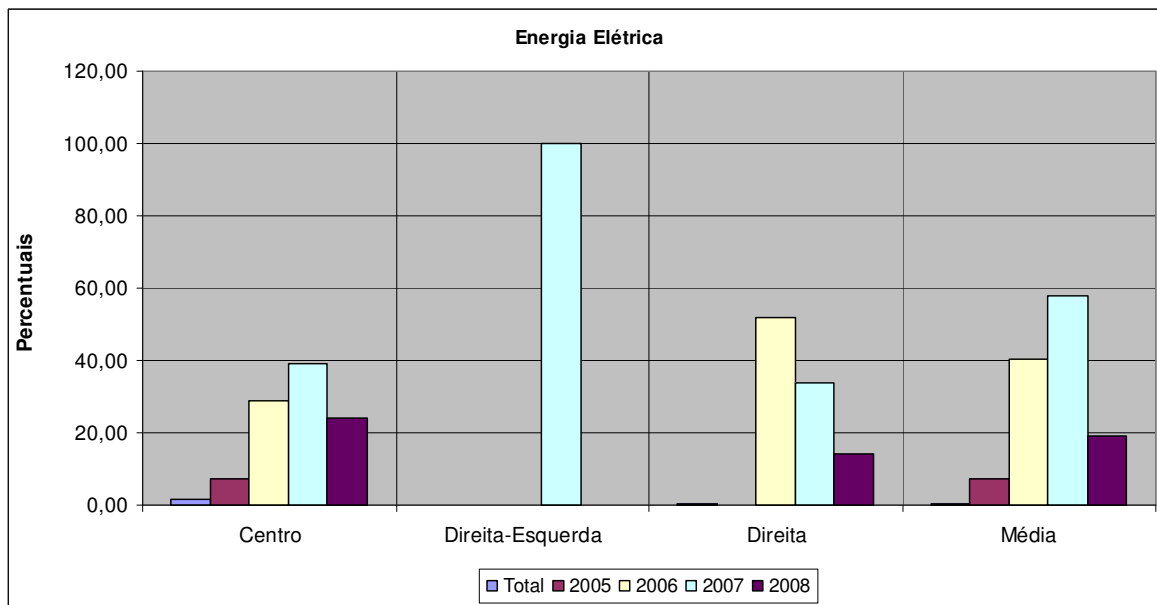


Gráfico 101: Energia Elétrica

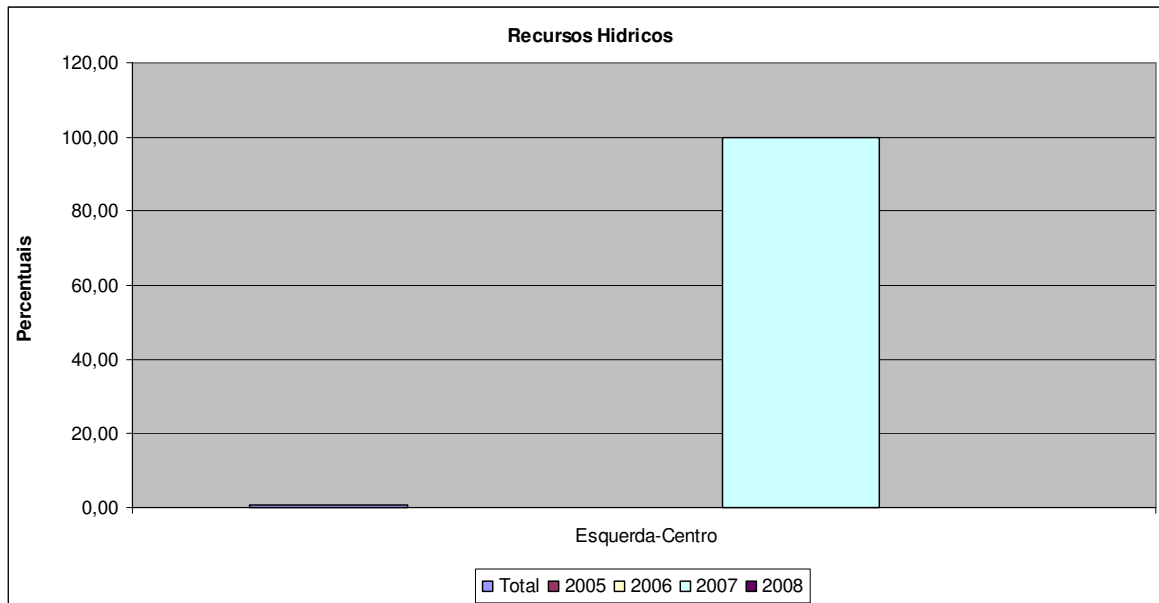


Gráfico 102: Recursos Hidricos

9.1.8 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Transportes

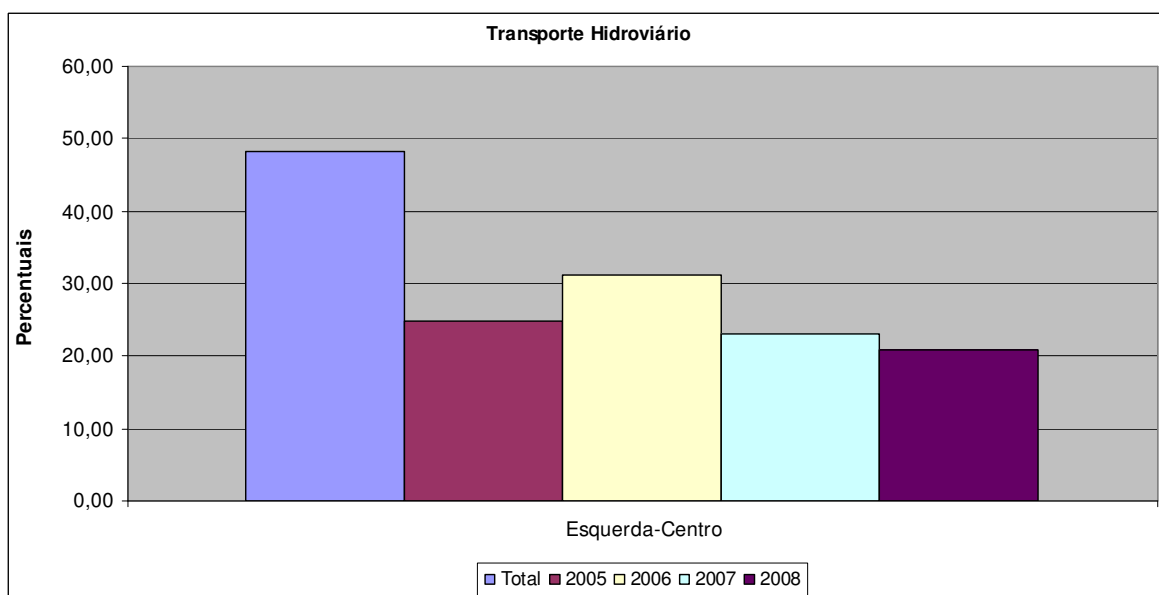


Gráfico 103: Transporte Hidroviário

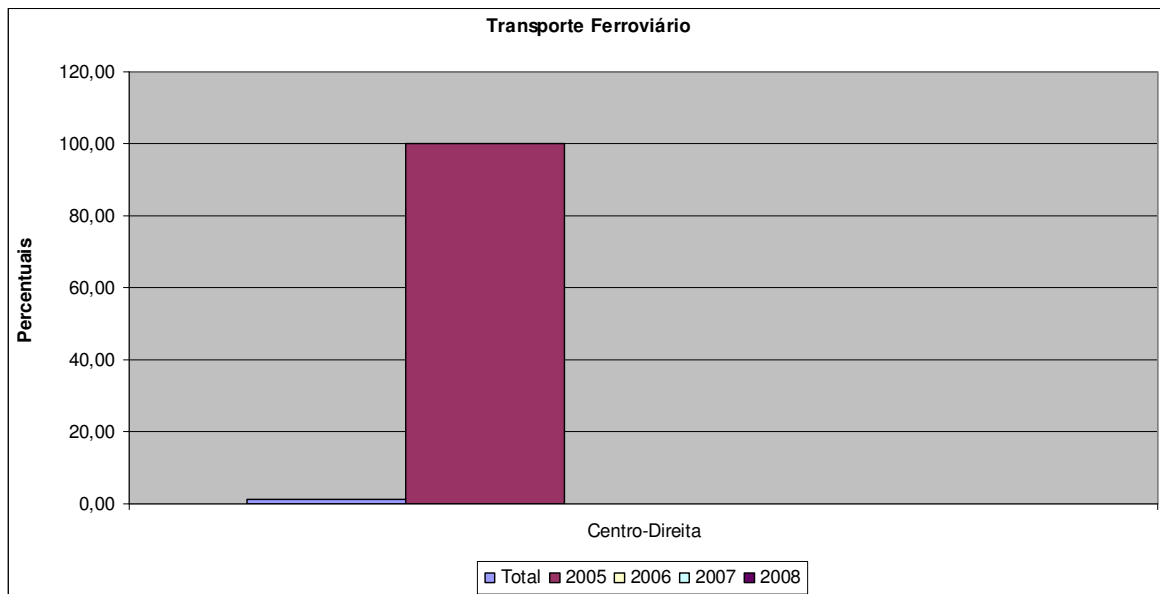


Gráfico 104: Transporte Ferroviário

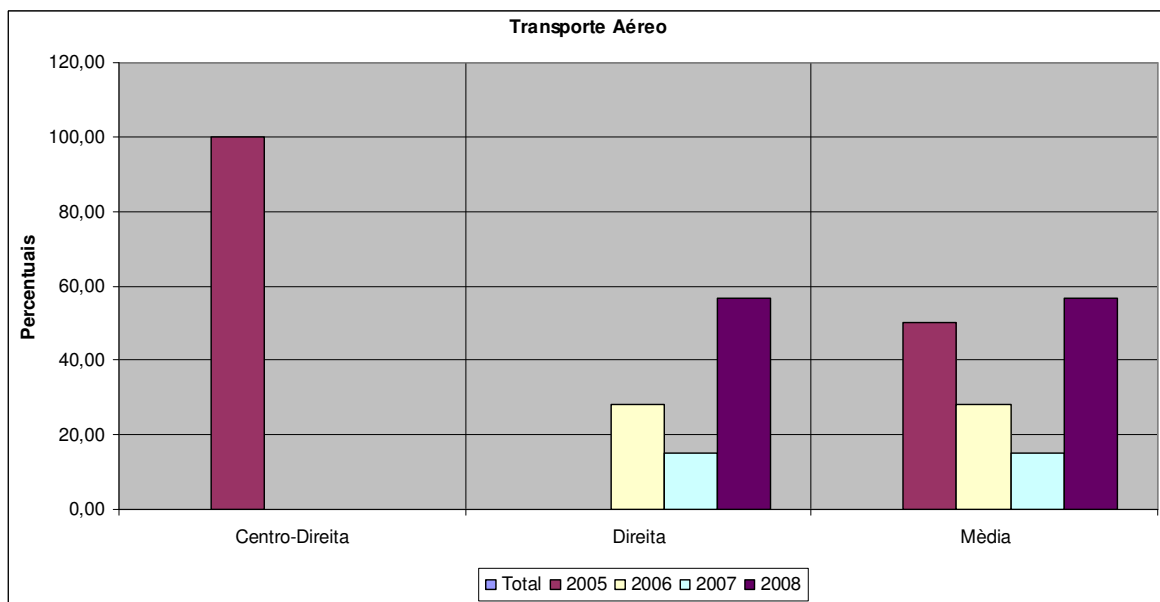


Gráfico 105: Transporte Aéreo

9.1.9 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Gestão Ambiental

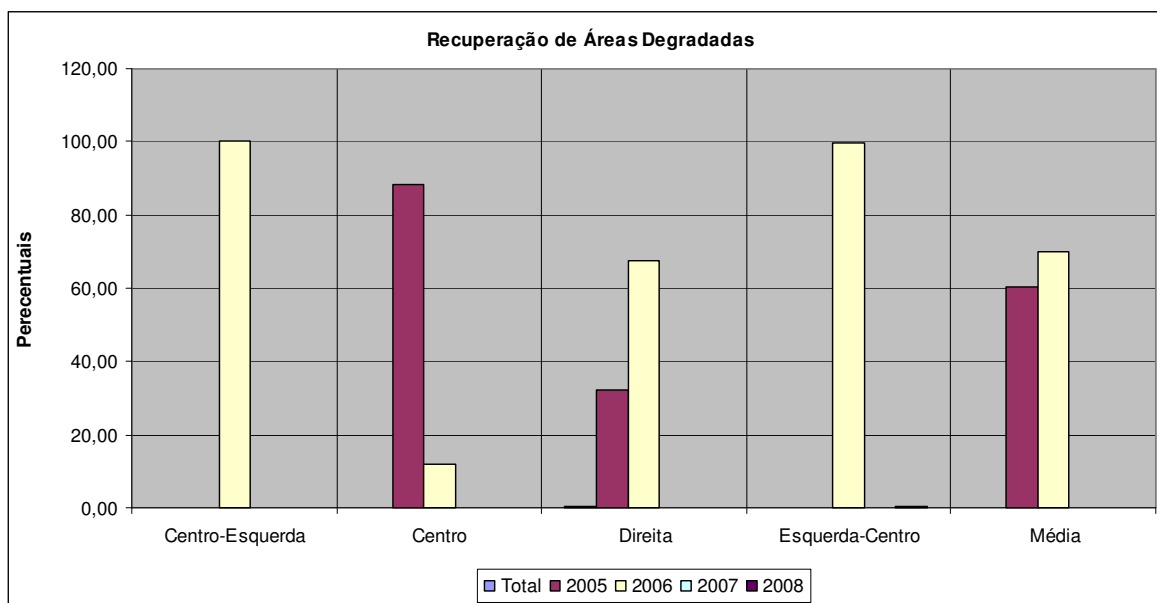


Gráfico 106: Recuperação de Áreas Degradadas

9.1.10 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Segurança Pública

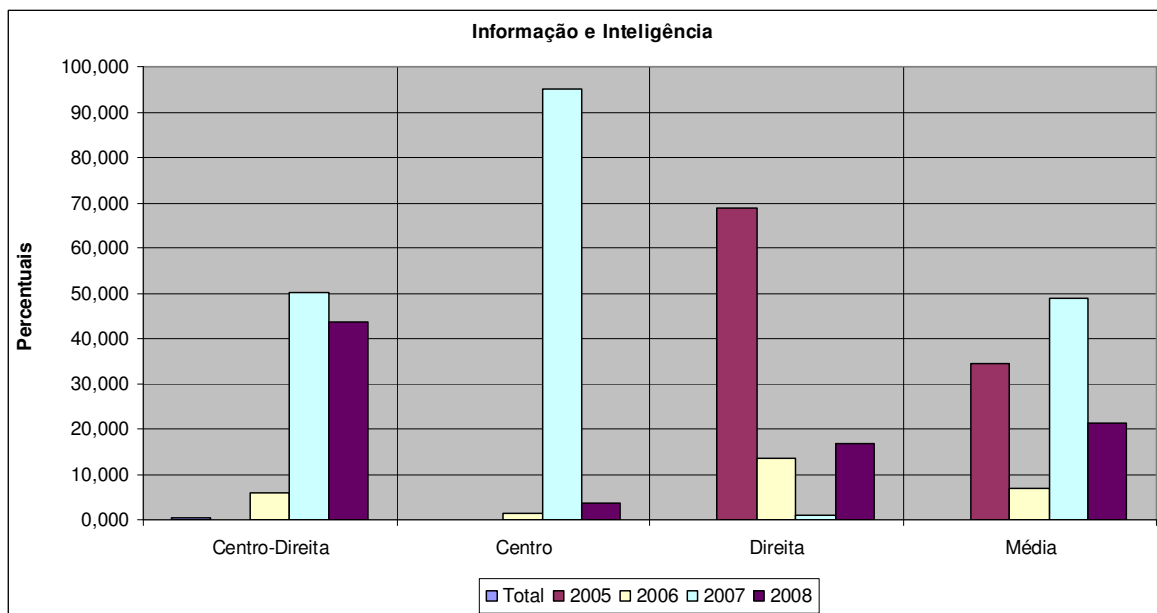


Gráfico 107: Informação e Inteligência

9.1.11 Os Investimentos por Subfunção de Governo/Área de Assistência e Previdência

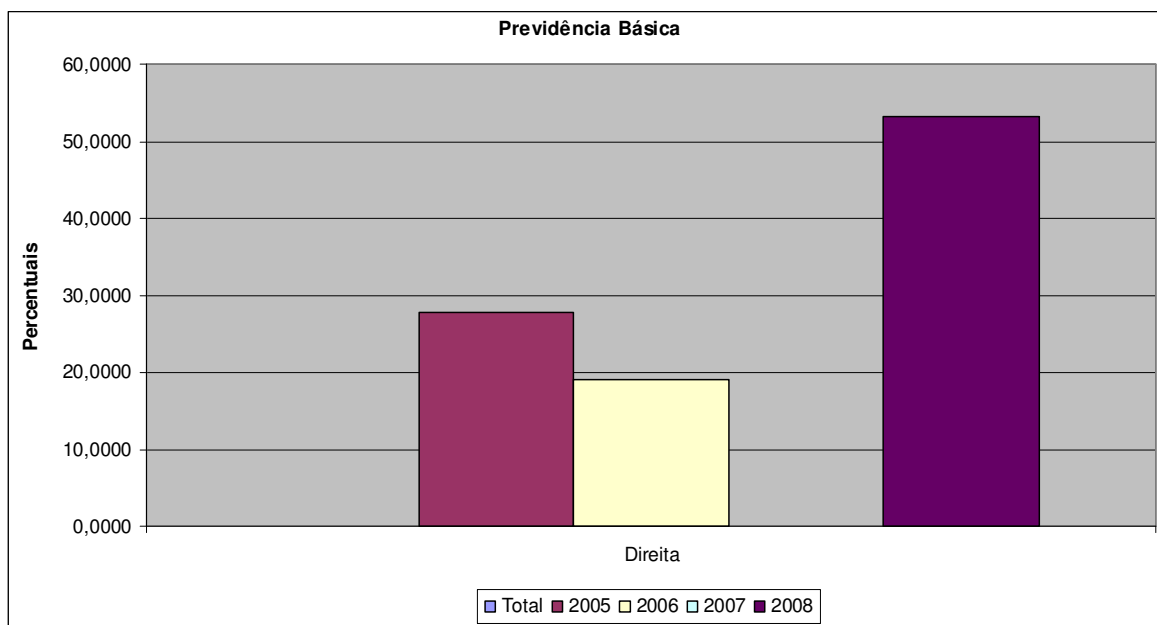


Gráfico 108: Previdência Básica

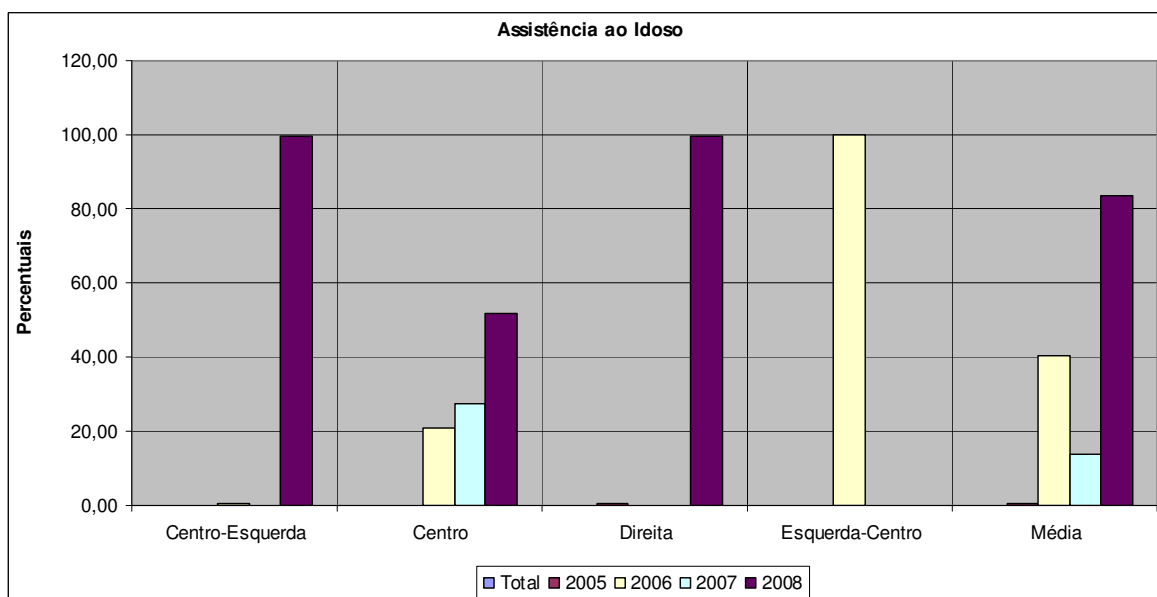


