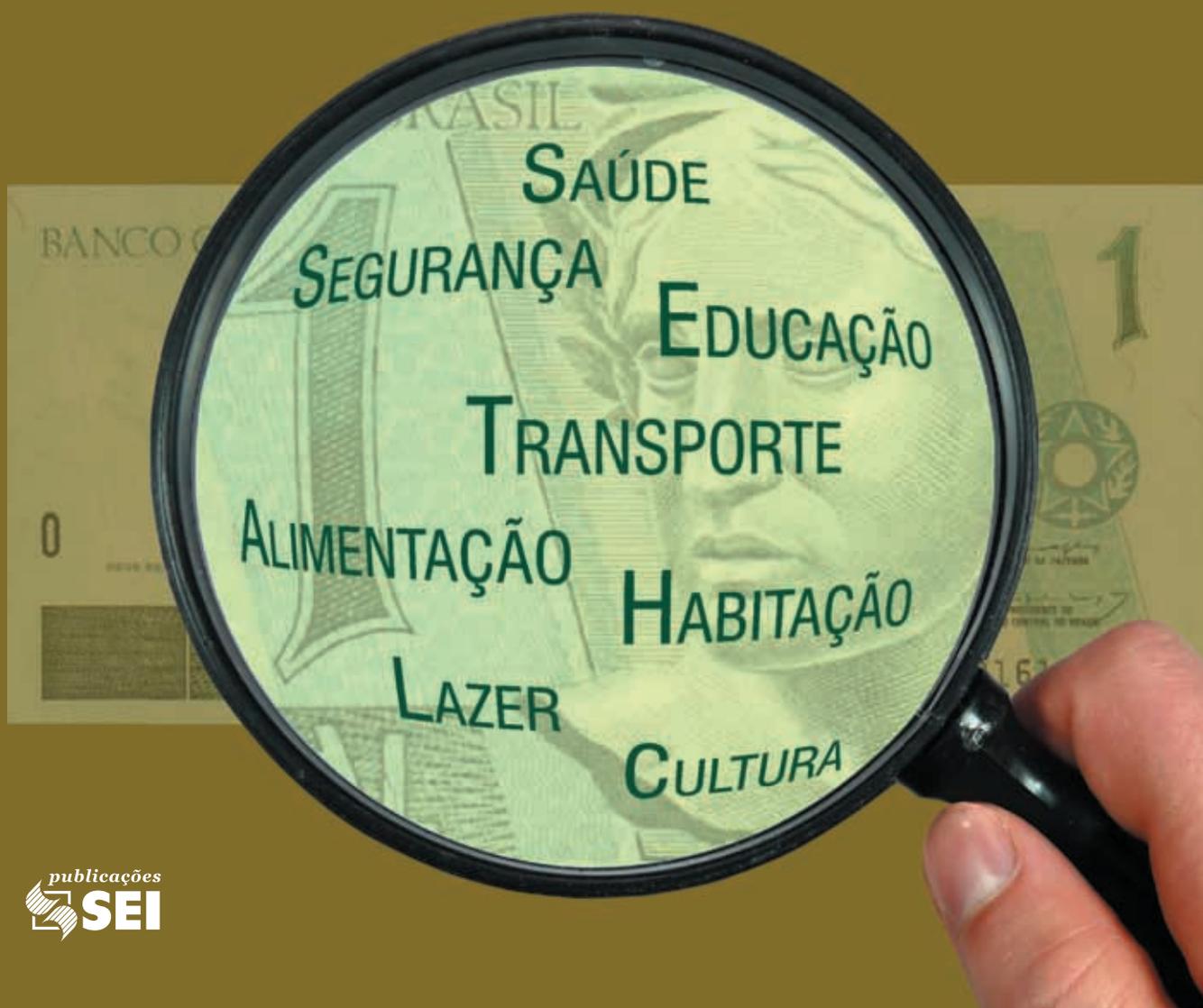


PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS

v.2 2010



Governo do Estado da Bahia
Secretaria do Planejamento
Superintendência dos Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS

v. 2 2010

ISSN 2176-8803

Panor. cont. públ. 2010

Salvador

v. 2

p. 1-154

2011

Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
Zezéu Ribeiro

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Estatística – Distat
Gustavo Casseb Pessoti

Coordenação de Estatística – Coest
Urandi Roberto Paiva Freitas



A Revista Panorama das Contas Públicas é uma publicação anual da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção dos técnicos da SEI e de colaboradores externos.

Conselho Editorial

Adelaide Motta de Lima (Desenbahia, UEFS)
Antonio Plínio Pires de Moura (CME/UFBA)
Armando Affonso de Castro Neto (SEI)
Bouzid Izerrougene (CME/UFBA)
Edmundo Figueiroa (SEI)
Gustavo Casseb Pessoti (Unifacs, SEI)
Henrique Tomé da Costa Mata (CME/UFBA)
João Paulo Caetano dos Santos (SEI)
Luís André de Aguiar Alves (Unibahia, SEI)
Luiz Mário Ribeiro Vieira (Facceba, SEI)
Urandi Roberto Paiva Freitas (Unifacs, SEI)
Vitor César Ribeiro Lopes (Desenbahia, Uneb)

Coordenação Editorial

Urandi Roberto Paiva Freitas

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi

Normalização

Raimundo Pereira Santos

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Ana Paula Porto

Editoria Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Revisão

Luis Fernando Sarno (Linguagem)
Aline Sena Santana (Padronização e Estilo)

Projeto Gráfico e Editoração

Rita de Cássia Assis

Panorama das Contas Públicas / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. V. 1 (2009-). – Salvador: SEI, 2011.
v. 2
154 p.

Anual
ISSN 2176-8803

1. Contas públicas – Bahia. 2. Finanças públicas. I. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

CDU 336.1(813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar - CAB - CEP: 41.745-002 - Salvador - Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 • Fax: (71) 3116-1781
www.sei.ba.gov.br

Sumário

- 5 **Apresentação**
- 7 **Estrutura de desenvolvimento nos territórios de identidade do estado da Bahia: um enfoque sobre finanças públicas**
Vitor Ferreira Campos
Rafaela Castro Uchoa de Souza
Henrique Tomé da Costa Mata
- 21 **A lei de responsabilidade fiscal: uma análise para a população dos municípios de Bezerros, Bonito, Caruaru, Gravatá e Pesqueira na qualidade dos serviços de saúde e educação**
Patricia Pereira de Magalhães
Luiz Honorato da Silva Júnior
- 45 **Componentes das receitas correntes municipais: análise empírica para os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco**
Luís Abel da Silva Filho
William Gledson e Silva
Adriano Olivier de Freitas e Silva
- 61 **Uma análise sobre a inserção de seguro ambiental no padrão de gestão das empresas do polo industrial de Camaçari**
Fábio da Silva Machado
Henrique Tomé da Costa Mata
- 75 **Aspectos do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais no Brasil: um sistema em processo de ajustes**
Nair Mamede
Poliana Peixinho
Sidney Silva Santos
- 85 **A administração pública municipal, a LRF e o reflexo econômico-financeiro-social na trajetória da gestão como provocadora de um novo paradigma**
Evandro José Bilycz de Camargo,
André da Silva Pereira
Nádia Bogoni
- 105 **A questão fiscal municipal – aproximações ao debate sobre descentralização tributária e transferências governamentais**
João Gabriel Rosas Vieira
- 117 **Investimentos do governo do estado da Bahia em ciência e tecnologia e inovação: 2000-2009**
Meire Jane de Oliveira
Mirtes Cavalcante Aquino
Rosely Cabral de Carvalho
- 127 **O controle interno da prefeitura municipal de Una – Bahia**
Higor Endringer Caliman
Karlla Miranda da Costa
Tatiana Souto Maior de Oliveira
- 143 **Os (Des) caminhos do microcrédito na Bahia (1973-2009)**
Bruno Mota Lopes

DO BRASIL

1

AL



Apresentação

A análise das finanças públicas, assim como das importantes transformações pelas quais passaram os processos de planejamento e orçamento, nas esferas da União, dos estados e dos municípios, constitui objetivo principal da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) neste número do Panorama das Contas Públicas, desde uma perspectiva histórica e teórica até outra mais prospectiva, sobre os novos papéis do Estado e das finanças públicas. Também se privilegia aqui a discussão sobre o papel-chave dos gastos públicos, devido a suas importantes repercussões não só em determinados setores mas para toda economia. Por sua vez, a questão do ajuste fiscal brasileiro — com destaque para a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal — é algo não só presente em um ou outro artigo, perpassando mesmo a estrutura de quase todos os textos, independentemente do grau de concordância dos diversos autores com o modo como o processo se deu nos últimos anos no país. Finalmente, não poderia ficar ausente desta publicação o federalismo fiscal, temática recorrente porém necessária sempre que se fizer presente a discussão sobre a organização de qualquer espaço nacional na forma de uma federação, caso do Brasil, bem como sobre a constituição de fundos públicos para viabilizar essa organização federativa, com destaque para os papéis da tributação e das relações intergovernamentais.

Seja qual for o modelo a ser proposto para o ente estatal, importa salientar que as finanças públicas jogarão um papel sempre estratégico. A priorização de uma política de maior ou menor inserção do Brasil na economia mundial, o maior ou menor destaque concedido ao papel do mercado interno, a medida de relevância dada às políticas sociais de inclusão, as respostas aos questionamentos de setores organizados da sociedade civil ao funcionamento do aparelho burocrático no trato da coisa pública etc., são todas opções políticas e técnicas que requerem a reordenação das finanças do Estado, vale dizer, uma adequação fiscal que atende às finalidades de implementação e gerenciamento, de uma forma mais eficiente e eficaz, das ações e políticas públicas consideradas prioritárias pela própria sociedade.

Enfim, longe de buscar esgotar o tema das finanças públicas, esta publicação pretende contribuir para reavivar o debate em torno do mesmo. O êxito obtido nessa empreitada não seria possível, contudo, sem o talento e a colaboração incondicional de todos os autores e sem o trabalho árduo e competente da equipe técnica da Coordenação de Estatística e de Contas Regionais e Finanças Públicas da SEI.

Gustavo Casseb Pessoti
Diretor de Indicadores e Estatísticas da SEI

DO BRASIL

1

AL



Estrutura de desenvolvimento nos territórios de identidade do estado da Bahia: um enfoque sobre finanças públicas

Vitor Ferreira Campos*
Rafaela Castro Uchoa de Souza**
Henrique Tomé da Costa Mata***

Resumo

A concepção de territórios de identidade foi adotada em substituição à antiga classificação em regiões econômicas. Na divisão do estado da Bahia, essa mudança representa uma atitude não só geográfica, mas também cultural, social, histórica e econômica. A identidade cultural pode ser entendida como o conjunto de características que determinam a fisionomia de uma sociedade específica. Tal sociedade é enxergada como mutável, viva, dinâmica, e seu arcabouço — que vai desde o plano artístico até o plano de produção material — é extremamente importante, visto que é definido pela ação humana dos seus integrantes. Dado que esta nova organização partiu do governo como um projeto de desenvolvimento, é de relevante interesse questionar como a distribuição de componentes orçamentários dos municípios baianos pode favorecer, ou não, a execução desse projeto. Para tanto, as fontes de receita e de despesas dos municípios serão analisadas, a fim de se conhecerem as origens de financiamento e a capacidade de alocação e distribuição de recursos. Isto se dará no âmbito dos territórios de identidade.

Palavras-chave: Territórios de identidade. Finanças municipais. Desenvolvimento projetado.

Abstract

The conception of Identity Territories was adopted to replace the previous classification Economic Regions. In the Bahia state division, this change represents not only a geographic attitude but also a cultural, social, historical and economic one. The cultural identity can be understood as the set of characteristics which define the appearance of a specific society. Such society structure, seen as changeable, alive, and dynamic — from artistic to material aspects — is extremely important, because it is defined by the actions of its integrants. Since this new organization was a government development project, it is relevant to question whether or not the distribution of budget income, along Bahia's municipalities, can favor the execution of the project. Therefore, the municipalities sources of incomes and expenditures will be analyzed in order to recognize their financing sources and their capacity of allocation and distribution of these resources. This will be done in the context of the Identity Territories.

Keywords: Identity Territories. Municipal finance. Projected development.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o estado da Bahia tem sido caracterizado como uma região subdesenvolvida. Os polos econômicos do país deslocaram-se para as regiões Sul e Sudeste, tendo a Bahia praticamente se especializado na produção de bens primários de perfil agroexportador, com vistas ao abastecimento do processo de industrialização na região centro-sul. Em termos geográficos, o Brasil é estruturado geoeconomicamente em regiões, e cada região se subdivide em estados e municípios. No caso específico do estado da Bahia, que está integrado na Região Nordeste, a sua estrutura de regionalização se distribui em 15 unidades denominadas de regiões econômicas. Entretanto, como uma nova mo-

* Graduando em Ciências Econômicas e bolsista pelo PIBIC/CNPq, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia (UFBA). vitorfcampos2@hotmail.com.

** Graduanda em Ciências Econômicas e bolsista pelo PIBIC/Fapesb, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia (UFBA). rafaelaauchoac@aol.com.

*** Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia (UFBA). hnrmata@ufba.br.

dalidade de planejamento do desenvolvimento, recentemente vem sendo adotado um enfoque territorial no estado, passando a vigorar uma estrutura de 26 territórios de identidade como unidades básicas. O presente artigo se presta à análise desta estratégia geográfica territorial, no âmbito da análise agregada do desempenho das finanças públicas nessa unidade básica de planejamento.

O objetivo da pesquisa é observar as relações em termos do desenvolvimento do estado da Bahia, no período pós-formulação dessa nova abordagem de planejamento, com base nos territórios de identidade. O conceito de território de identidade é entendido como um espaço dinâmico, mutável, sofrendo de forma permanente as influências socioculturais e econômicas de seus integrantes no processo de edificação. Uma característica importante destas unidades conceitualmente novas é que passam a ser localidades estruturalmente e fisicamente próximas. Território é mais uma definição cultural, social e potencial do que era a natureza físico-geográfica que estava associada ao sistema de gestão administrativa e econômica anterior. Neste sentido, espaço dinâmico diz respeito à capacidade de mudança dos municípios, ganhando mobilidade entre um espaço e outro — uma característica que não era intrínseca às regiões econômicas, pois estas são tidas como grupos de localidades com similaridades preponderantes de cunho econômico.

Desde 1930, quando o IBGE procedeu à regionalização do Brasil, em razão de dificuldades da administração pública em programar as medidas de política econômica do governo, tem-se orientado a execução dos planos e projetos de desenvolvimento regional. Porém, a reativação do debate acerca de novas formas de organização da produção, distribuição e compreensão dos fatores determinantes do desenvolvimento no âmbito espacial vem ocupando espaço a partir de meados da década de 1970. A ideia é que alguns sistemas de organização territorial de produção têm demonstrado melhor capacidade de desenvolvimento. Isto se dá sem apresentar relações de dependência ante a necessidade de redistribuição dos ganhos do crescimento econômico nas regiões mais urbanizadas ou industrializadas.

Partindo de uma perspectiva territorial, a abordagem contemporânea do desenvolvimento tem duas vertentes: a globalista e a regionalista. A vertente globalista é sustentada pela tese de homogeneização do espaço local, com base em princípios liberais, simulando um ambiente de competição perfeita entre espaços. Por outro lado, o desenvolvimento inserido na corrente regionalista ressalta a perspectiva de territorialização. Dessa forma, a capacidade das cidades, regiões, territórios e municípios de atuarem sobre os fatores estruturais aumenta, demonstrando uma maior aptidão para a utilização dos fatores globais em função das especificidades de cada local.

No caso de políticas do desenvolvimento, tentando superar o conflito entre políticas de desenvolvimento endógeno e exógeno, Swyngedouw (1997) introduziu o conceito de “glocalização”, que não representa necessariamente uma relação espacial harmônica, mas, segundo Amin e Thrift (1992), o termo tem por finalidade refletir a nova relação entre o espaço global, onde o sistema econômico é reproduzido em tempo real.

Deste modo, não basta que os territórios sejam somente suportes na localização de plantas industriais e oficinas de serviços, mas devem também gerar recursos e externalidades específicas necessárias ao desenvolvimento e, por conseguinte, fazer com que o território se torne uma nova fonte de desenvolvimento. Nesse contexto, surge o conceito de competitividade territorial, que, para Lopes (2001), é a capacidade de uma unidade territorial assegurar as condições econômicas necessárias ao desenvolvimento sustentável. As circunstâncias descritas acima seriam de primeira ordem, já que as condições de suficiência definem o potencial de atração e fixação das pessoas e de geração de inovação e emprego, considerados indispensáveis à autonomia e à independência local.

O principal agente deste processo de planejamento e desenvolvimento é o poder público — governo —, que deve se nortear segundo dois princípios básicos:

- a) O princípio de que o governo exerce a função de monopólio natural em determinados mercados, dado que certos produtos são considerados bens públicos, ou seja, geram externalidades de uso comum a todos os consumidores.

- b) O fato de que, em certos setores da economia, o governo é quem deve potencializar os investimentos, por serem segmentos de baixa atratividade aos investimentos privados, porém lucrativos a médio ou longo prazo.

Relativamente aos dois itens anteriores, pode-se afirmar que o setor privado não tem interesse na oferta desses bens e serviços públicos. Primeiro, porque bens públicos não têm um regime de direito de propriedade definido e, claro, segundo, porque os consumidores não manifestam preferência revelada pelo consumo desses bens, já que podem passar a não demandá-los a partir do momento em que deixam de ser gratuitos — os bens a que se faz referência podem ser praças públicas, estradas, florestas, cachoeiras, segurança, entre muitos outros. Têm-se também outros exemplos de bens de consumo cuja natureza determina um regime de monopólio, pois não há como ter simultaneamente dois agentes produtores na mesma atividade — exemplos de certos serviços de utilidade pública, como a distribuição de água e energia elétrica.

Esses fatores são cruciais para a iniciativa e alocação dos investimentos em uma região onde os índices de desenvolvimento humano municipal muitas vezes ficam abaixo do nível desejável ou mesmo nas regiões com potencialidades econômicas ainda não exploradas por causa da escassez de recursos para investimentos na infraestrutura.

Outro aspecto relevante desse problema alocativo prende-se ao fato de ter de ser de uma instituição de natureza pública, como o governo, a obrigatoriedade da intervenção com vistas a melhorar o desempenho de determinados setores econômicos. A rentabilidade da agricultura e pecuária, por exemplo, depende de um conjunto de fatores muitas vezes fora do nosso controle — horizonte de tempo, intemperismo climático, sazonalidade, tecnologias e intensidade de investimentos — que geram incertezas e forçam os governos a adotarem planos alternativos e diferenciados para cada caso, o que seria absolutamente inviável em se tratando do setor privado. As políticas públicas de incentivo, a exemplo de isenções tributárias, auxílios fiscais e subsídios, são estratégias importantes de gestão desses fenômenos econômicos quando se tem em mente o desenvolvimento.

Todos estes atributos associados aos bens públicos são importantes para o delineamento das ações que um governo deve implementar no que concerne aos objetivos do progresso. O enfoque adotado neste trabalho diz respeito à análise das contas públicas dos municípios baianos no período de 2002-2006, dentro da ótica de políticas públicas. Bens públicos e políticas públicas representam as duas faces centrais do problema de gestão pública, pois envolvem a transferência e uso de recursos públicos para a consecução de programas e planos de desenvolvimento. A questão de qualidade na gestão municipal envolve, também, o estudo dos municípios em agregados territoriais, de forma que se possam observar as discrepâncias em termos da equidade na produção de bens públicos. Isso só poderá ser analisado efetivamente se compreendermos as relações de distribuição da riqueza entre os mais pobres e os mais ricos.

Como o conceito de território é mais integrador, a dinâmica econômica dos municípios *ex-post* a prática da concepção de territórios de identidade faz levantar algumas hipóteses sobre se os resultados da análise segundo esta abordagem poderiam sinalizar um melhor padrão de distribuição e integração regional e, portanto, melhores indicadores agregados de desenvolvimento. Isso porque essa nova proposta de regionalização, melhor dizendo, de territorialização, partiu do próprio setor público, e, como tal, o investimento público deve se orientar segundo uma base mais distributiva e homogênea entre diferentes territórios em detrimento das regiões anteriormente tidas como unidades de planejamento do estado. A definição de território como base da dinâmica cultural, onde os agentes agem e modificam o espaço, passa a representar o principal foco de desenvolvimento social, econômico e cultural, tendo o sentimento de pertencimento como mais importante atributo dos habitantes. Permite-se, com isso, um leque de oportunidades para formas alternativas de aperfeiçoamento dentro de determinados espaços.

Essas hipóteses são consistentes com as discussões atuais no Brasil sobre o desenvolvimento dos municípios e, portanto, sobre restrições e distorções na alocação de recursos públicos. Entendendo o município na ótica da divisão política e administrativa do estado, o debate em termos de um espaço como uma unidade territorial, política, social e econômica passa necessariamente pela identificação da base de dados dos municípios para a análise e interpretação do padrão de desenvolvimento territorial. Considerando o padrão global e local como parâmetros identitários e

culturais em cada espaço, o conceito de desenvolvimento regional e local passou a incorporar dimensões modernas e metodológicas mais ativas sobre formas de intervenções públicas e privadas. Na forma de territórios de identidade, a identificação de oportunidades de financiamento e investimento em programas e as prioridades temáticas devem ser mais consistentes com a realidade, o que pode viabilizar o desenvolvimento sustentável entre regiões. Assim, justifica-se a necessidade deste esforço de pesquisa, uma vez que a agregação e a categorização das estatísticas municipais sobre as fontes de financiamento do desenvolvimento poderão representar importante instrumento de políticas públicas de gestão territorial dos municípios baianos. Os municípios devem não só captar recursos financeiros, mas também incrementar suas capacidades de arrecadação, promovendo a modernização das estruturas fiscais e a estabilidade orçamentária, como forma de atender às metas do desenvolvimento sustentável.

Em termos gerais, o trabalho tem por objetivo elaborar uma análise com base em indicadores de desenvolvimento territorial, à luz dos critérios políticos e administrativos baseados no conceito e na agregação segundo a abordagem dos territórios de identidade, com vistas a observar as relações de custos e benefícios nesse critério de planejamento do desenvolvimento no estado da Bahia. Assim, propõe-se neste artigo a realização da análise sob o enfoque dos territórios de identidade. Com a análise territorial, buscam-se inferências sobre a distribuição dos recursos fiscais e mudanças no padrão de desenvolvimento.

O artigo estará estruturado da seguinte forma, além desta introdução. No item 2, faz-se uma breve exposição sobre os procedimentos metodológicos usados e as bases gerais do referencial teórico no contexto da territorialização, tendo em vista o alcance do processo de financiamento e distribuição de recursos públicos. Na parte 3, são apresentados os resultados da agregação de estatísticas socioeconômicas relevantes, segundo as abordagens e discussões sobre o padrão de distribuição e desenvolvimento econômico interunidades em consideração. E, por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO

2.1 Região, território e desenvolvimento

Segundo Furtado (2001), a Região Nordeste tem características marcantes do subdesenvolvimento, assim como o Brasil relativamente aos países industrializados. Isso se dá pelo fato de que o subdesenvolvimento é uma forma de organização social, intrínseca ao sistema capitalista, resultante de uma industrialização indireta. Dado que alguns países tiveram um desenvolvimento industrial pioneiro e crescente, os outros países que não acompanharam esse ritmo ficaram à mercê de suas indústrias. Desta forma, os países classificados de periféricos tiveram um desenvolvimento tardio de suas indústrias ou simplesmente não puderam aproveitar toda a capacidade econômica para direcionar seus investimentos setoriais. Regra geral, muitos países que não fizeram parte do clube dos pioneiros do processo de industrialização global acabaram se transformando em grandes produtores e exportadores de *commodities* aos países industrializados.

Ainda conforme Furtado (2001), o crescimento econômico, na forma como tem se manifestado, é baseado na manutenção dos privilégios de um grupo social, enquanto que o desenvolvimento se concretiza num projeto de dimensão social. Desta forma, a disponibilidade de recursos para investimento não necessariamente está atrelada à construção de um futuro melhor para a sociedade. Reside neste ponto o *trade-off* entre o crescimento e desenvolvimento, entre metas efetivas para a melhoria das condições de vida da população e metas estritas de crescimento econômico.

No caso do estado da Bahia, ocorre exatamente este mesmo *trade-off*. A maioria dos municípios localizados nos limites fronteiros do estado apresenta características mais próximas às dos estados vizinhos, assumindo, inclusive, o perfil econômico daqueles estados. Um corredor territorial extenso no centro do estado da Bahia agrega grande parte da população, em geral os mais pobres, em função dos fatores edafoclimáticos e tipo de vegetação, que con-

dicionam uma estrutura produtiva predominantemente primária e de subsistência. De modo geral, existem focos ou núcleos regionais da economia estadual orientados para os setores de serviço e industriais, mas, de certa forma, pouco expressivos quando comparados aos estados mais dinâmicos da Federação.

Esta tendência de homogeneização espacial se verifica justamente porque as proximidades físicas, funcionais e culturais de determinados locais reforçam o protagonismo do conhecimento e da aprendizagem coletiva, destacando a capacidade de transmissão de saberes tácitos, não formalizados, dificilmente decodificáveis e fundamentais para a análise do processo de desenvolvimento. Assim, o enfoque territorial baseado em sistemas de produção e a influência da vizinhança são também aspectos importantes e de base econômica. Eles devem expressar o interesse para a análise do problema do desenvolvimento na base da complexidade dos arranjos espaciais, padrão de competitividade, o conhecimento tácito, a cultura, a política e o imaginário da população, entre muitos outros elementos considerados fundamentais.

O aspecto positivo inerente ao conceito de território é abordado em Veltz (1995), segundo o qual, o sucesso desse conceito resulta de competências, redes, projetos e instituições, nos quais o desenvolvimento é tido como a relação direta entre a densidade e a qualidade das interações entre atores sociais locais, exigindo, desta forma, instituições sólidas e ativas. Tudo vai depender da competência socialmente construída (competência territorial), do capital social predominante no território, que resulta de interações e aprendizagens coletivas endógenas e que na verdade sintetiza a solidez da governança local.

Governança é a capacidade gerada no território para gerir assuntos públicos partindo dos atores institucionais e econômicos locais. Assim, o exercício do poder local objetiva o diagnóstico da realidade, a definição de prioridades e o planejamento de ações para, na base dos recursos disponíveis, promover a dinamização das potencialidades de cada território e, assim, superar os desafios do desenvolvimento (MAYNTZ, 2000).

Portanto, o desenvolvimento territorial resulta da interação entre atores públicos e privados, tendo a estrutura fiscal de cada território um papel central neste processo. A estrutura fiscal é importante porque através dela é que se procede com eficácia o esquema de gestão das transferências de recursos com a finalidade de financiar o processo de desenvolvimento. Assumindo o território como centro de vivência dos residentes, a identidade entre as pessoas deve ser vista como fator de aglutinação necessária para a mobilização coletiva. Essa vivência do indivíduo em dado território é que define a sua identidade social, a identidade ideológico-cultural que, articulada em prol de interesses específicos, gera retornos desejáveis no plano do desenvolvimento.

Portanto, para realizar uma análise dos padrões de desenvolvimento dos municípios do estado da Bahia, pode-se recorrer ao uso de alguns indicadores e agregados econômicos e sociais para inferir sobre o quadro geral dos clusters municipais, indicando, com isso, as desigualdades territoriais existentes. Esses indicadores agregados, dessa forma, podem fornecer informações para avaliar o quadro do desenvolvimento em diversas dimensões requeridas.

Como apontado no Relatório de Desenvolvimento Humano do IBGE em 2004, o desenvolvimento é pautado na cultura como a geradora central das diferenças. Para Douglas North, o processo de desenvolvimento depende da qualidade das instituições em cada sociedade, e estas representam a síntese da cultura de cada povo. Tudo isso mostra que o desenvolvimento de um espaço depende da forma como os recursos são usados, já que se pode conceber que os resultados humanos no sentido do desenvolvimento não dependem necessariamente dos rendimentos.

Embora o determinismo geográfico não deva ser um aspecto central em análises históricas, no que tange ao desenvolvimento, ele não pode ser posto de lado. Por exemplo, a classificação dos municípios por IDH-M pode acabar ignorando a hierarquia territorial presente, o que dificulta a diversificação econômica de grupos de municípios de pequeno porte situados no entorno de aglomerações territoriais mais dinâmicas. Além de esses municípios não se mostrarem competitivos em termos produtivos em relação aos municípios vizinhos, eles ainda podem ser prejudicados na distribuição dos recursos fiscais.

A análise das finanças públicas a partir da comparação de unidades territoriais é uma boa hipótese para testar a eficácia da mudança metodológica na distribuição de recursos fiscais e se a distribuição dos recursos para financiar o processo de desenvolvimento tem levado em conta essas prerrogativas teóricas do novo enfoque territorial.

2.2 Componentes orçamentários e políticas públicas

As bases orçamentárias são lastreadas em diversos instrumentos constitucionais, a exemplo do plano plurianual (PPA), que, instituído desde o ano de 2003 com cobertura para o período de 2004-2007, estabeleceu políticas, estratégias e programas de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais. As receitas orçamentárias surgem então dos ingressos orçamentários de caráter não devolutivo, ou seja, das transferências estaduais e federais para a cobertura das despesas orçamentárias locais.

Para observar a hipótese de que o enfoque territorial tem caráter mais distributivo, a pesquisa se baseia nos indicadores fiscais dos municípios agregados nestas unidades espaciais. A partir da análise da estrutura fiscal, definem-se os parâmetros de gestão dos recursos destinados à realização de políticas públicas. As metas e prioridades da administração pública para cada ano são definidas no exercício anterior, com base nas potencialidades de financiamento de cada município, o que leva em consideração as características dos territórios em que estejam integrados.

2.3 Fonte, coleta e agregação de dados

No caso do estado da Bahia, essas receitas são obtidas por meio de receitas correntes e de capital, que são os principais itens discriminativos de gastos. As receitas correntes são representadas pelo conjunto de receitas tributárias, de contribuições sociais e econômicas, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

No caso das receitas de capital, elas resultam de ingressos por meio de operações de crédito (constituição de dívida), alienação de bens (venda de ativos permanentes, amortizações ou recebimentos de direitos) e transferências de capital e se destinam a dar cobertura às despesas de capital. As transferências de capital têm por finalidade a execução dos gastos com capital. Esse conjunto de ingressos monetários será importante para a dinâmica do financiamento do desenvolvimento no estado, representando, em agregado, a matriz das despesas orçamentárias estaduais.

Inserido nas receitas correntes, considera-se o agregado das receitas tributárias. Essas receitas se decompõem em três categorias de tributos: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. A distinção entre estas três categorias se dá pela contraprestatividade imediata ou direta ao estado. As transferências correntes também serão importantes na análise dos indicadores fiscais e são constituídas de transferências constitucionais e legais da União, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Este último é um importante instrumento utilizado para distribuição da renda nacional, pois visa regiões menos favorecidas. É com base neste conjunto de despesas que a administração pública executa as atividades de manutenção, funcionamento e oferta de serviços públicos, tendo as despesas de capital papel fundamental para a expansão da acumulação do estoque de capital social das localidades.

A oferta de serviços públicos se distribui entre as categorias de serviços de educação, de saúde e de segurança. Por exemplo, o Plano de Desenvolvimento da Educação, em regime federal, determina a essencialidade e responsabilidade dos serviços de educação, e, nesta base, os municípios e, portanto, as regiões devem observar esta orientação na condução de suas políticas públicas. O mesmo ocorre com demandas no âmbito dos serviços de saúde.

Para um maior controle dos recursos em diferentes áreas, criaram-se fundos especiais vinculados aos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, a exemplo de FAJ, Funserv, Funprev, Ferfa, Fundese, Funcep e Ferhba. O Fundese, por exemplo, visa contribuir para a implementação de programas sociais no estado da Bahia, mediante cooperação mútua com empresas no âmbito dos investimentos em infraestrutura. Já o Funcep financia a demanda

de recursos para projetos de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, entre outros programas de melhoria social.

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) foi a principal fonte de dados. Essas estatísticas secundárias foram complementadas com informações obtidas dos governos estadual e municipais referentes aos orçamentos municipais entre 2001 e 2006. Inicialmente, os 417 municípios que compõem a estrutura do estado foram agrupados de acordo com o conceito de territórios de identidade. Os dados foram tabelados segundo perfis ou rubricas anuais. Foram contabilizados os dados referentes às finanças públicas, considerando os 26 territórios, adotando-se como procedimento básico de análise o método estatístico-descritivo.

2.3.1 Descrição das variáveis

As despesas com educação, cultura, esgoto, saneamento, habitação e urbanismo foram consideradas por representarem o principal montante de gastos sociais. As receitas próprias e receitas tributárias representam as duas fontes básicas de arrecadação municipal. As receitas correntes e de capital são as principais fontes de financiamento do investimento público municipal, e a sua distribuição poderá fornecer as pistas sobre o grau de desigualdade territorial existente no estado.

Essas variáveis econômicas agregadas serviram de base para a construção dos índices usados na hierarquização territorial. A ideia hierárquica teve por objeto a comparação dos territórios entre si, para a observação da dinâmica progressiva ou regressiva, entre diferentes classes (A, B, C e D), *ex-post* a implementação do novo sistema de regionalização estadual nos territórios de identidade em substituição às regiões econômicas.

2.3.1.1 Índices de hierarquização regional e territorial

Foram considerados os seguintes índices: capacidade de autofinanciamento (CAF), concentração das transferências (CT), concentração dos gastos sociais (CGS) e retorno de capital (RC). Como a implementação do sistema de gestão por territórios data do ano de 2003, estes índices foram concebidos com base nos itens orçamentários equivalentes para servirem de instrumento de avaliação das distorções orçamentárias dentro de cada unidade espacial em consideração.

A CAF representa o quociente entre a soma total das receitas próprias e tributárias e a soma dos produtos internos brutos de todos os municípios que compõem cada território ou região econômica. Receita própria é a resultante entre a receita realizada menos a soma das transferências totais com operações de crédito. A receita tributária é a soma dos impostos, taxas e contribuições de melhoria. A CAF reflete a possibilidade de cada território administrar o espaço sem a dependência de recursos externos.

A relação entre receitas de transferência total e (PIB) é dada pela soma de transferências correntes com o imposto de renda retido na fonte menos os impostos sobre o PIB. Com base neste índice, é possível identificar os territórios que mais dependem das transferências e o peso dessas transferências em relação ao PIB. Quanto maior essa relação, maior a dependência e, portanto, pior o quadro de desenvolvimento, já que o indicador aponta para a incapacidade produtiva em termos de recursos próprios.

O terceiro índice mostra a preocupação do setor público com a gestão dos gastos relativos às despesas em áreas sociais. Esse comportamento dos gastos se reflete também no âmbito dos territórios. Esse indicador equivale à soma dos três principais itens das despesas sociais (educação e cultura, habitação e urbanização e esgoto e saneamento) em relação ao PIB. Talvez seja o indicador mais importante em termos de construção de um índice de desenvolvimento, já que dele se pode captar o padrão de distribuição da riqueza, em termos de medida efetiva dos benefícios sociais ofertados.

