

Evolução das despesas municipais no Ceará: conjuntura e análise

Luís Abel da Silva Filho¹
Fládia Valéria Dantas dos Santos²
William Gledson e Silva³

Resumo: Objetiva-se aqui analisar as despesas municipais cearenses nos anos de 2001 e 2010, considerando grupos de entes federativos a partir da classificação presente no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estudo foi desenvolvido com base nos aspectos teóricos institucionais e nos ligados ao federalismo e descentralismos fiscais, focalizando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Metodologicamente, o artigo lançou mão de estatísticas descritivas, que possibilitaram medir o comportamento das diferentes rubricas de gastos para os distintos grupos de municípios. Finalmente, atingiram-se resultados importantes, os quais mostraram uma tendência ao aumento integral nos gastos municipais, com raras exceções, sobretudo nos municípios de grande porte, que tiveram reduzidas as despesas com pessoal entre os anos estudados, mas cujos gastos, em relação aos entes menores, cresceram entre 2001 e 2010 em todas as rubricas mensuradas.

Palavras-Chave: Descentralismo Fiscal; Despesas Municipais; Ceará.

Considerações iniciais

A discussão acerca do gasto público dos municípios brasileiros segue com fortes divergências na literatura. Por um lado, há aqueles que interpretam

1 Professor do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles, núcleo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

2 Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Bolsista do CNPq.

3 Professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

a municipalização empreendida na Constituição de 1988 como uma forma de melhor gerir as unidades de desenvolvimento local, já que a descentralização fiscal e a criação de municípios poderiam melhorar o sistema de arrecadação e despesas.

Por outras lentes, há os que defendem a municipalização como a constituição de oligarquias de poder local, com interesse de manter a espacialização das oligarquias via criação de novas unidades administrativas. E isso foi constatado no Brasil, já que se elevou sobremaneira o número de municípios criados no país pós-Constituição de 1988, sobretudo aqueles com reduzido número de habitantes.

Reforçando esse argumento, faz-se necessário postular que a literatura de natureza crítica enxerga o contexto de criação de municípios da seguinte forma: as classes dominantes buscam conservar seu poder regional, de modo que as oligarquias (burguesia local) preservem as estruturas sociais, sendo uma explicação plausível ao processo de proliferação municipal ocorrida em grande medida após o advento constitucional de 1988, na condição de um jogo político, conforme Oliveira (1981) e Gomes e Mac Dowell (1995).

Assim, a descentralização fiscal, a elevação do gasto público, o endividamento dessas esferas subnacionais, além da elevada dependência de recursos de transferência de outras instâncias de governos, foram, grosso modo, motivos para a entronização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴, com o objetivo de orientar os gastos em todas as instâncias de governos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e, portanto, disciplinar as finanças públicas sistematicamente no Brasil, além de orientar a maior capacidade de arrecadação.

Conforme a literatura, um dos principais problemas da regulamentação supracitada foi a orientação em relação às despesas com pessoal. A média de gastos dos municípios brasileiros com pessoal era significativamente inferior ao percentual de gastos por ela permitido. Isso, de maneira geral, promoveu elevação significativa das despesas dos municípios, já que era permitido pelo marco regulatório que os orientava.

Além disso, a baixa capacidade de arrecadação em muitos deles,

⁴ Trata de uma regra formal (Lei escrita), a partir do conceito de instituição proposto por North (1993).

sobretudo no nordeste brasileiro, é constatada em várias observações empíricas (Silva Filho e outros 2009; 2010; 2011). Adicionalmente, destaque-se que no Ceará, objeto central deste estudo, a baixa capacidade de arrecadação dos pequenos municípios, bem como a elevada parcela de seus gastos mostram que há distorções acentuadas entre a orientação do marco regulatório e os efetivos resultados.

Nesse sentido, justifica-se a proposição da construção deste trabalho em virtude do período selecionado, quer dizer, os anos de 2001 e 2010, correspondentes respectivamente à crise econômica vivenciada pelo Brasil em 2001, a qual se associou ao contexto global, e ao momento de recuperação experimentado pelo país em 2010, principalmente por se tratar do ano derradeiro do governo Lula, em que se revelou a tendência de gastos públicos mais pronunciados, sendo convergente com a ideia de ciclos eleitorais.

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar as despesas per capita dos municípios cearenses em 2001 e 2010. Para tanto, tomou-se como referência a classificação de tamanho dos municípios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Utilizaram-se valores per capita como forma de equiparar diferentes grandezas e assim permitir a análise.

Para atingir o objetivo proposto pelo estudo, o artigo encontra-se assim estruturado: além das considerações iniciais, a segunda seção aborda os elementos teóricos fundamentais da pesquisa; no terceiro item, desenvolvem-se os procedimentos metodológicos relevantes ao estudo; nas quarta e quinta seções são realizadas as discussões propostas pela investigação, reservando-se a última parte para as considerações finais.

1 Aspectos teóricos de finanças públicas e as restrições institucionais

Os estudos provenientes do ramo das finanças públicas no Brasil, em anos recentes, têm-se detido a discutir os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a arrecadação e despesas dos diversos entes federativos. O controle das contas públicas surge como uma das preocupações mais significativas na atualidade, já que a adequada saúde financeira governamental possibilita a existência de um quadro social, político e econômico bastante representativo.

Antes, porém, faz-se necessário contextualizar o ambiente institucional

em que se estrutura a nação brasileira, organizada em uma Federação, isto é, formada por unidades federativas que se relacionam, tanto político-administrativamente quanto através do fluxo de recursos intergovernamentais, comumente das unidades de maior amplitude para as de mais reduzida participação federativa (SILVA FILHO et al. 2011; SILVA et al. 2012).

