

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**DÉFICIT PÚBLICO:
UMA AVALIAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
E DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL - 1995/2000**

ADRIANE MARIA SILOCCHI

**Porto Alegre
2002**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

DÉFICIT PÚBLICO:
UMA AVALIAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
E DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL - 1995/2000

Autora: Adriane Maria Silocchi
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Savino Portugal

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial de obtenção do Grau de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, dentro do Mestrado Interinstitucional UFRGS/UCS.

Porto Alegre

2002

DEDICATÓRIA

À família que eu escolhi, pelo incentivo, compreensão, e força necessária para superar as dificuldades encontradas durante esta caminhada.

Obrigada.

AGRADECIMENTOS

Expresso os meus agradecimentos a todas as pessoas que direta e indiretamente colaboraram para a realização desta dissertação. A todos que de alguma forma influenciaram, ao professor Doutor Marcelo Savino Portugal, orientador deste trabalho, apontando erros e omissões, com atenção especial nas horas em que mais precisei. Ao Tribunal de Contas do Estado, pela contribuição e apontamentos de grande valia. Aos funcionários da Secretaria da Fazenda de Caxias do Sul, que não pouparam esforços.

Muito Obrigada.

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	VII
LISTA DE TABELAS	VIII
LISTA DE SIGLAS	X
RESUMO	XII
ABSTRACT	XIII
INTRODUÇÃO	01
1 SITUAÇÃO ECONÔMICA DO RIO GRANDE DO SUL E CAXIAS DO SUL	04
1.1 O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	04
1.1.1 Crescimento e desenvolvimento econômico.....	04
1.1.2 Desempenho industrial.....	08
1.1.3 Estrutura agropecuária.....	11
1.1.4 Setor de serviços.....	13
1.1.5 Geração de empregos.....	15
1.1.6 Setor externo.....	17
1.2 O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.....	22
1.2.1 Desempenho econômico.....	22
1.2.2 Estrutura econômica.....	23
1.2.3 Características da produção.....	24
2 O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	30
2.1 A POLÍTICA ECONÔMICA E O COMBATE A INFLAÇÃO.....	30
2.1.1 Conceitos fundamentais.....	30

2.1.2	Tipologia das inflações.....	31
2.1.3	Causas da inflação e as explicações teóricas.....	31
2.1.4	A política de estabilização do Plano Real.....	33
2.2	O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	40
2.2.1	Aspectos teóricos e conceituais do setor público.....	41
2.2.2	Avaliação do desempenho do Setor Público.....	45
2.2.3	O setor público e a estabilização.....	52
2.2.4	Investimentos e setor público.....	55
3	FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	59
3.1	O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS CONFLITOS ALOCATIVOS.....	59
3.2	AS RECEITAS DO ESTADO DO RS.....	60
3.2.1	Evolução das Receitas.....	62
3.3	AS DESPESAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	67
3.3.1	Evolução das Despesas.....	67
3.4	A DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.	74
3.4.1	Refinanciamento da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul.....	77
3.5	RESULTADO DA DESPESA E RECEITA REALIZADA.....	80
3.6	ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL.....	81
3.6.1	Segurança Pública.....	81
3.6.2	Educação e Cultura.....	82
3.6.3	Saúde e Saneamento.....	84
3.6.4	Transporte.....	86
4	FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.....	88
4.1	EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.....	88
4.2	EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.....	92
4.3	RESULTADO DA DESPESA E RECEITA REALIZADA.....	95
4.4	A DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.....	97
4.5	ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	99

4.5.1	Segurança Pública.....	101
4.5.2	Educação e Cultura.....	101
4.5.3	Saúde e Saneamento.....	104
4.5.4	Transporte.....	106
4.5.5	Habitação e Urbanismo.....	107
CONCLUSÃO.....		109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 - Participação percentual do PIB do Rio Grande do Sul no PIB do Brasil - 1995-2000.....	07
Gráfico 3.1 - Evolução da arrecadação do ICMS no RS –1995-2000.....	63
Gráfico 3.2 - Evolução do ICMS e do PIB do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	64
Gráfico 4.1 - Arrecadação do ISSQN e IPTU de 1995-2000.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto real do Brasil e do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	06
Tabela 1.2 - Taxa anual de crescimento da indústria do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	08
Tabela 1.3 - Taxa anual de crescimento da agropecuária do Rio Grande do Sul- 1995-2000.....	11
Tabela 1.4 - Taxa anual de crescimento do setor de serviços do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	14
Tabela 1.5 - Exportações anuais do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	18
Tabela 1.6 - Principais produtos de Exportação do Rio Grande do Sul –1995-2000...	19
Tabela 1.7 - Importações anuais do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	20
Tabela 1.8 - Balança Comercial do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	21
Tabela 1.9 - Produto Interno Bruto de Caxias do Sul e participação no PIB do RS - 1995-2000.....	22
Tabela 1.10 - Taxa anual de crescimento real das vendas dos setores industriais e da indústria de Caxias do Sul - 1995-2000.....	25
Tabela 1.11 - Destino das vendas da indústria caxiense - 1995-2000.....	27
Tabela 1.12 - Postos de trabalho em Caxias do Sul - 1995-2000.....	29
Tabela 2.1 - Índices de preços brasileiros- 1995-2000.....	36
Tabela 2.2 - Carga Tributária Brasileira (proporção do PIB) – 1995-2000.....	42
Tabela 2.3 - Arrecadação da Receita Administrada pela SRF – 1995 – 2000.....	44
Tabela 2.4 - Receita e despesa primária bruta do Governo Central – 1995-2000.....	49
Tabela 2.5 - Déficit do Setor Público Consolidado – 1995-2000.....	50

Tabela 2.6 - Dívida Líquida do Setor Público - 1995-2000.....	54
Tabela 3.1 - Receitas Correntes e de Capital do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	62
Tabela 3.2 - Evolução das Operações de Crédito e Transferências de Capital - 1995-2000.....	65
Tabela 3.3 - Evolução das Receitas Efetivas do Rio Grande do Sul- 1995-2000.....	66
Tabela 3.4 - Despesas Correntes e de Capital do Rio Grande do Sul – 1995-2000.....	68
Tabela 3.5 - Despesa com pessoal Ativo e Inativo do Rio Grande do Sul - 1995-2000.....	70
Tabela 3.6 - Transferências para Municípios e Encargos da Dívida Interna do RS - 1995-2000.....	71
Tabela 3.7 - Investimentos e Inversões da Administração Direta do RS - 1995-2000.....	73
Tabela 3.8 - Total da Dívida Pública Consolidada da Administração Direta - 1995-2000.....	76
Tabela 3.9 - Resultado Orçamentário da Administração Direta do Estado do RS - 1995-2000.....	80
Tabela 3.10 - Participação na Despesa Realizada da Função Segurança Pública - 1995-2000.....	82
Tabela 3.11 - Participação na Despesa Realizada da Função Educação e Cultura - 1995-2000.....	84
Tabela 3.12 - Participação na Despesa Realizada da Função Saúde e Saneamento - 1995-1999.....	87
Tabela 3.13 - Participação na Despesa Realizada da Função Transporte - 1995-2000.....	89
Tabela 4.1 - Receita do Município de Caxias do Sul – 1995-2000.....	91
Tabela 4.2 - Despesa do Município de Caxias do Sul – 1995-2000.....	95
Tabela 4.3 - Resultado Orçamentário da Administração Direta do município de Caxias do Sul – 1995-2000.....	97
Tabela 4.4 - Total da Dívida Consolidada da Administração Direta - 1995-2000.....	100
Tabela 4.5 - Participação na Despesa Realizada das principais Funções da Administração Direta do município de Caxias do Sul - 1995-2000.....	102

LISTA DE SIGLAS

BACEN – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

DEE/DRPE – Divisão de Estudos Econômico-Tributários do Departamento da Receita
Pública Estadual

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação do Estados

FSE – Fundo Social de Emergência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPAM – Instituto de Previdência e Assistência Municipal

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IR – Imposto de Renda

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos

NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público

NUTEP – Núcleo de Estudos e Tecnologia em Gestão Pública

PDV – Programa de Demissão Voluntária

PIB – Produto Interno Bruto

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

RTL – Receita Total Líquida

SRF – Secretaria da Receita Federal

TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

URV – Unidade Real de Valor

RESUMO

O tema desta dissertação teve origem com a constatação da precária situação financeira dos estados e municípios brasileiros e da crescente necessidade de obtenção de recursos e redução de gastos para combater os constantes déficits. Este trabalho tratará da administração do déficit público do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Caxias do Sul na segunda metade da década de 90. Na operacionalização dos dados desenvolveu-se primeiramente um panorama do desempenho da economia gaúcha e de Caxias do Sul, destacando as principais transformações ocorridas no âmbito de suas variáveis econômicas mais representativas. Apresenta em seguida uma abordagem conjuntural da economia brasileira, considerando os fatores históricos e políticos, passando num segundo momento, a análise do desempenho do setor público brasileiro durante a fase de estabilização que caracteriza esse período. Finalmente, torna-se importante conhecer a evolução das contas públicas tanto do RS como de Caxias do Sul, bem como, a utilização dos recursos nessas esferas de governo. O estudo constata que a busca do equilíbrio na alocação do dinheiro público e o caminho correto para a estabilidade econômica passou pela necessidade de um ajuste fiscal no longo prazo.

Palavras-chaves: déficit público, finanças públicas, crescimento econômico.

ABSTRACT

The present study was designed to check the poor financial situation of Brazil's states and counties and the growing need to find substantial resources to pair income and public financial shortage. This paper shows the Rio Grande do Sul State – RS – and Caxias do Sul town's public financial shortage on the late 90's. The data collected focus, firstly, the southern economy performance, mainly in Caxias do Sul, showing the major changes which occurred on the main economical fields. Secondly, we approached the Brazilian economy development, based on historical and political facts, through the analysis of the public economy performance during a period of time which was considered stable. Finally we present the evolution of the public accounts either in RS and in Caxias do Sul, as well as their usage by the government representatives. The study shows that the balance between public revenue and economical adjustment was the best way to set up equalize the matter in the long run.

Keywords: public shortage, public finances, economical development.

INTRODUÇÃO

Poucos temas concentram tanto a atenção dos economistas como as finanças públicas do Brasil. Experiências acumuladas de graves e crescentes dificuldades financeiras nos últimos 30 anos, fez com que se formasse um consenso relativamente amplo, o qual abarcou economistas das mais diferentes tendências teóricas e ideológicas quanto a importância do problema do déficit público e do seu financiamento, para o entendimento e superação da crise econômica.

A necessidade de objetivos governamentais claramente definidos é condição essencial para governos planejarem suas funções administrativas de gerência, avaliação e controle. Esforços foram realizados no sentido da modernização orçamentária no Brasil sob forma de reorganização econômica-financeira e administrativa em todas as esferas de governo. A reestruturação do setor público deve ser uma das prioridades para tornar o Estado competitivo.

Na atual conjuntura e as mudanças por que passa a economia, o Estado se tornou um agente econômico preponderante no atendimento das necessidades individuais e coletivas. As finanças públicas converteram-se na economia política da atualidade, considerando que a maior parcela das decisões econômicas é concebida no âmbito da política, enquanto seus efeitos ocorrem no âmbito econômico.

Dessa forma, desenha-se a importância das finanças públicas no que tange ao comportamento econômico do governo, no propósito de obter e aplicar recursos para que possa prestar os serviços de interesse geral que lhe são atribuídos.

Há uma convergência de pensamento em torno dos principais problemas que constroem as finanças públicas estadual e municipal. A tentativa de avaliar o resultado das diferentes políticas empregadas nas administrações, tanto do Estado do Rio Grande do Sul, bem como do Município de Caixas do Sul, objetiva apresentar as principais medidas adotadas com a finalidade de remover os estrangulamentos existentes.

O objetivo geral do trabalho apresentado, é demonstrar a evolução das contas públicas do Estado e do Município, bem como, da utilização dos recursos da administração direta do estado do Rio Grande do Sul e do município de Caxias do Sul através do desempenho das receitas e despesas, como fator relevante para clarificar a dinâmica da evolução do déficit público e de crescimento econômico.

Para tanto, pretende-se analisar o déficit público do Estadual e Municipal durante o período de 1995 a 2000. Delimitamos a análise durante a segunda metade da década de 90 a fim de possibilitar o estudo dos efeitos gerados pela estabilidade apresentada após o Plano Real, que propiciou uma nova etapa no desenvolvimento econômico e social, pela transição dos governos Federal, Estadual e Municipal e, pela alteração na política cambial, constituídos como o ponto de partida para a análise das finanças públicas do Rio Grande do Sul e Caxias do Sul.

O trabalho se divide em quatro capítulos. No primeiro, dividido em dois subtítulos, iniciamos uma análise da expansão das atividades econômicas do estado do Rio Grande do Sul, onde são abordados o crescimento econômico, industrial e, agropecuário, a geração de empregos e o setor externo. Em seguida, trataremos das características sócio-econômicas do município de Caxias do Sul, através da análise das principais transformações ocorridas quanto a estrutura e o desempenho econômico.

O segundo capítulo é dividido em duas partes. Na primeira, contextualizamos a política econômica brasileira e o combate a inflação, e na segunda analisamos o setor público brasileiro, iniciando com a abordagem do enfoque teórico, passando para a avaliação de seu desempenho e articulação com a estabilidade econômica do período na promoção de investimentos.

O terceiro capítulo, sintetiza, a princípio, a evolução das receitas e despesas da administração direta do governo do RS, o resultado do Estado e, o nível de endividamento. Na seqüência, apresentamos a composição da utilização dos recursos por funções econômicas, destacando as áreas em que se concentraram a maior parte dos dispêndios.

O quarto capítulo, apresenta os resultados da administração direta do município de Caxias do Sul, paralelamente ao estudo do Estado, apontando a composição e a utilização das receitas e, em especial, das despesas na execução de suas atividades, quer seja na realização de investimentos ou, na prestação de serviços à sociedade.

O estudo se propõe, de forma bastante simples, fazer uma análise das diferentes formas de condução das administrações públicas, apontando o que melhorou ou piorou, onde

se concentraram os gastos e as receitas, afim de contribuir para as condições de interpretação dos resultados realizados por estas duas esferas de governo.

1. SITUAÇÃO ECONÔMICA DO RIO GRANDE DO SUL E CAXIAS DO SUL

Esse capítulo apresenta um estudo da situação econômica do estado do Rio Grande do Sul e do município de Caxias do Sul. No caso do Rio Grande do Sul, faremos uma análise do desempenho da economia gaúcha no que diz respeito ao crescimento econômico, indústria, agropecuária, geração de emprego e setor externo e de serviços, na segunda metade da década de 90, dentro de um cenário de transição de governos. No caso de Caxias do Sul, faremos inferências sobre as transformações ocorridas no município, através da expansão de suas atividades neste período.

1.1 O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Num primeiro momento utilizaremos as principais variáveis econômicas gaúchas, como sinalizadoras, para uma posterior avaliação do desempenho das finanças públicas do Estado.

Esse estudo situa-se entre dois momentos da política econômica. O primeiro, que antecede imediatamente a segunda metade da década de 90, o Plano Real, juntamente com a troca do governo federal e os reflexos das medidas de política econômica a partir de 1994/95, principalmente com relação ao câmbio antes e depois de 1998. O segundo, situa-se na troca do governo estadual e alterações da política e a estrutura econômica até o ano 2000.

1.1.1 Crescimento e desenvolvimento econômico

O Rio Grande do Sul apresenta uma história de desenvolvimento contado em dezenas e centenas de anos. Foram várias fases de ocupação para chegar a variedade estrutural que se

verifica nele atualmente. Esse processo de domínio do território inicia com os jesuítas espanhóis, para depois ser assumido pelos portugueses e finalmente os imigrantes alemães e italianos. Divide-se em três grandes macrorregiões geoeconômicas caracterizadas principalmente por aspectos econômicos: norte, sul e nordeste, passando por diferentes processos históricos de ocupação e desenvolvimento econômico, porém interligados.

A atividade industrial atualmente, segundo dados da Secretaria Especial do Interior, apresenta o maior nível de crescimento entre os 27 estados da nação, tornando-se uma importante fonte econômica, orientando programas que estimulam os Sistemas Locais de Produção, a permanência do homem no campo por meio de políticas agrícola e agrária, o incentivo à agricultura familiar e à agroecologia. Situado numa área total de 282.062 km², representa 3,3% do território nacional, constituído de 497 municípios e uma população de 10,18 milhões de habitantes. O Estado diferencia-se, entre os demais, pelos resultados sociais como o maior Índice de Desenvolvimento Urbano, menor taxa de mortalidade infantil, maior expectativa de vida e baixa taxa de analfabetismo, o que poderemos constatar durante a análise sobre a utilização dos recursos da Administração Direta do Estado.

Quanto ao Produto Interno Bruto na década de 90, a média de crescimento foi de 2,74%, superando a média brasileira de 2,52%. Em termos de taxa média de crescimento setorial e total do PIB, verificamos entretanto que a economia gaúcha tem acompanhado as oscilações da economia nacional.

A evolução das taxas de crescimento anual do Produto Interno Bruto real gaúcho, durante o período de 1995/00, revelam uma visível tendência de crescimento inferior da economia gaúcha no período de 1995/98, exceto no ano de 1997, conforme podemos observar na Tabela 1.1.

A média de crescimento anual do Rio Grande do Sul até 1998 manteve-se abaixo da brasileira, principalmente pelo fato da economia gaúcha, ao contrário da nacional, ser voltada para fora. As exportações do estado possuem participação bastante representativa na composição do PIB, revelando-se ao mesmo tempo, muito sensível à política cambial brasileira do período. A manutenção da sobrevalorizada taxa de câmbio pelo governo federal até 1999, prejudicou sensivelmente as exportações gaúchas.

Para Portugal (1996), nos anos de 1994 e 1995, o desempenho das exportações brasileiras e gaúchas não foi pior devido a fatores exógenos à política econômica do governo, tais como o aumento de preços de vários *commodities* e o crescimento da economia mundial.

Taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto real do
Brasil e do Rio Grande do Sul - 1995-2000

Tabela 1.1 (%)

ANO	BRASIL Taxa de variação	RIO GRANDE DO SUL Taxa de variação
1995	4,2	(5,01)
1996	2,8	0,47
1997	3,7	6,06
1998	0,05	(0,99)
1999	0,82	3,08
2000	4,50	4,10

Fonte: FEE/Núcleo de Contabilidade Social
IBGE/Departamento de Contas Nacionais

Após 1999 o Rio Grande do Sul reverte esse quadro, recuperando a dinâmica da economia, apresentando taxas de crescimento superiores a nacional. Nessa tendência crescente o Estado atingiu 3,08% em 1999, adiante do crescimento brasileiro de 0,82%.

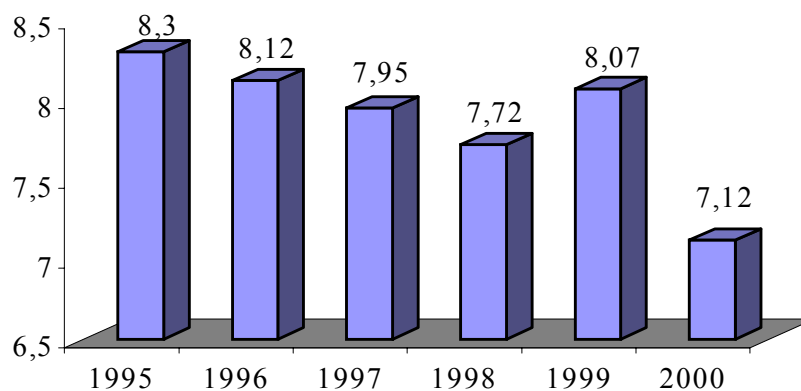
Segundo Maia Neto et ali (1999),

"Tal desempenho da economia gaúcha em 1999 é tanto mais significativo, especialmente, porque ocorreu em meio à crise nacional, contrariando a idéia disseminada, principalmente no Rio Grande do Sul, de uma profunda recessão. (...) Assim, o incremento verificado na economia gaúcha, em meio a um cenário adverso, não pode ser subestimado, mas também, não pode garantir a continuidade do crescimento."(p.10)

A expansão da economia gaúcha em 2000, foi a melhor verificada desde 1997, chegando a crescer 4,1% em relação ao ano anterior, ficando bem acima da taxa média dos anos 90 (2,8%) e, à do período pós-real (0,8%). O crescimento em geral nesse ano denota a plena inserção da economia gaúcha, não ocorrendo turbulências internacionais que mereçam maiores considerações. A participação do PIB gaúcho no PIB brasileiro foi de 7,12%, conforme podemos visualizar no Gráfico 1.1.

A redução gradativa observada na participação do Rio Grande do Sul no PIB brasileiro durante a fase de valorização cambial, até 1999, entre outros elementos, contribuíram para a desaceleração da economia gaúcha. Quanto aos demais fatores, Portugal (1996), argumenta que a crônica deficiência de infra-estrutura e o descontrole das finanças públicas estaduais, acabam reduzindo a capacidade de atração de investimentos para o estado.

Gráfico 1.1
Participação percentual do PIB do Rio Grande do Sul no PIB do Brasil - 1995-2000



Fonte: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Além disso, a política econômica adotada no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, abordada no capítulo seguinte, proporcionou uma mudança estrutural na dinâmica da inflação, dando-lhe um caráter estacionário. Analisando os efeitos do Plano Real sobre a economia gaúcha, Portugal (1996) observa, a princípio, que

"Contudo, alguns equívocos e exageros na condução da política econômica tiveram efeitos profundamente negativos sobre o Rio Grande do Sul. Sendo um estado com grande produção agrícola e vocação exportadora, o Rio Grande do Sul foi particularmente prejudicado pelo processo de valorização cambial, ocorrido na primeira fase do Plano Real, e pela, as vezes ausente mas sempre instável, política agrícola do governo. Além destes fatores específicos que atingiram mais fortemente o Rio Grande do Sul, o estado sofreu também com outros problemas de âmbito mais geral, que atingiram todos os estados brasileiros, tais como a crise nas finanças públicas estaduais e a forte desaceleração econômica gerada pela política creditícia crescentemente restritiva a partir do final de 1994." (p.15)

Demais fatores que contribuíram para esses resultados, foram os reflexos da crise asiática e a fuga de divisas do país, que ameaçaram a sustentabilidade do Plano Real. Ao recorrer ao Fundo Monetário Internacional, o qual exigia um ajuste fiscal e a manutenção das altas taxas de juros consequentemente, tornou-se incompatível uma dinamização da economia nacional e, consequentemente, gaúcha, principalmente no que refere-se as atividades industriais e comerciais. Entretanto, em 2001, o PIB gaúcho mantém essa trajetória ascendente, crescendo 3,47%, embora inferior ao ano anterior, devido à retração nas vendas da indústria para a Argentina atualmente em crise e gerando um quadro de incertezas, a

desvalorização do câmbio deverá impulsionar as exportações do Estado refletindo efeitos positivos sobre o Produto Interno.

1.1.2 Desempenho industrial

Os indicadores utilizados para avaliar o desempenho industrial revelam a trajetória declinante dos índices de produção física da atividade industrial brasileira a partir de 1995. O Rio Grande do Sul apresentou a queda mais acentuada nos índices da atividade fabril, em todas as áreas pesquisadas pelo IBGE¹, resultando numa taxa acumulada ao final de 1995 de (7,0%), além da queda nos níveis de produção da indústria de transformação, apresentando maior vulnerabilidade frente a política econômica nacional nesse primeiro período, principalmente pela sua relação com câmbio. As taxas anuais de crescimento da indústria gaúcha podem ser observadas na Tabela 1.2.

Taxa anual de crescimento da indústria do Rio
Grande do Sul - 1995-2000

Tabela 1.2

Ano	Percentual
1995	(8,0)
1996	0,7
1997	10,5
1998	(3,2)
1999	0,9
2000	7,5

Fonte: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

O Rio Grande do Sul apresentou um crescimento muito pequeno nos anos de 1995 e 1996 em função de problemas regionais específicos e da política de crédito do Governo, o que não significou, necessariamente, uma perda de dinamismo. O desempenho da economia estadual em 1995, é resultado de uma retração de 8,0% verificado na indústria total, mais precisamente na indústria de transformação. A queda no Produto foi parcialmente devida a

¹ O desempenho industrial divulgado pelo IBGE coleta dados de 10 áreas.

reestruturação pela qual a economia brasileira, através da política cambial iniciada em 1994, forçou a continuidade do ajuste de alguns gêneros (como vestuário, calçados, couros e peles) com estreita vinculação ao mercado externo.

Houve o reaquecimento da produção industrial no ano de 1996, mas suficiente apenas para garantir um resultado positivo (0,7%) na taxa de crescimento anual da produção física. Apesar da indústria de transformação continuar apresentando baixos níveis de evolução (0,3%), o gênero mecânica, segundo em importância na estrutura produtiva industrial do Estado, inicia uma rápida recuperação com o incremento nas vendas de máquinas agrícolas tanto para o mercado interno quanto externo. Esse gênero obteve uma boa taxa de crescimento nesse ano, responsabilizando-se por grande parte do desempenho da indústria gaúcha.

O gênero vestuário e calçados inicia uma importante recuperação (10%), impulsionado pelas exportações de calçados. O menor desempenho da economia gaúcha nesse ano pode ser creditado, entretanto, a características específicas de sua estrutura produtiva frente a fatores conjunturais.

Existem uma série de fatores colaborando para a desaceleração da produção industrial gaúcha, impactando de formas diferentes sobre os vários gêneros industriais, dentre eles podemos destacar as medidas contencionistas, a crise agrícola, a restrição creditícia e as elevadas taxas de juros, como responsáveis principais das alterações na composição do valor agregado da indústria de transformação.

O setor industrial teve uma forte participação para a taxa global do PIB em 1997, apresentando o melhor desempenho da indústria no período em análise (10,5%), refletindo significativas expansões em todos os seus segmentos. Entretanto, não consegue manter esse ritmo no ano seguinte, caindo a níveis negativos. Esse resultado segundo Castilhos e Calandro (1998), baseia-se principalmente

"no comportamento dos gêneros que, historicamente, detêm elevada participação na composição do Produto industrial gaúcho, sem refletir, ainda possíveis modificações que podem ter ocorrido na matriz industrial do Rio Grande do Sul como resultado do processo de reestruturação das plantas industriais e da entrada de novos capitais." (p.49)

Sobre a recuperação das atividades industriais nesse ano, um levantamento realizado pela CNI, aponta o Rio Grande do Sul como o estado que apresentou maior crescimento no nível médio de utilização da capacidade instalada na segunda metade do ano, em comparação, com igual período do ano anterior. Segundo a FIERGS, esse alto nível empregado restringe

uma expansão mais acelerada da indústria, tornando-se preocupante a desaceleração do desempenho gaúcho no setor, bem como a recuperação a longo prazo.

Desse modo, as medidas que vêm sendo adotadas incidem sobre a estrutura previamente existente, introduzindo melhorias adicionais nos segmentos que já atuam no mercado internacional, incrementando as exportações afim de equilibrar o crescimento das importações decorrentes da abertura do mercado brasileiro e gradativa recuperação da economia. A indústria gaúcha, tradicionalmente opera em maior escala, na produção de bens menos sofisticados, valendo-se do baixo nível de salários para assegurar-lhe competitividade.

O bom desempenho da indústria verificado em 1997, foi marcado contudo, pelo conjunto de novos investimentos públicos e privados, sendo alguns com recursos externos para implantação de novas empresas como a General Motors, a Ford (que não se concretizou); a modernização de empresas já existentes e; a ampliação de novas empresas de menor porte resultante de programas específicos adotados pelo governo. Investimentos estes que deveriam ter efeito multiplicador para o crescimento econômico nos anos seguintes.

Entretanto, Castilhos e Calandro (1998), alertam para essa situação confortável do Estado, proporcionado em parte pela posição estratégica em relação ao Mercosul, em atrair e facilitar a entrada de capital externo, desde que haja retorno sem excesso de comprometimento financeiro do Estado.

"Em outras palavras, tanto as negociações com os capitais multinacionais quanto a oferta de recursos públicos através de um programa de política industrial estadual que visasse à criação de vínculos dos capitais entrantes com as empresas locais, à geração de empregos e à transferência de tecnologia. Somente dessa forma haverá uma evolução sistêmica da indústria gaúcha, capaz de extrapolar seus efeitos sobre o conjunto da sociedade." (p.56)

O nível de atividade da indústria sentiu o impacto em 1998 das medidas de política econômica para combater o déficit público e da crise enfrentada pelos mercados financeiros internacionais nesse período. Esse reflexo desacelerou o PIB da Indústria em 3,2%, entretanto, os índices da produção física da indústria, com exceção de 1995, estiveram sempre acima do índice geral do Brasil até então, o que não deixa, de tirar o fôlego dos segmentos industriais no que se refere a produtividade e competitividade gaúcha.

Somente com o restabelecimento de um ambiente econômico nacional mais estável em 1999, inicia-se a lenta recuperação no ritmo de produção industrial, dando um leve impulso em alguns setores, principalmente aos de gêneros ligados ao setor externo. A retomada do

crescimento em 2000, fez-se sentir no registro de um dos melhores desempenhos da indústria, no período em análise nesse trabalho, e também com relação ao Brasil. Esse fato, pode ser creditado à mudança para um regime cambial mais favorável, significando não só a alavancagem das exportações, como também um impulso na competitividade das empresas regionais no mercado interno, recuperando, inclusive, a uma correlação mais estrita entre o crescimento e emprego industrial, que não se fez presente durante o período de 1995/2000.

1.1.3 Estrutura agropecuária

O Rio Grande do Sul foi considerado como o celeiro do Brasil por muitos anos, não estando muito distante economicamente dos estados mais desenvolvidos. Apesar de sua situação geográfica distante do centro do País, o que encarece os custos de transporte, desenvolveu-se aliado a significativa imigração italiana e alemã, com uma significativa tradição cultural empreendedora, colaborando na produção de uma estrutura produtiva fortemente diversificada.

Na agropecuária, o ano de 1995, apresenta uma relação direta com a expansão na produção animal e na lavoura, proporcionando um crescimento de 6,4% no setor, conforme Tabela 1.3. Ao longo deste ano, a tendência de troca no perfil da produção animal gaúcha, revelou-se numa clara alteração na estrutura de mercado de carnes que passa a perder lugar para as aves.

Taxa anual de crescimento da agropecuária do
Rio Grande do Sul- 1995-2000

Tabela 1.3

Ano	Percentual
1995	6,40
1996	(3,7)
1997	2,3
1998	4,6
1999	11,0
2000	2,7

Fonte: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

O resultado apresentado em 1996 (-3,7%) na agropecuária, reflete a retração da lavoura pela queda e perda de produtividade e pela redução das áreas plantadas devido as restrições de crédito, fatos estes que, não conseguiram serem compensados pela expansão da produção animal. Neste último segmento, a produção de leite e a de suínos ganharam participação na estrutura produtiva em detrimento da tradicional atividade do Estado, a bovinocultura. Nos anos seguintes a agropecuária cresceu 2,3% e 4,6%, apresentando uma ligeira recuperação da área colhida e dos ganhos de produtividade e, podemos até dizer, que o crescimento da produtividade agrícola é o que tem suavizado a redução contínua da área colhida.

