

Destinação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais: uma avaliação das despesas orçamentárias

Charles Okama Souza (IF SUDESTE MG) - charles.okama@ifsudestemg.edu.br

Ariane de Oliveira Fialho (Ifet-RP) - ariane.fialho@hotmail.com

Bruna Rodrigues de Freitas (IFET- RP) - brunet.rodrigues@hotmail.com

Resumo:

O objetivo deste artigo consistiu em avaliar a composição e destinação dos recursos dos municípios da Zona da Mata de Minas, baseando-se na estrutura de despesas orçamentárias municipais. O estudo pretende comparar os municípios em relação às despesas per capita. Para avaliar a alocação dos recursos e descobrir como se distribuem os gastos entre classes de municípios por habitantes, classificaram-se as despesas em três categorias: gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos. Realizou-se uma avaliação em termos do que é priorizado, em relação ao gasto por habitante. A análise foi feita, separadamente, para cada um dos gastos, de modo a avaliar a destinação das despesas para as diferentes classes populacionais no período entre 2005 a 2008. Os dados indicaram que os gastos sociais foram maiores que os gastos mínimos e, conseqüentemente, estes foram maiores que os gastos econômicos, significando que a prioridade dos gastos é para os setores sociais, em seguida para os gastos burocráticos e finalmente para os gastos com infraestrutura.

Palavras-chave: Municípios. Descentralização fiscal. Despesas públicas.

Área temática: Custos aplicados ao setor público

Destinação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais: uma avaliação das despesas orçamentárias

Resumo

O objetivo deste artigo consistiu em avaliar a composição e destinação dos recursos dos municípios da Zona da Mata de Minas, baseando-se na estrutura de despesas orçamentárias municipais. O estudo pretende comparar os municípios em relação às despesas per capita. Para avaliar a alocação dos recursos e descobrir como se distribuem os gastos entre classes de municípios por habitantes, classificaram-se as despesas em três categorias: gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos. Realizou-se uma avaliação em termos do que é priorizado, em relação ao gasto por habitante. A análise foi feita, separadamente, para cada um dos gastos, de modo a avaliar a destinação das despesas para as diferentes classes populacionais no período entre 2005 a 2008. Os dados indicaram que os gastos sociais foram maiores que os gastos mínimos e, conseqüentemente, estes foram maiores que os gastos econômicos, significando que a prioridade dos gastos é para os setores sociais, em seguida para os gastos burocráticos e finalmente para os gastos com infraestrutura.

Palavras-chave: Municípios. Descentralização fiscal. Despesas públicas.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1. Introdução

A descentralização fiscal no Brasil foi formalizada com a implementação das reformas constitucionais de 1988. As principais mudanças ocorridas em virtude deste processo foram profundas alterações na redistribuição de competências tributárias entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Os municípios se fortaleceram com a nova postura assumida pela descentralização em termos de repartição das receitas. No entanto, ocorreram superposições de competências entre os níveis de governo que resultaram em distorções na alocação de recursos. Assim, houve aumento na prestação de serviços locais nas áreas de educação, saúde e saneamento caracterizando um descompasso diferenciado em cada uma das regiões do Brasil.

Um dos estados mais importantes da federação brasileira e que contribui, significativamente, para a formação da riqueza do país, mas apresenta enormes diferenças regionais em seu território e elevado número de municípios pequenos e pobres é Minas Gerais.

Entre as mesorregiões de Minas Gerais, a Zona da Mata que possui 142 municípios apresenta situação não muito diferente do Estado como um todo. A região apresenta elevada concentração econômica e inclusão social, apenas, em algumas microrregiões, como é o caso da de Juiz de Fora com alguns municípios ricos e desenvolvidos. Nos últimos anos, a região tem apresentado uma trajetória produtiva declinante, com fraco desempenho econômico (CARNEIRO e FONTES, 2005).

Apesar das vantagens da descentralização fiscal como a autonomia na gestão dos recursos, ela pode também agravar ainda mais as desigualdades em regiões como a Zona da Mata e ainda provocar dificuldades na definição das prioridades dos municípios em relação aos seus gastos, seja na área social, seja em investimentos em infraestrutura.

A avaliação da alocação de recursos para as áreas, como administração, planejamento, legislativo, saúde, transporte e educação, por meio da estrutura de despesas públicas poderia indicar as prioridades na destinação dos recursos para composição das despesas municipais e assim identificar a evolução da descentralização em uma determinada região.

O debate sobre as melhorias no sentido de um mecanismo mais eficiente de distribuição de recursos a fim de minimizar as desigualdades entre as regiões, que compõem uma federação, não pode estar dissociado dos aspectos discutidos anteriormente.