Ressalte-se que a relação desenvolvida no Brasil, do ponto de vista da Federação, é uma estruturação descentralizada de modo fiscal. Quer dizer, as unidades de maior expressão (União) repartem com aquelas de menor representatividade (Estados, Distrito Federal e Municípios) os recursos e as competências.

Assim, o que ocorre é uma elevação na liberdade fiscal por parte dos entes estaduais e municipais e um aumento do poder decisório dessas entidades governamentais. Conforme entendem as vertentes desse contexto, as políticas a serem desenvolvidas localmente beneficiam a população nas áreas territorialmente menores, ao passo que o oposto também é encontrado na literatura, de acordo com o apresentado por Silva (2009).

Faz-se necessário salientar que a Federação brasileira é orientada institucionalmente pela Constituição Federal de 1988, a qual demarca as relações federativas do País, de modo a estabelecer as tendências político-administrativas, cujo comportamento fiscal versa no sentido do fortalecimento dos entes menores. Isto é, o Brasil é de fato uma nação descentralizada, que põe principalmente os municípios em um patamar de notável destaque, a partir das constatações de Silva (2009), Silva et al. (2011), Silva Filho et al. (2010;2011) e Silva et al. (2012).

Com efeito, o entendimento desse processo federativo na atualidade perpassa pela consideração institucional. Quer dizer, para que se possa compreender mais consistentemente a descentralização fiscal do País, torna-se indispensável evidenciar, ainda que de maneira sintética, a chamada teoria institucional, a qual permite conhecer mais adequadamente determinadas contingências das finanças públicas brasileiras.

Nesse sentido, podem-se definir instituições como regras do jogo, isto é, esse conceito procura compreender de que forma os agentes são obedientes às normas, cuja transgressão torna possível a penalização. Em outras palavras,

o poder regulatório institucional se encontra na capacidade de aplicar penas aos que se desviarem das suas determinações, conforme revelam North (1993), Toyoshima (1999), Gala (2003), Cavalcanti (2007) e Peres (2007).

Não diferente dos demais aspectos socioeconômicos, as finanças públicas, igualmente, demandam certo controle institucional, ou seja, torna-se relevante que haja um ambiente fiscal melhor administrado, com mecanismos regulatórios capazes de orientar as gestões brasileiras nas mais diversas amplitudes, desde à União aos Estados e Municípios, de acordo com os trabalhos de Luque e Silva (2004) e Silva (2009).

Nesse sentido, surge em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela foi instituída para orientar mais contundentemente as contas públicas, de modo a ordenar o padrão de gastos dentro de uma estrutura de arrecadação. Isto é, os gestores passam a ter metas de dispêndios administrados por condições viáveis de disponibilidade de recursos para tais aplicações, cujas restrições legais decorrem do desestímulo à realização de gastos mais pronunciados (sem controle), limitando o comprometimento com pessoal, restringindo as chamadas renúncias fiscais, etc, impondo penalizações aos transgressores, em concordância com Matos Filho et al. (2008), Silva et al. (2011), Silva Filho et al. (2010; 2011).

A partir do exposto, alcança-se o seguinte entendimento: a LRF, na condição de uma instituição, procura ordenar, dentre outros elementos fiscais, o comportamento da arrecadação dos entes federativos, tendo em vista a redução das renúncias fiscais, que, por sua vez, tinham no Brasil o papel de política econômica, geralmente realizada pelos estados e municípios de mais modesto desenvolvimento econômico. Isso é convergente com a literatura de cunho keynesiana, que defende essa modalidade de ação governamental, corroborando o apresentado por Araújo (2006).

Afinal de contas, a LRF emerge como uma antítese ao desequilíbrio das finanças públicas no Brasil, repercutindo favoravelmente no quadro da gestão nacional, ainda que muitas evidências teóricas e empíricas sejam postas, na tentativa de contestar essa realidade institucional mais restrita. O que se observa na literatura é, na verdade, uma presença bastante salutar da discutida regra, possibilitando através deste estudo o alcance de resultados que corroborem a

busca pelo equilíbrio ou a convergência com os princípios mais keynesianos, sendo tal aspecto uma pretensão da pesquisa em curso. Logo a seguir se apresentam os procedimentos fundantes para que se atinja esse intento.

2 Considerações metodológicas

O item que agora se inicia trata dos procedimentos metodológicos, os quais forneceram ao estudo os elementos analíticos principais para o entendimento da proposição, de modo que foi possível alcançar os objetivos da pesquisa através dos passos aqui descritos, tanto no que toca à escolha das variáveis, quanto ao que diz respeito à adoção das ferramentas utilizadas no exame.

Ressalte-se que o artigo tratou de uma investigação exploratória, tendo como pilares a revisão bibliográfica, a consideração de documentos e os aspectos estatísticos descritivos. Logo, a pesquisa, ao levar em conta os elementos antes citados, permitiu evidenciar aspectos convergentes ao esperado no trabalho, viabilizando uma comparação intertemporal para municípios cearenses entre os anos de 2001 e 2010, no campo das despesas.

Com efeito, Silva Filho et al. (2010) estudaram as finanças públicas do Ceará; contudo deram ênfase às receitas, justificando-se a opção pelo espaço antes referido em virtude de agora ser pretensão analisar os gastos, tomando-se como referência um ano imerso em crise de proporções globais (2001), confrontando-se a outro momento de recuperação econômica e de encerramento do ciclo eleitoral em 2010.