Finalmente, considera-se a relação entre as bases relevantes dos gastos e receitas públicas. Para os gastos foram definidas as despesas correntes e despesas de capital e, quanto às receitas, os mesmos conceitos foram considerados. O índice é definido algebricamente pela divisão entre a soma dos investimentos, amortizações da dívida, inversões financeiras, pagamento de pessoal e encargos sociais, juros da dívida e outras despesas correntes, em relação às receitas, que são: tributárias, de contribuições, patrimonial, industrial, de serviços, agropecuárias, de transferências correntes, de transferências de capital e outras receitas (menos impostos). Trata-se, portanto, de indicador do grau de liquidez local ou capacidade de financiamento efetivo do setor público, pois a comparação entre o volume total dos gastos em relação à capacidade de arrecadação — captação de recursos — define o poder dotacional do município e do território em que se insere.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Índices de hierarquização territorial no estado da Bahia

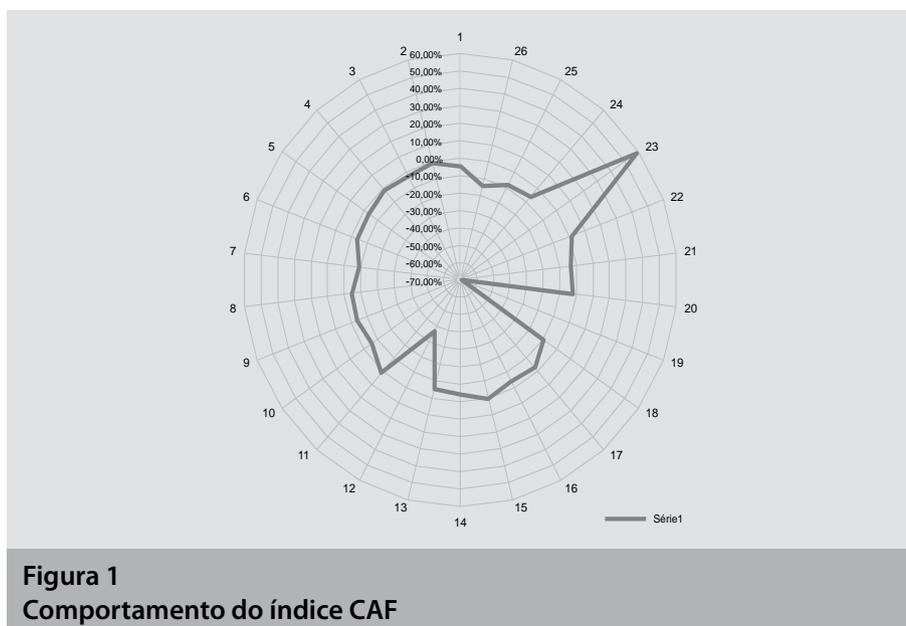
A distribuição de componentes orçamentários nos municípios baianos é um dos pontos para uma reflexão crítica dos benefícios de uma abordagem de desenvolvimento com suporte em ente territorial. Como nem todas as contas têm registro significativo nos municípios, apenas os dados em comum entre todos os municípios puderam ser considerados na análise agregativa — receita própria, receita tributária, receita de transferência total, despesas com educação e cultura, esgoto e saneamento, habitação e urbanismo, receitas corrente e de capital, despesas corrente e de capital, PIB e PIB per capita.

As tabelas 1 e 2 apresentam o resultado dos índices calculados para os anos de 2003 e 2006: o valor total obtido da soma dos índices, o valor máximo e mínimo entre os índices, a média e a amplitude, além da variação entre os dois períodos.

3.1.1 Índice de capacidade de autofinanciamento (CAF)

Dentre os 26 TI, apenas quatro apresentaram uma variação positiva de CAF ao longo dos quatro anos analisados, destacando-se o TI Oeste Baiano, que em 2003 apresentou o índice mais baixo e, com certa mobilidade, saiu dessa posição, com variação positiva de apenas 1,42%. O TI da Bacia do Rio Corrente apresentou crescimento máximo neste indicador no período, com 58,15%, enquanto Portal do Sertão registrou a maior variação negativa no período (69,28%). Pelos dados constantes na Tabela 1, apenas 15,38% (Oeste Baiano, Bacia do Jacuípe, Médio Rio de Contas e Bacia do Rio Corrente) apresentaram variação positiva em seus índices CAF. Esses resultados demonstram uma dinâmica muito pobre em termos de ganhos de potencial geral para autofinanciamento de projetos de desenvolvimento. Dos 22 TI que registraram variação negativa no CAF, 15% deles registraram queda neste indicador acima de dois dígitos. A Figura 1 ilustra o comportamento do CAF.

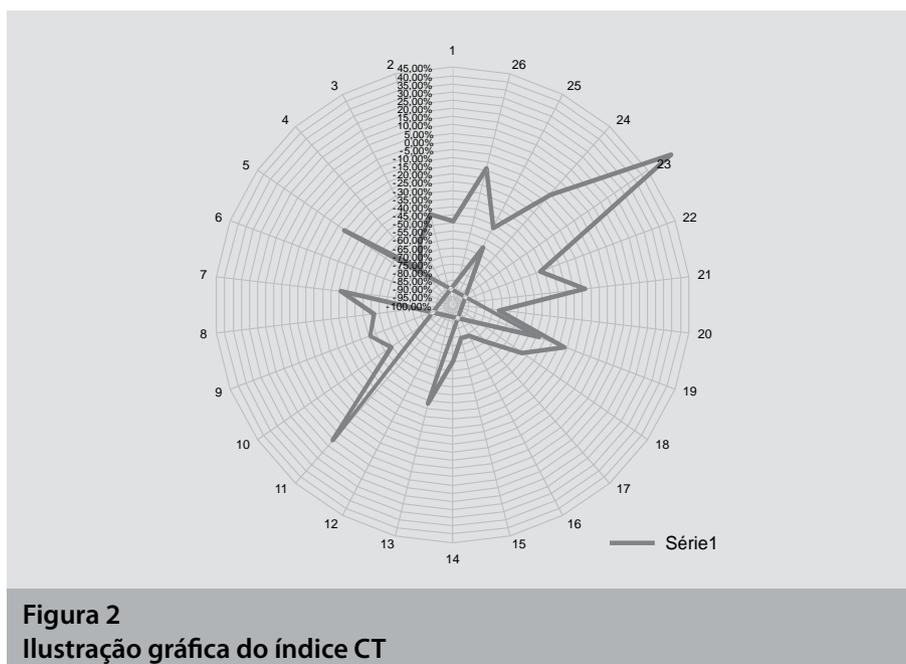
O desempenho negativo do Portal do Sertão pode ser explicado pela diminuição na rubrica receita própria em todos os municípios que compõem o território. Por outro lado, o PIB de forma geral registrou aumento significativo em muitos municípios, o que ocasionou, pelo efeito denominador, uma queda geral do índice. Neste sentido, esse resultado parece paradoxal, visto que, enquanto cresce o PIB municipal, os itens relevantes das finanças públicas não têm crescido nas mesmas proporções, tendo como consequência a variação negativa no CAF.



Fonte: Dados da pesquisa.

3.1.2 Índice de concentração das transferências (CT)

O índice de concentração das transferências tem efeito contrário ao dos outros índices, já que, quanto menor seu valor, espera-se, por hipótese, um melhor desempenho dos municípios, por causa da dependência do financiamento das contas públicas. Observa-se (Figura 2) no TI Baixo Sul uma redução de 156,19% na concentração das transferências. Essa variação negativa se explica novamente pelo aumento do PIB em quase todo o território e diminuição das transferências correntes. Neste caso, a relação negativa entre o PIB e transferências correntes parece normal, posto que, com a expansão do PIB, deve diminuir a demanda por transferências.



Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre os 26 TI, apenas dois apresentaram aumento na CT, sendo o da Bacia do Rio Corrente justificado pelo impacto de crescimento (10 vezes) na CT no município de Santana. Dos 11 municípios que compõem o território, nove tiveram variação negativa na CT, e, mesmo assim, essa variação não se mostrou expressiva para anular o efeito positivo do município de Santana.

Tabela 1
Índices territoriais – 2003/2006

Território de Identidade	Índices							
	CAF		CT		CGS		RC	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006
Irecê	0,173	0,124	2,007	1,519	1,355	1,047	0,920	0,930
Velho Chico	0,163	0,154	1,878	1,444	1,461	1,048	0,950	0,940
Chapada Diamantina	0,090	0,061	1,818	1,251	1,240	0,000	0,920	0,940
Sisal	0,097	0,086	2,177	1,468	1,448	0,945	0,950	0,930
Litoral Sul	0,149	0,114	1,037	0,839	0,703	0,564	0,950	0,960
Baixo Sul	0,141	0,101	1,648	0,086	1,149	0,783	0,950	0,930
Extremo Sul	0,213	0,125	1,006	0,694	0,798	0,542	0,980	0,980
Itapetinga	0,145	0,101	1,665	1,148	1,147	0,735	0,960	0,920
Vale do Jequiçá	0,108	0,069	1,881	1,416	1,265	0,944	0,940	0,930
Sertão do São Francisco	0,135	0,081	1,280	0,734	0,878	0,492	0,950	0,970
Oeste Baiano	0,063	0,077	0,461	0,564	0,327	0,401	0,920	0,920
Bacia do Paramirim	0,444	0,075	3,052	1,660	2,450	1,133	0,950	0,920
Sertão Produtivo	0,126	0,073	1,490	1,109	1,052	0,743	0,940	0,940
Piemonte do Paraguaçu	0,166	0,124	2,106	1,450	1,508	1,013	0,940	0,930
Bacia do Jacuípe	0,139	0,141	2,584	1,793	1,693	1,251	0,930	0,970
Piemonte da Diamantina	0,114	0,073	1,954	1,167	1,243	0,749	31,780	0,950
Semiárido Nordeste II	0,108	0,080	2,231	1,531	1,489	1,072	0,920	0,940
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	0,207	0,116	1,125	0,641	0,772	0,435	0,930	0,910
Portal do Sertão	0,835	0,142	0,748	0,480	0,573	0,390	0,910	0,970
Vitória da Conquista	0,223	0,205	1,473	0,755	1,146	0,646	0,960	0,990
Recôncavo	0,082	0,051	0,509	0,323	0,379	0,239	0,950	0,940
Médio Rio de Contas	0,117	0,134	1,292	0,863	0,892	0,601	0,950	0,940
Bacia do Rio Corrente	0,220	0,802	1,565	2,182	1,240	1,810	0,940	1,270
Itaparica	0,093	0,032	0,591	0,489	0,440	0,312	0,910	0,990
Piemonte Norte do Itapicuru	0,218	0,136	1,661	1,192	1,068	0,816	0,930	0,970
Metropolitano de Salvador	0,391	0,249	0,381	0,237	0,272	0,000	0,820	0,990
Total dos territórios	4,959	3,524	39,620	27,036	27,990	18,709	55,150	24,970
Média	0,191	0,136	1,524	1,040	1,077	0,720	2,121	0,960
Maior	0,835	0,802	3,052	2,182	2,450	1,810	31,780	1,270
Menor	0,063	0,032	0,381	0,086	0,272	0,000	0,820	0,910
Amplitude	0,772	0,769	2,671	2,096	2,178	1,810	30,960	0,360

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 2
Evolução dos índices territoriais – 2006/2003

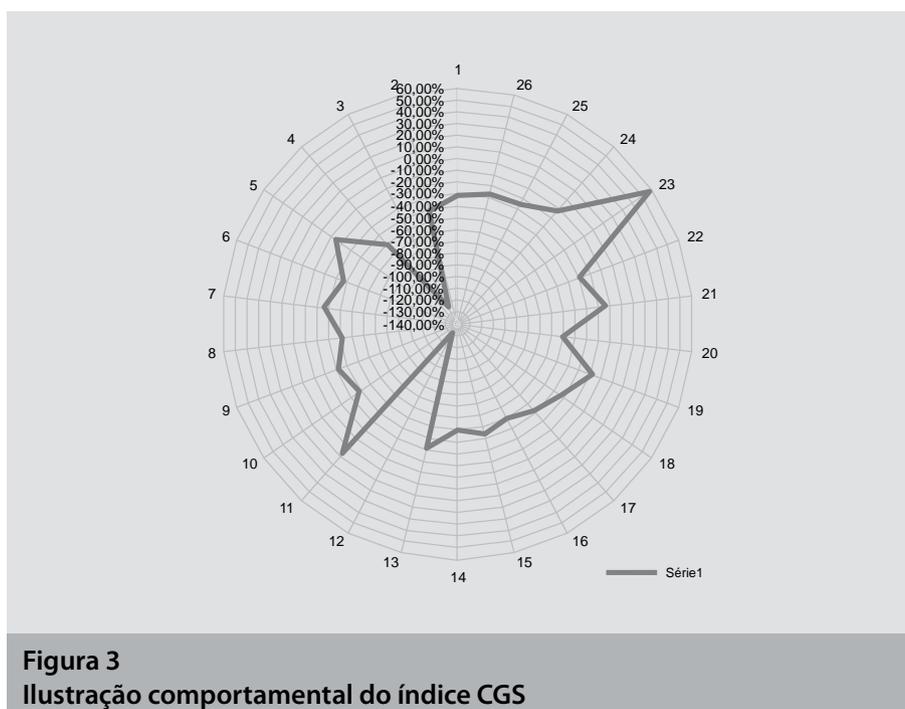
Território de Identidade	Índices				Evolução dos Índices			
	CAF	CT	CGS	RC	CAF	CT	CGS	RC
	2006/2003	2006/2003	2006/2003	2006/2003				
Irecê	-4,97%	-48,73%	-30,83%	1,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Velho Chico	-0,94%	-43,35%	-41,22%	-1,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Chapada Diamantina	-2,91%	-56,70%	-124,04%	2,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Sisal	-1,01%	-70,88%	-50,36%	-2,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Litoral Sul	-3,54%	-19,84%	-13,94%	1,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Baixo Sul	-4,01%	-156,19%	-36,66%	-2,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Extremo Sul	-8,80%	-31,14%	-25,63%	0,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Itapetinga	-4,41%	-51,75%	-41,20%	-4,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Vale do Jequiçá	-3,91%	-46,46%	-32,18%	-1,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Sertão do São Francisco	-5,40%	-54,61%	-38,57%	2,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Oeste Baiano	1,42%	10,37%	7,36%	0,00%	Superavitário	Superavitário	Superavitário	Superavitário
Bacia do Paramirim	-36,88%	-139,19%	-131,70%	-3,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Sertão Produtivo	-5,33%	-38,03%	-30,95%	0,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Piemonte do Paraguaçu	-4,28%	-65,61%	-49,54%	-1,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Bacia do Jacuípe	0,22%	-79,12%	-44,17%	4,00%	Superavitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Piemonte da Diamantina	-4,14%	-78,69%	-49,46%	-3083,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Semiárido Nordeste II	-2,72%	-70,02%	-41,71%	2,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	-9,10%	-48,40%	-33,63%	-2,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Portal do Sertão	-69,28%	-26,79%	-18,29%	6,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Vitória da Conquista	-1,77%	-71,78%	-49,97%	3,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Recôncavo	-3,07%	-18,67%	-14,05%	-1,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Médio Rio de Contas	1,66%	-42,90%	-29,18%	-1,00%	Superavitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário
Bacia do Rio Corrente	58,15%	61,68%	57,03%	33,00%	Superavitário	Superavitário	Superavitário	Superavitário
Itaparica	-6,10%	-10,27%	-12,82%	8,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Piemonte Norte do Itapicuru	-8,16%	-46,92%	-25,23%	4,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Metropolitano de Salvador	-14,29%	-14,44%	-27,21%	17,00%	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Superavitário
Total dos territórios	-143,56%	-1258,43%	-928,13%	-3018,00%				
Média	-5,52%	-48,40%	-35,70%	-116,08%				
Maior	58,15%	61,68%	57,03%	33,00%				
Menor	-69,28%	-156,19%	-131,70%	-3083,00%				
Amplitude	127,44%	217,87%	188,73%	3116,00%				

Fonte: Dados da pesquisa.

O TI Oeste Baiano também apresentou uma variação positiva na CT (10,37%), em parte devido à queda do PIB (-18%) em muitos municípios. De forma geral, o resultado para CT foi positivo, uma vez que se registrou variação negativa na CT em 24 TI, mostrando, com isso, certa independência orçamentária.

3.1.3 Índice de concentração dos gastos sociais (CGS)

O índice permite analisar a relação entre os gastos em projetos sociais e o PIB em cada território. Ele reflete a priorização dos investimentos em atividades fins do tipo infraestrutura, educação, cultura e saúde. Os resultados permitem destacar os TI Bacia do Rio Corrente e Bacia do Paramirim, por apresentarem variações de 57,03% e -131,70%, respectivamente. Enquanto quase todos os municípios apresentaram diminuição nos gastos com educação e cultura, habitação e urbanismo, esgoto e saneamento, o município de Santana registrou expansão, em mais de 10 vezes, relativamente ao valor base de 2003.



Fonte: Dados da pesquisa.

A natureza da CGS alerta para o descompasso entre o crescimento econômico no território e a manutenção do nível de bem-estar social. Alguns municípios apresentaram redução de até 92% nos gastos sociais no período de 2003-2006.

3.1.4 Índice de retorno de capital (RC)

O índice RC é importante porque permite analisar o desempenho dos gastos em relação aos investimentos. Em geral, as estimativas obtidas em relação a este indicador foram positivas. Como se pode observar na Figura 4, a maior parte dos municípios registrou aumentos em seus gastos de capital. Variações no índice de retorno de capital foram mais homogêneas em grande parte dos territórios. Aproximadamente 50% dos territórios apresentaram uma variação positiva no RC. O TI Bacia do Rio Corrente registrou superávit, com um crescimento de 33% neste indicador. O município de Santana registrou grande elevação relativa de suas despesas e receitas correntes e de capital. Esse mesmo resultado foi observado em relação ao TI Metropolitano de Salvador, com crescimento de 17% no RC.

O Território Piemonte da Diamantina apresentou o menor índice entre todos, com variação negativa de 3.083%. As receitas correntes e de capital do território tiveram alto padrão de variação, em torno de 200% em alguns municípios, enquanto as despesas caíram.

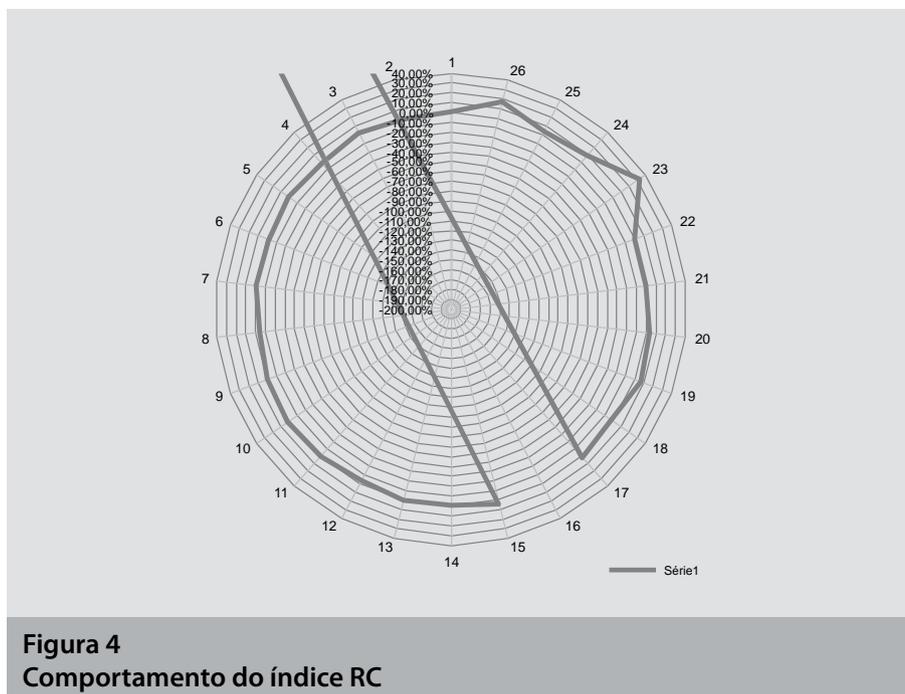


Figura 4
Comportamento do índice RC

Fonte: Dados da pesquisa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise realizada, a primeira conclusão é que de fato não houve mudanças econômicas e sociais expressivas na administração pública em termos orçamentários. Independentemente da política pública adotada, o plano de gestão orçamentária não apresentou evolução. Os resultados do estudo dos territórios de identidade apontam para a manutenção do estado de subdesenvolvimento da Bahia.

Uma das análises feitas sobre o índice de concentração dos gastos sociais (CGS) revela uma permanência da atitude contrária ao que os planos plurianuais propõem, dado que o subdesenvolvimento de alguns municípios não é apenas constante, mas também crescente — fato comprovado através da observação dos IDH-M e dos gastos sociais do orçamento público.

Pode-se considerar a partir do diagnóstico que não houve diferenciação nas políticas adotadas pela administração pública em grande parte dos municípios. Em outras palavras, uma pequena parte dos municípios foi responsável pela concentração do orçamento territorial, enquanto os outros municípios apresentam tendência à estagnação ou ao agravamento do subdesenvolvimento. Isto comprova o efeito descrito por Celso Furtado, segundo o qual uma localidade se desenvolve e se destaca economicamente fazendo com que os outros assumam o papel de periferia, à margem do desenvolvimento. Grande parte dos municípios capta os menores índices em termos dos agregados de contas públicas, enquanto um número pequeno deles, em estágio superior, continua com num processo sempre ascendente de concentração.

Em todo o estado, há uma tendência centralizadora de recursos públicos, principalmente os de cunho social, que são concentrados nos municípios mais dinâmicos. Desta forma, o desenvolvimento de um território acaba sendo o resultado da propagação dos efeitos do desenvolvimento de um só município ou de um grupo pequeno de cidades.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: *O FUTURO das Regiões Rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003a. p. 17-56.

_____. O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural. In: *O FUTURO das Regiões Rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003b. p. 83-100.

_____. (2003 c) Conselhos além dos limites. In: *O FUTURO das Regiões Rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003c. p. 57-82.

_____. A densa vida financeira das famílias pobres. In: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2004.

AMIN, A.; THRIFT, N. Neo-Marshallian nodes in global networks. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1992.

CASTRO, Lavinia Barros. *Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-80) e reflexões comparativas ao caso brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado)-Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque; SIEDENBERG, Dieter Rugard; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí-RS, v. 2, n. 4, p. 33-62, jul./dez. 2004.

DUFUMIER, Marc. *Projetos de Desenvolvimento Agrícola*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2007

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-409, set./dez. 2004.

LOPES, Raul. *Competitividade, inovação e territórios*. Oeiras (PT): Celta, 2001.

MAYNTZ, R. Nuevos desafios de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 7, nov. 2000.

NORTH, Douglas. *Location Theory and Regional Economic Growth*. University of Chicago Press, 1955.

PRADO, Sergio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto: Descentralização fiscal e cooperação financeira intergovernamental. São Paulo: EBAP/K. ADENAUER; Instituto de Economia da UNICAMP, jul. 2001.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOUZA, Edevaldo Aparecido; Pedon, Nelson Rodrigo. Território e Identidade. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, Três Lagoas – MS, v. 1, n. 6 ano 4, nov. 2007.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “globalization” and the politics of scale. In: COX, K. R. (Ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York: Guilford, 1997.

VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VELTZ, P. *Des Territoires pour apprendre et innover*. Paris: Editions de l’Aube, 1995.

A lei de responsabilidade fiscal: uma análise para a população dos municípios de Bezerros, Bonito, Caruaru, Gravatá e Pesqueira na qualidade dos serviços de saúde e educação

Patricia Pereira de Magalhães*
Luiz Honorato da Silva Júnior**

Resumo

O objetivo deste trabalho é verificar o quanto é efetivo o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal (LRF) e se esta trouxe benefícios à população, a partir dos investimentos realizados em saúde e educação. Este trabalho justifica-se para mostrar que a LRF veio para criar mecanismos de acompanhamento periódico de resultados e ainda disciplinar as atividades de ajuste entre o programado e o executado, bem como ratificar a punição dos infratores no exercício da ação governamental e os resultados positivos e/ou negativos para a população nas áreas de saúde e educação como consequência da boa ou má aplicação de recursos públicos. O trabalho está estruturado em torno do confronto do que estabelece a LRF na adequação da aplicação da receita dos municípios, além da análise dos investimentos realizados na saúde e educação, em dois cenários, caracterizados como “antes” e “depois” da lei de responsabilidade fiscal, durante os períodos de 1998-1999 e 2005-2006, respectivamente, nos municípios pernambucanos de Bezerros, Bonito, Caruaru, Gravatá e Pesqueira.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade fiscal. Execução financeira. Municípios.

Abstract

The aim of this work is to Investigate how efficient compliance with the Fiscal Responsibility Law (LRF) is. Whether this has brought benefits for the population, to the far investment in health and education is concerned. This study shows that LRF was meant to create mechanisms for regular monitoring of results, governing the adjustment activities between what was planned and actually performed as well as to ratify the punishment of offenders in the exercise of government action, and, finally, seek for the positive and / or negative results in the areas of health and education, as a consequence of good or bad use of public resources. The work is structured on the confrontation of what determines the LRF applying on the appropriateness of municipalities revenues and on the analysis of health and education assets, in two scenarios characterized as “before” and “after” the Fiscal Responsibility Law, during the 1998-1999 and 2005-2006 periods, respectively, in the municipalities of Bezerros, Bonito, Caruaru, Pesqueira and Gravatá.

Keywords: Fiscal responsibility Law. Financial execution. Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

O desequilíbrio fiscal predominou na administração pública no Brasil até pouco tempo e levou as finanças públicas a uma situação tal que acabou por limitar o atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde e educação, pela insuficiência de investimentos governamentais nessas áreas (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000). Neste cenário, marcado em boa parte pela irresponsabilidade na aplicação dos recursos públicos dos administradores, surge a lei de responsabilidade fiscal, que passa a ser o código de conduta para os gestores públicos. Esta lei traduz-se

* Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); analista de Negócios do Banco do Nordeste do Brasil. patriciamagalhaes1981@yahoo.com.br.

** Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE); professor de Economia do Centro Acadêmico do Agreste (CAA) da UFPE. lula_honorato@hotmail.com.

como instrumento para impor limites de gastos aos gestores públicos dentro das regras formalmente estabelecidas. Sob os princípios de planejamento, transparência e responsabilidade, tem o intuito de suprir a necessidade de controle nas contas públicas. O objetivo da lei é conseguir disciplinar a administração pública com a melhoria da qualidade da gestão fiscal através do planejamento administrativo, aumentando assim os investimentos em saúde e educação. Torna-se um instrumento legal pelo qual todos os gestores públicos terão que obedecer a metas de aplicação da arrecadação, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos públicos, sob pena de sanções. Dessa forma, os prefeitos devem aplicar os percentuais mínimos exigidos em lei na saúde e educação nos municípios e garantir um nível de investimento satisfatório para beneficiar a população.

Este trabalho baseia-se na análise de dois cenários, caracterizados como “antes” e “depois” da lei de responsabilidade fiscal, referentes aos períodos de 1998-1999 e 2005-2006, respectivamente, em cinco municípios do agreste de Pernambuco: Bezerros, Bonito, Caruaru, Gravatá e Pesqueira. Estes municípios foram escolhidos em virtude de localizarem-se na mesma microrregião do estado de Pernambuco, o agreste, com fluxo contínuo para a capital, Recife, em busca de melhores serviços de saúde e educação.

O que se questiona é se os municípios pesquisados cumpriram o que determina a lei de responsabilidade fiscal no que se refere à obrigatoriedade de investimentos nas áreas de saúde e educação, permitindo assim identificar melhorias na qualidade dos serviços nesses setores, bem como as consequências para os gestores públicos municipais que descumpriram a lei.

A lei de responsabilidade fiscal determina o percentual mínimo que deve ser aplicado na saúde e na educação, a partir dos recursos da arrecadação. A referida lei é um esforço dos legisladores no intuito de garantir que a população seja adequadamente servida em termos de oferta e qualidade dos serviços públicos municipais.

Assim, este trabalho propõe avaliar o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal na aplicação dos recursos em saúde e educação e, através dos resultados obtidos, identificar os benefícios obtidos pela população e a responsabilização dos maus administradores públicos que não cumpriram o determinado na LRF. Em seguida, pretende-se comparar os dois cenários caracterizados como “antes” e “depois” da lei de responsabilidade fiscal, com base nos dados dos períodos de 1998-1999 e 2005-2006, respectivamente, nos municípios de Bezerros, Bonito, Caruaru, Gravatá e Pesqueira, levando-se em consideração a demanda do período analisado.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada lei de responsabilidade fiscal, determina o cumprimento de limites para aplicação dos recursos públicos, impõe condições para geração de despesas e renúncia de receitas e estabelece restrições e procedimentos de controle destes recursos. Assim, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e tem o propósito de responder à sociedade a graves problemas em relação a decisões tomadas por gestores ao que se refere à utilização das receitas.

Mediante gerenciamento contínuo com limitação da execução de despesas ao montante de receitas efetivamente arrecadado, esta lei impõe rigor na gestão dos recursos financeiros e acentua a responsabilidade do gestor público. Com a LRF, evita-se que novos gastos sejam financiados através de inflação, aumentos de impostos e da dívida, além de antecipações de receitas orçamentárias, restos a pagar e renúncia de receitas. Com o controle de todos os aspectos do orçamento, desde a formulação até a execução, a LRF enfatiza a questão da transparência ao exigir a publicação de relatórios de execução.

No caso dos municípios pernambucanos, que muitas vezes apresentam limitada capacidade de arrecadação e alta dependência de transferências federais e estaduais, o atendimento dos deveres constitucionalmente impostos depende fundamentalmente de uma boa gestão de seus limitados recursos. Isto se faz mais necessário nos investimentos em educação e saúde, setores que impactam sobremaneira o desenvolvimento social e econômico do estado, haja vista que o principal insumo com que as economias modernas contam para crescer e se desenvolver é a

formação de indivíduos saudáveis e bem preparados, o que na literatura de crescimento econômico convencionou-se chamar de “capital humano”.

A intenção da LRF foi reforçar a determinação constitucional e fazer com que os limites mínimos de aplicação dos recursos em **educação** e **saúde** fossem cumpridos. Dessa forma, no caso dos gastos com educação, os municípios são obrigados a aplicar, no mínimo, 25% das receitas de arrecadação de impostos e das transferências constitucionais. Para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, a Emenda Constitucional nº 29 dispõe, para os municípios, a aplicação de um percentual mínimo de 15% das receitas correntes. A referida emenda deverá ser regulamentada por projeto de lei complementar que, atualmente, aguarda aprovação na Câmara Federal. Cumpre destacar que os limites são anuais, e a arrecadação refere-se ao total da receita de impostos e transferências constitucionais e legais, devendo assim **tornar o** investimento dos recursos eficiente e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Com a descentralização político-administrativa determinada pela Constituição Federal de 1988, os municípios assumiram maiores encargos na formulação, implementação e execução das políticas públicas eminentemente sociais. Passaram a contar com uma maior parte da receita pública, fruto das novas competências tributárias que assumiram e da maior participação nas receitas tributárias globais. Mesmo que o governo central quisesse compensar o aumento dos gastos restringindo os próprios gastos, não seria possível, em virtude do alto grau de rigidez das despesas da União. De acordo com Além e Giambiagi (2000) — acerca da perda de discricionariedade das despesas da União após a Constituição de 1988 —, “[...] a capacidade do governo central responder — sem ajuda da inflação — diante de uma situação fiscal difícil foi seriamente afetada, seja porque passou a ser responsável por uma parte menor do gasto público total, ou porque no gasto do governo central, a parcela sobre a qual ele tinha controle direto ficara também menor”.

Dessa forma, a implementação da LRF gerou grande impacto sobre a administração das finanças municipais, visto que estabeleceu limites aos gastos com pessoal (60% da receita corrente líquida, sendo 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e 54% para o Executivo) e ao endividamento (1,2 vez a RCL). Em contrapartida, os municípios absorveram atribuições adicionais que resultaram em uma maior participação municipal nos gastos públicos, especialmente relacionados à educação básica e à saúde, haja vista os percentuais mínimos de gastos em educação e saúde constitucionalmente definidos (25% e 15%, respectivamente, da receita líquida de impostos e transferências — receita vinculável).

A lei de responsabilidade fiscal não impede o gasto público, mas visa moralizar e otimizar o emprego das receitas disponíveis, estabelecendo equilíbrio entre a receita e a despesa, através de controle, planejamento e responsabilidade. A aplicação dos recursos deve adequar-se ao orçamento público e obedecer às exigências efetuadas em relação à gestão de recursos públicos. Com a limitação das despesas com pessoal e maior controle dos gastos determinados pela lei de responsabilidade fiscal, espera-se maior disponibilidade de receita para o investimento nas áreas essenciais, como saúde e educação.

Neste contexto, aos municípios coube a adequação de suas administrações a todo um conjunto de regras envolvendo a gestão financeira e orçamentária municipal, além de uma ampla prestação de contas junto aos órgãos fiscalizadores e à sociedade. Os prefeitos passaram a assumir metas fiscais e a apresentar demonstrativos sobre seu cumprimento. Além do mais, ao prever a integração das etapas de planejamento e orçamento, a LRF abre espaço para a integração entre execução financeira e física dos gastos públicos.

Com a LRF, as prefeituras foram as mais atingidas, devido à sua responsabilidade direta em executar programas, prestar serviços. Os municípios executam em convênio programas de governos estaduais e federais, recebendo repasses consideráveis de recursos para áreas sociais. Por conta disto, são fiscalizados sistematicamente pelos órgãos de controle legislativo, tribunais de contas, quanto ao cumprimento da legislação fiscal e financeira e de programas. Essa medida veio para garantir a estabilidade da economia brasileira, que até meados dos anos 90 foi marcada por um ambiente de alta inflação, elevado déficit público e endividamento excessivo e mostrou ser um mecanismo bastante

útil na busca do equilíbrio fiscal. A partir de então, consolida-se a ideia de responsabilidade na administração dos recursos públicos, pela qual as prefeituras não deverão gastar além do que arrecadam e devem aplicar no mínimo os percentuais determinados nas áreas essenciais, como saúde e educação.

A adoção desta lei pelo Brasil foi feita sob orientação dos organismos multilaterais, caracterizando a incorporação de uma política econômica contracionista, visando ao equilíbrio das finanças públicas e redução da dívida pública. Os organismos multilaterais disciplinam os orçamentos dos países periféricos e determinam como os governos podem gastar as receitas que arrecadam. Esses governos tiveram reduzida a capacidade de utilizar as despesas públicas para combater a pobreza, pelo que foi chamado de aperto fiscal. O descontrole com o dinheiro público resultava em desvio e gasto ineficiente. Assim, a LRF foi influenciada por toda uma onda chamada de neoliberal, que foi muito forte no final dos anos 1980 e em toda década de 1990 e pregava que os entes públicos não devem trabalhar com déficit, e o orçamento deve manter-se equilibrado. Para o Brasil, uma das consequências é que se tem dado mais ênfase aos cortes nos gastos com investimento a expensas dos gastos com custeio.

A gestão pública refere-se aos interesses da sociedade, visto que os serviços públicos à disposição da população são gerenciados pelos prefeitos, por meio das receitas resultantes da capacidade contributiva de cada segmento social, devendo cumprir seu papel institucional de aplicação dos recursos públicos. A função do governo na economia é representar e executar as necessidades e anseios da população. Isto vai abranger um leque de providências que regulamentam toda a área da cadeia produtiva do país, inclusive a educação e saúde.

A existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. A existência de falhas de mercado, como os bens públicos e as externalidades, mesmo em um ambiente concorrencial, causa distorções na economia. O Estado, visando ao bem-estar da sociedade, tem um papel fundamental à medida que busca atenuar estas deformidades.

A lei cria condições para gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, principalmente com relação à participação do contribuinte no acompanhamento da aplicação das receitas e avaliação dos resultados. A grande revolução do setor público está nos municípios, visto que tudo se inicia neles, principalmente nas áreas essenciais de educação e saúde, que refletem a qualidade de vida da população. Cabe às prefeituras envolver profissionais competentes, com o objetivo de melhorar o planejamento nos municípios, direcionando os recursos ao progresso e, obviamente, à melhor qualidade de vida da população. Com o objetivo de tornar mais eficiente a administração das contas públicas, os gestores devem ter compromisso com orçamento e metas, sendo estes apresentados e aprovados pelo respectivo Poder Legislativo. Uma dessas metas é o cumprimento dos limites mínimos relativos aos gastos em setores essenciais. Esses limites serão definidos a partir dos percentuais das receitas, e o governo municipal assume a responsabilidade da aplicação dos recursos nessas áreas.

O princípio básico que norteou a elaboração da LRF vem estabelecer que o governante deve buscar equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo. Os gastos públicos efetuados na implementação de políticas públicas sociais são fundamentais para a redução substancial das disparidades atuais entre regiões. Atender às necessidades sociais é uma das funções básicas do Estado, e sua participação na promoção da melhoria das condições de vida da população se efetiva, notadamente, por meio do gasto público. A dimensão social e a política macroeconômica adotada pelo Estado brasileiro, em particular a política fiscal, conduzem a uma reflexão sobre o comportamento dos gastos correntes e investimentos em face do rigor promovido pela lei de responsabilidade fiscal na execução das receitas, em especial na esfera municipal. Ao considerar que, com a edição da LRF, os gestores públicos municipais têm que cumprir metas e prazos, além de obedecer rigorosamente aos demais limites, condições e restrições na gestão orçamentária municipal, uma atenção especial deve ser dada à previsão e execução dos recursos fixados para as áreas essenciais da saúde e educação. Com uma destinação menor de recursos para o pagamento de dívida, os governos poderão investir em projetos que atendam às demandas sociais. Mas para que se invista intensamente nas áreas essenciais, é necessário buscar o equilíbrio nas contas. De fato, esses aspectos das finanças públicas são abordados no texto da LRF, apresentando regras que poderão criar condições para o desenvolvimento social.