Neste sentido, o objetivo do trabalho foi avaliar a composição e destinação das despesas orçamentárias dos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.

2. Referencial teórico

2.1. Federalismo e descentralização fiscal

O federalismo é visto como uma maneira de organização política e social do Estado, onde há várias instâncias governamentais presentes (DAIN, 1995). Esta estruturação é disposta vertical e horizontalmente, sendo que cada unidade dispõe de direitos, autonomia e legitimidade própria (PRINCHAK, 2004).

A forma como essas instâncias se organizam, em termos de distribuição de encargos e competências tributárias, para a execução das funções governamentais, é chamada de federalismo fiscal (SILVA, 1994).

De acordo com Santos (2003), um dos principais problemas que o regime federativo enfrenta é a questão da arrecadação tributária, que está ligada à função distributiva. De um lado o governo central quer exercer controle maior e obter eficiência, tendo, desta forma, menores custos. De outro, as esferas subnacionais não possuem potencial tributário igualmente distribuído, ou seja, diferenças de potencial econômico são encontradas entre estas unidades.

Neste sentido, o êxito de um regime fiscal federativo está em função da estrutura eficiente do sistema de competências tributárias, da disposição equilibrada de encargos entre os níveis de governo, bem como da formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais (PRADO, 2003).

Nos últimos anos, a busca de alternativas para modernização da gestão pública tem sido, altamente, influenciada pelas ideias de participação e descentralização, devido à necessidade de repassar deveres e obrigações dos níveis superiores de governo para os níveis inferiores.

De acordo com a concepção de Brose (2002), em sua caracterização mais ampla, descentralização significa um processo de redistribuição de poder e, conseqüentemente, de direitos, recursos e responsabilidades. Estas, por sua vez, são atribuídas do governo para a sociedade civil, do governo federal para os governos estaduais e municipais, bem como do poder executivo para os poderes legislativo e judiciário (GOMES e MACDOWELL, 2000).

Conforme Neto et al. (1999), quando a descentralização é analisada a partir do processo de redistribuição de recursos e de competências, bem como atribuições e

responsabilidades do governo federal para estados e municípios, encontram-se duas linhas de pensamento.

De um lado a descentralização é considerada, por alguns estudiosos, como um importante instrumento favorável a uma melhor redistribuição dos recursos públicos, dando melhores condições ao agente do poder público para atuar, diretamente, no nível local e conhecer melhor as reais necessidades de cada comunidade. Por outro lado, alguns consideram que a descentralização pode causar ineficiência e fortalecer o clientelismo, pois, a irresponsabilidade fiscal dos governos locais compromete a estratégia nacional de desenvolvimento. Vale ressaltar que as posições sustentadas pelos dois pólos de opiniões levam em consideração, somente, os aspectos das receitas, enquanto as despesas, quando tratadas, referem-se apenas àquelas ligadas a gastos com pessoal e legislativo.

Gasparini e Ramos (2004) salientam que o processo de descentralização fiscal tem sido conhecido como uma das formas para melhorar a eficiência alocativa do setor público e conter a intervenção estatal na economia.

De acordo com os autores, observam-se dois efeitos resultantes deste processo. Do lado positivo, considera-se que ele aproximaria a gestão pública dos cidadãos, concorrendo para o incremento da democracia, da cidadania, da responsabilidade social, do atendimento às necessidades da população, bem como contribuiria para introduzir concorrência na provisão de serviços públicos locais, com significativo impacto sobre a gestão pública. Do lado negativo, acredita-se que a descentralização pode aumentar as disparidades regionais, dificultar o controle macroeconômico, gerar gastos públicos desnecessários, além de aumentar a corrupção e conseqüentemente perda de eficiência da gestão pública.

Enfim, a descentralização fiscal visa, principalmente, dar aos governos locais, algum poder de taxaço e responsabilidade de dispêndio, permitindo-lhes decidir sobre o nível e a estrutura de seus orçamentos, ao mesmo tempo em que requer que eles tenham alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes (ARAÚJO et al., 2003). Para sua concretização, entretanto, é necessário que os órgãos governamentais reúnam condições financeiras, administrativas e políticas para assumirem as novas responsabilidades a eles confiadas (CARVALHO, 2002).

2.2 Aspectos norteadores das finanças públicas

Musgrave e Musgrave (1980) consideram que a ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas.

A função alocativa refere-se à alocação de recursos pela atividade estatal, quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a necessidade da presença do Estado.

Por sua vez, pela função distributiva, cabe ao Estado promover, dentro da concepção de desenvolvimento econômico, a melhora na distribuição da renda. Para isso, utiliza-se de todos os instrumentos legais disponíveis, como os impostos, subsídios, incentivos, isenções, transferências e outras.