Assim, selecionaram-se algumas rubricas de dispêndios municipais para que fosse possível evidenciar o desempenho de diferentes tipos de gastos de municípios, a saber: despesas com pessoal, legislativo, bem como as rubricas de natureza social, a exemplo dos dispêndios com educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, além da assistência social e previdência.

A operacionalização dessas variáveis foi realizada por meio de estatísticas descritivas, isto é, tomou-se a média municipal cearense nos anos considerados na pesquisa, de maneira que se tornou possível confrontar diferentes períodos, podendo-se evidenciar tendências quanto ao desempenho nos distintos tipos de gastos.

Entretanto, fez-se necessário trabalhar com as variáveis antes mencionadas em sua condição per capita, considerando-se a classificação populacional dos municípios do Ceará desenvolvida pelo IBGE, selecionando as despesas por grupos municipais até 10.000, mais de 10.000 e até 20.000 habitantes; mais de 20.000 e até 50.000; mais de 50.000 e até 100.000; mais de 100.000 a até 500.000 habitantes; e acima de 500.000 habitantes.

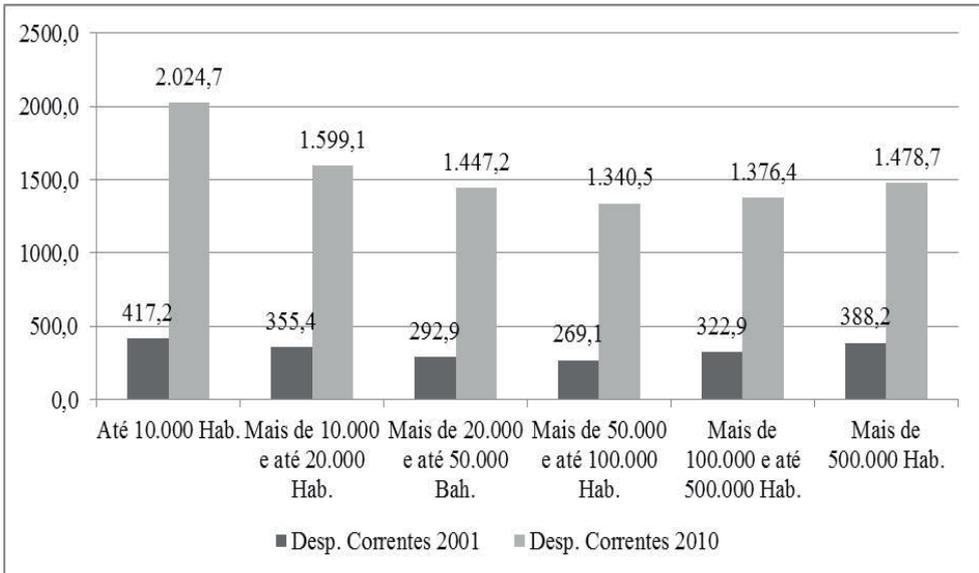
A finalidade desta estratégia metodológica é reduzir as disparidades entre os entes municipais, proporcionando um modo comparativo capaz de fornecer evidências mais consistentes do ponto de vista analítico, a exemplo do estudo de Silva Filho et al. (2011).

Portanto, os resultados esperados foram alcançados levando-se em conta o já exposto, de modo que na sequência estão apresentados os achados no estudo, dando os contornos analíticos propostos por ocasião da investigação em andamento.

3 Despesas municipais no Ceará – 2001/2010

No que se refere às despesas correntes, per capita, para o estado do Ceará, conforme o tamanho dos municípios, os dados do gráfico 1 mostram que os municípios de menor porte são responsáveis pela maior despesa. Vê-se ainda que essas despesas se elevaram substancialmente quando se compara o ano de 2001 com o de 2010. Para os intervalos estabelecidos nos municípios de mais de 10.000 e até 100.000 habitantes, tem-se redução constante das despesas per capita.

Gráfico 1: Despesas Correntes por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará- 2001-2010



Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

Os municípios com população entre 100.000 e até 500.000, bem como aqueles com mais de 500.000 habitantes, as despesas se elevaram quando se considera a classificação anterior. Foi, porém, uma elevação substancialmente inferior à daqueles municípios de menor porte. Isso relativamente corrobora o exposto por Gomes e Mac Dowell (1995), segundo os quais os pequenos municípios são os que mais apresentam dispêndios e se beneficiam da transferência de recursos daqueles que mais arrecadam.