Entretanto, no ano de 1999, ganhos de produtividade acompanhados da ampliação na produção da lavoura de forma geral fizeram-se sentir, destacado-se o crescimento das produções de trigo (40,0%), de arroz (56,6%) e, de maçã (46,9%). Este fato retoma uma questão entre o crescimento do setor agropecuário como um todo e as preocupações dos produtores em relação à perda de rentabilidade.

É importante salientar que este setor não tem rentabilidade garantida, em razão das diferenças entre o valor recebido pelos produtos e o valor desembolsado pelo setor principalmente em relação aos insumos industriais e custos financeiros. Para Portugal (1997),

"(...) o principal problema da agricultura gaúcha não está no lado da produção, mas sim no lado dos preços e do financiamento. A relação entre os preços recebidos e os preços pagos pelo agricultor gaúcho, que serve como aproximação da lucratividade do setor agrícola, se deteriorou significativamente durante o Plano Real" (p.42).

Em geral, essa é uma tendência que atinge todo o setor agrícola gaúcho, e nos anos seguintes não se modificou, principalmente na pecuária ocorre mais intensamente devido a falta de mecanismos mais ágeis para adaptar-se a conjuntura ou pressionar os preços.

Maia Neto et ali (1999) sintetiza a dissonância colocando que

"Alguns fatores associados diretamente à rentabilidade afetam, em um segundo momento, a produção, a qual é vulnerável mais diretamente a fatores climáticos. Tais fatores são: a política de contenção dos preços agrícolas, outra âncora de estabilização do Real; a própria política cambial, que, de um lado diminui os ganhos com as exportações e, de outro, posteriormente, encareceu os insumos agrícolas importados; e, principalmente, os juros elevados da política creditícia. (p.11)

Segundo o autor, todos esses fatores agem de forma a penalizar os ganhos de produtividade, e corroborando com os autores acima, a forte estiagem ocorrida ao final de 1999 e início de 2000, influenciaram nas perdas. Contudo, é impossível atribuir os problemas do segmento lavoureiro apenas às adversidades climáticas, existem outros fatores, de caráter estrutural, sejam eles, problemas concorrenciais ou relacionados à políticas creditícias.

Dacanal e Weber (2001), ao tratar sobre o setor agrário no governo Olívio Dutra, ressaltam a importância e complexidade do enfrentamento do problema.

"(...) uma questão que pressupõe análise competente, criteriosa, profunda e multifacetada de todas as partes envolvidas e que exige a colaboração e a execução de projetos de curto, médio e longo prazo sustentados por - além de consideráveis recursos financeiros e humanos - uma vontade política que tenha coerência e continuidade, não se alterando ao sabor das mudanças políticas(...). (p.112)

Sugerem ainda, que *"atividades rurais decadentes e as extensas áreas por elas ocupadas"*(p.113), sejam reconvertidas ou reorientadas através da imaginação política e capacidade técnica, em atividades mais eficientes a um custo menor possível.

1.1.4 Setor de Serviços

O setor de serviços que se refere as atividades complementares à indústria e à agropecuária, mantém uma trajetória de poucas variações, porém positivas ao longo do período em análise. No ano de 1995, apresentou uma taxa de crescimento de 3,2%, conforme podemos verificar na Tabela 1.4, mesmo assim, situa-se significativamente abaixo do crescimento de 5,7% verificado no país. Desmembrando esse crescimento, verificamos o aumento do consumo de parte da população devido ao menor nível de preços, incrementando suas compras agora sem o "custo inflacionário", resultando numa considerável melhora no desempenho do comércio de 6,6%.

A taxa de crescimento no ano de 1996 do setor de serviços (0,5%), foi a menor observada nos últimos 9 anos. Este fato pode ser entendido quando nos reportamos às altas taxas de juros praticadas no ano, bem como o comprometimento dos salários com créditos já contraídos, restringindo dessa forma a demanda da atividade comercial. Entretanto, outro item responsável pelo baixo desempenho do setor de serviços é a administração pública

(-6,7%), que através do programa de ajuste implementado pelo então Governo Estadual, o qual, se encontra empenhado na promoção do saneamento das contas públicas, assunto este, abordado no terceiro capítulo deste trabalho. O programa prevê o enxugamento do funcionalismo o que afeta, diretamente, o desempenho dos serviços públicos.

Taxa anual de crescimento do setor de serviços do Rio
Grande do Sul -1995-2000

Tabela 1.4

Ano	Percentual
1995	3,2
1996	0,5
1997	3,9
1998	1,8
1999	2,5
2000	3,0

Fonte: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

A melhor variação do período em análise no setor de serviços foi observada em 1997, a taxa de crescimento de 3,9% é resultante, principalmente, de uma balança superavitária do estado, deixando para refletir em 1998 o impacto do pacote do Governo Federal lançado nesse período.

As atividades comerciais, que constituem-se como setor preponderante na composição do setor de serviços, foram diretamente abaladas no ano de 1998, tendo como principal componente uma retração de 25% nas vendas de veículos associada diretamente às taxas de juros elevadas, devido a relação de dependência com o crédito.

O cenário gaúcho verificado até 1999, é de elevado desemprego e conseqüente perda do poder de compra da massa salarial, aliada a volta da inflação ainda que em níveis discretos. Fatores estes, que geraram o desaquecimento do setor de serviços que se estabeleceu num nível de 2,5%.

Para o ano de 2000, sinais de uma possível reversão dessa tendência são visualizados com quedas nas taxas de desemprego, da taxa de juros e ampliação do crédito ao consumidor, possibilitando ao comércio uma recuperação dos níveis verificados no período pós-real, com

destaque para participação do segmento das comunicações (15,6%), que apresentou taxas elevadas durante todo período de nossa análise.

1.1.5 Geração de empregos

Os obstáculos em relação a ampliação do mercado de trabalho constituem-se numa das preocupações de um Estado industrializado. Nos últimos anos, o aumento do desemprego reflete, basicamente, as medidas de política econômica, em particular, de cada aperto da política monetária e de crédito.

No Rio Grande do Sul o ano de 1995 enfrentou, entre uma série de dificuldades, a problemática através da redução de 1,31% de empregos formais na economia gaúcha (FEE/RS). Neste período, a indústria gaúcha apresentou um desempenho significativamente inferior à nacional, condicionada aos efeitos dos planos de estabilização em vigor, ditando diretrizes macroeconômicas bastante discutidas. Por outro lado, num contexto mais abrangente, em que uma reestruturação produtiva processa-se internacionalmente, torna-se difícil ponderar os fatores responsáveis e quais as suas parcelas na eliminação de empregos na indústria.

Xavier Sobrinho (1996), ressalta dois aspectos conjunturais

"Em primeiro lugar, poder-se-iam destacar os efeitos setoriais negativos da estratégia de abertura do País à concorrência internacional (seja pelo ponto de vista do câmbio, seja pelo das tarifas). (...) Em segundo lugar, há fatores específicos da conjuntura econômica e da estrutura produtiva gaúcha que precisam ser considerados (...)."(p.88)

Devido a complementaridade da economia gaúcha com a nacional, o mercado de trabalho do Rio Grande do Sul apresentou praticamente os mesmos problemas. O ano de 1996 não obteve um desempenho favorável em função da eliminação de cerca de 16 mil postos de trabalhos, sendo a indústria o setor que mais efetuou demissões, atingindo segmentos importantes da população no mercado de trabalho (homens, chefes de domicílios e pessoas de 40 anos e mais idade) devido sua maior responsabilidade no orçamento familiar, gerando externalidades sociais negativas.

Chaves (1997), ao tratar sobre o mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), concentradora de cerca de 40% da população economicamente ativa urbana do Estado, considera que

"São de fundamental importância ações, por parte dos governantes, que modernizem o mercado de trabalho brasileiro, com um sistema de formação profissional competente ou de retreinamento para os que estão empregados, ou de assistência técnica e crédito para aqueles que se vêem obrigados a se lançar como microempresários." (p.99)

Um exemplo evidente dos impactos negativos sobre o mercado de trabalho gaúcho, colocado pelo autor, refere-se a perda do emprego de um chefe de família, com mais de 40 anos e pouca escolaridade. Este, dificilmente encontrará outra atividade, com as mesmas condições anteriores, sendo provável que permaneça desempregado ou parta para o auto-emprego.

De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego² da RMPA, o crescimento do desemprego oculto, quer pelo trabalho precário, quer pelo desalento, foi mais expressivo que o do desemprego aberto, nos anos de 1997 e 1998, registrando um número de desempregados em 1998 de 260 mil, 55 mil a mais que o ano anterior.

Na grande Porto Alegre o desemprego aberto subiu de 9,6%, em 1997, para 11,2% no ano seguinte, ocorrendo um incremento mais significativo para jovens entre 10 e 17 anos, mulheres e não-chefes de domicílio, revelando que, uma das principais estratégias de sobrevivência das famílias diante das dificuldades impostas pelo mercado de trabalho é que mais membros do domicílio busquem uma colocação.

Referente ao comportamento dos rendimentos entre os assalariados, observam-se variações pouco expressivas, praticamente estabilizadas em todos os estratos de renda. Esse fato torna-se relevante a medida que, desde a implantação do Plano Real, o ano de 1998 foi o primeiro a registrar uma queda generalizada das remunerações. Somando-se a isso, houve uma mudança no comportamento dos rendimentos que indicavam que os grupos menores

² A PED define da seguinte forma os tipos de empregos pesquisados:

"-Desemprego oculto pelo trabalho precário: compreende as pessoas que procuram efetivamente trabalho nos 30 dias anteriores ao dia da Pesquisa, ou nos últimos 12 meses, e que se encontraram em alguma das seguintes situações: realizam, de forma irregular, algum trabalho remunerado, realizam algum trabalho não remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou realizam algum trabalho recebendo exclusivamente em espécie ou benefício.

-Desemprego oculto pelo desalento e outros: pessoas sem trabalho e que não procuraram nos últimos 30 dias pôr desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram efetiva procura de trabalho nos últimos 12 meses.

-Desemprego aberto: pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias." (Informe PED, 1995, p.28)

vinham se beneficiando com o crescimento de suas rendas do trabalho em 1995, para em 1998, com a queda verificada nos rendimentos de forma desigual, atingir com mais intensidade os trabalhadores mais pobres.

Numa análise setorial apresentada pela FIERGS, os salários industriais gaúchos apresentaram uma crescimento na ampla maioria dos ramos, de forma mais acentuada nos gêneros material de transporte, máquinas agrícolas, calçados, mecânica e química, acompanhando o crescimento do nível de emprego desses segmentos. A média salarial permaneceu constante em termos reais em função do aumento da massa salarial em um patamar semelhante ao nível de ocupação.

A reestruturação produtiva juntamente com as medidas econômicas defensivas, de caráter micro e macroestrutural, repercute no mercado de trabalho principalmente nos dois últimos anos da década de 90, alterando as suas condições de funcionamento no sentido de aumentar a seletividade. A trajetória dos rendimentos dos trabalhadores gaúchos denota essas circunstâncias econômicas e políticas, evidenciando as mudanças.

1.1.6 Setor Externo

A política de comércio exterior adotada pelo País em 1995, ampliou os problemas de competitividade para as exportações gaúchas, decorrente da valorização do câmbio e dos altos juros internos, refletindo diretamente no aumento dos custos de produção na maioria dos setores relacionados à exportação. Na área agrícola, os exportadores se iniciam num processo de descapitalização diante dessa política, não conseguindo cobrir os custos de produção. Na indústria, à perda de competitividade foi percebida na deficiência de infra-estrutura estadual, principalmente em relação aos meios de transporte.

Bello, 1996, coloca que

"Para que haja um aumento na competitividade das exportações gaúchas, a questão dos transportes é crucial, já que não basta investir apenas nas condições de produção em nível das empresas - através de maior controle de qualidade, menor preço e conquista de credibilidade -, se a mercadoria não puder ser entregue no prazo estipulado e se apresentar avarias ou sinais de deterioração por demora no tempo de transporte ou deficiências nas suas condições. O mesmo ocorre com as importações(...)"
(p.111-112)

O ano seguinte pode ser considerado privilegiado no que diz respeito à investimentos públicos e privados, sendo contratados vários projetos configurando um fato positivo para melhorar a infra-estrutura do RS. Entretanto, o governo gaúcho, assim como o de outros Estados, diante da ausência de uma política industrial e regional ativa por parte do Governo Federal, empenhou-se na atração de novos investimentos, com elevada dose de renúncia fiscal, chegando ao ponto de comprometer as finanças públicas do estado, utilizando recursos além de seus limites.

No âmbito do setor externo podemos observar que o ano de 1996 foi mais favorável, apresentando uma variação de 9,30% em relação ao ano anterior, conforme dados da Tabela 1.5. Contudo, as dificuldades permaneceram as mesmas e a persistência de uma grande concentração das exportações por grupos de produtos e quanto ao destino, tornam evidente a necessidade de buscar de novos mercados e uma maior diversificação de produtos, com maior valor agregado. Após as significativas taxas de crescimento anuais dos anos de 1995 e 1996, as exportações gaúchas, bem como brasileiras, entraram num processo de desaceleração, que será revertido no Estado, somente em 2000 quando ultrapassa inclusive a variação brasileira.

Exportações anuais do Rio Grande do Sul - 1995-2000

Tabela 1.5

PERÍODO	RS (US\$ milhões FOB)	Var. %	BRASIL (US\$ milhões FOB)	Var %
1995	5.181.6	3,04	46.506.3	6,80
1996	5.663.6	9,30	47.746.7	2,67
1997	6.271.0	10,72	44.478.2	(6,85)
1998	5.628.5	(10,25)	51.120.0	14,93
1999	4.998.7	(11,24)	48.011.0	(6,08)
2000	5.779.9	15,63	55.086.0	14,74

Fonte: MICT/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

As exportações gaúchas, na segunda metade da década de 90, refletem exatamente as penalizações da valorização cambial sobre o Estado; apresentaram um baixo dinamismo se comparadas com sua evolução histórica, afetando principalmente os produtos industrializados. Os produtos manufaturados também reduziram sua participação nesse período, haja visto que os ganhos não foram suficientes para compensar os ganhos dos concorrentes, dentro do processo de abertura comercial, perdendo espaço em favor dos produtos básicos e

semifaturados. A Tabela 1.6, apresenta os principais produtos de exportação do Rio Grande do Sul, no período de 1995/00.

Principais produtos de Exportação do Rio Grande do Sul –1995-2000

Tabela 1.6 (em milhões de US\$)

Capítulos da NBM	1995	1996	1997	1998	1999	2000
64-Calçados, polainas e art. Semelhantes	1245,2	1418,2	1365,3	1163,2	1112,5	1322,2
24-Fumo (tabaco) e seus sucedâneos manuf.	677,2	923,3	1019,5	888,3	803,6	722,2
23-Resíduos das ind. alim.; alim. p/ animais	480,5	618,8	596,1	358,9	264,0	208,3
41-Peles, exceto peleteria e couros	198,2	239,5	280,1	257,8	242,4	271,1
02-Carnes, miudezas comestíveis	192,4	237,3	268,8	255,4	271,2	277,7
39-Plásticos e suas obras	182,0	155,3	223,0	204,0	222,2	350,8
87-Veículos automóveis, tratores, ciclos, etc.	175,6	187,6	238,1	292,5	189,0	256,4
29-Produtos químicos orgânicos	104,0	93,3	112,9	87,0	122,3	222,8
12-Sementes e frutos oleaginosos, grãos, etc	144,4	40,8	314,6	293,5	105,8	267,3
94-Móveis, mobiliário médico-cirúrgico, etc	83,5	88,4	94,5	103,1	120,9	159,9
84-Caldeiras, máq. apar. e instr. mec., etc.	288,7	388,8	445,8	386,4	281,5	362,1

Fonte: MICT/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

A forte concorrência internacional também enfrentada pelo setor de calçados, um dos segmentos mais relevantes da estrutura produtiva industrial no Estado, principalmente em relação aos produtos chineses, impulsionaram o produto brasileiro a sair do segmento popular e entrar numa faixa intermediária. Entretanto, nesse período, houveram transferências de empresas gaúchas para o nordeste brasileiro devido a mão-de-obra mais barata e os benefícios fiscais oferecidos, comprometendo a expansão das exportações bem como o nível de emprego no setor de calçados. Mesmo após um processo de reestruturação e desvalorização cambial em janeiro de 1999, houve queda nas receitas apesar do aumento no volume embarcado, mas os problemas do setor calçadista somente obtiveram um pequeno alívio com o programa de financiamento estendido pelo BNDES.

As atividades agrícolas foram impulsionadas principalmente em 1998, pelas exportações de máquinas e implementos para esse setor, mas destacamos uma exceção no que refere-se à exportação de grãos, por exemplo. No período de grande valorização cambial, não houve sintonia entre a excelente safra de soja e suas vendas externas pelo fato de que, as

commodities agrícolas ficam sujeitas às flutuações internacionais de preços, e esse ano, caracterizou-se pela queda nos preços agrícolas.

Uma vez abandonado o sistema de bandas cambiais em janeiro de 1999 e, iniciado o processo de desvalorização da moeda nacional, as exportações se reduzem. Pode-se explicar a queda observada como resultante entre vários fatores, das incertezas em relação a estabilidade cambial ou a falta de crédito externo fizeram as exportações levarem um certo tempo para deslanchar; do baixo preço das *commodities* no mercado externo, que para diversos produtos, teve aumento no volume comercializado, mas, não foi suficiente para compensar o declínio nos preços.

Já para as importações gaúchas a desvalorização cambial contribuiu para diminuir a competitividade do produto importado, reduzindo generalizadamente o *quantum* importado, embora, ainda existam produtos sem similares nacionais ou em quantidades insuficientes para atender a demanda, assim, o valor das importações fica restrito ao comportamento dos preços no mercado internacional. Podemos verificar na Tabela 1.7, essa queda no valor das importações gaúchas e brasileiras no ano de 1999.

Importações anuais do Rio Grande do Sul - 1995-2000

Tabela 1.7

PERÍODO	RIO GRANDE DO SUL (US\$ milhões FOB)	BRASIL (US\$ milhões FOB)
1995	3.617	49.858
1996	3.329	53.301
1997	3.839	61.347
1998	4.333	57.731
1999	3.281	49.219
2000	4.019	55.783

Fonte: MICT/SECEX/DTIC/Sistema Alice e Banco Central do Brasil.

Contudo, a mudança de regime cambial, propiciou as bases para a retomada de mercados perdidos à época da valorização cambial e para conquista de novos mercados no ano de 2000. Segundo Garcia (2001:95), *"nove entre cada 10 líderes empresariais de setores exportadores do Rio Grande do Sul apontam ganho de competitividade, obtido através da desvalorização do câmbio, como pelo menos um dos fatores explicativos para o crescimento de suas vendas no mercado internacional."*

O resultado das importações em 2000 esteve intimamente relacionado à alta do preço do petróleo no mercado internacional, entretanto, influenciaram na ampliação da capacidade produtiva da indústria petroquímica, no crescimento da economia brasileira e no desempenho das safras gaúcha e brasileira de grãos.

Destacamos o bom desempenho da economia gaúcha em 2000, justamente no momento em que o ambiente externo encontra-se bastante desfavorável, em função da crise argentina, da desaceleração da economia da União Européia e da significativa redução na taxa de crescimento do PIB norte-americano no primeiro semestre do ano.

Os números da balança comercial apresentam melhor a evolução do comércio exterior gaúcho, na Tabela 1.8. A tradição exportadora do Rio Grande do Sul manteve superávits ao longo do período e, apesar das dificuldades decorrentes sobrevalorização do real, as exportações tiveram um excelente desempenho até 1997, devido a elevação de várias *commodities* exportadas pelo Estado, no mercado internacional, em uma situação claramente conjuntural. O mesmo crescimento foi verificado com relação às importações até meados de 1998.

Balança Comercial do Rio Grande do Sul - 1995-2000

Ano	Exportações do RS	Importações do RS	(US\$ FOB)
			Saldo
1995	5.181.654.951,	3.017.860.299,	2.163.794.652,
1996	5.663.639.938,	3.329.162.596,	2.334.477.342,
1997	6.271.050.920,	3.839.246.620,	2.431.804.300,
1998	5.628.516.045,	4.333.166.319,	1.295.349.726,
1999	4.998.719.967,	3.280.957.132,	1.717.762.835,
2000	5.779.941.728,	4.019.492.285,	1.760.449.443

Fonte: MICT/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

Nos anos seguinte o quadro se reverte diminuindo os níveis tanto importado como exportado, embora houvesse uma expectativa em torno da retomada do crescimento das exportações com a mudança do regime cambial. Entretanto, permaneceram as bases para a retomada, bem como, a conquista de novos mercados, desenvolvendo cada vez mais potencialidades locais.

Segundo Garcia (2001), apesar dos efeitos da desvalorização cambial, as importações tiveram suas compras aumentadas nos anos de 1999 e 2000, sustentadas pelo crescimento da economia brasileira.

1.2 O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Nesse segundo momento procuramos apresentar o município de Caxias do Sul como objeto de estudo no marco das novas regras de funcionamento da economia brasileira durante a segunda metade da década de 90. Através da expansão de suas atividades enfatizaremos as características sócio-econômicas que sustentará a posterior análise das transformações nas finanças públicas municipais.

1.2.1 Desempenho econômico

O comportamento do Produto Interno Bruto do município até 1998, apesar dos valores crescentes, apresenta uma tendência decrescente porém positiva das taxas de crescimento anuais. Na Tabela 1.9, podemos acompanhar essa evolução. Em 1997, a taxa de crescimento foi de 2,86%, caindo para 0,85% no ano seguinte. Em 1999, podemos observar uma queda abrupta de 5,91%, evidenciando os reflexos da política cambial que abalou todo Estado, retomando níveis de crescimento somente no ano seguinte.

Produto Interno Bruto de Caxias do Sul e
participação no PIB do RS - 1995-2000

Tabela 1.9

Ano	CAXIAS DO SUL US\$ Bilhões	Em relação ao PIB do RS (%)
1995	2,83	6,61
1996	3,26	6,43
1997	3,43	6,47
1998	3,433	6,47
1999	3,23	7,11
2000	3,35	7,10

Fonte: CIC-Caxias/ NUTEP-UFRGS

Com relação à grande diminuição no nível de crescimento em 1996, o então presidente da Câmara da Indústria e Comércio na época que analisa como um

"(...) período de grandes dificuldades e desafios. Foi preciso adequar nossas empresas a situações de extrema adversidade. A política econômica que impôs fatores como o câmbio de desacordo com a realidade nacional e altas taxas de juros, em nome da estabilidade do Plano Real, teve como consequência uma perda significativa nas margens das operações³".

Nos últimos cinco anos a economia gaúcha cresceu 13,9%, ocupando o oitavo lugar no Estado, caindo em uma posição se comparado com o crescimento econômico dos municípios do Rio Grande do Sul nos últimos dez anos. Historicamente, a metade regional norte do Estado possui um melhor desempenho econômico e, um dos fatores que contribuem para essa diferença, segundo estudos do NUTEP⁴ é o avanço da indústria, principalmente nas regiões mais dinâmicas, como Porto Alegre e Caxias do Sul. No último ano do período em análise, o município consta como terceiro maior do Estado em termos de PIB.

1.2.2 Estrutura econômica

A história econômica do município de Caxias do Sul tem início com a imigração de italianos chegados à Serra Gaúcha em 1875, estimulados pelo Governo brasileiro numa estratégia geopolítica de ocupação permanente do sul do país. Situado numa área total de 1.530 Km² com 360.223 habitantes, totaliza 3,5% do total da população do Rio Grande do Sul sendo pioneiro na assimilação de novas tendências de transformações econômicas e tecnológicas no interior do estado, devido a flexibilidade em adequar-se à novos modelos de desenvolvimento.

Inicialmente, a economia de base agrária, integrada a região vitivinicultora da Serra Gaúcha, destaca o cultivo da uva e constitui um importante pólo de fabricação de vinhos. A modernização na área rural é percebida através da mecanização dos processos de trabalho, bem como aumento do número de tratores e colhedeiças utilizados nas lavouras. Podemos citar outros fatores que também contribuem para essa modernização, por exemplo, o aumento das despesas principalmente com adubos e corretivos; a melhora das condições sociais devido

³ Boletim Informativo da CIC. Caxias do Sul, 1996.

⁴ NUTEP é o Núcleo de Estudos e Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ao incremento na produção; a utilização de irrigações para tornar produtivas áreas de solo pobre e; a alta quantidade de energia elétrica resultante da melhora nas condições sociais.

Uma das conseqüências da evolução é o surgimento do êxodo. Com o excedente de mão-de-obra, resultante da mecanização dos processos de produção, as pessoas vêem-se forçadas a migrar para as zonas urbanas em busca de trabalho e melhor padrão de vida. Paralelamente as atividades agrárias, desenvolveram-se o setor de serviços e comércio, experimentando um intenso crescimento de sua zona urbana, propiciando um ambiente atrativo para o desenvolvimento do capital comercial e para a instalação de diversas oficinas e fábricas. Atualmente, o comércio e o setor de serviços compõem 33,34% da economia caxiense e representam 37% e 35,5% respectivamente, do total de estabelecimentos. Destaque para o comércio varejista (78%), os serviços de comércio e administração de imóveis, valores mobiliários (40%) e os serviços de alojamento, alimentação, reparação e manutenção (33%).

Entretanto, atividade industrial logo tornou-se a principal fonte econômica. O parque industrial em meados do século XX era bastante diversificado, principalmente, nos setores metalmeccânico e têxtil, sendo que o primeiro se fortaleceu a partir da década de 60, com a instalação da indústria automobilística no país.

1.2.3 Características da produção

O processo de industrialização do município teve início com a instalação de serrarias, dos moinhos de trigo e de milho, das oficinas de tecelagem, das malharias e, de pequenas fábricas de vinho e conserva de carne. Não derivou apenas de um processo de substituição de importações, mas do excedente da agricultura colonial, gerador capital comercial à incentivar novos investimentos no setor industrial. Ao longo dos anos, os ramos da indústria tradicional, que impulsionaram o desenvolvimento, passam a conviver com uma relativa diversificação industrial, bem como com a heterogeneidade das estruturas das empresas e dos níveis tecnológicos e organizacionais empregados.

A indústria de fundição do município de Caxias do Sul, formada por cinco grandes empresas, compreende desde as centenárias até empresas com pouco mais de vinte anos. Constitui-se num segmento importante, fornecendo peças para o setor automobilístico, responsável por mais de 50% da produção brasileira e 58% da demanda caxiense, além da crescente participação no volume de exportações. Entretanto, esse segmento tem sofrido pressão dos produtos substitutos como o plástico. Andrade (1997), considera que

"Apesar de o ramo plástico⁵ afirmar ser o negócio do novo século, e o Sindicato das Indústrias de Materiais Plásticos do Rio Grande do Sul, afirmar que a era do ferro está dando lugar a era dos polímeros, pois o referido setor é o que mais cresceu depois da indústria de informática (...) existem fatores exógenos a indústria de plástico que contribuem para o seu alto crescimento". (p.57)

Segundo o autor, os fatores exógenos consistem na oferta de linhas de créditos. Incentivos fiscais e programas direcionados via Estado, como o RS-Plástico, são empregados para fomentar o setor e otimizar os investimentos de duplicação do pólo petroquímico de Triunfo-RS. A indústria de material plástico apresenta resultados mais favoráveis somente a partir de 1998, mantendo uma média de crescimento de (3,04%) na segunda metade da década de 90. Apesar da concorrência, o setor de fundição, é exigido em peças que necessitam de resistência e segurança, principalmente para o setor automobilístico. Na Tabela 1.10, podemos acompanhar a evolução de alguns setores industriais, bem como as taxas de crescimento anuais da indústria caxiense.

Taxa anual de crescimento real das vendas dos setores industriais e da indústria de Caxias do Sul - 1995-2000

Tabela 1.10	(%)					
Setor Industrial	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ind. da Alimentação	(3,73)	(1,38)	(6,00)	(11,09)	(10,62)	(13,52)
Ind. Fiação Tecel. Vest.	(8,61)	(6,88)	12,32	(3,07)	9,43	1,90
Ind. Madeira e Mobiliário	11,02	(4,34)	5,01	(10,40)	10,86	(7,64)
Ind. Material Plástico	15,61	(34,14)	(8,23)	5,35	(0,17)	3,33
Ind. Metal. Bens Capital	3,98	(17,78)	21,96	(2,94)	(15,87)	20,37
Ind. Metal. Bens Consumo	12,79	5,15	(6,19)	(11,26)	7,47	(6,72)
Total da Indústria	5,04	(10,42)	7,84	(5,45)	(4,24)	5,08

Fonte: CIC-Caxias

A indústria caxiense apresenta oscilações bastante evidentes durante a reestruturação econômica brasileira ocorrida ao longo desse período em análise. O desempenho negativo em 1996, além dos fatores conjunturais, deve-se principalmente a queda nas vendas nas indústrias de material plástico (-34,14%) e da indústria metalúrgica de bens de capital (-17,78%). Em 1998, assim como para o Estado de modo geral, a indústria é penalizada pela política

⁵ Plástico, 1997, p.2.

econômica vigente no país, apresentando maior dificuldade para uma recuperação em função da menor representatividade das exportações. Somente em 2000, consegue se restabelecer, crescendo 5,08%, mas no ano seguinte esse ritmo diminui novamente (1,64%).

Conceição (1990), trata as transferências da economia brasileira nos períodos de crise para economias regionais.

"O relativamente elevado grau de maturidade do parque industrial brasileiro e a integração dinâmica das economias regionais ao padrão de acumulação que é nacional impõem a estas um movimento reprodutivo incapaz de desvincular-se macroeconomicamente do movimento da economia brasileira. Pôr essa razão, a crise nacional é também crise das economias regionais, embora não seja o somatório das crises regionais o determinante da crise nacional." (p.16)

O ramo metalúrgico, setor bastante expressivo, sofreu grandes variações nos níveis de crescimento principalmente na área de bens de capital. Contudo, ao longo do período, apresentou uma média de crescimento de 1,62%, enquanto a área de bens de consumo teve uma média de 0,21%. Composto por indústrias tradicionais e modernas, não enfrentam as grandes dificuldades das Pioneiras no tocante à mão-de-obra especializada ou semi-especializada, financiamentos e infra-estrutura. Após todo um processo de padrão tecnológico e estruturas flexíveis de produção, passa a atrair populações, novas indústrias que lhe fornecem os acessórios e máquinas e uma crescente participação de capital estrangeiro.

As indústrias de fiação, tecelagem e vestuário conseguem retomar níveis mais favoráveis de crescimento após os anos de 1995 e 1996. Um dos fatores que contribuíram para o bom desempenho desse gênero nos anos seguintes, foi a demanda por roupas de malha mais grossa. Esse segmento constitui-se na especialidade das malharias da serra, devido ao alongamento da estação fria. Outro fator implícito é a modernização constante, através de investimentos em máquinas, tecnologia e capacitação profissional, resultando numa média de crescimento de 0,85% nestes cinco anos.