Gráfico 109: Assistência ao Idoso

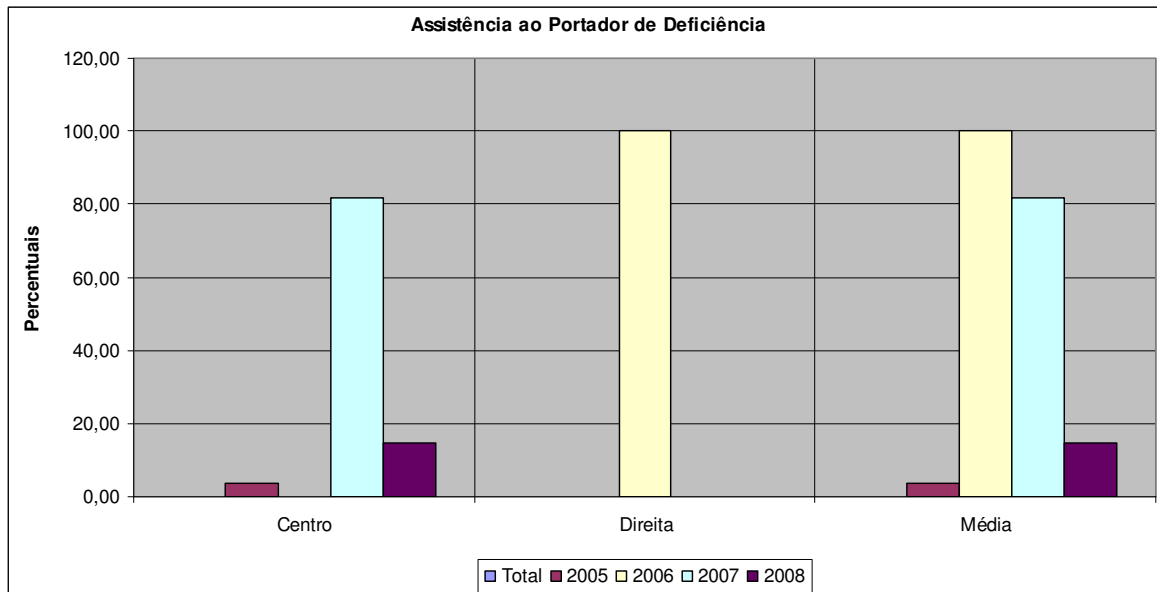


Gráfico 110: Assistência ao Portador de deficiência

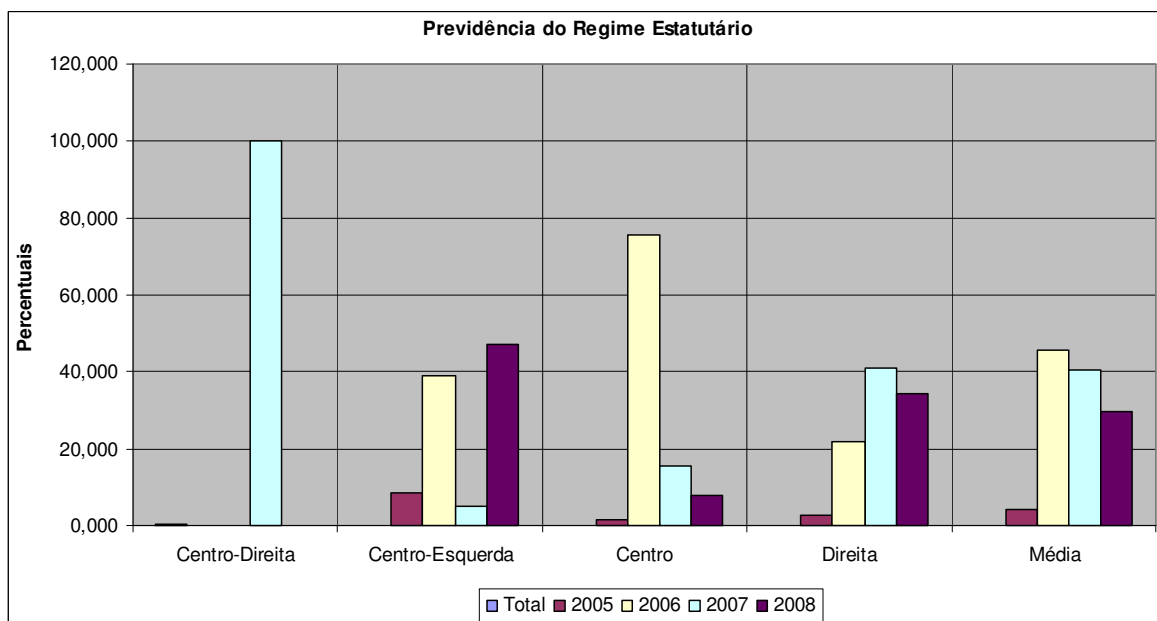


Gráfico 111: Previdência do Regime Estatutário

9.1.12 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Educação e Cultura

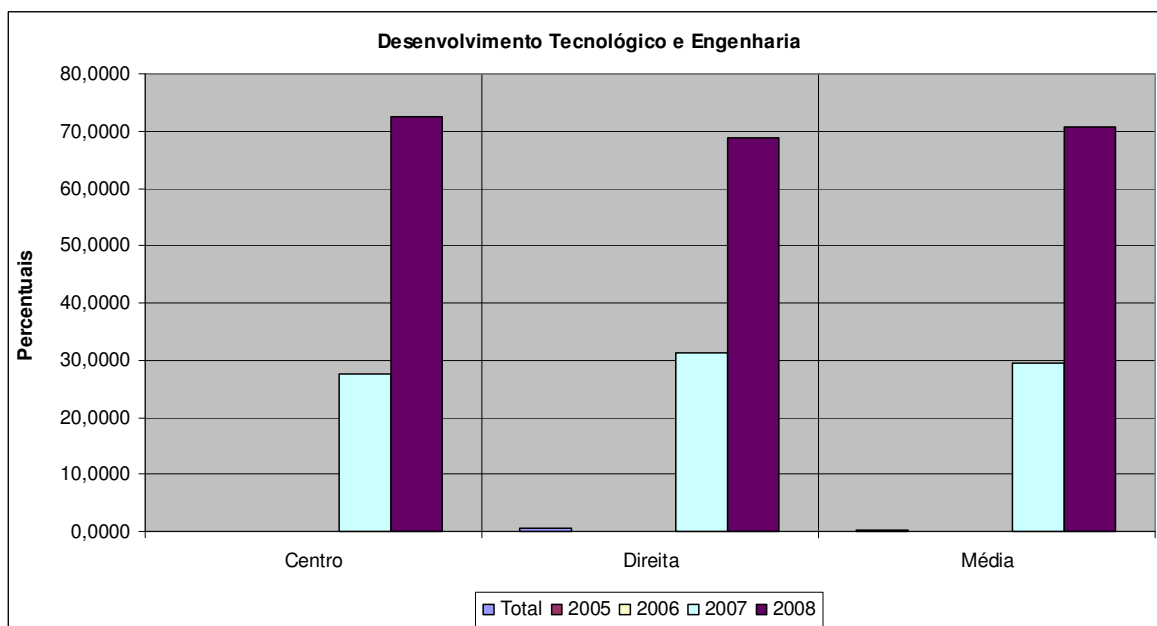


Gráfico 112: Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia

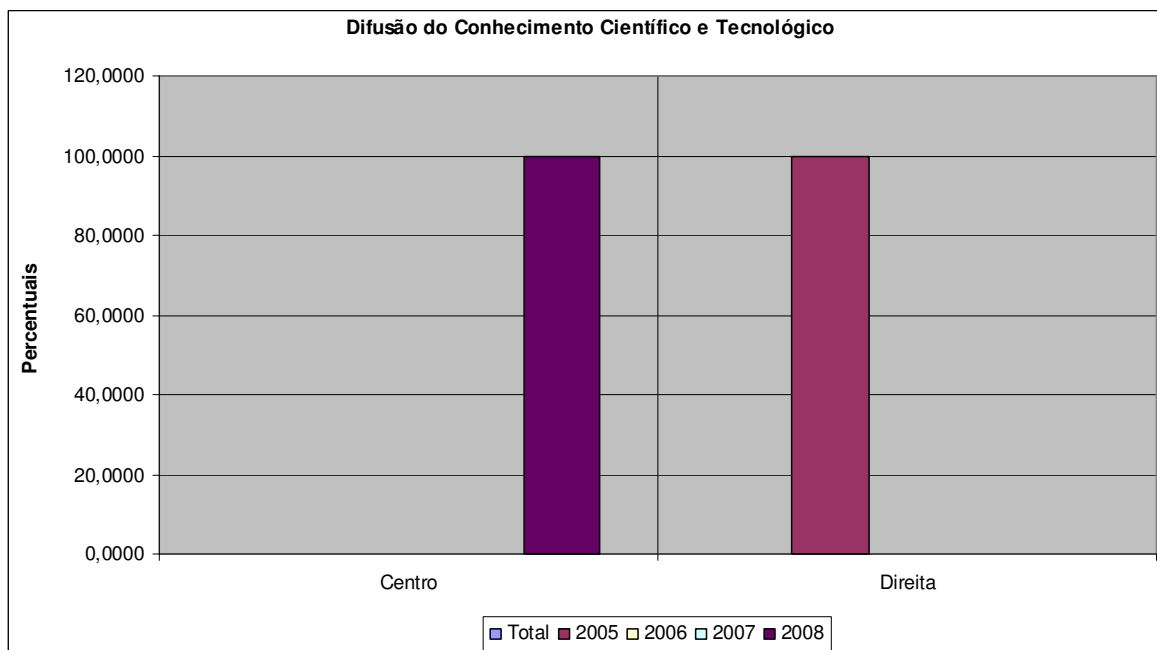


Gráfico 113: Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico

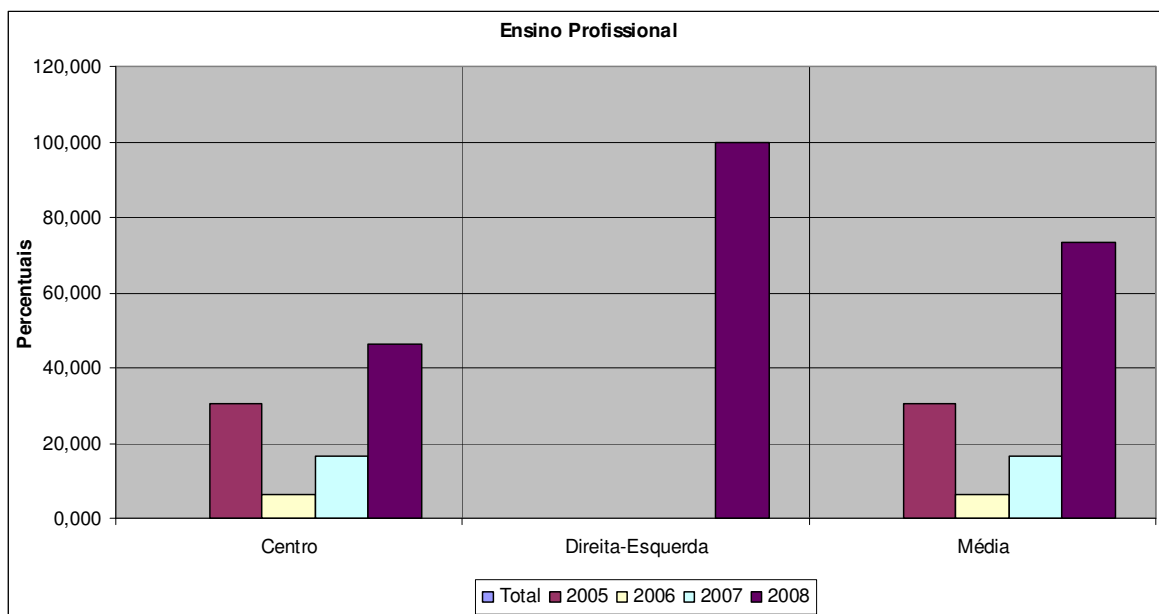


Gráfico 114: Ensino Profissional

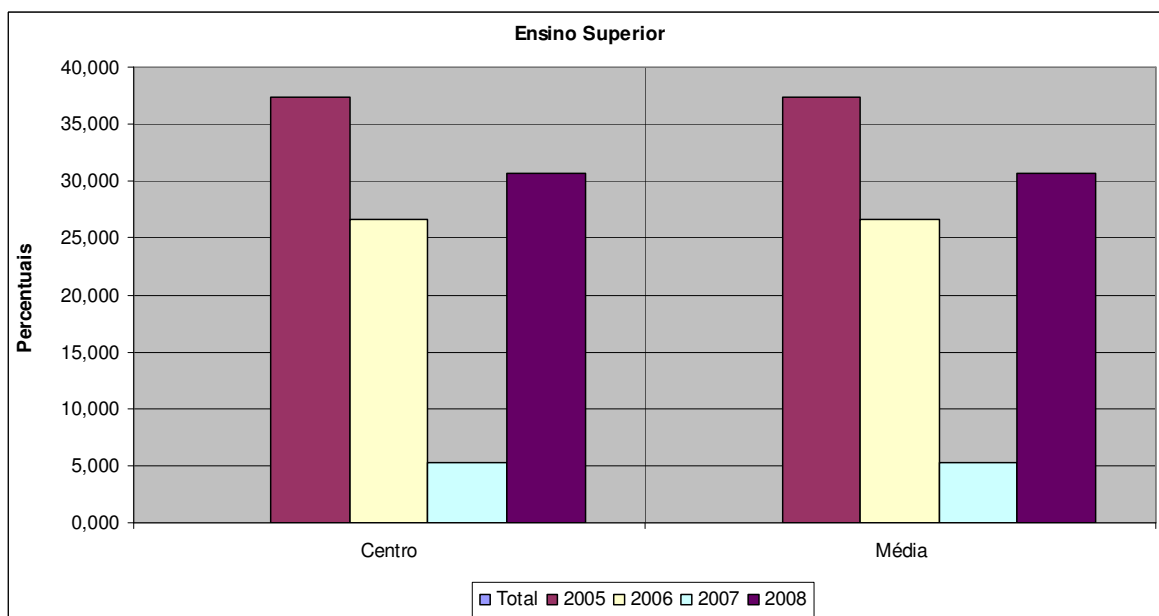


Gráfico 115: Ensino Superior

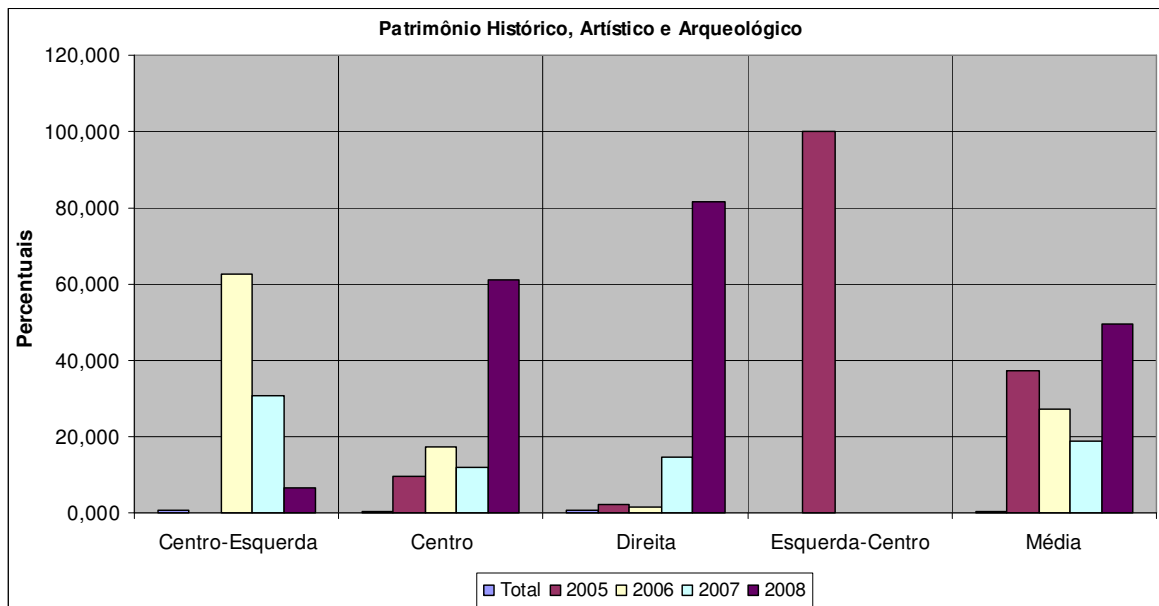


Gráfico 116: Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico

9.1.13 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Saúde e Saneamento

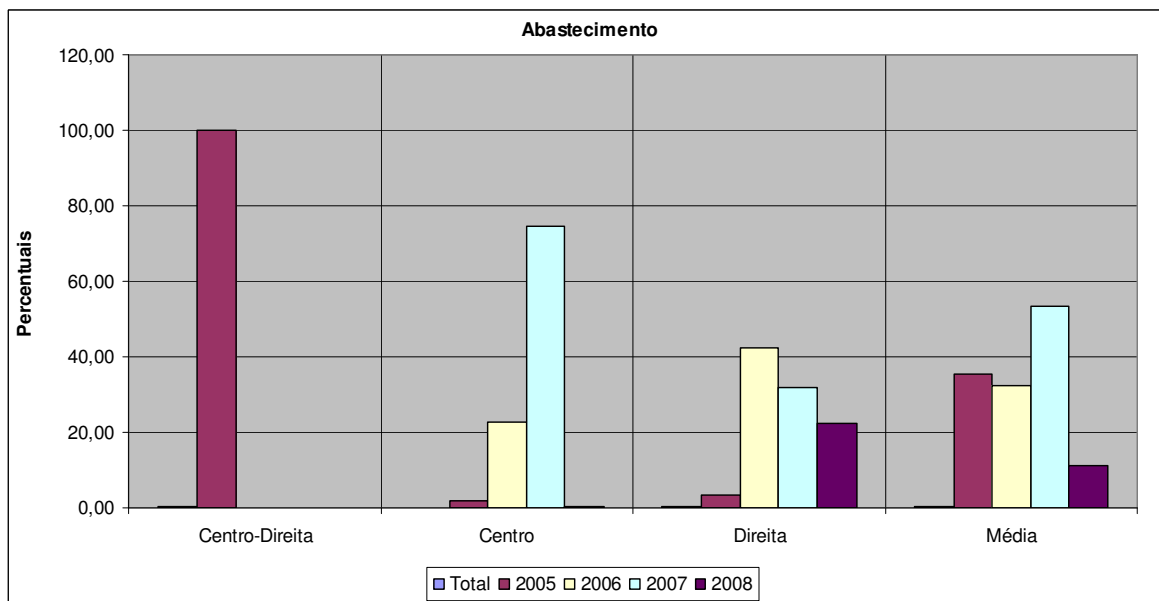


Gráfico 117: Abastecimento