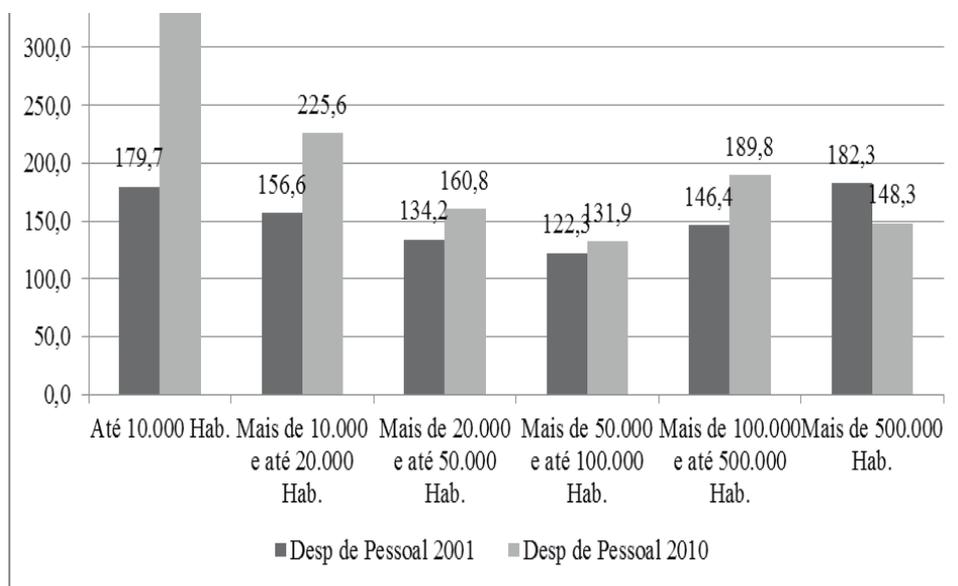
Interpretando Menezes (2006), tem-se que essas rubricas (denominadas rígidas) são de difíceis cortes pelo fato de se referirem predominantemente a gastos com pessoal, previdência, assistência e bens de consumo. Nesse sentido, elas podem ser definidas como de processo contínuo. A elevação delas, sobretudo em municípios muito pequenos, depende sobremaneira do nível de atividade econômica nacional. Em caso de recessão, são esses pequenos municípios os mais afetados pela redução no repasse de recursos que implicam diretamente cortes forçados de despesas ou endividamento da

esfera municipal.

No que se refere às despesas municipais no Ceará, segundo a rubrica selecionada para esse estudo, os dados do gráfico 02 assinalam elevação significativa dos gastos com pessoal em todos os municípios, com exceção apenas daqueles com mais de 500.000 habitantes, que tiveram redução nominal quando comparado o primeiro com o último ano. Para o ano de 2001, o maior gasto com a variável despesa com pessoal está para o grupo acima de 500.000 habitantes (R\$ 182,3), seguido do grupo de até 10.000 habitantes (R\$ 179,7).

Os resultados plotados no gráfico ratificam a maior capacidade de gastos per capita nos menores municípios, exatamente aqueles que arrecadam pouco ou quase nada. Com isso, as transferências dos maiores para os menores beneficiam, como nos casos expostos, quantidade significativa de grupos oligárquicos que se apoiaram na descentralização fiscal instituída pela Constituição de 1988 para apoderar-se da municipalização de vilarejos e unidades extremamente dependentes de transferências intergovernamentais.

Gráfico 2: Despesas com pessoal por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará- 2001-2010



Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

Quando se observa o ano de 2010, vê-se que o maior destaque está para o município do grupo de até 10.000 habitantes, o qual elevou seu gasto para R\$ 399,9, com uma variação de 223,32%. Em seguida, vem o grupo de mais de 10.000 a 20.000 e de mais de 100.000 até 500.000 habitantes, os quais elevaram os seus gastos para R\$ 225,6 e R\$ 189,8, com variações de 144,06% e 129,64%, respectivamente. Isso, portanto, ratifica a hipótese já defendida na literatura de que a maior despesa per capita ocorre principalmente nos pequenos municípios.

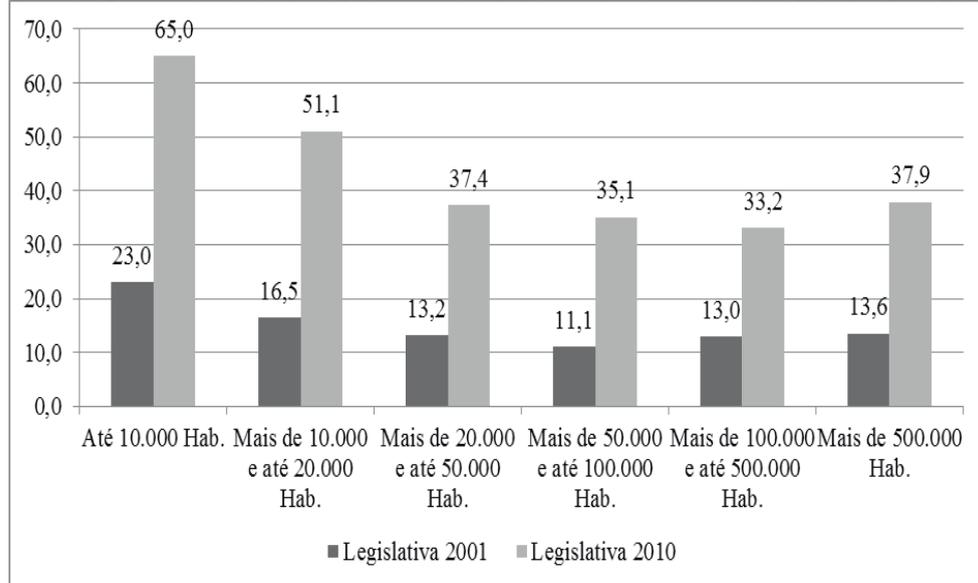
As elevações das despesas com pessoal no ano de 2010 são explicadas pelo fato de que, nesse ano, os possíveis efeitos da LRF não ocorreram como esperado, ou melhor, elevaram-se sobremaneira, já que a própria LRF permitiu elevação dos gastos em até 60,0% da receita corrente líquida. Giuberti (2005) ressalta que a lei impôs limites rígidos aos gastos com pessoal (principal item de despesa corrente), porém os gastos com esta rubrica eram sobremaneira inferiores ao estabelecido, em média, antes da lei, e isso elevou generalizadamente os gastos com pessoal.