Os princípios fundamentais da LRF para gestão fiscal responsável são planejamento, controle, transparência e responsabilização, conforme o Capítulo IX da lei de responsabilidade Fiscal. O objetivo é permitir aos cidadãos avaliar, através das informações disponibilizadas, se a administração das finanças públicas está sendo feita de forma eficiente e trazendo benefícios para a população.

O planejamento tem como função principal o estabelecimento de metas, a definição de objetivos e a determinação dos meios para alcançá-los. É através dele que se identificam as necessidades sociais e se constituem os compromissos de ação do poder público. O processo de planejamento deve anteceder as ações e realizar-se de forma constante, ininterrupta. De acordo com Moreira e Bezerra Filho (2001), “[...] o orçamento público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico de que o Estado se utiliza para apresentar seus planos e programas de trabalho em um determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos programas estabelecidos”.

A necessidade de controles e registros aumenta à medida que cresce a complexidade econômica do ente administrado. No caso dos órgãos públicos, nos quais o maior interessado — a sociedade — não pode administrar diretamente os recursos a ele pertencentes, torna-se cada vez mais necessário o uso intenso de registros sistemáticos que permitam a realização da fiscalização e controle, tornados possíveis através do acesso às informações geradas. Moreira e Bezerra Filho (2001) dizem: “As classificações orçamentárias são essenciais para a estrutura dos orçamentos públicos, pois é com base nelas que estes são organizados, possibilitando, posteriormente, o acompanhamento e controle da execução orçamentária pelas entidades públicas”.

Consideram-se instrumentos de transparência os planos, orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos órgãos de controle externo, os relatórios de gestão fiscal e os relatórios da execução orçamentária.

A LRF contém dispositivos referentes às sanções institucionais, tais como suspensão de transferências voluntárias e de concessão de garantias para o ente da Federação que não cumprir seus dispositivos quanto aos limites com despesa de pessoal e dívida pública, assim como para o ente da Federação que deixar de arrecadar tributos. E para reforçar a obediência à LRF, editou-se a Lei 10.028/2000 (lei de crimes fiscais), que trata das sanções pessoais, pela qual os gestores públicos que transgredirem as normas sofrerão as sanções que, de acordo com a gravidade, variam entre multas pecuniárias, detenção e reclusão, que pode ser de três meses a quatro anos, podendo, inclusive, haver a perda dos direitos políticos.

3 METODOLOGIA E IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

Uma das principais questões deste trabalho envolve a análise do cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de receita proveniente de impostos e transferências constitucionais e legais na despesa em saúde e em educação, conforme metas estabelecidas. Com a aplicação dos recursos nessas áreas, os benefícios esperados são a qualificação da rede pública de saúde e educação através de ampliação e qualidade de serviços. De modo a contextualizar os resultados, utiliza-se a lógica da gestão fiscal responsável: o processo orçamentário como instrumento de planejamento, com suas metas e análise da composição dos gastos, verificando se os investimentos realizados nas duas áreas trouxeram melhorias efetivas para a população dos municípios.

Os interesses da sociedade estão vinculados às atividades desenvolvidas pelo governo, que, por sua vez, tem como premissa básica prestar serviços que supram as necessidades coletivas. A saúde e a educação, como direito social esculpido na Constituição, encontram-se no rol de direitos humanos doutrinariamente denominados de direitos progressivos, ou seja, dependentes de ações positivas do Estado e da sociedade para a sua plena realização. A vinculação constitucional de receita orçamentária dos municípios para gastos obrigatórios em ações e serviços de saúde e educação representa importante avanço no campo das garantias materiais. A receita dos municípios refere-se ao produto da arrecadação dos impostos de natureza municipal (receita vinculável), sendo composta pela receita de impostos próprios, impostos transferidos pela União e pelo estado, além de receita de dívida ativa tributária.

A fim de proporcionar aos gestores o controle dos gastos e identificar os principais focos de desequilíbrio e sua natureza, o estágio de despesa modificou-se ao longo do tempo:

- a) Até 2001 – despesa empenhada, que é o crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face a compromisso assumido. Estas obrigações têm como raízes a organização da atividade financeira do Estado em ciclos e a impossibilidade do cumprimento de determinadas despesas dentro de um ciclo. Restos a pagar são, conforme definição do Art. 36 da Lei nº 4.320/64, “[...] as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro”. Os empenhos que não forem liquidados durante o exercício em que foram criados poderão ser inscritos na conta denominada restos a pagar, para que sejam liquidados no exercício subsequente.
- b) De 2002 a 2003 – despesa liquidada, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, tendo por fim apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação se extinga. A liquidação terá por base o contrato, o ajuste ou acordo, a nota de empenho e os comprovantes de entrega do material ou da prestação do serviço.
- c) A partir de 2004 – despesa empenhada, sendo deduzidos os restos a pagar sem disponibilidade financeira e os restos a pagar com disponibilidade financeira do exercício anterior cancelados no exercício considerado.

3.1 Aplicação de recursos na saúde

Conforme a Emenda Constitucional nº 29, a partir do exercício financeiro de 2004, foi determinada a aplicação mínima de 15% pelos municípios nas ações e serviços públicos em saúde das receitas provenientes de impostos das transferências constitucionais previstas no § 5º do Art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, iguais aos da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, efetivamente arrecadadas no decorrer do exercício. A aplicação dos recursos é controlada pela sistemática dos recursos vinculados, que o Tribunal de Contas do Estado exige na confecção e registro dos orçamentos, bem como nas contas bancárias, para a conferência das receitas, despesas, exigibilidades e disponibilidade financeira para o pagamento.

3.2 Aplicação de recursos na educação

Segundo a Lei 9.394/1996, o índice mínimo que será aplicado pelos municípios em manutenção e desenvolvimento do ensino será de 25% das receitas provenientes de impostos, inclusive as originadas das transferências constitucionais previstas no § 5º do Art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente arrecadadas no decorrer do exercício. Os recursos financeiros a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino deverão ser encaminhados através de repasses que serão depositados em conta específica aberta pelo município única e exclusivamente para esta aplicação.

3.3 Base de dados utilizada

A análise será feita a partir da comparação dos dados referentes aos anos de 1998-1999, antes da LRF (em vigor a partir de 4 de maio de 2000) e 2005-2006, depois da LRF, tendo em vista que, para a variável saúde, ocorre o período de transição de 2001 a 2004 e definitivo, a partir de 2005. A regra geral para o período de transição é que os municípios deveriam aplicar, até 2004, 15% da receita em ações e serviços públicos de saúde. Para o exercício de 2000, os municípios deveriam ter aplicado pelo menos 7% da receita, elevando o percentual até 15%, reduzindo-se a diferença à razão mínima de um quinto por ano (no período 2000-2004).

A LRF determinou o encaminhamento das contas públicas anuais para consolidação e a sua divulgação. Isso permitiu construir séries históricas de dados e fazer comparações entre o comportamento das variáveis antes e depois da

LRF. Ressalta-se ainda que os gastos foram calculados sobre as receitas de impostos e transferências. A Tabela 1 abaixo apresenta a verificação que será feita, buscando identificar se os municípios cumpriram os percentuais mínimos de aplicação das receitas em saúde e educação. Dessa forma, o município terá cumprido a lei aplicando no mínimo 15% da receita resultante de impostos em saúde e no mínimo 25% na educação básica.

Tabela 1
Verificação do cumprimento dos limites

Saúde	Educação
Aplicar no mínimo 15% da receita resultante de impostos	Aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos

Fonte: Elaboração própria.

A escolha dos indicadores refere-se aos insumos e resultados primordiais para o atendimento das funções dos governos municipais. Utilizaremos dois indicadores: insumo (recursos financeiros, gastos per capita) e resultado (impactos positivos na qualidade de vida da população). Os indicadores de insumo informam o valor dos gastos com saúde e educação per capita, demonstrando assim a quantidade de recursos financeiros alocados. Os indicadores de resultado informam os resultados das políticas públicas adotadas, neste caso, a taxa de cobertura nos atendimentos na saúde básica e o rendimento escolar.

Os indicadores de insumo e resultado foram obtidos a partir da base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), Ministério da Saúde, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (Datasus), Secretaria Tesouro Nacional (STN), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Ministério da Educação (MEC) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). As variáveis foram transformadas para valores per capita a fim de se corrigirem eventuais distorções nos resultados devido às “diferenças populacionais” entre os municípios. Ressalta-se que a população dos cinco municípios cresceu no período analisado, conforme dados do IBGE obtidos a partir do Censo (2000) e estimativas das populações residentes.

Os dados foram deflacionados para tornar as observações em preços constantes, utilizando-se o IGP-DI¹ dada Fundação Getúlio Vargas². A análise temporal foi realizada no final do exercício financeiro dos anos analisados (dezembro), sendo os valores atualizados para janeiro de 2010.

Dessa forma, a pesquisa ambiciona responder à questão se os municípios apresentaram melhor qualidade nos gastos, considerando a transformação de insumos (recursos financeiros) em resultados (melhoria na qualidade de vida da população). A Tabela 2 abaixo apresenta os indicadores utilizados na análise dos investimentos e melhorias realizados para as áreas da saúde e da educação.

Tabela 2
Indicadores utilizados

Indicadores de saúde		Indicadores de educação	
Insumo	Gasto com saúde per capita	Insumo	Gasto com educação per capita
Resultado	Taxa de cobertura nos atendimentos de saúde	Resultado	Rendimento escolar (Taxa de aprovação, reprovação e abandono)

Fonte: Elaboração própria.

¹ Índice geral de preços – disponibilidade interna: tem a finalidade de medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira.

² Consulta realizada a partir da utilização do formulário de atualização de valores, disponível no site da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), < http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pg_atualizacao_valores.php >. Acesso em: 4 fev. 2010.

Quanto aos indicadores de resultado na saúde, entende-se que o principal objetivo dos municípios está relacionado à taxa de cobertura nos atendimentos. Neste sentido, optou-se por incluir os indicadores “Proporção da população coberta pelos programas de saúde”, “Média mensal de visitas domiciliares por família” e “Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas”. A atenção básica em saúde compreende um conjunto de ações de caráter individual e coletivo, que englobam a promoção da saúde, a prevenção de agravos, o tratamento, a reabilitação e manutenção da saúde.

O gasto público com educação corresponde às despesas com ações e serviços públicos. Espera-se que as ações municipais para educação elevem a qualidade do ensino, tendo como indicador de resultado a rentabilidade escolar dos alunos das escolas municipais, que será mensurada através da taxa de aprovação, reprovação e abandono. A taxa de aprovação é a proporção de alunos que se matricularam em uma série, em dado ano, e que são aprovados naquele ano; a taxa de reprovação é a proporção de alunos que se matricularam em uma série, em dado ano, e que são reprovados naquele ano; a taxa de abandono é a proporção de alunos que se matricularam em uma série, em dado ano, e que abandonaram a escola naquele ano.

Ressalta-se que outras políticas educacionais voltadas à melhoria do desempenho escolar também contribuem para o aumento da qualidade da educação oferecida pela rede municipal de ensino, afetando positivamente o desempenho escolar dos estudantes através do aumento da oferta de recursos educacionais como computadores, livros disponíveis nas bibliotecas, merenda, transporte, material e uniforme escolar. Além disso, o aumento da escolaridade dos professores e do nível de salários também é significativo e determinante do desempenho do rendimento escolar.

4 IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

A mesorregião do Agreste de Pernambuco apresenta características típicas da Região Nordeste, que nos dias atuais é a região brasileira que possui os maiores indicadores de desigualdade social, com grandes carências nas condições de vida de sua população, principalmente nas áreas de saúde e educação. O Agreste de Pernambuco situa-se entre a Zona da Mata e o Sertão, possuindo uma população de aproximadamente 1.800.000 habitantes (25% da população do estado). Essa região representa 24,7% do território do estado e possui uma área aproximada de 24.400 km². Caracteriza-se por uma economia diversificada, com o cultivo de lavouras como milho, feijão, mandioca, entre outras, e pecuária leiteira e de corte. As atividades agrícolas, o comércio e a floricultura também são fortes expressões econômicas regionais. O clima e o relevo são alguns dos maiores diferenciais da região em relação ao resto do estado, propiciando diversidade de cultivo e com várias opções de turismo.

Inúmeras diferenças são encontradas entre os municípios, conferindo-lhes características próprias que influem na execução orçamentária da administração pública. O número de habitantes se relaciona diretamente com a quantidade de serviços públicos que deve ser prestada em saúde e educação. Além disso, sua localização e seus recursos naturais influem na atividade econômica, que, por sua vez, afeta a base de arrecadação de tributos do município. Nesta seção, serão apresentados os cinco municípios do Agreste pernambucano que serão analisados neste trabalho: Bezerros, Bonito, Caruaru, Gravatá e Pesqueira.

O município de Bezerros³ está localizado na microrregião do Vale do Ipojuca, compondo a mesorregião do Agreste de Pernambuco. Situado a uma distância de aproximadamente 102 km da capital Recife, o município tem um produto interno bruto (PIB) per capita anual de aproximadamente R\$ 3.066,00. Atualmente, a área total do município é 492,56 km², e a população estimada em 2009 é de 58.354 habitantes. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH) relativo é de 0,619, conforme dados do PNUD referentes ao ano 2000.

³ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2009.



Figura 1
Mapa dos municípios analisados

Fonte: Elaboração do autor.

O município de Bonito⁴ está localizado na mesorregião Agreste e na microrregião do Brejo Pernambucano, situado a uma distância de aproximadamente 102 km da capital Recife e tem um produto interno bruto (PIB) per capita anual de aproximadamente R\$ 3.084,00. Atualmente, a área total do município é 399,50 km², e a população estimada em 2009 é de 40.832 habitantes. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH) médio é de 0,593, conforme dados do PNUD referentes ao ano 2000. As principais atividades econômicas são a agropecuária e o turismo, este principalmente devido às diversas cachoeiras existentes na cidade.

O município de Caruaru⁵, devido à sua importância regional, também é conhecido como Capital do Agreste, sendo o maior centro econômico do Agreste pernambucano e um dos maiores do Nordeste do Brasil. Situado a uma distância de aproximadamente 140 km da capital Recife, o município tem um produto interno bruto (PIB) per capita anual de aproximadamente R\$ 5.022,00. A área do município é de 921 km², além de ser o município mais populoso do interior do estado de Pernambuco, com população estimada, em 2009, de 298.505 habitantes. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH) médio é de 0,689.

O município de Gravatá⁶ está localizado na microrregião Vale do Ipojuca e na mesorregião do Agreste pernambucano. Situado a uma distância de aproximadamente 85 km da capital Recife, o município tem um produto interno bruto (PIB) per capita anual de aproximadamente R\$ 3.458,00. Atualmente, a área do município é de 513 km² e a população estimada em 2009 é de 75.230 habitantes. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH) médio é de 0,654, conforme dados do PNUD referentes ao ano 2000. As principais atividades econômicas do município são agricultura (morango, abacaxi, milho, algodão, batata doce, tomate, tangerina, feijão, banana, mandioca), o comércio varejista, a pecuária e o turismo. Destaca-se na fabricação de móveis rústicos, cultivo de flores e vegetais orgânicos e artesanato.

O município de Pesqueira⁷ está localizado na microrregião do Vale do Ipojuca e na mesorregião do Agreste pernambucano. Situado a uma distância de aproximadamente 215 km da capital Recife, o município tem um produto interno bruto (PIB) per capita anual de aproximadamente R\$ 3.198,00. Atualmente, a área do município é de 1.000 km².

⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

⁵ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

⁶ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

⁷ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

e a população estimada em 2009 é de 64.454 habitantes. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH) médio é de 0,636, conforme dados do PNUD referentes ao ano 2000. As principais atividades econômicas de Pesqueira são agricultura (destaca-se o plantio de feijão, milho, mamona, mandioca, tomate, fava e goiaba), turismo, a produção artesanal e industrial de renda renascença, a pecuária leiteira, a produção de queijo de coalho, o comércio, as fábricas de doces e licores caseiros.

5 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS, INVESTIMENTOS E MELHORIAS REALIZADAS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A análise da aplicação dos recursos em saúde e educação pré e pós a implementação da LRF é apresentada. Os resultados serão mostrados para os cinco municípios propostos para a análise, sempre ressaltando cada uma das duas rubricas, saúde e educação, e em seguida serão feitas considerações gerais dos resultados

5.1 Bezerros

O efeito nas contas públicas de Bezerros em decorrência da LRF é apresentado no Gráfico 1, no qual são exibidos os gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências entre os anos de 1998 e 2006. A referida figura mostra como a gestão desse município procurou, desde os derradeiros anos da década de 90, uma melhor adequação às novas imposições legais. No ano 2000, o município já parecia estar adequado para a nova realidade fiscal imposta.

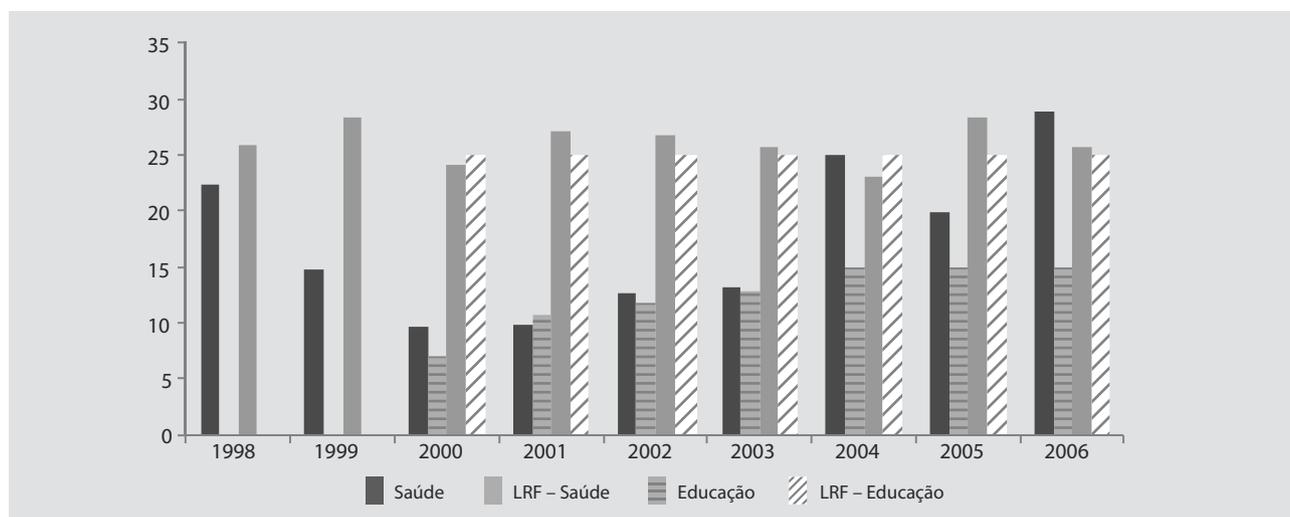


Gráfico 1
Gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências (receita vinculável) – Bezerros (PE) – 1998-2006

Fonte: Elaboração própria.

Observando-se por rubrica, verifica-se que a saúde pública financiada pelo município de Bezerros sobressai como uma das principais despesas da administração pública. Tomando-se por parâmetro a receita aplicada, pode-se concluir que o município de Bezerros, desde maio de 2000, vem de fato observando as normas gerais de finanças públicas preconizadas pela LRF, com exceção do ano de 2001.

Verifica-se queda contínua da aplicação dos recursos antes da LRF, entre 1998 e 2000. Em variações percentuais anuais, em 1998, 22,34% da receita do município de Bezerros foi gasta em despesas de saúde, caindo para 9,69% com a vigência da lei, evidenciando assim um possível impacto da LRF nas finanças do município. Apesar disso, com exce-

ção do exercício de 2001, os gastos municipais em saúde permaneceram acima dos limites estabelecidos. Somente em 2004, com o fim do período de transição, esses gastos praticamente se aproximaram dos valores aplicados antes da LRF, com os dispêndios com saúde atingindo 19,89% do total em 2005. Apesar da queda observada na aplicação da receita total do município em saúde após a vigência da LRF, observou-se significativo aumento da média gasta com saúde per capita.

Em 1998, aplicava-se cerca de R\$ 133,46 por pessoa, elevando-se o gasto para R\$ 199,81 em 2005 e para R\$ 256,34 em 2006. Cabe ressaltar que o percentual da receita total aplicada antes da vigência da LRF era superior à aplicada em 2005. Esses números revelam que, antes da vigência da LRF, grande parte dos recursos não era efetivamente gasta diretamente com a população, não se traduzindo em benefícios diretos para as pessoas. Com os limites fixados pela LRF e após o período de transição, houve maior aplicação de recursos per capita, sugerindo maior eficiência na aplicação das receitas em saúde e melhoria dos serviços para população. Veja nesse sentido o Gráfico 2, no qual se demonstra a evolução da receita aplicada em saúde entre 1998 e 2006.

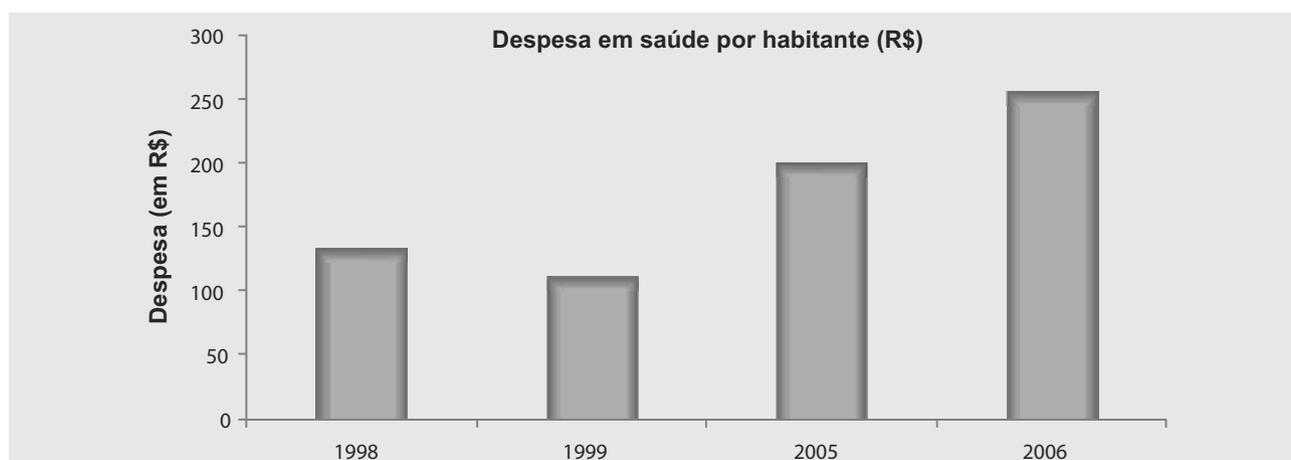


Gráfico 2
Despesa em saúde por habitante – Bezerros (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus/SIOPS.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), o município de Bezerros possui 20 estabelecimentos públicos municipais de saúde, com 54 leitos para internação. Observou-se aumento da população coberta pelos programas de saúde de 29,1% em 1998, para 53,76% em 2006. Houve também aumento da média mensal de visitas domiciliares por família, que quase dobrou, de 0,78% em 1998 para 1,47% em 2006. Esse maior investimento na prevenção na saúde das famílias refletiu na redução média de consultas médicas realizadas por habitante, de 1,84% em 1999 para 1,07% em 2006. O Quadro 1 apresenta os dados referentes.

Indicadores de saúde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proporção da população coberta pelos programas de saúde	29,1	29,6	29,72	27,07	47,93	52,84	55,3	54,3	53,76
Média mensal de visitas domiciliares por família	0,78	0,78	0,79	0,79	1,03	0,91	1,09	0,97	1,47
Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas	1,84	1,83	1,83	1,67	1,69	0,89	0,98	1,35	1,07

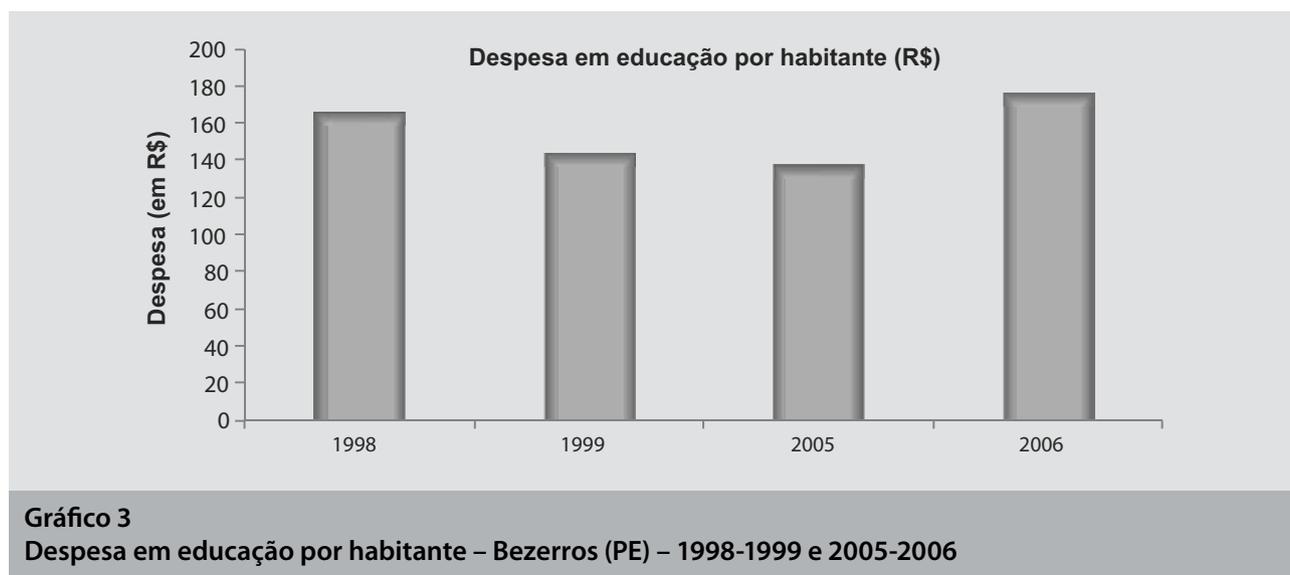
Quadro 1
Indicadores de resultado saúde – Bezerros (PE) – 1998-2006

(%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus.

Tomando-se por parâmetro o percentual da receita aplicada em educação, os dados obtidos apontam que o município de Bezerros aplicou os limites estabelecidos, com exceção dos exercícios de 2000 e 2004, conforme detalhado no Gráfico 1. A evolução das despesas permaneceu praticamente constante, indicando que a LRF não teve impacto efetivo nessa variável. O gráfico apresenta uma “quebra” sutil no momento da separação dos períodos sob análise, ou seja, a aprovação da LRF em 2000 quase não interferiu nas variações dos quantitativos aplicados.

Os dados indicam que a aplicação dos recursos permaneceu praticamente constante ao longo dos anos analisados, bem como as despesas em educação por habitante. No período anterior à LRF, em 1999, o gasto per capita em educação era cerca de R\$ 143,59, caindo um pouco em 2005, para R\$ 139,89, conforme se verifica no Gráfico 3, que apresenta a despesa em educação por habitante em quatro anos selecionados no município de Bezerros.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Tesouro Nacional/CNM.

Apesar disso, os números indicam o aumento da qualidade do ensino, haja vista o aumento da taxa de aprovação dos alunos e queda das taxas de abandono e reprovação. Isso indica maior concentração da aplicação dos recursos para a população, o que evidencia maior eficiência no planejamento municipal.

5.2 Bonito

O efeito nas contas públicas de Bonito em decorrência da LRF é apresentado no Gráfico 4, no qual são expostos os gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências entre os anos de 1998 e 2006. A referida figura mostra como a gestão desse município procurou uma melhor adequação às novas imposições legais.

Do ponto de vista dos gastos com saúde, a maior variação de percentual na aplicação dos recursos no município de Bonito ocorreu em 2000. Isso leva a supor se poderia ser um impacto imediato da LRF, já que o percentual em 1998 havia sido de 12,01%, caindo no ano anterior à LRF para 3,94% e chegando a -4,76% em 2000. Esse déficit é consequência de despesas empenhadas que não foram liquidadas durante o exercício anterior, mas só no ano seguinte. É um indicativo de desequilíbrio nas contas municipais e evidencia que a maior parte das despesas em saúde neste exercício foi destinada a pagamentos de dívidas do ano anterior. Percebe-se assim o impacto do déficit público sobre a disponibilidade dos recursos financeiros. A partir de 2001, observa-se crescimento da aplicação dos recursos, aten-

dendo aos limites estabelecidos. O Gráfico 4 evidencia a “quebra” referente à adequação das receitas determinada pela LRF, indicando uma mudança na tendência de aplicação irregular das receitas, que a partir daí se equilibraram e se mantiveram acima dos limites indicados.

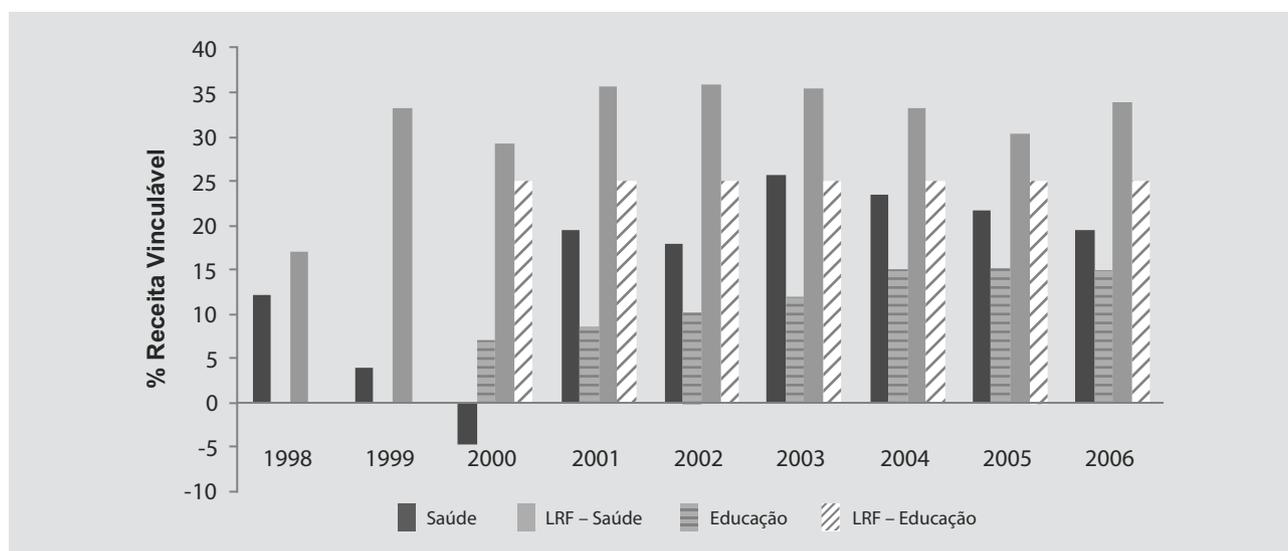


Gráfico 4
Gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências (receita vinculável) – Bonito (PE) – 1998-2006

Fonte: Elaboração própria.

Observou-se aumento do gasto com saúde por habitante após a vigência da LRF. Os dados apurados demonstram que, em 1998, aplicava-se cerca de R\$ 88,70 por pessoa, caindo para os irrisórios R\$ 16,14 em 1999. Após a vigência da LRF, os gastos equilibraram-se, chegando à média de R\$ 158,70 em 2006. Esses dados evidenciam que nos municípios de menor porte, como Bonito, a ascensão da cobertura foi mais expressiva, haja vista maior dependência da população de renda mais baixa. O Gráfico 5 detalha tais informações.

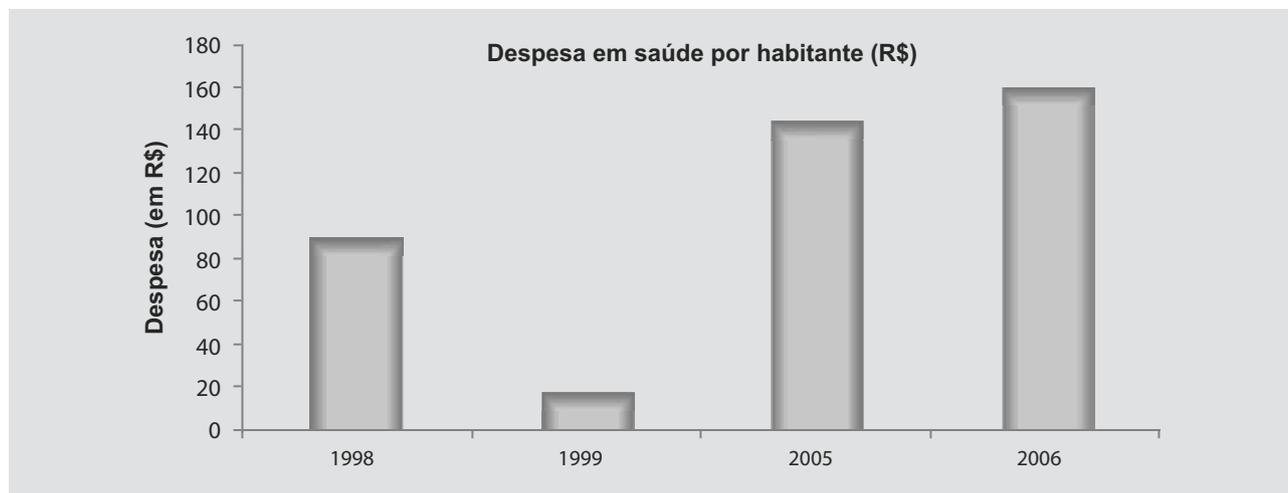


Gráfico 5
Despesa em saúde por habitante – Bonito (PE) –1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus/SIOPS.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), o município de Bonito possui 18 estabelecimentos públicos municipais de saúde, com 45 leitos para internação. Nesse contexto, verifica-se a relevância da extensão do aumento da receita per capita para a população. Observou-se um incremento da população coberta pelos programas de saúde, de 34% em 1998 para 77,98% em 2006. Após a criação da LRF, foi crescente a realização de um trabalho de prevenção, e a média mensal de visitas domiciliares por família subiu de 0,47% em 1998 para 1,01% em 2006. Esses dados correlacionam-se com a queda da média anual de consultas médicas realizadas, de 0,71% em 1998 para 0,56% em 2006. O Quadro 2 apresenta os dados referentes entre os anos de 1998 e 2006.

Indicadores de saúde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proporção da população coberta pelos programas de saúde	34,00	34,48	35,21	58,8	74,47	69,73	79,03	75,05	77,98
Média mensal de visitas domiciliares por família	0,47	0,5	0,54	0,80	1,3	1,52	1,88	0,83	1,01
Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas	0,71	0,74	0,84	1,09	1,18	1,15	1,04	0,74	0,56

Quadro 2
Indicadores de resultado saúde – Bonito (PE) – 1998-2006

(%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus.

A evolução dos gastos em educação após a vigência da LRF permaneceu praticamente constante, conforme demonstrado no Gráfico 4. Observa-se, no entanto, aumento dos gastos per capita em relação ao período anterior à LRF, conforme se verifica no Gráfico 6.



Gráfico 6
Despesa em educação por habitante – Bonito (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Tesouro Nacional/CNM.

O aumento do gasto per capita na educação sugere o aumento de oferta desse importante serviço público. Com o aumento da aplicação dos recursos por habitante no setor educacional, a maior despesa em educação refletiu-se no aumento da qualidade do ensino. Constatou-se que, após a LRF, houve aumento do rendimento escolar dos alunos matriculados na rede municipal de ensino. O reflexo disso pode ser identificado a partir do aumento da taxa de aprovação dos alunos e queda das taxas de abandono e reprovação. Isso indica maior concentração da aplicação dos recursos para a população e maior eficiência no planejamento.

5.3 Caruaru

O efeito nas contas públicas em Caruaru em decorrência da LRF é apresentado no Gráfico 7, que mostra os gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências entre os anos de 1998 e 2006.