É interessante observar que, mesmo crescendo abaixo da média do município (-7,72%), a indústria alimentícia caxiense, assim como a gaúcha de modo geral, tem registrado sua importância na estrutura industrial, detendo crescentes participações na indústria de transformação. Trata-se de um segmento representado basicamente por empresas de origem familiar passando por uma fase intensa de internacionalização e centralização.

De acordo com os dados da Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul, o município possui atualmente mais de 22 mil empresas. Desse total, 25,5% atuam no setor

industrial, destacando o setor de construção civil, metalmeccânico e da indústria têxtil. Segundo a entidade, é o segundo pólo metalmeccânico do país, considerado uma das economias mais bem estruturadas do Brasil concentrando cada vez parcela maior da economia do Estado. Na área de bens de capital, é o quinto maior fabricante de carrocerias para ônibus do mundo e quinto maior do setor de veículos e implementos rodoviários da América do Sul.

Um fator que merece consideração é a busca longínqua de matéria-prima, procedente de outros estados e mesmo do exterior, transformada e exportada para outros tantos centros consumidores. Na Tabela 1.11 apresentamos o destino das vendas da indústria caxiense no período.

Destino das vendas da indústria caxiense - 1995-2000

Tabela 1.11 (%)

Ano	Dentro do Estado	Fora do Estado	Exportações
1995	25,57	66,93	7,49
1996	26,52	66,14	7,33
1997	26,32	65,01	8,59
1998	25,87	63,23	10,90
1999	23,38	63,99	10,99
2000	23,10	63,19	13,65
2001	22,02	62,08	15,90

Fonte: CIC-Caxias

Podemos observar que, as vendas da indústria embora mais concentradas no mercado interno, neste período. As exportações passam a representar percentuais mais elevados, mesmo com o câmbio desfavorável até 1999. Esse crescimento se acentua, principalmente, na fase em que os produtos brasileiros tornaram-se mais baratos no mercado internacional com a desvalorização da moeda, em 1999. Um outro fator, é a manutenção de um parque industrial de prestígio internacional, moderno, dinâmico, concentrado em grande parte no Distrito Industrial e áreas adjacentes ao centro urbano. Em 2001, as exportações passam a representar 15,9%, reduzindo as vendas dentro do Estado para 22,02% e fora do Estado para 62,08%, confirmando a tendência.

Atualmente as exportações do município representam em média 4,24% do total exportado pelo Estado. Em 1995 as exportações totalizaram US\$ 268,57 milhões. Para os anos seguintes temos somente estimativas de crescimento divulgadas pela Câmara de

Indústria e Comércio. Em 1996 foi de US\$ 280,00 milhões. Em 1997, 1998 e 1999, as estimativas apontam para um montante de US\$ 320,00 milhões, US\$ 350,00 e US\$ 400,00 milhões, respectivamente. Para 2000 as estimativas indicam cerca de US\$ 450,00 milhões.

O total importado pelo município representa em média 3,33% do total importado pelo estado do Rio Grande do Sul. As importações caxiense em 1995, atingiram US\$ 194,69 milhões. Nos anos de 1996, 1997 e 1998, chegaram ao patamar de US\$ 200,00 milhões, US\$ 280,00 milhões e US\$ 310,00 milhões, respectivamente. No ano seguinte totalizaram US\$ 300,00 milhões, apresentando queda pela primeira vez no período, coincidindo com o momento de desvalorização cambial. Para o ano de 2000, as estimativas ficam próximas dos US\$ 300,00 milhões.

Nos últimos anos, houve empenho na construção estratégias concertadas de modernização. Esforços foram realizados, junto ao governo do Estado, para que o parque industrial de Caxias do Sul fosse classificado como área metal-mecânica, passando a receber estímulos e incentivos fiscais previstos pela legislação. Foi criado o Pólo de Modernização Tecnológica da Serra, com objetivo de garantir suporte tecnológico para modernização da indústria regional, buscando competitividade e padrões de qualidade, através do aumento de tecnologia agregada à produção. Quanto a infra-estrutura, ligações aérea e terrestre foram reivindicadas a fim de melhorar o escoamento da produção.

Segundo Heredia (2001:161), as feiras industriais e comerciais promovidas pelo município como a FEBRAMEC, MERCOPAR, INFOSOFT, FENAMALHA, FULL e TRANSTEC, beneficiam o setor produtivo, além de tornarem-se um elemento de divulgação do potencial econômico da cidade. Existe uma grande abertura para o estabelecimento de parcerias ou terceirizações visando melhorar a qualidade no produto final. Tais ferramentas administrativas, integram o projeto de terceirizações, do Rio Grande do Sul, trazendo vantagens de produtividade e competitividade, possibilitando agilidade e redução de custos.

Em relação a geração de empregos, Maggi (1995), faz considerações sobre os problemas enfrentados pelo município

"Com as subsequentes crises da economia brasileira, o desemprego cresceu e, com ele, um conjunto de problemas, como a marginalidade, a violência urbana, as subabitações, os subempregos e outros decorrentes do desequilíbrio social e econômico, originando crescentes demandas por obras (...)" (p.42)

Breitbach (1996:187), corroborando com autor anterior, afirma que a absorção da mão-de-obra, não acompanhou o ritmo de expansão da produção, sugerindo entretanto, a hipótese de um aumento de produtividade do pessoal ocupado, gerado pela aplicação de novas tecnologias na indústria. Existe porém, o lado positivo da introdução de equipamentos sofisticados, ao induzir a formação de pessoas especializadas e adaptadas às novas regras de organização da produção. Apresentamos na Tabela 1.12, a ampliação dos postos de trabalhos em Caxias do Sul.

Postos de trabalho em Caxias do Sul - 1995-2000

Tabela 1.12

Ano	Indústria	Comércio	Serviços/Outros	Total
1995	45.582	11.484	28.941	86.007
1996	44.166	11.877	30.308	86.351
1997	47.203	12.433	28.595	88.231
1998	46.542	12.847	29.829	89.218
1999	47.298	13.004	31.739	92.041
2000	53.825	14.341	33.762	101.928

Fonte: CAGED/RAIS-MTE

Podemos observar que a indústria é responsável pela grande parcela da geração de empregos, seguida pelo setor de serviços e comércio, totalizando 101.928 postos de trabalho na economia formal e, até novembro de 2001 já acumula um aumento de 5,08%. A única Universidade existente até o final do nosso período de análise, representou um papel importante na formação científica e no desenvolvimento de pesquisas principalmente na área industrial, a qual representa cerca de 64% da economia caxiense.

2. O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Para compreendermos o desempenho financeiro do estado do Rio Grande do Sul e do município de Caxias do Sul é necessário contextualizarmos os aspectos que envolvem as finanças públicas, considerando os fatores históricos, econômicos e políticos da economia brasileira em que encontram-se inseridos.

2.1 A POLÍTICA ECONÔMICA E O COMBATE A INFLAÇÃO

Na segunda metade da década de 90, a economia brasileira revela-se num grande empenho do Governo na condução de uma política econômica estabilizadora e no combate a inflação, principalmente, na manutenção dos baixos índices verificados no início deste período. Vamos sintetizar, a seguir, alguns conceitos e tipologias da inflação pertinentes ao entendimento deste momento econômico em análise.

2.1.1 Conceitos fundamentais

Em economia o termo inflação é amplamente utilizado para interpretação de um fenômeno considerado, tradicionalmente, agregado. Fusari (1981:20), define a inflação como "*a representação da alta contínua dos preços dos bens de consumo (duráveis e não duráveis ou imediatos), bens de capital (ou de produção), insumos (ou bens intermediários), mão-de-obra e recursos naturais.*" Já para Pereira (1982:123), inflação significa "o processo de aumento contínuo e geral de preços no tempo". Esses dois conceitos podem ser fundidos na definição dada por Magalhães (1982).

"Extremamente a inflação se apresenta como o aumento geral e cumulativo de preços. Geral no sentido de que a elevação de preço de um só produto não configura surto inflacionário. Para que exista, é indispensável que estejamos diante de um fenômeno generalizado". (p.39)

Desta forma, podemos dizer que um simples aumento de preços de um produto, não significa, necessariamente, a ocorrência da inflação. Exceto se o produto for insumo que compõe o custo da maioria dos bens econômicos. Na prática, os índices de preços são utilizados para medir a inflação e para efetuar ajustamentos temporais, no confronto de valores de períodos anteriores aos preços atuais.

2.1.2 Tipologia das inflações

A tipologia das inflações é uma das formas de classificá-las de acordo com sua magnitude em relação ao índice geral de preços agregados;

- a) Inflação lenta - indica pequenos aumentos de preços, não ultrapassando um dígito ao ano;
- b) Inflação moderada - a taxa inflacionária chega a dois dígitos anuais;
- c) Inflação galopante - atinge três dígitos ao ano. Nesse tipo de inflação, também chamada de hiperinflação, os preços dos bens econômicos aumentam de forma exagerada e excessiva, como foi o caso dos aumentos de preços da América Latina nos anos 80 e 90.

2.1.3 Causas da inflação e as explicações teóricas

Podemos destacar dois grandes grupos de teóricos com pontos de vista distintos que abordam as causas da inflação. No entanto, é importante primeiramente, discriminar numa demonstração mais abrangente, os motivos pelos quais as taxas inflacionárias são alimentadas:

- a) Inflação estrutural: decorrente do desequilíbrio da estrutura produtiva. Surgem certos "pontos de estrangulamento" caracterizados por escassez anormal de alguns fatores de produção e de algumas matérias primas. É através da menor oferta de insumos básicos em relação à demanda que sobem os preços dos bens intermediários e, por conseguinte, grande

parte dos bens finais. Com o desequilíbrio da estrutura, a mão-de-obra qualificada pressiona os salários mais elevados e os custos sobem. Subindo os custos, sobe o preço de venda.

b) Inflação de demanda: gerado pela expansão dos rendimentos. Os meios de pagamento crescem além da capacidade de expansão economia, impedindo que esse aumento de demanda seja atendido, culminando num aumento dos preços e salários, dando origem a uma espiral inflacionária;

c) Inflação de custos: processo inflacionário gerado pela elevação do nível dos custos de produção, formados pelas taxas de câmbio, de juros, de salários ou preço das importações;

d) Inflação corretiva: é a inflação que o governo provoca ao congelar os preços dos aluguéis, impostos indiretos, combustíveis, energia, transportes etc., no instante em que passa a subsidiar alguns insumos, como por exemplo, o trigo, os combustíveis e os lubrificantes. Ocorre que o déficit nas empresas estatais e o aumento do dispêndio público é inevitável. Quando o governo acaba o congelamento corrigindo os preços (além de eliminar os subsídios) dos bens econômicos, constata-se o aumento do custo e do preço de venda de grande parte dos produtos gerados pelo sistema produtivo.

e) Inflação importada: ocorre quando os preços dos insumos importados, que fazem parte da maior parte dos produtos, sobem. desencadeia num processo de elevação do índice geral de preços, além de influenciar negativamente no balanço de pagamentos e, conseqüentemente, elevar a dívida externa;

f) Inflação psicológica: é outra forma pela qual o índice geral de preços pode ser afetado. Na expectativa de alta dos preços no futuro, as famílias comprarão hoje porque amanhã os preços serão mais altos. Esse tipo de inflação também sofre influência dos empresários, conforme Singer, apud Fusari (1981).

"Normalmente qualquer empresário tem que fazer cálculos de risco e este cálculo é projetar a experiência recente do futuro. Se a inflação está caindo, o empresário suporá a tendência e vice-versa. As expectativas inflacionárias, são na verdade, um círculo vicioso." (p.63)

Com relação as explicações teóricas sobre as causas da inflação, elas seguem duas linhas de pensamento.

a) Os ortodóxicos: também chamados de monetaristas, interpretam e combatem o surto inflacionário com medidas estritamente monetárias, porque a inflação estaria vinculada ao déficit orçamentário do governo. O ideal ortodoxo é promover um certo percentual de

crescimento anual da economia acompanhado por um mesmo percentual de expansão dos meios de pagamentos. Este seria o caminho lógico para eliminar a inflação, concentrando-se no equilíbrio orçamentário, que incide, subsidiariamente, no controle da moeda bancária.

b) Os estruturalistas: Marchetti in Souza (1996:250), explica a Teoria Estruturalista da seguinte forma:

"A Teoria Estruturalista da inflação tenta explicá-la como consequência de transformações estruturais verificadas na economia em desenvolvimento. Evidencia, então, as limitações da estrutura produtiva, e não as deficiências de política monetária."

Acredita ainda que, a principal causa da inflação seja a pressão estrutural advinda da incapacidade dos setores produtivos reagirem às modificações da demanda. Neste contexto, os setores externos e agrícolas são importantes causas: agrícola pelo fato que a industrialização, o crescimento demográfico e a migração rural-urbana elevam a demanda de produtos agrícolas, fazendo com que a oferta destes produtos não acompanhe tais mudanças; externo pela demanda de importações, face ao processo de industrialização. O desequilíbrio no balanço de pagamentos gera pressões inflacionárias de natureza estrutural pelo motivo da necessária busca do equilíbrio com medidas tais como a restrição às importações ou desvalorizações cambiais. Geralmente os estruturalistas propõem mudanças a longo prazo, como por exemplo, reforma agrária e reforma tributária.

2.1.4 A política de estabilização do Plano Real

No início da década de oitenta foram apresentadas duas propostas de combate a inflação. Segundo Portugal (1996), ambas estavam centradas em eliminar a inércia, causa básica da inflação brasileira, reduzindo a inflação através da eliminação da indexação. Uma das propostas, consistia na aplicação de um "choque heterodoxo" no combate a inflação inercial e a segunda, na criação de uma nova "moeda indexada" que serviria de unidade de conta para fixação dos preços dos produtos e serviços da economia. A primeira das propostas, teve sido implementada nos cinco planos econômicos brasileiros, entre 1986 e 1993, obtendo sucesso apenas nos primeiros meses de implantação.

Nesse contexto, as políticas econômicas de cunho antiinflacionário, foram cada vez mais questionadas no sentido de seu caráter abrangente e definitivo de combate à inflação, conforme Marchetti in Souza(1996)

"A concepção que se tem sobre o processo inflacionário é um guia para a escolha da política econômica a ser empregada contra a inflação mas não é indicação definitiva de uma política definitiva. Ainda mais, o emprego de instrumentos antiinflacionários tem mudado no decorrer do tempo." (p.254)

Para combater a inflação, comumente, a demanda agregada era contida através de políticas monetárias e fiscais. Vários dos planos de estabilização tentados no Brasil entre a segunda metade dos anos 80 e início dos anos 90, seguiram uma ou outra teoria, identificando diferentes causas para as altas taxas de inflação, que apesar de não obterem sucesso, proporcionaram aprendizado sobre o combate a inflação.

Segundo Brum (1999), este foi um período de crise brasileira, gerado pelo processo inflacionário crônico, sendo que a causa básica da inflação consistia na desordem financeira e administrativa do setor público, somados à inflação de custos e de demanda e a mentalidade especulativa gerada pela indexação, reduzindo os investimentos produtivos.

De acordo com Portugal (1996:9), *"as altas taxas de inflação eram vistas como resultado do processo de indexação da economia, que transmitia para os preços, no presente e no futuro, a inflação passada"*.

Para Giambiagi e Além (1999), esse período de sucessivas tentativas deixa uma importante lição sobre o combate efetivo da inflação, ou seja, a exigência da combinação de uma economia desindexada com a adoção de austeras políticas monetária e fiscal. Segundo os autores a inflação distorce o real valor do gasto público, desacreditando o controle do déficit potencial do governo. Entendem que

"Um plano de estabilização teria então que estar baseado na adoção de um ajuste fiscal que não mais dependesse da inflação para conservar a despesa real contida e que permitisse ao setor público ter um déficit fiscal reduzido, com base em medidas de caráter estrutural, que implicassem uma solução definitiva do déficit público." (p. 117)

As medidas de política econômica, que antecedem imediatamente a segunda metade da década de 90, dariam ao país um novo rumo, definindo as linhas gerais de um novo projeto nacional, consistentemente embasado e com real possibilidade de implementação. O Plano

Real, foi implementado a partir de 1994, com o objetivo de estabilizar a moeda e recuperar-lhe a confiança, atacando as causas básicas da inflação brasileira.

Conforme Portugal (1996), o Plano Real representa uma retomada da segunda proposta, citada anteriormente, proposta originalmente por André Lara Resende e Persio Arida em 1986. Diferente dos planos anteriores, foi apresentado um programa de estabilização pré anunciado com ampla divulgação em cada uma de suas fases. As medidas foram:

- i) Ajuste fiscal - objetiva equilibrar as contas do governo nas esferas federal, estadual, municipal, empresas estatais e previdência, alicerçado pelo Fundo Social de Emergência (FSE), através da desvinculação parcial das receitas e da retenção no Estado dos possíveis ganhos com a elevação da arrecadação tributária.
- ii) Implantação da URV - A Unidade Real de Valor, utilizada por um período de quatro meses, foi um instrumento que serviu de indexador único da economia, promovendo o alinhamento de preços, valores e contratos. Atualizada diariamente, consegue reorganizar os preços relativos, condicionando a desindexação da economia, retirando o caráter inercial da inflação.
- iii) Implantação do Real - foi eliminada a URV e criada a nova moeda chamada Real. Também eliminou quase todos os índices de indexação da economia, afim de que a inflação passada não contaminasse mais preços, salários e contratos.

O saneamento das contas públicas, previsto na fase de ajuste fiscal, concentra um dos pontos mais importantes para nossa análise. Promover o saneamento das contas dos governos, reduzindo os desequilíbrios entre as receitas e as despesas em suas três esferas, parece ser o ponto de partida para solucionar os históricos déficits nas contas públicas do país.

Quanto a inflação, que mantém uma relação direta com as distorções nas finanças públicas, não podemos deixar de salientar que houve uma aceleração nas taxas de crescimento durante a vigência da URV, caindo bruscamente quando esta é eliminada, permanecendo num nível muito baixo no transcorrer do tempo. Tejada e Portugal (2001), numa análise sobre credibilidade e inércia inflacionária no Brasil, avaliam que a credibilidade do plano quando introduzida a URV estava bastante alta, sendo abalada em janeiro de 1995, coincidindo com o período da crise mexicana.

Na Tabela 2.1, podemos acompanhar a evolução da inflação brasileira medida por dois índices de preços. Um deles é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA,

que é a atual medida oficial de inflação, o outro, é o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI.

Índices de preços brasileiros- 1995-2000

Tabela 2.1 (%)

Período	IPCA (em 12 meses)	IGP-DI (em 12 meses)
1995	22,41	14,78
1996	9,56	9,34
1997	5,22	7,48
1998	1,65	1,70
1999	8,94	19,98
2000	5,97	9,81

Fonte: BACEN

A inflação manteve uma trajetória declinante conforme evidenciam os índices no período 1995-1998, principalmente nos percentuais registrados pelo IGP-DI que, em momentos de pouca valorização (desvalorização) cambial, é menor que o IPCA. Entretanto, no período 1999-2000, com o câmbio muito desvalorizado, a inflação medida pelo IGP-DI é maior que aquela medida pelo IPCA. Desta forma, é essencial a análise destes dois índices para incorporar impactos diferentes da variação do câmbio sobre a inflação.

Entre 1995 e 1998, a inflação convergiu rápida e persistentemente para níveis característicos de países desenvolvidos. Esse fato foi fundamental para o Brasil eliminar os mecanismos formais e informais de indexação que realimentavam a espiral inflacionária. Cabe ressaltar, também, que a espiral inflacionária é estruturalmente decorrente do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações e da crise do Estado centralizador e intervencionista, que presidiu esse modelo, até o começo da "década perdida" de 80.

Segundo Giambiagi e Além (1999), as causas da queda nos níveis da inflação brasileira a partir de 1995 está ligada a combinação de elementos como

"A fase de transição representada pelos quatro meses de convivência da população com a URV, que permitiu uma acomodação dos preços relativos, ausente nos planos anteriores de estabilização. O maior grau de abertura da economia, com a conseqüente pressão que isso representava em termos da concorrência dos produtos importados, como fator inibidor dos reajustes de preços. O papel da âncora cambial como

'balizador' de expectativas. O excepcional nível de reservas cambiais, suficientes para dar credibilidade à âncora cambial. A abundância de capitais na economia internacional, entendida como um fator de sustentação das reservas em um nível elevado, o que inibia qualquer tentativa de ataque especulativo contra a moeda nacional. As elevadas taxas de juros praticadas durante toda a segunda metade da década de 90." (p. 126)

Ao contrário do que se previa, a desvalorização do real em relação ao dólar em janeiro de 1999, não provocou a volta da inflação nem recessão. A estabilidade pode ser atribuída à mudança estrutural do comportamento das empresas e consumidores respondendo à política monetária e fiscal, a desindexação e a abertura da economia.

Para Bacha (1998), o Plano Real como agente estabilizador, difere dos programas de reforma monetária brasileiros anteriores por cinco características bastante peculiares.

"Primeiro, a desindexação de preços e salários foi precedida de uma fase de indexação plena. Segundo, a reforma monetária foi preanunciada abertamente com o Congresso, e introduzida sem congelamento de preços e salários. Terceiro, a estabilização foi alcançada sem confisco de ativos financeiros. Quarto, as políticas monetária e cambial pós-estabilização foram flexíveis, ao invés de obedecer metas estritas ou um regime cambial fixo. Quinto, a estabilização aconteceu no contexto de uma economia em expansão." (p. 22)

Segundo Tejada e Portugal (2001), o Plano Real reduziu *"de maneira consistente a inflação, pois ocorreu uma mudança estrutural na dinâmica da inflação, que adquiriu um caráter estacionário"*. Após a introdução do Plano, a queda da inflação aconteceu de forma significativa e manteve-se em níveis baixos até esta data. De certo modo, torna-se inevitável afirmar tratar-se do mais longo plano de estabilização já implementado no país e, sob o enfoque específico de combater a inflação, o melhor sucedido.

Contudo, Portugal e Galvão (1996), acrescentam que as pré-condições para a estabilização através das medidas viabilizadas não seriam suficientes.

"O sucesso a médio e longo prazos de qualquer plano de estabilização depende, em última análise, da capacidade do governo em eliminar a causa primária do processo inflacionário, o descontrole das contas do setor público e a expansão monetária dele decorrente, de forma a tornar desnecessária a utilização da âncora cambial".(p.121)

Uma vez estabilizada a moeda, houve uma forte monetização da economia. O elevado volume de dinheiro em circulação ajudou a financiar o governo quase sem ônus e a conter o aumento do déficit público até o final de 1996. Paralelamente, os juros altos praticados nesse

período tinham como objetivo atrair capital internacional para restabelecer o nível das reservas cambiais, além da necessidade do governo de rolar a dívida pública interna e financiar o déficit público. A restrição no crédito foi também um fator que gerou dificuldades para os agentes econômicos, principalmente para produtores rurais, para pequenas e médias empresas, resultando falências e aumento do desemprego, como podemos constatar no primeiro capítulo desse trabalho.

Diante desse quadro, a política monetária orientou-se a partir de 1996, no sentido de diminuir gradativamente as taxas de juros e aumentar o crédito na economia. Brum (1999), coloca que

"Através de uma ação gradualista, o governo brasileiro busca compatibilizar a massa monetária circulante, o crédito e os juros, de modo a realizar o objetivo principal de controlar a inflação e apagar a memória inflacionária. Ao mesmo tempo, pretende que o dinheiro da especulação financeira se transfira, progressivamente, para o investimento produtivo, passando a alavancar o desenvolvimento do país, em busca de bases mais sólidas." (p. 506)

De acordo com Moreira et al (1998), esse período do pós-real, inicialmente gerou euforia com a queda brusca da inflação, proporcionando efeitos positivos sobre a distribuição, maior liberação do crédito e expansão do nível de atividade. Posteriormente, retomando uma questão levantada por Portugal e Galvão (1996), gera preocupações acerca dos desequilíbrios gerados pelo plano e problemas que envolve a economia na sustentabilidade do déficit público.

Sayad (1998:87), afirma que *"o Plano Real cria o intervalo possível na inflação brasileira para que as aspirações de democracia e prosperidade possam ser alcançadas. A duração desse intervalo depende dos acontecimentos do mercado financeiro internacional, dos avanços dos salários reais e da melhoria dos serviços de infra-estrutura em geral"* visada durante esse período.

Num sentido mais abrangente, e abordando agora a política de sobrevalorização cambial iniciada em 1994, cujo papel da âncora cambial adotada, como foi dito anteriormente, servia como balizador de expectativas, pode-se dizer que ela trouxe conseqüências, sejam elas positivas ou negativas, para a economia brasileira. Brum (1999), destaca

"Entre as positivas: ajudou a derrubar a inflação; fortaleceu ainda mais a confiança dos brasileiros na sua nova moeda (e no país); provocou a

redução dos preços dos produtos importados, forçando a queda dos preços internos; forçou a aceleração do processo de modernização das empresas estabelecidas no país; favoreceu as empresas na importação de máquinas e equipamentos (mais baratos), contribuindo para intensificar a modernização das indústrias e aumentar-lhes a produtividade, a eficiência e a competitividade; perdeu dinheiro quem tentou especular com o dólar, apostando no fracasso do Plano Real.

Entre as conseqüências negativas da sobrevalorização cambial identificam-se as seguintes: desequilíbrio acentuado da balança comercial, resultante do pequeno crescimento das exportações e do aumento rápido e exagerado das importações, fazendo o país passar de um superávit de mais de US\$ 10 bilhões em 1994 para sucessivos déficits nos anos seguintes; crise quase generalizada dos setores ligados à exportação, que perderam competitividade devido ao baixo valor do dólar, com perda de mercados, sempre difíceis de reconquistar; falência de indústrias, sobretudo pequenas e médias, que não conseguiram enfrentar a concorrência dos produtos importados; aumento do desemprego, em decorrência da competição dos produtos importados, da falência de empreendimentos econômicos e do processo de modernização e reestruturação das empresas." (p. 499-500)

Entre os resultados, é recorrente constatar, mas o Rio Grande do Sul, de acordo com o exposto no Capítulo 1, constitui-se num Estado fortemente afetado pelos efeitos negativos da valorização cambial.

Tavares (1998), faz uma avaliação bastante apropriada da política de estabilização ao fim de três anos do Plano Real. Segundo a autora, no primeiro ano, as populações pobres urbanas concentraram os resultados benéficos da elevação do salário mínimo real ligada à queda dos preços relativos da cesta básica e, assim como as demais classes trabalhadoras, da queda acentuada do imposto inflacionário. A falta de comprometimento na política agrícola repercutiu na quebra de estabelecimentos e diminuição de empregos rurais.

No segundo ano, as altas taxas de juros e a crise de crédito e de liquidez interna tinham como finalidade evitar uma deterioração das contas externas e diminuição da bolha de consumo e conseqüentemente da inadimplência. O setor bancário foi bastante penalizado e o setor público culminou numa elevação do endividamento.

No terceiro ano, as restrições ao crescimento econômico se faziam presentes, em especial na precária recuperação das atividades econômicas, na falta de investimentos, na deterioração das contas públicas e das contas externas.

Entretanto, Sayad (1998), pondera que a estabilização promovida pelo Plano Real condiciona um novo ciclo de crescimento da economia brasileira, caracterizado pela integração da economia brasileira aos mercados internacionais e de bens financeiros. Lembra que em todos os ciclos de desenvolvimento brasileiro, os problemas de concentração de renda,

desemprego e exclusão social estiveram presentes, a preocupação reside em evitar que venham a se agravar.

A magnitude dos desajustes produzidos justifica a necessidade de mudanças na condução da política econômica. A política cambial gradualista torna-se insuficiente diante dos ataques especulativos e das crises dos países do leste da Ásia (1997) e da Rússia (1998), obrigando o governo a mudar sua política, em 15 de janeiro de 1999, adotando o sistema de "livre" flutuação do câmbio, em substituição ao regime de banda cambial, provocando uma maxidesvalorização. Essa intervenção foi considerada tardia por muitos economistas, comprometendo o equilíbrio da balança comercial e reduzindo o total das reservas que era de aproximadamente US\$ 43 bilhões no início do real, para pouco mais de US\$ 33 bilhões em apenas um ano. A âncora cambial passa a ser substituída pelas âncoras fiscal e monetária.

Após a mudança de regime cambial, a taxa de câmbio apresenta relativa estabilidade e a elevação dos preços internos foi menor que o previsto. A taxa de juros, em ascensão até março, se reduz acentuadamente até junho de 1999, período em que o PIB voltou a apresentar desempenho favorável e os indicadores de inflação em patamar excepcionalmente reduzido. Esse foi o resultado do ajuste, o qual fazia-se evidente e necessário, sendo aprovado por uma grande parcela da população.

Sintetizando, o Plano Real demonstra uma forma inédita de vigência ativa porque jamais um plano com os mesmos objetivos ultrapassou a sua fase crítica. A forma encontrada para classificá-lo, desde sua implantação, define sinais claros de uma reestruturação econômica muito bem implantada, controle da inflação e uma política fiscal que reage aos desequilíbrios, acenando horizontes otimistas em relação a dívida pública.

Na continuação, visualizaremos de forma mais explícita, as ações promovidas pelo Estado na reestruturação dos setores essenciais.

2.2 O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

A seguir, faremos uma análise do setor público brasileiro durante o período de estabilização econômica entre 1995 a 2000, destacando-se, inicialmente, alguns aspectos teóricos e práticos que envolvem este tema.

2.2.1 Aspectos teóricos e conceituais do setor público

O governo está presente em inúmeras atividades da economia, seja ofertando e consumindo bens e serviços, seja regulamentando mercados. Por governo entende-se apenas as funções típicas do Estado: administração direta, judiciário, legislativo, provisão de segurança nacional, etc, que dependem de dotação orçamentária. As empresas estatais, que oferecem bens e serviços no mercado, cobrando um preço ou tarifa, não são diferenciadas na contabilidade nacional das empresas privadas. Por bens públicos entende-se aqueles que não podem ser providos pelo mecanismo de mercado, como segurança nacional, justiça, etc.

A literatura sobre desenvolvimento econômico destaca a importância da participação do Setor Público na expansão dos investimentos durante o processo de crescimento econômico. Segundo Silva, (1972), por um lado, condiciona a expansão da atividade econômica através da expansão de infra-estrutura econômica e social e de outro, está diretamente relacionada com a elevação do volume de capital necessário a instalação e operação de setores industriais básicos.

A expansão nos investimentos para manter uma alta taxa de crescimento econômico pode se tornar elevada, se considerarmos a elevação da relação capital/produto por exemplo, exigindo do Governo um contínuo esforço para prover à continuidade do processo de crescimento.

Entretanto, a escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que ele presta à sociedade é o que caracteriza sua função de provedor dos bens públicos, cujos recursos para tal provém principalmente da arrecadação de impostos.