O autor ressalta que esse item como prioritário não foi adequado para os municípios, assim como o foi para os Estados, explicando-se então os elevados gastos. Menezes (2006) acrescenta que as razões para o aumento das despesas com pessoal estão relacionadas com os aumentos de salários, aposentadorias e outros fatores trabalhistas.

O gráfico 3 mostra a evolução do gasto para o item de despesas com Legislativo. Conforme a análise, o grupo de até 10.000 habitantes se destaca ao apresentar o maior gasto com essa variável para os dois anos, o qual correspondia ao valor de R\$ 23,0 no ano de 2001, chegando a atingir R\$ 65,0 no ano de 2010 (crescimento de 282,61%). O segundo maior gasto corresponde ao grupo mais de 10.000 a 20.000 habitantes, com o valor de R\$ 16,5 em 2001 e R\$ 51,1 em 2010, com variação de 309,69%. Essas evidências se tornam suficientes para se inferir a maior capacidade de gastos per capita com essa rubrica exatamente em unidades municipais com pouco ou nenhum dinamismo. Ou seja, aqueles com a menor capacidade de arrecadação e

mais dependentes de transferências intergovernamentais da União e Estados são os que mais gastam com o legislativo. Os menores gastos per capita se materializam nos municípios mais populosos.

Gráfico 3: Despesas com legislativo por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará- 2001-2010



Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

Gomes e Mac Dowell (2000) também constataram em seu estudo os fortes gastos com o Legislativo para os municípios com populações menores (em especial os micromunicípios). Os autores alertam que os recursos tributários mobilizados pelas três esferas do governo estão sendo fortemente utilizados para o pagamento de vereadores, prefeitos e burocratas em geral, e, assim, sobra menos recurso disponível para financiar serviços públicos e investimentos do governo.

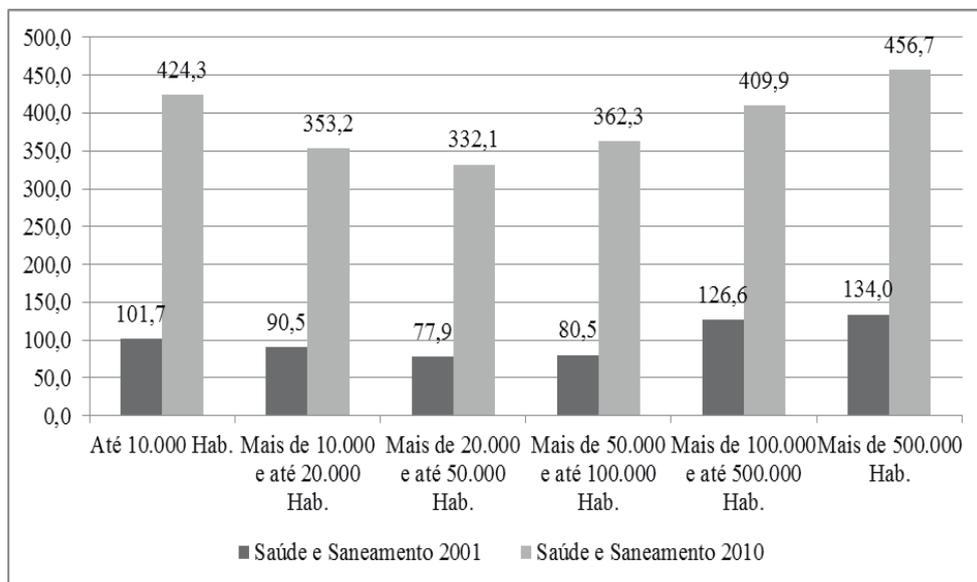
Menezes (2006) acrescenta que esse tipo de despesa é da preferência dos administradores municipais, o que reduz os recursos disponíveis para gastos com infraestrutura, item esse tido como ferramenta de política fiscal.

4 Gastos sociais nos municípios cearenses – 2001/2010

As variáveis analisadas a seguir representam a despesa com o social, como: educação e cultura; habitação e urbanismo; saúde e saneamento; e assistência e previdência. Constituem variáveis de importante função social. De acordo com Menezes (2006), esses tipos de despesas dificilmente se cortam, pelo fato de possuírem receitas vinculadas, como é o caso da educação, cuja receita está ligada ao FUNDEF, o da saúde, com relação ao SUS, etc. Além disso, são variáveis que corroboram o desenvolvimento econômico dessas esferas de governo, inclusive pela melhoria de indicadores de elevada importância para qualificar o desenvolvimento.

De acordo com a análise do gráfico 4, para o ano de 2001, o maior gasto com o item saúde e saneamento pertence ao grupo de mais de 500.000 habitantes, correspondente a R\$ 134,0. O segundo maior gasto está para os municípios do grupo de mais de 100.000 até 500.000 habitantes, com o valor de R\$ 126,6. De início, esses resultados revelam que os pequenos municípios lideram gastos per capita para manutenção da máquina municipal. No caso dos gastos com variáveis sociais, eles se distanciam dos demais grupos.