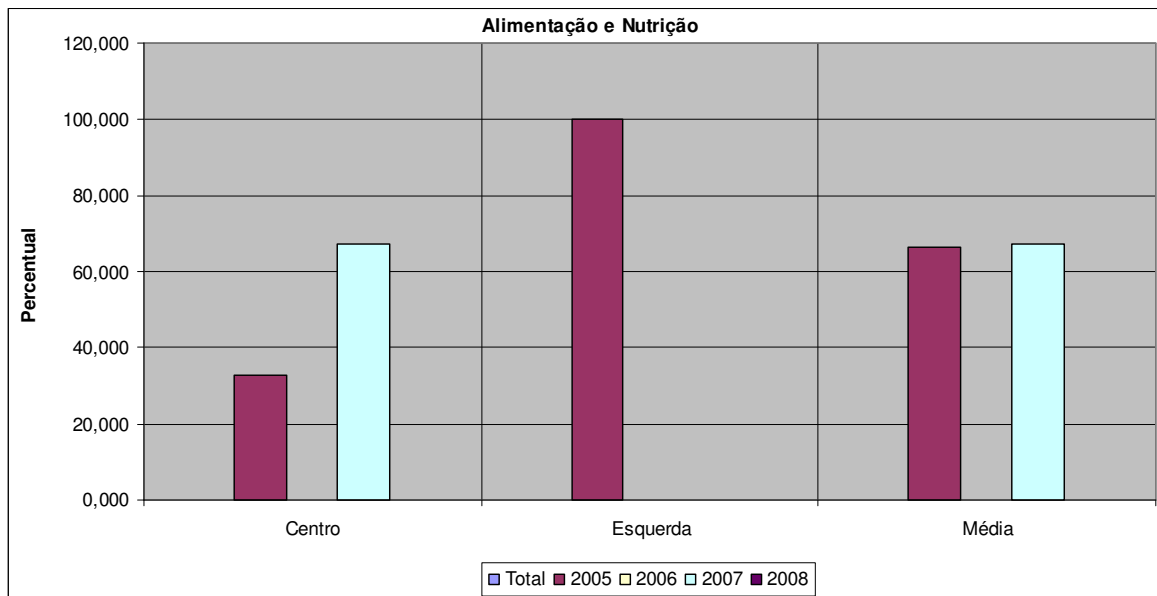


Gráfico 118: Alimentação e Nutrição

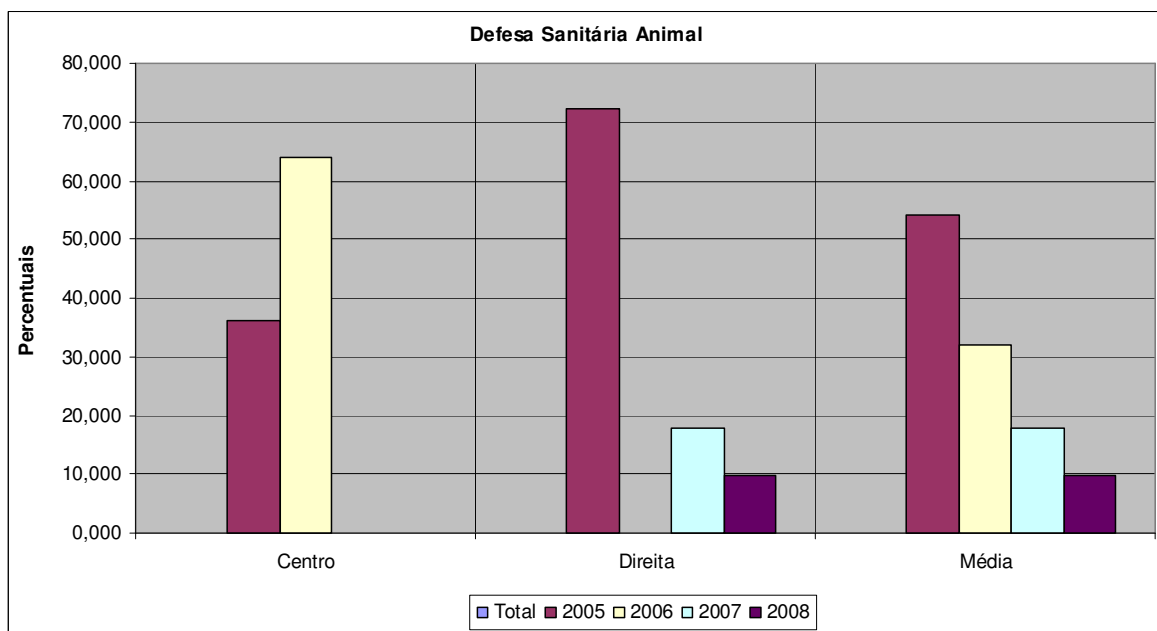


Gráfico 119: Defesa Sanitária Animal

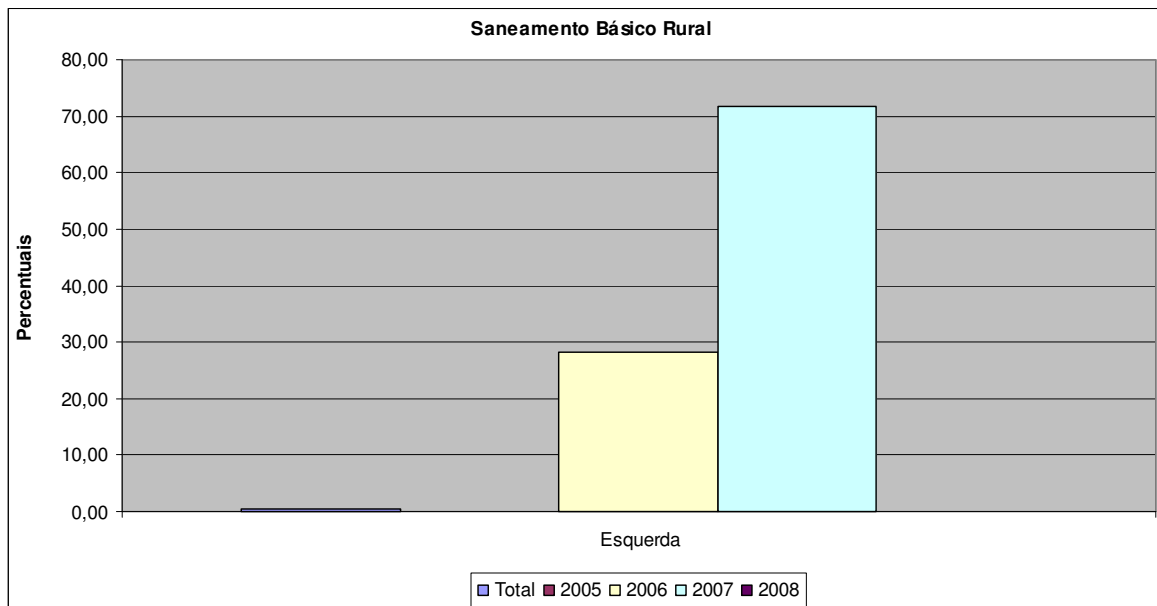


Gráfico 120: Saneamento Básico Rural

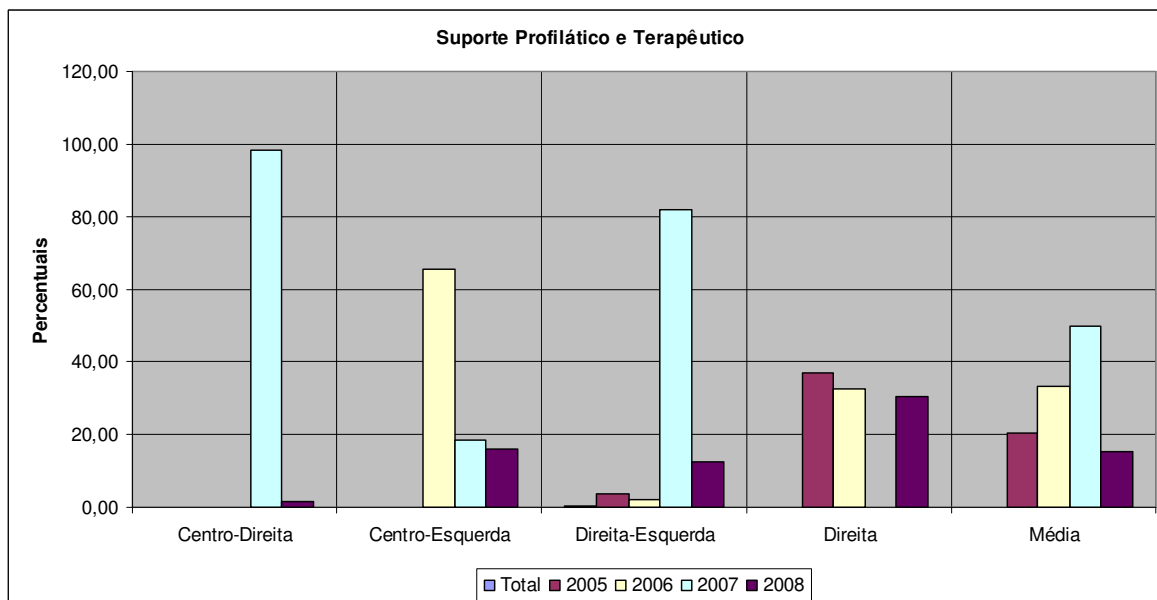


Gráfico 121: Suporte Profilático e Terapêutico

9.1.14 Os investimentos por Subfunção de Governo/Área de Agricultura

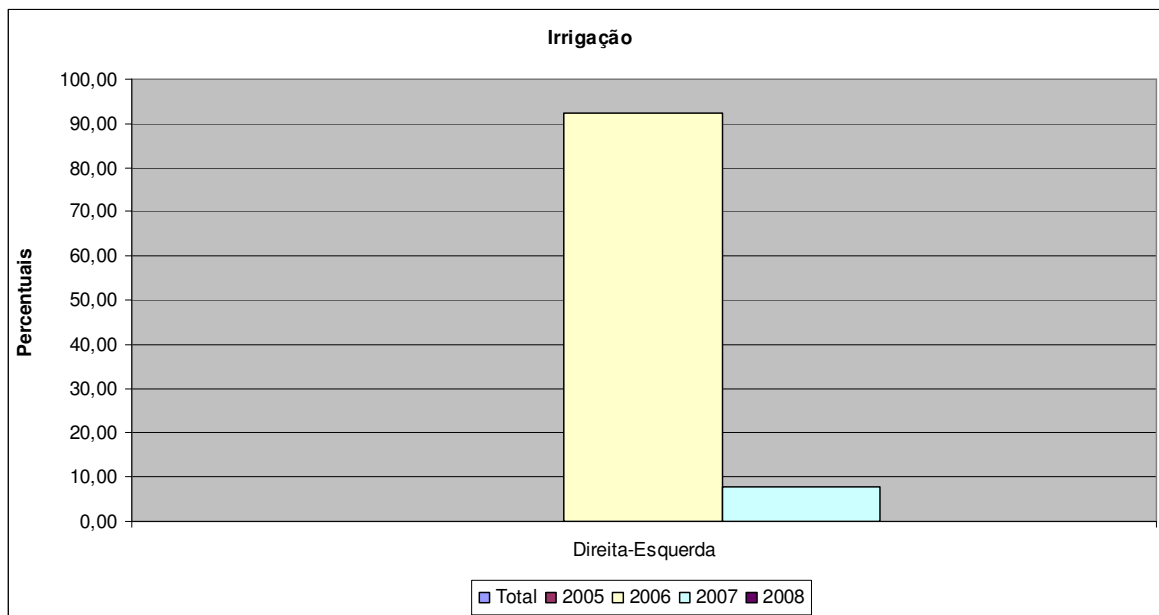


Gráfico 122: Irrigação

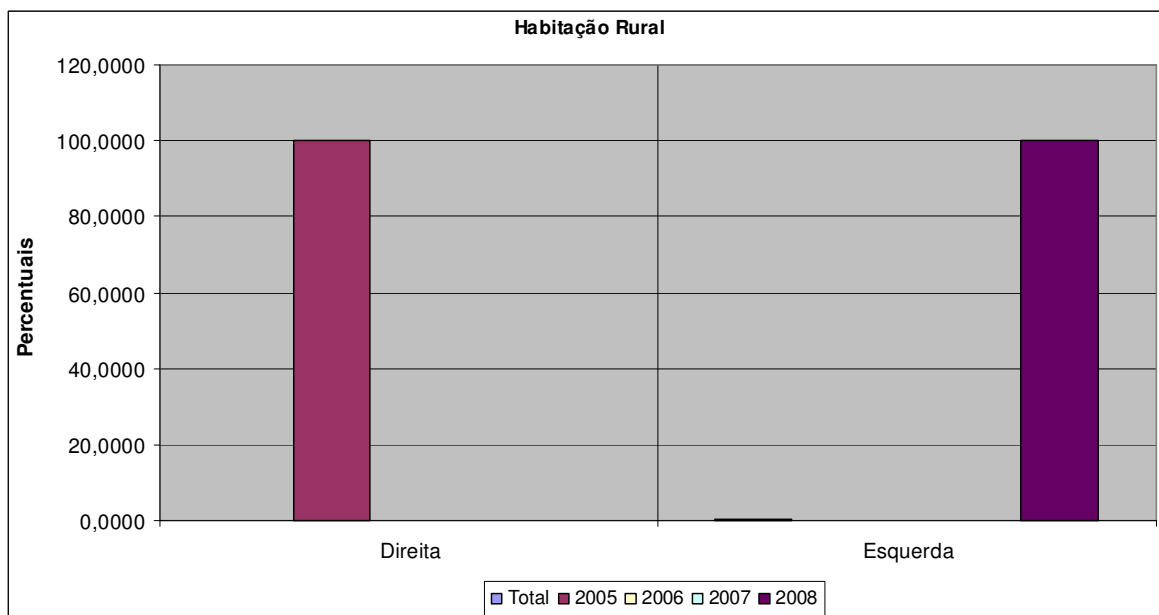


Gráfico 123: Habitação Rural

9.15 Os investimentos públicos por Elementos

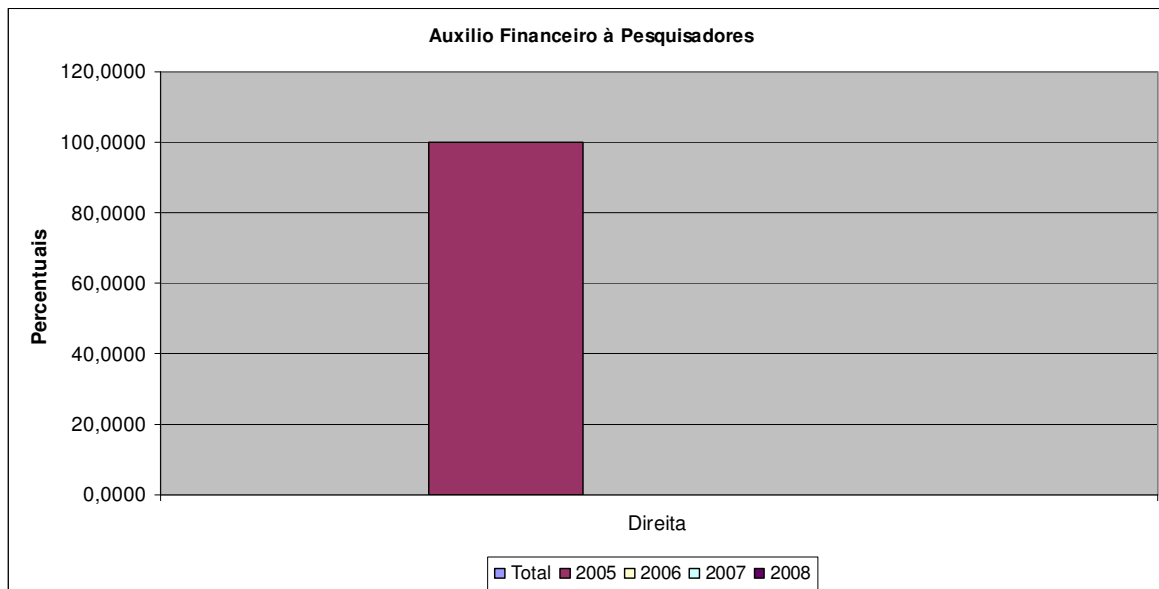


Gráfico 124: Auxilio Financeiro à Pesquisadores

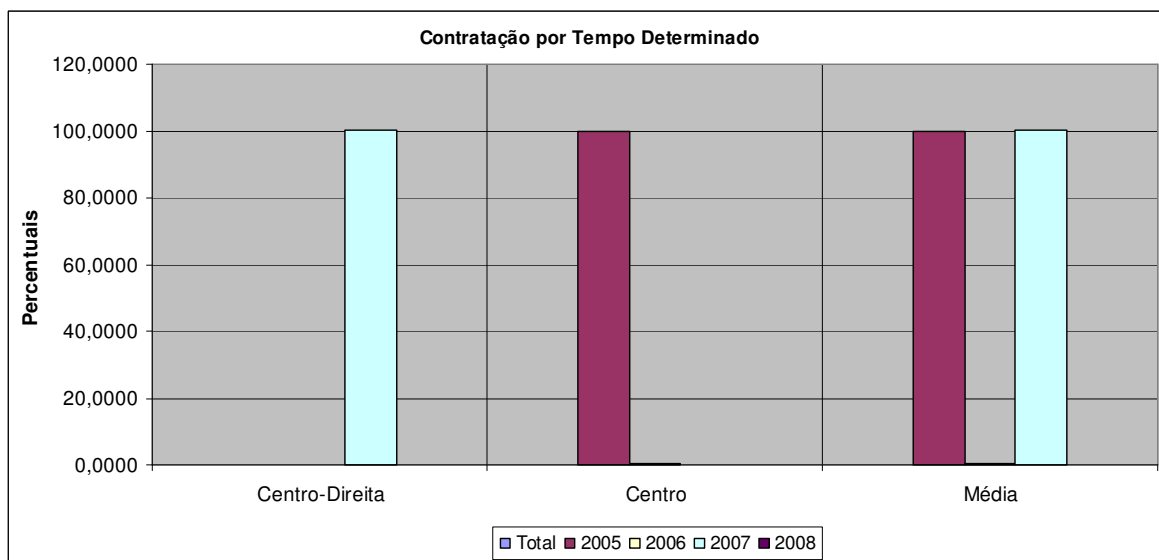


Gráfico 125: Contratação por Tempo Determinado

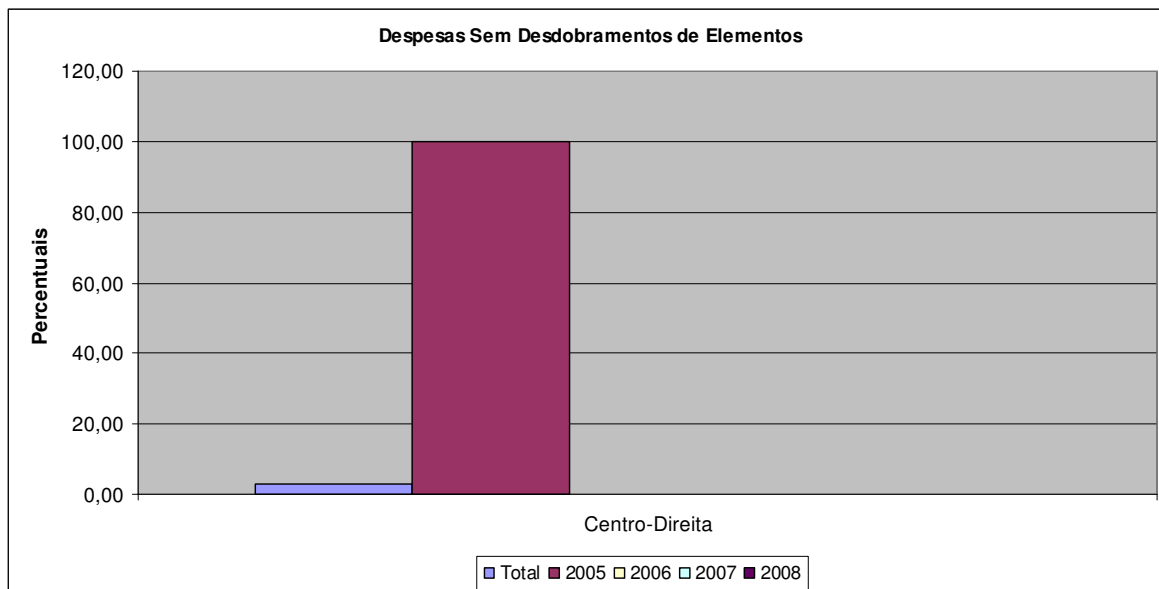


Gráfico 126: Despesas Sem Desdobramentos de Elementos

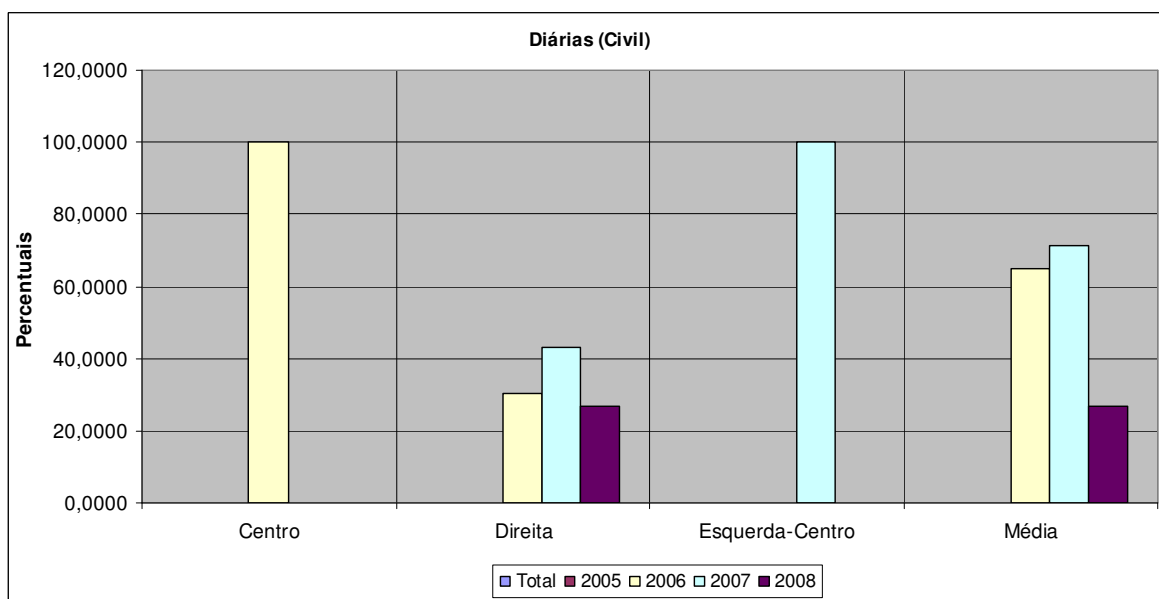
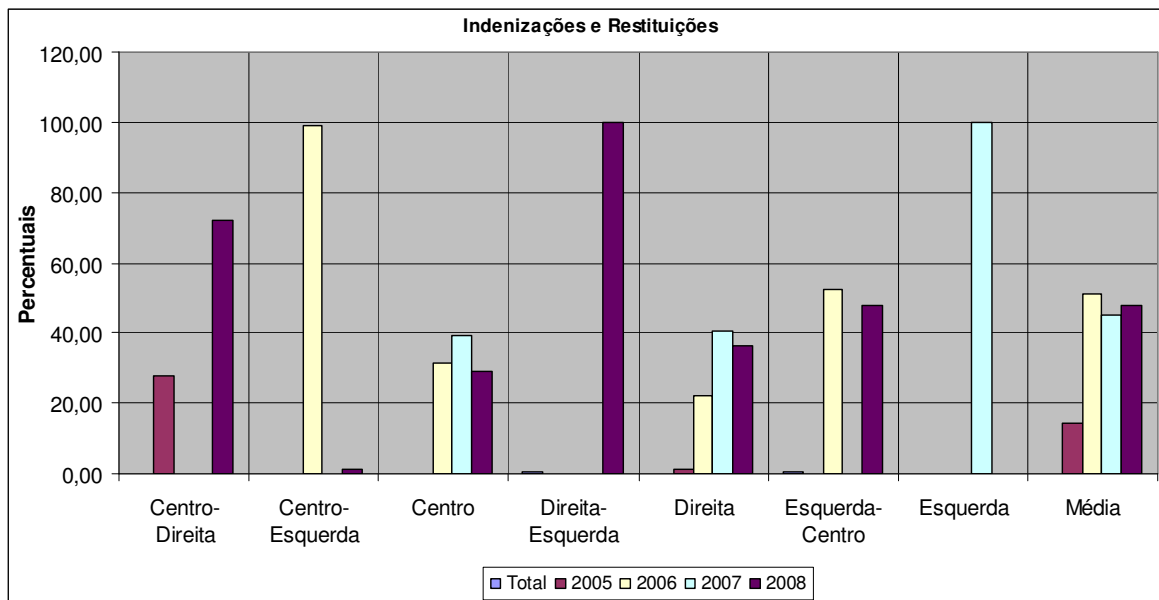


Gráfico 127: Diárias (Civil)