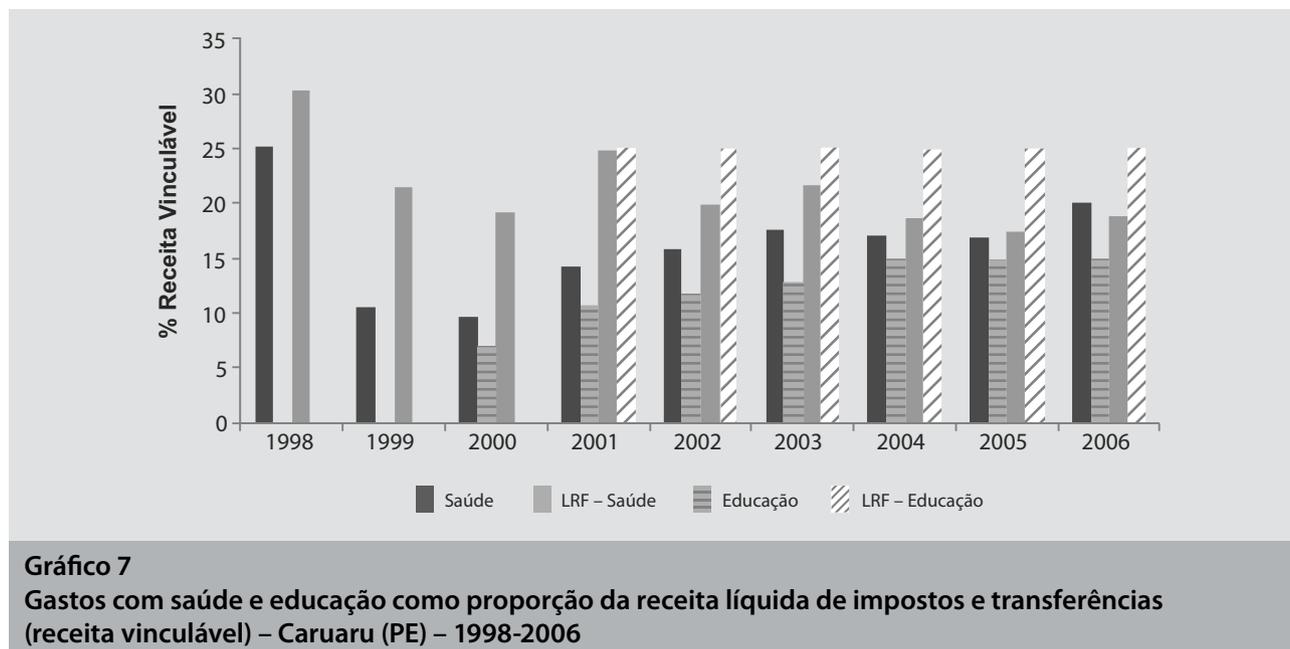


Gráfico 7
Gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências (receita vinculável) – Caruaru (PE) – 1998-2006

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se que, com a implantação da LRF, há redução dos gastos com a saúde como proporção da receita líquida de impostos e transferências (receita vinculável) no município de Caruaru. Ressalta-se uma redução bastante acentuada no ano de 2000, o que pode indicar um possível efeito da LRF. Entre o exercício de 1998 e 2000, observa-se queda abrupta dos percentuais aplicados. Apesar de uma recuperação a partir do ano de 2001, não há retorno ao patamar de 1998. Tal resultado pode ser um indicativo de que alguns municípios que gastavam além do preconizado pela LRF, em períodos anteriores à sua implementação, encontraram um novo marco de seus gastos, inferiores aos anteriores. Em 1998, era aplicada 25,27% da receita vinculável em saúde. Com a criação da LRF, os gastos sociais em saúde declinaram, porém ficaram sempre acima das metas estabelecidas.

Os valores da receita tributária per capita de Caruaru apontam claramente as restrições para o atendimento das demandas da população. O Gráfico 8 apresenta a despesa per capita com saúde.

Os valores apresentados reforçam a condição de município polo, onde se atende à população não só da cidade, mas dos outros municípios vizinhos. Dessa forma, a demanda por serviços cresce constantemente. O efeito esperado para o número de pessoas residentes no município é ambíguo. Por um lado, quanto maior a população de uma região, maior a demanda por bens públicos, como saúde, educação e, por sua vez, maior a demanda por mão de obra, o que aumentaria o gasto público e diminuiria a probabilidade de se cumprir o limite estabelecido pela lei. Por outro lado, o custo per capita de provisão de vários bens e serviços é decrescente com o tamanho da população, devido aos ganhos de escala no seu fornecimento. Conforme se verifica no Quadro 3, apesar da queda na aplicação percentual da receita vinculável, os dados apontam para o aumento do gasto per capita em saúde.

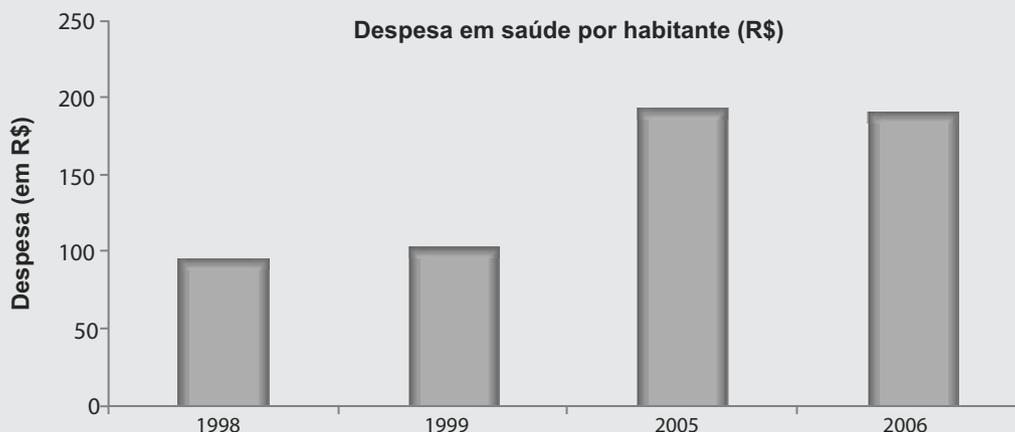


Gráfico 8
Despesa em saúde por habitante – Caruaru (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOPS/Datasus.

Indicadores de saúde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proporção da população coberta pelos programas de saúde	33,8	34	34,34	46,45	50,75	54,54	58,58	57,9	58,64
Média mensal de visitas domiciliares por família	0,38	0,4	0,4	0,59	0,6	0,68	0,82	0,83	0,8
Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas	1,00	1,02	1,05	1,27	1,6	1,6	1,58	1,38	1,29

Quadro 3
Indicadores de resultado saúde – Caruaru (PE) – 1998-2006 (%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), o município de Caruaru possui 70 estabelecimentos públicos municipais de saúde, com 53 leitos para internação. Observou-se aumento da população coberta pelos programas de saúde, de 33,8% em 1998 para 58,64% em 2006. Após a criação da LRF, foi crescente a quantidade de visitas familiares por famílias, realizando um trabalho de preventivo, de 0,38% em 1998 para 0,8% em 2006. No entanto, observou-se que permaneceu crescente a média anual de consultas médicas realizadas, de 1% em 1998 para 1,29% em 2006.

Assim como observado na aplicação da receita vinculável em saúde, verifica-se uma tendência de queda da aplicação das receitas em educação, de 1998 a 2000, mas permanecendo praticamente constante a aplicação da receita em educação. Apesar da recuperação apresentada após a vigência da LRF, não houve retorno ao percentual de 30,38% atingido em 1998.

Com relação aos gastos com educação, os dados indicam que a despesa por habitante permaneceu praticamente constante em comparação aos exercícios de 1999 (antes da LRF) e 2005 (depois da LRF). Em 1999, eram gastos cerca de R\$ 107,22 por habitante em educação, elevando-se para R\$ 109,27 em 2005, conforme se pode verificar no Gráfico 9, que mostra a despesa per capita em educação.

O pequeno aumento do gasto per capita na educação sugere o aumento de oferta desse importante serviço público.

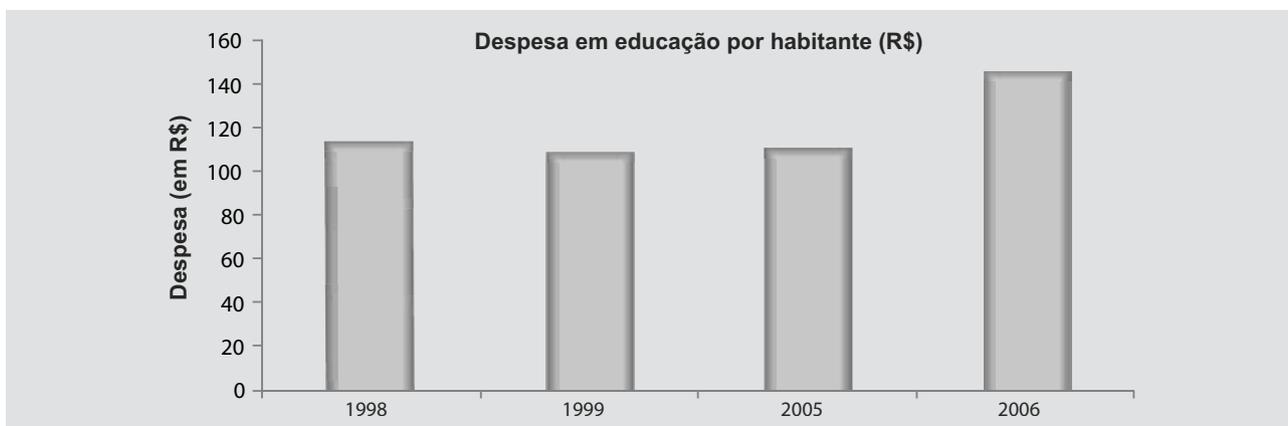


Gráfico 9
Despesa em educação por habitante – Caruaru (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Tesouro Nacional/CNM.

5.4 Gravatá

O efeito nas contas públicas de Gravatá em decorrência da LRF é apresentado no Gráfico 10, que expõe os gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências entre os anos de 1998 e 2006. A referida figura mostra como a gestão desse município procurou, desde os derradeiros anos da década de 90, uma melhor adequação às novas imposições legais. No ano 2000, o município já parecia estar adaptado à nova realidade fiscal imposta.

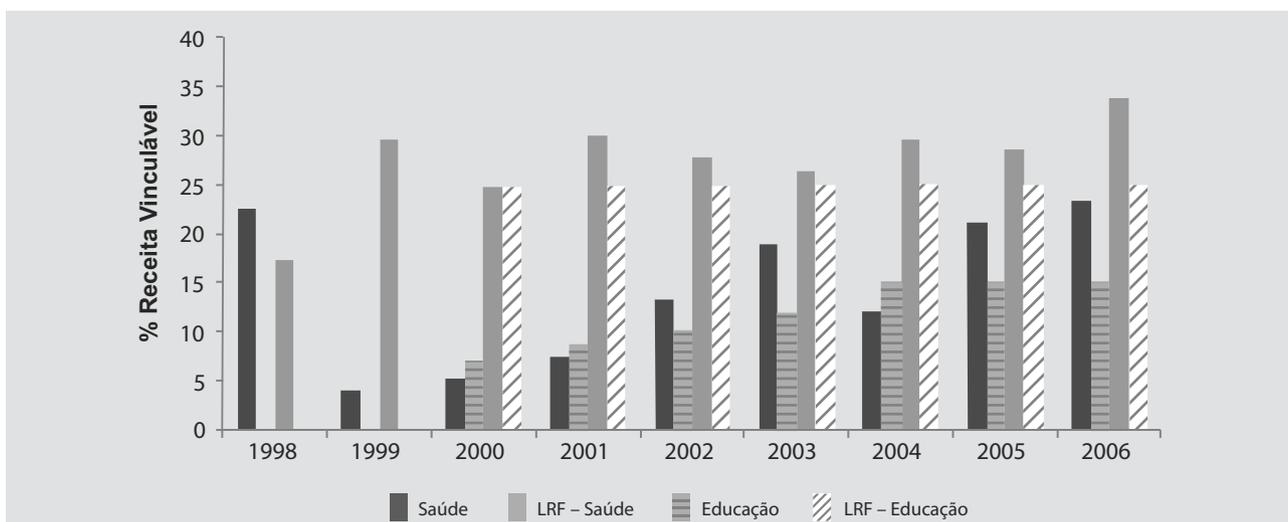


Gráfico 10
Gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências (receita vinculável) – Gravatá (PE) – 1998-2006

Fonte: Elaboração própria.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), o município de Gravatá possui 20 estabelecimentos públicos municipais de saúde, com 52 leitos para internação. Conforme os indicadores de resultado obtidos, as condições de saúde do município melhoraram na comparação entre os exercícios de 1998 e 2006.



Gráfico 11
Despesa em saúde por habitante – Gravatá (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus/SIOPS.

Observou-se aumento da população coberta pelos programas de saúde, de 43,80% em 1998 para 51,42% em 2006. Após a criação da LRF, foi crescente a quantidade de visitas familiares por famílias, de 0,61% em 1998 para 1,49% em 2006. Houve um aumento da quantidade de consultas médicas por habitante realizadas, de 0,53% em 1998 para 1,69% em 2006. Esse crescimento revela a continuidade do avanço das condições de saúde do município. A proporção de pessoas atendidas aumentou significativamente após a implementação e o maior controle dos recursos imposto pela LRF.

Indicadores de saúde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proporção da população coberta pelos programas de saúde	43,8	44	44,13	43,7	43,33	54,32	52,84	51,89	51,42
Média mensal de visitas domiciliares por família	0,61	0,6	0,68	0,78	0,93	1,43	1,33	1,5	1,49
Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas	0,53	0,57	0,58	1,89	1,87	1,86	1,97	1,7	1,69

Quadro 4
Indicadores de resultado saúde – Gravatá (PE) – 1998-2006 (%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus.

O aumento do gasto per capita na educação sugere o aumento de oferta desse importante serviço público. Com o aumento da aplicação dos recursos por habitante no setor educacional, a maior despesa em educação pode ter sido refletida como aumento da qualidade do ensino. Constatou-se que, após a LRF, houve aumento do rendimento escolar dos alunos matriculados na rede municipal de ensino. O reflexo disso pode ser identificado a partir do aumento da taxa de aprovação dos alunos e queda das taxas de abandono e reprovação. Isso indica maior concentração da aplicação dos recursos para a população e maior eficiência no planejamento.

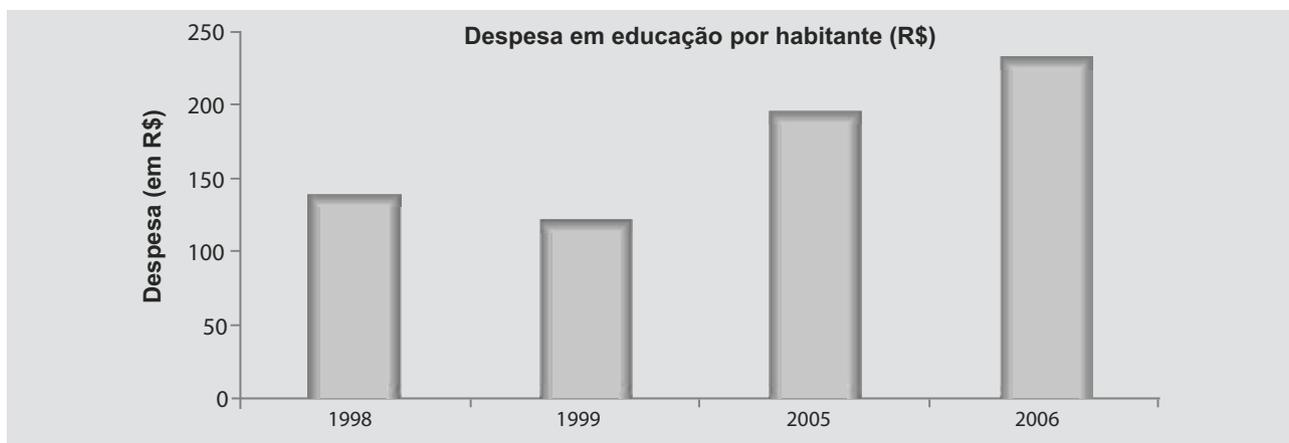


Gráfico 12
Despesa em educação por habitante – Gravatá (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Tesouro Nacional/CNM.

5.5 Pescaira

O efeito nas contas públicas em Pescaira em decorrência da LRF é apresentado no Gráfico 13, que mostra os gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências entre os anos de 1998 e 2006.

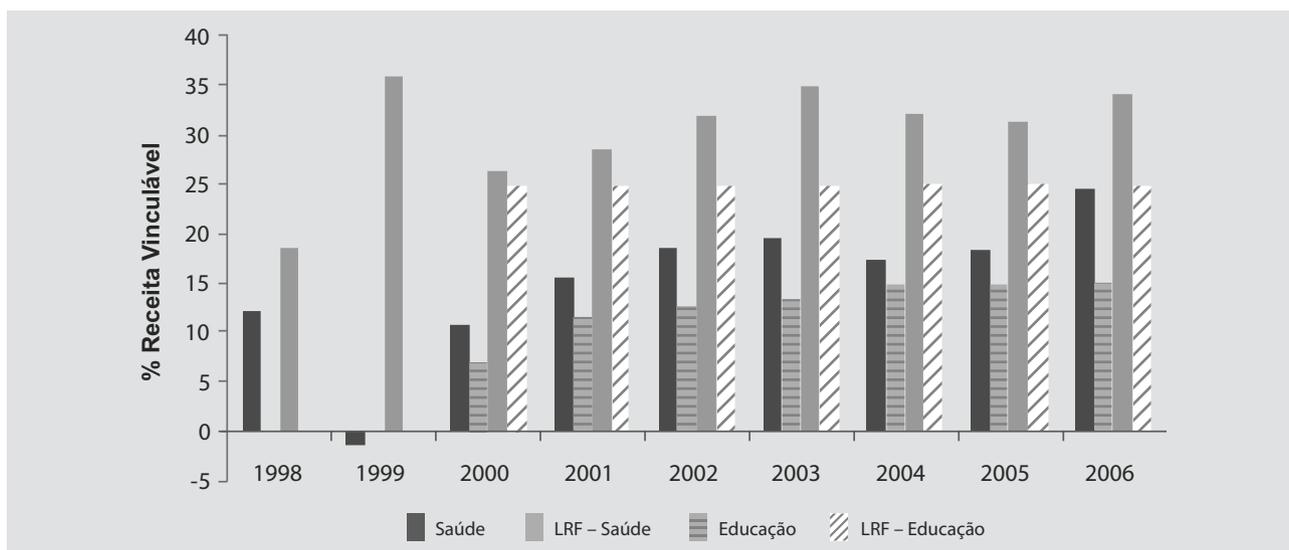


Gráfico 13
Gastos com saúde e educação como proporção da receita líquida de impostos e transferências (receita vinculável) – Pescaira (PE) – 1998-2006

Fonte: Elaboração própria.

Os gastos em saúde para o município de Pescaira apresentaram taxas expressivas de crescimento e num ritmo ascendente. O cenário passou por mudanças significativas. A influência é visível na evolução da aplicação da receita vinculável entre 1998 e 2006. O Gráfico 13 apresenta uma mudança na tendência de aplicação das receitas, quando da ocorrência da situação demarcadora dos dois momentos em análise. Inicialmente, observa-se queda no percentual

aplicado. Em 1999, esse percentual chega a -1,59%, o que indica que a maior parte dos gastos realizados pela prefeitura refere-se a despesas empenhadas não liquidadas no exercício anterior, demonstrando o desequilíbrio nas contas municipais e insuficiência de aplicação de recursos nesse exercício. A partir de 2000, ano de entrada em vigor da lei de responsabilidade fiscal, observa-se maior equilíbrio na adequação da receita vinculável e aplicação dos recursos.

Com a implantação da LRF, os números apurados apontam para o cumprimento das metas estabelecidas e equilíbrio na aplicação dos recursos. Observou-se crescimento nos gastos em saúde por habitante após a vigência da lei.

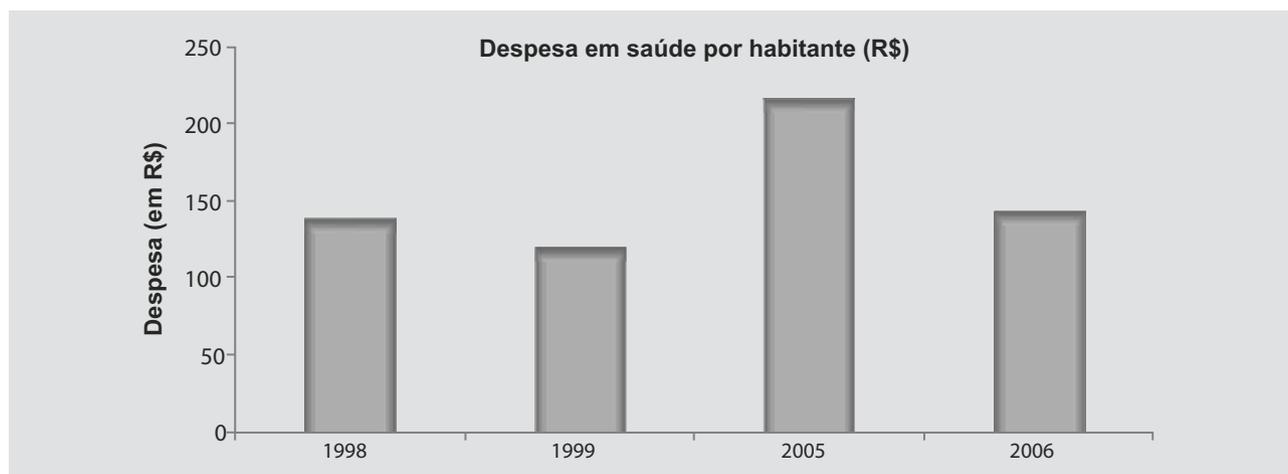


Gráfico 14
Despesa em saúde por habitante – Pesqueira (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus/SIOPS.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), o município de Pesqueira possui 28 estabelecimentos públicos municipais de saúde, com 74 leitos para internação. Observou-se aumento da população coberta pelos programas de saúde, de 17,8% em 1998 para 53,52% em 2006. Foi crescente a quantidade de visitas familiares por famílias, de 0,2% em 1998 para 0,92% em 2006. Isso acarretou na queda da quantidade de consultas médicas por habitante realizadas, de 1,30% em 1998 para 1,1% em 2006.

Indicadores de saúde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proporção da população coberta pelos programas de saúde	17,8	18	18	18,67	18,74	26,76	28,9	33,53	53,52
Média mensal de visitas domiciliares por família	0,2	0,1	0,03	0,53	0,83	1,01	0,85	0,97	0,92
Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas	1,30	1,35	1,38	1,42	1,13	1,31	1,01	1,25	1,1

Quadro 5
Indicadores de resultado saúde – Pesqueira (PE) – 1998-2006

(%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datasus.

O aumento do gasto per capita na educação sugere, da mesma forma como se analisou nos outros municípios, o aumento de oferta desse importante serviço público. Com o aumento da aplicação dos recursos por habitante no setor educacional, a maior despesa em educação pode ter sido refletida como aumento da qualidade do ensino. Constatou-se que, após a LRF, houve aumento do rendimento escolar dos alunos matriculados na rede municipal de ensino. O reflexo disso pode ser identificado a partir do aumento da taxa de aprovação dos alunos e queda das

taxas de abandono e reprovação. Isso indica maior concentração da aplicação dos recursos para a população e maior eficiência no planejamento.

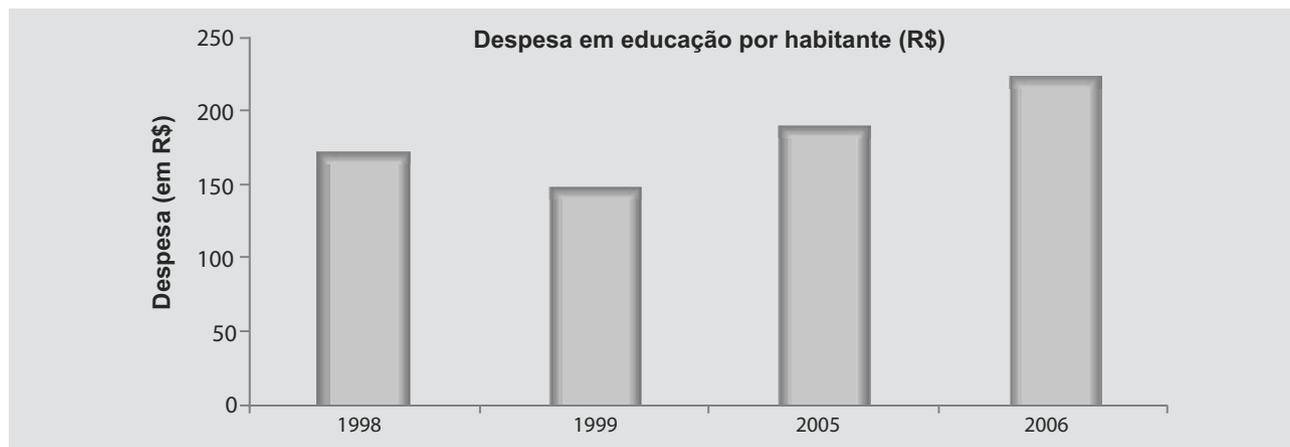


Gráfico 15

Despesa em educação por habitante – Pesqueira (PE) – 1998-1999 e 2005-2006

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Tesouro Nacional/CNM.

Pôde-se verificar, a partir da análise desses municípios, que cerca da metade do orçamento dos municípios foi gasta com educação e saúde, indicando significativo esforço de elevar a qualidade do gasto público. De um modo geral, o exame caso a caso indica que os municípios analisados tiveram um comportamento semelhante, com exceção da cidade polo Caruaru, que recebe parte da demanda dos outros municípios da região. Os municípios com maior base populacional foram os que aplicaram os menores percentuais e algumas vezes deixaram de cumprir a emenda.

Apesar da queda inicial de aplicação da receita vinculável, no geral, observa-se recuperação e aplicação dos limites constitucionais em saúde e educação e expansão dos gastos per capita. Fazendo-se uma análise desde a implantação da LRF (em 2000) até o exercício de 2006, observa-se uma melhora significativa nos indicadores de resultado nos municípios analisados.

Esses resultados ilustram que a qualidade dos gastos não está relacionada à disponibilidade maior ou menor de recursos. É possível que um município gaste muito e, ao mesmo tempo, gaste mal os seus recursos, enquanto outro gaste pouco, porém invista bem. O mesmo pode ser dito a respeito da renda dos municípios.

As perspectivas fundamentais apresentadas no discurso da promoção da saúde e prevenção de doenças não são contraditórias: a melhoria das condições de saúde e qualidade de vida reduz os gastos com consultas médicas. O estímulo ao desenvolvimento de programas com este enfoque pode convergir objetivos do interesse público. O desenvolvimento de programas de promoção da saúde e prevenção de doenças harmoniza-se com as metas, traduzindo-se em condições de eficiência. A perspectiva de implantar programas de promoção da saúde e uma lógica preventiva dirige o esforço de racionalização de custos do sistema para ações capazes de intervir ativamente na redução de riscos, fomentando melhorias na qualidade de vida da população.

Os processos do Tribunal de Contas mostram a variedade dos problemas no uso do dinheiro público. Os casos mais corriqueiros de rejeição já não surpreendem: a não aplicação dos percentuais obrigatórios para a educação e saúde. Ficou evidenciado que considerável parte do universo pesquisado carece de informações e de controles efetivos relativamente à LRF. No vaso dos gestores que descumpriram a aplicação dos recursos, a grande maioria tem suas contas consideradas regulares com ressalvas. Isso acontece por diversos fatores, como a ausência de documentos, perda de prazos e falhas na execução dos projetos, obras ou convênios.

As profundas transformações impostas pela LRF, que incluem punições institucionais e de caráter pessoal aos administradores, são inegáveis. No entanto, a adequação da realidade social aos ditames da lei nem sempre anda no mesmo ritmo, e nem sempre a rigidez da lei é suficiente para mudanças de comportamentos arraigados. Uma vez rejeitado pelo TCE, o processo da prestação de contas segue para a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público, onde será estudado pela assessoria técnica em matéria criminal. É nessa fase que ocorre a triagem do material, que pode virar uma denúncia criminal, cível ou mesmo ser arquivado. Em caso de configuração de crime, o prefeito terá direito a foro privilegiado, e a denúncia contra ele será apreciada pelos desembargadores do TJPE. Os números da Justiça comum mostram que a morosidade ainda é o principal combustível para a impunidade na administração municipal. Dos prefeitos pernambucanos analisados com contas irregulares entre 2000 e 2006, nenhum foi punido pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco com a perda do mandato em função dos processos técnicos encaminhados pelo TCE.

6. CONCLUSÃO

Com essa monografia, procurou-se identificar o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal sobre as finanças públicas de alguns municípios pernambucanos e verificar seus reflexos a partir dos benefícios para a população nas áreas de saúde e educação. Os resultados apresentados devem ser apontados como indicativos e certamente requerem aprofundamentos analíticos e metodológicos. Do exposto nos resultados da pesquisa, apresentam-se as conclusões que seguem.

Analisando custos e benefícios da implantação da lei de responsabilidade fiscal entre 1998 e 2006, pode-se concluir que o saldo é positivo, na medida em que está se criando uma cultura de participação popular (controle social) até então rudimentar no nosso país. Entende-se que a LRF vem ao encontro dos anseios da sociedade brasileira, que há muito clama por uma administração pública transparente, isto é, direcionada a atender às necessidades e aos objetivos da sociedade. Quando se ampliou a transparência fiscal, notadamente no que se refere à distribuição dos recursos pelo conjunto da sociedade, houve reflexos na melhora de praticamente todos os indicadores analisados: aumento do gasto per capita e qualidade do gasto público.

As informações apresentadas neste trabalho incentivam a continuidade desta pesquisa, não apresentando conclusões consolidadas, mas sínteses provisórias, na medida em que o objetivo do estudo revela-se dinâmico e, portanto, repleto de possibilidades. Assim sendo, é necessário registrar que se trata de um estudo preliminar que pode e deve ser aprofundado. Foram analisados apenas cinco municípios do estado de Pernambuco, mas o campo de pesquisa é enorme. Os dados e resultados obtidos revelaram-se relevantes, daí se sugerir aumentar a delimitação da pesquisa para todo o estado de Pernambuco. A indicação do aumento dos gastos per capita e da melhoria dos indicadores de resultado leva à conclusão de que a matéria constitui um vasto campo de pesquisa a ser investigado, devendo-se analisar o impacto das características sociais sobre esses indicadores, realizando-se uma análise de regressão. Faz-se necessário investigar se os aumentos apresentados nos indicadores de insumos e resultados são realmente reflexos de melhoria da eficiência nos gastos públicos.

O desafio dos gestores municipais é ver como, com a atual estrutura tributária, será viável melhorar a aplicação da receita vinculável sem colocar em xeque a capacidade de os municípios responderem à crescente demanda de gastos. O Brasil só será verdadeiramente independente quando todos os seus cidadãos tiverem serviços de saúde e educação de qualidade e, para alcançar isso, é necessário que o investimento seja ampliado e bem gerido. A proposta de universalização do acesso à saúde e à educação para a população brasileira representa um notável avanço nas políticas públicas. Contudo, devido à limitação de recursos financeiros, físicos e humanos, não se tem conseguido atingir plenamente os objetivos de equidade, integralidade e universalidade. A melhoria e expansão do sistema público de saúde e de educação dependem de investimentos nessas áreas, o que representa uma decisão da sociedade brasileira.

De tão distante, o caminho que leva um prefeito com contas irregulares a ser julgado e cassado dificilmente é sem saída. Um melhor conhecimento do que de fato tem acontecido nas rotinas de implementação dos controles da LRF mostra-se importante para a continuidade do processo de melhoria da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus 2000.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Brasília: Senado Federal, 2000.
- CRUZ, Flávio da. (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FIGUEIREDO, Marcelo. A Lei de Responsabilidade Fiscal – notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa. *Revista Diálogo Jurídico*, v. 1, n. 9, 2001. Disponível em: < http://www.facape.br/ivan/constitucionall/responsabilidade_fiscalnotas_esseciais.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2010.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna. Porto Alegre: FEE, [2010]. Disponível em: < http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pg_atualizacao_valores.php,mediante >. Acesso em: 4 fev. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro: IBGE, [2009]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2009.
- _____. *Assistência Médica Sanitária 2005: malha municipal digital do Brasil: situação em 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br> >. Acesso em: 4 fev. 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MOREIRA, Stenio da Silva; BEZERRA FILHO, João Eudes. Expectativa de mudanças na contabilidade governamental brasileira: Projeto de Lei Complementar nº 4.320/64. *Revista Brasileira de Contabilidade* – nº. 128 – 2001.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DO BRASIL

1

AL



Componentes das receitas correntes municipais: análise empírica para os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco

Luís Abel da Silva Filho*
William Gledson e Silva**
Adriano Olivier de Freitas e Silva***

Resumo

Objetiva-se, com este trabalho, analisar o comportamento das receitas correntes municipais, a partir de grupos de municípios que pertencem aos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, à luz do arcabouço teórico que o descentralismo fiscal orienta. A hipótese do estudo propõe que os municípios analisados são significativamente dependentes de recursos de transferências provenientes de instâncias governamentais superiores. Usa-se como metodologia uma revisão de literatura e métodos estatísticos para o tratamento dos dados oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), referentes ao ano de 2008. Os instrumentos de tratamento dos dados decorrem da utilização de indicadores de finanças públicas, além do modelo econométrico de regressão múltipla do tipo log-log. Notou-se que os municípios estudados apresentaram elevado grau de dependência de receitas intergovernamentais, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) um dos mais importantes recursos transferidos, sobretudo nos municípios de menor capacidade alocativa própria.

Palavras-chave: Receitas. Capacidade alocativa. Municípios.

Abstract

This paper intends to analyze the current municipal revenues behavior in groups of districts which belong to the States of Bahia, Ceará and Pernambuco, from the theoretical perspective that is recommended by fiscal decentralism. The hypothesis of the study proposes that the analyzed districts are significantly dependent on resources from higher governmental authorities' transfers. As to methodology, a literature review was used as well as statistical methods for National Treasure Secretary (STN), data treatment, related to the year 2008. The data treatment instruments result from the use of public finance markers, in addition to the log-log type econometric model of Multiple Regressions. One could observe that the districts under study exhibited high level of dependency on intergovernmental revenues, mainly on the Fund of Municipalities' Participation (FPM), one of the most important funds transferred, especially in the districts with lower allocative capacity.

Keywords: Revenues. Allocative capacity. Districts.

1 INTRODUÇÃO

O exame das finanças públicas trata dos aspectos de receitas e despesas das diversas entidades governamentais, sendo essa a prerrogativa crucial à análise do comportamento das administrações públicas, especialmente no que se refere aos municípios baianos, cearenses e pernambucanos, objetos centrais deste artigo.

Diante dessas colocações, faz-se necessário ressaltar que as gestões públicas operam com um conjunto de contas bastante abrangente, cuja característica reflete o caráter próprio e de transferências quanto às receitas e o custeio da

* Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (Urca); Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); bolsista Capes. Pesquisador do Observatório das Metrópoles núcleo da UFRN. E-Mail: abeleconomia@hotmail.com.

** Bacharel em Ciências Econômicas e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); E-mail: williangledson@gmail.com.

*** Bacharel em Ciências Econômicas e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); E-Mail: adrianofrs@gmail.com

máquina com pessoal e as despesas que têm como natureza os investimentos. Claramente, essas categorias de receitas e despesas não retratam o seu universo, porém o que se pretende é, tão somente, mostrar as inúmeras categorias que giram em torno das contas públicas¹.

De fato, conforme estudado por Silva Filho e outros (2009), esse estudo debruçou-se sobre o comportamento da arrecadação municipal da Bahia, Ceará e Piauí no ano de 2007, concluindo que os referidos entes federativos eram fortemente dependentes de recursos transferidos de instâncias de maior amplitude.

Ainda de acordo com esses aspectos e trabalhos como o de Afonso e Araújo (2000) e Bremaker (1991, 2001), pode-se constatar que os municípios são esferas governamentais fundamentalmente dependentes de recursos transferidos, mas que essa prática é justificada pelo fato de que as tais entidades custeiam diversos itens demandados pelas populações locais, como segurança pública, iluminação, serviços de limpeza de ruas, dentre outros.