Por fim, a função estabilizadora, considerada como mais atual, surgiu para proporcionar crescimento equilibrado na economia, procurando minimizar as crises macroeconômicas. Além disso, visa manter nível adequado de emprego na economia, bem como estabilização dos níveis de preços e fluxo de entrada e saída de recursos no País, através do controle da Balança de Pagamentos.

Para cumprir estas funções, é necessário que o governo gere recursos, em que a arrecadação tributária seja uma das principais fontes de obtenção de receitas. Além

disso, para que um sistema tributário possa estar próximo da condição “ideal”, torna-se importante considerar os princípios ligados ao sistema tributário, conforme apresentado a seguir.

- equidade - o ônus tributário deve ser eqüitativo entre os diversos indivíduos de uma sociedade;
- progressividade – deve-se tributar mais quem tem renda mais alta;
- neutralidade – os impostos devem ter características, que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica; e
- simplicidade – o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

De acordo com Vescovi Júnior (2003), em um sistema federativo como o do Brasil, as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras são distribuídas de forma concorrente entre os diversos níveis de governo, cabendo a cada um, dentro dos limites de suas competências, estabelecer políticas públicas e consubstanciá-las ao orçamento.

2.3 Despesas públicas

A análise das despesas públicas deve ser precedida por algumas observações, relacionadas aos conceitos de despesas públicas e seus desdobramentos pelo mecanismo de registros no orçamento e planejamento dos órgãos do setor público.

As despesas públicas podem ser consideradas como todo pagamento, desembolso ou dispêndio realizado a qualquer título pelos agentes pagadores (ANGÉLICO, 1995). Do ponto de vista de sua constituição, é entendida como os gastos fixados na lei orçamentária, ou em leis especiais, destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais (KOHAMA, 2003).

As despesas públicas são classificadas em duas categorias: as despesas orçamentárias e as despesas extra-orçamentárias. As primeiras são aquelas cuja realização é autorizada por leis, ou seja, são despesas que integram o orçamento, enquanto as despesas orçamentárias são aquelas independentes de autorização legislativa.

Por sua vez, as despesas orçamentárias são divididas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes representam os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento de seus órgãos. As despesas de capital são caracterizadas como gastos, referentes à criação de novos bens de capital, ou mesmo à aquisição de bens de capital já em uso, por exemplo, os investimentos (realização de obras), inversões financeiras (aquisição de imóveis) e amortização da dívida pública municipal.

As despesas orçamentárias também são classificadas de acordo com funções do governo, em relação a programas a serem desenvolvidos. A finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade.

Apesar das vantagens da descentralização fiscal para minimizar as enormes disparidades inter regionais de renda e riqueza, principalmente em países como o Brasil, Mac Dowell e Gremaud (2005) alertam que pode ocorrer um efeito inverso. Na realidade, a descentralização pode agravar ainda mais essas desigualdades e ainda provocar dificuldades na definição das prioridades do país em relação aos seus gastos, seja na área social, seja em investimentos em infra-estrutura.

Rezende (1997) ressalta a hipótese de que em função da descentralização, os governos locais estariam modificando significativamente suas preferências alocativas

por políticas públicas. Porém, tal hipótese, tem sido pouco exposta a comprovação científica.

Em estudo posterior, Blanco (2002) analisa o efeito da estrutura de financiamento sobre a composição da despesa pública municipal. Utilizando uma amostra contendo mais de 2500 municípios brasileiros no ano de 1991, os resultados encontrados indicam que as transferências intergovernamentais destinadas aos municípios favorecem o aumento de seus gastos de “overhead” (despesas com funções administrativas, de planejamento e legislativas) e provocam um efeito negativo sobre os seus gastos sociais e de infraestrutura.

De posse das evidências encontradas por Carvalho e Blanco (2000) juntamente com os resultados encontrados em seu estudo, Blanco (2002) conclui que agora não só a quantidade, bem como a qualidade do gasto estão condicionadas pela participação das transferências intergovernamentais no financiamento público municipal. Além disso, menciona a necessidade da diminuição da participação das transferências na estrutura de financiamento municipal com o objetivo de incentivar a melhora na qualidade do gasto público desta esfera de governo.

Na realidade, a ausência de uma divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, no que diz respeito à provisão de serviços de saúde, educação, seguridade social e saneamento acaba por gerar ineficiência no dispêndio, levando muitas vezes à duplicidades de gastos (AFONSO e MELO, 2000, citado por LOPES e ARVATE, 2006)

Para Arretche (1999) o sistema de proteção social brasileiro está sofrendo alterações em sua estrutura. A causa disso é a descentralização de programas em áreas da política social como educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação, que está transferindo a gestão de estados e municípios um conjunto maior de atribuições.