Gráficos 128: Indenizações e Restituições

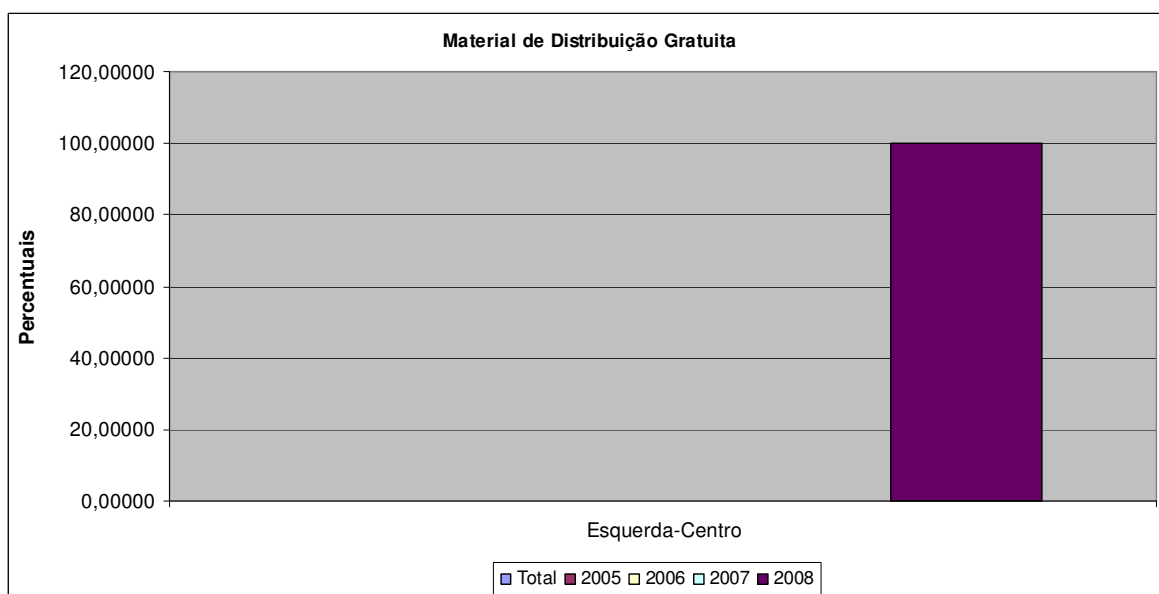


Gráfico 129: Material de Distribuição Gratuita

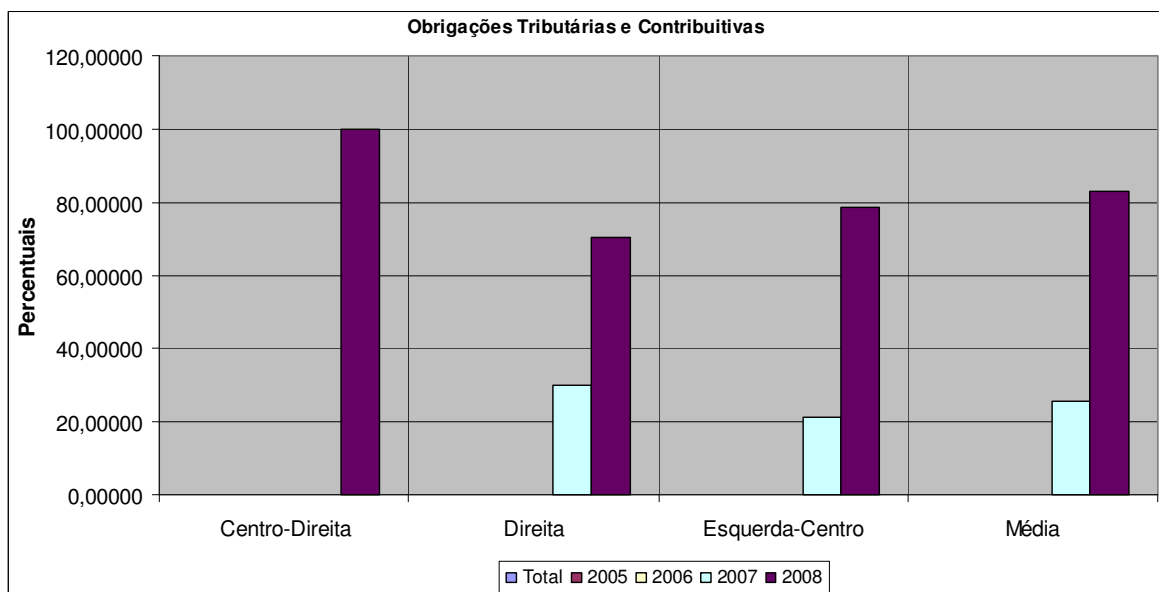


Gráfico 130: Obrigações Tributárias e Contributivas

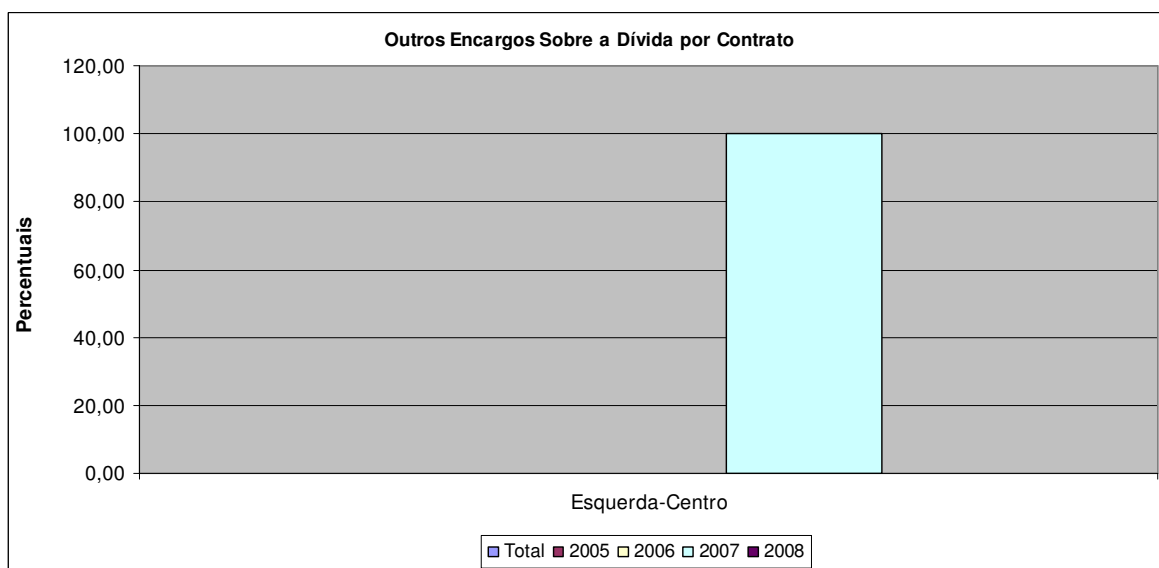


Gráfico 131: Outros Encargos Sobre a Dívida por Contrato

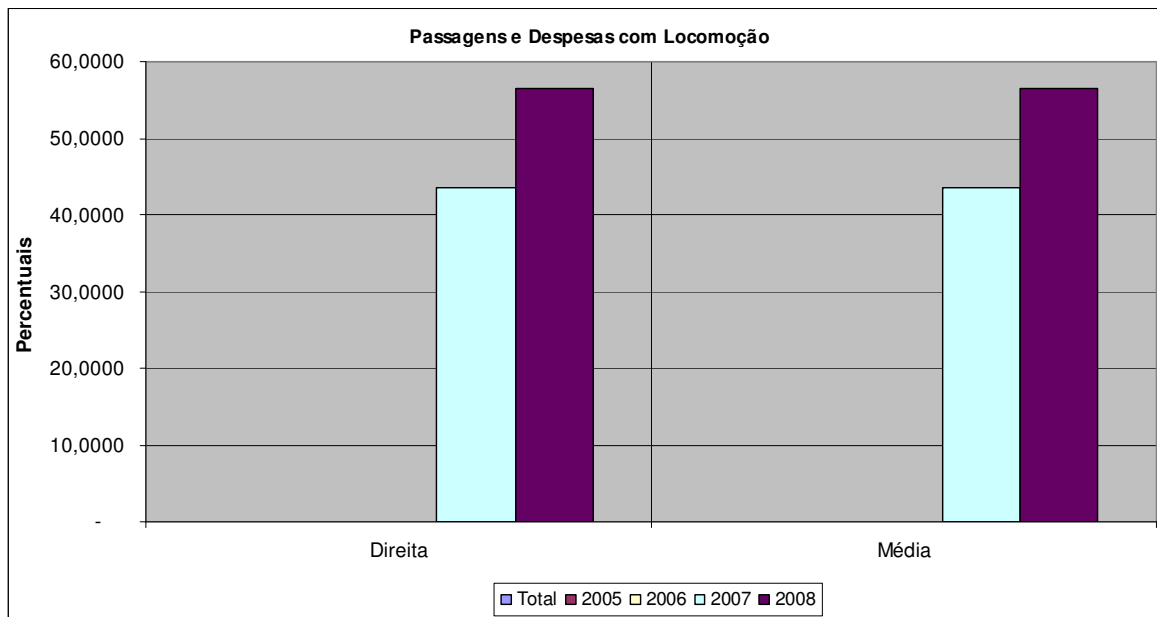


Gráfico 132: Passagens e Despesas com Locomoção

Gráfico 133

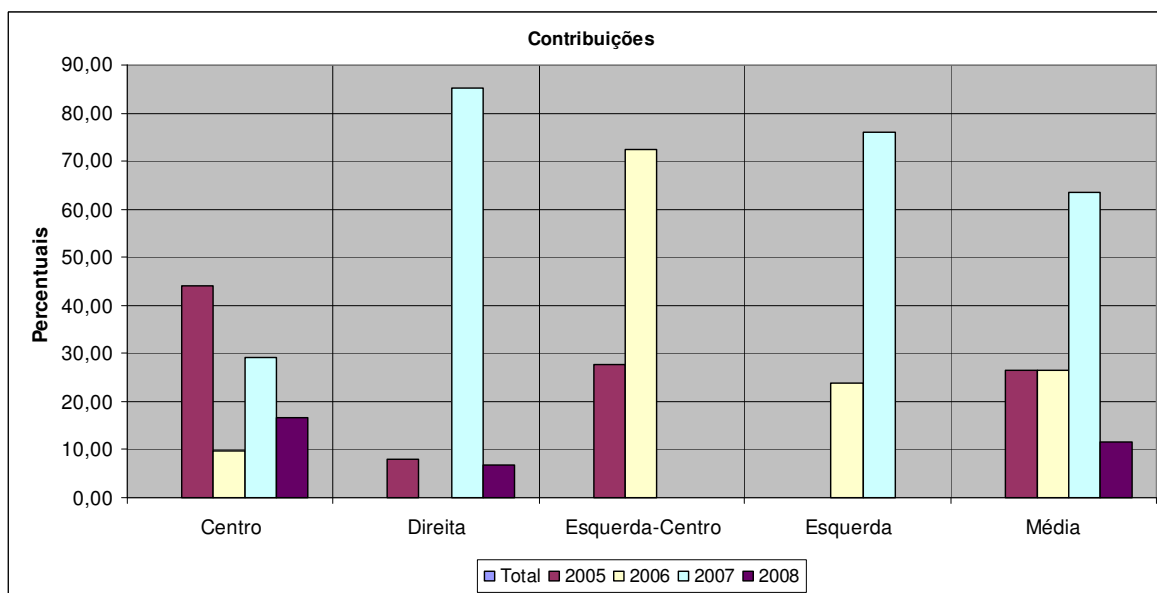


Gráfico 133: Contribuições

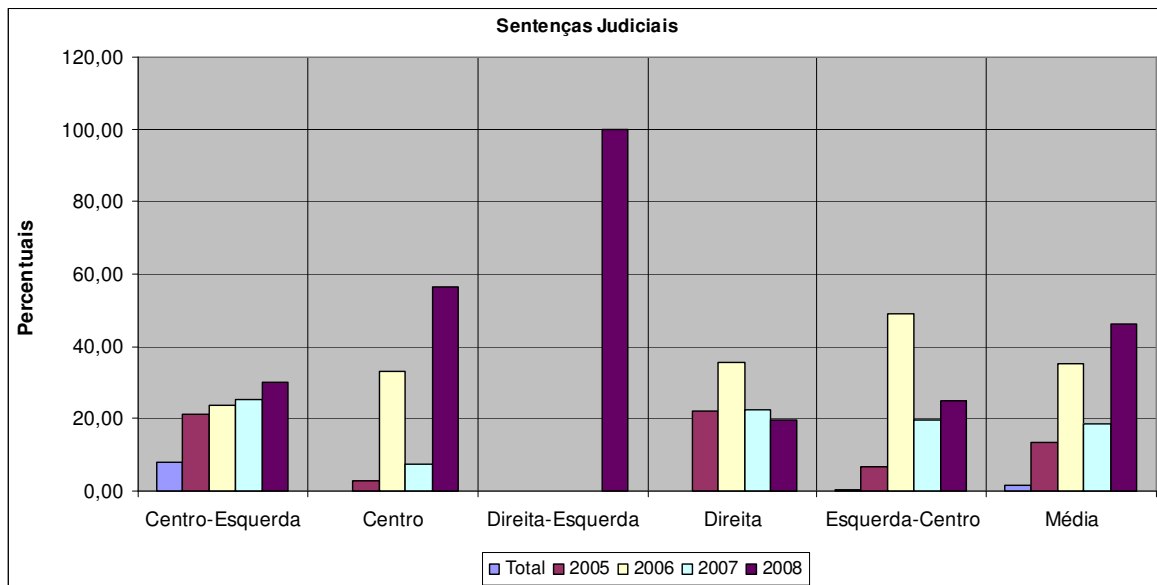


Gráfico 134: Sentenças Judiciais

9.16 Investimentos públicos municipais por Subfunção/Elementos

9.16.1 Investimentos em Ensino Fundamental/Elementos

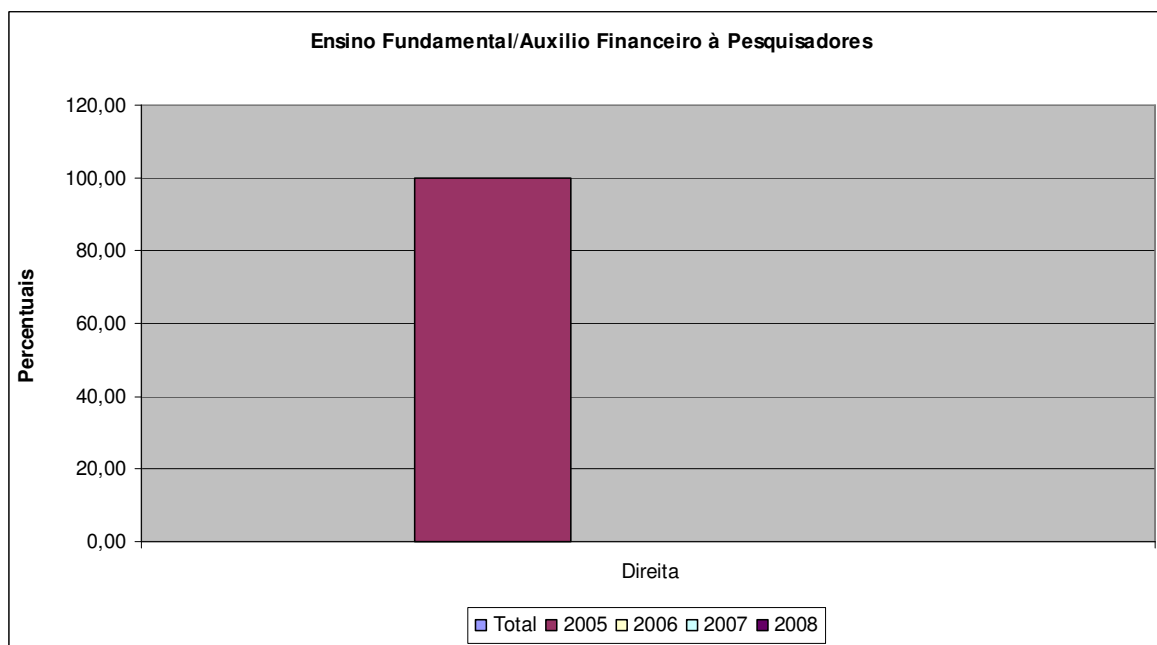


Gráfico 135: Ensino Fundamental/Auxílio Financeiro a Pesquisadores

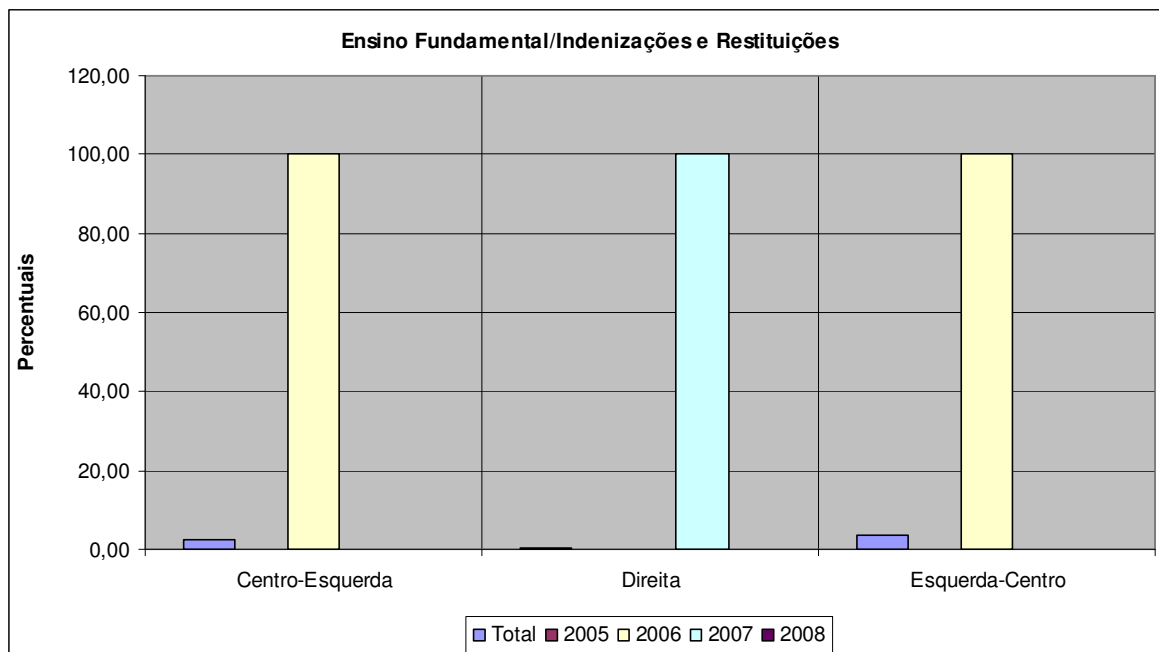


Gráfico 136: Ensino Fundamental/Indenizações e Restituições

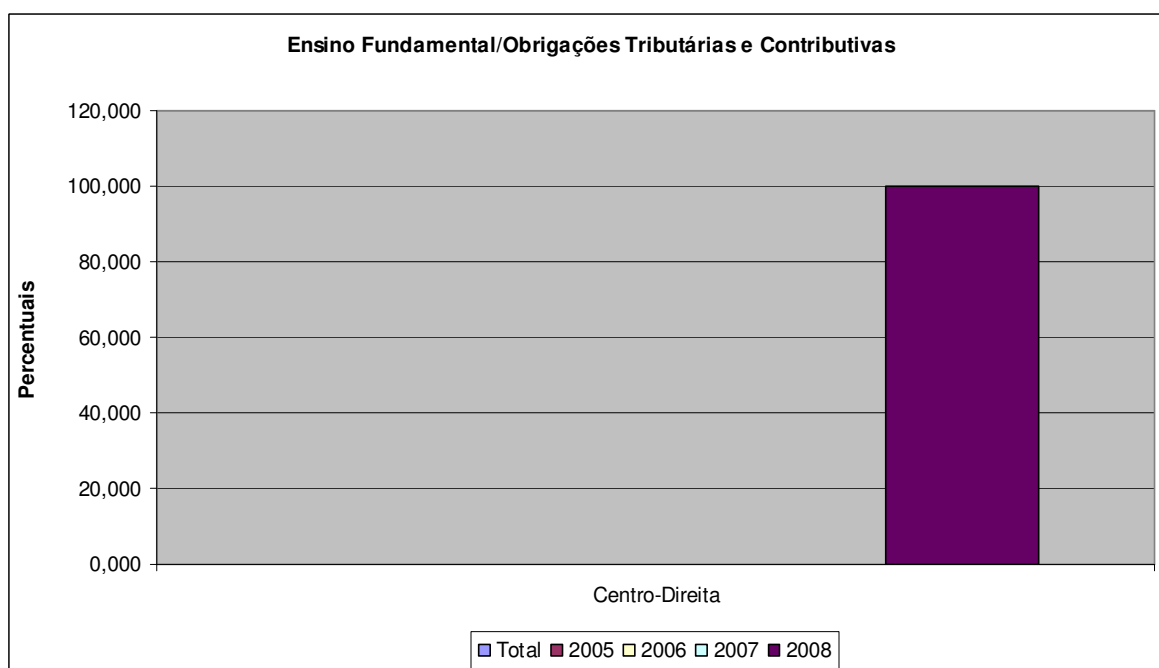


Gráfico 137: Ensino Fundamental/Obrigações Tributárias e Contributivas

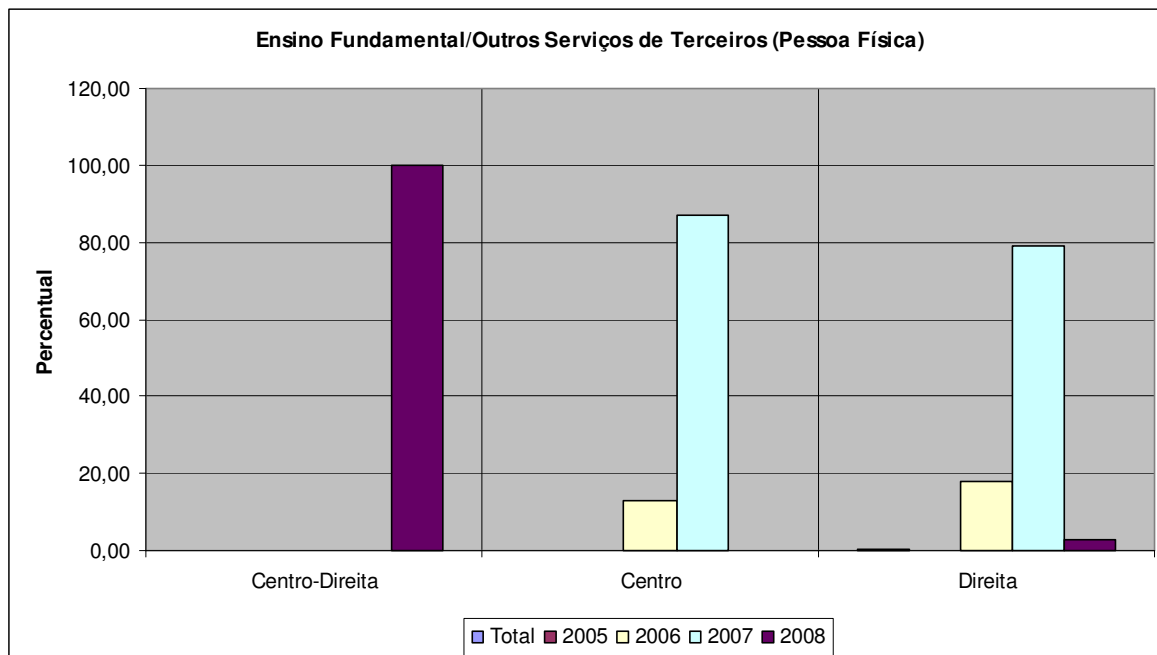


Gráfico 138: Ensino Fundamental/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física)