Esses impostos afetam os indivíduos na sociedade de diferentes maneiras, podendo ser classificados em duas categorias:

i) impostos diretos, incidentes diretamente sobre a renda gerada na utilização de fatores de produção, como o Imposto de Renda (IR) ou o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que incidem sobre as propriedades de certos fatores de produção e acabam representando uma dedução dos rendimentos destes fatores e;

ii) impostos indiretos, que incidem sobre a venda de bens e serviços e, assim, indiretamente, significando uma dedução na renda das famílias, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A Tabela 2.2, apresenta a carga tributária brasileira em percentual do PIB, durante o período em análise.

Carga Tributária Brasileira
(proporção do PIB) – 1995-2000

Tabela 2.2

Ano	Variação %
1995	29,76
1996	28,97
1997	29,03
1998	19,74
1999	32,15
2000	33,18

Fonte: Ministério da Fazenda

Em 1995, a arrecadação do governo que representava 29,76% do Produto Interno Bruto (PIB), passou para 33,18%, no final do ano 2000, o que significa, de R\$ 187.982 milhões para R\$ 393.106 milhões. Proporcionalmente, um terço da Produção Brasileira é o valor arrecadado pela Tributação que, apesar de uma estrutura tributária complexa precisa administrar melhor seus mecanismos de controle.

O governo também cria um destino para a renda total das famílias (Y), que além de servir para o consumo (C) e para a poupança (S), parte deverá ser destinada ao pagamento dos impostos (T), conforme expresso na equação (1);

$$Y = C + S + T \quad (1)$$

A situação das finanças governamentais é avaliada, segundo Lozardo (1987), pela observação do comportamento da poupança do governo em conta corrente, definida como a diferença entre a sua receita líquida (arrecadação de impostos menos transferências) e sua despesa corrente (pagamento de salários e encargos, mais compra de bens e serviços).

Através da poupança governamental é possível a realização de investimentos sem pressionar a dívida pública. Na medida em que o governo não consegue manter um nível satisfatório de poupança em conta corrente, é obrigado a lançar mão de recursos adicionais do setor privado para a realização de seus investimentos, como construção de escolas, estradas, saneamento básico, entre outros, requisitados pelos governos estaduais e municipais, vistos anteriormente. O governo também se endivida para viabilizar transferências de capital a

empresas estatais, atuantes nas mais diversas áreas da economia, com os serviços da dívida internas e externa e subsídios governamentais.

Outra forma do setor público obter receitas é através dos lucros das empresas e agências públicas que vendem bens e serviços. Entretanto, toda vez que o governo realiza despesas sem dispor dos correspondentes recursos, está comprometendo a sua poupança futura e ao mesmo tempo, reduzindo sua capacidade de investir, não produzindo a curto prazo, retornos financeiros suficientes para cobrir os encargos financeiros.

Desta forma, é necessário considerar os gastos públicos (G), que representam a aquisição de bens e serviços do governo e a realização de investimentos na economia. Nesse caso a despesa agregada é descrita pela identidade macroeconômica (2),

$$DA = C + I + G \quad (2)$$

sendo, (DA) a despesa ou demanda agregada para uma economia fechada, (C) o nível de consumo das famílias, (I) investimentos e (G), como anteriormente definido, os gastos governamentais.

Em contrapartida, temos que a renda ou o produto de uma economia é igual a despesa agregada, logo:

$$S + T = I + G \quad (3)$$

rearranjando a identidade macroeconômica (3), chega-se a seguinte expressão:

$$(S - I) = (G - T) \quad (4)$$

Pode-se observar que, o déficit público, isto é, $(G - T) > 0$, ocorre quando o governo gasta mais do que arrecada em impostos. Desse modo, é necessário a existência de um excesso de poupança privada para financiar o setor governamental. Ou seja, a ocorrência do déficit público está condicionada a um superávit privado, ou seja, $(S - I) > 0$.

Na Tabela 2.3, é possível verificar detalhadamente, a arrecadação da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF), durante a segunda metade da década de 90.

Arrecadação da Receita Administrada pela SRF – 1995 – 2000

Tabela 2.3

(R\$ milhões)

RECEITAS	ARRECADAÇÃO					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Imposto s/ importação	4.911	4.221	5.138	6.544	7.916	8.510
I.I. – Petróleo	524	541	474	372	388	342
I.I. – Demais	4.387	3.679	4.665	.173	7.528	8.168
I. s/ produtos industrializados	13.635	15.512	16.833	16.306	16.503	18.839
IPI – Fumo	2.488	2.874	2.840	2.537	2.282	1.998
IPI – Bebidas	1.384	1.777	1.995	2.268	1.906	1.942
IPI- Automóveis	601	991	1.127	875	996	2.375
IPI – Vinculados a Importação	2.987	2.897	3.827	4.188	4.540	4.842
IPI – Outros	6.175	6.972	7.044	6.436	6.778	7.683
Imposto sobre a Renda	28.969	33.693	36.524	45.818	51.516	56.397
I. R. P. Física	2.165	2.494	2.849	3.030	3.527	3.657
I. R. P. Jurídica	9.342	12.906	12.802	12.503	13.750	17.656
I.R. R Fonte	17.462	18.294	20.873	30.286	34.509	35.084
Rendimentos do Trabalho	10.881	10.871	12.510	14.649	15.277	18.266
Rendimentos do Capital	4.175	4.902	5.029	11.956	13.656	10.726
Remessa para o Exterior	1.313	1.233	1.683	1.946	3.455	3.271
Outros Rendimentos	1.093	1.287	1.651	1.735	2.121	2.821
I. S/ Operações Financeiras	3.223	2.855	3.785	3.541	4.877	3.127
Imposto Territorial Rural	105	262	209	224	273	267
I. P. M. F. / C. P. M. F.	162	1	6.909	8.118	7.956	14.545
FINSOCIAL/COFINS	15.226	17.892	19.118	18.745	32.184	39.903
Contribuição para PIS/PASEP	6.122	7.390	7.590	7.547	9.835	10.043
C. Social sobre o Lucro Líquido	5.852	6.598	7.698	7.704	7.303	9.278
C. P/ Plano Seg. Social Servidores	2.101	2.580	2.595	2.482	3.142	3.627
Contribuição para o FUNDAF	336	402	404	398	370	372
Outras Receitas Administrativas	298	324	259	354	681	1.275
RECEITA ADMINISTRADA	80.940	91.728	107.065	117.782	142.557	166.183
DEMAIS RECEITAS	3.066	3.396	5.611	15.362	8.959	9.838
TOTAL GERAL	84.005	95.124	112.676	133.144	151.517	176.020

Fonte: Ministério da Fazenda

Como pode-se observar, o resultado da arrecadação da receita federal durante esse período de estabilização da economia brasileira mais do que duplicou, passando de R\$ 84.005

milhões para R\$ 176.020 milhões. Este é o resultado obtido na condução da política fiscal, durante o período em análise, com a adoção de iniciativas no sentido de promover um ajuste fiscal quer seja através do aumento das receitas e/ou pela contração das despesas.

Alguns dos fatores destacaram-se como elementos temporários de contenção fiscal desde 1994, pelo lado da receita Giambiagi e Além (1999), destacam:

- “1) A receita do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), depois transformado em Contribuição (CPMF);
- 2) *O (...) FSE, depois transformado em fundo de estabilização fiscal (FEF);*
- 3) *A receita das concessões;*
- 4) *O componente extraordinário de aumento da receita de imposto de renda (IR) na fonte sobre aplicações financeiras(...)*”(p.136)

A criação do Fundo Social de Emergência (FSE), segundo Rückert (2002), acabou prejudicando estados e municípios brasileiros, em função da redução das transferências federais, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os estados perderam os recursos oriundos da retenção na fonte do IR do funcionalismo federal que antes integrava o montante a ser rateado entre os mesmos e, o aumento nas alíquotas do IR não foi repassado aos fundos constitucionais.

Entretanto, o IPI e IR, principais impostos da receita tributária de competência do governo federal, atingiram em 1998, por exemplo, cargas de 2 e 5% do PIB, respectivamente. Comparativamente, o IPMF/CPMF, atingiu cerca de 1% neste mesmo ano.

2.2.2 Avaliação do desempenho do Setor Público

A participação do Governo nos diferentes setores da economia deve ser compatível com as respectivas necessidades, podendo ser medida, segundo Silva (1972:43), "*tanto do ponto do atendimento integral da demanda existente quanto do ponto de vista do atingimento das metas físicas estabelecidas pelo Governo*".

Devemos considerar neste momento, a trajetória recente do comportamento das receitas e das despesas correntes da administração pública consolidada. Podemos destacar duas situações: a primeira vai de 1970 até 1982 e a segunda a partir de 1983.

Nesse primeiro período os gastos consolidados do governo federal apresentavam superávits, havendo recursos disponíveis para novos investimentos e aumentar suas prestações de serviços à sociedade. Além disso, a economia continuava crescendo a taxas elevadas. No início da década de 80, tem início um período recessivo na economia brasileira que, aliado a fatores externos, deflagrou uma crise no setor produtivo do país. Os problemas estruturais se tornam evidentes no sentido de as receitas não acompanharem o ritmo de crescimento dos gastos, repercutindo diretamente na taxa de crescimento.

Nesse segundo período, o governo optou pelo endividamento a fim de equacionar os problemas de déficits que se iniciaram. Ao contrário do que hoje considerado teoricamente correto por diversos autores como Riani (1997), Bugarin e Protásio (2001), ou seja, promover o ajustamento na sua estrutura de receitas e de gastos, o caminho utilizado foi o de contrair empréstimos, em especial com títulos públicos, mantendo sua estrutura deficitária. Atualmente a dívida pública, como veremos mais adiante, continua sendo um dos principais obstáculos do governo para equacionar seus problemas financeiros.

Na segunda metade da década de 90, as ações do governo visando a contenção do déficit não se limitaram à criação do FEF, como vimos anteriormente, mas também à luta pela aprovação das reformas, bem como a agilização das privatizações. No âmbito da União, o Governo Federal destaca ainda como principais ações no combate ao déficit público:

- Reformulação das Diretrizes de Prorrogação Orçamentária e Financeira, propiciando a compatibilização do orçamento à execução financeira;
- Elaboração de um cronograma de dispêndio pelos órgãos para todo o exercício em questão;
- Discriminação da programação da despesa a nível de projeto e atividade;
- Controle das despesas com pessoal, através de diversas medidas pontuais;
- Aperfeiçoamento do sistema tributário, com mudanças na legislação de diversos tributos;
- Criação do Programa Brasil em Ação, visando melhorar a alocação de recursos orçamentários, priorizando investimentos que sejam considerados primordiais ao crescimento econômico e social;
- Diversas medidas na área da previdência Social, visando o aumento da arrecadação e o controle dos dispêndios.

O grau de fragilidade financeira de um governo está intrinsecamente ligado as condições de viabilidade da estrutura de pagamentos assumida. Pode-se dizer que, quanto maior a participação de fatores exógenos na composição daquelas condições, maior é o grau de fragilidade financeira daquela unidade econômica.

De maneira geral, Piancastelli e Pereira (1996), afirmam que déficits nas contas públicas são causados por razões de ordem fiscal e, em particular, por aspectos político-institucionais. Acreditam ainda, que o ajuste fiscal trata-se de um processo de compatibilização entre receitas e despesas das diversas esferas de governo, afim de promover, a longo prazo, a estabilidade dos fluxos financeiros, refletindo um comportamento positivo sobre os demais segmentos da economia.

Todavia, se existe déficit, significa que, ele deve ser financiado de alguma forma. Tradicionalmente, o déficit do setor público é financiado ou pela emissão de moeda, ou pelo aumento de impostos, ou pelo endividamento interno e/ou externo, ou ainda, por uma combinação de dois ou mais instrumentos listados.

Cabe lembrar, que o financiamento pela emissão de moeda é, sem dúvida, um mecanismo inflacionário na medida em que aumenta a disputa por dado nível de produto real⁶. O aumento de impostos, por sua vez, é um instrumento politicamente difícil, principalmente em uma sociedade democrática. Quanto a opção pelo financiamento externo, torna-se viável no caso de disponibilidade de recursos e taxas de juros atrativas, entretanto, tem certas limitações com relação aos problemas envolvendo a dívida externa. Recaimos, portanto, no financiamento do déficit através do endividamento interno.

O financiamento de um déficit permanente via emissão de títulos da dívida pública corresponde à substituição de impostos por títulos, caracterizando uma diminuição de impostos no período corrente, tecnicamente⁷.

O fluxo de caixa de financiamento absorvido anualmente pelo governo e suas empresas pode ser medido, entretanto, devido ao tamanho e grande complexidade das contas do setor público, são empregados alguns conceitos. Dentre eles, se destaca o de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), utilizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir da década de 1980.

⁶ Podemos estabelecer uma suposição para elucidar melhor a questão. Caso o governo monetize parte da dívida ou parte do seu déficit público. Em não havendo aumentos de produtividade, isso sinaliza uma aceleração inflacionária, dada a maior disputa pelo produto.

⁷ Essa redução de impostos não significa efetivamente um pagamento menor por parte dos indivíduos, mas sim, na prática, o aumento dos gastos financiados pela emissão de títulos da dívida pública equivale para os indivíduos, menos imposto a pagar.

O conceito de NFSP engloba todo o tipo de gasto governamental como o consumo, investimento e a rolagem da dívida, do setor público como um todo, ou seja, do governo central, governos regionais, previdência social, empresas estatais e agências descentralizadas.

O objetivo é medir a pressão do setor público não-financeiro sobre os recursos financeiros, tanto internos como externos, de uma economia, ou seja, sobre a poupança. Entretanto, o conceito de NFSP é suscetível às variações nas taxas de inflação, devido aos custos da rolagem da dívida pública que geralmente são indexados. Desta forma, as cláusulas de correção monetária e cambial sobre os títulos públicos fazem com que qualquer aumento da taxa de inflação eleve a NFSP, sem que isto signifique aumentar os gastos.

A NFSP reúne comumente várias estimativas de déficit público, os quais resultam de conceitos e critérios distintos, como o primário, o operacional e o nominal, que serão discutidos a seguir.

i) Conceito primário

Déficit Primário é definido como a diferença entre os gastos não financeiros e as receitas totais do setor público. Relaciona apenas despesas e receitas fiscais do governo, excluindo os dispêndios com juros nominais incidentes sobre o estoque da dívida pública.

Na prática, esse conceito, demonstra a condução da política fiscal do governo ao apurar somente a arrecadação de impostos e os gastos correntes e de investimentos, independente da dívida pública. Sua importância reside em determinar isoladamente o esforço fiscal e o impacto das variações nas taxas de juros. Pode-se entender o déficit primário da seguinte forma:

$$DP_t = G_t - T_t \quad (5)$$

sendo, (DP_t) é déficit primário, (G_t) é o gasto total do governo com custeio, aquisição de bens, serviços e investimentos e (T_t) é o total das receitas tributárias arrecadadas, todos medidos no período t . A Tabela 2.4 apresenta a evolução da receita e despesa primária bruta do Governo Central na segunda metade da década de 90.

Receita e despesa primária bruta do Governo Central –
1995-2000

Tabela 2.4 (% PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita	18,3	17,5	18,4	20,1	22,0	21,7
Despesa	17,7	17,3	18,2	19,5	19,8	19,8

Fonte: STN

Como podemos observar, durante o período, houve um grande comprometimento da receita primária bruta em relação a despesa, principalmente nos três primeiros anos, cedendo lentamente ao longo dos três anos seguintes. Além disso, tanto receitas como despesas, elevaram seus percentuais de participação no total do PIB.

ii) Conceito operacional

Déficit operacional ou Necessidade de Financiamento do Setor Público Conceito Operacional (NFSPco) é equivalente ao conceito primário, acrescido dos juros reais pagos pelo setor governamental sobre a dívida pública, excluída as correções monetárias e cambial. Pode-se entender esse conceito através da equação (6),

$$DO_t = G_t - T_t + iB_t \quad (6)$$

sendo, (DO_t) o déficit público conceito operacional; (i) a taxa de juros real e (B_t) representa o estoque da dívida pública emitida em poder do público.

iii) Conceito nominal

Déficit Nominal também chamado de Necessidade de Financiamento Líquido do Setor Público Conceito Nominal (NFSPcn), é, portanto, uma medida mais abrangente dos déficits do setor público. É definido pelo déficit operacional acrescido dos encargos derivados das correções monetária e cambial da dívida pública. Pode-se entender esse conceito pela equação:

$$DN_t = G_t + (i_{t-1} + cm_{t-1}) B_{t-1} - T_t \quad (7)$$

sendo, (DN_t) o déficit nominal no período t , (i_{t-1}) a taxa de juros, (cm_{t-1}) as correções monetária e cambial, (B_{t-1}) o total da dívida pública, toda no período $t-1$, (T_t) e (G_t) definidos anteriormente medem o total de gastos e o total da arrecadação fiscal, respectivamente.

Essa medida indica o fluxo líquido de novos financiamentos, obtidos ao longo de um ano pelo setor público não-financeiro nas suas várias esferas, como União, governos estaduais e municipais, empresas estatais e Previdência Social.

A Tabela 2.5, apresenta os valores do Déficit do Setor Público Consolidado, e seus percentuais em relação ao PIB, no período de 1995 a 2000 .

Déficit do Setor Público Consolidado – 1995-2000

Tabela 2.5	(R\$ Milhões)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nominal	47.010	45.741	53.232	72.490	96.158	49.285
Operacional ¹	32.263	29.218	37.499	67.693	32.531	12.749
Primário	(1.737)	740	8.821	(106)	(31.098)	(38.160)
Juros Nominais	48.747	46.464	46.057	72.495	127.245	87.466
Juros Reais	34.000	28.478	28.678	67.799	63.629	50.909
PIB ²	631.662	778.820	864.827	899.814	1.010.068	1.089.688
Em % do PIB³						
Nominal	7,44	5,87	6,16	8,06	9,52	4,52
Operacional	5,11	3,75	4,34	7,52	3,22	1,17
Juros Nominais	7,71	5,97	5,33	8,06	12,60	8,02
Juros Reais	5,38	3,66	3,32	7,53	6,30	4,67

Fonte: Banco Central do Brasil

Notas: (1) Deflator utilizado foi o IGP-DI (centrado)

(2) PIB a preços correntes

(3) Reflete a relação dos fluxos com o PIB a preços correntes

As necessidades de financiamento do setor público (NFSP), no conceito primário, revelam que o gasto total do governo com custeio, aquisição de bens, serviços e investimentos foi menor que o total das receitas tributárias arrecadadas, no período, exceto nos anos de 1996

e 1997, devido a deterioração na *performance* das contas do governo central (detalhadas na Tabela 2.6). Contudo, aos resultados da queda da inflação pós Plano Real, somaram-se o aumento do gasto público e, a elevação das taxas de juros, reflexos da crise asiática no segundo semestre de 1997.

Giambiagi e Além (1999), destacam também como causas do crescimento do gasto público até 1998, i) o aumento das transferências a estados e municípios, ii) o aumento do gasto em benefícios previdenciários do INSS e, iii) aumento com outras despesas de custeio e capital. Nesse sentido, Camarano (1996), considera o superávit primário uma ferramenta importante para mensuração do esforço fiscal de contenção de despesas, executado pelo Governo.

Em 1998, foram fixadas metas de superávit primário do governo central para os próximos três anos⁸. Entretanto, temia-se uma crise cambial e seus efeitos sobre a dívida. No início de 1999, as taxas de juros que estavam em 30% a.a., aproximadamente, voltaram a subir e, a não aprovação da reforma previdenciária, em dezembro de 1998, desacreditaram a capacidade do Brasil cumprir o acordo com o FMI. As metas de superávit primário foram alteradas para 2,5%, 2,65% e 2,6% do PIB nos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente.

O resultado primário do setor público, em 2000, foi superavitário em R\$ 32,2 bilhões, o equivalente a 3,5% do PIB, ante R\$ 31,1 bilhões, 3,3% do PIB, registrados em 1999. O resultado da política fiscal foi tão bom que superou, inclusive, em R\$ 1,4 bilhão, a meta estabelecida.

No período de 1995 até 1998, as necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, representaram em média de 5,2% do PIB. Esse resultado é explicado pelo aumento da despesa com juros reais e principalmente por causa da evolução do déficit primário nesse período. O déficit operacional chegou a atingir R\$ 67.693 milhões em 1998, antes de o governo implementar o pacote de ajuste com o objetivo de equilibrar o resultado primário.

A partir do período de estabilização iniciado em 1994, aumentou a importância do déficit no seu conceito nominal e, ao longo do período em análise, apresentou uma trajetória crescente, chegando a atingir 9,52% do PIB em 1999, apresentando uma redução somente no ano de 2000, com os reflexos da mudança do regime cambial no País. As altas taxas de juros praticadas também tiveram uma participação significativa na evolução das NFSP até 1999,

⁸ As metas de superávit primários para 1999, 2000 e 2001 foram de 1,8%, 2% e 2,3% do PIB, respectivamente, estabelecida na sexta revisão do acordo entre o governo brasileiro e o FMI.

além de afetar a economia como um todo, desacelerando os setores produtivos e o nível de empregos na economia, referidos na avaliação do RS e de Caxias do Sul.

2.2.3 O setor público e a estabilização

Atualmente, o déficit do setor público tem sido tratado como elemento essencial a ser contemplado pelas estratégias que visam a estabilização da inflação. Entretanto, a ligação entre déficit público e inflação não é considerada automática, mas, é bastante provável que países com elevados déficits públicos se defrontarão quase que inevitavelmente com um quadro de altas taxas de inflação.

Historicamente, as grandes hiperinflações caracterizam-se pela existência de elevadíssimos déficits públicos, sendo que inflação e déficit alimentam-se mutuamente através do chamado efeito keynes-Olivera-Tanzi, assim sintetizado por Rossi (1992:8),

“as altas taxas de inflação provocam queda na arrecadação de impostos e reduz também as receitas de impostos e reduz também as receitas de seignorage devido à menor demanda por encaixes monetários reais; o aumento do déficit que isso representa leva o governo a tentar aumentar a receita, emitindo moeda mais rapidamente, o que aumenta não só a inflação, como também novamente o déficit.”

Segundo Piancastelli e Pereira (1996), a visão do déficit público no Brasil, tem-se alterado ao longo do tempo. Os programas de estabilização montados juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na década de 80, haviam difundido a idéia do impacto inflacionário do déficit público.

Os sucessivos déficits e medidas de ajuste fiscal acabaram por agravar a situação da evolução da dívida pública brasileira, tornando-se uma das preocupações que marcou a década de 1990. As finanças públicas exercem uma influência considerável na economia do país, podendo a sua ação ser dirigida no sentido de alcançar os objetivos desejados. A política orçamental⁹ foi empregada com o objetivo de promover a utilização eficiente dos recursos e a correção da distribuição do rendimento. Uma das prioridades do governo central voltou-se para o aumento das receitas e diminuição das despesas, através de metas de resultados primários, com o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB.

⁹ Política que utiliza deliberadamente das receitas e despesas do setor público para alcançar objetivos específicos.

Entretanto, o objetivo de diminuir os gastos encontra dificuldades ainda na elaboração do orçamento público. Observa-se a inclusão de despesas incompatíveis com as receitas existentes, além da excessiva vinculação de receitas, culminando numa redução da margem de manobra para a diminuição dos gastos. Os efeitos das variações orçamentais fazem sentir-se no futuro, embora possam demorar algum tempo até que se verifique o seu impacto sobre a economia.

A necessidade de intervenção compensadora é tanto menor quanto maior a importância relativa do setor público na economia. Um grande¹⁰ setor público também constitui grandes potencialidades estabilizadoras da política orçamental, mediante a possibilidade de influenciar substancialmente o nível da atividade econômica através de variações deliberadas nas despesas e nas receitas.

A partir de 1995, a situação das contas públicas deteriorou-se gravemente com a drástica queda da inflação, o aumento dos gastos previdenciários, de custeio e investimentos, além do contexto econômico mundial sofrendo os efeitos das crises asiática e russa. Esforços foram concentrados para proporcionar uma melhora neste quadro, tanto a nível federal, bem como, nas esferas de governo estadual e municipal, conforme veremos no capítulo seguinte.

Segundo Giambiagi e Além (1999), a relação entre a inflação e o desequilíbrio fiscal refletem, nesse período, uma inconsistência existente entre as demandas sociais expressas no orçamento e a disposição da mesma sociedade de arcar o custo dessas despesas via tributação.

"com a estabilização, a continuidade da referida inconsistência, gerou como resultado uma tendência ascendente da relação dívida pública/PIB, embora atenuada pelas receitas da desestatização, que permitiram, durante um curto período, sustentar déficits elevados, sem que essa crescesse na intensidade que caberia esperar se não houvesse privatização. Esse expediente, porém, por definição, tenderia a ter uma duração limitada no tempo e se esgotaria quando os ativos a serem privatizados já tivessem sido vendidos." (p.125)

A instabilidade continua sendo uma característica dos resultados operacionais do Tesouro Nacional. A convivência com reduzidas taxas de inflação suscitou um novo desafio para as finanças públicas nacionais quanto a compatibilização entre a execução financeira do Tesouro e as necessidades de financiamento relacionadas com o resgate da dívida social, recuperação da infra-estrutura, expansão dos investimentos em habitação e saneamento básico e reordenamento do setor de saúde, apontadas no capítulo 1.

¹⁰ Considerando como medida de grandeza do setor público administrativo mais correntemente utilizada o quociente entre Despesas Públicas Totais e o Produto Nacional Bruto (preços de mercado).

Na Tabela 2.6 temos a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), em percentual do PIB, referente a segunda metade da década de 90. Segundo Giambiagi e Além (1999:160), o conceito de DLSP é "*o resultado da comparação dos passivos financeiros do setor público, com os ativos financeiros de propriedade deste (...)*". Somando-se a base monetária, os autores seguem definindo a dívida como resultante da acumulação de déficits, gerando o que chamamos de 'dívida fiscal' e dos 'ajustes patrimoniais', "*associados de um lado à privatização, que reduz a dívida pública; e de outro aos demais fatores que aumentam o endividamento (...)*" (p.161).

Dívida Líquida do Setor Público – 1995-2000

Tabela 2.6 (Final de período, em % do PIB)

Composição	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dívida interna	21,8	27,0	26,4	32,5	34,4	35,4
Governo Central	6,6	12,0	13,1	17,2	17,7	19,2
Títulos públicos (TN + BC)	15,5	21,4	28,1	35,8	39,1	42,3
Créditos do BC/b	(5,3)	(8,5)	(7,8)	(5,8)	(4,4)	(3,7)
Renegociação c/ Est., Mun. e PROES/c	0,0	0,0	(5,4)	(9,7)	(12,6)	(13,6)
FAT	(2,5)	(2,5)	(2,6)	(3,6)	(3,9)	(4,5)
Demais contas	(1,1)	1,6	0,8	0,5	(0,5)	(1,3)
Gov. estaduais e municipais	10,3	11,1	12,4	14,0	15,5	15,3
Renegociação c/ Est., Mun. e PROES/c	0,0	0,0	5,4	9,7	12,6	13,6
Dívida mobiliária	5,5	6,2	4,3	2,5	1,3	0,2
Demais dívidas	4,8	4,9	2,7	1,8	1,6	1,5
Empresas estatais	4,9	3,9	0,9	1,3	1,2	0,9
Dívida externa	5,5	3,9	4,3	6,4	10,4	9,7
Governo Central	3,5	1,6	1,9	4,3	8,0	7,5
Governos estaduais e municipais	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9
Empresas Estatais	1,7	1,9	1,9	1,4	1,5	1,3
Dívida total/a	27,3	30,9	30,7	38,9	44,8	45,1
Dívida fiscal/d	27,3	29,0	30,6	38,2	40,9	41,8
Ajuste patrimonial (estoque) /e	0,0	1,9	0,1	0,7	3,9	3,3
Privatização	0,0	(0,1)	(2,0)	(3,4)	(3,8)	(5,2)
Outros	0,0	2,0	2,1	4,1	7,7	8,5
Base Monetária	3,1	2,4	3,6	4,4	4,6	4,2
Dívida total com base monetária	30,4	33,3	34,3	43,3	49,4	49,3

Fonte: Banco Central do Brasil

n.d. (=) Não disponível. /a Exclui base monetária. /b Crédito a instituições financeiras e Lei 8727/93. /c Lei número 9496/97. /d Sem base monetária e sem descontar privatização. /e Inclui efeitos patrimoniais da desvalorização sobre a dívida em US\$.

A DLSP, em percentagem do PIB, se comparada a outros países desenvolvidos e com economias estáveis, revela-se inferior a muitos deles, apesar do aumento verificado durante o período em análise.

Podemos observar na trajetória da DLSP o aumento da importância relativa da dívida de estados e municípios, principalmente a dos estados. Esta que representava apenas 17% da dívida líquida total do setor público em 1994 passou a ser de 38,83% desse total em 1995, reduzindo somente a partir de 1999, quando sua participação diminuiu para 35,92% do total da dívida em 2000.

Essa redução é resultante do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle federal sobre o déficit estadual e municipal, iniciados ainda em 1995, dentre as quais podemos citar: i) a renegociação das dívidas mobiliárias estaduais; ii) a eliminação da possibilidade de utilização dos recursos dos bancos estaduais e das empresas estatais estaduais para o financiamento dos tesouros estaduais; iii) o maior controle por parte das autoridades monetárias das "antecipações de receitas orçamentárias" como forma de os tesouros estaduais se financiarem junto ao sistema bancário.

A estrutura das despesas públicas federais passa por um pleno processo de mudança. Os dispêndios com Pessoal Encargos e Custeio que expandem aceleradamente até 1998, iniciam uma redução gradual nos anos posteriores. O setor de saúde assumiu nova e preeminente posição na escala de prioridades dos gastos públicos federais inicialmente, em consequência da universalização do atendimento médico e do encerramento de recursos da seguridade social para financiamento da saúde.

O êxito do plano de estabilização, no que se refere a manutenção de reduzidas taxas de inflação, propicia o surgimento de uma nova realidade para a execução financeira do Orçamento Geral da União. A reversão para uma tendência de baixo nível de execução financeira se torna necessária a fim de permitir um reordenamento das finanças públicas nacionais.

2.2.4 Investimentos e setor público

A geração de poupança e, por decorrência, a geração das condições para o financiamento dos investimentos e criação de empregos pelo governo federal está diretamente ligada à reorganização das contas públicas e a manutenção do equilíbrio fiscal.

O Plano Real logo após sua implantação, reduziu a volatilidade dos mercados e a inflação, provocando alterações profundas na cultura do País. Os bancos tiveram que se adaptar à nova mentalidade e se adequar à perda da receita inflacionária. Muitas instituições de grande porte não conseguiram se encaixar nesse novo panorama e ameaçavam uma “quebradeira generalizada”.

Nesse sentido, cabe lembrar, que para que as taxas de poupança atinjam níveis necessários à consolidação da estabilidade econômica e ao financiamento do crescimento sustentado, deve-se buscar também a estabilidade do sistema financeiro.