A desobrigação do Governo Federal em relação aos gastos em programas regulares dos estados e municípios fez com que estes passassem a enfrentar um desequilíbrio estrutural. Neste contexto, Neto et al. (1999) expõem que o resultado da considerável expansão de recursos sob controle dos municípios foi aumento expressivo na participação dos mesmos no total da despesa pública. De acordo com os referidos autores, as atividades na área da previdência social e nos encargos da dívida interna e externa ficaram sobre a responsabilidade da União. Já aos Estados e principalmente os municípios ficaram com encargos em programas na área social, além das responsabilidades na área de habitação, urbanismo e transportes.

Para se ter uma idéia das mudanças da composição dos gastos nas esferas de governo entre 1988 a 1991, verificou-se que na União, os gastos referentes a educação e cultura diminuíram de US\$8,1 para US\$3,9 bilhões. Por outro lado, nesse mesmo período, nos municípios estas despesas aumentaram de US\$ 3,2 para US\$ 4,7 bilhões. Na área da saúde o que se observou foi uma evolução de 70% das despesas municipais, sendo que ocorreu ao mesmo tempo uma queda com as despesas da União nesta área (Afonso, 1994).

Em termos de participação percentual das despesas municipais nas despesas totais do poder Público no período de 1996 a 1998, Santos (2004) constatou que houve diminuição na participação do gasto municipal apenas nas áreas de desenvolvimento urbano e saneamento. Nas demais áreas houve expressivos crescimentos. A participação dos gastos com habitação teve um aumento no período de 35%, na saúde foi de 25%, na educação 23%, proteção social apresentou crescimento de 34% e por fim a participação de gastos municipais em ordem e segurança cresceu em 50% . Para o autor isso demonstra claramente a transferência de responsabilidade no financiamento para os

governos municipais. Assim, a preocupação quanto a esfera municipal assumir novas funções fica evidente, ainda mais considerando os diferentes graus de autonomia dos municípios brasileiros.

Neto et al. (1999) também analisando as despesas por funções referentes ao ano de 1996 constataram que as funções mais priorizadas, tanto em termos regionais como em classes de municípios, são: educação, planejamento, saúde e habitação. Essas áreas, no geral, são aquelas de maior importância para os municípios de pequeno porte, bem como para aqueles localizados em regiões menos desenvolvidas. Esses resultados também são observados pela análise de cada função separadamente, em termos percapita, ou seja, os municípios menores geralmente apresentam um melhor desempenho nessas áreas quando comparados aos municípios de porte médio e grande. Os autores ressaltam que essa situação aponta que o processo de descentralização oferece condição as regiões, bem como aos municípios de uma gestão localizada de recursos em suas respectivas áreas prioritárias.

Enfim, de acordo com Bovo (2001) após o processo de descentralização, não planejado, decorrente da Constituição de 1988, verificou-se o aumento das despesas sociais dos municípios e conseqüentemente do agravamento da situação de suas finanças. Como conseqüência surgiram sérios problemas na continuidade do financiamento de políticas sociais, implicando em maiores níveis de desigualdades sociais.

3. Metodologia

Os dados pesquisados para realização do estudo foram coletados em diversos órgãos governamentais, dentre eles o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e Finanças do Brasil (FINBRA). Destes foram selecionadas as despesas orçamentárias da região Zona da Mata de Minas no período 2005, 2006, 2007, e 2008.

Em seguida foi realizado o deflacionamento dos dados, calculando os valores reais das despesas tendo como ano base 2009, evitando assim os efeitos inflacionários do período. Os municípios foram classificados segundo faixas populacionais estabelecida na seguinte ordem: a) até 5.000 habitantes; b) de 5.001 a 10.000 habitantes; c) de 10.001 a 30.000 habitantes d) 30.001 a 50.000 habitantes; e) de 50.001 a 100.000 habitantes; f) acima de 100.001 habitantes.

A análise baseou-se na comparação dos municípios da Zona da Mata de Minas em relação as médias per capita das despesas orçamentárias utilizando-se da análise tabular e gráfica.

As variáveis consideradas no estudo foram organizadas em Gasto mínimo (Gm), Gasto social (Gs) e Gasto econômico (Ge). De acordo com Rezende (1997), para avaliar as preferências na alocação de recursos, os gastos públicos podem ser classificados em três categorias distintas, apresentadas a seguir.