Além disso, uma maior autonomia alcançada por esses entes e institucionalizada pela Constituição de 1988² torna as instâncias municipais esferas livres para realizar políticas públicas em favor das comunidades, sendo essa característica um ponto plausível ressaltado pelos autores em tela.

Uma antítese às colocações prévias decorre da reflexão de Maia Gomes e Mac Dowel (1995), a qual alerta que os municípios são entidades que não devem adquirir a liberdade proposta anteriormente, pois, com a continuidade do processo de autonomia chancelado pelo descentralismo fiscal, provavelmente proliferaria um número de instâncias dessa magnitude, se expandiriam as dificuldades alocativas em torno da Federação brasileira e tenderia a se alastrar a ocorrência de improdutividade no trabalho decorrente dos funcionários públicos, dentre outros aspectos (SILVA FILHO et al., 2009).

Portanto, após essa rápida incursão sobre as finanças públicas, faz-se premente postular a corrente teórica a qual sustenta os argumentos desse estudo, sendo essa a nova economia institucional (NEI). A referida escola de inspiração institucionalista, tendo em North (1993) o principal expoente, sugere que existem instituições capazes de nortear as relações sociais, políticas e econômicas.

Assim, essas instituições (regras) aparecem das seguintes formas: em primeiro lugar, notam-se as instituições formais, que refletem as leis escritas capazes de legitimar as relações dos agentes econômicos; em segundo lugar, verifica-se a ocorrência das instituições informais, que se caracterizam pela emergência dos valores, costumes, cultura em torno das interações humanas estabelecidas nas dimensões sociopolítico-econômicas.

Dito isso, as motivações ao estudo decorrem da necessidade de verificar se as três principais economias nordestinas seguem a mesma tendência apresentada pelo estudo de Silva Filho e outros (2009), ou se ocorreram, para o ano de 2008, nas citadas unidades da Federação, mudanças de trajetória.

Assim sendo, tem-se por objetivo a análise comportamental da arrecadação municipal baiana, cearense e pernambucana no ano de 2008, com a pretensão de estabelecer uma comparação entre os estados citados e, conseqüentemente, verificar se há ou não uma manutenção da tendência já verificada em estudos anteriores.

Finalmente, este artigo encontra-se dividido em mais cinco seções além dessa introdução: na segunda seção, apresentar-se-ão algumas considerações sobre as orientações feitas pela LRF; na terceira, os procedimentos metodológicos; na quarta, a análise econométrica dos dados; e, por último, fazem-se algumas considerações finais.

¹ Para efeito deste trabalho, não será considerada a análise das despesas.

² A Constituição Federal de 1988 possui o viés municipalista (RESENDE, 2001).

2 NOTAS SOBRE AS NORMATIZAÇÕES DE ORIENTAÇÃO FISCAL

O processo de descentralização fiscal no Brasil ocorrido no final da década de 1980 foi de grande relevância para o país, pois alterou a trajetória centralizadora do período militar e deu prosseguimento ao contexto de alternância dos ciclos de centralização e descentralização, os quais se sucederam ao longo da história brasileira desde o fim da República Velha, em 1930. (MAIA GOMES; MACDOWELL, 1995).³

Com efeito, o enfatizado processo que se desenvolve entre instâncias de governo no Brasil é possível, tão somente, em virtude da existência de uma Federação, a qual estabelece níveis distintos de administração pública. Logo, pode-se afirmar que as relações vivenciadas em uma nação federada diferem das de uma gestão unitária, já que essa última, normalmente, tende a administrar áreas maiores, ao contrário do que ocorre em uma nação federada, com a divisão em territórios menos amplos e, portanto, de menor complexidade, a exemplo do Brasil.

Nessas condições, um país federado tende a tornar mais simples a gestão pública, pois os administradores das diversas instâncias de governo, possivelmente, encontram-se mais próximos dos problemas dos indivíduos, em uma dimensão local, podendo atender às demandas relativas aos espaços menores, conforme o entendimento de Bremaiker (2001), ao contrário do que se assiste em nações administradas de forma unitária. Assim, um sistema federativo parece ser mais conveniente do que a inexistência dessa estrutura, especialmente em países de dimensões continentais.

A Federação brasileira, por sua vez, é constituída por três instâncias de governo — União, estados e Distrito Federal e municípios —, que em conjunto formam o sistema federativo do país. Nesse sentido, o Brasil, dentro de seu sistema de gestão pública, passou a vivenciar um período peculiar em sua história econômica, tomando como referência o marco constitucional datado de 1988, o qual modificou sensivelmente as relações entre as entidades federativas em sua íntegra.

As alterações vivenciadas pelo país no período supracitado são factuais, pois a redemocratização nacional mudou o tratamento da União com relação aos demais entes federativos, ampliou a autonomia das esferas subnacionais e reduziu o poder decisório do governo central naquelas atribuições que podem ser executadas de forma mais eficiente pelos estados e municípios.

As entidades municipais, por sua vez, foram as instâncias mais afetadas, já que foram elevadas à condição de entes autônomos da Federação brasileira, assumiram novas responsabilidades no campo das políticas públicas e do desenvolvimento local, aumentaram as receitas próprias e passaram a receber um maior volume de transferências dos governos federal e estadual para financiar as novas responsabilidades assumidas no processo de descentralização fiscal e político-institucional pós-1988.

No entanto, não existe unanimidade quanto às virtudes da descentralização, já que se trata de um processo que desestimulou a atividade produtiva; subtraiu recursos para investimentos e programas sociais nos municípios maiores, que perderam receita para os menores; aumentou as despesas administrativas, tanto do Executivo quanto do Legislativo municipal; e beneficiou uma pequena parcela da população, não necessariamente a mais pobre (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1995).

Em uma perspectiva antagônica à anterior, nota-se que, apesar da descentralização ter se concretizado no Brasil como um processo desordenado, seus efeitos positivos podem ser constatados no aumento da arrecadação própria dos municípios e na presença crescente e cada vez mais significativa dos governos locais nas ações sociais básicas, notadamente no ensino fundamental e na saúde, através de distintas modalidades de vinculações constitucionais de recursos e de transferências condicionadas regulares (AFONSO; ARAÚJO, 2000; BREMAIKER, 2001).

³ Períodos de descentralização fiscal ampliam a autonomia dos gestores subnacionais e o volume de recursos a eles destinado, ao passo que na centralização fiscal esses movimentos são contrários (ALÉM; GIANBIAGE, 1999; REZENDE, 2001).

Na verdade, o processo de descentralização não ocorreu de modo repentino. Em alguns casos, foram transferidas algumas das atribuições da União para os governos subnacionais, o que propiciou as condições para uma negociação futura de recursos convergentes com as novas atribuições. Em outros, aconteceu primeiro a descentralização de recursos, para, na sequência, ocorrer a transferência de funções (AFONSO, 2003).

O argumento anterior revela as contingências da descentralização fiscal, caracterizadas, em qualquer uma das vias apresentadas, pelo favorecimento das unidades da Federação de menor amplitude, as quais têm ampliado sua capacidade de arrecadação por intermédio de transferências intergovernamentais, associadas ao incremento no número de atribuições dessas esferas públicas.

As repercussões desse movimento possibilitam considerar que a descentralização beneficia mais consistentemente as localidades menos populosas, constituindo-se em uma prerrogativa essencial para a subsistência de certos espaços, com destaque a vários municípios brasileiros dependentes quase que exclusivamente das receitas originárias de outras instâncias de governo.

O entendimento precedente é enfático na importância atribuída à descentralização fiscal no que se refere à gestão pública brasileira, em decorrência da existência de um conjunto de municípios economicamente frágeis, os quais, para atender às demandas locais, requerem uma participação mais efetiva dos demais níveis de governo (na condição de financiadores do mencionado processo, a partir das transferências intergovernamentais), para que essas administrações de menor amplitude possam desempenhar as funções que lhes foram atribuídas.

Afonso e Araújo (2000), por sua vez, sugerem que a magnitude da descentralização fiscal pode ser adequadamente medida pela participação mais ou menos pronunciada dos governos subnacionais nas receitas e nos gastos públicos, assim como por uma maior liberdade na condução das políticas econômicas formuladas por essas instâncias governamentais. Essa prerrogativa decorre das mudanças constitucionais de 1988, as quais ratificam que o Brasil, nesse processo, passa a ser um país mais descentralizado a partir dos anos 1980 do que nas duas décadas anteriores, caracterizadas pela centralização administrativa e política do regime militar.

As considerações prévias são emblemáticas na discussão da descentralização fiscal brasileira, que tende a estimular a ocorrência de uma participação mais efetiva das esferas subnacionais, mediante a implementação de políticas públicas, através dessas esferas de governo, em benefício do contingente populacional local.

Ao analisar-se a Constituição Federal de 1988, notam-se evidências de que os governos subnacionais, particularmente os municípios, são beneficiados com a transferência de volumes significativos de recursos da União e dos estados, associados a uma maior possibilidade de expandir os tributos de responsabilidade dos municípios. Ou seja, a partir do referido marco regulatório, as esferas municipais têm ampliadas suas capacidades de arrecadação de receitas próprias (AFONSO; ARAÚJO, 2000).⁴

Embora o processo da descentralização fiscal tenha possibilitado a ocorrência de uma atuação mais efetiva das instâncias governamentais de menor amplitude no Brasil, Maia Gomes e MacDowell (1995) advertem que a descentralização e a criação de novos municípios são, em certa medida, concomitantes e, segundo essa análise, o benefício do surgimento de novas entidades municipais é menor que os custos incorridos na sua emergência. Por extensão, o próprio movimento descentralizador tende a corroborar essas ideias, ou seja, a proliferação de um contingente expressivo de novos entes federativos se configura em um desserviço ao contexto nacional.

Um argumento compatível pode ser extraído do entendimento do chamado paradoxo municipal, que contrapõe a necessidade da criação de novos municípios às suas condições de sustentabilidade do ponto de vista econômico. Em outras palavras, o mencionado paradoxo suscita o entendimento de que a criação de entidades

⁴ Constituição Federal de 1988: referências ao Artigo 159.

federativas fortemente dependentes de transferências intergovernamentais é improvável na atual conjuntura de crise e ajuste fiscal, em decorrência da potencial ampliação de repasses a essas esferas subnacionais, cuja contrapartida é pouco significativa.

Em essência, nota-se uma inconsistência institucional a partir do processo de descentralidade fiscal, que não estabelece regras claras, como propõe Toyoshima (1999), capazes de inibir a proliferação desordenada da criação de novos municípios no Brasil, já que esse movimento tende a pôr em dificuldade a gestão pública em nível nacional.

O surgimento das instâncias municipais de forma desregrada poderá constituir um importante problema para a Federação brasileira porque as razões pelas quais são criadas essas unidades da Federação tornam o processo ao menos questionável.

A solução deste paradoxo municipal informa muito sobre os fatores subjacentes ao crescimento (do número de municípios) no Brasil das pequenas cidades. A inviabilidade fiscal é contornada pelas transferências de impostos dos Estados e da União para os municípios, o que termina fazendo da criação desses um bom negócio político, de uma perspectiva estritamente local (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1995 p. 3).

As considerações postas previamente são relevantes, visto que a inconsistência institucional antes comentada propicia a emergência das esferas subnacionais já explicitadas, tendo nos fatores demonstrados pelos autores supracitados o sustentáculo do referido movimento, reforçando as ideias contrárias ao descentralismo fiscal, em virtude de seu substancial desordenamento.

Em contrapartida a essa perspectiva interpretativa, emerge a compreensão de que mais entidades municipais não conseguem atender às necessidades a elas destinadas, porque tais entes federativos tendem a gerar um contingente empregatício local razoavelmente desnecessário e em certa medida improdutivo. Isso permite a análise de que os gestores dessas localidades absorvem recursos que não necessitariam receber, uma vez que, tendo sido elevada a capacidade de arrecadação municipal dessas unidades de governo, a austeridade residente nessas administrações torna-se uma característica menos relevante (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1995).⁵

Destaque-se, no entanto, que as unidades estaduais aqui observadas convergem para a discussão apresentada sobre a forte dependência de recursos advindos da União. Os municípios dos três estados aqui pesquisados, com exceção das capitais, que apresentam melhor desempenho, além de algumas unidades mais industrializadas, têm elevado grau de dependência e forte presença de recursos de transferência em suas receitas municipais. Nesse sentido, o artigo procura responder às questões que seguem: qual o grau de dependência dos municípios da Bahia, Pernambuco e Ceará de recursos de transferências? Em que medida esses municípios são dependentes destes recursos? Em quais estratos estão os municípios de maior dependência? Quais os impactos da arrecadação própria na receita corrente desses municípios? São a essas questões que se pretende responder ao longo desta investigação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização do exame, requerem-se duas fases analíticas. A primeira decorre do cálculo dos indicadores de finanças públicas, já na segunda é intenção estimar a função de regressão múltipla (log-log), na tentativa de robustecer os resultados da pesquisa.

Antes, porém, faz-se necessário dimensionar alguns pontos relevantes e antecedentes às fases já mencionadas. Assim sendo, o trabalho utiliza essencialmente dados secundários, haja vista a sua disponibilidade na Secretária do Tesouro Nacional (STN). No entanto, torna-se plausível tecer alguns comentários acerca do mencionado banco de

⁵ Esses comentários parecem ser mais convenientes aos propósitos da atual dissertação, pois a grande preocupação aqui existente é a procura pelo controle e/ou prudência na gestão fiscal.

dados. Apesar de ser um órgão oficial, nem todos os municípios divulgam suas informações na citada instituição fazendária, necessitando do uso do descarte dessas entidades federativas que não publicaram suas informações fiscais na STN (MATOS FILHO; SILVA; VIANA, 2008).

Nesse sentido, são considerados os seguintes números de municípios baianos, cearenses e pernambucanos, respectivamente, 331, 167 e 177.⁶ Nessas condições, a amostra que se almeja inferir é a apresentada anteriormente, a qual possibilita o fornecimento de determinados resultados capazes de exibir o grau de dependência de transferências intergovernamentais a que esses municípios estão sujeitos do ponto de vista do conjunto de receitas por eles auferidas, contrastando com o padrão de arrecadação próprio dessas entidades federativas.

Nesse sentido, a organização dos grupos de municípios dos estados anteriormente apresentados foi assim realizada: tomou-se o método da estratificação para respaldar a análise, sendo que a amostra fora estratificada em três grupos de municípios em cada uma das unidades. No primeiro grupo, reuniram-se 30,00% das entidades municipais de maior receita corrente (RC); no segundo estão situados 30,00% dos municípios de receita intermediária; por fim, no último agrupamento, encontram-se 40,00% dos municípios de menor receita corrente.

Finalmente, essas considerações remetem à necessidade de se demonstrar os métodos analíticos a serem trabalhados no artigo. Assim, na próxima seção, evidenciar-se-á o cálculo dos indicadores de finanças públicas essenciais a essa pesquisa.

4 INDICADORES DE FINANÇAS PÚBLICAS RELATIVOS ÀS RECEITAS GOVERNAMENTAIS

A partir de agora, apresentam-se alguns indicadores de finanças públicas, com vistas a melhor visualizar o comportamento da arrecadação dos municípios da BA, CE e PE. Nesse sentido, a análise desses índices gira em torno de um exame relativo às receitas, não considerando, por assim dizer, aspectos vinculados às despesas municipais, pois não é objeto deste estudo.

Assim, torna-se importante discutir os mencionados indicadores, os quais se referem à capacidade de arrecadação própria (CAP) e ao grau de dependência (GD). Assim sendo, a reflexão a ser desenvolvida acerca desses índices decorre da compreensão de Riane (2002), que sistematiza em seu trabalho diversos indicadores de finanças públicas, dentre os quais se encontram os aqui escolhidos para o desenvolvimento desta pesquisa.

Inicialmente, tomar-se-á a CAP, que trata de quão a entidade federativa é robusta em termos de arrecadação própria, ou seja, quanto de receita o ente gera por seu próprio esforço tributário. Para instâncias de governos municipais, os impostos que lhes são atribuídos correspondem ao imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto sobre serviços (ISS) e imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI), constituindo, assim, a denominada receita tributária referente aos municípios (ALÉM; GIAMBIAGI, 1999; REZENDE, 2001).

Essas ponderações revelam como se dá a arrecadação própria das entidades municipais brasileiras. Logo, a geração de recursos é uma discussão premente do ponto de vista das gestões públicas nacionais, já que, quanto maior for a capacidade alocativa de uma entidade governamental, essa se torna menos dependente de recursos advindos de outras esferas de governo.

Diante desses comentários, torna-se plausível ressaltar a CAP no presente contexto, salientando sua atribuição analítica aos fins deste estudo. O indicador, por sua vez, é obtido através da relação entre receita tributária (RT) e receita corrente (RC), demonstrando a proporção do que se arrecada de modo próprio frente a todo o conjunto de receitas que correntemente é auferido pelos diversos entes federativos brasileiros, em particular os municípios pertencentes aos estados aqui selecionados. Daí pode-se obter por expressão a que se segue:

⁶ A quantidade de municípios da BA, CE e PE, em termos de universo de municípios, corresponde, respectivamente a 331, 167 e 177.

$$CAP = RT/RC * 100 \quad (1)$$

A formulação anterior e, por conseguinte, as discussões antes postadas são extraídas da compreensão de Riane (2002), a qual viabiliza a partir disso a existência de uma segunda sistematização, que é referente ao grau de dependência. Esse segundo indicador reflete o quão as entidades municipais dependem de recursos provenientes de esferas superiores, como é o caso da União.

O que é necessário enfatizar é a ideia de que os municípios são substancialmente dependentes de recursos advindos de outras instâncias governamentais, em decorrência da suprema necessidade desses em gerar receita para fazer frente aos dispêndios elevados incorridos pelas instâncias municipais brasileiras, congruentes com as entidades federativas de mesma amplitude da BA, CE e PE. A prerrogativa a esse fim é emblemática, já que essas esferas governamentais estão mais próximas da população habitante, sendo por tal aspecto que os municípios devem atender às demandas locais por bens e/ou serviços públicos destinados aos munícipes (REZENDE, 2001).

Assim sendo, o cálculo do GD propõe que as receitas advindas de outras esferas de governo, isto é, em forma de transferências intergovernamentais (TI), revelam mais condizentemente o quão é pronunciado o laço de dependência de recursos, normalmente federais, a que os municípios estão sujeitos em sistemas federativos, como é o caso do brasileiro. Isto posto, o indicador proposto por Riane (2002) pode ser sistematizado por:

$$GD = TI/RC * 100 \quad (2)$$

Conforme comentários precedentes, esse índice demonstra, de modo categórico, os distintos comportamentos da arrecadação que os entes federativos municipais baianos, cearenses e pernambucanos apresentaram no ano de 2008. Daí, a premência quanto ao cálculo desse indicador para a sistematização do atual estudo, cuja expectativa é o fornecimento de indícios relevantes para a análise aqui proposta.

Após a exposição até então realizada, torna-se premente tecer algumas considerações de relevo. Para a operacionalização dos indicadores, faz-se necessário estratificar os municípios referentes aos estados em análise, com a finalidade de simplificar e/ou tornar mais adequado o exame dos índices do estudo. Assim sendo, essa estratificação terá o seguinte aspecto: os municípios serão ordenados de modo decrescente, através da receita corrente; a partir disso, os estratos serão montados em três porções: os que arrecadam mais, os de arrecadação intermediária e os que auferem menos recursos (MATOS FILHO; SILVA; VIANA, 2008).⁷

Esses indicadores postados em estratos serão sistematizados por instrumentais estatísticos descritivos, tendo como ferramenta a média e desvio padrão. Dito isto, cada grupo de município apresentará a média e o desvio padrão da CAP e do GD, de todos os estratos baianos, cearenses, e pernambucanos, com vistas a compará-los e dar sentido de confronto à tipologia de pesquisa aqui adotada.

Para o caso da estimação do modelo de regressão múltipla (do tipo log-log), torna-se indispensável a utilização do método de estratificação, cujo objetivo é comparar os estimadores β referentes a cada um dos estratos dos estados em análise. Para tanto, na seção subsequente, esse método será demonstrado mais detalhadamente, dando prosseguimento ao transcurso da pesquisa.

5 MODELO DE REGRESSÃO MÚLTIPLA DO TIPO LOG-LOG

Nesta seção, é pretensão discutir de modo sintético o modelo de regressão múltipla, o qual se apresenta como um instrumento importante para a pesquisa, sendo de relevo na obtenção dos resultados do estudo. Claramente, não se almeja exibir o modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO), já que esse método é exaustivamente difundido

⁷ Número de municípios por estrato: BA — estrato I 100; estrato II 100; estrato III 131. CE — estrato I 50; estrato II 50; estrato III 67. PE — estrato I 53; estrato II 53; estrato III 71. Disposição arbitrária Matos Filho, Silva e Viana (2008).

pela literatura econométrica, mas os objetivos contidos neste trabalho procuram apenas a sua utilização no alcance dos resultados esperados.

No entanto, conforme Gujarati (2005), a constituição do modelo de MQO busca estabelecer uma relação entre uma variável dependente (Y) em função de duas ou mais variáveis explicativas ($X_1, X_2 \dots X_K$), além da existência de um erro aleatório (ε). Dito isto, a composição deste instrumental econométrico perpassa por uma sistematização, que pode ser traduzida por:

$$Y = X\beta + \varepsilon \quad (1)$$

Onde (Y) pode ser entendida como variável explicada, (X) representa a matriz de variáveis exógenas ($N \times K$)⁸, (β) corresponde ao vetor de parâmetros da função de regressão, ($K \times 1$) e (ε), conforme dito anteriormente, assume o caráter de erro aleatório decorrente do processo de estimação, isto é, está associado aos desvios em relação à média amostral.⁹

Faz-se necessário mencionar que neste modelo existem o (Y) observado e o estimado (\hat{Y}), cuja diferença reflete o erro (ε). Entretanto, como se pode encontrar o (\hat{Y})? Vale salientar que (\hat{Y}) é resultado do processo de estimação, o qual pode ser obtido a partir de:

$$\hat{y}_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i \quad i (1 \dots K) \quad (2)$$

Assim sendo, pode-se agora determinar o (ε), que é obtido por:

$$Y = X\beta + \varepsilon \quad (3)$$

Finalmente, é possível encontrar a equação linearizada de MQO, que retrata o modelo de regressão múltipla do tipo log-log, uma vez que é objetivo do estudo medir a variação de (\hat{Y}) mediante as variáveis explicativas. Para tanto, deve-se logaritmar, tendo como resultado desse processo o que se segue:

$$\ln(\hat{Y}_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(X_i) + \varepsilon_i \quad (4)$$

Após a exibição, de modo sintético, do modelo de regressão múltipla, faz-se necessário explicitar as variáveis cruciais do estudo, a saber: (Y) é representado pela receita corrente (RC), que responde a variações do conjunto de variáveis explicativas (X) correspondente a receita tributária (RT), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), outras transferências correntes (OTC) delas deduzidas, excluído o FPM. De fato, essa sistematização permite a utilização do modelo exposto na presente seção, viabilizando por esse motivo a existência do estudo em desenvolvimento¹¹.

$$\ln(Y_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(X_1) + \beta_2 \ln(X_2) + \beta_3 \ln(X_3) + (\varepsilon) \quad (1)$$

8 N é o tamanho da amostra e K rank da matriz.

9 As estimativas de MQO, neste caso, estão associadas à dimensão amostral.

10 Para maiores detalhes referentes ao processo de derivação de β , consultar Johnston e Dinardo (2001).

11 Para efeitos analíticos, tomaram-se as transferências intergovernamentais (TI) dividindo-as em FPM e OTC, sendo a última todas as TI deduzido o FPM. A finalidade é verificar o peso relativo das transferências e, além dessas, o FPM isoladamente sobre a RC, pois o FPM, como atesta Alem e Giambiagi (1999), é o recurso de transferência mais importante captado pelos municípios.

Onde,

$$\beta_1 > 0, \beta_2 > 0, \beta_3 > 0$$

y_i = Receita corrente, a variável dependente a ser explicada nos municípios i ;

x_1 = Receita tributária (RT)

x_2 = Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

x_3 = Outras transferências correntes (OTC)

(ε) = erro aleatório.

Uma vez demonstrado o modelo de regressão múltipla do tipo log-log, torna-se imprescindível no item posterior discutir os aspectos teóricos relativos à pesquisa, cujos fundamentos servirão de alicerce para justificar os resultados a serem obtidos pelos instrumentos apresentados na seção que por ora se encerra.

6 ANÁLISE DOS INDICADORES DAS RECEITAS DE ESTADOS NORDESTINOS

Conforme as evidências empíricas a serem trabalhadas nesse item, torna-se possível analisar o comportamento das receitas baiana, cearense e pernambucana, cujo objetivo é averiguar se há ou não dependência por parte dos municípios dessas unidades federativas de recursos originários de transferências intergovernamentais.

Uma ponderação faz-se necessária: a quantidade de municípios em estados brasileiros, de modo abrangente, via de regra, tende a ser elevada por consequência de variáveis tanto econômicas quanto políticas, possibilitando a proliferação de entidades municipais dependentes quase que exclusivamente de receitas transferidas (MAIA GOMES; MAC DOWEL, 1995).

Corroborando o acima exposto, os dados do Quadro 1 refletem o comportamento ajustado às ideias dos autores supracitados. Dito isto, municípios criados sem condições econômicas adequadas passam a ser pesados ônus à gestão federal, isto é, um número expressivo de entes governamentais fortemente dependentes de recursos para financiar a máquina pública, provavelmente, acarretarão a manutenção do processo de criação de novas entidades municipais que põem em risco o equilíbrio fiscal brasileiro.

Estado	Elementos	Estrato 1		Estrato 2		Estrato 3	
		CAP	GD	CAP	GD	CAP	GD
Bahia	Média	7,24	88,72	3,53	93,96	3,24	95,12
	Desvio padrão	6,64	7,73	2,30	3,15	1,53	2,33
Ceará	Média	4,75	88,04	2,89	93,71	2,52	95,29
	Desvio padrão	3,97	6,63	0,88	2,65	1,08	1,95
Pernambuco	Média	6,16	86,13	3,35	91,53	2,46	93,81
	Desvio padrão	5,21	8,41	1,56	3,57	0,95	2,67

Quadro 1
Percentuais médios e desvio padrão da CAP e do GD dos municípios da Bahia, Ceará e Pernambuco, segundo o estrato

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

Os dados expostos no primeiro estrato mostram que os municípios com maior média na CAP não atingiram, sequer, dois dígitos, ficando os municípios baianos com a média mais elevada frente aos demais estados. Já os municípios cearenses apresentaram a menor média na CAP. Acrescente-se, no entanto, que o desvio padrão demonstrou que o primeiro estrato reúne municípios com capacidades alocativas significativamente distintas, sendo esse fato representativo para os valores dos desvios padrões antes explicitados.

No que se refere ao GD, nota-se haver um comportamento relativamente semelhante entre os municípios do primeiro grupo em todos os estados. Tal situação deve-se ao fato de que todas essas entidades federativas são dependentes de transferências intergovernamentais, as quais se tornam indispensáveis na composição das receitas e revelam o perfil alocativo¹² dessas administrações públicas municipais.

No tocante aos grupos 2 e 3, presentes nos estratos 2 e 3, esses mostram que o nível médio de receitas próprias alocadas pelos respectivos municípios é significativamente baixo. Além disso, o desvio padrão, nesse caso, sinaliza a ocorrência de comportamento mais homogêneo em termos de arrecadação própria.

Resultados similares foram atestados em trabalhos de Silva Filho e outros (2009). Assim, faz-se necessário ressaltar que, de fato, municípios de estados nordestinos, salvo raríssimas exceções (via de regra capitais ou importantes polos econômicos), são contundentemente dependentes de recursos originários de instâncias de maior amplitude, tal como se verifica, por exemplo, no GD exibido pelos municípios aqui estudados.

Uma diferença, ainda que suave, está entre o GD do grupo 1 em relação aos grupos 2 e 3. Ou seja, por apresentar alguns entes federativos economicamente mais fortes, o agrupamento 1 tem um GD um pouco menor frente aos demais. Daí, a pertinência da preocupação de Maia Gomes e Mac Dowel (1995), que apontam a existência de um conjunto de municípios economicamente frágeis e que são criados meramente por interesses políticos, sem que apresentem uma eficiência alocativa própria minimamente aceitável.

Com efeito, essas evidências dão mostras de que a análise de Afonso e Araujo (2000) é elementar, ou ao menos inconsistente. Isso porque esses autores defendem a descentralização como uma importante condição para a administração pública. Em concordância com esses últimos, Além e Giambiagi (1999) e Resende (2001) sugerem que governos menores e que estão mais próximos da população podem atender mais adequadamente a demandas locais.

Entretanto, o que se evidenciou no Quadro 1 e nas controvérsias teóricas de Maia Gomes e Mac Dowel (1995) foi rigorosamente o contrário do atestado por Além e Giambiagi (1999) e Resende (2001). Na verdade, um número expressivo de municípios apenas dificulta uma boa gestão dos recursos de natureza federal, uma vez que entidades dessa magnitude não conseguem por si só financiar suas próprias despesas, tendo como consequência a ocorrência de importantes entraves ao sistema federativo nacional.

7 ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONOMÉTRICOS DA PESQUISA

Nessa seção, discutir-se-ão os resultados econométricos encontrados a partir do modelo de regressão utilizado como ferramenta de auxílio para se chegar aos atuais valores encontrados para cada uma das variáveis componentes da RC desse estudo. A partir dos resultados obtidos pelo modelo de regressão, observa-se na Tabela 1 que, mesmo no primeiro estrato (correspondente aos 30% primeiros municípios de maior receita corrente), há elevada participação de outras transferências constitucionais como componentes da RC. Assim, para o aumento de um ponto percentual na RC dos municípios baianos de maior RC, 0,61 advém de OTC. No estado de Pernambuco, esta variável responde por 0,58 ao aumento de 1% na RC. No Ceará, a OTC tem a menor participação na RC das unidades aqui comparadas (0,53).

¹² O perfil alocativo trata de como os municípios estudados formam suas receitas. No caso dos entes participantes desta análise, predominantemente captam recursos advindos de transferências.

Tabela 1
Resultado da regressão múltipla (log-log) para a receita corrente dos municípios do primeiro grupo

Elementos	Bahia		Pernambuco		Ceará	
	Coeficiente	p-value	Coeficiente	p-value	Coeficiente	p-value
INTERCEPTO	0,601513	0,00193	1,00121	0,01852	0,612008	0,00639
RT	0,105487	<0,00001	0,129212	<0,00001	0,097031	<0,00001
FPM	0,299315	<0,00001	0,293722	<0,00001	0,396338	<0,00001
OTC	0,618723	<0,00001	0,582976	<0,00001	0,533158	<0,00001
Nº de observações		100		50		53
R ² ajustado		0,994		0,995		0,996
p-value global		0		0		0

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

Quanto à participação do FPM na RC dos municípios dessas entidades em estudo, observam-se semelhanças para os municípios baianos e pernambucanos, nos quais a referida variável contribui com 0,29 para a elevação de 1% na RC. Já no estado do Ceará, esta variável tem maior representatividade na RC, dado que, em 2008, para a elevação de 1% na RC, o FPM era responsável por 0,39.

Aqui, observa-se que a menor participação na RC, em todas as unidades investigadas, está na RT. Isso ratifica a discussão apresentada na revisão de literatura, uma vez que mostra a dependência dos municípios dos três estados das transferências da União. No estado de Pernambuco, foi observada a maior participação da RT na RC dos municípios no primeiro grupo. Contudo, para a elevação de 1% na RC dos municípios do referido estado, somente 0,12 é composto por RT. Para os municípios baianos, esse valor é de 0,10. Já os municípios cearenses mostraram o menor resultado em arrecadação própria, e a RT contribui com somente 0,09 na variação de 1% na RC.

Na Tabela 2, os dados são referentes à média e ao desvio padrão das variáveis para os municípios dos estados apresentados na Tabela 1. Os dados mostram desvio padrão superior à média na RC dos municípios dos três estados. Esses resultados mostram que, mesmo pertencentes ao mesmo grupo (os 30% de maior RC), há diferenças significativas entre os municípios do primeiro estrato. Contudo, o estado do Ceará apresentou o maior desvio padrão na média da RC, ratificando a elevada desigualdade dos municípios que pertencem ao primeiro grupo. No entanto, cabe acrescentar que a média da RC dos municípios baianos foi mais de 88 milhões (100 municípios), sendo essa a menor média, mas justificada por ter esse estado no primeiro estrato 100 municípios, contra somente 50 de Pernambuco e 53 do Ceará.

Tabela 2
Média e desvio padrão das variáveis por município no estrato 1

Estrato 1					
Estados	Elementos	RC	RT	FPM	OTC
Bahia	Média	88.435.502,09	13.721.068,63	20.600.646,32	48.014.627,51
	Desvio padrão	261.029.326,61	78.700.727,66	37.577.782,91	119.313.397,07
Ceará	Média	123.099.774,04	12.498.983,04	30.076.587,94	67.298.890,22
	Desvio padrão	379.785.784,24	65.627.860,25	71.029.033,95	186.787.053,64
Pernambuco	Média	123.756.527,08	20.133.061,19	27.990.090,69	63.121.397,52
	Desvio padrão	303.114.965,03	89.268.973,12	40.986.860,21	139.357.569,11

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

Acrescente-se ainda que a média da RT dos municípios pernambucanos foi superior à dos baianos e cearenses, o que implicou o maior desvio padrão entre as variáveis observadas. Já a média de recursos advindos do FPM foi superior para os municípios cearenses, resultado já ratificado na Tabela 1. Assim, em síntese, pode-se constatar que há diferenças significativas entre os municípios do primeiro estrato, evidenciadas pelo desvio padrão das variáveis aqui observadas.

Para os municípios dos estados apresentados no estrato 2, Tabela 3, observam-se resultados um tanto diferenciados dos das unidades municipais do estrato 1. Nos municípios baianos, para uma variação de 1% na RC, a RT contribui com somente 0,04, sendo esse resultado observado para os municípios pernambucanos e de 0,03 para os municípios cearenses.

Tabela 3
Resultado da regressão múltipla (log-log) para a receita corrente dos municípios do segundo grupo

Elementos	Bahia		Pernambuco		Ceará	
	Coefficiente	p-value	Coefficiente	p-value	Coefficiente	p-value
INTERCEPTO	2,19641	<0,00001	1,59768	0,01593	0,829133	0,14967
RT	0,049487	<0,00001	0,0476841	0,00043	0,036221	0,00657
FPM	0,381253	<0,00001	0,459196	<0,00001	0,432074	<0,00001
OTC	0,487997	<0,00001	0,451145	<0,00001	0,533487	<0,00001
Nº de observações		100		50		53
R ² ajustado		0,933		0,939		0,965
p-value global	-	0	-	0	-	0

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

No que se refere ao FPM, aumenta a participação dessa variável nos municípios dos três estados, dada pela variação na RC. Nos municípios baianos, a variação de 1% na RC ocorre em virtude da variação de 0,38 na variável FPM. No estado de Pernambuco, no estrato 2, o FPM tem participação de 0,45 na variação da RC, sendo essa a maior participação dessa variável nos estados aqui comparados neste estrato. Já nos municípios cearenses, para a variação de 1% no RC, o FPM varia em 0,43. Os dados para esta variável ratificam a ideia de que, quanto menor é a capacidade de arrecadação própria dos municípios, maior é o nível de dependência de recursos advindos da União.

O estrato 2 é referente aos municípios dos estados apresentados na Tabela 3, grupo 2. No que se refere à média e ao desvio padrão, observa-se comportamento diferenciado do estrato 1. Para a variável RC, nota-se desvio padrão significativamente inferior às médias, o que evidencia maior grau de homogeneidade entre os municípios que compõem o grupo 2. Destaque-se que essa homogeneidade foi constatada para os municípios das três unidades sub-nacionais aqui pesquisadas. Contudo, percebem-se elevadas disparidades dos municípios na média da RC. A RC do primeiro grupo é significativamente superior à do segundo (ver tabelas 2 e 4).

Quanto às médias das variáveis RT, são semelhantes para os municípios observados. Contudo, o desvio padrão para esta variável apresentou-se significativamente elevado. Assim, pode-se afirmar um elevado nível de heterogeneidade entre a capacidade tributária desses municípios, mesmo pertencendo ao mesmo grupo. Isso implica a diferença na RT entre estes municípios. Esse resultado foi observado nos municípios das três unidades. No entanto, o menor desvio padrão foi constatado nos municípios cearenses, e o mais elevado foi verificado nos municípios baianos.