No final de 1995, foi criado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER, com o objetivo de responder a nova realidade e promover o enxugamento do sistema financeiro através de fusões entre bancos, bem como, aquisições, reorganizações societárias, e reestruturação de instituições. Dessa forma, o governo consegue garantir a calma e a estabilidade no sistema financeiro nacional, além de assegurar os baixos índices inflacionários, resguardando os interesses dos depositantes e dos investidores.

A reestruturação do setor público tornou-se uma condição necessária, embora não suficiente, para a retomada do processo de crescimento e manutenção da estabilidade econômica. Um dos pilares desse processo está relacionado com o estabelecimento de um novo padrão de parceria entre a iniciativa privada e o Estado.

A privatização de ativos públicos, segundo Giambiagi e Além (1999), do ponto de vista macroeconômico, está mais ligada a uma questão de recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. A desestatização era entendida no exterior como demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase de desenvolvimento do país.

A partir de 1995, o Brasil se inicia na privatização dos serviços públicos, principalmente nos setores de telecomunicações e energia elétrica, acompanhada de um esquema adequado de regulação, sob a pena de substituir uma situação de monopólio público por outro de monopólio privado. A diferença quanto as privatizações realizadas até então reside no fato de afetar o grande público, tratando-se de processos, de um modo geral, mais demorados e sujeitos a um crivo.

Os montantes arrecadados com a privatização adquirem maior importância a partir de 1997, quando a receita total de privatizações, ainda neste ano, foi maior do que as compreendidas no período de 1991 a 1996. Além de se tornar um elemento estabilizador temporário, permite ao país ganhar tempo para resolver seus desequilíbrios tanto externo

como fiscal, antes de seu esgotamento. Mas ainda no final do ano de 1998, antes mesmo de terem acabado as privatizações, o país necessitou fazer o ajuste fiscal, tantas vezes protelado, recorrendo novamente ao Fundo Monetário Internacional – FMI – e promovendo a correção da taxa de câmbio, para diminuir o déficit em conta corrente.

Contudo, a taxa de investimentos, como participação do PIB, tem crescido, como decorrência de melhor horizonte para previsão, proporcionado pela estabilização, pela emergência de um enorme mercado consumidor e pelas medidas de redução do Custo-Brasil levadas a cabo sem trégua pelo governo. A taxa de investimento como percentual do PIB, passou de 14% no Pré-Real, para cerca de 16%, em meados da segunda metade da década de 90.

Com relação aos investimentos diretos estrangeiros, o fluxo destes investimentos para o Brasil se expandiu significativamente. Esta mudança é decorrente da percepção dos investidores quanto à evolução da economia. Segundo o governo federal, foram decisivos para isso:

- a estabilização dos preços e a recuperação da capacidade de planejamento;
- o ajustamento macroeconômico;
- a continuidade do processo de abertura comercial e financeira;
- o Programa Nacional de Desestatização;
- a liberalização no tratamento legal, como a redução das alíquotas tributárias e a autorização para investimentos em áreas anteriormente restritas;
- a presença de um enorme mercado consumidor.

Além disso, foi observado, i) uma diversificação nos setores receptores desses investimentos e; ii) uma alteração na participação dos países investidores, destacando-se o crescimento da Espanha, Portugal, Chile, Países Baixos, Coréia do Sul, entre outros.

Esses investimentos diretos trazem um conjunto de vantagens ao país, dentre as quais a incorporação e a disseminação de avanços tecnológicos; a ampliação da competitividade externa e, conseqüentemente, das exportações e; a geração de empregos. Mas o ponto fundamental está no financiamento dos déficits em transações correntes, via capitais que tendem a permanecer no país por longos períodos.

No intuito de promover os investimentos, o governo tem empreendido ações setoriais, tais como a proposta de criação do Sistema Financeiro Imobiliário, os Regimes Automotivos e o conjunto de investimentos do "Brasil em Ação", entre outras.

No âmbito do Regime Geral Automotivo foram um total de R\$ 19 bilhões de novos recursos para o setor entre 1996 e 1999. Quanto a infra-estrutura se observa um conjunto consistente de investimentos em transportes, energia e comunicações, com baixo impacto no custo Brasil, pela capacidade de catalisar recursos da iniciativa privada, assim como por contribuir para equalizar as oportunidades entre as regiões na disputa pelos capitais produtivos.

Orientados pelos princípios de descentralização, participação privada e a cooperação entre a União, Estados e Municípios, os projetos de saneamento, saúde e habitação, têm o objetivo de associar a universalização do atendimento com a melhora da qualidade, o que poderemos verificar quando abordarmos as despesas nessas áreas referentes ao estado do RS e ao município de Caxias do Sul.

Entretanto, a estabilidade monetária que caracteriza o período de 1995/2000, no que se refere ao desenvolvimento econômico do país e as questões regionais, retoma uma herança de desigualdades de renda e contraste dos indicadores sociais e uma grande concentração da atividade econômica no Centro-Sul do País.

No capítulo seguinte buscamos identificar as condições com as quais o estado do Rio Grande do Sul e o município de Caxias do Sul, convivem com a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento nacional e a busca do equilíbrio na alocação do dinheiro público em termos de seus grandes agregados.

3. FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo pretende abordar uma análise visando identificar e, na medida do possível, quantificar os principais fatores que explicam a evolução das contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul, centrando-se nas principais receitas e despesas da administração direta do governo estadual e na evolução da utilização dos recursos na segunda metade da década de 90.

3.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS CONFLITOS ALOCATIVOS

As funções do orçamento público variaram e evoluíram ao longo do próprio processo de seu aperfeiçoamento. Houve uma evolução conceitual do orçamento público em função da sua evolução histórica, determinando dois tipos de orçamento: o tradicional, caracterizado pela ênfase à questão contábil e, o moderno, centrado mais na questão econômica (Lacher (1994).

Segundo Giacomoni (1989):

"No orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua 'neutralidade': o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente, e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. Os tratadistas clássicos preferiam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos." (p. 60)

Enquanto, Machado (1962), define o orçamento moderno como o programa de operações do Governo e os meios de financiamento desse programa, expresso em termos de dinheiro, para um determinado tempo definido. Atualmente, a função de um orçamento

moderno, segundo Lacher (1994), é demonstrar os objetivos, as metas e os meios das políticas públicas.

Podemos citar uma forma alternativa chamada orçamento participativo, amparado legalmente pelo parágrafo único do Art. 116 da Lei Orgânica de Porto Alegre, que define a participação popular nas definições relativas ao Orçamento Municipal. Segundo Lacher (1994),

"No orçamento participativo, a sistemática desenvolvida para a definição dos recursos orçamentários, ou como chamamos, a resolução do conflito alocativo, dá-se através de elementos e critérios lógicos, democráticos e bem definidos. Assim, através do estabelecimento e da aceitação dos critérios e da participação popular organizada, estabelecem-se prioridades e diretrizes orçamentárias, que vão, atualmente, desde a discussão dos agregados de receitas e despesa, aos percentuais setoriais, até os investimentos em obras e equipamentos específicos."(p.229)

Uma das principais críticas feitas a respeito do orçamento participativo está ligada à suposta redução de importância do Legislativo no processo orçamentário.

No capítulo anterior, observamos a preocupação das políticas públicas durante o período de 1995 a 2000 com relação a estabilidade das contas públicas e, principalmente, com o combate a inflação. Isso porque o processo inflacionário teve sido apontado várias vezes como causa principal da falta de funcionalidade do orçamento público no Brasil, tendo em vista a crescente incapacidade de esse refletir as políticas públicas. Sinteticamente, as consequências do processo inflacionário eram percebidas na distorção dos valores durante a elaboração, bem como na execução orçamentária; e conseqüentemente, no aumento do grau de incerteza da economia.

Além do processo inflacionário, a crise de financiamento do Estado e a falta de projetos articulados de desenvolvimento de médio e longo prazos são apontados como causas. Evidencia-se a necessidade de incentivar mecanismos de otimização e alocação eficientes de recursos, quanto maiores forem as restrições financeiras do setor público.

3.2 AS RECEITAS DO ESTADO DO RS

Ao longo da década de 80, a receita tributária apresentou taxas decrescentes ocasionadas pelos efeitos perversos da inflação e da recessão, acompanhada, pelos persistentes desequilíbrios no setor público estadual, motivados pelo crescente endividamento,

aumentando a despesa pública. A arrecadação de impostos, em especial do ICMS, foi prejudicada pelo elevado patamar inflacionário.

A Reforma Tributária de 1988¹¹, proporcionou maior independência tributária aos estados e municípios, ampliando a base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, incluindo a energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, minerais, comunicações e transportes, conseguindo elevar a receita de ICMS no RS, em torno de 6% do PIB do PIB gaúcho. Entretanto, não conseguiu promover a retomada do equilíbrio primário tendo em vista o aumento das operações de crédito e os compromissos com o serviço da dívida. No que se refere as receitas fiscais estaduais, principalmente as tributárias, verificou-se a incapacidade em fazer frente ao crescimento das despesas fiscais.

Na primeira metade da década de 90, as despesas fiscais permaneceram superando as receitas fiscais líquidas, justificando a necessidade de ajustes fiscais no âmbito da despesa pública, iniciando pela contenção de pessoal (1991-1994).

Para Calazans (1998a), são três linhas básicas de argumentação que têm sustentado o diagnóstico das finanças públicas do Rio Grande do Sul, quanto aos seus problemas estruturais.

"a) a evolução das receitas fiscais líquidas não tem acompanhado a expansão da economia em seu conjunto. Ou seja, a expansão da receita pública não é suficiente para atender às crescentes demandas da sociedade, decorrentes, em parte, da crise social dos anos 80. (...);

b) as despesas com pessoal apresentam basicamente dois problemas cruciais: o primeiro, a necessidade de se adequarem ao patamar de 60% da receita líquida (Lei Complementar nº 82, de 27.03.95, Lei Camata¹²); e o segundo, referente ao crescente peso dos inativos e pensionistas no total das despesas com pessoas, implicando levantar o passivo previdenciário do Estado com seus servidores e a capitalização de um fundo de aposentadoria e pensões;

c) as finanças estaduais vêm enfrentando condições fiscais e financeiras adversas, oriundas de anos de déficits primários recorrentes e de um estoque de dívida excessivamente elevado." (p.262-263)

A seguir, poderemos verificar se estes argumentos permanecem válidos para a segunda metade da década de 90, através da análise das contas públicas do RS.

¹¹ A Reforma Tributária realizada pela Constituição de 1988 ampliou o volume de recursos federais transferidos para os estados e municípios, redistribuindo competências entre as esferas de governo. Os governos estaduais ampliaram a base de arrecadação do antigo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) enquanto os municípios ampliaram sua participação nas transferências constitucionais.

¹² A Lei Complementar Federal nº 82, de 27 de março de 1995, Lei Camata, estabeleceu limite para o gasto com pessoal ativo e inativo em relação à receita corrente líquida.

3.2.1 Evolução das Receitas

Ao longo da segunda metade da década de 90, o Rio Grande do Sul passou de uma receita total de R\$ 9,0 bilhões em 1995, para R\$ 15,8 bilhões em 1998, caindo para R\$ 8,3 bilhões em 1999, registrando uma queda real de 47,05% em relação ao ano anterior, subindo somente em 2000 quando atingiu R\$ 8,8 bilhões, conforme podemos verificar na Tabela 3.1.

Receitas Correntes e de Capital do Rio Grande do Sul – 1995-2000

Tabela 3.1

(Em R\$ mil*)

Exercício	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Receita Total	
	Valor	Var. % anual	Valor	Var. % anual	Valor	Var. % anual
1995	7.502.821	(0,93)	1.541.392	(13,62)	9.044.212	(3,35)
1996	7.870.299	4,90	3.261.506	111,59	11.131.805	23,08
1997	7.676.566	(2,46)	4.923.282	50,95	12.599.848	13,19
1998	8.494.053	10,65	7.256.078	47,38	15.750.130	25,00
1999	8.068.856	(5,01)	270.946	(96,27)	8.339.801	(47,05)
2000	8.028.208	(0,50)	804.544	196,94	8.832.752	5,91

Fonte: Balanços Gerais do Estado

Cálculo: Equipe Técnica do TCE/RS

Base 100 = 1991

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro/2000)

Ao longo do período em análise, verifica-se que a participação média das Receitas Correntes e de Capital, em relação à Receita Total, foi de 76,03% e 23,95%, respectivamente. Analogamente, a média do decênio relativa a participação das Receitas Correntes e de Capital ficou em 77,25% e 22,75%, respectivamente. Praticamente podemos dizer que a composição manteve as mesmas proporções, evidenciando que a média das Receitas de Capital situa-se 1,20% um pouco acima enquanto a média das Receitas Correntes na segunda metade desta década reduziu-se em 1,22%.

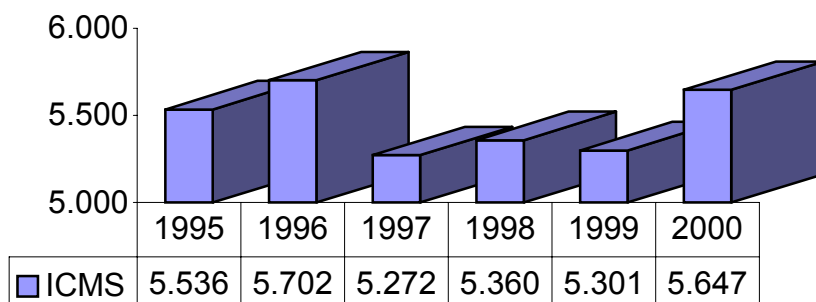
i) Receitas Correntes

De acordo com o Art. 11 da Lei 4.320, "*são Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as*

provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes".

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), constitui-se num imposto de grande importância para as finanças públicas estaduais durante o período de 1995/2000, conforme podemos observar no Gráfico 3.1. A arrecadação em 1995, representava 71,39% do total das receitas correntes, reduzindo esse percentual nos três anos seguintes e voltando a crescer a partir de 1999, chegando a 68,38% em 2000 com uma arrecadação de R\$ 5.646.813 mil.

Gráfico 3.1
Evolução da arrecadação do ICMS no RS
1995-2000 (Em R\$ milhões)



Fonte: Balanços Gerais do Estado

Cálculo: Equipe Técnica do TCE/RS

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro/2000)

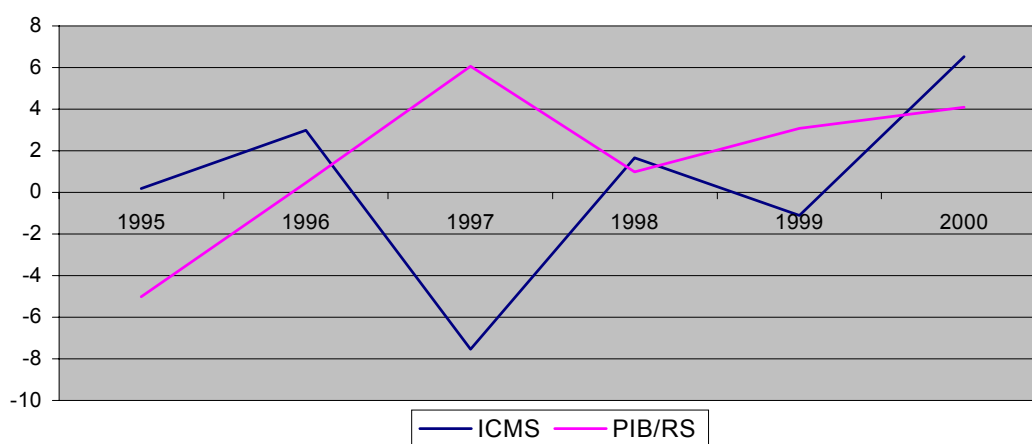
Segundo a Divisão de Estudos Econômico-Tributários do Departamento da Receita Pública Estadual (DEE/DRPE), o ICMS, em 2000, apresentou um crescimento real de 6,52%, em relação ao ano anterior. Esse fato se deve, por setores econômicos, pela expansão do setor de serviços e da indústria de transformação, que refletiram no crescimento industrial do Estado, além do aumento do preço dos combustíveis, detalhado no primeiro capítulo deste trabalho.

Portugal, Monteiro e Azevedo (1996:135), em análise referente ao comportamento do ICMS da Região Sul, se utilizam de "*uma metodologia já desenvolvida na literatura de finanças públicas, que é contrapor o crescimento da economia (medido através do PIB) com o do ICMS, para ver se efetivamente a performance dessa receita em acompanhar a economia*".

Faremos uso dessa metodologia comparando a evolução do ICMS e do PIB do Rio Grande do Sul, verificando assim, como o Estado administrou seus impostos. A arrecadação

do ICMS, no Gráfico 3.2, apresenta percentuais acima do crescimento global, distanciando-se nos anos de 1997 e 1999, em que a variação anual foi de -7,54% e -1,10%, respectivamente, foi menor que a variação do PIB/RS (6,10% e 3,8% respectivamente). Em 1998, o ICMS participou com 6,1% no PIB estadual, sendo que o setor da indústria foi preponderante, com 3,7% desse total, fato este explicado pela modalidade "substituição tributária", que transfere parte do recolhimento do imposto do comércio para a indústria.

Gráfico 3.2
Evolução do ICMS e do PIB do Rio Grande do Sul
1995-2000



Dentre os demais tributos arrecadados pelo Estado, destaca-se o IPVA. Apesar de participar em percentual menor que o ICMS nas Receitas Tributárias, apresentou uma redução de 11%, em 1998, para 6,27% em 2000.

Entretanto, Rückert (2000), destaca que a partir de 1995, o Estado registrou perda generalizada de participação nas receitas tributárias e sem capacidade de auto-financiamento buscou nas operações de crédito a forma de financiar principalmente, o pagamento da rolagem da dívida pública. Em 1996 as receitas voltam a crescer devido às operações para o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), que representou 63% do total, além de nos anos de 1996 a 1998, o Governo buscar outras fontes de financiamento através das privatizações.

ii) Receitas de Capital

As Receitas de Capital são definidas pela Lei 4.320 como "*as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesa de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente*".

As receitas de capital se destacaram nos exercícios de 1996 a 1998, em virtude da Alienação de Bens e de Operações de Crédito. Conforme podemos acompanhar na Tabela 3.2, em 1996, as operações de crédito somaram R\$ 1.737.066 mil e chegaram a R\$ 4.783.966 mil, em 1998, representando 65,93% sobre o Total das Receitas de Capital e cerca de 30,37% da Receita Total do Estado.

Evolução das Operações de Crédito e Transferências de Capital - 1995-2000

Tabela 3.2 (Em R\$ mil*)

Exercício	Operações de Crédito			Transferências de Capital		
	Valor	Var. % anual	% s/ Total Rec. Capital	Valor	Var. % anual	% s/ Total Rec. Capital
1995	1.508.111	(14,29)	97,84	7.955	(23,08)	0,52
1996	1.737.066	15,18	53,26	20.230	154,30	0,62
1997	2.100.695	20,93	42,67	10.203	(49,56)	0,21
1998	4.783.966	127,73	65,93	34.976	242,80	0,48
1999	179.815	(96,24)	66,37	22.844	(34,69)	8,43
2000	295.786	64,49	36,76	32.071	40,39	3,99

Fonte: Balanços Gerais do Estado

Cálculo: Equipe Técnica do TCE/RS

Base 100 = 1991

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro/2000)

Nesse mesmo período, mencionado acima, ocorreu uma alteração na composição da Receita Total, com maior representatividade para as Receitas de Capital em detrimento das Receitas Correntes.

Ainda com relação as operação de crédito, o Proes foi a principal operação realizada em 1998. Contou com a liberação de recursos em 10.12.98, da ordem de R\$ 2.379.886.158,25, cuja finalidade foi o financiamento do saneamento e a reestruturação do

sistema financeiro estatal, inclusive a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento.

Quanto as Transferências de Capital, estas tiveram a sua maior participação no total das Receitas de Capital no exercício de 1999, com 8,43%, reduzindo novamente no ano seguinte para 3,99%, embora tenha aumentado o valor transferido para R\$ 32.971 mil.

iii) Receita Efetiva

As Receitas Efetivas são obtidas após deduzidas das Receitas Totais as Mutações Patrimoniais da Receita. Ao longo da segunda metade da década de 90, a variação média das Receitas Efetivas ficou em 1,86%, bastante inferior a média do decênio que registrou uma variação de 2,52%. A Tabela 3.3, apresenta a evolução das Receitas Efetivas do RS.

Evolução das Receitas Efetivas do Rio Grande do Sul-
1995-2000

Tabela 3.3 (Em R\$ mil*)

Exercício	Valor	Variação % anual
1995	7.306.336	(2,07)
1996	7.723.338	5,71
1997	7.557.540	(2,15)
1998	8.340.516	10,36
1999	7.731.333	(7,30)
2000	7.937.529	2,67

Fonte: Tribunal de Contas do Estado/RS

Base 100 = 1991

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro de 2000)

Verificamos a crescente elevação das Receitas Efetivas até o exercício de 1998, quando atinge a quantia de R\$ 8.341 bilhões, registrando a maior variação do período com acréscimo de 10,36% em relação ao ano anterior, retornando logo após aos níveis anteriores.

3.3 AS DESPESAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Durante os seis anos que estamos analisando nesse trabalho, o Estado do Rio Grande do Sul tem apresentado dificuldades estruturais para se adequar as políticas macroeconômicas do país de ajuste fiscal. No entanto, o Estado possui peculiaridades que fazem com que as causas do agravamento financeiro do Governo não ocorram somente em virtude de medidas adotadas em âmbito federal.

Através da análise das despesas públicas pode ser identificada a ação do Estado e avaliado o desempenho da atividade governamental. Nesse sentido, a despesa pública encontra-se classificada de duas formas: i) por função, identificando em quais setores o Governo emprega os recursos financeiros e; ii) por categoria econômica, permitindo identificar como o Estado atua, através dos gastos, na promoção do crescimento e redistribuição de renda (Meneghetti e Rückert:1994).

3.3.1 Evolução das Despesas

Dentre as principais rubricas dos dispêndios por categoria econômica destacamos as despesas correntes e de capital. As primeiras porque agrupam as dotações, principalmente para manutenção da máquina administrativa, e a segunda porque transmite a idéia de formação de bens de capital ou a de acrescentar valor a um bem já existente (Meneghetti e Rückert:1994).

Durante o período de 1995-00, as Despesas Correntes representaram em média 72,43%, na composição da Despesa Total, enquanto as Despesas de Capital significaram 27,57%, em média, conforme podemos observar na Tabela 3.4. O governo do Estado do RS demonstrou, através de várias ações, a preocupação em conter seu gastos conjuntamente com o esforço nacional referido no capítulo anterior. Promoveu, nesse sentido, a adoção de diversas medidas como a criação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal com objetivo de acompanhar a evolução das contas fiscais, bem como, reformular e recomendar as medidas necessárias para assegurar o estrito cumprimento de metas estabelecidas para cada exercício. Criou ainda, o Programa de Demissão Voluntária, cortes de Cargos em Comissão e outras gratificações. Paralelamente, o governo federal empenhava-se com a reestruturação das Delegacias de Administração, Delegacias da Secretaria Federal de Controle e das Delegacias do Patrimônio da União.

Despesas Correntes e de Capital do Rio Grande do Sul – 1995-2000

Tabela 3.4

(Em R\$ mil*)

Exercício	Despesas Correntes		Despesas de Capital		Despesa Total	
	Valor	Var. % anual	Valor	Var. % anual	Valor	Var. % anual
1995	7.557.217	7,80	2.273.175	(15,21)	9.830.392	1,43
1996	8.495.090	12,37	2.591.675	14,01	11.083.765	12,75
1997	8.158.600	(3,93)	3.871.652	49,39	12.030.252	8,54
1998	8.522.235	4,46	6.754.523	74,46	15.276.758	26,99
1999	8.093.590	(5,03)	1.119.467	(83,43)	9.213.057	(39,69)
2000	8.015.331	(0,97)	1.379.091	23,19	9.394.422	1,97

Fonte: Balanços Gerais do Estado

Cálculo: Equipe Técnica do TCE/RS

Base 100 = 1991

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro/2000)

No entanto, as despesas totais do Estado que somavam R\$ 9,8 bilhões em 1995, evoluíram para R\$ 15,3 bilhões em 1998, reduzindo esses valores somente em 1999, quando apresenta uma queda expressiva de 39,69%, devido, em grande parte, à queda das despesas com o serviço da dívida e com as inversões financeiras. No exercício de 2000, as despesas voltaram a subir mas conseguiram manter-se abaixo dos valores do início do período.

Embora exista uma classificação mais complexa da despesa, neste trabalho, utilizaremos as que estão literalmente definidas.

i) Despesas Correntes

Entende-se por Despesas Correntes os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e funcionamento dos seus órgãos. As Despesas Correntes classificam-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes.

As Despesas de Custeio são destinadas à manutenção dos serviços anteriormente criados à lei do orçamento (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, etc). Incluem-se ainda, os gastos com obras de conservação e de adaptação de bens e imóveis.

As Transferências Correntes são despesas orçamentárias para as quais não corresponde uma contraprestação direta em bens e serviços; são as subvenções sociais destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas, de caráter assistencial ou cultural,

sem finalidade lucrativa; são as subvenções que se destinam a cobrir despesas de custeio de empresas públicas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Dentre as Despesas de Custeio, destacaram-se as Despesas com Pessoal. Durante a segunda metade da década de 90, os gastos referentes a pessoal ficaram cada vez mais elevados, evidenciando um problema estrutural relevante no RS (Tabela 3.5). A questão é mais preocupante quando analisada pelo lado dos Inativos. Com a diminuição das taxas de inflação, tornaram-se transparentes as deficiências no gerenciamento dos gastos de pessoal. O elevado percentual de crescimento da folha de pagamento, antes distorcido pela inflação, torna cada vez mais necessário um ajustamento.

Em 1995, os valores empenhados para despesas com Pessoal Ativo e Pessoal Inativo representaram 26% e 18%, respectivamente, do total das Despesas Correntes, evoluindo para 28% e 23%, respectivamente, em 1998. Neste mesmo ano, os gastos total referentes a pessoal representaram 81% da receita corrente líquida (RCL), esse percentual ainda está bem acima dos 60% estipulado pela Lei Camata¹³, reduzindo essa participação para 73% no ano de 2000.

Despesa com pessoal Ativo e Inativo do Rio Grande do
Sul 1995-2000

Tabela 3.5 (*Em R\$ mil)

Ano	Despesa com Pessoal Ativo	Despesa com Pessoal Inativo
1995	1.975.510	1.361.659
1996	2.143.002	1.533.554
1997	2.172.066	1.688.773
1998	2.367.624	1.919.866
1999	2.487.580	2.066.182
2000	2.242.032	1.915.261

Fonte: Balanços Gerais do Estado

*Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro 2000)

¹³ A Lei Camata (Lei Complementar nº 82, de 27/03/95), disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Em seu Art. 1º as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder: no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados; no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes.

A estabilidade de preços e os reajustes salariais a partir de 1994 provocaram uma deterioração na situação fiscal do Estado, elevando o nível do gasto público real mais acentuadamente do que a receita fiscal. Além disso, criou-se uma certa preocupação de que a reforma da previdência prejudicasse os direitos adquiridos dos servidores, gerando crescimento no número de aposentadorias, pressionando os gastos com inativos.

O Programa de Demissão Voluntária (PDV) criado em 1996 pelo governo do RS, não conseguiu alcançar o retorno esperado, configurando-se em instrumentos caros e ineficazes para conter a evolução do dispêndio com Pessoal (Calazans 1998). Os setores que mais solicitaram demissão foram os das áreas da saúde, educação e segurança, que segundo Rückert (2000), além de não serem as categorias mais de salário mais elevados, provocaram a queda da qualidade dos serviços prestados e a necessidade de novas contratações.

Para termos presente o que representa os valores empenhados em Assistência e Previdência de responsabilidade do Instituto de Previdência do Estado, em 1995 e 1996, estes constituíam 22,26% e 22,36%, respectivamente, o Total da Despesa. Em 1997 e 1997, sua participação diminuiu para 19,45% e 16,37%, respectivamente, voltando a ser expressiva novamente em 1999 quando atingiu 25,36% do Total da Despesa do Estado.

No exercício de 1999 o percentual de Inativos e Pensionistas do Estado representavam 39,83% e 0,79% dos dispêndios com Pessoal e Encargos, ou o equivalente a R\$ 2.107.148 mil, enquanto os Ativos constituíam pouco mais que 48%.

O elevado valor das despesas com inativos estimulou a criação de fundos de ativos, com objetivo de minimizar, a médio e a longo prazos, os dispêndios futuros com inativos e pensionistas. A constituição desses fundos, de acordo com a modelagem, provém de recursos advindos da privatização de empresas estatais, concessão de serviços públicos, créditos de empréstimos concedidos e créditos da dívida ativa para um fundo de capitalização, permitindo desonerar o orçamento público do crescente peso dos inativos na folha de pagamento.

Em 2000, houve uma alteração nos percentuais dispendidos com os Inativos e com os Pensionistas representada por uma pequena redução para 38,88% e 0,72%, respectivamente, estendendo-se ao Pessoal Ativo que compôs 46,04% das Despesas com Pessoal e Encargos.

Ainda nas Despesas Correntes, as Transferências para os Municípios e os Encargos da Dívida Interna merecem atenção, vejamos a Tabela 3.6.

Transferências para Municípios e
Encargos da Dívida Interna do RS - 1995-2000

Tabela 3.6

Ano	Transferências para Municípios	Encargos da Dívida Interna
	% s/ Despesas Correntes	% s/ Despesas Correntes
1995	21,48	3,79
1996	20,06	3,84
1997	19,89	4,35
1998	19,97	1,89
1999	20,27	2,02
2000	21,55	2,19

Fonte: Balanços Gerais do Estado/FEE

Nos dois primeiros anos do período em análise, as Transferências a Municípios seguem uma trajetória crescente em seus valores, apresentada desde 1992. Em 1997 e 1999, essas despesas diminuíram, enquanto que em 1998, apresentaram incremento chegando a R\$ 1.702.261 mil. Em 2000, apresentaram novamente um incremento de 5,25%, comparativamente a 1999, atingindo o montante de R\$ 1.726.910 mil, cerca de 21,55% do total das Despesas Correntes. A participação média das Transferências para Municípios na segunda metade da década de 90 foi de 20,34% contra 21,26% apresentados na primeira metade.

Os Encargos da Dívida Interna também aumentam, exceto nos anos de 1995 e 1998, quando apresentaram queda de 24,05% e 54,75%, respectivamente. Os encargos que alcançaram R\$ 355.273 mil em 1997, cerca de 4,35% do total das Despesas Correntes, reduziram estas cifras para R\$ 175.165 mil no exercício de 2000, justificando consequentemente, a média do período (-4,64).

ii) Despesas de Capital

São Despesas de Capital aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, ou seja, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

As Despesas de Capital cresceram, em média, 15,53% durante a segunda metade da década de 90, representando 25,87% em média na Despesa Total, conforme podemos observar na Tabela 3.4. As maiores discrepâncias, entretanto, residem na elevação de 74,46% das Despesas de Capital em 1998, com relação ao ano anterior, e a queda de 83,43% em 1999, com relação a 1998.