Gráfico 139

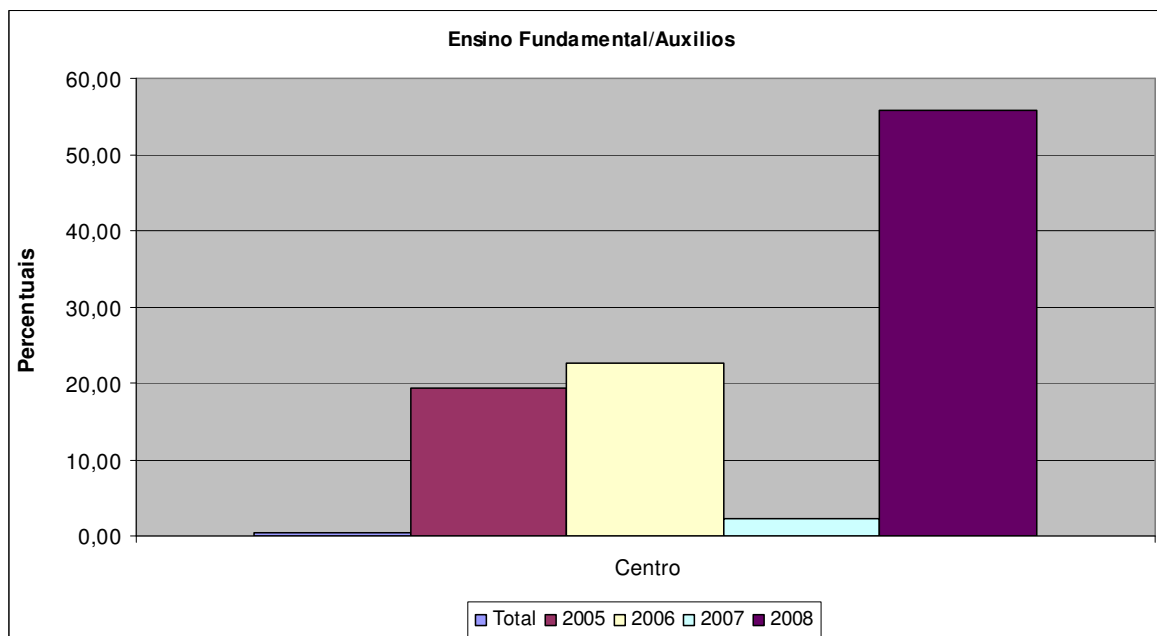


Gráfico 139: Auxílios

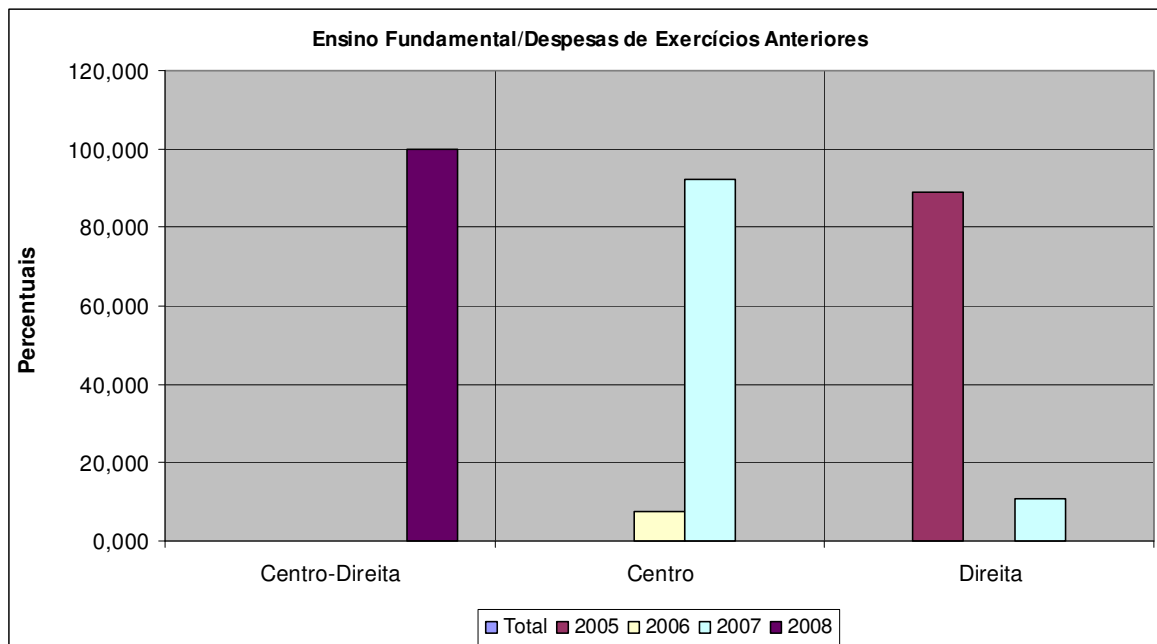


Gráfico 140: Ensino Fundamental/Despesas de Exercícios Anteriores

9.16.2 Investimentos em Infraestrutura Urbana/Elementos

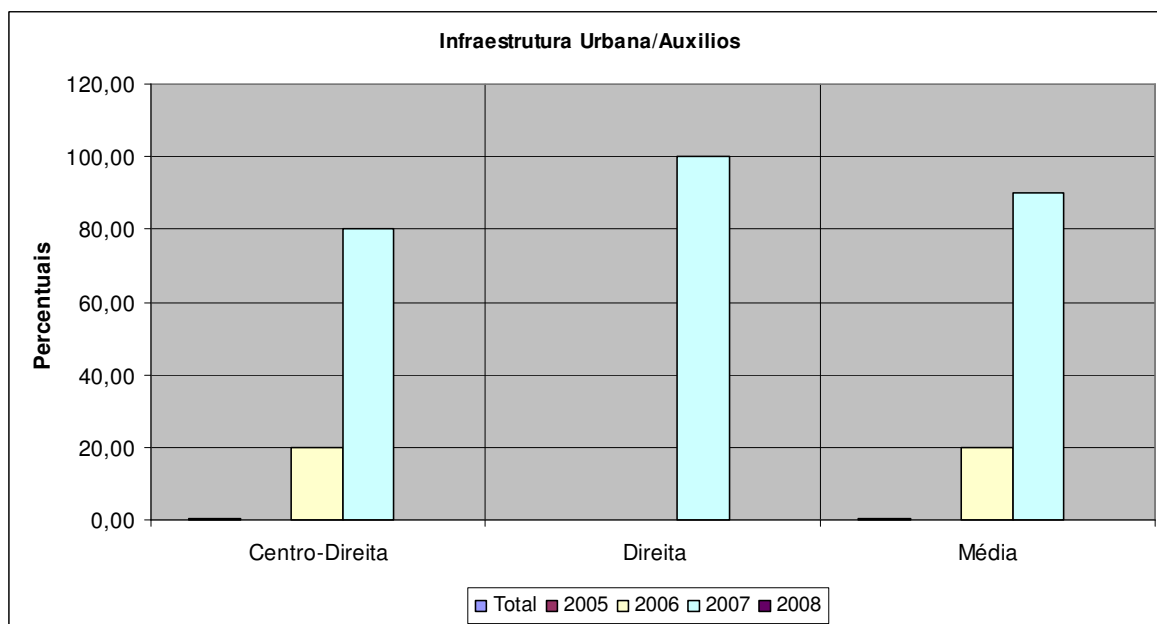


Gráfico 141: Infraestrutura Urbana/Auxílios

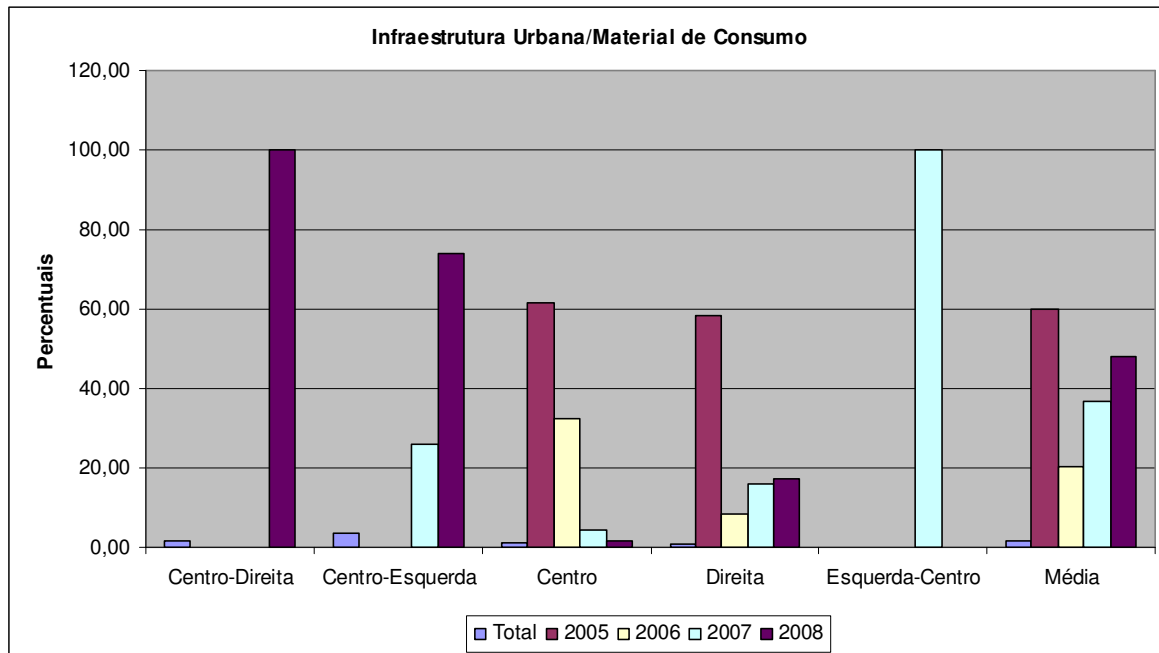


Gráfico 142: Infraestrutura Urbana/Material de Consumo

Gráfico 144

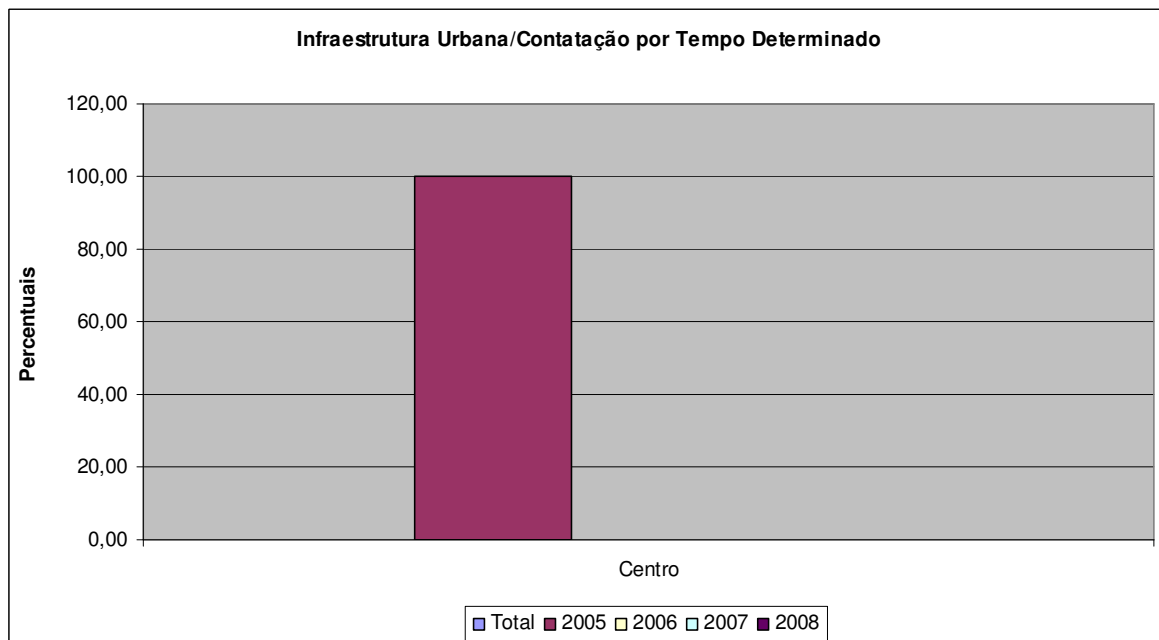


Gráfico 143: Infraestrutura Urbana/Contratação por Tempo Determinado

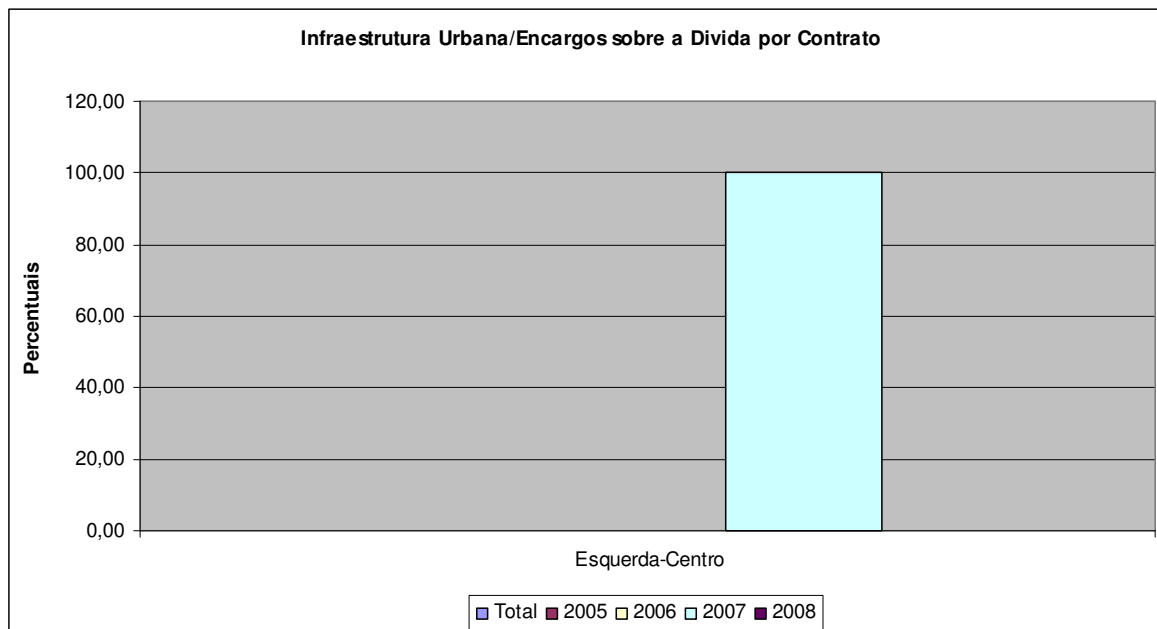


Gráfico 144: Infraestrutura Urbana/Encargos sobre Dívida por Contrato