Gráfico 4: Despesas com saúde e saneamento por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará-2001-2010



Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

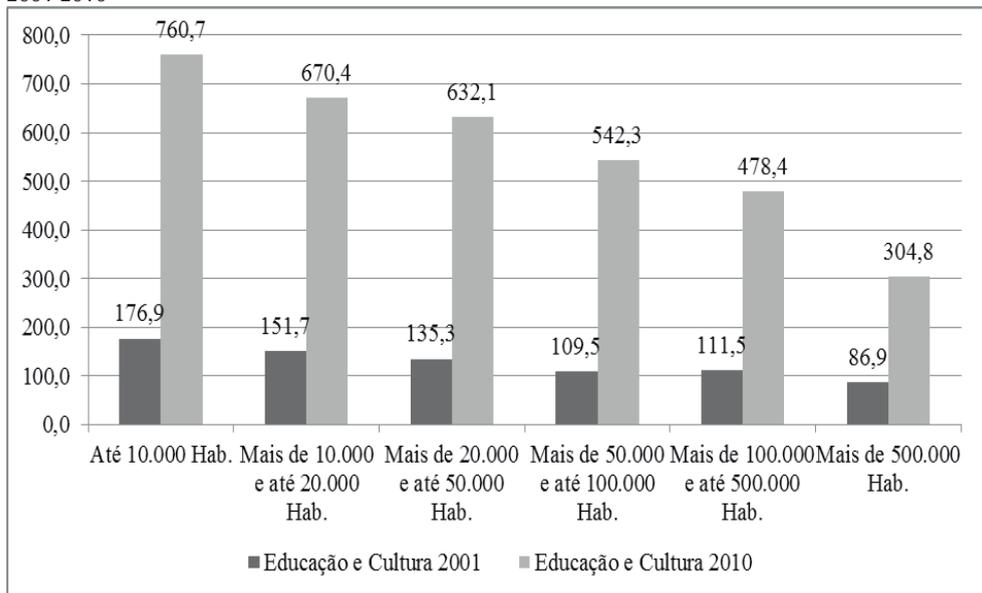
No ano de 2010 elevam-se substancialmente os gastos per capita em todos os grupos de municípios. No entanto, é pertinente destacar que os municípios com mais de 500.000 habitantes lideram os gastos per capita com essa rubrica. Além deles, cresce consideravelmente a despesa per capita dos municípios com até 10.000 habitantes. Com essa variável, a distribuição se tornou, em 2010, parcialmente resultante de políticas de gestão, não se constatando nenhuma diferença acentuada que marque orientação ostensiva de gastos.

Observa-se que o maior gasto nos dois anos em análise pertence ao grupo de mais de 500.000 habitantes, mas que também o grupo de até 10.0000, mesmo com menores números de habitantes, obteve um gasto elevado. Gastos com essa rubrica são considerados essenciais, sobretudo quando se esperam indicadores de desenvolvimento mais elevados nessas esferas de menor dimensão.

Os dados do gráfico 5, referem-se aos gastos, por grupos de municípios, com a educação e cultura. Com essa variável, tem-se no ano de 2001 o maior

gasto pertencente ao grupo de municípios com até 10.000 habitantes (R\$ 176,9), seguido do grupo de mais de 10.000 a 20.000 (R\$ 151,7). Com essa rubrica, ocorre que, à medida que os municípios seguem a classificação por tamanho, os maiores reduzem, em termos per capita, seu gasto em relação ao grupo de tamanho anterior. Nesse processo, os menores municípios são os que mais gastam. A questão de imediato observada é o elevado gasto dos municípios de pequeno porte nesse item de despesa, e o desempenho de todos os grupos ao superar os gastos do megamunicípio (Fortaleza).

Gráfico 5: Despesas com educação e cultura por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará-2001-2010



Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

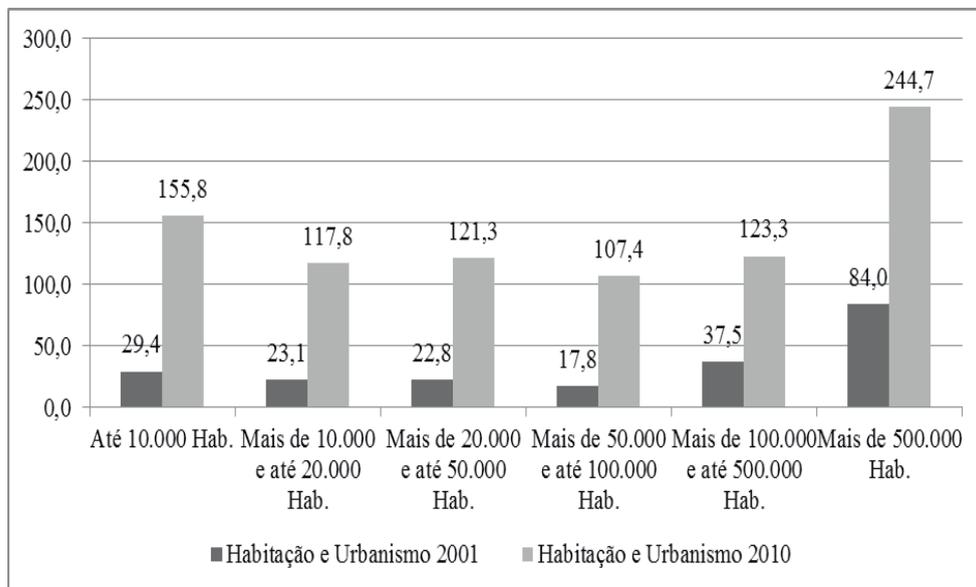
No ano de 2010, os valores dos gastos com educação e cultura por habitante sofrem fortes variações positivas. Todos os grupos de municípios elevaram sobremaneira os gastos com essa rubrica quando se compara

o primeiro com o último ano analisado. O grupo de até 10.000 habitantes aumenta o seu gasto consideravelmente para R\$ 760,7, com variação de 430,01%. O grupo de mais de 10.000 a 20.000 segue dinâmica semelhante e registra R\$ 670,4, correspondentes a uma variação de 441,92%. Além desses enfatizados na descrição, pode ser conferida dinâmica semelhante em todos os grupos plotados no gráfico.