- Gasto mínimo (Gm) - são gastos do governo com políticas públicas de domínio exclusivo do governo. Envolvem a provisão de bens e serviços, que se enquadram na categoria de bens públicos puros, os quais a provisão não pode ser realizada por mecanismos de mercado, pois, são de competência exclusiva dos governos. Englobam-se, nesta categoria, os gastos com legislativo, judiciário, administração e planejamento;

- Gasto social (Gs) - são gastos em políticas públicas, destinadas à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Tais bens, em virtude de seus graus de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos. Nesta categoria, enquadram-se os gastos com defesa e segurança, educação e cultura, saúde e saneamento e assistência e previdência;

- Gasto econômico (Ge) - corresponde à parcela do gasto referente a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. No entanto, existe a possibilidade de o governo desempenhar tais atividades em decorrência da necessidade de regulação de mercados, bem como em situações em que desempenha atividades empresariais. Nesta categoria, agrupam-se os gastos com habitação e urbanismo, agricultura, comunicações, desenvolvimento regional, energia e recursos minerais, indústria, comércio e serviços, relações exteriores, trabalho e transporte.

4. Resultados e discussão

De acordo com os dados da Tabela 1, pode-se observar o número de municípios que compõem a região da Zona da Mata de Minas Gerais segundo classes de municípios por habitantes. Consta-se que aproximadamente 68% dos municípios possuem menos de 10.000 habitantes. A região possui apenas 1 município com mais de 100.000 habitantes. Identifica-se facilmente que a região é caracterizada por municípios muito pequenos, que podem apresentar uma estrutura similar em relação as dificuldades enfrentadas pelos governos locais.

Tabela 1 – Número de municípios de acordo com as classes de municípios

CLASSE DE MUNICÍPIOS (HABITANTES)	Número de Municípios	Representação (%)	Acumulado (%)
ATÉ 5000	52	36,62%	36,62%
DE 5001 A 10.000	44	30,99%	67,61%
DE 10.001 A 30.000	34	23,94%	91,55%
DE 30.001 A 50.000	4	2,82%	94,37%
DE 50.001 A 100.000	7	4,93%	99,30%
ACIMA DE 100.001	1	0,70%	100,00%
TOTAL	142	100,00%	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE (2008)

Destacado o número de municípios da região estudada, torna-se importante relacionar os gastos mínimos, os gastos sociais e os gastos econômicos para se identificar a composição dos recursos. A seguir, destaca-se o comportamento dos gastos mínimos.

4.1 Gastos Mínimos

Classificam-se como gastos mínimos aqueles referentes a despesas com administração, despesas legislativas e despesas com o judiciário. Os governos municipais com menos de 5.000 habitantes apresentaram as maiores médias de gastos para os três tipos de despesas, em relação a todas as outras unidades municipais como mostra a tabela 2.

Tabela 02- Gastos mínimos per capita dos municípios segundo faixa populacional

CLASSE DE MUNICÍPIOS (HABITANTES)	ANOS			
	2005	2006	2007	2008
ATÉ 5000	316,55	383,13	377,26	334,85
DE 5001 A 10000	172,65	220,85	198,06	192,23
DE 10001 A 30000	128,56	161,2	164,71	174,78
DE 30001 A 50000	124,77	134,89	149,67	149,52
DE 50001 A 100000	122,63	136,65	147,2	156,96
ACIMA DE 100001	176,96	176,8	255,36	206,13
TOTAL	214,98	262,32	255,11	252,35

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

Nos municípios menores, em que o desenvolvimento econômico é precário, uma das alternativas de empregar a população é por meio da contratação, por parte do governo municipal. Como os gastos mínimos englobam as despesas com a máquina pública e levando em consideração que a região da Zona da Mata não apresenta grandes alternativas em relação a sua estrutura econômica, os números revelam que quanto menor o município, maiores serão os gastos por habitante das despesas burocráticas.

Verifica-se ainda, que no decorrer do período analisado, algumas classes de municípios apresentaram valores que cresceram ao longo do período e determinadas classes tiveram diminuição dos gastos mínimos.

Destaca-se, mais uma vez, os municípios que possuem menos de 5.000 habitantes. Os gastos mínimos apresentaram uma diminuição em relação aos anos analisados. Talvez, os municípios encontraram novas alternativas para diminuir o desemprego.

Outro fator que contribui para o aumento dos gastos mínimos em municípios menores pode ser explicado por Mendes (2006). O autor observou elevado gasto com os legislativos municipais. Constatou que, em média, para cada R\$1 gasto pelos municípios com serviços ligados a habitação e urbanismo, foram gastos R\$3,46 em despesas legislativas. Além disso, verificou que os gastos realizados com os vereadores correspondiam a 92% do valor aplicado em saúde e saneamento ou 64% da despesa com educação e cultura. De acordo com o referido autor os números revelam as consequências da reforma constituinte de 1988, na qual ampliaram o poder de veto dos vereadores as propostas dos prefeitos. Desse modo ocorreu maior poder de barganha do legislativo municipal e conseqüentemente maior apropriação de verbas municipais.