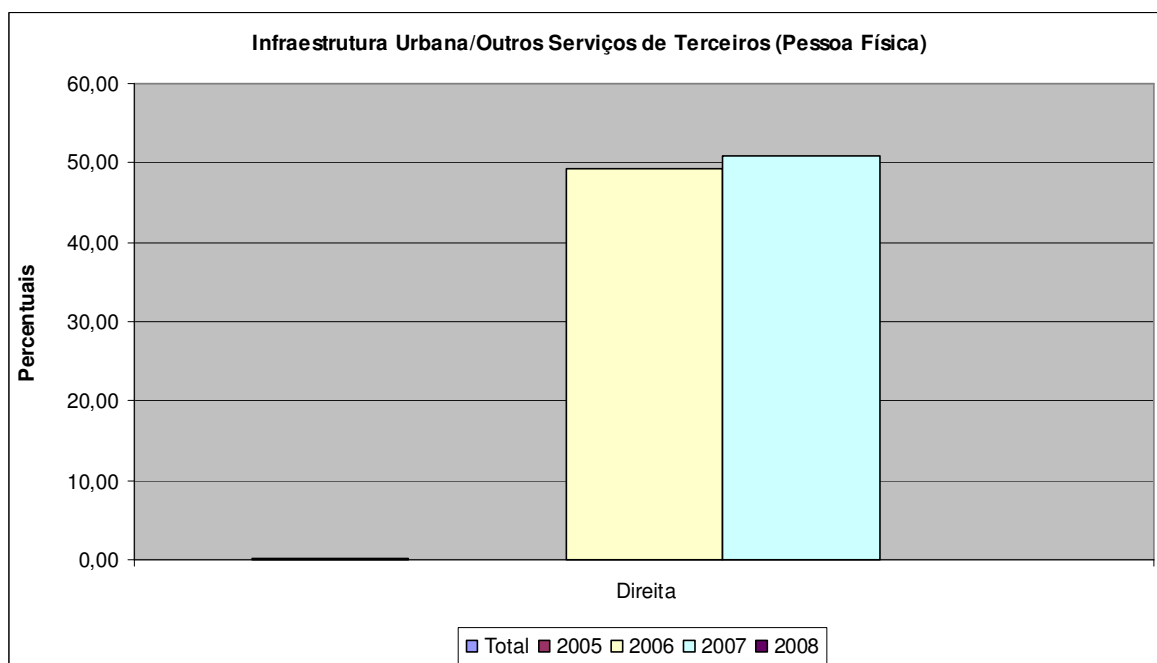


Gráfico 145: Infraestrutura Urbana/Outros Serviços de Terceiro (Pessoa Física)

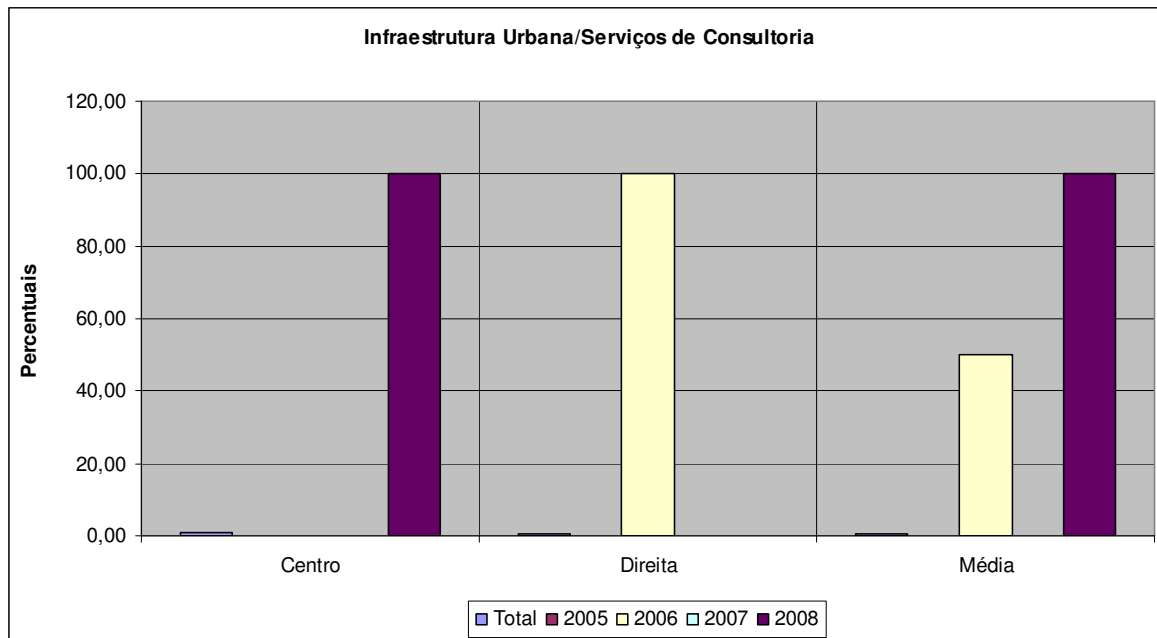


Gráfico 146: Infraestrutura Urbana/Serviços de Consultoria

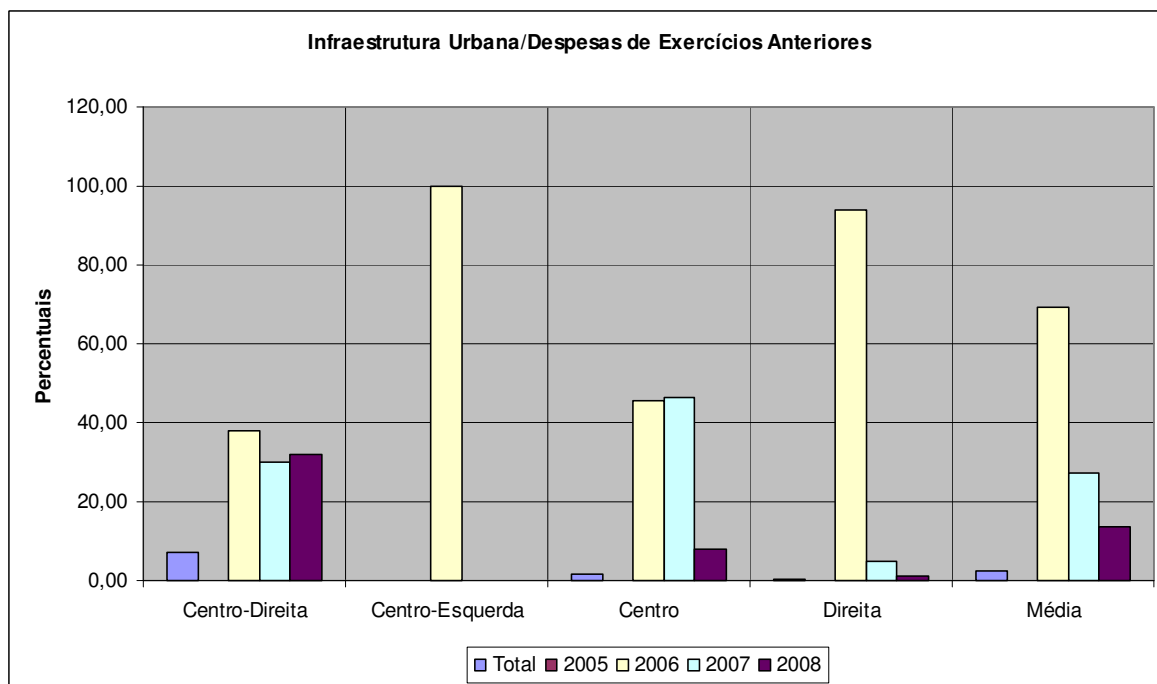


Gráfico 147: Infraestrutura Urbana/Despesas de Exercícios Anteriores

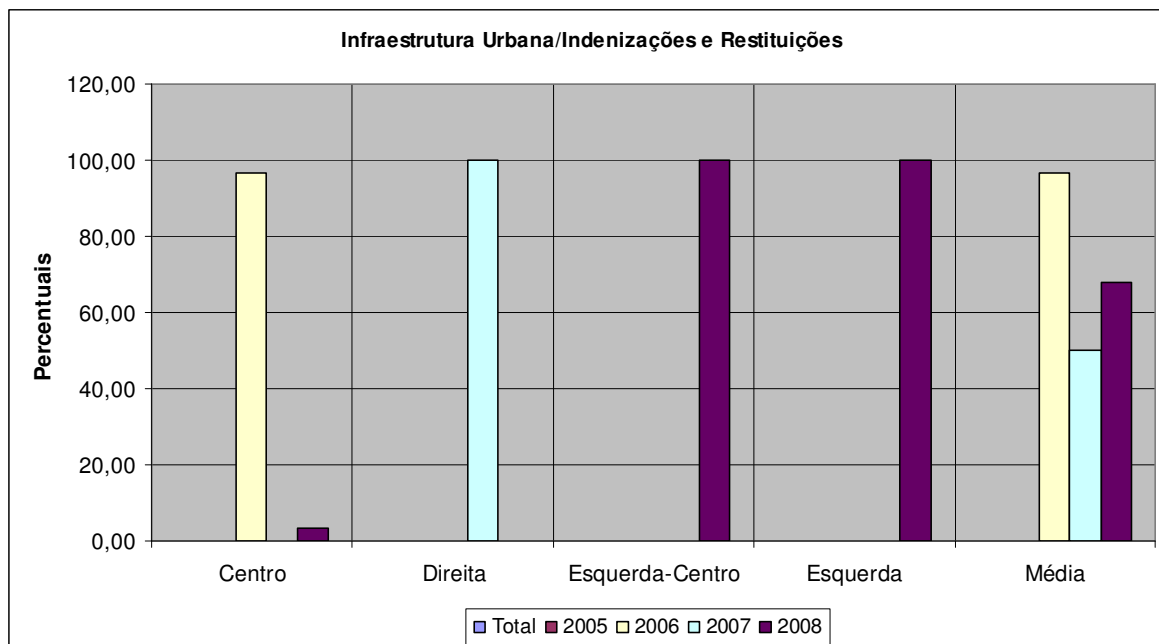


Gráfico 148: Indenizações e Restituições

9.16.3 Investimentos em Administração Geral/Elementos

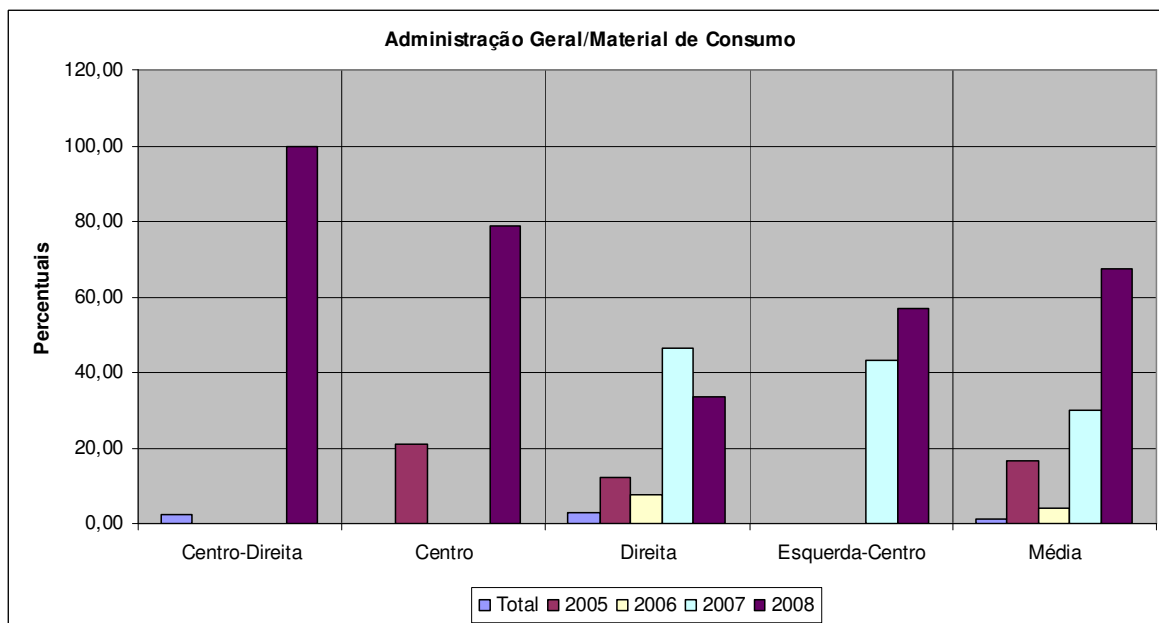


Gráfico 149: Administração Geral/Material de Consumo

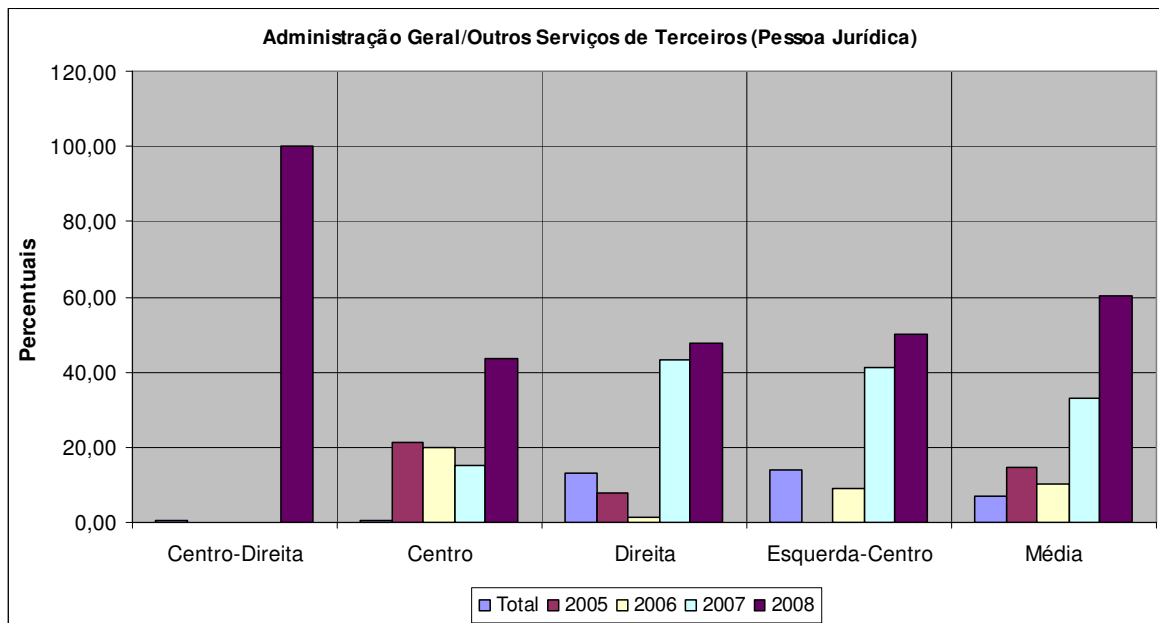


Gráfico 150: Administração Geral/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)