Em linhas gerais, observa-se que os maiores gastos correspondem aos municípios que possuem os menores números de habitantes; logo, são eles os que gastam mais por habitantes com esse item de despesa. Nesse sentido, à proporção que os municípios elevam os seus portes, a despesa com essa variável decresce, e assim o grupo de mais de 500.000 habitantes conclui com o menor gasto per capita para esse item de despesa. O que se deve levar em consideração é que são os grandes municípios responsáveis pela maior parcela de arrecadação de tributos e são eles beneficiados com as menores participações relativas em variáveis de cunho social, mesmo sabendo-se que, no mais das vezes, necessitam de maiores gastos.

De acordo com o gráfico 06, o destaque de gastos por habitante com habitação e urbanismo pertence ao grupo de mais de 500.000 habitantes; o resultado vale tanto para o ano de 2001, quanto para o de 2010. No primeiro ano, o grupo apresenta o gasto de R\$ 84,0; no segundo, o gasto se eleva para R\$ 244,7, o que representa uma variação de 291,3%.

Gráfico 6: Despesas com habitação e urbanismo por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará-



2001-2010

Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

No ano de 2001, o segundo maior gasto pertence ao grupo de mais de 100.000 a 500.000, (R\$ 37,5), seguido do grupo de até 10.000, (R\$ 29,4). No ano de 2010, o segundo maior gasto passa a pertencer ao grupo de até 10.000 habitantes, com o valor de R\$ 155,8 (variação de 529,93%); o terceiro, ao grupo de mais de 100.000 a 500.000 (R\$ 123,3) (variação de 328,8%). Esses resultados confirmaram que, mesmo quando a variável tem maior necessidade de dispêndio nos municípios de grande porte, diante da necessidade maior de gastos com esse tipo de rubrica, os municípios de pequeno porte ainda mostram elevados gastos.

Menezes (2006) interpreta que as despesas com habitação e urbanismo são justificáveis nos municípios mais populosos, porque alguns serviços são necessários prover à população, sendo eles incomuns para municípios pequenos. O autor ainda acrescenta que a justificativa para o elevado gasto também está relacionado com o endividamento facilitado para os municípios

grandes. Porém, no caso do Ceará, os municípios de pequeno porte também declaram elevados gastos com essa rubrica.

O gráfico 07 contém a evolução das despesas per capita com o item assistência e previdência. Conforme a análise para o ano de 2001, o maior gasto pertence ao grupo de mais de 500.000 habitantes (R\$ 48,1); em segundo lugar, o destaque com esse item de despesa está para o grupo de até 10.000, (R\$ 32,1). Seguem-se os valores do maior para o menor, a saber: o grupo de mais de 10.000 até 20.000; o de acima de 20.000 até 50.000; e o grupo mais de 100.000 até 500.000, com respectivamente os seguintes valores: R\$ 24,9; R\$ 21,4; R\$ 19,4; e R\$ 11,7.

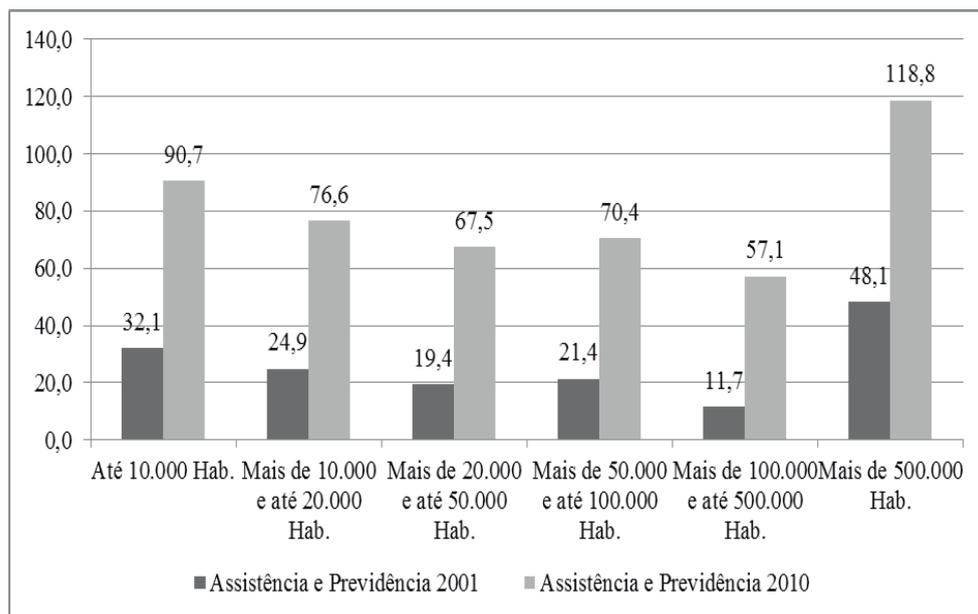


Gráfico 7: Despesas assistência e previdência por habitante segundo o tamanho dos municípios do Ceará-2001-2010

Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da STN (2001-2011)

Em 2010, a ordem dos gastos segue a mesma do ano de 2001, porém todos os grupos apresentaram fortes elevações nos valores de despesas para

o item em análise. O maior gasto pertence ao grupo de mais de 500.000 habitantes, apresentando despesa R\$ 118,8, o que corresponde a uma variação de 246,98%. Seguem-se a ele os seguintes grupos: de até 10.000, com o valor de R\$ 90,7 (variação de 282,55%); de mais de 10.000 a 20.000; de mais de 50.000 até 100.000; de acima de 20.000 a 50.000; e o de mais de 100.000 até 500.000. As despesas respectivas a eles foram (em reais): 76,6; 70,4; 67,5 e 57,1; o que corresponde a variações de 307,63%; 328,97%; 347,93% e 488,03%.