4.2 Gastos Sociais

Os gastos sociais são constituídos por despesas nos setores de cultura, defesa nacional, educação, assistência social, previdência social, saneamento, saúde e segurança pública.

Observa-se que os governos municipais com menos de 5000 habitantes apresentaram as maiores médias em relação às outras unidades municipais, no que tange aos gastos sociais. Verifica-se também que houve crescimento dos gastos sociais ao longo dos anos analisados. (Tabela 03).

Tabela 3 - Gastos sociais per capita dos municípios segundo faixa populacional

CLASSE DE MUNICÍPIOS (HABITANTES)	ANOS			
	2005	2006	2007	2008
ATÉ 5000	933,95	1.114,26	1.148,08	1.237,36
DE 5001 A 10000	519,98	431,08	670,9	737,55
DE 10001 A 30000	424,56	507,23	563,7	678,27
DE 30001 A 50000	445,16	508,26	548,42	588,32
DE 50001 A 100000	490,76	594,93	638,22	658,78
ACIMA DE 100001	728,66	679,86	891,77	902,63
TOTAL	3.543,07	3.835,62	4.461,09	4.802,92

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG).

Os gastos sociais apresentaram valores significativos, principalmente em relação aos municípios com menos de 5000 habitantes. Além disso, pode-se perceber que ao longo do período tais gastos estão aumentando para esta classe de municípios.

Na realidade, de maneira geral, os aumentos dos gastos sociais podem ser visualizados nas demais classes de municípios. Isso indica que, as despesas com educação e saúde estão conquistando maior parcela nos orçamentos dos municípios da Zona da Mata.

Talvez, os municípios receberam das outras esferas de governo, recursos destinados para as áreas sociais, principalmente educação e saúde. Sobre essa perspectiva, pode-se dizer que os gastos sociais incorporam parcelas de recursos não apenas por decisão do próprio município, mas também pelo repasse dos governos estaduais e municipais, com base em uma exigência legal.

Por outro lado, pode-se dizer também que o aumento da violência mesmo em cidades menores, pode ser um bom motivo para os gestores municipais alocarem mais recursos para a área de segurança pública.

4.3 Gastos Econômicos

Englobam-se como gastos econômicos aqueles referentes à agricultura, comércio e serviços, comunicação, energia, habitação, indústria, trabalho, transporte e urbanismo.

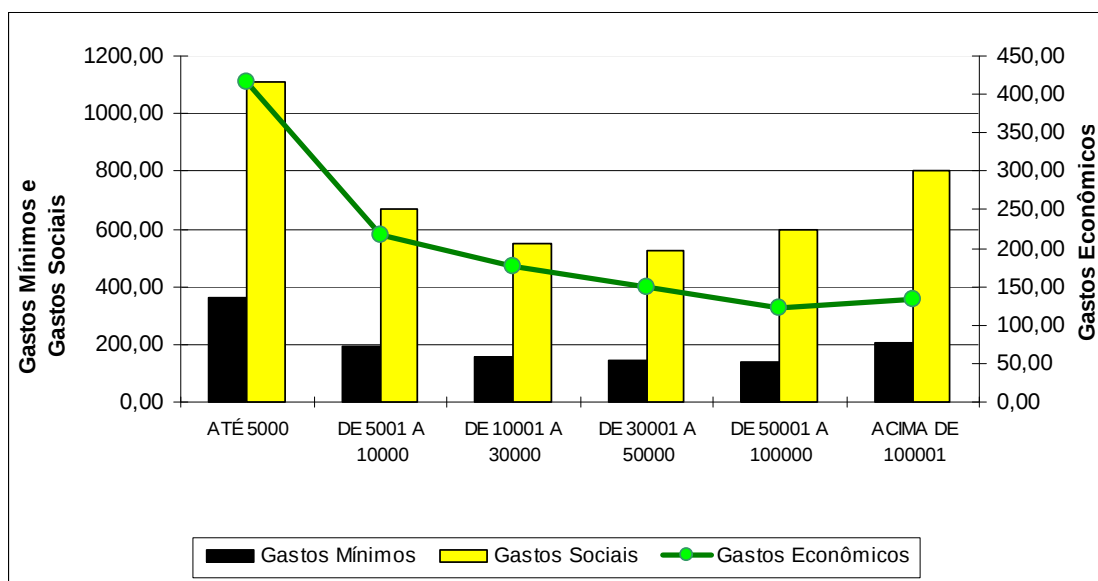
Analisando a participação dos gastos econômicos, observa-se que quanto menor o município, maior a participação de gastos destinados a infra-estrutura, e estes foram aumentando no decorrer dos anos.