Para a variável FPM, observa-se comportamento semelhante entre os municípios das unidades. As médias e os desvios padrão comportaram-se semelhantemente nos três estados. A variável OTC também apresentou médias

comportadas entre os municípios baianos, pernambucanos e cearenses. Contudo, os desvios padrão entre os municípios dos dois últimos estados foram mais elevados. Destaque-se que há diferença entre os municípios do segundo grupo. Todavia, estes demonstram mais homogeneidade entre si, se comparados aos municípios do primeiro grupo.

Tabela 4
Média e desvio padrão das variáveis por município no estrato 2

Estrato 2					
Estados	Elementos	RC	RT	FPM	OTC
Bahia	Média	20.882.355,57	744.291,00	9.092.665,43	10.523.071,18
	Desvio padrão	2.313.869,02	512.779,11	1.338.749,70	1.567.710,86
Ceará	Média	25.520.592,38	739.821,02	10.434.557,68	13.464.966,66
	Desvio padrão	3.684.765,18	255.807,51	1.183.929,03	2.551.694,04
Pernambuco	Média	24.236.648,66	815.011,89	10.533.140,22	11.641.151,26
	Desvio padrão	3.196.480,15	411.439,53	1.352.773,33	2.337.228,97

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

Para os municípios do terceiro grupo, os dados apresentados na Tabela 5 mostram relativa semelhança entre as três unidades. Para a variação de 1% na RC dos municípios baianos, a RT contribui com somente 0,03, resultado igualmente observado para os municípios pernambucanos. Já no estado do Ceará, a participação da RT na RC é de somente 0,02, nos municípios do terceiro grupo.

Tabela 5
Resultado da regressão múltipla (log-log) para a receita corrente dos municípios do terceiro grupo

Elementos	Bahia		Pernambuco		Ceará	
	Coefficiente	p-value	Coefficiente	p-value	Coefficiente	p-value
INTERCEPTO	1,01871	<0,00001	1,25338	0,00009	0,415734	0,00482
RT	0,032612	<0,00001	0,0314783	0,00098	0,020052	0,00003
FPM	0,489902	<0,00001	0,449978	<0,00001	0,488321	<0,00001
OTC	0,465964	<0,00001	0,493754	<0,00001	0,516386	<0,00001
Nº de observações	131		67		71	
R ² ajustado	0,991		0,983		0,995	
p-value global	-	0	-	0	-	0

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

Quanto ao FPM, observa-se que, no terceiro grupo, tanto nos municípios baianos quanto nos cearenses, a variação de 1% na RC é afetada por 0,48 no FPM. Já nos municípios pernambucanos, essa variável corresponde a 0,44, dada a variação de 1% na RC. Observa-se que esses resultados se assemelham nos grupos 2 e 3, divergindo do observado no grupo 1. Destaque-se ainda a participação da variável OTC na RC dos municípios dos referidos entes federativos. No Ceará, essa variável tem a maior participação na RC dos municípios do terceiro grupo (0,51). Em Pernambuco, foi de aproximadamente 0,50, e na Bahia, de 0,46.

Para uma melhor compreensão acerca das finanças públicas municipais apresentadas no grupo 3, o estrato 3 apresenta as médias e desvios padrão das variáveis. As médias na RC dos municípios se comportaram de forma semelhante,

assim como o desvio padrão para a variável observada. Contudo, a média da RT dos municípios apresentou elevado desvio padrão entre estes, resultado semelhante ao observado para os municípios do segundo grupo, estrato 2.

Tabela 6
Média e desvio padrão das variáveis por município no estrato 3

Estrato 3					
Estados	Elementos	RC	RT	FPM	OTC
Bahia	Média	12.843.071,47	420.261,94	6.178.230,68	6.023.908,29
	Desvio padrão	2.848.440,39	217.964,59	1.269.523,49	1.600.721,05
Ceará	Média	14.562.461,76	369.265,72	6.581.770,86	7.270.054,39
	Desvio padrão	3.407.840,51	179.516,70	1.543.768,59	1.794.973,60
Pernambuco	Média	13.731.054,00	347.797,26	6.830.943,88	6.028.138,57
	Desvio padrão	2.939.538,99	178.263,76	1.504.728,81	1.608.587,64

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da STN.

Para a variável FPM, observa-se comportamento homogêneo entre os municípios das três unidades. O desvio padrão apresenta-se comportado, sendo mais elevado para os municípios do estado do Ceará. Adicione-se ainda comportamento semelhante observado para a variável OTC, que apresentou médias e desvio padrão aproximados entre as três unidades federativas. Nesse contexto, pode-se assegurar maior grau de homogeneização entre os municípios das três unidades, como também comparados entre si.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o estudo aqui apresentado, foi possível chegar a algumas considerações a respeito das finanças públicas municipais das unidades federativas pesquisadas. Assim, constatou-se que, mesmo sendo os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará as principais economias do Nordeste, no que se refere à dependência de recursos da União, podem ser considerados estados com unidades municipais altamente dependentes.

Para os municípios do primeiro grupo, observou-se maior capacidade de arrecadação, através da receita tributária. Contudo, em nenhuma unidade aqui pesquisada a contribuição da RT na RC chegou a 1/5. Esse resultado, de certa forma, ratifica o que se sugeriu quando se afirmou a dependência dos municípios dessas unidades subnacionais de recursos advindos de outras instâncias. O que se percebe, mesmo nos municípios do primeiro grupo, é uma elevada participação das transferências constitucionais na receita corrente destas unidades.

Cabe aqui acrescentar que, no primeiro grupo, foram observados desvios padrão significativamente elevados, o que sugere a discrepância entre as unidades municipais pertencentes a ele. Neste caso, embora esses sejam os primeiros 30,00% dos municípios, de cada uma das unidades, de maior receita corrente, há uma diferença significativamente elevada entre o primeiro do grupo e o último, evidenciada na análise estatística.

Acrescentem-se, ainda, os resultados do segundo grupo de municípios, que apresentaram maior participação de transferências de recursos da União, se comparados aos do primeiro. Nesses municípios, a participação da RT na RC foi inferior a 0,05, tendo aproximadamente 0,50 da RC composta por OTC. Estatisticamente, os desvios padrão alcançados para esse grupo foram significativamente inferiores se comparados aos do primeiro, o que significa maior aproximação da RC dos municípios deste grupo. No entanto, cabe acrescentar que o desvio padrão para a variável RT apresentou-se elevado, o que confere diferenças um pouco mais acentuadas na arrecadação tributária desses municípios.

No terceiro grupo foi constatada, através do estudo estatístico, menor participação da RT na RC das unidades municipais nos três unidades da Federação. Os municípios do terceiro grupo se aproximam mais dos do segundo e se distanciam, obviamente, dos do primeiro. No que concerne à participação de transferências da União na RC desses, observou-se elevada participação de OTC e do FPM. Quanto ao desvio padrão, observa-se comportamento semelhante ao do segundo estrato, maior desvio para a RT e desvios mais comportados para as demais variáveis.

Assim, ao longo do estudo aqui apresentado, foi constatada elevada participação de transferências constitucionais na RC dos municípios dos três estados. Observou-se ainda que nos diferentes grupos a capacidade de arrecadação municipal baiana, pernambucana e cearense é muito limitada.

Além desses comentários, outra ponderação decorre do baixo poder regulatório advindo da LRF. Essa instituição não obteve êxito no fortalecimento alocativo próprio dos municípios estudados no artigo, fato evidenciado pela baixa capacidade alocativa. Daí, o que se comprova é a inconsistência institucional, que não inibe adequadamente a continuidade e/ou manutenção dos laços de dependência municipal entre as unidades da Federação consideradas.

Afinal de contas, trabalhos futuros podem admitir uma série temporal, possibilitando uso de instrumentais econômicos do tipo dado em painel. Além disso, sugere-se que a estratificação possa ser realizada a partir de intervalos de arrecadação ou de ampliação no número de grupos, com o objetivo de reduzir a discrepância entre eles, na tentativa de robustecer a pesquisa na linha das finanças públicas municipais.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, R. de B. A. *O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: Um Balanço Crítico*. Campinas, 2003. Tese (Doutorado). Instituto de Economia. Unicamp.
- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, 2000.
- ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BREMAEKER, F. E. J. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, jul./set.1991.
- _____. *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. (Série estudos especiais, n. 20).
- CONCEIÇÃO, O. A. C. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. 2002. Tese (Doutorado)-Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 2002.
- GALA, P. A teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, P. 89-105, abr./jun. 2003.
- GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. [Anais...] Natal: ANPEC, 2005.
- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. São Paulo: Makron Books, 2005.
- JOHNSTON, J.; DINARDO, J. *Métodos econométrico*. Lisboa: McGraw Hill. 2001
- LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. da. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas do governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 404-421, jul./set. 2004.
- MAIA GOMES; MAC DOWELL. *Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros*. 1995.

MATOS FILHO, J.; SILVA, W. G.; VIANA, F. C. Caráter institucional da LRF para os municípios do RN, BA, PI: um estudo comparativo do desempenho das finanças públicas desses entes federativos, no período 2000/2005. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 4., 2008, Santa Cruz do Sul. [Anais...] Santa Cruz do Sul, 2008.

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

PERES, U. D. *Custos de transação e estrutura de governança no setor público*. São Paulo: EESP/FGV, 2007.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: ATLAS, 2001.

RIANE, F. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA FILHO, L. A. et al. *Considerações sobre receitas municipais em estados do nordeste brasileiro: uma análise comparativa referente ao comportamento da arrecadação dos municípios baianos, cearenses e piauienses, no ano de 2007*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, 2006, Recife-Pe. *Anais...* Recife-Pe, 2009.

TOYOSHIMA, S. H. *Instituições e desenvolvimento econômico – uma análise crítica das idéias de Douglas North*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa/Departamento de economia, 1999.

Uma análise sobre a inserção de seguro ambiental no padrão de gestão das empresas do polo industrial de Camaçari

Fábio da Silva Machado*
Henrique Tomé da Costa Mata**

Resumo

Neste artigo, analisa-se o grau de inserção do seguro ambiental para diagnosticar o padrão de gestão ambiental das empresas do Pólo Industrial de Camaçari, no estado da Bahia. Para isso, o comportamento do setor de seguro ambiental no mercado nacional e internacional é analisado para a verificação da percepção das empresas do pólo relativamente aos riscos do processo de produção e à dinâmica de gestão ambiental. Os danos das externalidades de poluição ambiental podem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro das empresas quando se consideram as teses do princípio poluidor-pagador, gerando custos indenizatórios estimuladores da emergência de um sistema de mercado de seguros. O método empírico-analítico foi adotado e consistiu de uma pesquisa exploratória sobre operações de seguro ambientais nas empresas localizadas no complexo do pólo. Observou-se que os principais entraves à difusão do seguro ambiental são a baixa efetividade das aplicações das leis e o elevado grau de confiança nos sistemas de gestão ambiental existentes. Este ambiente tem desestimulado a demanda por seguro ambiental em operações de gestão ambiental das empresas.

Abstract

In this article, we analyze the environmental insurance degree of integration in order to diagnose the corporate environmental management pattern in the Camaçari Industrial Complex, located in the state of Bahia. The environmental insurance sector performance in the national and international market is analyzed for the purpose of companies perception verification on the risks of the production procedure and on the dynamics of environmental management. The externalities damages of environmental pollution may jeopardize the firms economic and financial balance, when considering polluting payments principle theses, generating costs on indemnification and stimulating the emergence of an insurance market system. The empirical-analytical method was adopted and consisted of an exploratory research on insurance environmental operations of the Complex companies. It was observed that the main barriers to the diffusion of environmental insurance are low effectiveness of the applications of laws and the high degree of confidence in existing environmental management systems. This situation has discouraged demand for environmental insurance operations in corporate environmental management.

Keywords: Environmental risk. Environmental damage. Environmental insurance. Management environment.

1 INTRODUÇÃO

A investigação sobre a inserção de seguro ambiental no padrão de gestão ambiental das empresas do Polo Industrial de Camaçari pode fornecer pistas sobre a dinâmica de modernização ambiental da indústria em relação ao debate em torno de temas de desenvolvimento sustentável e integração das empresas às novas exigências internacionais, especialmente em se tratando de focos especializados nas exportações. A discussão é direcionada a este tipo de empresa/atividade econômica, por possuir elevado potencial de emissão de poluentes e danos ambientais.

* Economista e mestre em Economia pelo curso de mestrado em Economia CME/UFBA.

** Professor do Departamento de Teoria Econômica CME/UFBA.

Regra geral é potencial o impacto ambiental¹ das indústrias do setor petroquímico, pois os riscos externos envolvem o meio ambiente em geral, afetando recursos naturais renováveis, não renováveis e, sobretudo, a sustentabilidade da atividade humana.

De acordo com Abreu, Rados e Figueiredo Junior (2004), a indústria petroquímica é bastante sensível aos impactos ambientais e, em função disso, a regulamentação deve ser mais rigorosa e acompanhada de procedimentos de fiscalização e controle por parte de instituições legais, com vistas a permitir um bom equilíbrio entre os objetivos econômicos e ambientais. Esses problemas inerentes às empresas do polo justificam a pertinência do presente artigo, com a descrição da contribuição e uso do seguro ambiental como instrumento de gestão.

No âmbito corporativo, o conceito de passivo ambiental² vem sendo usado como exigência do próprio sistema de gestão econômica global. A lógica de acumulação faz com que a atividade econômica deva considerar a internalização das externalidades³, considerando os limites impostos pelos sistemas políticos de comando e controle das instituições públicas e a implementação do princípio poluidor-pagador. Reside neste princípio a noção de que quem gera os efeitos deve sustentar as causas, com os custos de mitigação e sustentabilidade do bem-estar social. É a partir destas reflexões que se observa o início do conceito de seguro ambiental como instrumento de gestão ambiental, particularmente quando se trata de atividades de alto risco. Na verdade, a finalidade reside na transação dos riscos entre agentes.

A dinâmica da indústria de seguros acompanha o estágio econômico de desenvolvimento da sociedade, de maneira que a inovação contratual no campo de seguros depende da complexidade das exigências ambientais e da vulnerabilidade na adoção de tecnologias de gestão de risco. Por isso, em muitos países e regiões já é visível o incremento de contratos de seguros específicos para a gestão de poluição ambiental em alguns setores da economia. Neste sentido, o conceito de seguro ambiental é uma importante alternativa para a internalização das externalidades ambientais, além das finalidades de prevenção de riscos, contribuindo, assim, para os objetivos do desenvolvimento sustentável.

A abordagem analítica do artigo é baseada na tradição neoclássica e institucionalista. Busca-se instrumentalizar a exposição dos mecanismos de otimização e formação de preços sob efeitos de externalidades ambientais. Assim, o artigo visa analisar o comportamento comparativo das empresas do Polo Industrial de Camaçari em relação à demanda por seguro ambiental, *vis-à-vis* outras modalidades de seguro; analisar a dinâmica da gestão de risco ambiental nas empresas e diagnosticar a percepção de risco e analisar o comportamento do mercado de seguros ambientais no âmbito das operações gerais de seguros nacionais.

O artigo obedece às seguintes fases, além desta introdução. No próximo item se descrevem os procedimentos metodológicos gerais adotados, incluindo o plano referencial teórico. Os resultados e discussões são apresentados no item seguinte, concluindo-se com considerações gerais e principais conclusões.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho consistiu de análise exploratória aliada ao levantamento de dados sobre as operações de seguro sobre riscos de danos ambientais nas empresas. As informações sobre os autos de infração emitidos nos últimos anos

¹ De acordo com Brasil (1985), Resolução 1, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente do Brasil (Conama), de 23/1/1986, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos naturais.

² De acordo com Ambientebrasil (2009a), o passivo ambiental é definido como obrigações das empresas a terceiros decorrentes de danos causados ao meio ambiente.

³ Define dano ambiental, de acordo com o conceito utilizado pelo mercado segurador brasileiro, como toda mudança duradoura no espaço natural do solo, da atmosfera ou da água, inclusive a água que emana da terra (subsolo), causada pela emissão, descarga, liberação, dispersão, infiltração ou escapamento de elementos contaminantes ou irritantes, sólidos, líquidos ou gasosos, que tenham conexão com as atividades comerciais e industriais desenvolvidas pelo segurado, no local indicado na apólice.

pelo Instituto de Meio Ambiente do estado da Bahia serviram também de base para a verificação do desempenho dos agentes de comando e controle. No plano teórico, recorreu-se à teoria microeconômica para uma compreensão analítica das proposições sobre a teoria das externalidades e da demanda e oferta de seguros.

Com base na pesquisa de campo, analisaram-se as operações de seguro ambiental comparativamente às outras formas de seguro, observando também se as empresas incorporam processos, estratégias e políticas de gestão ambiental como parte da administração da produção.

2.1 Fontes, coleta e tratamento de dados

A coleta de dados foi realizada durante o período de março a outubro de 2009, recorrendo a diversas fontes, inclusive à aplicação de questionários diretos. No questionário constam dados sobre operações de seguros, faturamento, número de empregados, mercados e percepção do gestor sobre questões associadas ao meio ambiente. Alguns sites representativos do setor de seguros foram consultados, como os da Superintendência de Seguros Privados (Susep), da Fundação Escola Nacional de Seguros (Funenseg) e da Federação Nacional das Empresas de Seguros (Fenaseg). Esses sites forneceram informações sobre a produção nacional de seguros, participação no PIB, evolução setorial, dentre outros aspectos.

Dentre as variáveis usadas na pesquisa de campo, constam o destino da produção, *market share*, ramos de seguro em que a firma é detentora da apólice. A partir dessa referência, foi possível comparar formas de contrato e tipos de riscos ambientais comuns. Outra variável relevante tratada é a percepção da empresa em relação ao risco de danos ambientais. Apesar de ser variável subjetiva, ela pode revelar aspectos de conduta dos gestores em relação ao meio ambiente e a sensibilidade pelo contrato de seguro. Variáveis de gestão e política ambiental foram também analisadas.

Foram definidas 31 questões e distribuídas da seguinte forma: sete relacionadas aos dados gerais da empresa, quatro sobre operações de seguro, seis sobre a percepção do gestor no que se refere à gestão ambiental e 14 relativas à política ambiental. Após o envio de questionários às 51 unidades integrantes do polo, 15 unidades se negaram a responder, 20 se manifestaram, e 16 unidades atenderam ao formulário, correspondendo a uma amostra de 31,4% do universo. Não foi objetivo de pesquisa observar o comportamento de segmentos específicos de atividade.

2.2 Aspectos teóricos gerais

2.2.1 Origem do debate e conceitos gerais sobre o seguro ambiental

Verdadeiramente, foi somente em meados dos anos 60 que teve início o destaque sobre a importância do meio ambiente em formulações econômicas. Essas formulações acabaram por centrar-se no *mainstream* da economia neoclássica, dando, assim, lugar à abordagem da economia ambiental. Por outro lado, tem-se a origem da importante ramificação multidisciplinar, designada de economia ecológica, que vem evoluindo com base em formulações alternativas ao *mainstream* neoclássico, mas incorporando elementos importantes deste último.

Em 1920, A. C. Pigou definiu o conceito de externalidades e, para a sua internalização econômica, propôs que o estado devesse assumir a função de corrigir seus efeitos por meio de taxas e impostos. Ronald Coase é outro economista que desenvolveu a teoria de externalidades. Segundo ele, seria possível conceber diretos de emissão de externalidades em um ambiente onde os direitos de propriedade fossem bem definidos. O problema do custo social de externalidades gerido através da intervenção de um agente — sistema Pigou — se reduziria à transação entre dois agentes privados.

Do lado da economia ecológica, os fundamentos seguem as leis da termodinâmica, segundo as quais a expansão da economia global gerará perdas de energia em função das ineficiências de transformação do trabalho em energia

e calor, havendo, deste modo, falta de recursos naturais sob várias formas. Considera-se que o sistema econômico é aberto e condicionado à absorção de energia solar como um insumo necessário à reprodução.

Este artigo adota a abordagem neoclássica, buscando compreender as relações de produção, consumo e meio ambiente. Os postulados são baseados na noção de mercados eficientes. Porém, assume-se também que a abordagem neoclássica induz ao tratamento simplista do meio ambiente, como um espaço econômico neutro.

A proposição básica da análise ambiental neoclássica deriva de modelos estáticos de equilíbrio geral e evidencia o uso de instrumentos de internalização de custos ambientais — arranjos pigouvianos, licenças negociáveis e seguros ambientais — que conduzem ao ótimo na gestão de recursos. Neste contexto, o seguro ambiental surge como instrumento econômico privado na tentativa de internalizar os efeitos externos negativos, de forma que a demanda por estes serviços não obedeça às leis econômicas convencionais, uma vez que o agente que o adquire não o consome no sentido estrito. Entretanto, considerar que o seguro representa uma forma de demanda por proteção ao risco é uma lógica alterada. Então, é possível definir seguro como um sistema de proteção a danos baseado na transferência de riscos.

O conceito de risco pode ser entendido como a probabilidade de ocorrência de um sinistro. O sinistro é a caracterização de um evento, de natureza aleatória, independente da vontade dos agentes. O pagamento de indenização por parte de uma seguradora ao segurado, dentro dos limites financeiros estabelecidos, expressa a relação contratual entre o demandante e o ofertante de seguro. Essa noção preliminar de seguro coincide com o modelo alpino europeu proposto por Contador (2007, p. 1), cuja concepção é baseada em mutualismo. Na concepção inspirada no modelo anglo-saxão, o seguro é uma atividade de mercado associada ao risco, sob contratos voluntários e regra livremente estabelecida.

De maneira geral, pode-se conceber o seguro ambiental como um instrumento de proteção financeira contra sinistros de efeitos ambientais negativos, indenizando o segurado com o montante pela responsabilização decorrente de danos ambientais cobertos em determinada apólice.

2.2.2 Externalidades, risco e decisões econômicas sob incerteza

Risco é, ao mesmo tempo, uma oportunidade de ganhos extraordinários e uma fonte de dúvida para a tomada de decisão. Simonsen (1994) admite que empreender uma atividade diante de risco significa enfrentar uma variável aleatória cuja distribuição de probabilidade é conhecida. Já incerteza está associada a uma variável aleatória cuja distribuição de probabilidade se desconhece. Mello (2004, p. 114-115) segue essa mesma linha de análise e diferencia risco de incerteza, mostrando que risco é uma incerteza que se pode medir usando cálculos de probabilidade, enquanto incerteza, em seu estado puro, não permite tal mensuração. Knight (1921, p. 104), precursor da ideia, afirma que a incerteza não é quantificável, pois tem regras e causas de formação desconhecidas.

De acordo com Valle (2002), riscos incorporam sempre dois componentes: probabilidade de ocorrência e gravidade de danos potenciais. Os riscos ambientais que dão origem a acidentes com maior frequência são aqueles relacionados ao processamento, armazenagem e transporte de produtos, incluindo-se também a transferência de resíduos de locais de tratamento. Os riscos ambientais podem ser classificados em: riscos internos, que se referem à contaminação local, saúde e segurança humana; riscos externos, que se referem à contaminação de comunidades vizinhas e outras áreas; riscos de contaminação dos próprios bens produzidos e se referem à contaminação da mercadoria final, gerando problemas de *marketing* e vendas; e riscos relacionados à imagem institucional, que se referem aos efeitos mercadológicos.

Práticas de auditorias ambientais periódicas, tratamento adequado dos resíduos, identificação e quantificação de passivos ambientais, adoção de tecnologias limpas e contratos de seguros com cobertura para riscos ambientais são sugestões de gestão ambiental nas empresas sugeridas em Valle (2002) para a diminuição de riscos.

Galiza (1997) distingue o conceito de riscos econômicos e não econômicos. Os riscos econômicos subdividem-se em riscos puros, que só produzem perdas, e riscos especulativos, capazes de gerar ganhos. Portanto, para o autor, o risco faz parte de inúmeras atividades e, a depender dessa atividade, tipo de risco, aversão ou propensão ao risco do agente, dentre outros fatores, consideraram-se as seguintes estratégias:

- Risco retido: em que o agente assume voluntária ou involuntariamente o risco, sem modificá-lo. Quando ele se autorresponsabiliza, buscando um agente segurador para transferir o risco e não consegue fazê-lo, ele retém o risco involuntariamente. Quando não se interessa em alterar o cenário de risco, percebendo probabilidade de risco reduzida, ou quando a magnitude da perda é pequena, o agente retém o risco voluntariamente. Medidas complementares à retenção do risco, como formação de fundos econômicos para repor possível perda no futuro, podem também ser observadas.
- Perigos reduzidos: nesta estratégia, o agente econômico promoverá uma série de modificações no ativo para que a probabilidade de perda diminua.
- Perdas reduzidas: muito próxima dos perigos reduzidos, a estratégia orienta para medidas pós-sinistro, para minimizar perdas, a exemplo de instalação de hidrantes, capacitação pessoal em caso de acidentes, entre outros.
- Risco transferido: estratégia usada em situações de proteção de valores elevados. O contrato de seguro é uma solução conveniente.
- Risco evitado: ocorre em situações mais distantes, em que o agente, não suportando os efeitos da incerteza, simplesmente se desfaz do ativo como forma de evitar o risco.

Contador (2007, p. 79) concorda com Galiza (1997) e afirma que existem quatro formas de gestão de risco: evitar, controlar, aceitar e transferir. Segundo ele, para eventos com sinistros capazes de grandes perdas, a transferência para coberturas de seguro é a melhor solução. A demanda por proteção na matriz de seguro depende de fatores culturais, religiosos, demográficos, legais, estágio de desenvolvimento e sofisticação da estrutura produtiva e econômica, formando os alicerces estruturais para o mercado de seguros. O autor assevera que a regra que norteia a expansão de seguro é a de que, quanto mais os riscos forem conhecidos, maior será a proteção de pessoas e seus ativos. Para ele, a racionalização do risco envolvido no jogo por intermédio da teoria das probabilidades é um fator importante de desenvolvimento do seguro.

2.2.3 Incerteza e riscos econômicos

O tratamento racional do risco em decisões que envolvem seguro exige que os agentes se definam por um plano consistente e finito de preferências transitivas, caracterizando suas funções de utilidade. O processo de escolha racional sob condições de risco é baseado na teoria da utilidade esperada, segundo a qual, sob incerteza, os agentes maximizam suas expectativas associadas a uma função de utilidade com frequência de eventos conhecida. Estes eventos têm probabilidade de ocorrência e seus efeitos são monetariamente valorados. Deste modo, pode-se estabelecer a relação entre a escala de valor e a medida de utilidade. Pindyck e Rubinfeld (2006) afirmam que a aquisição de seguros revela o grau de aversão ao risco de determinado agente, sendo possível de descrever a relação em termos de curvas de utilidade marginal e renda.

A Figura 1 mostra inicialmente R1 - R2 e R2 - R3 como variações de renda em proporções idênticas. A curva côncava mostra que o agente tem aversão ao risco. No nível de renda R2, um acréscimo para R3 resulta em aumento muito pequeno no nível de utilidade, passando de U6 para U7, enquanto que decréscimo na renda de R2 para R1 gera uma diminuição relativamente maior da utilidade, de U6 para U5. Contrariamente, a curva convexa mostra que o agente é propenso ao risco e, a partir de R2, um acréscimo na renda em R3 gera acréscimo relativamente maior na utilidade

de U_2 para U_7 , e a redução na renda, na mesma proporção, de R_2 para R_1 , diminui proporcionalmente a utilidade, de U_2 para U_1 . A neutralidade do consumidor em relação ao risco é demonstrada pela linha reta, na qual acréscimos e reduções no nível de renda provocam acréscimos e reduções na mesma proporção na utilidade. De acordo com Pindyck e Rubinfeld (2006), o prêmio de risco é a soma monetária máxima que um agente com aversão ao risco pagaria para evitá-lo. A aquisição de seguros garante que o agente usufrua da mesma renda havendo ou não a ocorrência de perdas (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 142).

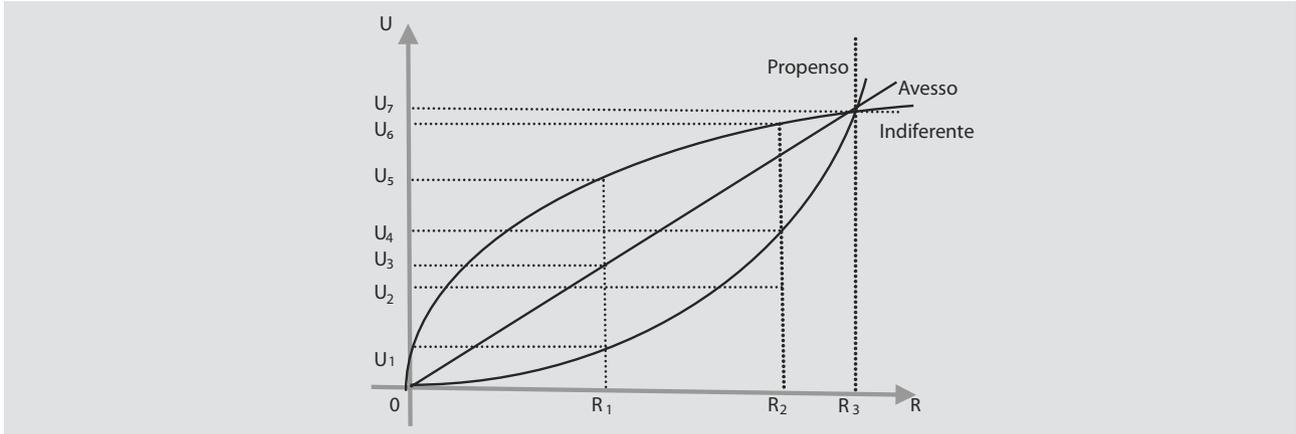


Figura 1
Relação utilidade/renda entre agentes avessos, propensos e indiferentes a risco

Fonte: Adaptado de Pindyck e Rubinfeld (2006, p. 137).

Em se tratando de seguros, admitem-se dois estados da natureza: resultado bom (ausência de sinistro) e resultado ruim (ocorrência de sinistro). Descrevendo-se a aquisição de seguro em termos da abordagem tradicional de curvas de indiferença obtém-se a Figura 2.

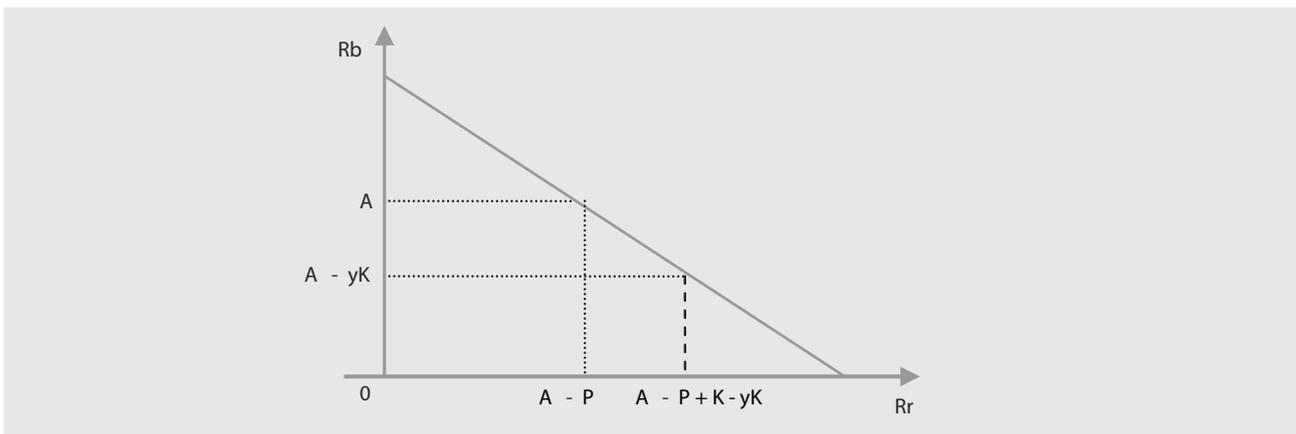


Figura 2
Curva de indiferença relativa à ocorrência de sinistro

Fonte: Adaptado de Varian (2006, p. 232).

Pela Figura 2, considera-se o eixo de ordenadas como o estado da natureza caracterizado de bom (R_b) e o eixo de abscissas como resultado ruim (R_r). Se K = Valor monetário da cobertura de seguro; yK = Prêmio de seguro em valor monetário; A = Valor monetário de ativos da empresa; e P = Valor monetário das perdas em decorrência de eventual

sinistro, admite-se que dada empresa detentora de A ativos, com probabilidade π de sofrer perda P , sua dotação orçamentária será dada por A no estado bom e $(A - P)$ no estado ruim. Este cenário revela que a percepção do consumidor em relação ao risco não o motiva a sair desse ponto dotacional.

Caso a percepção do agente em relação a risco altere a ponto de motivá-lo a demandar proteção contra a probabilidade de perda, a contratação do seguro promoverá alteração no ponto de sua dotação. Nesse caso, se a firma K de cobertura de seguro, considerando $K = P$, tiver que pagar um prêmio de yK , ela se defrontará com a seguinte aposta: probabilidade π de obter $(A - P + K - yK)$ (situação com sinistro) e probabilidade $(1 - \pi)$ de obter $(A - yK)$ (situação sem sinistro). Assim, é possível concluir que o prêmio de seguro permite abrir mão de consumo em resultado bom para obter mais consumo no resultado ruim. É por esta razão que Varian (2006) define o seguro como um meio de transferir riqueza de estados de natureza bons para estados de natureza ruins, entendendo estados de natureza como situações de ocorrência e não ocorrência de perdas. Ainda analisando a Figura 2, se a opção for comprar K de cobertura de seguro, o consumidor abrirá mão de yK de possibilidades de consumo/investimento no estado bom em troca de $(A - yK)$ no estado ruim. A razão entre o consumo que se perde no estado bom $[(A - yK) - A = -yK]$ e o consumo adicional no estado ruim $[(A - P + K - yK) - (A - P) = K - yK]$ determina a inclinação da reta orçamentária que passa pela dotação do agente e representada na expressão (1).

$$\frac{-yK}{K-yK} = \frac{-yK}{K(1-y)} = \frac{-y}{1-y} \quad (1)$$

Na verdade, a expressão 1 é a medida da taxa marginal de substituição entre o resultado bom e o resultado ruim, dentro da restrição orçamentária do consumidor, segundo suas preferências. Confirma-se que as curvas de indiferença são convexas, mostrando que o agente prefere ter uma quantidade constante de seguro em cada estado a ter grande quantidade num estado e pouca no outro.

Por se tratar da análise de consumo em situação de incerteza, o modo como um agente avalia o consumo num estado em comparação ao outro dependerá de probabilidades de ocorrências destes estados. É possível então definir a função de utilidade do consumo nos estados 1 e 2 conforme a expressão 2.

$$u(C_1, C_2, \pi_1, \pi_2). \quad (2)$$

Entendendo que os estados 1 e 2 correspondem, respectivamente, à natureza de ocorrência e não ocorrência de sinistro, sendo, portanto, excludentes, C_1 e C_2 representam a relação consumo-investimento, respectivamente, nos estados 1 e 2; e W_1 e W_2 são as probabilidades de ocorrência desses dois estados.

A teoria econômica tem na utilidade esperada a soma ponderada de uma função de expectativa de consumo em cada estado e, assim, a análise do comportamento do consumidor sob incerteza. Como os estados da natureza são excludentes, a análise considera que há uma espécie natural de interdependência entre os diferentes resultados porque eles têm de ser consumidos de maneira separada. Daí a hipótese da independência, implicando que a função de utilidade de consumo contingente deva ser aditiva nas diferentes cestas, conforme representada nas expressões 3, 4 e 5.

$$u(C_1, C_2, C_3) = W_1 u(C_1) + W_2 u(C_2) + W_3 u(C_3) \quad (3)$$

$$TMS(1,2) = \frac{\frac{\Delta(C_1, C_2, C_3)}{\Delta C_1}}{\frac{\Delta(C_1, C_2, C_3)}{\Delta C_2}} \quad (4)$$

$$TMS(1,2) = \frac{\frac{\pi_1 \Delta u(C_1)}{\Delta C_1}}{\frac{\pi_2 \Delta u(C_2)}{\Delta C_2}} \quad (5)$$

Cabe destacar ainda que o seguro, considerado como um bem superior, apresenta alta elasticidade-renda para classes de renda menores. Portanto, pequenas e médias empresas, de menor capacidade para suportar um dano de maior proporção, tendem a adquirir, proporcionalmente, maior volume de seguros, já que podem ter suas operações e faturamentos mais expostos a sinistros. Já as empresas maiores tendem a diversificar os riscos e, portanto, proporcionalmente contratam volume menor de seguros. Há evidências empíricas que confirmam a inelasticidade-preço da demanda por seguro e conferem à atividade uma qualificação de essencialidade.