Dentre as Despesas de Capital encontramos aquelas destinadas a Investimentos. São aquelas despesas necessária ao 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 de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Temos também, as Inversões financeiras destinadas à aquisição de imóveis, bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando tal operação não importa aumento de capital; constituição ou aumento de capital de entidades que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

E ainda, as Transferências de Capital que são transferências de bens a outras entidades que devem realizar investimentos ou inversões financeiras. Essas transferências denominam-se auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou de lei especial anterior. Incluem-se entre as despesas de transferências de capital aquelas destinadas à amortização da dívida pública.

Em 1995, os Investimentos e as Inversões somaram R\$ 338.044 mil, alcançando em 1998 R\$ 3.531,086 mil, quando atinge níveis bastante superiores a média do período (R\$ 1.312.776 mil), reduzindo esses valores no ano seguinte e retornando a crescer em 2000, apresentando um incremento de 93,35% em relação ao ano anterior e participando em 4,95% na Despesa Total do Estado (Tabela 3.7).

Os gastos em Investimentos e Inversões Financeiras e Transferência de Capital em 1995, representaram 8,61%, 3,42% e 87,95%, respectivamente, na composição das Despesas de Capital. Os investimentos por sua característica de não obrigatoriedade como, por exemplo, as despesas com serviço da dívida, pessoal, etc., oscila de acordo com as possibilidades de obtenção de recursos. Neste mesmo ano os Investimentos tiveram uma participação foi de 1,2% do total dos gastos do Estado.

Investimentos e Inversões da Administração Direta do
RS 1995-2000

Tabela 3.7 (*Em R\$ mil)

Ano	Investimentos	Inversões
1995	118.076	219.968
1996	200.798	644.411
1997	270.488	1.213.302
1998	357.784	3.173.302
1999	170.343	67.816
2000	205.700	259.533

Fonte: Balanços Gerais do Estado/ FEE

*Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro 2000)

Em 1998, no último ano do governo Antônio Brito, os percentuais se alteraram de modo que os gastos em Investimentos foram de 5,29% sobre o total das Despesas de Capital, as Inversões Financeiras cresceram para 46,98% e as Transferências de Capital reduziram para 47,72% sobre as Despesas de Capital.

Com a posse do novo Governo do Estado por Olívio Dutra, em 1999, a política fiscal estadual sofreu mudanças em sua condução. Os valores destinados à Despesas de Capital neste ano diminuíram se comparadas ao exercício anterior, entretanto, houve um redirecionamento. Os Investimentos foram priorizados, representando 29,85% do total dessas despesas, as Inversões Financeiras reduziram sua participação para 6,03% e as Transferências de Capital voltaram a crescer constituindo 64,11% do total das Despesas de Capital.

Contudo, os principais gastos do governo estadual, durante o período em análise, concentram-se em despesas com pessoal e com o serviço da dívida.

3.4 A DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A análise do endividamento do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1995 à 2000, objetiva contribuir na avaliação do desempenho das finanças públicas, destacando suas conseqüências no que tange à dívida na esfera governamental.

Ao tratarmos sobre as finanças públicas estaduais, é preciso ter presente que se encontram inseridas num contexto mais amplo da economia. É importante, portanto, salientar que os vários programas de estabilização adotados nos últimos trinta anos não evitaram o agravamento do desequilíbrio financeiro do setor público brasileiro. Existiram enormes dificuldades de financiar o déficit público e a capacidade de investimento do Estado, o que dificultou os esforços de estabilização da economia e de retomada do crescimento.

Segundo Neto, Dalmazo e Faria (1993), o elevado endividamento da Administração Direta do RS tem origem na década de setenta, na progressiva incapacidade das receitas estaduais acompanharem a evolução da atividade econômica. Na década seguinte, devido a brutal elevação, de um lado, das taxas de juros internas, resultantes da estratégia adotada pelo governo federal para se ajustar aos desequilíbrios externos, e de outro, da manutenção das despesas estaduais em um nível bastante elevado, a dívida do governo estadual cresceu de forma significativa, mantendo um movimento ascendente até a década de 90, constituindo-se num dos principais entraves ao seu reordenamento financeiro.

Nos anos oitenta, a discussão sobre o déficit público no Brasil girou em torno da sua natureza e do seu impacto sobre a economia, em particular sobre a inflação. Neste período, grande parte dos economistas salientava o chamado "caráter financeiro do déficit" e rejeitava a necessidade de um ajuste nas contas públicas como elemento de uma política de estabilização. Com o amadurecimento desse debate e o conseqüente agravamento da situação fiscal ocorrido durante a chamada Nova República, fundiu-se um consenso acerca da necessidade de se realizar o mencionado ajuste, através de uma aumento de meados da receita e/ou corte de gastos (Barbosa e Giambiagi, 1995).

Conforme podemos observar neste trabalho, a economia gaúcha vem ganhando, ao longo dos anos, participação na economia nacional, seja medida pelo lado de suas despesa, seja pelo lado de suas receitas tributárias. Apesar de algumas argumentações em contrário (Guimarães, 1981), esse fato revela que a atividade econômica dos estados modernos se tornou cada vez mais imprescindível no funcionamento da engrenagem de uma economia de mercado. Cumpre com as funções de acumulação de capital, de uma melhoria na questão da mão-de-obra, gastos com educação e saúde, absorção seja do emprego, seja do excedente de produção, tendo como objetivos o crescimento da economia, sua estabilização e uma adequada distribuição de renda, sendo este assunto retomado mais adiante.

Além disso, a política monetária que se seguiu ao Plano Real, agravou o problema do endividamento público. A elevação dos recolhimentos compulsórios sobre o depósito à vista e a poupança, a criação do compulsório sobre depósitos a prazo e a obrigatoriedade de sua

composição em espécie ou títulos federais, provocaram substancial redução na oferta de recursos para o financiamento de títulos estaduais. Busatto (1998), comenta que até 1997 os títulos emitidos foram exclusivamente para substituir os papéis que venceram. Salienta ainda que o estoque da dívida mobiliária cresceu em função dos elevados custos de financiamento quando as taxas reais de juros foram bastante elevadas.

A Tabela 3.8, traduz a evolução da Dívida Pública Total do Rio Grande do Sul, bem como a evolução de sua composição.

A dívida pública total do RS, durante o período de 1995-2000, tem sido crescente e a característica marcante desse período foi um endividamento real, ocasionado pela supremacia das amortizações. Verifica-se, ainda, na composição dessa dívida que o maior percentual refere-se a dívida fundada. Entretanto, a principal componente desta dívida foi a mobiliária (em títulos) até o ano de 1998, após a renegociação efetuada, que será abordada mais adiante, houve um declínio significativo da dívida em títulos, mas com elevação da dívida por contrato, responsabilizando-se pela manutenção desse total ainda expressivo.

Total da Dívida Pública Consolidada da Administração Direta - 1995-2000

Tabela 3.8

(R\$ milhões)

Exercício	Dívida Flutuante	Dívida Fundada			Dívida Pública Total
		Interna	Externa	Total	
1995	1.962	12.447	305	12.751	14.714
1996	2.611	14.297	260	14.557	17.169
1997	3.839	16.360	384	16.743	20.583
1998	2.058	19.036	596	19.633	21.691
1999	2.699	19.566	825	20.391	23.090
2000	3.393	19.182	854	20.036	23.429

Fonte: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul/FEE.

Obs.: Valores Constantes - preços de dezembro de 2001 - deflacionados pelo IGP-DI Médio (dezembro 2001)

Segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, o saldo existente no final de 1996 referente a Dívida Fundada Interna, experimentou um acréscimo nominal de 80,34% em relação ao saldo final de 1995, correspondendo quase que exclusivamente à correção monetária. O aumento do saldo Da Dívida Fundada Interna deve-

se, primeiramente, ao fato de que as Captações foram superiores às Amortizações mas, em segundo aos reajustes efetuados no período.

No ano de 1997, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, tinha como um dos objetivos a redução do endividamento do Estado a médio e longo prazos, prevendo a transformação da dívida composta em títulos para a dívida contratual, alterando esta composição, ao mesmo tempo em que reduzirá a exigibilidade dos recursos do Fundo de Liquidez do Estado, gerido pelo Banrisul (Busatto, 1998). O saldo existente deste ano sofreu acréscimo nominal de 23,48% em relação ao saldo final de 1996. As operações com Títulos contribuíram com maiores parcelas na formação da Dívida Fundada Interna (88,93% das Captações e 81,12% dos Reajustes), assim como no respectivo resgate (93,32% das Amortizações).

Para o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, em 1998, a exemplo do ano anterior, a grande concentração de recursos esteve voltada para a Amortização e Encargos da Dívida Fundada Interna. Este gasto representou 96,08% do total da despesa com a Dívida Pública e constituem-se numa forma de financiamento do déficit público estadual. Neste ano, foi registrada uma pequena redução sobre o Saldo da Dívida.

A dívida fundada registrada em 1999, na importância de R\$ 20.391 milhões, foi a maior de todo o período analisado. Com o aumento do endividamento de curto prazo, quer seja através das Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs) incluídas na Dívida Flutuante, débitos de tesouraria ou restos a pagar, promovem o agravamento das dificuldades financeiras do Estado, por serem pagos no mesmo ano das contratações dos empréstimos.

Aumentando o endividamento de curto prazo, houveram oscilações no perfil da dívida do Estado ocorrendo um crescimento da participação da Dívida Flutuante que passou de 13,33% do total em 1995 para 18,6% em 1997, caindo para 14,5% do total em 2000.

3.4.1 Refinanciamento da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul

Quase toda a dívida mobiliária do Estado e parte da dívida contratual foram refinanciadas pela União, com base nos termos do protocolo de intenções firmado em 20 de setembro de 1996. Conforme o Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul, o Estado apresentava os seguintes antecedentes: i) responsável por dívida mobiliária de expressivo montante que estavam sendo roladas trimestralmente, incluindo juros e correção monetária. A dívida não tinha garantia de receitas próprias do Estado, e, na prática, em sua grande maioria,

já estava substituída por títulos de emissão do Governo Federal; ii) o Estado vinha comprometendo elevado percentual de suas receitas próprias para pagamentos de dívidas; iii) o Estado estava implementando o programa de reestruturação com resultados já progressivos.

Com base nestes antecedentes, observa-se o grau de dificuldade que o Estado do Rio Grande do Sul estava enfrentando em honrar com seus compromissos através da Dívida Mobiliária (títulos públicos) entrando na chamada “Ciranda Financeira”.

Segundo o Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul, os principais objetivos desta renegociação foram:

- estabelecer condições que permitam ao Estado pagar a sua dívida mobiliária, mas com minimização dos subsídios por parte do Governo Federal, introduzindo garantias que permitam assegurar o seu pagamento;
- induzir os processos de reforma do Estado e de ajuste fiscal, e de servir de instrumento de reconhecimento a progressos efetivamente obtidos;
- estender o programa de ajuste fiscal do Estado a um prazo mais longo, até que o Estado possa ser considerado saneado sob o ponto de vista econômico-financeiro.
- estabelecer mecanismos de controle do endividamento do Estado que seja abrangente, de implementação prática a mais simples possível, permitindo algum grau de autonomia ao Estado, dentro de uma regra geral previamente estabelecida.

A dívida não poderia crescer indefinidamente sem causar prejuízos enormes para o Estado e para próprio mercado de títulos. A tendência é de que a situação fosse se estrangulando crescentemente, a ponto de impedir que a operação se realizasse. Torna-se evidente a necessidade do Ajuste Fiscal, promovendo um maior controle do Estado sobre sua dívida e sobre a emissão de títulos.

O contrato acabou sendo firmado em 15 de abril de 1998 e, na visão do Governo do Estado, as vantagens do mesmo seriam o estabelecimento de um programa de ajuste fiscal de médio e longos prazos; definições de condições adequadas para parcela expressiva da dívida financeira do Estado; estímulo aos processos de desestatização e de ajuste fiscal no Estado e criação de mecanismos simples e efetivo de controle do endividamento global do Estado. Além de, reduzir o nível inicial de comprometimento da receita do Estado com o pagamento da dívida e receber premiação, através de subsídio concedido pelo Governo Federal, se cumprir seu programa de ajuste.

Para Vale (2001),

"A transferência da administração da dívida, ocorrida por meio do refinanciamento e da assunção, possibilitou não só a revisão dos custos dos títulos e contratos estaduais, como também propiciou uma diminuição bastante significativa dos encargos na rolagem da dívida, ou seja, o refinanciamento da dívida já administrada pelo Tesouro Nacional, à medida que os títulos e contratos iam vencendo, após a assunção, passaram a ser financiados a custos de captação da DPMFi, a níveis inferiores." (p.259)

A renegociação segundo Schirmer apud Dal Zotto (1998), foi amplamente positiva para os Estados, pois com ela livraram-se de um problema insolúvel, superior às suas próprias forças, restabeleceram a credibilidade, o crédito internacional e desapareceu o estrangulamento das finanças estaduais, naquilo que não dependia exclusivamente dos governos estaduais.

Entretanto Koutizii (1998), salienta que a renegociação da dívida ocorreu num contexto extremamente desfavorável e a situação é grave, porque significa que o governo não arrecada o suficiente sequer para cobrir as mínimas despesas do funcionalismo da sua estrutura administrativa. Isso ocorre porque a receita do ICMS, imposto que representa 90% da receita tributária do Estado, declinou nos últimos anos.

Para Maciel apud Dal Zotto (1998),

"os estados são submetidos a encargos financeiros na maioria das vezes incompatíveis com a capacidade de pagamento de que dispõem. O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a isenção do ICMS dos produtos exportados (Lei Kandir) e as amortizações entre 11% e 13% das receitas correntes definidas nos acordos das dívidas comprometem a força fiscal dos estados e ampliam os conflitos nas relações com a União. Crescem as demandas por ganhos fiscais, maiores transferências federais, afrouxamento das regras fixadas para os acordos da dívida e liberalização de operações de crédito. A União, seguindo os velhos traços da realidade política brasileira, é forçada a atender parte das reivindicações e relaxar as metas de controle fiscal, reintroduzindo restrições para a condução da política macroeconômica" (p.4).

O novo Governo Estadual, empossado em 1999, questionou as cláusulas do contrato de pagamento da dívida pública referentes aos percentuais da receita (13%) acordados para o mesmo, considerados muito elevados. Em março deste mesmo ano, foram instituídas mudanças adicionais de estímulo e apoio a reestruturação e ao ajuste fiscal dos estados.

3.5 RESULTADO DA DESPESA E RECEITA REALIZADA

A partir do resultado orçamentário da administração direta estadual na segunda metade da década de 90, podemos concluir que a despesa realizada foi superior a receita arrecadada em três dos seis exercícios, conforme verificado na Tabela 3.9.

Resultado Orçamentário da Administração Direta do Estado do RS – 1995-2000

Tabela 3.9 (Em R\$ mil*)

Ano	Total da Receita	Total da Despesa	Resultado
1995	9.044.212	9.830.392	-336.180
1996	11.131.805	11.083.765	48.040
1997	12.599.848	12.030.252	569.596
1998	15.750.130	15.276.758	470.372
1999	8.339.801	9.213.057	-873.256
2000	8.832.752	9.394.422	-561.670

Fonte: Balanços Gerais do Estado

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio de dezembro/2000)

No ano de 1995, a Despesa Total excedeu os recursos arrecadados em R\$ 336.180 mil, embora a taxa de crescimento das receitas tenham sido de 3,35% e das despesas somente 1,43%, com relação ao exercício anterior.

Em 1996, o Rio Grande do Sul começa a apresentar superávits seguidos até 1998, acompanhados do aumento, paralelo, das taxas de crescimento, tanto nas receitas, bem como, nas despesas. No exercício de 1996, 1997 e 1998, o Total das Receitas superou o Total dos Dispendios da Administração Direta Estadual em R\$ 48,040 mil, R\$ 569.596 mil e R\$ 470.372 mil, respectivamente.

A partir de 1999, apesar da queda substancial da arrecadação, e também, da despesa estadual, de 47,05% e 39,69%, respectivamente, quando comparadas ao exercício anterior, o déficit foi de R\$ 873,256 mil, em 1999. No exercício seguinte, mantém-se a situação deficitária, porém com valores mais reduzidos (R\$ 561.670 mil), não conseguindo atingir o equilíbrio proposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁴

¹⁴ A Lei Complementar Nº 101 de 4 de maio de 2000 trata sobre a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados e Municípios ao estabelecer critérios e forma de limitação de empenho na promoção do equilíbrio entre receitas e despesas, entre outras disposições.

3.6 ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL

Nessa seção faremos uma análise da utilização dos recursos, bem como, a composição desse dispêndio procurando evidenciar a atuação governamental com relação ao total da despesa no período de 1995 a 2000, com vistas a subsidiar os exercícios deficitários do setor público estadual. Nos deteremos em algumas funções mais importantes como Segurança Pública, Educação e Cultura, Saúde e Saneamento e Transporte.

Salientamos que a área social é a mais representativa dentre na composição da despesa total da Administração Direta do Estado do RS. Além disso, apresentou significativa evolução ao longo do período. A área social representava em 1995 43,2% da despesa, evoluiu para 34,8% em 1998, atingindo uma participação superior a 50% em 1999.

3.6.1 Segurança Pública

O Programa de Segurança Pública envolve o conjunto de ações desenvolvidas para a preservação e a manutenção da ordem pública. Foi desenvolvido na Função Defesa Nacional e Segurança Pública, da qual é característico, tendo sido executado pela Secretaria da Justiça e da Segurança por intermédio da Brigada Militar e Polícia Civil, possuindo ainda, a participação do Fundo Especial de Segurança Pública.

A participação desta função no total dos gastos da Administração Direta Estadual em 1996, representava 6,42%, cerca de R\$ 711.570 mil (Tabela 3.10). Esse percentual se reduziu para 5,25% em 1998, apesar das excederem em 63,22% a dotação inicialmente prevista, tornando a crescer nos exercício seguintes, atingindo sua maior participação em 2000 (7,28%), com uma despesa realizada de R\$ 683.445 mil.

Decompondo os gastos relativos a esta função podemos verificar que em 1995 a despesa realizada constitui-se em 70,31% com a Brigada Militar e 29,31% com a Polícia Civil. Examinando a composição dos elementos que integram o total de despesas realizadas visando a implementação do Programa, fica evidenciado que os recursos humanos absorveram a quase totalidade do valor despendido, ou seja, as despesas com Pessoal Civil e Militar, nesse exercício, representaram 91,60%.

Participação na Despesa Realizada da
Função Segurança Pública - 1995-2000

Tabela 3.10

Exercício	% sobre a Despesa Total
1995	6,53
1996	6,42
1997	5,40
1998	5,25
1999	7,14
2000	7,28

Fonte: Secretaria da Fazenda - AFE
Cálculos: Equipe Técnica - TCE/RS

Em 1998, houve uma alteração na composição dos gastos nessa função. A Brigada Militar e Polícia Civil reduziram sua participação para 58,01% e 27,63%, respectivamente, no total da despesa. Segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, dentre as atividades executadas em 1998, as que tiveram seus gastos aumentados foram: Manutenção dos Serviços de Polícia Ostensiva e da Polícia Civil e, Formulação e Coordenação da Política de Segurança Pública. Com relação ao dispêndio em recursos humanos, nesse exercício, houve uma redução para 79,28% do total.

As despesas efetivadas pelo Programa no exercício de 2000, revelaram um decréscimo de 3,95% em relação a 1996 e um acréscimo de 3,88% em relação a 1999. De acordo com o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Estadual, a Função Segurança Pública, durante o exercício de 2000, foi movimentada tanto por funções típicas (Policimento), na ordem de 86,86% dos recursos, quanto por programas atípicos, com os restantes 13,14%.

3.6.2 Educação e Cultura

A Função Educação e Cultura "corresponde ao nível máximo de agregação das ações do governo voltadas à formação intelectual, moral, cívica e profissional do homem, visando

sua preparação para o exercício consciente da cidadania, assim como sua habilitação para uma participação eficaz no processo de desenvolvimento econômico"¹⁵.

Através da Constituição de 1988 (Art. 212), foi estabelecida a vinculação de 18% para a União e de 25% para estados e municípios da receita resultante de impostos com o objetivo de manutenção e desenvolvimento do ensino. Visando estabelecer claramente as atribuições de cada instância governamental, foi instituído no âmbito de cada Estado (e do Distrito Federal) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado a partir de 1º de janeiro de 1998, através da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

O FUNDEF é composto de 15% dos seguintes recursos i) da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), devida ao Distrito Federal, estados e municípios; ii) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) e; iii) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os recursos do Fundo são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.

A legislação básica do FUNDEF sofreu modificações editadas na Emenda Constitucional 14/96. Desta forma, os estados e o Distrito Federal atuam no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Além disso, a emenda estabelece que 60% dos recursos, a que se refere o Art. 212 da Constituição, devem ser centralizados em cada Estado, constituindo um Fundo a ser rateado proporcionalmente entre Estado e municípios em função do número de matrículas no primeiro grau nas respectivas redes (Rückert, 2000).

As despesas efetivadas na Função Educação no Estado do RS apresentaram uma tendência crescente durante o período em análise, exceto no ano de 1999, cuja variação foi de (9,29%) com relação ao exercício anterior. A excelente recuperação acontece logo no exercício seguinte, com um incremento de 57,97%, atingindo em valores constantes (2000) o montante de R\$ 1.976.598 mil.

Com relação a participação desta Função na Despesa Total da Administração Direta, observa uma tendência contrária, conforme podemos observar na Tabela 3.11. Houve uma redução nos percentuais de representação de 1996 até 1998, sendo que nesse último ano, teve a menor participação do período, 9,52%.

¹⁵ Definição apresentada em Rio Grande do Sul. Tribunal de Contas. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado*, exercício 1995. Porto Alegre: 1996.

Durante o exercício de 1998, a Função Educação e Cultura foi executada por quatorze Programas, entre os quais os recursos utilizados concentraram-se, principalmente, no Ensino Fundamental com 67,5% e no Ensino Médio com 10,37%. Dentre as Atividades que participaram da Função em análise, 36 foram movimentadas, destacando-se a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio com participação de 61,34% e 9,57%, respectivamente.

Participação na Despesa Realizada da
Função Educação e Cultura* - 1995-2000

Tabela 3.11

Exercício	% sobre a Despesa Total
1995	10,08
1996	11,15
1997	10,42
1998	9,52
1999	14,42
2000	21,04

Fonte: Secretaria da Fazenda - AFE

Cálculos: Equipe Técnica - TCE/RS

(*) Até 1999: Função 08 - Educação e Cultura.

A partir de 2000, Função 12 - Educação

Segundo Rückert (2000), analisando a participação dos gastos por funções na despesa total, a única função importante que perdeu representatividade durante o período, foi a Educação e Cultura. Entretanto, constitui-se na única despesa social com vinculação determinada pela Constituição Federal.

A partir de 1999, podemos observar uma retomada na participação dos gastos nesta Função com relação a Despesa Total, respondendo por 14,42% em 1999 e 21,04% em 2000, quando a despesa realizada atingiu, em valores constantes, R\$ 1.976.598 mil.

A composição da Função permanece em 1999 com o mesmo número de Programas, segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado. Dentre os quais, os Programas típicos Educação da Criança de Zero a Seis Anos, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Supletivo, Educação Física e Desportos, Assistência a Educandos, Cultura e Educação Especial consumiram 85,21% do total desenvolvido na Função.

3.6.3 Saúde e Saneamento

A função Saúde "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"¹⁶. Enquanto a Função Saneamento corresponde a um "conjunto de ações que visa o abastecimento d'água de boa qualidade às populações, o destino final dos esgotos domésticos e despejos industriais e a melhoria das condições sanitárias das comunidades"¹⁷.

O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constituem o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Os objetivos do Sistema Único de Saúde SUS são:

- I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;
- II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social;
- III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, passam a serem organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente. A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: i) no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; ii) no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente e; iii) no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete: i) promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde; ii) acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS); iii) prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde. Além de coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância epidemiológica; de vigilância sanitária; de alimentação e nutrição; e de saúde do trabalhador, entre outras competências.

¹⁶ Ibid, p. 145.

¹⁷ Ibid, p. 162.

A Lei Orçamentária de 1995, no que se refere à saúde à legislação estadual, determinou que os recursos repassados à Secretaria Estadual de Saúde não deveriam ser inferiores a 10% da receita tributária líquida do Estado (RTL), descontadas as transferências da União referentes a convênios com o Sistema Único de Saúde e outros, e os pagamentos dos prestadores de serviços de saúde no RS. Entretanto, somente a partir de 1999, foi repassado à Secretaria Estadual de Saúde o montante mínimo estipulado, 10,8% da RTL e em 2000, devido à Emenda Constitucional 29, que estabelece um novo limite de 7%, ficando os gastos em 7,9% da Receita Líquida de impostos e transferências.

As despesas realizadas na Função Saúde e Saneamento, serão analisadas no período de 1995 a 1999, devido a alteração na classificação funcional-programática (Portaria nº 42/99) que passa a lançar as Contribuições ao IPERGS, a partir de 1999 na Função Encargos Especiais.

O programa Saúde e Saneamento apresenta uma participação crescente em relação ao Total das Despesas (Tabela 3.12). Em 1995, a despesa realizada representava 2,99% da Despesa Total chegando a uma parcela de 3,65% desse total em 1997. Nesse último exercício, os gastos em Saúde representaram 78,79% do total e os gastos em Saneamento 17,48%. Em 1998, observamos uma queda quanto ao desembolsado nessas Funções, entretanto o valor investido de 1995 a 1998 constitui-se numa média anual de 4,98% da Receita Efetiva do Estado. Em 1999, os recursos voltaram a se direcionar para as Funções de Saúde e Saneamento, representando 5,31% na Despesa Total.

Participação na Despesa Realizada da Função
Saúde e Saneamento - 1995-1999

Tabela 3.12

Exercício	% sobre a Despesa Total
1995	2,99
1996	2,79
1997	3,65
1998	3,26
1999	5,31

Fonte: Secretaria da Fazenda - AFE
Cálculos: Equipe Técnica - TCE/RS

O processo de descentralização da saúde em curso no país, consiste numa perspectiva de municipalizar os serviços com o intuito de gerar um maior controle, uma vez que os recursos e responsabilidades pela prestação dos serviços estariam mais próximos dos agentes controladores. Nesse sentido, a área da saúde tem apresentado o maior avanço no processo com a atuação dos diversos setores da sociedade na construção de uma política nacional, conforme poderemos observar no capítulo seguinte.

No exercício de 2000, os recursos destinados à Função Saúde foram realizados exclusivamente pela Secretaria da Saúde, sendo que as despesas realizadas na Função representaram 5,06% do total executado pela Administração Direta Estadual. Segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Estadual, os recursos alocados mostraram-se superiores à previsão inicial em 15,14%, atingindo R\$ 475.633 mil, destacando-se na alocação destes recursos as subfunções de Atenção Básica e Assistência Hospitalar com 31,30% e 32,06% no total, respectivamente.

As atividades desenvolvidas na Função Saúde representaram 77,45% do total executado em 2000 (R\$ 368.362 mil), enquanto os projetos tiveram uma participação de 22,55% (R\$ 107.271 mil). As transferências a Municípios atingiram R\$ 121.688 mil, no exercício de 2000, cerca de 25,6% sobre o total executado na Função.

3.6.4 Transporte

A função Transporte "corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de Governo, que dizem respeito à infraestrutura e emprego dos diversos meios de transporte."¹⁸

Nos exercícios de 1995 até 1997, no âmbito da Administração Direta Estadual, essa Função foi desenvolvida integralmente pela Secretaria dos Transportes, a partir de 1998, processou-se também entre a Secretaria da Coordenação e Planejamento, subdividindo-se em quatro programas: Administração, Transportes Aéreo, Rodoviário e Hidroviário.

Em valores constantes a despesa realizada em 1996 foi de R\$ 337.732 mil, pouco mais que 3% do total das despesas nessa Função (Tabela 3.13). Já em 1998, a participação atingiu seu ponto máximo durante o período, 5,95% da Despesa Total e um montante de R\$ 908.289 mil, diminuindo esse percentual para 3,47% do total executado pela Administração Direta Estadual em 2000, empregando apenas R\$ 325.616.

A estrutura de transportes na região sul do país, em especial no Rio Grande do Sul, apresenta como característica a concentração na alternativa rodoviária, constituindo-se no principal meio de transporte da Região e portanto merecedor de maiores investimentos (Portugal, Azevedo e Monteiro, 1996).

Efetivamente, o Transporte Rodoviário concentrou o maior percentual das despesas dentro da Função Transportes. Em 1995 sua participação que era de 2,98% do Total das Despesas, evoluiu para 4,7% em 1998, ou seja, 93% do total das despesas nessa função foram referentes ao Transporte Rodoviário. Em 1999, houve uma redução em sua participação para 2,40% da Despesa Total.

Participação na Despesa Realizada da
Função Transporte - 1995-2000

Tabela 3.13

Exercício	% sobre a Despesa Total
1995	3,38
1996	3,06
1997	4,65
1998	5,95
1999	3,77
2000	3,47

Fonte: Secretaria da Fazenda - AFE
Cálculos: Equipe Técnica - TCE/RS

Houveram alterações ao longo do período quanto a destinação de recursos para a implementação de Projetos e a manutenção de Atividades. Segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Estadual, em 1995, 47,63% do total das despesas no Transporte Rodoviário foram direcionadas à implementação de Projetos e 52,37% à manutenção das Atividades. No exercício de 1997 e 1998, a composição apresenta 76,56% e 80,50%, respectivamente, do total das despesas direcionados à implementação de Projetos e 23,44% e 19,50%, respectivamente, à manutenção de Atividades.

¹⁸ Ibid, p. 166.

4. FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Esta parte do trabalho refere-se a evolução das finanças públicas na Administração Direta do município de Caxias do Sul, durante o período de 1995 a 2000. Delimitamos a análise ao mesmo período em que analisamos as finanças do RS a fim de possibilitar uma visão paralela, buscando identificar a composição e a utilização das receitas e principalmente das despesas do município.

4.1 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Existem múltiplas razões que levam um determinado território, como um município a ter mais ou menos sucesso, na busca de crescimento econômico, estabilidade fiscal e desenvolvimento social. Vários autores destacam que o desenvolvimento local advém de uma transformação real do município, em que vários fatores endógenos são potencializados, com vistas a uma atuação efetiva.

Podemos citar, como fatores mais recorrentes, os procedimentos dos governos efetivos, voltados para o alcance de objetivos, vistos como sendo transparentes e confiáveis, usando com seriedade os recursos em suas ações, reservando parte para investimentos constantes. Ou ainda, ter vocação municipal claramente definida, que seja melhorada com novos projetos, acompanhando as mudanças e novas demandas do contexto.