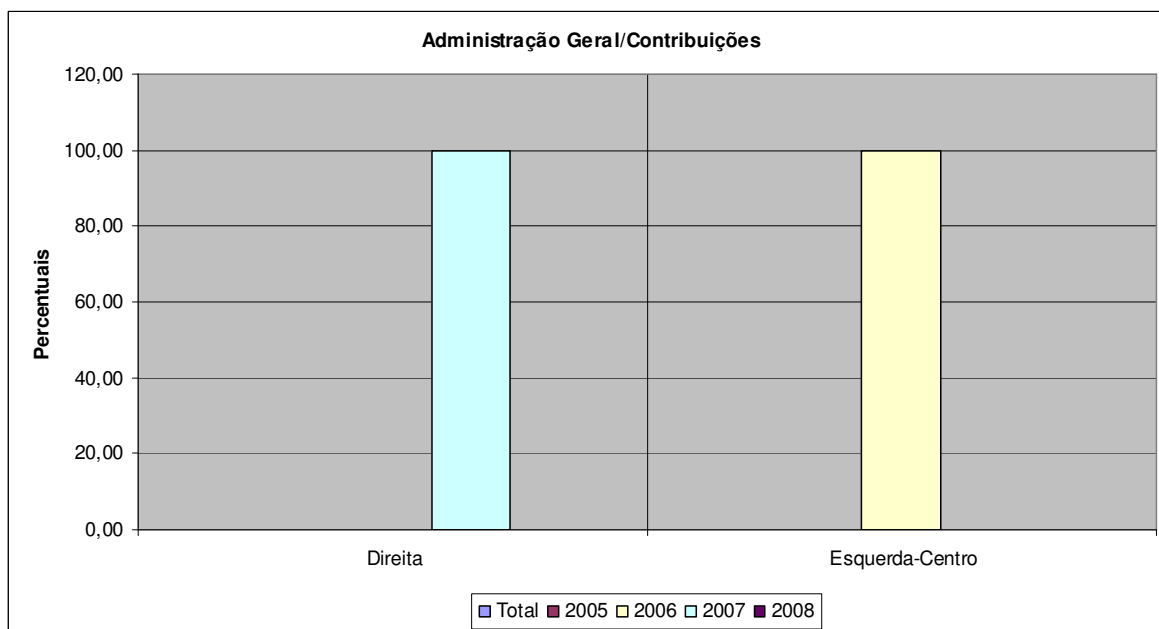


Gráfico 151: Administração Geral/contribuições

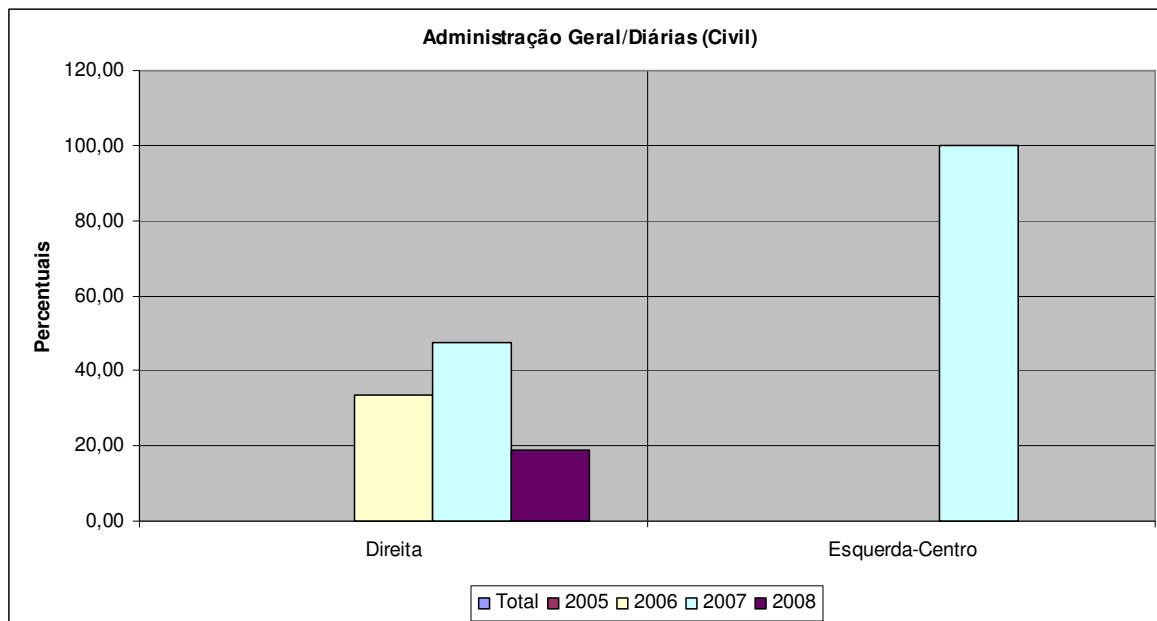


Gráfico 152: Administração Geral/Diárias (Civil)

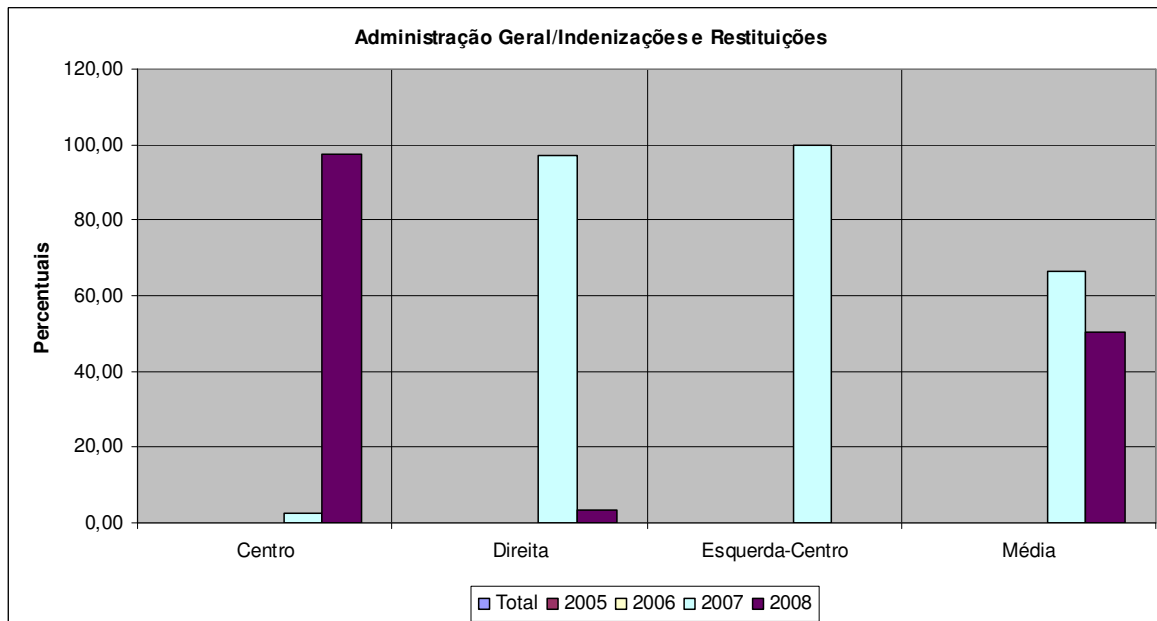


Gráfico 153: Administração Geral/Indenizações e Restituições

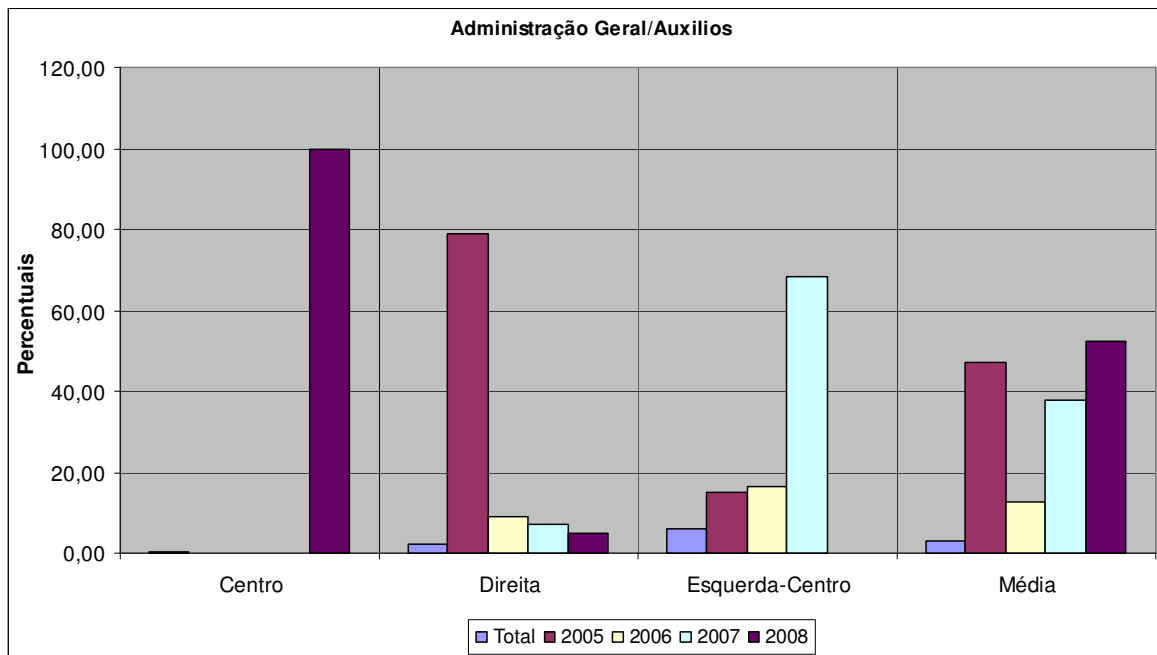


Gráfico 154: Administração Geral/Auxílios

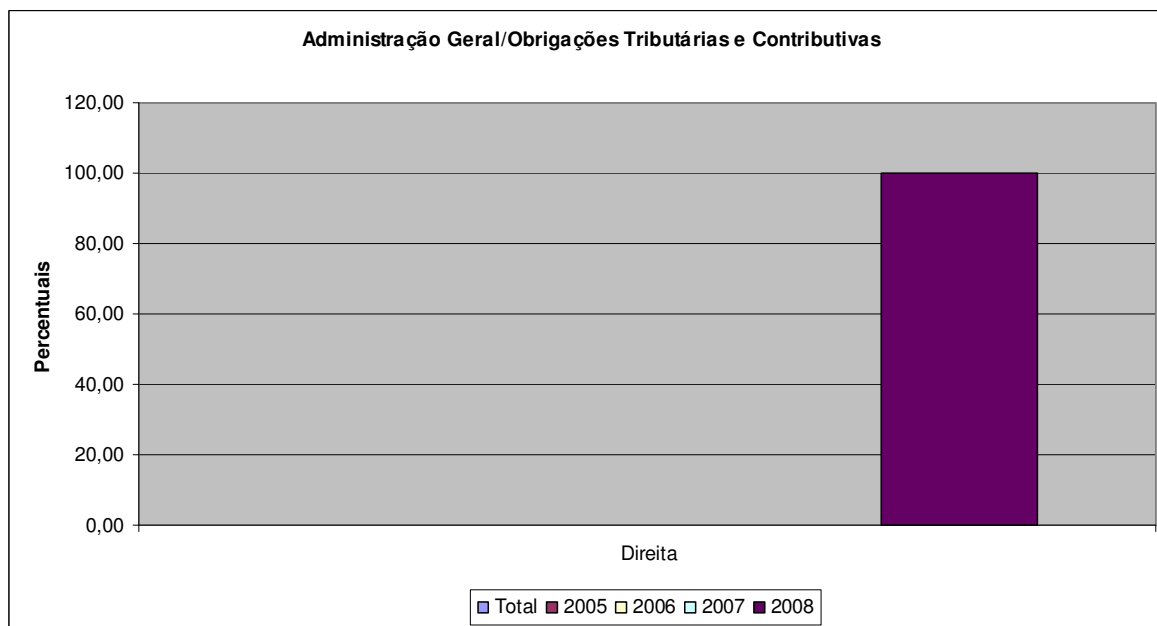


Gráfico 155: Administração Geral/Obrigações Tributárias e Contributivas

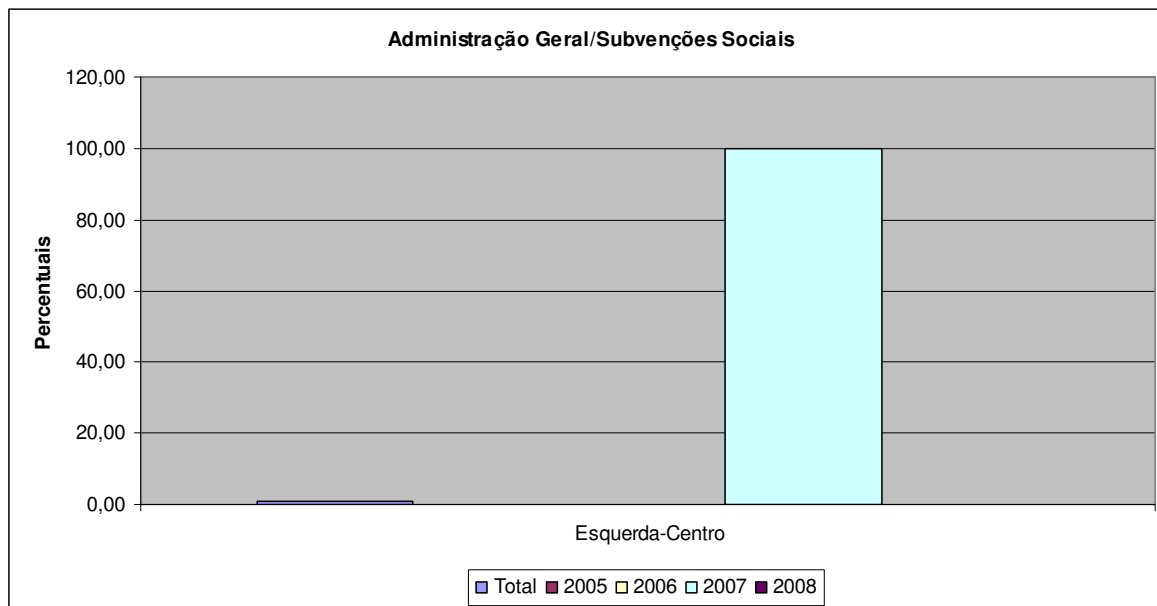


Gráfico 158: Administração Geral/Subvenções Sociais

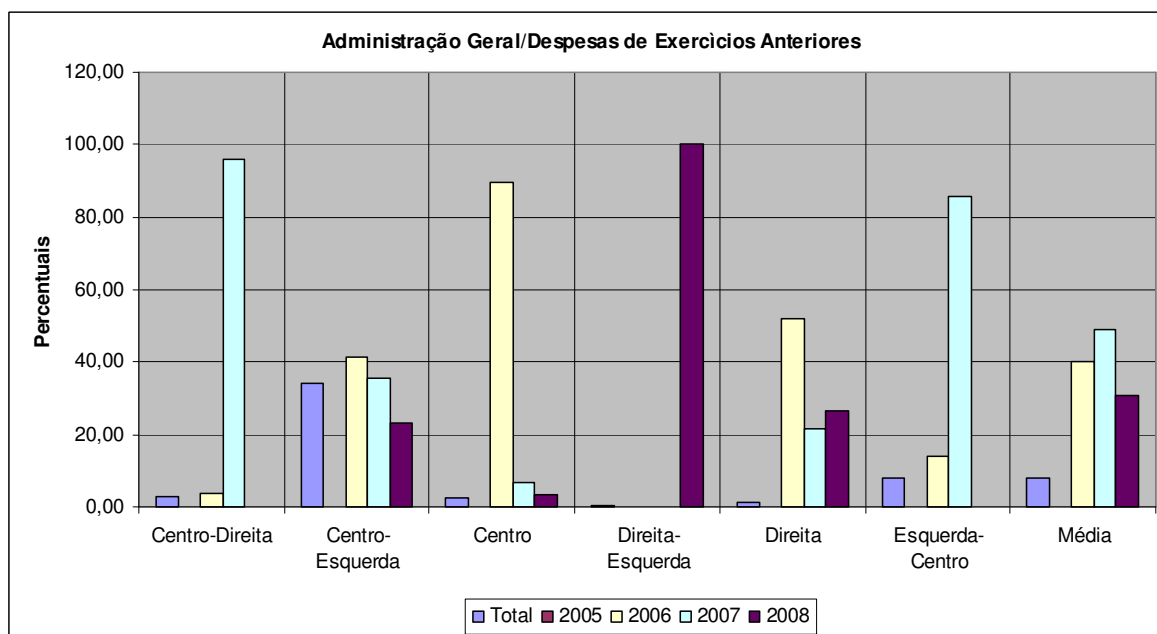


Gráfico 159: Administração Geral/Despesas de Exercícios Anteriores

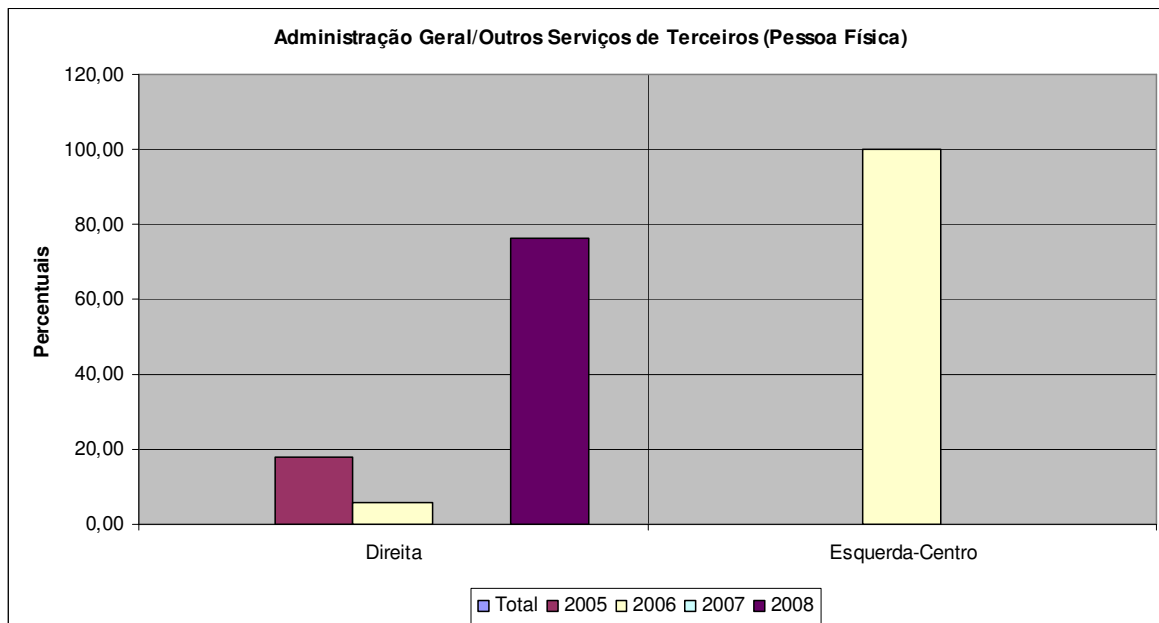


Gráfico 160: Administração Geral/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física)