Considerações finais

O artigo teve como objetivo analisar o gasto público nos municípios do Ceará segundo a classificação do tamanho dos municípios aqui instituída. Os principais resultados mostram que se elevaram os gastos, nominalmente, em todas as rubricas e em todos os grupos de municípios quando se compara o ano de 2001 com o de 2010. A única exceção ficou por conta das despesas com pessoal nos municípios com mais de 500.000 habitantes.

Os registros mostraram ainda as elevadas despesas per capita em todas as rubricas dos municípios de população inferior a 10.000 habitantes. Esses resultados encontrados no Ceará ratificam avaliações empíricas feitas para todo o Brasil. Além disso, confirma a tese de que os municípios menores são os que mais gastam, mesmo sendo eles quase que totalmente dependentes de recursos de transferências intergovernamentais.

Isso permite observar que a municipalização, de certa forma incentivada pela Constituição de 1988, logrou resultados positivos para aquelas unidades de menor dinamismo econômico, já que elas não mantêm esforços fiscais e se beneficiam do que é arrecadado pelas unidades de maior dinamismo e que implementam maiores esforços no processo de arrecadação.

Além disso, faz-se pertinente destacar que, nas variáveis selecionadas, em apenas três (saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e, assistência e previdência) os municípios com até 10.000 habitantes não apresentaram os mais elevados gastos per capita. Adicionalmente, observou-se que a grande maioria delas esses municípios ainda apresentavam as maiores variações percentuais entre o primeiro e o último ano.

Destarte, torna-se evidente que os efeitos da LRF nas despesas municipais podem ser efetivamente contestados, já que beneficiaram sobremaneira as unidades menores, que, no mais das vezes, são incapazes de arrecadar o suficiente para manter as rubricas pelas quais são responsáveis. Com isso, oneram o peso para os municípios que mais arrecadam e promovem uma transferência de recursos dos maiores para os menores, sem efetivamente estabelecer e acompanhar critérios de arrecadação a eles estabelecidos.

Após toda essa discussão, reconhecem-se limites importantes para a pesquisa, notadamente no que toca ao burilamento dos dados. Assim, sugere-se, com relação a trabalhos futuros, a adoção de instrumentos econométricos mais condizentes, ou mesmo técnicas de estatísticas multivariadas, enfim, o uso de mapas capazes de decifrar enigmas tão contundentes como o que se evidencia nas finanças públicas municipais.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, H. V. de. Análise Comparativa do Gasto Social Brasileiro por Índices de Retornos Tributários. **IX Prêmio do Tesouro Nacional**, 2006.

CAVALCANTI, C. M. **Análise Metodológica da Economia Institucional**. Niterói, 2007. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia.

GALA, P. **A teoria Institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política vol. 23 nº2. 2003.

GIUBERTI, A. C.. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação Mestrado em Economia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2005

LUQUE, C. A; SILVA, V. M. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas do Governo à Brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 24, nº3 (95), 2004.

GOMES G. M.; MAC DOWELL M. C. **Os Elos Frágeis da Descentralização:**

Observações Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros. 1995.

MATOS FILHO, J.; SILVA, W. G.; VIANA, F. C. **Caráter Institucional da LRF Para os Municípios do RN, BA, PI: Um Estudo Comparativo do Desempenho das Finanças Públicas Desses Entes Federativos, no Período 2000/2005. IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: 22-24 out, 2008.

MENEZES, R. T. de. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004).** Dissertação Mestrado em Economia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

NORTH, D. C. **Insittuciones, cambio institucional y desempeno econômico.** México: Fondo de cultura Económica. 1993.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma religião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.

PERES, U. D. **Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público.** Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EESP/FGV. 2007.

SILVA FILHO L. A., SILVA, W. G., SILVA, A. O. F. E., SILVA Y. C. L. Considerações sobre receitas municipais em estados do Nordeste: comparação entre Bahia, Ceará e Piauí – 2007. **Revista Econômica do Nordeste.** , v.42, p.409 - 424, 2011.

SILVA FILHO, L. A; QUEIROZ, S. N; SILVA, W. G. SILVA, A. O. F. **Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência? Revista Controle, Nº 1, vol. VIII setembro de 2010.**

SILVA, W. G. **Finanças públicas na nova ordem constitucional brasileira: uma**

análise comportamental dos municípios potiguares nos anos antecedentes e posteriores a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Dissertação de Mestrado em Economia**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

SILVA, W. G.; SILVA, S. C.; DA.; FIGUEIREDO, J. DE S. Comportamento dos municípios distribuídos por mesorregiões potiguares: uma relação entre a diferenciação regional e a capacidade alocativa no ano de 2008. Encontro em Economia e Desenvolvimento do Agreste de Pernambuco - ENEDAP. **Anais...** Caruaru, 2011.

TOYOSHIMA, S. H. **Instituições e Desenvolvimento Econômico – Uma análise crítica das idéias de Douglas North**. Departamento de economia. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1999.