Não podemos deixar de salientar que, o município está inserido num contexto regional e local, envolvido com o "Esforço Fiscal" nesta segunda metade da década de 90, em que se utilizam e arcam com o ônus político de arrecadar eficaz e suficientemente os recursos próprios para cobrir suas despesas.

Com relação a arrecadação municipal, podemos observar uma constante elevação durante o período. Em 1995, a Receita Total atingiu o montante de R\$ 140.349 mil, sendo que R\$ 131.998 mil (94,05% do total) são referentes às Receitas de Correntes e R\$ 8.351 mil (5,95% do total) correspondem às Receitas de Capital.

No exercício seguinte, as Receitas Correntes perderam um pouco de representatividade, voltando a se recuperar em 1997, correspondendo a 98,27% do total da Receita. Em 1998, conseguiu elevar ainda mais esse percentual (98,68% do total). A partir de 1999, as Operações de Crédito e Outras Receitas de Capital tiveram um incremento bastante grande em seu valores, mas foram compensadas pelo aumento nas Receitas Correntes que, não alteraram significativamente sua participação na composição da Receita Total, a qual atingiu seu ponto mais elevado em 2000, como o montante de R\$ 204.988 mil.

A Tabela 4.1 mostra os principais itens das Receitas do Município de Caxias do Sul nos anos de 1995 a 2000.

Receita do Município de Caxias do Sul – 1995-2000

Tabela 4.1

(Em R\$ mil*)

Receita	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.RECEITAS CORRENTES	131.998	137.221	154.942	183.758	196.897	201.644
1.1 Receita Tributária	28.175	35.812	40.036	43.414	41.586	42.917
1.2 Receita Patrimonial	12.688	2.814	2.216	4.275	2.979	3.138
1.3 Receita de Serviços	152	215	141	126	182	199
1.4 Transferências Correntes	88.407	94.763	97.420	13.855	139.928	146.489
1.4.1 Transferências da União	14.765	15.343	16.512	48.577	54.337	53.613
1.4.2 Transferências do Estado	73.571	79.253	80.812	82.204	85.510	92.648
1.4.4 Outras Transf. correntes	71	166	95	74	80	227
1.5 Outras Receitas Correntes	2.573	3.616	15.126	5.086	12.221	8.899
2. RECEITAS DE CAPITAL	8.351	8.784	2.723	2.461	5.574	3.343
2.1 Operações de Crédito	7.545	7.923	2.176	1.230	1.910	861
2.2 Outras Receitas de Capital	806	860	546	1.230	3.663	2.481
RECEITA TOTAL	140.349	146.006	157.665	186.219	202.472	204.988

Fonte: Secretaria da Fazenda de Caxias do Sul

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (2000)

Com base na tabela de dados acima, podemos destacar as características gerais das receitas municipais no período.

Observa-se uma expressiva dependência das transferências estaduais, principalmente no início do período. Em 1995 as transferências chegaram a representar 52,42% da receita total da prefeitura, reduzindo sua participação até 2000, ficando em 44,14% desse total. Na

composição das transferências, destaca-se a cota parte no ICMS repassada pelo Estado que se manteve em torno de 80% do total transferido anualmente.

Com o processo de descentralização da saúde a execução dos serviços passa comandada e realizada pelos Municípios e pelos Estados, minimizam o papel da União. Embora descentralizado, o sistema passaria a ter um comando único em cada esfera de governo, evitando a antiga duplicação de esforços que existia entre as estruturas do INAMPS, do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais e municipais

Os repasses de recursos da União para Estados e Municípios, desde 1989, passaram a ser feitos segundo a prestação de serviços efetivamente realizados em cada unidade da federação. No caso dos gastos ambulatoriais, os valores eram repassados segundo critérios per capita. No caso dos valores para o atendimento ambulatorial, limitava-se o teto de 0,1 internação por habitante/ano em cada Estado/Município, pagos também após a emissão da fatura do serviço prestado.

O processo de desenvolvimento do Sistema Único de Saúde tem sido lento e, em certa medida, prejudicado pela grande crise financeira do setor público em saúde, que se estende desde o governo Collor de Mello.

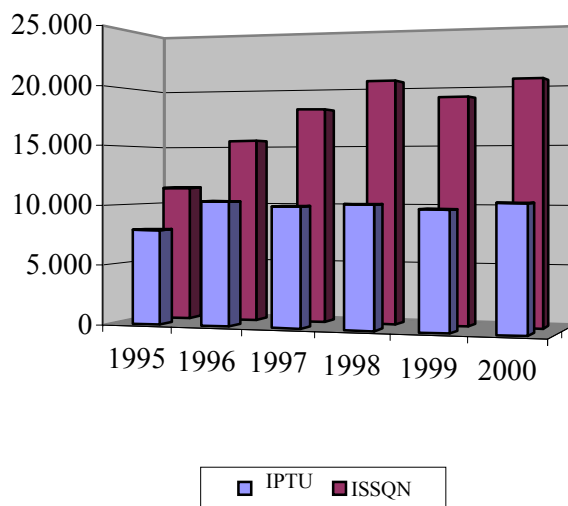
Com a descentralização, podemos acompanhar as crescentes transferências da União para o município durante esse período. A parcela mais expressiva dos recursos distribuídos pela União até 1998, refere-se ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM, seguida das transferências para a Saúde que a partir de 1998, ganharam maior peso, chegando a representar quase 50% do total das transferências no exercício de 1999.

A arrecadação própria está baseada na atividade econômica e no patrimônio imobiliário do município, proporcionando fonte de recursos para fazer face ao nível de serviços exigidos pela comunidade, seja através da oferta de serviços públicos, ou até mesmo, como forma de reduzir o grau de dependência em relação aos outros níveis de governo.

No período anterior à Constituição de 1988, a arrecadação municipal estava restrita aos impostos sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza - ISSQN, além de taxas e contribuições de melhoria, pouco significativas em relação ao total da receita própria. A partir da Constituição de 1988, além dos impostos acima citados, foi transferido aos municípios parte do ITBI.

Entretanto, entre as Receitas Tributárias do município, a arrecadação do ISSQN seguida pelo IPTU continuam sendo as mais representativas (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1
Arrecadação do ISSQN e IPTU
de 1995-2000 (Em R\$ mil)



Ao longo da segunda metade da década de 90, constatou-se uma diminuição do peso do IPTU, apesar da crescente urbanização e da intensa valorização imobiliária do município. Esse fato pode ser atribuído à enorme defasagem existente nos valores venais¹⁹ que servem de base de cálculo para o lançamento e a cobrança desse imposto.

Contudo, Varsano (1977), salienta que o imposto sobre a propriedade imobiliária, pode ser considerado como uma das fontes mais adequadas de financiamento de gastos públicos, pois as vantagens associadas à base do imposto sobre a propriedade são as principais razões da sua utilização em todo o mundo para financiar os governos municipais. Existindo, do ponto de vista histórico, uma relação marcante entre o grau de autonomia dos governos locais e o grau de utilização do imposto sobre a propriedade como fonte de recursos.

Conforme Rezende (1973), a principal razão pela qual este tributo seja historicamente o mais utilizado em todo o mundo pelos governos locais é a imobilidade da base tributária, pois sempre será possível identificar propriedades fisicamente localizadas, no território do município, e estas não poderão se deslocar para regiões vizinhas em virtude da instituição do tributo local.

Segundo Riani (1986), para uma apuração eficiente da real base tributária e acompanhamento dos níveis de arrecadação é imprescindível possuir um cadastro técnico adequado, evitando o risco de uma subutilização do verdadeiro potencial da receita municipal,

¹⁹ Entenda-se por valor venal do imóvel o valor de venda à vista no mercado imobiliário.

seja ela, via IPTU ou ISSQN. No âmbito municipal a comparação do ISSQN com o COFINS mostra que a sonegação ainda é grande, podendo o município, aumentar a fiscalização gradativamente, até que o aumento da arrecadação se iguale com a despesa da mesma.

Com relação ao ISSQN, este acompanhou o crescimento da atividade econômica do município, contribuindo em 1995 com 40,44% no total das Receitas Tributárias, atingindo 47,63% (do total) em 2000. O município, como podemos constatar no início deste trabalho, caracteriza-se como um grande centro prestador de serviços da região, constituindo uma base tributária crescente. No aspecto econômico o ISSQN recai nas empresas que atuam no setor terciário e na construção civil.

Houve uma grande redução no que se refere as Receitas Patrimoniais. No início o período, as receitas provenientes de aplicações no mercado financeiro eram preponderantes em sua composição. Com a estabilidade promovida pelo Plano Real, as aplicações financeiras tiveram uma grande redução e esse recurso não poderia mais ser utilizado. Além disso, as disponibilidades de tesouraria também se reduziram em função das obras realizadas, principalmente em período de eleições.

O outro grande grupo das receitas, as Receitas de Capital, acompanha a evolução do que se observou para o Estado do RS. As taxas de crescimento oscilaram durante o período, mas pesou muito pouco no total arrecadado pelo município. Nos anos em que esta fonte de recursos apresentou significativas reduções, estes corresponderam a Operações de Crédito. Em valores constantes as Operações de Crédito de 1995 somavam R\$ 7.545 mil e ao final do período em análise, o montante se reduziu a R\$ 861 mil.

De forma sintética, a estabilização da economia desencadeada a partir de 1994, gerou alguns efeitos negativos sobre a receita do município, sejam eles de retração do conjunto da atividade econômica ou de diminuição dos ganhos de aplicações no mercado financeiro. De fato, esta reestruturação econômica, implicou num esforço maior do município para reverter o quadro inicial, sob pena de enfrentar uma crise com a falta de recursos, não se engajando com o esforço nacional de equilibrar as contas públicas abordado no capítulo 2 deste trabalho.

4.2 EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Os governos estaduais e municipais são apontados como maiores responsáveis para a formação do déficit do País, seja no critério Nominal, Operacional ou Primário. Segundo

Marinho (1999), a falta de controle, por parte do governo federal, sobre os gastos das demais esferas de governo afeta seriamente a trajetória de equilíbrio do produto. Segue,

"Quando se consideram as características que alicerçam o Plano Real, os gastos indiscriminados dos governos estaduais e municipais levam a economia para um equilíbrio com inflação sob controle, mas com desemprego, ainda que o governo federal controle seus gastos. O desemprego tenderá aumentar proporcionalmente à medida que estados e municípios continuarem a expandir seus déficits." (p.246)

Fazendo-se uma análise da Despesa Total realizada pelo município de Caxias do Sul, durante o período de 1995/2000, torna-se evidente uma preocupação por parte da Prefeitura Municipal em conter os seus gastos. Na Tabela 4.2, estão discriminados os componentes da Despesa bem como sua evolução durante o período em análise.

Despesa do Município de Caxias do Sul – 1995-2000

Tabela 4.2

(Em R\$ mil*)

Despesa	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. DESPESAS CORRENTES	109.031	131.624	137.871	163.780	177.964	178.366
1.1 Pessoal e Encargos**	73.167	88.005	88.698	99.073	98.217	102.376
1.2 Material de Consumo	4.473	6.138	4.247	9.628	11.447	9.403
1.3 Outros Serv. e Encargos	20.717	26.174	26.571	38.926	51.007	50.799
1.4 Transf. Intragovernamentais	5.288	5.380	9.154	5.419	2.879	2.876
1.5 Transf. a Inst. Privadas	1.409	1.487	2.044	6.195	7.491	5.926
1.6 Juros de Dívidas	1.511	2.247	2.843	2.009	2.624	2.283
1.7 Outras Despesas Correntes	2.464	2.190	4.310	2.529	4.295	4.700
2. DESPESAS DE CAPITAL	40.040	38.422	21.665	27.054	25.153	13.099
2.1 Investimentos	25.850	23.003	5.910	19.437	17.478	9.125
2.2 Amortização de Dívidas	1.782	4.212	6.472	6.608	5.276	2.844
2.3 Outras Despesas de Capital	12.406	11.206	9.283	1.008	2.398	1.129
TOTAL DA DESPESA	149.071	170.047	159.537	190.835	203.117	191.466

Fonte: Secretaria da Fazenda de Caxias do Sul

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (2000)

(**) Inclusive Câmara de Vereadores

Ao observarmos as Despesas Totais do município verifica-se que elas depois de crescerem de R\$ 149.071 mil em 1995 para R\$ 170.047 mil em 1996, começaram a cair

chegando em 1997 com uma redução de 6,58% em relação ao ano anterior. No entanto, não conseguem acompanhar o ritmo do Estado e, em 1998 os dispêndios voltaram a crescer, reduzindo somente em 2000, somando R\$ 191.466 mil.

Na composição da Despesa Total, as Despesas Correntes, durante a segunda metade da década de 90, representam em média 83% contra 17% referentes às Despesas de Capital, evoluindo de tal forma, que em 2000 as Despesas Correntes chegaram a compor 93,16% do dispêndio total, enquanto, a nível estadual, esse percentual foi bastante inferior (85,32%).

O valor empenhado com Pessoal e Encargos apresenta-se como maior responsável pela elevação das Despesas Correntes. Em 1995 somava R\$ 73.167 mil, cerca de 67% do total das Despesas Correntes, entretanto, conseguiu reduzir esse percentual para 57,4% em 2000, com um dispêndio de R\$ 102.376 mil.

Quanto as Transferências Intragovernamentais, apesar de representaram muito pouco no início do período, cerca de R\$ 5,3 milhões (4,85% do total das Receitas Correntes), houve uma redução ainda maior, terminando o exercício de 2000 com uma participação de 1,61% sobre as Despesas Correntes.

Com relação às Despesas de Capital se percebe uma grande queda ao longo do período em análise, concomitante com o observado no Estado. A redução de 1995 em relação a 2000 foi de 67,28%, pois no início do período o montante empenhado era de R\$ 40,040 mil e ao final somavam apenas R\$ 13.099 mil.

Podemos atribuir esse declínio, em grande parte, aos Investimentos realizados. Observa-se uma tendência a diminuição dos Investimentos passada a fase inicial da troca de Administração Municipal, voltando a elevar-se, geralmente, no final dos mandatos. Em 1998, último ano da gestão do então prefeito, o valor investido na pelo município representou mais do que o dobro, se comparado ao exercício imediatamente anterior. Estes investimentos foram direcionados tanto para a área social, como para a infra-estrutura, entre outras. Nos dois exercícios seguintes, voltaram a diminuir os valores empregados para Investimentos, mas não perdeu muito em participação no total das Despesas de Capital pois, paralelamente, o valor amortizado das dívidas e as demais despesas de capital, também se reduziram significativamente.

4.3 RESULTADO DA DESPESA E RECEITA REALIZADA

A análise das finanças públicas da administração direta do Município de Caxias do Sul, no período de 1995 a 2000, demonstra resultados onde a despesa realizada superou quase todos os anos a receita arrecadada, com exceção do ano de 2000, conforme demonstra a Tabela 4.3.

A receita total no ano de 1995 foi de R\$ 140.349.639, em relação a uma despesa de R\$ 149.071.739. Isso demonstra que os gastos da Administração Direta do município foram maiores que a receita executada nesse período, gerando um déficit de R\$ 8.722.100.

No exercício de 1996, a situação se agravou ainda mais. Houve um acréscimo bastante significativo do déficit, correspondente em valor constante (2000) a R\$ 24.041.303. O grande responsável pelo aumento no total da despesa de R\$ 20.975.572 (14,07%) em relação ao ano anterior, foram as despesas com Pessoal e Encargos e Outros Serviços e Encargos. Em contrapartida, não se possa desprezar o fato de que a receita tenha observado um acréscimo de R\$ 5.656.369, comparado a 1995, mas nem assim, conseguiu alcançar os valores dispendidos.

Resultado Orçamentário da Administração Direta do município de Caxias do Sul – 1995-2000

Tabela 4.3 (Em R\$*)

Ano	Total da Receita	Total da Despesa	Resultado
1995	140.349.639,1	149.071.739,5	-8.722.100,4
1996	146.006.008,6	170.047.312,0	-24.041.303,4
1997	157.665.888,5	159.537.317,7	-1.871.429,2
1998	186.219.802,9	190.835.195,4	-4.615.392,5
1999	202.472.138,1	203.117.941,3	-645.803,2
2000	204.988.655,6	191.466.505,0	13.522.150,6

Fonte: Secretaria da Fazenda de Caxias do Sul
(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (2000)

Os resultados do ano de 1997 a 1999 foram deficitários, porém, apresenta valores decrescentes. Se observa que as taxas de crescimento da despesa nesse período foram cada vez menores, principalmente aquelas destinadas a Encargos e Pessoal, que em 1999 apresentou um decréscimo de 0,86% em relação ao ano anterior, além das receitas aumentarem 8,73% nesse mesmo período.

Finalmente, em 2000 ocorreu um superávit orçamentário de R\$ 13.522.150. Este resultado deve-se ao aumento da receita em R\$ 2.516.517 resultante do incremento nos itens de Transferências Correntes e Transferências do Estado. Esse fato também é devido a redução de R\$ 11.651.363 no total das despesas do município visando o equilíbrio das contas públicas, que apesar de não ser a maior queda no período, representou 5,74%.

A Lei Complementar Nº 101 de 4 de maio de 2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, vem estabelecer normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal proporcionando uma nova visão no que diz respeito as finanças públicas, retratando os efeitos benéficos da capacidade de auto-organização dos governos.

No que se refere a Despesa Pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal limita a geração de despesas e também o gasto existente em outras. Uma alteração importante foi com relação as Despesas com Pessoal, onde as esferas municipais não poderão exceder os 60% da receita corrente líquida, estes desmembrados em 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.

Para Borba (2001) a Lei de Responsabilidade Fiscal

"(...) Veio para ser o fruto da convicção de que era urgente produzir uma mudança cultural. Acabar de vez com alguns mitos e maus costumes no trato com o dinheiro público. Ela poderá contribuir para um avanço maior das políticas públicas, uma vez que os gestores deverão articular a responsabilidade fiscal com a social." (p.89)

Da prática da Lei, são esperados resultados ambiciosos, não só no que se refere a ajuste fiscal e saneamento financeiro, mas também a manutenção do equilíbrio das contas públicas, indispensável ao crescimento econômico do país e a paz e o bem-estar social.

Borba (2001), acrescenta que a ação planejada de que fala a lei não deve se restringir a equilibrar as contas públicas, mas levar em consideração o levantamento de indicadores sociais no estabelecimento e hierarquização de metas para se obter resultados positivos e os diversos calendários e prazo: o ano letivo, o exercício orçamentário, as restrições do calendário eleitoral e os últimos meses de mandato.

O resultado observado durante a segunda metade da década de 90, revela que apenas em 2000 tivemos um superávit orçamentário, quando finalmente, a receita foi maior que a despesa. Já os demais anos foram marcados pela ocorrência de sucessivos déficits orçamentários. No entanto, observa-se uma clara tendência de diminuição nos níveis dos déficits anuais. Convém salientar que estes déficits resultaram em uma dívida do Município,

para com terceiros, em consequência da insuficiência de recursos próprios, conforme veremos a seguir.

4.4 A DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Antes de analisar a dívida pública do município, retomaremos algumas definições quanto a sua classificação. Segundo Rezende (1989), a dívida pública pode ser classificada segundo vários critérios, tais como prazo de amortização, origem dos recursos, base de empréstimos e tipo de responsabilidade do órgão público. Quanto aos prazos, a dívida se classifica em curto prazo (dívida flutuante), quando o período de amortização ou resgate não ultrapassar os doze meses; e dívida de médio e longo prazo (dívida fundada), quando o período de amortização for superior a doze meses. Quanto à base de empréstimo, isto é, se foi feito pela emissão e colocação de títulos públicos ou mediante a assinatura de um contrato, tem-se a dívida em títulos e a por contratos. Quanto ao tipo de responsabilidade do tomador, a dívida se classifica em direta e garantida, sendo que na primeira o responsável e único pela dívida é o tomador e na última, o responsável é o avalista. Finalmente, segundo à origem dos recursos, tem-se a dívida interna e externa, dependendo de os recursos terem sido obtidos no país ou no exterior.

Com relação à origem dos recursos, existe uma diferença importante entre ser externa ou interna. Calandro (1981), ressalta que

"a dívida externa representa um ônus maior para a comunidade que a interna porque o pagamento de juros é feito a estrangeiros, reduzindo a renda interna da comunidade. No caso da dívida interna, o pagamento de juros representa uma transferência de renda dentro do país, estabelecendo-se aí a diferença na carga da dívida"(p.25)

Partindo para a evolução da Dívida Pública da Administração Direta do município de Caxias do Sul verifica-se que não há um perfil definido, tendo em vista que o período escolhido para a análise é bastante curto. O que se verifica são grandes acréscimos, bem como grandes reduções no Total da Dívida (Tabela 4.4). Observa-se no exercício de 1996, o maior aumento registrado na dívida durante o período em análise, 12,49%, em relação ao exercício

anterior, ou seja, um montante de R\$ 56.013.497. Esse resultado deve-se, em grande parte, ao elevado saldo existente das Dívida Flutuante e Dívida Fundada no final de 1995.

Em 1997, a redução no total da dívida foi de 5,43%, ocorrendo uma alteração na composição desta dívida. Até então, as dívidas de longo prazo representavam um percentual superior às de curto prazo. A partir deste exercício, a Dívida Flutuante passa a compor a maior parte da Dívida Total, revelando a preocupação, paralela ao governo estadual, de promover uma reestruturação e redução no que refere-se ao endividamento do município.

Total da Dívida Consolidada da Administração Direta
1995-2000

Tabela 4.4 (Em R\$*)

Exercício	Dívida Flutuante	Dívida Fundada	Dívida Pública Total
1995	21.964.633,	21.563.347,	43.527.980,
1996	27.896.072,	28.117.425,	56.013.497,
1997	27.508.557,	23.078.958,	50.587.515,
1998	39.021.088,	17.452.307,	56.473.396,
1999	38.298.011	18.437.262,	56.735.273,
2000	29.042.316,	15.861.081,	44.903.397,

Fonte: Secretaria da Fazenda de Caxias do Sul
(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV (2000)

O endividamento municipal apresenta a maior queda no ano de 2000, ou seja, 11,83% com relação ao exercício anterior, somando R\$ 44.903.397, sendo que desse total, 64,68% correspondem à Dívida Flutuante e, 35,32% à Dívida Fundada que apresentou uma participação inferior a do início do período.

Analogamente, a Dívida Pública Estadual, durante a segunda metade da década de 90, não conseguiu reverter a composição de suas dívidas. As dívidas de longo prazo não chegaram a representar menos que 80% do Total da Dívida do RS, contudo, a origem desse endividamento, na sua maioria, é de origem interna.

4.5 ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Segundo o Relatório das Contas da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul (1995), o desenvolvimento do Plano Real, fez com que os municípios tivessem que se adequar seus programas e projetos às novas injunções dele decorrentes, de modo especial a queda acentuada da inflação vigente e suas implicações.

Apontada como vital para a continuidade do processo de estabilização a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, vem estabelecer o eixo da Reforma da Previdência Social brasileira. Inicia-se uma fase de negociações e até a conclusão deste trabalho ainda não temos um modelo fechado. As principais mudanças estabelecidas em 1998 foram: limite de idade nas regras de transição para a aposentadoria integral no setor público-fixado em 53 anos para o homem e 48 para a mulher, novas exigências para as aposentadorias especiais, mudança na regra de cálculo de benefício, com introdução do fator previdenciário, entre outras.

Um aparte interessante com relação a questão da Previdência e Assistência Municipal, é que os servidores municipais puderam optar, recentemente, entre o sistema tradicional do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) ou, o Instituto de Previdência Municipal (IPAM). O IPAM foi criado em 1976, substituindo a então Previdência e Assistência Social (PAP), com o objetivo de realizar o seguro social de seus beneficiários e praticar operações de previdência e assistência à saúde. É uma autarquia, com personalidade jurídica, de direito público, com autonomia administrativa e financeira. A fonte de custeio do Instituto é proveniente da contribuição de 7% dos vencimentos dos servidores (associados e pensionistas) e 13% sobre os vencimentos de cada servidor, que são repassados ao IPAM pelo órgão empregador.

O total recolhido pela Prefeitura Municipal relativo aos servidores (Executivo) incluindo a Câmara de Vereadores (Legislativo) nos anos de 1995, 1996 e 1997, representaram 14,12%; 14,39% e 16,15%, respectivamente, do total dos gastos da Administração Direta Municipal. O maior volume repassado foi R\$ 33.921.845 em 1998, ou seja, 17,78% das Despesas Totais. Nos dois exercícios seguintes, o dispêndio em Assistência e Previdência foram reduzidos, representando 16,47% (do Total das Despesas na Administração Direta) no ano de 2000, somando R\$ 31.532 mil.

Com relação aos recursos disponíveis para investimento esses percentuais foram decrescentes, em virtude de fatores econômicos até 1995. A saber, as despesas de manutenção

de pessoal elevaram-se, sem que a receita tivesse acompanhado a progressão destas despesas, embora os esforços da Administração Municipal, visassem o incremento das receitas próprias.

Por outro lado, pólo industrial de uma ampla região, o município atrai mão-de-obra não qualificada, acarretando numa série de problemas sociais que requisitaram substanciais investimentos para serem pelo menos amenizados. O aumento da população carente, exige o incremento dos equipamentos habitacionais, de saneamento básico, de transportes e de expansão da rede municipal de ensino, empenhando-se em atender uma programa básico de prioridades, acompanhando o aumento das necessidades decorrentes do crescimento vegetativo da cidade e da área rural, a fim de evitar que haja retrocesso no desenvolvimento do município.

A seguir, faremos uma súmula de obras e serviços realizados dentro das principais funções exercidas pela Administração Direta do município, com base na Tabela 4.5, no sentido de apontar às áreas onde se concentraram os maiores dispêndios. As funções são as mesmas selecionadas para o Estado, a função de Segurança Pública, de Educação e Cultura, de Saúde e Saneamento e, de Transporte, incluindo a função de Habitação e Urbanismo, pelo fato de representarem um percentual significativo sobre o total dos gastos da Administração Direta durante a segunda metade da década de 90.

Participação na Despesa Realizada das principais Funções da Administração
Direta do município de Caxias do Sul - 1995-2000.

Tabela 4.5

Função	% sobre a Despesa Total					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Segurança Pública	0,04	0,08	0,04	0,07	0,06	0,05
Educação e Cultura	23,80	26,37	27,36	24,06	24,04	24,44
Saúde e Saneamento	9,99	7,67	8,00	18,08	22,88	24,61
Transporte	13,80	13,94	5,88	7,34	7,05	5,47
Habitação e Urbanismo	18,82	16,57	17,10	11,99	12,90	12,65

Fonte: Secretaria da Fazenda de Caxias do Sul

Quanto ao tratamento dos valores empenhados nas Funções que serão apresentados ao longo desta análise fazem-se necessárias duas observações. Primeiramente, em decorrência da elevação da inflação eliminarem o significado econômico dos valores anuais das Despesas por

função, foram construídos dados anuais deflacionados pelo Índice Geral de Preços - disponibilidade interna IGP-DI/FGV, médio de 2000. Segundo, a fonte das informações foi o conjunto dos balanços anuais da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul.

Salientamos ainda, que até o exercício de 1996, as despesas por funções não encontram-se definidas, no Balanço Geral do Município de acordo com a execução das Secretarias responsáveis, vindo a serem detalhadas por órgão e função somente a partir de 1997.

4.5.1 Segurança Pública

A função de Defesa Nacional e Segurança Pública, até 1996 foi exercida integralmente pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, não representando uma função com participação expressiva na composição dos dispêndios municipais, se comparada com a representação obtida no Estado. Entretanto, as despesas nessa área passaram de R\$ 55.207,55 em 1995, para R\$ 136.303,26 no ano seguinte, expressando uma variação positiva de 146,89%.

A partir de 1997, a Secretaria dos Serviços Públicos Urbanos torna-se responsável pela execução da Função, dispendendo 0,04% do Total das Despesas municipais, evoluindo para 0,07% (do Total) em 1998, voltando a diminuir sua participação para 0,06% e 0,05% sobre as Despesas Totais nos exercícios de 1999 e 2000, respectivamente, sendo que, 61,26% desse percentual foi lançado em Encargos Gerais do Município ainda em 1999.

Podemos perceber uma oscilação quanto a participação desta Função em relação ao total das Despesas, acompanhando a evolução da Função a nível estadual até 1998. A partir de então, a participação torna-se menos representativa, contrariamente ao observado no Estado.

A Função constitui-se em recursos do Fundo de Manutenção do Corpo de Bombeiros que, a partir de 1999, deixam de ser executados pela Secretaria dos Serviços Públicos Urbanos sendo integralmente gerenciado pela Secretaria da Fazenda, por se tratar de uma simples transferência do Fundo para manutenção do Corpo de Bombeiros do Município.

4.5.2 Educação e Cultura

Na função Educação e Cultura, conforme citado anteriormente, não estão definidos os dispêndios por Secretarias até 1996, sendo a execução de responsabilidade da Prefeitura

Municipal de Caxias do Sul. Nos exercícios de 1997 e 1998 está vinculada a Secretaria de Educação e Cultura, passando a ser desmembrada a partir de 1999, quando houve a divisão das Secretarias.

Analisando a Tabela 4.5, verificamos que as despesas em Educação e Cultura constituí-se na Função mais representativa dentre o total de gastos do município ao longo do período em análise. Acompanhando o aumento da participação de 1995 a 1997, é possível constatar que este último exercício concentrou o maior volume de gastos, chegando a representar 27,36% do Total das Despesas, somando R\$ 43.641.850. Esse percentual foi reduzido até 24,44% ao final de 2000, e o montante empregado de R\$ 46.790.276, sendo 5,81% desse total executado pela Secretaria Municipal da Cultura e 94,19% pela Secretaria Municipal da Educação.

Comparativamente, os dispêndios do governo estadual nesta Função, também apresentaram uma redução sobre o percentual dos gastos totais referentes a 1998, coincidindo com as alterações na condução da política econômica nacional, comentada no início do trabalho, a qual resultou na tomada de medidas corretivas ao final deste ano. Além disso, esse ano iniciaram as transferências dos recursos do FUNDEF. Nos exercícios seguintes, tanto o Estado como o Município aumentaram seus percentuais em gastos com Educação e Cultura.

É importante salientar que a composição dos recursos destinados ao FUNDEF no município são de 15% dos seguintes recursos: a) da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), devida ao Distrito Federal; b) da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados Estados Exportadores de Produtos Industrializados (IPI) e; Receitas Financeiras. Uma outra parcela em relação a alguns impostos municipais também são destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (MDE), são eles: IPTU (25%), IRRF dos ativos e inativos do executivo (25%), ITBI (25%), ISS (25%), e ITR (25%).

A exigência para a aplicação destes recursos é que no mínimo 60% seja aplicado na remuneração dos professores em efetivo exercício do Magistério no Ensino Fundamental Público e, o restante, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.