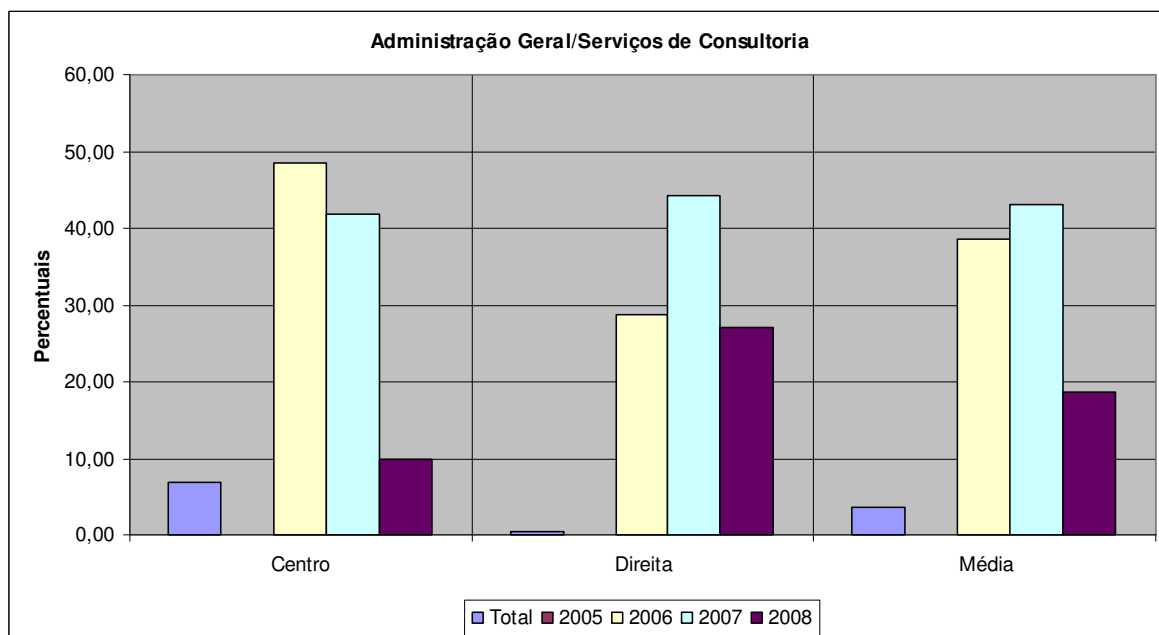


Gráfico 161: Administração Geral/Serviços de Consultoria

9.16.4 Investimentos em Ação Legislativa/Elementos

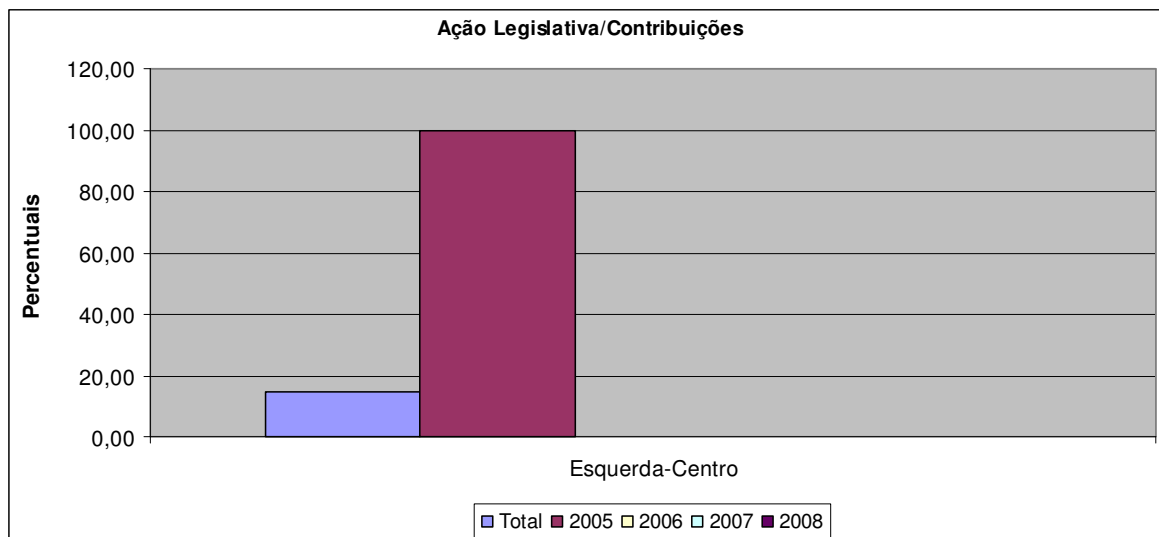


Gráfico 162: Ação Legislativa/Contribuições

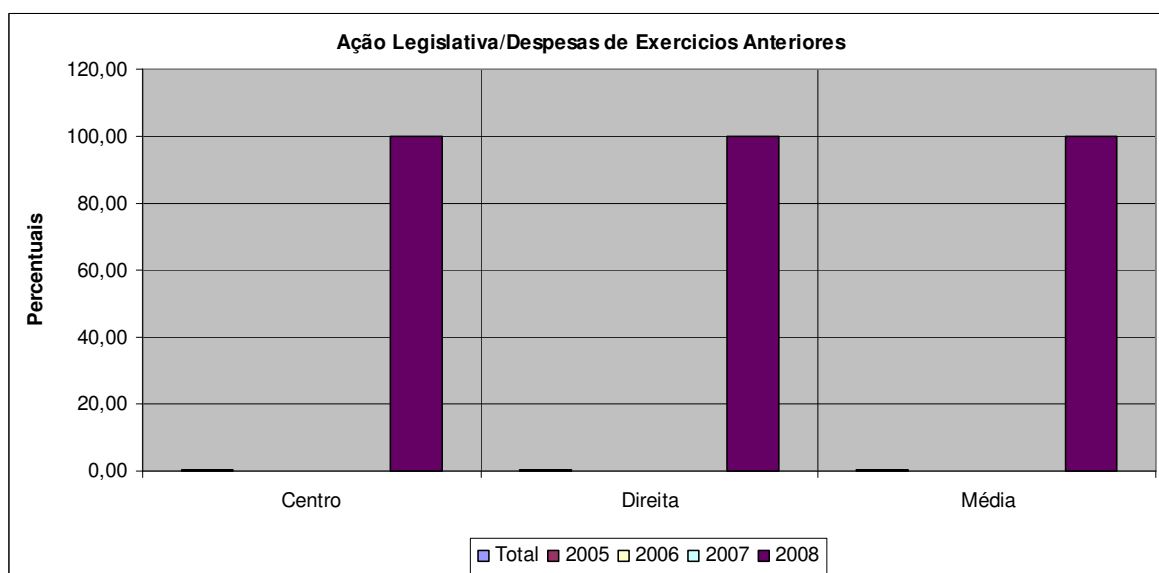


Gráfico 163: Ação Legislativa/Despesas de Exercícios Anteriores

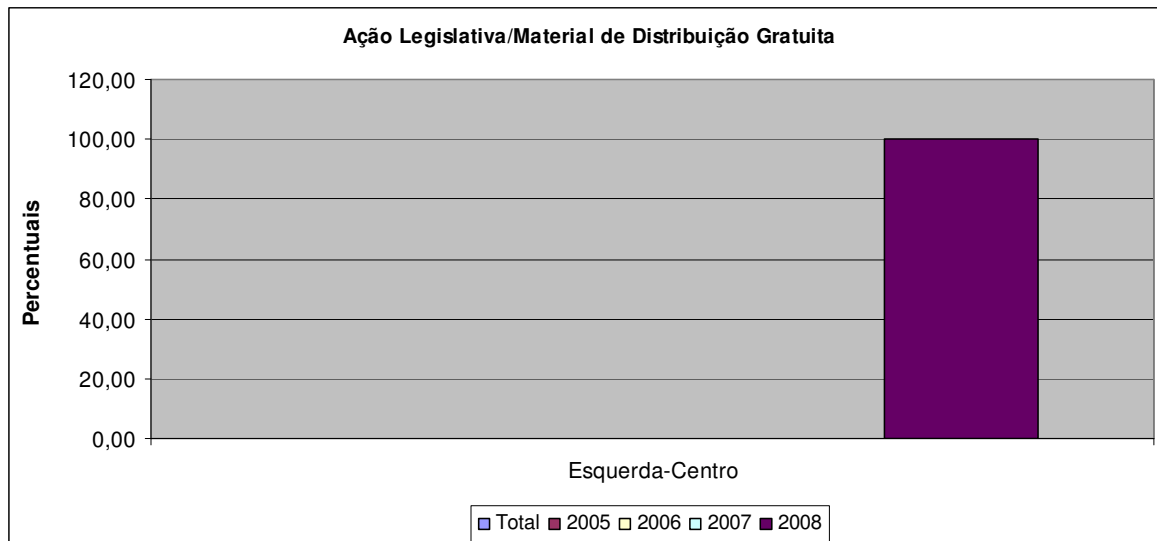


Gráfico 164: Ação Legislativa/Material de Distribuição Gratuita

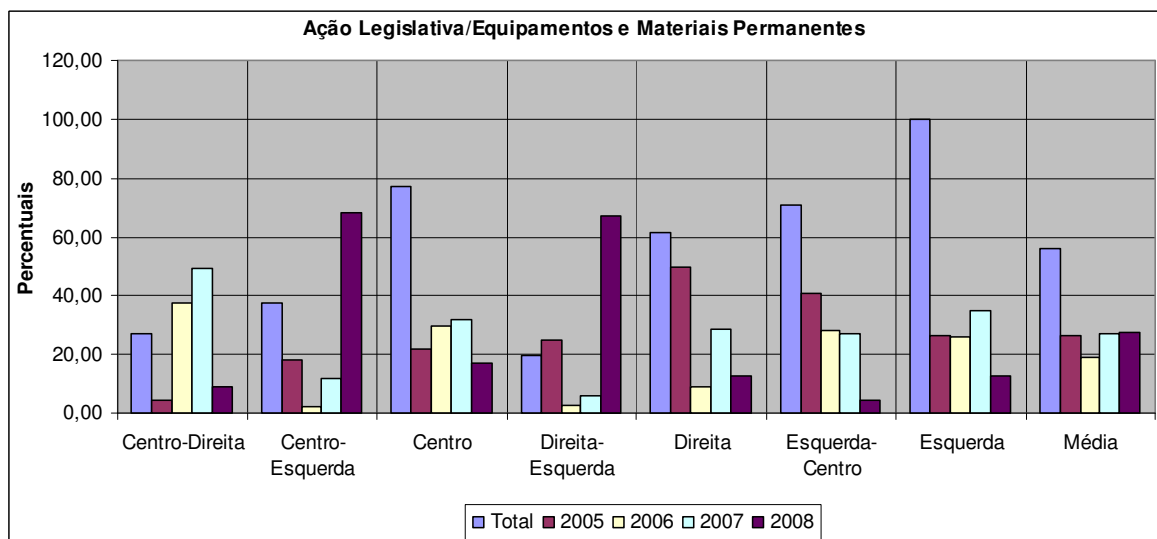


Gráfico 165: Ação Legislativa//Equipamentos e Materiais Permanentes

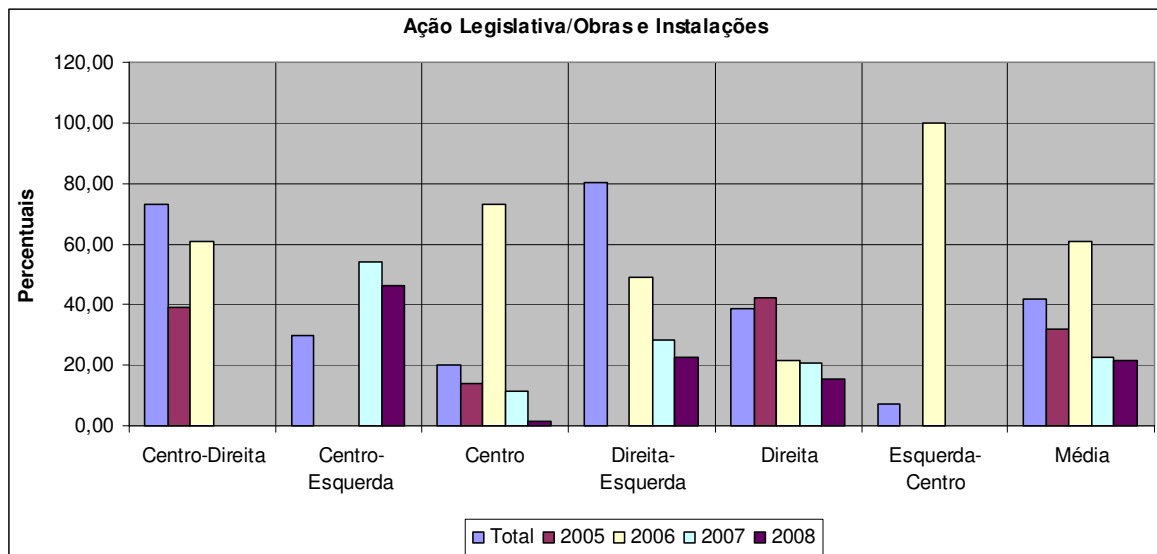


Gráfico 166: Ação Legislativa/Obras e Instalações

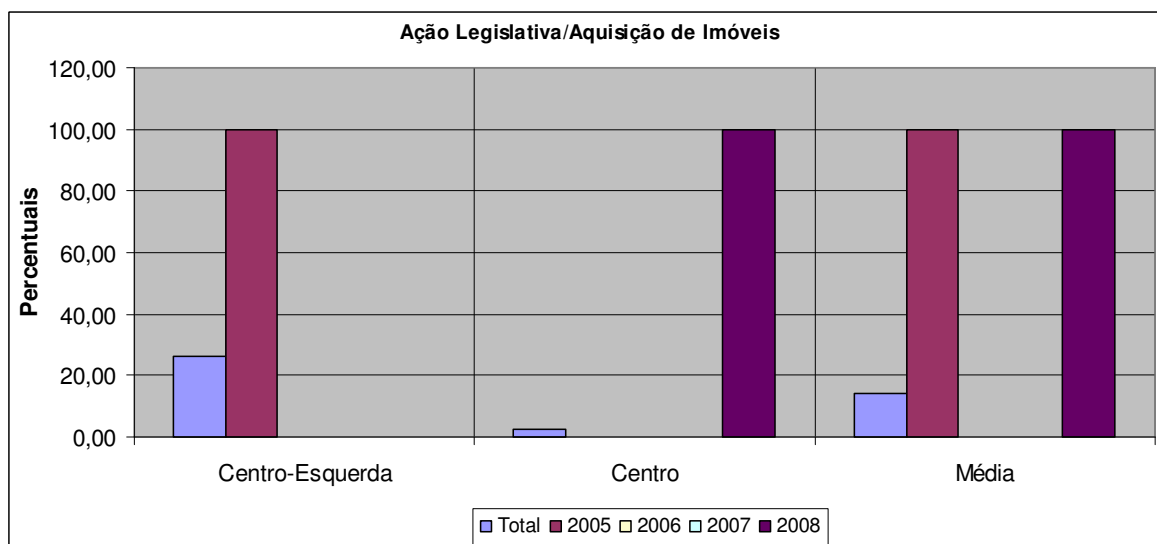


Gráfico 167: Ação Legislativa/Aquisição de Imóveis

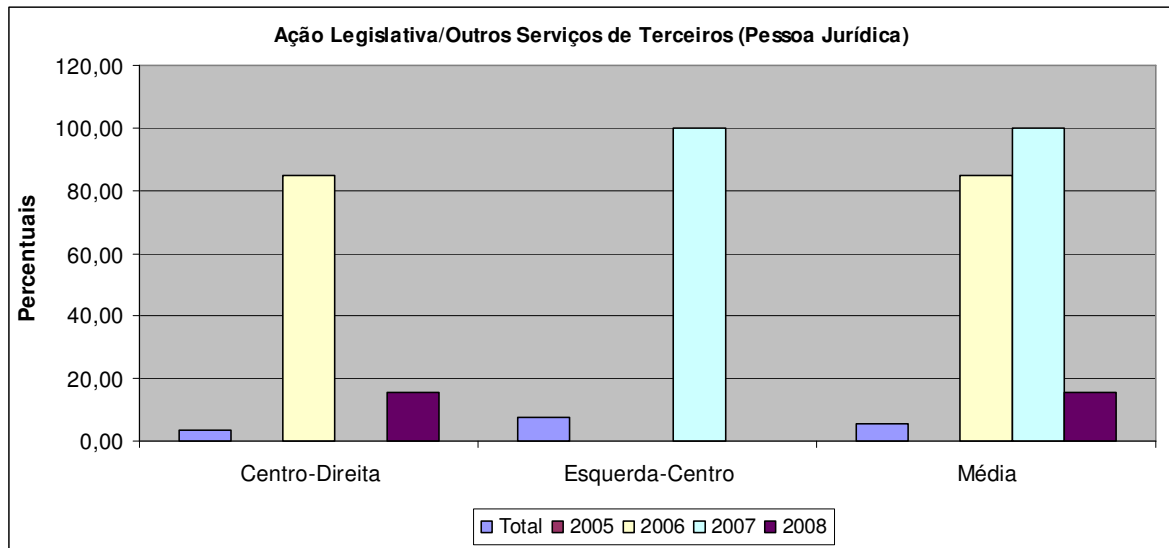


Gráfico 168: Ação Legislativa/Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)