Tabela 04 - Gastos econômicos per capita dos municípios segundo faixa populacional

CLASSE DE MUNICÍPIOS (HABITANTES)	ANOS			
	2005	2006	2007	2008
ATÉ 5000	293,15	442,36	413,89	456,26
DE 5001 A 10000	151,33	236,52	203,03	227,42
DE 10001 A 30000	118,1	158,51	168,63	223,27
DE 30001 A 50000	102,55	150,97	116,69	162,68
DE 50001 A 100000	86,33	215,14	124,45	133,51
ACIMA DE 100001	120,49	126,02	117,64	104,25
TOTAL	194,22	289,55	268,02	302,91

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG).

Verifica-se que, em todas as classes municipais, os gastos sociais são maiores que os gastos mínimos e, conseqüentemente, estes são maiores que os gastos econômicos. Isto implica em dizer que a prioridade dos gastos é para os setores sociais, em seguida para os gastos burocráticos e finalmente para os gastos com infraestrutura.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados orçamentários do Fimbra e TCEMG

Figura 1 Médias per capita dos gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos referente ao período 2005-2008

De acordo com os dados da Figura 1, em relação ao gasto médio social, identifica-se um comportamento pendular, ou seja, a média dos gastos, por habitante, assume valores mais elevados nas classes de municípios localizados nas extremidades das faixas populacionais, e menores valores entre os municípios que se encontram nas posições centrais.

As médias dos gastos mínimos foram muito próximas entre as classes de municípios localizadas entre a faixa populacional de 10.001 a 100.000 habitantes.

Os governos municipais com menos de 5.000 habitantes apresentaram as maiores médias de gastos para os três tipos de despesas em relação a todas as outras unidades municipais analisadas.

Verifica-se que em todas as classes municipais analisadas, os gastos sociais, proporcionalmente, são maiores que os gastos mínimos e conseqüentemente estes são maiores que os gastos econômicos. Isso significa que os gastos que são realizados em primeiro lugar são para os setores sociais, em segundo lugar para os gastos burocráticos, que envolvem as despesas para manutenção do órgão municipal, e por último para os gastos em infra-estrutura.

Os municípios com menos de 10.000 habitantes apresentaram as maiores participações dos gastos mínimos em relação às demais classes, pois foram os únicos a conquistarem resultados acima da média geral.

Já os maiores municípios, aqueles que possuem população acima de 50.000 habitantes apresentaram os maiores percentuais de participação dos gastos sociais em relação aos gastos totais. Na realidade, percebe-se uma relação positiva entre participação dos gastos sociais no gasto total e tamanho do município.

Por sua vez, analisando a participação dos gastos econômicos no total dos gastos identifica-se que quanto menor o município maior é o percentual de gastos destinados aos setores relacionados à infraestrutura.

5. Conclusão

A análise das despesas orçamentárias classificadas em três categorias proporcionou verificar o que é priorizado em termos de gastos dos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.

Constatou-se que das despesas caracterizadas como gastos mínimos, os gastos médios per capita foram maiores com despesas da área de administração.

Das variáveis sociais, os setores que receberam maior investimento foram os de educação e saúde, respectivamente. No que tange a gastos econômicos a média per capita maior foi em virtude das despesas com urbanismo e transporte.

Mediante as categorias de gastos, os gastos econômicos tiveram as menores destinações de recursos, sendo que as maiores destinações referem-se aos gastos sociais. Dentre todas as classes de municípios consideradas no estudo, o destaque ficou por conta dos menores municípios, aqueles com menos de 5000 habitantes por apresentarem gastos por habitante em destaque em comparação aos demais municípios que pertenciam a outras classes.

Em suma, identificou-se que os gastos sociais foram maiores que os gastos mínimos e, conseqüentemente, estes foram maiores que os gastos econômicos, significando que a prioridade dos gastos é para os setores sociais, em seguida para os gastos burocráticos e finalmente para os gastos com infraestrutura.

Portanto, é fundamental que as características de cada região sejam consideradas e analisadas para que haja igualdade na distribuição dos recursos públicos.

6. Referências

AFONSO, J. R. R. **Descentralização Fiscal: revendo idéias**. Agosto de 1994 (disponível na homepage do Banco Federativo – <http://federativo.bndes.gov.br>)

AFONSO, J. R. R., ARAÚJO, E. A. **A capacidade de gasto dos municípios: arrecadação própria e receita disponível**. Cadernos Adenauer, São Paulo, n.4 p. 35-53 ab 2000 atualização 2001.