No que se refere a área de Educação, segundo o Balanço Geral do Município, a Secretaria Municipal da Educação – SMED - tem como princípio a implementação das diretrizes de acesso e permanência ao ensino fundamental, mas também, à educação infantil e

à educação especial. Para termos uma idéia do que envolve o atendimento à educação destacamos que mesmo o município utilizando 100% dos recursos do FUNDEF, não consegue cobrir os gastos com remuneração dos professores do ensino fundamental.

Em 1995, os recursos para a área da Educação foram empenhados na ampliação diversas escolas da rede municipal, na definição e incremento das Escolas Básicas do Setores do Plano Físico Urbano, construção de novas quadras de esporte, enquanto a Secretaria ampliou e intensificou suas atividades com vistas ao desenvolvimento cultural e esportivo, através do Departamento de Arte e Cultura e do Departamento de Esporte e Recreação. Além do apoio logístico da municipalidade à realização, em Caxias do Sul, e na região, do filme “O Quatrilho”, considerando suas implicações históricas, artísticas e culturais. Neste exercício as despesas referentes à Função foram de R\$ 35.477.636.

As ações da SMED em 1998, pautaram-se em atendimentos às crianças com necessidades especiais, na ampliação de seis escolas, totalizando 58 escolas na área urbana e 52 na área rural do município; no investimento para formação continuada dos profissionais da educação, entre outros. Houve um grande aporte de recursos no que concerne à reestruturação curricular, através da oferta de cursos e assessorias, com o objetivo de sensibilizar e problematizar as concepções de educação, escola e currículo dos profissionais da educação, a fim de desencadear o processo de mudança na prática educativa com vistas à transformação social (Balanço Geral do Município, 1998).

No que diz respeito à Cultura, a Secretaria Municipal da Cultura desenvolveu oito programas em 1998, abrangendo diversos projetos nas mais variadas áreas de expressão artístico-cultural. São eles: Programa Via Cultura, Caldo Cultural, Cultura passa pela Escola, Pérolas, Memória e Patrimônio, Infra-Cultura, Platéia e Interculturas.

Quanto as ações, podemos destacar, entre as principais, a busca de parcerias para implementação de programas e projetos; a realização de festas e eventos do município como a MERCOARTE, a Feira do Livro e as Oficinas Populares de Arte. Além dos projetos realizados pela Secretaria da Cultura, a equipe é composta de coordenação e produção, bem como, grupos de apoio, ligados às ações organizadas pelas diversas unidades e equipamentos culturais.

Segundo o Balanço Geral do Município (2000),

“A construção de uma educação pública que garanta o acesso e a permanência de crianças, jovens e adultos na escola com uma nova qualidade de ensino, que contemple a participação como pressuposto fundamental, que redimensione as relações entre os sujeitos da comunidade

escolar, que liberte a pessoa humana e que contribua para a transformação social tem sido o grande desafio da educação cidadã. Educação esta, entendida como um espaço de inclusão social e formação dos cidadãos, num processo histórico individual e coletivo, onde o diálogo, o envolvimento e o compromisso de todos e de cada um é fundamental para que se crie o vínculo do ensino com o contexto do país, da escola e da comunidade, dando significado à vida que nela se aprende.”

A partir disso, se redirecionou esforços para a Rede Municipal de Ensino de Caxias do Sul, no sentido de situar a escola pública municipal num contexto histórico, político, econômico, social e cultural, que é ao mesmo tempo local, com suas especificidades, mas é também parte e decorrência de uma macroestrutura.

As prioridades estabelecidas para 2000 continuam apontando para o eixo reestruturação curricular, procurando envolver cada vez mais escolas. O enfoque mais sistemático é dado para as práticas de sala de aula, iniciadas no processo de reestruturação curricular nos anos de 1998 e 1999.

Com o objetivo de atender ao princípio da Gestão Democrática do Plano Municipal de Ensino, a Administração Popular implantou o Orçamento Participativo na Educação. Desta forma, a comunidade escolar participa na escolha das prioridades em relação a aquisições de equipamentos e realização de manutenção juntamente com a própria rede. Destacamos alguns resultados obtidos no exercício de 2000: implementação dos projetos pedagógicos nas prioridades deste ano; obras e reformas, cujo montante em investimentos em pequenas reformas, equipamentos e mobiliários somaram R\$ 608.532,79 e; modernização dos serviços, com a implantação de quatro projetos, entre eles, a manutenção da Central de Vagas em parceria com a Secretaria da Educação do Estado do RS.

4.5.3 Saúde e Saneamento

A função Saúde e Saneamento até 1996, bem como as demais, não estão desmembradas por órgão executor, cabendo à Prefeitura Municipal administrá-la. Entretanto, a Secretaria Municipal da Saúde e Meio Ambiente desenvolveu atividades, com a cooperação de diversos órgãos da Administração, empregando 9,99% do Total das Despesas nesta Função no ano de 1995, aproximadamente R\$ 15 milhões.

Segundo o Balanço Geral do Município (1995), foram aprimorados neste ano os serviços de atendimento “24 horas” e a reorganização e implantação de Unidades Setoriais em

consonância com as diretrizes do Plano Físico Urbano. Firmou-se, também, uma parceria juntamente com o governo federal no combate aos mosquitos portadores da dengue. O Setor do Meio Ambiente deu prosseguimento ao trabalho de prevenção contra atentados à natureza e de combate à poluição ambiental, além da construção do Jardim Botânico da cidade.

Com relação ao Saneamento básico, parte fundamental das realizações são desenvolvidas pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE.

Acompanhando a evolução da Função nos anos de 1996 e 1997 verificamos uma redução nos recursos destinados para às áreas de Saúde e Saneamento para 7,67% e 8,0%, respectivamente, em relação às Despesas Totais do município.

Com a conquista da gestão plena do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo município, os valores destinados para a Função tiveram um substancial incremento a partir de 1998, representando 18,08% do total dos gastos do município, aumentando essa participação para 22,88% e 24,61% nos anos de 1999 e 2000, respectivamente; sendo que, neste último exercício, as despesas com saúde e saneamento representaram o maior percentual de gastos de Caxias do Sul.

Com relação à área da Saúde, a nível central, no ano de 1998 foram realizadas nomeações de recursos humanos, entre eles médicos, auxiliares de enfermagem, médico veterinário, fiscais sanitários, biólogos; ampliação e qualificação dos serviços de Avaliação, Controle e Auditoria e; implantação do Serviço de Vigilância à Saúde. O montante executado em 1998 na Função, em valores constantes, foi de R\$ 34,5 milhões.

A nível primário, ou seja, nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), foram elaboradas novas propostas de ampliação e implantação de novas UBS e iniciada a construção de cinco, além da criação da Política de Medicamento, designando farmacêutico responsável pela assistência farmacêutica municipal. Em nível secundário, realizou-se uma reestruturação das Policlínicas e Ambulatórios Especializados, a instalação do Ambulatório de Referência Regional em DST/AIDS, a implantação da Central de Marcação de Consultas Especializadas, segundo os princípios do SUS, entre outros.

A Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, através da Secretaria Municipal da Saúde desenvolveu no ano de 2000 inúmeras ações para fortalecer o Sistema Único de Saúde. Este ano foi fundamental para aprofundar os benefícios na área da saúde pública, prevenção, assistência, reabilitação e a conseqüente melhoria da qualidade de vida. Destinaram-se mais de R\$ 47,1 milhões para a Função nesse exercício, dos quais 90,37% foram executados pela Secretaria Municipal da Saúde e o restante, 5,27% e 4,36% foram

destinados pela Secretaria de Serviços Públicos Urbanos e pela Secretaria do Meio Ambiente, respectivamente.

Segundo o Balanço Geral do Município (2000), as principais realizações estão distribuídas em: investimentos em reestruturação, qualificação e novas UBS nos bairros e área rural; ampliação dos serviços através de contratação de prestadores; capacitações contínuas e; o convênio firmado com o Governo do Estado para a implantação em Caxias do Sul do Centro Regional de Saúde do Trabalhador.

Baseado no exposto acima, podemos verificar que a função Saúde e Saneamento, ao longo do período em análise, apresentou taxas crescentes de participação na composição das Despesas, tanto a nível municipal quanto estadual. Entretanto, a representatividade do dispêndio municipal na Função foi bastante superior comparado ao estadual, mas traduzidos em valores constantes, o gasto do Estado do RS assume a real participação.

4.5.4 Transporte

No âmbito da Administração Direta Municipal, a função Transporte apresenta uma tendência declinante em relação aos recursos empregados. Ao longo do período, a maior participação na composição das Despesas Totais se deu em 1996 (13,94%), conforme podemos observar na Tabela 4.5, com o emprego de R\$ 23.704.427 pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. O percentual baixou para 5,88% (do Total) em 1997, voltando a dispor de mais recursos no exercício seguinte.

Em 1998, a execução das despesas nessa função foram rateadas entre a Secretaria de Serviços Públicos Urbanos (0,98%), a Secretaria de Viação e Obras Públicas com maior parcela (87,44%) e, a Secretaria dos Transportes (11,58%). Os dispêndios somaram de R\$ 14.015.359, (valor constante de 2000) representando 7,34% dos gastos municipais. Enquanto o observado para o Estado, neste mesmo exercício, revela que a função Transporte teve uma despesa superior a R\$ 908 milhões. Ao final do exercício de 2000 os gastos participaram com 5,47%, o menor percentual da segunda metade da década de 90, com um dispêndio total de pouco mais de R\$ 10,4 milhões, acompanhando a redução verificada no Estado.

Quanto a composição do gasto na área do Transporte salientamos que, durante o período em análise, a maior parcela teve sido empregada no transporte escolar para alunos da rede municipal de ensino, em especial na área rural, seguida da liberação de verbas para compra de passagens áreas para o efetivo da Prefeitura.

No setor de Trânsito, os recursos investidos concentraram-se na instalação, manutenção e recuperação de sinalização e de semáforos. Destacam-se ainda, as atividades de implantação de elementos de engenharia de tráfego em pontos críticos da malha viária urbana; a confecção de placas de sinalização e equipamentos eletrônicos para o controle semafórico de tráfego e; a execução de rampas de acesso e de passarelas para uso público e, em especial, para pessoas portadoras de deficiência.

4.5.5 Habitação e Urbanismo

A função Habitação e Urbanismo, em especial o Setor de Habitação, tem a finalidade de minimizar as desigualdades e as carências sociais, fazendo-se representativa na análise da utilização dos recursos na Administração Direta do município pois significa uma participação média de 15% nos Gastos Totais no período de 1995/2000.

O município de Caxias do Sul, localizado na região nordeste do Rio Grande do Sul, é a segunda cidade do estado em termos de população. Apesar das características elencadas no item 1.2 deste trabalho, constituindo-se num importante centro de desenvolvimento econômico, apresenta uma problemática habitacional preocupante.

O conflito urbano entre o crescimento urbano tornou-se evidente tão logo o núcleo ultrapassou as modestas proporções de vida colonial. O crescimento ininterrupto da cidade forçou progressivamente a adoção de traçados diferenciados, mais ou menos adaptados ao relevo. Este processo de adaptação, efetuado através de iniciativas particulares sucessivas, não deixou de emprestar, à estrutura geral do traçado urbano, características de descontinuidade. Verifica-se a implantação de loteamentos em diferentes áreas situadas na periferia da cidade, geralmente sem a mínima infra-estrutura.

A tendência do processo de extensão da cidade é a do crescimento multidirecional, comandado pelo mecanismo do mercado de terra urbanizável. Em contrapartida, para a forma de crescimento extensivo, não acompanhada de extensão correspondente dos serviços públicos, observa-se uma tendência à forte concentração de construções no perímetro central e uma exagerada extensão de áreas residenciais periféricas.

Em 1998, cerca de 12% da população morava em núcleos de subabitação. Segundo a Prefeitura Municipal, muitos destes apresentavam situações de riscos, como ocupações de encostas, com declividade acentuada, áreas sujeitas a alagamentos, sob a rede de alta tensão e em faixas de domínio de ferrovia e rodovias.

O aumento da pobreza e conseqüente aumento de demanda por moradias e infraestrutura urbana, a redução de recursos e a falta de uma política habitacional nas esferas estatais desafiam o setor público municipal e a sociedade civil a criar alternativas diante da crise.

Os recursos destinados para a Função, entretanto, foram decrescentes, passando de um percentual de 18,82% sobre o Total das Despesas em 1995, para 11,99% (do Total) em 1998, não chegando a somar R\$ 23 milhões neste último exercício.

Contudo, existe uma preocupação por parte da Prefeitura Municipal em criar uma política habitacional, atendendo às necessidades de infra-estrutura urbana e de equipamentos, através da articulação de políticas públicas urbanas e sociais a fim de reverter o quadro.

A redução dos investimentos públicos, principalmente no que se refere às políticas sociais, tem acentuado a desigualdade econômica e social do Brasil. Assim como outras áreas merecem a atenção dos governos, como vimos no capítulo 3, entende-se que cabe ao Estado, nas esferas federal, estadual e municipal, junto com a sociedade civil, o enfrentamento da crise de habitação, na quantidade e qualidade que a realidade exige.

Segundo o Balanço Geral do Município (1998), para avançar neste trabalho, faz-se necessário consolidar as parcerias com organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, que contribuam para a formulação e a execução de estratégias de enfrentamento da pobreza no âmbito dos assentamentos urbanos.

Dentro do Programa de Urbanização e Regularização Fundiária, nove projetos estavam em andamento no ano de 1998. Em cada projeto o trabalho social é desenvolvido desde o início das propostas de intervenção, desencadeando projetos na área de educação ambiental, lazer, recreação, geração de trabalho e renda, etc., através de parcerias.

O dispêndio nesta Função finalmente tiveram sido incrementados nos anos de 1999 e 2000, elevando os montantes para 12,9% e 12,65%, sobre o total dos gastos municipais, respectivamente. Citamos alguns exemplos do que vem sendo realizado quanto a organização/condições/relações de trabalho (estrutura e funcionamento do Estado): agenda de atividades semanais, Revista da Política Habitacional do Município, cartilhas aéreas de risco, informes diversos sobre programas e projetos, início da produção de um vídeo sobre a política habitacional, acervo técnico, criação e potencial de formas diversas de investigação, documentação, registros de controle, administração orçamentária, entre outros.

CONCLUSÃO

A preocupação deste trabalho foi analisar as transformações ocorridas nas finanças públicas do estado do Rio Grande do Sul e do município de Caxias do Sul, em especial na evolução do déficit público, possibilitando tirar algumas conclusões sobre essas esferas de governo quanto ao desempenho na utilização dos recursos da administração direta durante a segunda metade da década de 90, com base na evolução de suas receitas e despesas.

Na realização desta análise, fez-se necessária a abordagem inicial sobre a estrutura econômica e o ritmo de crescimento e de desenvolvimento apresentados pelo RS e Caxias do Sul durante o período em análise, os quais encontram-se inseridos numa visão geral da economia brasileira durante o processo de estabilização econômica e, dos problemas que o setor público nacional vem enfrentando quanto ao equilíbrio de suas contas. Finalmente, a partir deste contexto, torna-se possível inferir sobre o comportamento das finanças dos governos estadual e municipal.

Constatamos ao longo do trabalho a importância do orçamento público ser considerado pelos administradores como um instrumento de planejamento e não somente uma obrigação constitucional, pois uma vez aprovado ditará as regras do exercício financeiro. Através do orçamento público pode-se verificar também quais os reais objetivos de um governo e os investimentos que são realizados. Os resultados observados, na primeira parte deste trabalho, com relação a situação econômica do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Caxias do Sul revelam que a condução da política econômica de valorização cambial até 1999 refletiu de forma bastante negativa sobre o desempenho das atividades da indústria, da agropecuária, na geração de empregos e nas exportações. Essa situação somente começa a ser revertida a partir da retomada do crescimento da economia brasileira após a desvalorização cambial e a redução das altas taxas de juros praticadas até 1999.

A necessidade de combater a inflação e promover a estabilidade das contas públicas retoma uma série de questões. Todavia, não se deve ser excessivamente otimista ao supor que o ajuste tenha sido preferencialmente pelo lado da receita, sendo isso suficiente para

solucionar os problemas fiscais dos governos. Ou seja, a efetivação de uma política tributária ativa não se mostra suficiente para equilibrar as contas públicas. O processo de compatibilização entre receitas e despesas das diversas esferas de governos promovido pelo ajuste fiscal possibilita a estabilidade dos fluxos financeiros a longo prazo que acabam por refletir positivamente sobre os variados segmentos da economia.

Ao longo do período em análise o diagnóstico dos problemas estruturais das finanças revelou que as receitas fiscais não têm sido suficientes para cobrir as despesas fiscais, causando déficits primários recorrentes e diminuindo sensivelmente a competitividade dos governos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi sem dúvida o maior fato político do período. Constitui um passo firme, inovador para o aprimoramento das finanças públicas, impedindo que os governos usem artifícios ou cometam abusos na gestão dos recursos e do patrimônio público. A estabilização da economia desencadeada a partir de 1994, promoveu profundas alterações, com a minimização dos ganhos de aplicação no mercado financeiro. A inflação deixou de ser “parceira” no manejo da despesa pública, e as receitas financeiras passaram a declinar.

A nível estadual a evolução das contas públicas apresenta problemas estruturais significativos enfrentando condições fiscais e financeiras adversas, resultantes de recorrentes déficits primários e do elevado estoque de dívida. A intensidade do crescimento dos gastos com inativos e pensionistas é um dos grandes problemas a serem enfrentados. Além disso, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de reduzir o crescimento vegetativo da folha de pessoal.

No que se refere a utilização dos recursos na Administração Direta Estadual podemos constatar que a atuação do governo na área social é bastante intensa, cerca de 50% dos dispêndios totais. Em seguida, destacam-se os gastos com Educação e Cultura, Segurança Pública, Saúde e Saneamento e Transportes. O processo de descentralização surgiu como uma forma de desafogar a União, Estados e Municípios e de gerar maior controle sobre os serviços nas áreas da saúde, educação e segurança, já que os recursos ficam mais próximos dos agentes controladores.

Na esfera municipal, existe uma grande dependência do Estado e da União, apesar da ampla autonomia financeira e política dada pela Constituição de 1988. Percebe-se, contudo, o envolvimento com as questões nacionais, buscando o equilíbrio fiscal e financeiro nas contas municipais. Entretanto, a política de estabilização econômica adotada a partir de 1994 também interfere na receita do município reduzindo os ganhos de aplicações financeiras e

levando-se em consideração os efeitos negativos que a queda da inflação acarreta, acompanhamos uma desaceleração inicial das atividades econômicas.

Nesse sentido, a exemplo do setor privado, o poder público municipal tomou medidas no sentido de reverter ou amenizar o atual quadro da receita do município, sob a pena de enfrentar uma crise ainda maior com a falta de recursos. Entre as medidas adotadas destacamos o aumento da fiscalização dos impostos sobre a produção, comercialização e serviços.

Dentre as funções exercidas pela Administração Direta Municipal prioridades são estabelecidas quanto a destinação dos recursos. O aumento da população exigiu uma atenção maior para a expansão da rede municipal de ensino e, conseqüentemente, para os programas de habitação. A descentralização do SUS suscitou na expansão dos investimentos do município em relação a área da saúde resultando em aprimoramento dos serviços de atendimento e das instalações.

Em suma, o Estado, bem como, o Município priorizaram os investimentos na área social, contudo, houve um crescimento muito maior nos gastos, pelo município de Caxias do Sul, sendo que, esse acréscimo se concentrou nas funções de educação e saúde. Ao passo que, no âmbito estadual os dispêndios com previdência e assistência continuam sendo os mais representativos e de difícil redução. Podemos concluir que a difícil tarefa de reduzir os gastos dos governos estadual e municipal a fim de eliminar o déficit público encontra sérias dificuldades com a excessiva vinculação das receitas e com a falta de mecanismos efetivos para inibir despesas incompatíveis com as receitas existentes.

Porém, o quadro de desajuste das contas públicas deverá requerer maior empenho dos governos, na promoção de soluções duradouras, indo de encontro ao esforço do Governo Federal, para que todos possam cumprir e arcar com suas responsabilidades, comprometidos com a consolidação da estabilidade e do crescimento econômico brasileiro. Este trabalho, no entanto, não se aplica para avaliar a situação dos demais estados e municípios, uma vez que cada um tem suas peculiaridades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Carlos Roberto de. *Análise das vantagens competitivas da indústria de fundição no município de Caxias do Sul - RS*. Caxias do Sul, 1997. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade de Caxias do Sul.

BACHA, Edegar L. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, Aloisio (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP, 1998. p. 11-70.

BALANÇO GERAL DO ESTADO (1995-2000). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS.

BALANÇO GERAL DO MUNICÍPIO (1995-2000). Caxias do Sul: Secretaria da Fazenda/RS.

BELLO, Teresinha da Silva. O relacionamento do RS com o exterior. *Indicadores Econômicos FEE. As contas regionais e o desempenho da economia gaúcha em 1996*. Porto Alegre, RS, v. 24, n.1, abril, p.107-140.

BORBA, Silvia Regina. *A lei de responsabilidade fiscal e as mudanças na gestão pública*. Caxias do Sul, 2001. Curso de Ciências Contábeis, Universidade de Caxias do Sul. 92p. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis).

BREITBACH, Áurea C. M. (1996). *Mudanças tecnológicas e efeitos territoriais: a região de Caxias do Sul como objeto de estudo*. In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, Caxias do Sul, 21. Caxias do Sul, jun. 2001. Anais do XXI Encontro Estadual de Geografia, p. 179-201.

BRUM, Argemiro J. (1999). *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Ijuí: UNIJUÍ/Vozes, 20. ed. 571p.

BUGARIN, Maurício Soares e PROTASIO, Carla Garcia (2001). Incentivos na execução orçamentária: um modelo para redução voluntária de gastos. *Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, P. 711-769.

BUSATTO, César (1998). *A política econômica e financeira para o Rio Grande do Sul. Cadernos de Reflexão Política*, n. 2, Estado do Rio Grande do Sul.

_____ (1998). *A dívida pública e a situação financeira do Rio Grande do Sul - História e Perspectivas 1964/98*. Cadernos da SEFA, n. 03, Estado do Rio Grande do Sul.

CALANDRO, Maria Lucrecia. *O preocupante endividamento da administração direta estadual: Análise Conjuntural*. FEE, v. 13, n. 3. Porto Alegre: [s.n.], 1985.

CALAZANS, Roberto B. (1998). Déficit primário no RS: medidas, diagnóstico e ajuste fiscal. *Indicadores Econômicos FEE. As contas regionais e desempenho da economia gaúcha em 1998*. vol. 26, nº 4, p. 247-279.

_____ (1998a). Política de pessoal e ajuste no RS - 1995-96. *Indicadores Econômicos FEE. As contas regionais e desempenho da economia gaúcha em 1997*. vol. 25, nº 4, p. 249-277.

CAMARANO, Erik Sasdelli (1996). *Política fiscal e estabilização: o Plano Real sob a ameaça do déficit público*. p. 57-94

CARRION JR., Francisco (1998). *Real: o outro lado da moeda*. Porto Alegre: Artes e Ofício, 135p.

CASTILHOS, Clarisse Chiappini e CALANDRO, Maria Lucrecia (1998). O desempenho da indústria em 1997. *Indicadores Econômicos FEE. As contas regionais e o desempenho da economia gaúcha em 1998*. Porto Alegre, RS, v. 25, n. 4, p. 35-58.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C.. Os anos 80: a complexa dimensão de uma crise. In: ALMEIDA, Fernando Cunha (org.). *A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira*. Porto Alegre: FEE, 1990, p. 15-37.

DACANAL, José Hildebrando e WEBER, João Hernesto (1999). *A nova classe social: o governo do PT no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Novo Século, 3. ed. 166p.

DAL ZOTTO, Fábio (1998). *A análise do endividamento público do estado do Rio Grande do Sul no período de 1990 à 1998*. Caxias do Sul, 1998. Curso de Ciências Econômicas, Universidade de Caxias do Sul, 118p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas).

FLIGENSPAN, Flávio Benevett (Coord.)(2000). *Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90*. Porto Alegre: FEE. 515 p.

FURTADO, Milton Braga (2000). *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: LTC, 7.ed. 281 p.

FUSARI, Valberto (1981). *Moeda e Inflação: Um enfoque objetivo*. São Paulo: Livraria Ciência e Tecnologia.

GARCIA, Álvaro Antônio. A balança comercial do RS em 2000. *Indicadores Econômicos FEE. As contas regionais e o desempenho da economia gaúcha em 2001*. Porto Alegre, RS, v. 28, n. 4, p. 64-110.

GIAMBIAGI e BARBOSA, Fábio e Fábio (1995). *O ajuste fiscal de 1990-1993: uma análise retrospectiva*. Rio de Janeiro: RBE, jul./set.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia de (1999). *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 380 p.

GICAMONI, James (1989). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 3. ed.

GIRON, Loraine Slomp (1977). *Caxias do Sul, evolução histórica*. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal/EDUCS.

GUIMARÃES, Raymundo Ferreira (1981). *Comportamento Recente das Finanças Federais e do estado do Rio Grande do Sul. Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, RS, v. 8, n. 2.

INFORME PED: pesquisa de emprego e desemprego (1995). Porto Alegre: FEE, v. 24, n.12, dez.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A economia brasileira em perspectiva 1998. Rio de Janeiro, 1998, vol.2 , p. 501-1024.

KOUTIZII, Flávio. *Renegociação da Dívida Inviabiliza o Estado*. SINDAF, ano 3, n. 11, out./nov./dez., 1998.

LACHER, Eduardo R. (1994). Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o orçamento participativo. In: Indicadores Econômicos FEE. *As contas regionais e desempenho da Economia Gaúcha em 1994*. Porto Alegre, 22, nr. 4, jan. 95, p.219-237.

MACHADO, José Teixeira (1962). *Teoria e prática do orçamento municipal*. Rio de Janeiro: FGV.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida de (1981). *Economia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, vol. 1.

MAGGI, Rodolfo H.. *O financiamento dos governos municipais. Um estudo de caso do município de Caxias do Sul- 1985/1994*. Caxias do Sul, 1995. Curso de Ciências Econômicas, Universidade de Caxias do Sul. 51p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas).

MAIA NETO, Adalberto A. et alli (1999). Visão Global da Economia Gaúcha em 1999. In: Indicadores Econômicos FEE. *As contas regionais e o desempenho da economia gaúcha em 1999*. Porto Alegre, RS, v. 27, n. 4, p.10-19

MARINHO, Emerson (1999). *O impacto dos gastos dos governos estaduais e municipais no déficit público e suas conseqüências*. Estudos Econômicos - IPE-USP São Paulo, v. 29, n. 2, p. 229-248.

MENEGHETTI, Alfredo Neto e RÜCKERT, Isabel Noêmia (1994). Avaliação das Finanças Públicas Estaduais - 1970-91. In: FARIA, Luiz Augusto Estrella (coord.). *O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise*. Porto Alegre: FEE, p. 61-174.

MOREIRA, Ajax Reynaldo Bello; FIORENCIO, Antonio; LIMA, Eleyon Caiado Rocha Lima. *Os impactos das políticas monetária e cambial no Brasil pós-Plano Real*. Texto para discussão nr. 579, Rio de Janeiro: IPEA, 1998, 25 p.

NETO, Bolivar; FARIA, Luiz; DALMAZO, Renato (1993). *Imprevidência e sujeição política: endividamento e crise do setor público gaúcho nos anos oitenta. Ensaio FEE*. Porto Alegre, Ano 14, n. 2.

O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização. Brasília: IPEA/CEPAL, 1997, 263 p.

PEREIRA, Luiz Bresser (1982). *Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica*. São Paulo: Brasiliense.

PIANCASTELLI, Marcelo e PEREIRA, Francisco (1996). *Gasto Público Federal: análise da despesa não-financeira*. Brasília: IPEA (Texto para discussão nº 431), 54 p.

PORTUGAL, Marcelo Savino (1996). O combate à Inflação no Brasil: do Cruzado ao Real. In: PORTUGAL, M. S. (org.). *A Economia do Real: Uma análise da política econômica de estabilização no período de 1994-1996*, Ortiz, Porto Alegre, p.9-20.

PORTUGAL, Marcelo Savino, MONTEIRO, Sérgio e AZEVEDO, André de (1996). Estagnação econômica, descontrole dos gastos públicos e deficiência de infra-estrutura: o caso do Rio Grande do Sul. In: *Indicadores Econômicos FEE. As contas regionais e desempenho da Economia Gaúcha em 1996*. Porto Alegre, v. 7.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercícios 1995-2000. Porto Alegre: Tribunal de Contas/RS.

REZENDE DA SILVA, Fernando A. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, out. 1973, n. 3, v. 3, p. 543-584.

_____ (1974). *Avaliação do setor público na economia brasileira : estrutura funcional da despesa*. Rio de Janeiro: IPEA, 2 ed., 293 p.

REZENDE, Fernando (1989). *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas.

RIANI, Flávio. A hora de dividir o bolo. *ABBD. Rumos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, nº 52, mar./abr. 1985, p. 24-28.

RÜCKERT, Isabel Noemia, BORSATTO, Maria Luiza B. (1998). Política fiscal: os entraves para o equilíbrio. *Indicadores Econômicos FEE. Estabilização e crescimento: desafios do Plano Real*. Porto Alegre, RS, v. 26, n. 3, p. 19-35.

RÜCKERT, Isabel Noêmia, BORSATTO, Maria Luiza B. e RABELO, Mercedes (2002). Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio Benevett (coord.). *Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90*. Porto Alegre: FEE, p. 319-360.

RÜCKERT, Isabel Noemia (2002). *As finanças estaduais e os gastos sociais do RS pós Plano Real*. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA GAÚCHA. Anais do Seminário de Economia Gaúcha. PUC/RS. 24p.

SAYAD, João. Observações sobre o Plano Real. In: MERCADANTE, Aloisio (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP, 1998. p. 718-88.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da (1972). *Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 252 p.

SOUZA, Nali de Jesus de et. Al. (1992). *Inflação e Desenvolvimento Econômico*. Porto Alegre: UFRGS.

TAVARES, Maria da Conceição. A economia política do Real. In: MERCADANTE, Aloisio (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP, 1998. p.101-130.

TEJADA, C. A. e PORTUGAL, Marcelo Savino (2001). Credibilidade e Inércia Inflacionária no Brasil, 1986-1998. In: *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 31, n.3, p. 459-494.

VALE, Elton Menezes (2001). A economia obtida pelo setor público com a assunção das dívidas dos estados pela União, na execução do programa de reestruturação e ajuste fiscal dos estados (Lei nº 9.496/97). In: *FINANÇAS PÚBLICAS: V prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, p.243-295.

VARSANO, Ricardo. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, dez. 1977, v1.7, n.3, p. 581-622.

XAVIER SOBRINHO, Guilherme G. de F.. Mercado de Trabalho esboça mudanças qualitativas. In: Indicadores Econômicos FEE. *Desempenho da economia RS* (1996). Porto Alegre, RS, v. 24, n.1, p. 86-106, abril.