Em termos da oferta de seguro, se π representar a probabilidade de ocorrência do sinistro, observa-se, de maneira individual, que o lucro de uma seguradora é dado pela expressão (6).

$$L = yK - [\pi K + (1 - \pi) \cdot 0] - X \quad (6)$$

Como a não ocorrência do sinistro é excludente em relação à ocorrência, essas condições podem ser definidas por π e $(1 - \pi)$, respectivamente. Multiplica-se $(1 - \pi)$ por zero na expressão (6), uma vez que a seguradora não incorrerá em custos no cenário de não ocorrência do sinistro. Assim, o lucro esperado da seguradora é determinado na expressão (7).

$$L = yK - \pi K - X \quad (7)$$

Se X representar as outras despesas da seguradora (despesa comercial, administrativa, dentre outras), observa-se que o lucro da seguradora dependerá de X , do valor pago pela cobertura e da probabilidade de ocorrência do sinistro relacionada ao valor dos ativos segurados. Para Brandon (2001), o objetivo do seguro é evitar que os agentes tenham perdas físicas e financeiras catastróficas. Segundo ele, a gestão de tudo isso é realizada através de atividades de prevenção de riscos e pagamento de sinistros. Na essência, o seguro visa, assim, contribuir para a sobrevivência econômica dos agentes em vista de eventos potenciais.

2.2.4 Seleção adversa, risco moral e mercado de seguros ambiental

Para Pindyck e Rubinfeld (2006), a seleção adversa surge quando produtos de qualidades distintas são trocados ao mesmo preço. Isso ocorre por causa da assimetria de informação entre vendedores e compradores, de modo a determinar a qualidade real do bem no ato de transação. No mercado de seguros, isso compromete o processo de transferência de risco, já que se admite que um dos agentes esteja mais informado em relação ao risco.

Nesse caso, as seguradoras, para se prevenir da absorção total dos riscos sem a devida compensação, tomam o preço do risco na base das piores previsões. Como não existem boas estimativas de probabilidade média de ocorrência de sinistros, isso faz com que os agentes de baixo risco se afastem do mercado. Entretanto, se levantam as seguintes questões: qual é o grau e a natureza do risco e quais são os determinantes da propensão à aquisição de seguros por parte das empresas? A compreensão deste problema resume-se na estratégia de seleção adversa por parte das firmas, repercutindo de forma negativa do lado da oferta de seguros e tendendo a inviabilizar as operações de seguradoras, mesmo sob prêmios aparentemente compensadores.

Contador (2007) admite que o mercado de seguros é um bom exemplo para o problema de seleção adversa ao risco. Segundo ele, os agentes têm diferente propensão ao risco e, se as seguradoras fixarem preços de apólices com base na média da incidência dos sinistros, estarão sobre-estimando preços para segurados mais avessos e subestimando o prêmio aos indivíduos propensos. A carteira de segurados fica concentrada em sinistralidades potenciais, perdendo os agentes de baixo risco.

Uma outra abordagem consiste na verificação de risco moral. Neste caso, segurados adotam precauções quanto ao bem segurado, o que modifica a probabilidade de ocorrência de sinistro. Firmas e pessoas cautelosas e propensas

a evitar sinistros — e, portanto, tomando decisão *ex-ante* como bons clientes — podem modificar *ex-post* suas atitudes de prevenção, uma vez finalizado o contrato de seguro. Quer dizer, com o ativo patrimonial dos agentes coberto pelo seguro e entendendo que a adoção de medidas de precaução está associada a custos, o proprietário tenderá a relaxar na decisão em adotar medidas preventivas, com ônus para seguradoras.

Segundo Varian (2006, p. 752), a falta de incentivo à prevenção recebe a designação de perigo moral. Pindyck e Rubinfeld (2006) vêm na possibilidade de que o comportamento individual seja alterado após a contratação do seguro um exemplo do risco moral. Admitem que, em virtude deste comportamento, as seguradoras são forçadas a diferenciar as taxas em relação ao grau de proteção contra eventuais sinistros. Como consequência do perigo moral, as seguradoras, então, monitoram o sistema de vigilância.

Exigir dos segurados a adoção de sistemas de gestão de riscos ambientais para a oferta de seguros impõe pagamentos de franquias em caso de sinistro e compensações na forma de redução no prêmio por parte da indústria de seguros, especialmente no caso de meio ambiente. O próprio segurado, em ações de minimização dos custos operacionais, tende a adotar medidas cautelares contra a poluição e outros danos, por exemplo, eliminando o perigo moral e zelando por proteção ao meio ambiente.

2.2.5 Evolução do mercado de seguro ambiental no Brasil

Segundo Souza (2001), mercado de seguros é um importante setor da economia, pois favorece a estabilidade e segurança do setor produtivo com a oferta de serviços de proteção. Com isso, permite uma diminuição da variância do fluxo de renda, contribuindo para garantir a estabilidade nos níveis de consumo e, com isso, impactando positivamente a demanda agregada. Segundo Contador (2007), a estabilidade da renda devido aos serviços de seguros é fator de estímulo à realização de investimentos e expansão patrimonial. Para Brandon (2001, p. 102), a importância da indústria de seguros reside no gerenciamento de riscos que permite aos agentes econômicos manterem a estabilidade da renda e bem-estar.

A indústria de seguros se faz presente também no mercado de capitais. Um intenso volume de recursos financeiros é aplicado em unidades seguradoras nesses mercados, de forma a garantir estoques de reservas técnicas⁴. A Figura 3 é uma ilustração do comportamento das reservas técnicas aplicadas principalmente em ativos de renda fixa, renda variável, títulos públicos e imóveis em relação ao PIB brasileiro.

Para Polido (2005, p. 184), está aumentando a conscientização da sociedade brasileira em relação aos danos ambientais e diminuindo, com isso, a tolerância em relação às externalidades. Com isso, um mercado de seguros estruturado pode ser importante instrumento econômico para a mitigação de impactos ambientais.

No Brasil, a cobertura de risco de poluição súbita ou acidental existe desde a década de 1960. De acordo com Valle (2002), até o início da década de 1970, não existia, no país, uma legislação específica que abordasse o tema ambiental. Apenas em 1978, um grupo de trabalho constituído pela Fenaseg passou a analisar o tema de subscrição⁵ de riscos relacionados aos danos ambientais. Nesta época, a legislação que envolvia a proteção e a responsabilização das causas de danos era ainda incipiente no Brasil. A Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 6938/81 (Lei da política nacional do meio ambiente) e a Lei 7347/85 sobre ação civil pública por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1985) vieram dar dinamismo à emergência de seguros ambientais.

⁴ De acordo com a Funenseg (2009a), as provisões técnicas são o lastro constituído, obrigatoriamente, pela seguradora, independentemente de apuração de lucro ou prejuízo no período, visando garantir suas operações. São constituídas e revertidas mensalmente, observado o desdobramento para cada ramo de seguro, com base nos prêmios retidos pela seguradora e os sinistros avisados e não avisados, conforme resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

⁵ De acordo com a Funenseg (2009a), subscrição é o termo que representa o processo de tomada de decisão quanto à aceitação e precificação de um determinado risco.

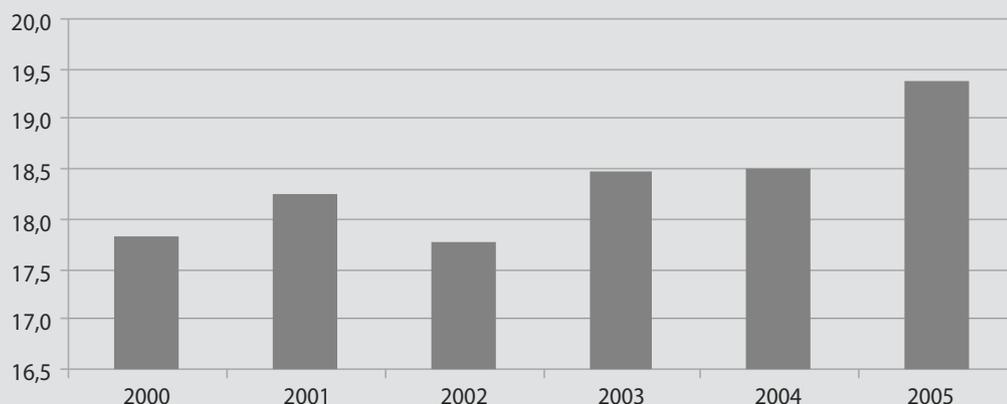


Figura 3
Participação relativa de reservas técnicas no PIB (%)

Fonte: BRASIL, 2009a

Em 1981, o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) viria a exigir das indústrias químicas parecer técnico das seguradoras como forma de atestar a eficiência de sistemas de gestão ambiental adotados pelos agentes segurados. Com esta determinação, revela-se o início do mercado de gestão de riscos ambientais no Brasil.

A evolução do direito positivo brasileiro, na década de 1980, motivou o anseio por novas coberturas ambientais. Segundo Polido (2005), os empresários perceberam a necessidade de contratar coberturas de seguros em vista de estarem cada vez mais expostos aos riscos ambientais. A lei nacional do meio ambiente estabelece o arcabouço do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e introduz o conceito de responsabilidade objetiva, dispensando, portanto, a prova da culpa pelos danos ambientais. O poluidor passa a ser responsável por correção, independentemente da culpa, estabelecendo, assim, o princípio poluidor-pagador.

Em 1991, por iniciativa do IRB, um novo grupo de trabalho foi formado visando à elaboração do modelo brasileiro da apólice de RC poluição ambiental. O questionário de avaliação de risco foi elaborado, e o roteiro básico de inspeção adotado por empresas especializadas. A exigência de inspeção prévia passou a abranger qualquer tipo de atividade desenvolvida pelo proponente do seguro. Em 1997, ocorreram modificações no clausulado de seguros, visando ao aprimoramento conceitual e ampliação da abrangência de cobertura. A Fenaseg, em 2003, elaborou novo clausulado pertinente ao seguro ambiental. Todavia, as seguradoras que se envolviam em riscos industriais no país apresentaram fraca participação nas discussões. Tem início, em 2004, a oferta de seguros ambientais com cobertura para danos de poluição.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 O Polo Industrial de Camaçari no contexto da economia baiana

O Polo Industrial de Camaçari é o maior parque industrial de transformação no estado da Bahia, considerado também como o maior complexo petroquímico da América Latina. Nele se reúnem 51 empresas, distribuídas entre os ramos químico, petroquímico e demais atividades, instaladas numa área de aproximadamente 235 km², com produção distribuída em mais de 150 produtos diferentes.

Transformando subprodutos do petróleo, principalmente nafta e gás natural, em bens de consumo e de capital, o setor petroquímico brasileiro é normalmente organizado em produtores de primeira, segunda e terceira geração, a depender do tipo de matéria-prima e bem final. A maioria das empresas do polo está ligada por dutovias à unidade

de insumos básicos da Braskem, funcionando de maneira integrada, e conta com os serviços especializados da empresa de manutenção (ABB) e de proteção ambiental (Cetrel).

Com operações iniciadas em 1978, o polo⁶ de Camaçari foi concebido como um modelo tripartite, reunindo em sua composição acionária participações do estado e da iniciativa privada nacional e estrangeira. Na década de 1990, o processo de privatizações alterou substancialmente essa composição de capitais, reduzindo a participação do estado em consonância com a política econômica vigente.

Localmente, o polo de Camaçari contribui para o desenvolvimento regional, através da oferta de emprego e renda, auxiliando, inclusive, a desconcentração industrial do país. De acordo com dados da Agecom, o polo emprega aproximadamente 35 mil pessoas, com média salarial de R\$ 4.000,00 (BAHIA, 2009a). O polo alcançou faturamento bruto de US\$ 15 bilhões em 2007, representando, neste mesmo ano, cerca de 20% da economia baiana.

5.2 Estrutura de gestão ambiental no Polo Industrial de Camaçari

Em 1992, o Governo do Estado da Bahia implantou o Programa de Gerenciamento das Águas Subterrâneas do Polo Petroquímico de Camaçari, com a finalidade de garantir a qualidade das águas sob influência do polo, em cumprimento às normas do Conselho de Proteção Ambiental do estado (Cepram). Aproximadamente 50% da água utilizada pelas indústrias do complexo é extraída do aquífero São Sebastião, através de poços tubulares. Este programa é coordenado pela Cetrel, instituição cogestora, em parceria com os órgãos ambientais e governamentais. Existem atualmente mais de 1.000 poços de monitoramento de águas superficiais e do entorno do polo. Cabe à Cetrel produzir e encaminhar periodicamente o relatório desse programa ao IMA–BA, e o custo deste serviço de gestão ambiental é distribuído entre unidades do complexo.

O programa possui três objetivos básicos: identificação e eliminação de fontes de contaminação primárias e secundárias; otimização e racionalização da exploração da água subterrânea da região; e desenvolvimento de ações de remediação. Em relação ao aspecto hidrológico, o polo está inserido nas bacias hidrográficas dos rios Joanes e Jacuípe, e parte da água contaminada em atividades do complexo é bombeada e reusada em processos industriais de algumas unidades. O polo tem licença ambiental concedida e renovada a cada cinco anos pelo Centro de Recursos Ambientais, e seu modelo de gestão ambiental é apoiado em duas vertentes: coletiva, coordenada pelo Cofic, e individual, em que cada unidade desenvolve ações específicas e independentes. De acordo com dados do Cofic, os investimentos anuais em SSMA do polo de Camaçari giram em torno de R\$ 300 milhões.

A Cetrel é a empresa gestora dos programas coletivos de proteção ao meio ambiente e foi criada desde a implantação do polo, tendo definidas as seguintes atividades: coleta, tratamento e disposição final dos efluentes líquidos e resíduos sólidos do polo; monitoramento contínuo do ar, das águas subterrâneas e de superfície, rios e mar (para avaliar a qualidade do ar, a Cetrel dispõe de uma rede de monitoramento com dez estações de medição na área industrial e locais estratégicos das comunidades vizinhas. A área monitorada é de aproximadamente 450 km², envolvendo comunidades de Camaçari, Dias D'Ávila e Lamarão do Passé); incineração de resíduos perigosos, líquidos e sólidos; operação do emissário submarino (resíduos do tratamento de efluentes líquidos são baldeados ao mar através de emissários submarinos); e desenvolvimento de tecnologias de proteção ambiental.

5.3 Demanda de seguros ambientais por parte de empresas do polo de Camaçari

Conforme o plano metodológico da pesquisa, os questionários foram aplicados a 51 unidades industriais integrantes. Dezesesseis unidades deram resposta, num tamanho amostral de 31% do complexo. Considerando a força de trabalho empregada, a amostra caracterizou o emprego de 7.000 pessoas, portanto, 20% da força de trabalho do complexo.

⁶ Com a entrada de empresas de outros segmentos, o Polo Petroquímico de Camaçari passou a ser chamado oficialmente de Polo Industrial de Camaçari.

Procedeu-se à classificação das unidades por porte, sendo então distribuídas em classe 1 – porte pequeno, com 20 a 100 funcionários; classe 2 – porte médio, 101 a 500 funcionários; e classe 3 – porte grande, acima de 500 funcionários. Somente quatro unidades (25% da amostra) afirmaram adotar cobertura para riscos ambientais. Não obstante, estas coberturas não se referiam ao seguro ambiental específico, mas às extensões de contratos de seguros de responsabilidade civil geral, cobrindo extensões de danos decorrentes de poluição súbita.

Das empresas, 37,5% são de pequeno porte, 43,7%, de médio porte, e 18,8%, de grande porte. A relação entre a variável contratação do seguro ambiental e o porte das empresas mostrou que nenhuma empresa de pequeno porte contrata seguro ambiental, enquanto que 75% das empresas contratantes deste tipo de serviço são de porte médio, e 25%, grandes. As unidades de pequeno porte apresentaram propensão a assumir riscos. O argumento plausível para este comportamento é que o tamanho da empresa revela a extensão de seu risco ambiental, orientando sua decisão em relação à aquisição do seguro. Como o agente estaria diante da incerteza, naturalmente ele otimiza suas expectativas com base na distribuição de eventos passados. Diante da percepção de probabilidade baixa de ocorrência de um dano ambiental, as firmas, com base na teoria da utilidade esperada, optam por não incorrer em custos de aquisição de seguro. Este argumento se confirma com a observação dos indicadores referentes à contratação do seguro no complexo. Das empresas que não contratam seguro ambiental, 50% delas são pequenas, 33,3%, médias, e 16,7%, grandes.

Procedendo-se à análise do mercado de atuação, observa-se que 25% das empresas atuam somente no mercado interno, 6,3% operam exclusivamente no mercado externo, enquanto 68,2% atuam em ambos os mercados, interno e externo. Nenhuma unidade atuante exclusivamente no mercado interno detém cobertura por danos ambientais e, das unidades que detêm seguro, 25% são exclusivos do setor externo, enquanto 75% atuam em ambos os mercados. Os dados revelam que apenas unidades atuantes no setor externo detêm seguro ambiental. Isso decorre do fato de que as exigências do comércio internacional determinam a demanda de certificações ISO, e, assim, as empresas ficam mais propensas a contratar o seguro ambiental, uma vez que também é exigência geral das seguradoras que firmas proponentes de seguro sejam certificadas. Entretanto, não se pode inferir que a contratação do seguro ambiental é condição necessária para a atuação nesse mercado ou vice-versa, porque existe um percentual significativo destas unidades que não adquirem o seguro, já que 66,7% das firmas que não contratam seguro ambiental atuam no mercado interno e externo.

5.3.1 Percepção das empresas em relação ao risco ambiental

A percepção quanto ao risco ambiental foi classificada em baixa, média e alta. Os resultados mostram que 37,5% das respostas são de percepção baixa; 43,8% manifestam percepção média e somente 18,7% têm uma boa percepção do risco ambiental. A relação entre a percepção do risco e a contratação de seguro ambiental mostra que 25% das empresas com seguro ambiental consideram o risco ambiental baixo; 25% consideram risco alto, e 50% o percebem com nível médio. Tal constatação não permite uma conclusão imediata da relação entre a percepção e o contrato de seguro ambiental. Com base nas respostas dos que contratam seguro ambiental, apenas 16,6% da amostra tem uma avaliação de risco elevado. Esse padrão de avaliação de risco ambiental nas empresas do polo certamente contribui para justificar por que as empresas não são propensas a contratar seguro ambiental. A demanda por seguro, conforme referências teóricas anteriores, depende, tal qual a demanda por qualquer bem, da preferência dos agentes, que, neste caso, é função da aversão e propensão ao risco, prêmio de risco, expectativa, entre outros fatores. Se as empresas perceberem baixo risco ambiental, naturalmente não demandam seguro. Este detalhe mostra que a percepção do risco é fator preponderante para o desenvolvimento do mercado de seguro e para o estímulo à oferta e à demanda de seguros.

A relação entre contrato de seguro ambiental e certificação ambiental permite observar que 56,2% das unidades detêm certificação ISO 9.000 e ISO 14.000; 18,8% têm somente ISO 9000; e 25% não são dotadas de qualquer tipo de

certificação. Das empresas dotadas de seguro ambiental, 50% têm duas certificações; 25% são dotadas de ISO 9.000; e 25% não possuem nenhuma certificação.

A certificação ISO 14.000 permite um maior controle de variáveis que afetam o meio ambiente em operações produtivas das empresas e, simultaneamente, pode inibir a demanda por seguro ambiental, em vista de permitir a percepção decrescente de risco. Por outro lado, a certificação pode determinar menor prêmio de risco por parte das seguradoras, com melhor precificação do risco a ser transferido.

Embora o objetivo do trabalho tenha sido a análise do padrão de gestão ambiental por meio da demanda de seguro ambiental nas empresas, questionou-se também se as empresas adotam algum tipo autônomo de sistema de gestão ambiental. As respostas mostram que 93,2% das empresas são dotadas de mecanismos próprios de gestão, o que demonstra os contornos preventivos que fazem diminuir a demanda por seguros. Dados do questionário permitiram então concluir que a principal motivação para a não contratação de seguro ambiental reside na autoconfiança em relação a sistemas autônomos de gestão ambiental. Essa conclusão é manifestada por 50% da amostra. De maneira geral, foram feitas as seguintes considerações: o estado não cumpre com rigor seu papel fiscalizador; muitos acreditam que os custos indenizatórios de um eventual sinistro são irrisórios; o prêmio de seguro é elevado; e desconhecimento do produto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transação de riscos de externalidades ambientais evoluiu significativamente nos últimos anos. O princípio do poluidor-pagador é uma referência à necessidade de internalização de externalidades ambientais, instrumento legal que, uma vez implementado de forma efetiva, estimula a demanda por seguro e, conseqüentemente, o desenvolvimento do mercado de seguros ambientais.

O seguro ambiental é uma garantia estável do atendimento de obrigações reparatórias e indenizatórias por parte do agente poluidor e, ao mesmo tempo, possibilita a persistência da atividade produtiva. Dentre as contribuições que o seguro ambiental pode oferecer ao meio ambiente, a finalidade preventiva é a mais importante. Desperta na empresa o senso de gerenciamento de riscos ambientais e estimula a redução de custos com seguro, diminuindo os preços e motivando o incremento do mercado de seguros ambientais.

Conforme os dados e a análise desenvolvida neste trabalho, a participação do seguro ambiental na totalidade dos negócios no Brasil é pouco expressiva. Os dados da pesquisa realizada no Polo Industrial de Camaçari confirmam esta tendência, de que o complexo de Camaçari segue este mesmo comportamento da realidade nacional.

A pesquisa ganhou contornos importantes através de respostas relativas ao comportamento e à percepção das empresas. A maioria não transfere seus riscos ambientais para coberturas de seguros, baseada na crença de segurança de seus sistemas autônomos de gestão ambiental. A adoção de sistemas de gerenciamento de riscos ambientais, que isoladamente representaria uma oportunidade para o incremento de coberturas securitárias, se analisada em conjunto com a fraca atuação fiscalizadora de órgãos de monitoramento, representa, na verdade, barreiras à adoção de seguro ambiental. Apesar de considerações positivas a respeito do modelo de gestão ambiental implantado nas empresas do polo, mesmo tendo em conta a sua eficácia na minimização de possíveis riscos ambientais, elas não serão capazes de eliminá-los, persistindo a ameaça de danos e desastres.

Para que a atividade securitária venha a oferecer contribuição efetiva neste setor, é necessário superar alguns entraves. Do lado da oferta, é importante que as seguradoras se especializem mais. Quanto maior o grau de especialização, melhores as condições de precificação do seguro, tornando-o mais atrativo às empresas. Sistemas de preços justos dependem do rigoroso conhecimento da distribuição média dos riscos.

Os resultados analisados permitem concluir que uma conjugação de fatores determina a dinâmica de acesso ao seguro ambiental por parte das empresas do polo, e a convergência favorável à expansão da capacidade de proteção

da atividade securitária vai depender do controle destes fatores: percepção do risco ambiental, prêmio de seguro, eficácia do sistema legal de controle e monitoramento, orientação interna e externa dos negócios, tamanho das empresas e adoção de mecanismos de autogestão ambiental.

REFERÊNCIAS

ABREU, Monica Cavalcanti Sá; RADOS, Gregório Jean Varvakis; FIGUEIREDO JUNIOR, Hugo Santana de. As pressões ambientais da estrutura da indústria. *RAE – eletrônica*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 1-22, jul./dez. 2004. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/raeel/v3n2/v3n2a02.pdf >. Acesso em: 20 ago. 2009.

AMBIENTEBRASIL. *Ambiente gestão: passivo ambiental e os ciclos produtivos dos sistemas econômicos*. Disponível em: < www.ambientebrasil.com.br >. Acesso em: 20 maio 2009a.

AMBIENTEBRASIL. *Gestão: diretrizes ambientais*. Disponível em: < www.ambientebrasil.com.br >. Acesso em: 11 maio 2009b.

BAHIA. Assessoria Geral de Comunicação Social do Governo do Estado. *Pólo Petroquímico completa 30 anos com investimentos*. Disponível em: < <http://www.comunicacao.ba.gov.br> >. Acesso em: 20 jun. 2009a.

BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. *Publicações*. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br> >. Acesso em: 10 jul. 2009b.

BRANDON, Lawrwnce G.; CPCU. *Deixa a trombeta soar: a indústria do seguro no século XXI*. redução de Roberto Luiz Martins de Castro. Rio de Janeiro: Funenseg, 2001.

BRASIL. Lei n.º 7347, de 24 de Julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jul. 1985.

CONTADOR, Cláudio R. *Economia do seguro: fundamentos e aplicações*. São Paulo: Atlas, 2007.

GALIZA, Francisco José dos Santos. *Economia e seguro: uma introdução*. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 1997.

KNIGHT, Frank H. *Risk: uncertainty and profit*. Massachusetts: Houghton Mifflin, 1921.

MELLO, Pedro Carvalho. Lucro, incerteza, seguro e hedge: a visão de Hics. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, São Paulo, v.1, p.112 – 121, dez. 2004.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

POLIDO, Walter. *Seguros para riscos ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SIMONSEN, Mario Henrique. *Ensaio analítico*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

SOUZA, Silney de. *Seguros: contabilidade, atuária e auditoria*. São Paulo: Saraiva, 2001.

VALLE, C. E. *Qualidade ambiental: ISSO 14000*. São Paulo: Senac, 2002.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: conceitos básicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

Aspectos do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais no Brasil: um sistema em processo de ajustes¹

Nair Mamede*
Poliana Peixinho**
Sidney Silva Santos***

Resumo

Este artigo analisa alguns aspectos do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais no Brasil no atual contexto econômico-fiscal, que se caracteriza pela dominância dos objetivos de ajuste e estabilização fiscal frente às crescentes demandas de bens públicos pelos cidadãos. Nesse contexto, foi observado que o processo político resultante da elaboração da Constituição de 1988, no que tange ao aspecto do sistema de partilha de recursos e encargos, ainda não se consolidou, resultando em um complexo Sistema de Transferências Intergovernamentais. Neste sentido, faz-se um breve panorama das transferências governamentais em vigor, abordando-se, dentre outros aspectos; suas conceituações e características, além de determinadas subjacências dentro dessa estrutura de partilha, levantando-se, dentre outras questões, se os atuais modelos utilizados são adequados, e têm cumprido seus objetivos de forma efetiva, num contexto de grandes mudanças institucionais, políticas, econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas.

Palavras chave: Federalismo. Transferências Intergovernamentais. União.

Abstract

This article analyzes some aspects of fiscal federalism and intergovernmental transfers in Brazil in the current economic and fiscal context, which is characterized by the dominance of the fiscal stabilization and adjustment goals in face of growing demands for public goods by citizens. In this context, it was observed that the political process resulting from the compilation of the 1988 Constitution, with respect to the aspect of sharing system resources and charges, have not been consolidated, resulting in a complex system of intergovernmental transfers. In this sense, this text is a brief overview of the current government transfers, which looks at, among other things, its concepts and features, plus certain underlay sharing within this framework, rising, among other aspects, whether the current models are appropriate and have fulfilled its objectives effectively, in a context of major institutional changes, political, economic and social changes in the last decades.

Keywords: Federalism. Intergovernmental transfers. Union.

1 INTRODUÇÃO

As recentes transformações ocasionadas pelo processo de globalização financeira vêm se fazendo sentir no âmbito das relações institucionais entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, que se traduz em profundas transformações, particularmente no que tange aos agentes econômicos, afetando governos, empresas e cidadãos nas suas relações de produção, consumo e trabalho.

* Mestranda em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR/UNEB).

** Aluna Especial do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR/UNEB) e Técnica da Diretoria de Estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

*** Mestrando em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR/UNEB).

¹ Artigo produzido como parte da disciplina — Planejamento Estratégico e Orçamento Público — Ministrada por Ana Maria Ferreira Menezes - professora e coordenadora do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR/UNEB).

No campo das finanças públicas, especificamente quanto aos Estados que se organizaram sob a forma federativa, estas transformações alcançaram os sistemas que envolvem a arrecadação e partilha dos recursos públicos, bem como no financiamento dos gastos, frente a uma crescente demanda pelo consumo de bens públicos. Em outras palavras, na maneira como o Estado se financia e atua.

Isso impactou profundamente as estruturas tributárias, orçamentárias e financeiras dos países em desenvolvimento, particularmente o Brasil, onde o pacto federativo tem características marcadamente assimétricas, tanto vertical (União, Estados e Municípios) quanto horizontal (entre Estados e entre Municípios) fazendo com que, face às persistentes desigualdades regionais, a administração fiscal de arrecadação e gasto, por intermédio de um sistema de transferências, tenha um papel estratégico fundamental na provisão da demanda por bens públicos.

Nesse sentido, o sistema de transferências intergovernamentais no Brasil, em que pese sua rigidez institucional, dada a preponderância do aspecto legal, tem se constituído num fórum privilegiado para a discussão dos problemas enfrentados pelo regime federativo.

Desta forma, enfatiza-se, alguns aspectos do federalismo fiscal nas décadas de 80 e 90, definidos na próxima seção deste trabalho, seguindo-se de uma breve descrição das principais categorias de transferências governamentais do federalismo brasileiro, bem como algumas causas e aspectos de sua implementação, e, por fim, as considerações finais.

2 ASPECTOS DO ATUAL FEDERALISMO FISCAL

Estudos recentes sobre as finanças públicas no Brasil indicam duas tendências que se revelam bastantes significativas e relacionadas no que diz respeito à capacidade dos estados sub-nacionais proverem as crescentes demandas sociais, e superarem os problemas crônicos ocasionados pelo baixo nível e concentração da renda.

Uma primeira tendência aponta para o ajustamento fiscal das contas públicas ao longo dos últimos dez anos (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008). Os resultados primários obtidos demonstram o esforço da maioria dos estados brasileiros em cumprir as metas fiscais de desempenho estipuladas pela renegociação da dívida, a partir do final da década de 90, e ratificadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no início do ano 2000.

Conforme Luz (2003, p. 124)

O programa de ajuste fiscal é decorrência da renegociação de dívidas, com vistas a evitar novos endividamentos na esfera estadual gerados pelos atuais déficits primários e/ou serviços de dívidas elevados, e que a União venha a financiá-los no futuro. [...] constituindo parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida, ao amparo da Lei nº 9.496/97.

O esforço de ajustamento fiscal de grande parte dos entes da federação demonstra uma propensão em se atingir a sustentabilidade fiscal, na medida em que a persistência de déficits fiscais tinha sido uma constante nas últimas três décadas, e, desde sempre, agravada por crises conjunturais, estruturais ou sistêmicas, dado o modelo de financiamento de desenvolvimento adotado, o que prejudicava a estabilidade monetária do sistema e os compromissos com o pagamento da dívida.

A segunda tendência, vis-à-vis a primeira, demonstra um declínio na capacidade de investimento dos estados sub-nacionais num momento em que o forte movimento de descentralização alocativa ganha dimensões praticamente globais, o que significa dizer que a capacidade de resolução destes entes federativos se tornou bastante tencionada, não obstante o crescimento da carga tributária.

Esse contexto fiscal tornou ainda mais grave a situação dos estados que estruturalmente já tinham uma baixa capacidade de investimento, em sua grande maioria os situados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Isto remete, necessariamente, à discussão do modo como o pacto federativo vem sendo costurado ao longo do tempo.

Observando-se a tabela seguinte, constata-se que entre os dois períodos 1980-1988 e 1988-1995, apesar de haver um aumento relativo da participação na arrecadação tributária de 23,5% para 28,5% para os estados, e de 2,8% para 4,3% para os municípios, a maior parte dos recursos, ou quase 70%, continuou sob o controle da União, isso, devido, principalmente, a competência constitucional de gerir alguns dos mais importantes impostos e contribuições (renda, produto, lucro, ganhos de capital e faturamento) excetuando-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Assim, os dados descritos mostram o modo como pacto federativo tem sido operado, ressaltando-se que, embora tenha havido uma elevação nos percentuais repassados aos entes sub-nacionais, há, em contrapartida, uma maior responsabilização e encargos a serem supridos por parte destes, além de uma tendência, como fora exemplificado, à centralização de recursos por parte da União, o que por sua vez refletiu na forma de provisão de políticas públicas de estados e municípios.

Períodos	União	Estados	Municípios
1970-1980	65,8	22,6	2,5
1980-1988	73,7	23,5	2,8
1988-1995	67,3	28,5	4,3

Fonte: Santos, (2003).

No que tange, ainda, à participação relativa das esferas governamentais nos investimentos públicos, pode ser observado, conforme tabela abaixo, que durante os mesmos períodos há uma clara diminuição dos percentuais de investimento por parte da União, saindo de 59,60% para 49,10%. Em contrapartida, os municípios foram “obrigados” a mais que dobrar sua atuação; de 8,30% para 18,80%. Quanto à participação das esferas estaduais, pode ser observado uma ligeira variação percentual, saindo de 29,40% para 32,10%.

Estes dados refletem o que Santos (2003) denomina de processo de “descentralização forçada” ou seja, uma desobrigação do governo federal em relação aos gastos públicos estaduais e, principalmente em relação aos municipais, objetivando conter o histórico déficit público, pela implementação de políticas fiscais restritivas.

Períodos	Esferas Políticas		
	Federal	Estadual	Municipal
1975-1980	65,3	29,4	5,3
1980-1988	59,6	32,1	8,3
1988-1995	49,1	32,1	18,8

Fonte: Santos, (2003).

Ademais, visando compensar parte das perdas das receitas repassadas, a União passa a cobrar novos tributos que vem se concretizando por meio de aumento das alíquotas das contribuições não compartilhadas. Isto, por sua vez, se justificou pela posterior “acomodação” de forças resultantes do processo da elaboração da Constituição de 88, e da importância dada ao ajustamento fiscal. O que será visto mais adiante.

Teoricamente, o papel desempenhado pela União vai ao encontro dos preceitos estipulados pela teoria das finanças públicas tradicional. O governo central se responsabilizaria pelas funções distributivas e estabilizadoras, enquanto os estados e municípios desempenhariam melhor as funções alocativas.

No entanto, no contexto de uma economia financeiramente globalizada, o papel dos estados sub-nacionais vem sendo vetor resultante de forças reestruturantes de difícil prospecção face às instabilidades do modo de produção hegemônico que é o capitalismo. O fenômeno da mobilidade tributária e da crescente urbanização populacional, ao mesmo tempo que dá nova configuração aos espaços locais, trazem, também, uma sensação de desconforto e fragmentação territorial, necessitando de medidas urgentes.

A referência a essa temática está intimamente associada à capacidade de atuação dos entes sub-nacionais no provimento, financiamento e implementação de políticas públicas em escala regional, o que requer relativa autonomia nos aspectos administrativos, fiscais e financeiros.

Nesse contexto, conforme Menezes (2002), os problemas do regime federativo vão além da relação fiscal entre os entes federativos, por meio de sua estrutura de competências tributárias de arrecadação, de um lado, e de gastos públicos, do outro, são também, configurados por relações e articulações de poder dentro dos estados, sobretudo, nos aspectos que envolvem a autonomia.

3 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO

Pressupondo-se que um sistema de transferências é resultante da singularidade do processo histórico de cada país, distante assim de uma tipologia ideal que se torne genérica a todos, busca-se, porém, em seus aspectos funcionais, características que o torne efetivo quanto ao alcance dos propósitos para os quais fora concebido. Nesse sentido, conceitos como autonomia, equidade fiscal e flexibilidade administrativa devem ser balizadores para um adequado sistema de transferências, o que significa dizer que:

Um sistema de transferências adequado deve permitir aos governos: que recebem os recursos, clareza em seu mandato e previsibilidade das suas receitas; autonomia fiscal, ou seja, recursos suficientes para execução das políticas sob sua responsabilidade; flexibilidade para tomada de decisões ao mesmo tempo em que deve possibilitar a salvaguarda dos objetivos do governo concedente. Além disso, um bom sistema de transferências deve buscar a equidade de recursos per capita entre as jurisdições para que as mesmas tenham condições de oferecerem um padrão mínimo de serviços e também deve ser sensível às oscilações econômicas, demográficas e sociais do País. (MAC DOWWEL; GREMAUD, 2005, p. 3).