AFONSO, R. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.10, n.3, p.3-10, Jul./Set. 1996.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

ARAÚJO, W. F. G., CORRÊA, I. M., S. F. A. R. S. **Descentralização e Federalismo Fiscal: Algumas Considerações sobre o âmbito intramunicipal**. In: Encontro Nacional de Programas de Pós Graduação em Administração, 2003, Atibaia/SP: ENANPAD, 2003, CD-ROM.

ARRECTHE, M. T. S., **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Brasília, DF, v. 14, n. 40, p.

BLANCO, F. **Disparidades Econômicas Inter.-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro.** Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da PUC/RJ como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia. Rio de Janeiro, 1998, 117p.

BLANCO, F. **Estrutura de Financiamento e Composição da Despesa Municipal: Transferência Intergovernamentais e Gastos de Overhead.** NEMESIS 2002

BOVO, J. M. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p 93-117, jan./fev. 2001.

BRASIL. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. – 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BROSE, M.. **Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais ?.**Revista do Serviço Público. Brasília, Ano 53, n.3, p 91-132, jul-set 2002.

CARNEIRO, P. A. S., FONTES, R. **Desigualdades na Região da Zona da Mata Mineira.** FONTES, R.,FONTES M., (Ed.). Crescimento e Desigualdade Regional em minas Gerais. Viçosa: UFV, 2005. p.389-463.

CARVALHO, A. M. **Estado, Descentralização e Sustentabilidade dos Governos Locais no Brasil.** Economia, Sociedad y Territorio. v.3, n12, 2002, p.539-556.

CARVALHO, L.; BLANCO, F. **Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios Brasileiros – 1996.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v 31, n.1, p.31, Abr.2000. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 05/01/2006.

DAIN, S. **Reforma Tributária e Federação.** In: AFFONSO, R. de B. A., SILVA, P. L. B. (Orgs.). Federalismo no Brasil. São Paulo: FUNDAP: 1995. p.161-168.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estudos Econômicos e Sociais. **Finanças dos municípios mineiros: Diversidade e Indicadores.** Belo Horizonte: FJP, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais: Municípios e Regiões, 199-2002.** Belo Horizonte: FJP, 2004, 15p.

GASPARINI, C. E., RAMOS, F. S. **Incentivos a Eficiência na Descentralização Fiscal Brasileira: o caso do FPM no Estado de São Paulo,** Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 2004 v. 34, p. 123-153

GOMES, G., MACDOWELL M, **“Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”** Texto para discussão nº 706, Brasília: IPEA, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE: **Estimativas Populacionais para os municípios brasileiros** <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/default.shtm>> Acesso em: 10 set. 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2003. 366p

MENDES, M. **Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent-seeking behavior: o caso dos municípios**. Acessado em 17 de julho de 2010. Disponível na Internet: <<http://www.braudel.org.br/pesquisas/leg1.html>>.

MENOLLI, A. **Contabilidade Pública: exercícios práticos**. 2.ed. Londrina: Edue, 2004. 284p.

MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NETO, L. G., PORSE A. A., PORSE, M. C. S. **Descentralização e Finanças Municipais no Brasil: Uma Análise Regional da Gestão dos Recursos**, In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 1999, Foz do Iguaçu/PR: ENANPAD, 1999 CD-ROM

PRADO, S. **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação Brasileira**. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org) **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária**, Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2003 pg 41-125.

PRINCHAK, R. F. **Transferências Constitucionais de efeito redistributivo e indicadores sociais dos municípios baianos 1998/2000: uma causalidade complexa**. Salvador: UFBA, 2004. Dissertação (Mestrado em Administração), Núcleo de Pós Graduação em Administração – NPGA, Universidade Federal da Bahia, 2004.

REZENDE, F. C. **Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994)** Dados (on line). 1997, vol. 40, nº 3 (citado 10/11/2005) Disponível na World Wide Web: <<http://www.scielo.br>>.

SANTOS, A. M. S. P. **Reforma do Estado, Descentralização e Autonomia Financeira dos Municípios**. São Paulo: Revista de Administração Mackenzie ano 4, n2, p. 155-176, 2004

SANTOS, L. C. R. **Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro**. Revista Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n.4, p. 61-67, 2003.

SILVA, V. M. **O Federalismo Fiscal Brasileiro: um estudo sobre os critérios de distribuição do FPM e QPM-ICMS para os municípios paulistas em 1990.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TCEMG. **Finanças Públicas Municipais: informações sobre prestação de contas anuais das prefeituras e câmaras municipais 2005 a 2009.** Disponível em
:<http://www.tce.mg.gov.br/receita_despesa/indexdados.htm> Acesso em: 30 out. 2010.

VESCOVI Jr., J. **Perfil da Administração Tributária em Municípios com até 30.000 habitantes: esforço fiscal e viabilidade municipal.** 98p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.