Um sistema de transferências em países federativos tem a função precípua de diminuir os desequilíbrios inter e intrarregionais causados por razões históricas, políticas, geográficas ou sócioeconômicas. No Brasil, essa finalidade está explícita na Constituição de 1988, ao preceituar a promoção do “equilíbrio socioeconômico entre estados e entre Municípios” (artigo, 161, inciso II, da Constituição):

Art. 161. Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócioeconômico entre estados e entre Municípios;

Tendo o Sistema de transferências a função de equalização das disparidades regionais, sua representação orçamentária tem sido preponderante para os entes federativos menores. Neste sentido, cita-se que o volume dos fluxos das transferências representou, no ano de 2002, por exemplo, o triplo do que os municípios arrecadam de tributos diretamente, e o dobro da sua receita própria, financiando 65% das despesas municipais; Além de significar um terço da receita própria dos estados, respondendo pela quarta parte das suas despesas. (AFONSO, 2004, p. 7).

Ao mesmo tempo, a ausência da agenda de discussões sobre as políticas industriais e dos planos regionais de desenvolvimento no âmbito da União, tem colocado este Sistema em questionamento, entre outros aspectos, quanto ao seu potencial de gerar na economia distorções na alocação de recursos, a exemplo, a chamada “guerra fiscal”, em detrimento do seu aspecto de coordenação federativa.

O Sistema de Transferências Intergovernamentais no Brasil, apesar de bastante complexo e considerado rígido na sua maior parte, tem possibilidade de maior flexibilização a depender da correlação de forças políticas, fatores conjunturais ou estruturais da economia. Isto torna instável o fluxo de receitas dos entes receptores, afetando a construção de instrumentos legais de planejamento como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Do ponto de vista de suas formas e tipos e de suas várias taxonomias, os principais fluxos de receitas da União para os estados e municípios podem ser divididos em três grandes blocos: as Transferências Voluntárias, as Legais e as Constitucionais.

Conforme enumera Nascimento e Oliveira (2003), as Transferências Voluntárias, haja vista a indicação do próprio nome, estão mais sujeitas aos arranjos políticos conjunturais, uma vez que dependem especificamente da vontade dos governos estabelecidos e da disponibilidade orçamentária. Normalmente se materializam a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrendo de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). São feitas por meio de convênio ou contrato de repasse, por intermédio de instituição ou agência financeira oficial federal.

Considerando-se que no sistema federativo brasileiro podem ser firmados acordos comuns para consecução de objetivos entre a União, estados e municípios, a falta de especificação da localização de determinados programas ou projetos nos respectivos orçamentos, ou seja, para onde deveriam ir claramente as ações, retiraria, de forma frequente, o caráter essencial que nortearia sua função: a busca de maior equidade socioeconômica dentre as diversificadas unidades regionais do sistema federativo fiscal brasileiro. Estes repasses, não decorrendo de determinação constitucional ou legal, em que pese uma falta de critérios mais claros e de maior monitoramento e controle no repasse destes recursos, podem interferir ou contrariar seus objetivos e propostas originais.

No que tange a este aspecto, pode ser constatado na tabela a seguir, que nem sempre os critérios de repasse obedecem à lógica de destinação e complementação de recursos para áreas menos desenvolvidas ou carentes, do ponto de vista econômico-social. A região Norte, por exemplo, se analisada separadamente, recebeu no período de 1996 a 2000, menos que estado de São Paulo, apesar deste ter um dos melhores desempenhos socioeconômicos do país. Ao mesmo tempo, observa-se que a região Sudeste foi a segunda área mais contemplada em termos de percentuais de recursos no mesmo período, ficando atrás, somente, da região Nordeste, uma das mais concentradoras de desigualdade de renda, refletidos, por exemplo, pelo Índice de Gini².

A partir de 2000 com o advento da Lei 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal busca-se estabelecer, dentre outras exigências fiscais, novas regras para o repasse das Transferências Voluntárias, definindo-se no Artigo 25, o seguinte:

- S 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):
- I existência de dotação específica;
- II (vetado)³

² Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos, podendo variar, teoricamente, de 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos indivíduos é nula). Em que pese ter havido uma melhora no desempenho do índice da região Nordeste; saindo de 0,571 em 2005, para 0,558 em 2009, esta região tem o 2º pior índice do país.

³ “Redação: Art.25, §1º,II- Formalização por meio de convênio”

- III observância do disposto no inciso X do art.167 da Constituição;
- IV comprovação, por parte do beneficiário, de :
- que se acha e dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
 - cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
 - observância dos limites das dívidas consolidadas e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesas total com pessoal.

Tabela 3
Transferências voluntárias por estados / regiões – Brasil: 1996-2000

Estados/Regiões	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Norte	241.813	10,2	440.821	12,9	417.757	10,2	259.985	8,9	305.033	11,3
Nordeste	678.802	28,7	1.128.848	33	1.636.539	40,1	1.260.502	43,1	1.060.511	39,2
Centro-Oeste	322.154	13,6	458.057	13,4	449.109	11	330.051	11,3	288.113	10,7
Sudeste	824.577	34,9	1.100.539	32,1	1.291.314	31,6	886.729	30,3	781.323	28,9
Demais estados	430.542	18,2	533.812	15,6	714.140	17,5	417.328	14,3	337.151	12,5
São Paulo	394.036	16,7	566.726	16,5	577.175	14,1	469.401	16	444.172	16,4
Região Sul	298.903	12,6	296.555	8,7	286.407	7	190.458	6,5	269.209	10
Total Brasil	2.366.250	100,0	3.424.820	100,0	4.081.126	100	2.927.725	100	2.704.188	100

Fonte: Nascimento e Oliveira, (2003).

No que tange a esta modalidade específica de transferência, observa-se que novas exigências passam a ser, também, definidas, do ponto de vista legal. Pressupondo-se, à primeira vista, um maior controle nos moldes deste repasse.

As Transferências Legais são aquelas regulamentadas por leis específicas quanto aos critérios de habilitação, forma, aplicação dos recursos e prestação de contas. Nestas, também, se incluem as transferências automáticas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), as transferências fundo a fundo, o SUS, e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Já as Transferências Constitucionais são compostas pelos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE) e os *royalties*.

Dada a importância do FPEM para estados e municípios, em que pese o critério básico de repasse dos recursos (receitas líquidas arrecadadas do Imposto de Renda – IR e Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI) ser das áreas mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas do país, observa-se, a partir dos dados do quadro a seguir, que hou-

ve uma evolução mais que dobrada dos percentuais repassados, entre os anos de 1965 a 1993, ou seja de 10% para 21,5% e 22,5%⁴ entre estados e municípios respectivamente. Deste total, 15% são vinculados aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação- Fundo FUNDEB a partir da lei 11.494/07, caracterizando a necessidade de garantia do aporte de recursos por partes destes entes, neste tipo específico de despesa ou investimento.

Tabela 4
Percentual de Participação: (IPI+ IR)

Estados/Regiões	Dispositivo Legal	FPM %	FPE %
1967-68	Emenda Const.18/65	10	10
1969/75	Ato Complementar 40/68	5	5
1976	Emenda Const. 5/75	6	6
1977	Idem	7	7
1978	Idem	8	8
1979/80	Idem	9	9
1981	Emenda Const. 17/80	10	10
1982/83	Idem	10,5	10,5
1984	Emenda Const.	13,5	12,5
1985	Idem	16	14
1985/1988*	Emenda Const. 27/85	17	14
1988	Const. Federal de 1988	20	18
1989	Idem	20,5	19
1990	Idem	21	19,5
1991	Idem	21,5	20
1992	Idem	22	20,5
1993	Idem	22,5	21,5

Fonte: Santos, (2003).

*até 04/10/1988.

Historicamente, o processo brasileiro de descentralização fiscal construído ao longo da década de oitenta não foi acompanhado de um devido planejamento. Conforme Prado (2003), isto se deveu, em parte, ao processo de redemocratização que estimulou a emergência dos conflitos gerados pelo excesso de centralização, por parte do governo central, durante o regime de exceção, na década de 1970. Deste modo, a maioria das medidas legais e reformas constitucionais foram direcionadas, ao mesmo tempo, para a ampliação da parcela dos recursos fiscais, controlados pelos governos sub-nacionais, e na direção da autonomia da gestão dos recursos ampliados.

Ainda, segundo Prado (2003), duas conseqüências principais podem ser destacadas a partir disso: a primeira trata-se da falta de qualquer orientação para o necessário processo de adequação dos mecanismos de financiamento federativo. Ocorreu que, de modo inverso ao que acontece em outras federações, a descentralização financeiro-orçamentária veio primeiro, e a descentralização de encargos depois: uma espécie de “Lei de Say fiscal”, onde a receita cria a sua própria despesa; a segunda, um amplo processo de municipalização dos recursos e, em certa medida de atribuição de encargos, onde as Transferências Intergovernamentais passaram a ter um papel relevante.

⁴ A partir do ano de 2007 o percentual do FPM se eleva de 22,5% para 23,5% definidos pela Emenda Constitucional nº 55.

Outro aspecto preponderante, nesse período, foi a transformação de uma economia pública de endividamento, com raízes nas reformas monetária e fiscal de 1964/68 (SANTOS FILHO, 1996), para uma economia voltada para os objetivos de estabilização fiscal. Isto propiciou, de um modo mais latente, o estreitamento entre os aspectos orçamentário e financeiro. Assim, o que parecia caminhar em paralelo, na verdade dificultava ainda mais a percepção dos objetivos macroeconômicos na gestão das políticas orçamentárias.

Do mesmo modo, o que já era manifesto na ausência de um orçamento realista, desnudou-se num quadro de quase insolvência, por parte das unidades sub-nacionais, frente aos seus compromissos com os gastos correntes (inclusive com amortização e serviço da dívida), além da necessidade de investimentos, haja vista a pouca capacidade de arrecadação própria e disponibilidade de receitas disponíveis. Neste contexto, então, foi sendo moldado o Sistema de Transferências, onde se percebe que ajustes fundamentais precisam ser feitos diante das relevantes transformações ocorridas.

Contabiliza-se, atualmente, cerca de treze tipos diferentes de transferências legais e constitucionais, cada uma com sua legislação específica, afora as voluntárias e as transferências diretas de renda aos cidadãos (não incluídas no escopo deste artigo), que influenciam sobremaneira os aspectos geográficos e territoriais do consumo de bens e serviços públicos na dinâmica da equalização federativa. Isto demonstra o quão é complexo esse Sistema e a necessidade de estudos mais aprofundados quando às dimensões de escopo, natureza, operacionalização e destinação destas.

Advém daí, a necessidade de analisar, nos entes federativos intermediários, como operam os mecanismos de distribuição destes recursos fiscais, no atual contexto de uma economia cada vez mais aberta e demograficamente diversa, e em um ambiente fiscal cada vez mais restrito, em que, face às demandas da sociedade, têm que obedecer, ao mesmo tempo, aos imperativos da responsabilidade fiscal e a geração de superávits fiscais para fazer face aos compromissos da dívida pública, principalmente em estados que tem uma frágil base de arrecadação própria, a exemplo dos estados do Norte-Nordeste do Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impactos nas finanças públicas causados pelo processo de financeirização do capital tem engendrado novas posturas por parte dos governos nacionais, que se traduz, em parte, pelo modo como são definidas e operadas as relações intergovernamentais.

No Brasil a persistência de déficits fiscais históricos por parte dos governos, num ambiente de crise, fez surgir a busca pelo estado de solvência das contas públicas, além de maior eficácia na operacionalização dos recursos, sintetizada, institucionalmente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada no ano 2000, buscando-se a ratificação destes e de outros objetivos.

Numa perspectiva de que um sólido sistema federativo deve estar ancorado em princípios como autonomia, equidade e responsabilidade fiscal, e considerando-se o federalismo fiscal brasileiro ainda dispare em seu conjunto, as Transferências Intergovernamentais têm se configurado, tanto no Brasil como em outros países, como uma alternativa viável para mitigação dos problemas de equalização fiscal.

No entanto, com as mudanças ocorridas no contexto institucional, socioeconômico e político das últimas décadas, a necessidade de cumprimento de metas de desempenho fiscal se torna imperativa por parte dos entes federativos. Além disto, tendo em vista a manutenção de níveis elevados de concentração de renda e de indicadores sociais negativos, principalmente em regiões menos desenvolvidas do país, levanta-se, dentre outras questões, se os atuais modelos são adequados, precisam ser revisados ou aprofundados, e principalmente, se estes têm cumprido seus objetivos de forma efetiva.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. Brasil, um caso à parte. In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY, 16., 2004, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago de Chile, 2004.
- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão Federativa no Brasil: um "Estado das Artes" da Teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121-135, jan./mar. 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 maio 2000.
- IPEADATA. *Renda, desigualdade, coeficiente de Gini*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1381762189&Tick=1289336475781&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839281%29&Mod=S>. Acesso em: 31 out 2010.
- LOPREATO, F. L. C. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. São Paulo: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para discussão, n. 98).
- LUZ, Everaldo M. Podem os programas de ajuste fiscal dos estados ajudá-los na busca de uma execução orçamentária não geradora de déficits fiscais persistentes? *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 12, n. 4, p. 121-132, mar. 2003.
- MAC DOWEL, M. C.; GREMAUD, A. Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL 14EL CLAD SOBRE LA REFORMA 14EL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago de Chile, 2005.
- MENEZES, A. M. F. *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*. 2002. 187 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.
- NASCIMENTO, A. C. R.; OLIVEIRA C. F. O FPE e os desequilíbrios regionais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 12, n. 4, p. 69-80, mar. 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Transferências de recursos e a Lei de responsabilidade fiscal: orientações fundamentais*. Brasília: TCU, 2000. 96 p.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil. Desafios da reforma tributária*. São Paulo: Konrad Adenauer/EBAP, 2003.
- PRADO, S. et al. *Partilha de recursos na Federação Brasileira*. São Paulo: FUNDAP/FAPESP/IPEA, 2003. (Coleção Federalismo no Brasil).
- PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. *Dívida dos Estados 10 anos depois*. Brasília: Ipea, 2008, (Texto para Discussão, n. 1366).
- PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R.; LIMA, E. P. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, F. (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SANTOS, L. C. R. Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 12, n. 4, p. 61-67, mar. 2003.
- SANTOS FILHO, M. As relações fiscais e financeiras entre Municípios, Estado e a União no Brasil atual. In: SANTOS FILHO, M. (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo/Salvador: Hucitec/EDUFBA, 1996.

DO BRASIL

1

AL



A administração pública municipal, a LRF e o reflexo econômico-financeiro-social na trajetória da gestão como provocadora de um novo paradigma

Evandro José Bilycz de Camargo*

André da Silva Pereira**

Nádia Bogoni***

Resumo

Este artigo analisa a importância da administração pública municipal frente aos paradigmas representativos que se inserem na realidade econômica, financeira e social, no que tange à gestão enquanto conjuntura e projeção no município de Passo Fundo. Os aspectos aqui elencados são comumente empregados frente ao universo municipal, estadual e nacional. Por vezes, ao se criticar o governo ou o Estado de maneira genérica, substancialmente se esquece das dimensões que incidem sobre os números. Neste particular, este artigo faz uma análise imparcial e sem qualquer olhar político-partidário, apenas sob a égide da realidade destacada sobre os números oficiais. Os dados estudados foram compilados no Tribunal de Contas do Estado (TCE) e na Prefeitura Municipal de Passo Fundo (PMPF). As opiniões aqui emitidas são uma compilação de necessidades e desejos há muito sentidos. Os resultados, enfim, remetem a um pensamento mais crítico sobre o rumo da gestão administrativa como um todo, pois quando a administração não tem uma visão mais efetiva sobre suas prioridades as conclusões são sempre as mais diversas possíveis.

Palavras-chave: Administração pública municipal. Gestão. Governo. Estado.

Abstract

This paper analyzes the importance of municipal public administration, compared to representative paradigms, which integrates the economic reality as well as the financial and social one, as to management while conjuncture and projection, in the city of Passo Fundo. The issues listed here are commonly used inside the municipal, state and national universe. Sometimes, when one criticizes the government or the state in a generic way, one substantially forgets the dimensions focused on figures. This article makes an impartial analysis without any political or partisan bias, only under the aegis of what is actually deployed on official figures. The data analyzed were compiled by the State Court of Auditors (ECA) and the Municipality of Passo Fundo (PMPF). The opinions given here are a compilation of long-desired needs and hopes. The results finally refer to a more critical thinking about the direction of administration as a whole, because when the administration does not have a more effective vision of its priorities, the conclusions are always as diverse as possible.

Keywords: Municipal public administration. Management. Government. State.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, sobretudo a municipal, é parte fundamental para o desenvolvimento do Estado, de tal modo, deve zelar pela transparência, visibilidade e funcionalidade, dentro dos pressupostos da contemporaneidade, além de sempre primar por atos de fé e confiança depositados pelo contribuinte, razão maior da sua existência.

* Administrador pela Universidade de Passo Fundo (UPF). tecocamargo@via-rs.net.

** Doutor em Economia Aplicada pela UFRGS (RS); professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Passo Fundo (UPF/RS). andresp@upf.br.

*** Mestre em Contabilidade e Controladoria pela FURB (SC); professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Passo Fundo (UPF/RS). nbogoni@upf.br.

Olhando por este prisma, um de seus ingredientes básicos, capaz de proporcionar uma condição de confiança entre governantes e governados, é, sem sombra de dúvidas, a honestidade. Por isso, diante deste paradigma, o ente público deve ordenar suas atividades, bem como estabelecer as prioridades na persecução dos seus objetivos primordiais (MARTINS; NASCIMENTO, 2001).

Ou seja, com a efetivação de novas regras para o funcionamento da administração pública, de maneira a fazer um Estado mais “forte” e preparado, a economia global e o desenvolvimento do município, como um dos entes públicos agregados à tríade governamental (União, estado e município), parecem estar intrinsecamente ligados ao novo paradigma (CAMARGO, 2009, p. 13).

Em consideração a isso, segundo Ribeiro (2006, p. 190), existem dois caminhos que são horizontes do administrador: “Ou ele é um reformista, que procura em uma solução radical, a transformação da estrutura social ou é um conservador, que vê na transformação gradual a superação das contradições e a busca de um equilíbrio social”. Seja por uma razão ou outra, o que se espera é o encontro de requisitos que o façam um bom condutor de escolhas e ideias.

Neste sentido, entende-se que o administrador, sobretudo o público, deve encontrar o melhor caminho possível, mesmo sabendo dos riscos e problemas a serem enfrentados na escolha de uma ou outra opção. A reflexão a ser feita deve contemplar o planejamento e o potencial administrativo a ser seguido, seja ele qual for, pois o que deve ser buscado é a igualdade inerente aos aspectos de eficiência e eficácia.

Por isso, quando se vislumbra a macroeconomia dentro de uma perspectiva financeira e social, logo aparece a preocupação para a qual se busca uma resposta: a administração municipal tem conseguido seguir os preceitos da LRF? Ou ainda: existe paralelo econômico-administrativo e também social entre a aplicabilidade da lei, a estabilidade econômica e financeira e os investimentos realizados pelo município?

As possíveis respostas passam diretamente pelo que Passo Fundo (RS), como ente federado e parte ativa do universo multiprocessual, busca em suas gestões. Da mesma forma, cabe também analisar se as finanças municipais no período compreendido entre 1995 e 2009, ou seja, pré e pós-LRF, estão dentro do escopo legítimo e funcional do administrador.

Em outro viés, ao se buscar relacionar as finanças municipais equilibradas (dívidas, caixa, gasto com pessoal, superávit, gasto com legislativo e desempenho nas áreas de educação e saúde) com a aplicação da LRF, no que tange ao município de Passo Fundo (RS), poderão ser visualizados de maneira mais direta os investimentos realizados a partir da efetivação da nova lei.

Com essas perspectivas este estudo se eleva, pois parece ser muito importante que se consiga visualizar, dentro de uma realidade factível, a figura de um Estado viável e, sobretudo, empreendedor. As ponderações acerca do que se busca como ente federado estão intimamente ligadas à capacidade desenvolvimentista que o município tem adotado ao longo dos anos, e toda esta visão encontra justificativa nos anseios e projeções que se estão alavancando, seja através da LRF, seja através de um conceito de administração pública inovador.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração pública

A administração pública está inserida dentro da visão da funcionalidade e do serviço em prol da comunidade. Segundo Chiavenato (1994, p.70), “[...] toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência”. Enfatiza-se nesses conceitos que a eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto a eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo, o que significa dizer que se deve olhar a administração pública dentro de um todo.

Para Ribeiro (2006a, p. 187-193), a administração pública tem a ver com o governo, e este é o próprio centro formal da realidade política, no sentido de que o administrador

[...] é costumeiramente definido por ele mesmo como um agente de mudança. [...] isso significa que os melhores administradores produzidos pelas escolas brasileiras, estão capacitados a manejar os instrumentos destinados a introduzir mudanças sociais. [...] poucos deles estarão em condições de responder com precisão às perguntas “mudança para quê? e mudança por que”.

Já Meirelles (1988, p. 83 apud PEDDE JR., 1999, p. 7) afirma que administração pública é “[...] gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias”. Isto é, gerir o que seja coletivo, dentro dos três âmbitos, ou seja, federal, estadual ou municipal, respeitando o Direito e a moral. E seguem os autores afirmando que, no trato jurídico, a administração, “[...] traz em si conceito oposto ao de propriedade, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses”.

Definir administração pública é, sobretudo, encontrar razões e justificativas que elucidem o bem comum. Isto significa lançar objetivos, arguir caminhos e delimitar sentidos, pois todo o processo administrativo carece de trâmites, os mais corretos e visíveis que se possa proporcionar. A história brasileira traz em sua trajetória todos os exemplos, de um lado e de outro, no que tange à gestão pública.

Contudo, aparecem na Constituição Federal (CF) de 1988 os indicativos e os direcionamentos do Estado brasileiro como instituição. Encontra-se, assim, em seu Art. 37 e na Emenda Constitucional (EC) n.º 19/98 que “[...] administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Estes quatro princípios destacam-se dentre os demais pela ideia que representam. Além do que, estão dentro destes reconhecidos atributos que devem regular a idoneidade e a moralidade, não apenas das pessoas, mas também dos agentes públicos. Por isso, é através destas concepções que o Estado se forma e se desenvolve, pois somente assim a sociedade deve ser estendida e continuamente estimulada, entregando-se a sua razão de ser com a justificativa e o respeito que merece frente às suas tantas demandas e obrigações.

2.1.2 Estado

A administração pública é a extensão da legitimidade e da existência da qual fazem parte o Estado e o governo. Este importante tripé institucional se complementa por externalizar a ideia de agrupamento de ações que, em suma, significam não apenas o ordenamento jurídico de cada um, mas as variáveis humanas e administrativas, de maneira a integrar o indivíduo e a sociedade.

Sendo assim, define-se o Estado através de um conceito pelo qual todos os entes públicos devem estar abrigados e, mais que isso, defender a sua independência e a sua legitimidade. Esta é a razão pela qual as pessoas e as instituições devem honrar e respeitar a sua soberania. Em razão disso, algumas conceituações são empregadas ao longo dos anos, tendo em vista a grandeza da pessoa e da coletividade.

Segundo Maluf (1995, p. 22), o Estado é

[...] a criação da vontade humana, não tem autoridade nem finalidade próprias, assim mostra claramente que condiz com uma síntese dos ideais da comunhão que ele representa. Representando os homens unidos em sociedade, sua autoridade é por eles determinada e sua finalidade deve evidenciar os anseios e aspirações do povo.

Neste sentido, entende-se o Estado como a organização não só política, mas também territorial que todos devem defender e respeitar, sobretudo por estar inserido no conceito maior da constitucionalidade, dentro dos princípios,

dos preceitos e com a independência que o rege. O Estado inclui-se entre as instituições a serem preservadas por sua relevância e legalidade, pois faz parte das prerrogativas que formaram a sociedade e a ela deve resguardar.

2.1.3 Governo

O governo está constituído entre os objetivos do Estado, como ensina Meirelles (1999, p. 58-59) quando cita que o governo “[...] é a expressão política de comando e de iniciativa e de manutenção da ordem vigente e existem três sentidos de governo que são: formal, material e operacional”. O autor quer dizer com isso que a formalidade se encontra nos poderes e órgãos constitucionais. O sentido material se reporta à complexidade das funções estatais e o sentido operacional se justifica pela condução das políticas públicas.

Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 24), o governo é de fundamental importância na sociedade para “[...] guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas”. Arremata ainda o autor que o governo “[...] exerce sua atividade através de um conjunto de órgãos, cujas funções são criadas para sustentar e realizar os serviços objetivados, e que necessariamente, devem ter desempenho perene e sistemático, legal e técnico”.

Isto remete a uma constatação bastante conhecida, segundo a qual os termos governo e administração caminham num mesmo sentido e, na maioria das vezes, são confundidos, embora espelhem diversidades e especificidades nos seus inúmeros aspectos. Ou seja, ao se reportar para o governo dentro da administração, devem-se também olhar todos os seus aspectos conjunturais e organizacionais, pois passam por estes a plenitude das ações que o constituem.

2.2 Gastos públicos

A definição de gastos públicos encontra-se alicerçada na movimentação das contas públicas e dentro do que se refere a LRF ao tratar das normas das finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Desta forma, ao se olhar mais diretamente para tal definição, é necessário que se entenda a sua relevância e importância dentro da administração pública como um todo, pois em um momento como o atual, quando a crise atinge economicamente toda a sociedade, a preocupação com os gastos está na primeira ordem.

O administrador público deve estar preparado para o gerenciamento das variáveis que compõem um dos fatores de maior importância dentro do Estado brasileiro, por se tratar de matéria relevante para a boa gestão. Aliado a isso, para alguns autores o gasto público é visto sob a ótica das escolhas políticas a que os governos se propõem, pois estes estão sempre atrelados à visão de receita e despesa e dependem da política que se implanta.

Segundo Riani (2002, p. 81), os gastos públicos podem ser definidos dentro dos governos através de suas políticas e dos serviços

[...] prestados à sociedade e são apresentados em grandes agregados, por categorias econômicas e por funções. [...] E as despesas por categorias econômicas permitem, avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com a receita; avaliar o peso de cada componente na estrutura de gastos; apurar a capacidade de poupança do governo; apurar a capacidade de investimentos do governo; apurar a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo, no que se refere a sua política de gastos.

Já para Filellini (1989, p. 62), são quatro caminhos norteadores de gestão e que estão atualmente em consonância com o que prega a continuidade e a aplicação da LRF: despesas de bens e serviços, pagamentos de transferências, aquisição de ativos financeiros e gastos com subsídios.

Portanto, fica evidente a capacidade que o Estado tem de contribuir ativamente para o endividamento ou para o crescimento de suas reservas. Ao definir o que quer dentro da gestão pública, o prefeito tem a obrigação conceitual de procurar o melhor caminho, mesmo que este seja antítese da sua visão política.

2.3 Receitas públicas

As receitas públicas encontram-se inseridas dentro da capacidade de gestão dos entes federados e são, para a administração, como “molas” precursoras de suas funcionalidades, visto que, segundo os preceitos da boa gestão administrativa, é preciso sempre ter saldo positivo para gerir suas expectativas.

Desta forma, segundo o manual do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2004, p. 11-14), a receita pública

[...] assume, na administração pública, fundamental importância por estar envolvida em situações singulares, como a sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais e o estabelecimento de limites legais impostos pela LRF. [...] É uma derivação do conceito contábil de receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades. [...] São todos os ingressos de caráter não devolutivo, auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.

A escolha a ser feita, então, passa pela iniciativa, pela criatividade e pela visão empreendedora do gestor, pois, a partir da CF/88, foi proporcionada aos municípios uma melhor forma de gerenciamento de suas contas. Propiciou-se mais autonomia, o que, em suma, significa uma nova visão. Neste sentido, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2008), as receitas correntes classificam-se em receitas tributárias, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial e receita de serviços, dentre outras.

Ao se falar do município como ente federado, ressalta-se também a observância das receitas próprias, que estão incluídas nas receitas tributárias e que geram capacidade de desenvolvimento e constante crescimento, desde que ordenadas e legalmente direcionadas a prover a igualdade entre os munícipes, cobrando e conceituando o que seja justiça tributária.

Assim, destacam-se as receitas provenientes de três impostos: imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN) e imposto sobre transação de bens imóveis (ITBI).

Estes mais a taxa de contribuição de melhoria (CM) são quatro fontes de receita que sustentam a arrecadação dos municípios, e cada uma delas tem somado valores significativos dentro da capacidade contributiva existente.

Por isso, para melhor visualização destas observações, a seguir é destacado o Quadro 1, referente à classificação das receitas segundo a Lei 4.320/64, alterada conforme o Decreto-lei 1.939/82, que retrata a classificação das receitas e sua importância dentro da administração pública. Pois parece importante visualizar a partir deste momento, o que compõe as contas da gestão, seja ela, federal, estadual ou municipal.

Cabe ainda lembrar que também as transferências constitucionais desempenham papel de suma importância dentro da administração pública municipal, pois se tem tratado tais contas como um ativo essencial para o bom andamento das receitas públicas. Ademais, frente à crise financeira e econômica vivenciada mundialmente, cada vez mais se torna primordial que as gestões encontrem parceiros para suplantar os efeitos gerados por ela, como as transferências, que funcionam como um aporte dos entes federados entre si.

2.4 Lei de responsabilidade fiscal (LRF)

A LRF encontra-se aqui como um importante capítulo a ser desenvolvido, pois é através desta lei que foram definidos novos parâmetros dentro da administração pública. Por isso, tratar-se-á do seu início, suas causas e seus resultados até o período de 2009, desde a sua criação, uma vez que o país, por muito tempo, foi refém de “desgovernos” e de más gestões, que trouxeram inúmeros prejuízos, sobretudo sociais.

Receitas correntes	Receitas de capital
Receita tributária	Operações de crédito
Impostos	Alienação de bens
Taxas	Amortização de empréstimos
Contribuições de melhoria	Transferências de capital
Receita de contribuições	Outras receitas de capital
Receita patrimonial	
Receita agropecuária	
Receita industrial	
Receita de serviços	
Transferências correntes	
Outras receitas correntes	

Quadro 1
Classificação das receitas de acordo com a Lei 4.320/64

Fonte: Ministério da Fazenda. Manual de procedimentos.

Ao estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a LRF reafirma-se como um novo paradigma. É uma lei que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se busca prevenir riscos e corrigir os prováveis desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Segundo Araújo e Arruda (2006, p. 118), na LRF

[...] qualquer aumento de despesa deverá estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. [...] As despesas com pessoal “constituem o principal gasto dos governos, portanto, a LRF estabeleceu percentuais máximos da receita corrente líquida (RCL) a serem gastos, sendo: 50% para a União e 60% para Estados e Municípios.

A necessidade de ter ações mais transparentes e que proporcionassem maior equilíbrio econômico-financeiro fez surgir a LRF. A transformação destes conceitos até então vivenciados no Brasil está bem definida no Guia de Orientação para as Prefeituras, através das palavras de Tavares (2000, p. 9)

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País. Estamos introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira. A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte. A irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres. O governo não fabrica dinheiro.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de governo (CARDOSO, 1994, p. 185), afirma que “[...] é preciso criar condições para reconstrução da administração pública [...]” e elenca como significado disso “[...] assegurar a governabilidade, com eficácia e responsabilidade na prestação dos serviços à população, sobretudo nos campos de saúde, previdência, educação e segurança”.

A CF de 1988 tratou de prover uma melhor distribuição a seus entes federados, pois a descentralização das receitas tributárias junto aos municípios fez com que estes passassem a ocupar um lugar com maior responsabilidade, tanto como órgão arrecadador, quanto como incremento nas formas de cobrança e fiscalização de impostos próprios.

Esta realidade levou as finanças públicas a uma situação tal que acabou por limitar o atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, saneamento, dentre outras.

Segundo a cartilha do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2008, p. 2-3), a LRF atinge

[...] Limites de Gasto com Pessoal: A Lei fixa limites para essa despesa em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Limites para o Endividamento Público: Serão estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República.

Definição de Metas Fiscais Anuais: Para os três exercícios seguintes.

Mecanismos de Compensação para Despesas de Caráter Permanente: O governante não poderá criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa.

Mecanismo para Controle das Finanças Públicas em anos de Eleição: A Lei impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

O destaque fica por conta do limite de gasto com pessoal, pois versa sobre o alcance e as imposições para que se atinja esse limite dentro da administração. No que tange aos gastos públicos com pessoal ativo, inativo e pensionistas que constam na folha de pagamento, a lei faz importante ressalva a exageros e ingerências.

A seguir, visualiza-se o Quadro 2, relativo às despesas com pessoal nos municípios e também aos limites para a dívida, especificando o que a lei determina, quando e como fazer, conforme a regra em vigor nos anos 2000 e no período de transição, que ajudou na compreensão acerca do novo paradigma.

Itens da Lei	O que fazer	Quando fazer
Despesas com pessoal:	60% da RCL	Limite global já em vigor pela Lei Camata II.
Regra	54% Executivo	Limites por poder, a partir da publicação da LRF.
	06% Legislativo	
Transição		Dois anos, com redução, mín. 50% do excesso no primeiro ano.
Limites para a dívida	A ser estabelecido pelo Senado Federal e por proposta do presidente da República 90 dias após a publicação da LRF.	Depois de estabelecidos os limites, os municípios terão um ano para se ajustar.
Quadro 2		
Despesa com pessoal nos municípios		

Fonte: Cartilha sobre a gestão fiscal - Ministério do Planejamento (2000).

O quadro anterior mostra a importância da LRF ao intervir de forma providencial nos gastos com pessoal. Isso veio a estancar um prejudicial dano às contas públicas, visto a ciranda que se vivenciava no país, o que, em sentido literal, era sintoma de uma gravíssima crise de irresponsabilidade econômico-financeira e que, em períodos eleitorais, beirava a imoralidade no seu mais vil momento.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Ao se escolher o procedimento metodológico a ser seguido, procurou-se, de modo mais eficaz possível, contribuir para um resultado positivo como pesquisa das variáveis existentes dentro da administração municipal, pois se trata de um estudo de caso sobre a Prefeitura Municipal de Passo Fundo (RS). Dentro deste propósito, no intuito de responder às questões elaboradas neste artigo, a pesquisa evidencia características de cunho descritivo, com abordagem qualitativa para a coleta dos dados.

A pesquisa descritiva, segundo Gil (1999), possui como principal objetivo “[...] descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis”. Já com relação à utilização da abordagem qualitativa, Richardson e outros (1999) caracteriza como sendo uma abordagem que não emprega métodos quantitativos para a análise do problema proposto na pesquisa, ou seja, essa abordagem não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

Ainda com relação a essas abordagens, no que se refere à coleta de dados, está assim definida, segundo Diehl e Tatim (2004, p. 59): “[...] a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto”. E seguem os autores, agora caracterizando a pesquisa documental e descritiva, no sentido de que “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo do trabalho”.

Os dados analisados referem-se às finanças públicas municipais da cidade de Passo Fundo (RS) e assim estão dispostos, a fim de que se prospere a possibilidade de se chegar a um dado conclusivo sobre o desempenho econômico-financeiro, diante da estabilidade econômica e da LRF.

3.1 Procedimento metodológicos

Este é um estudo fundamentado em dados secundários, através de pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de dados referentes às finanças públicas do município, bem como à trajetória e aos modelos de gestão empregados nos últimos períodos, olhando-se tanto pela ótica da responsabilidade dos gastos quanto do uso dos recursos da cidade de Passo Fundo (RS), no período de 1995/2009.

A escolha deste período, além de emblemático pelo momento pós-plano real, também se concentra na ótica da responsabilidade e origem dos recursos recebidos, para assim estabelecer um paralelo entre a LRF e os benefícios conquistados pelo município, no que se refere às políticas aplicadas e à atração de investimentos.

3.2 Limitações do estudo

Apesar da vasta bibliografia e de todo o conjunto de ações que se fez acompanhar a LRF, este estudo encontrou algumas limitações. Como todo e qualquer novo cenário em que se desenvolvem ideias e ideais, este novo paradigma ainda carece de aperfeiçoamentos e, ainda que tardios, quando a plenitude os alcançar, servirá de grande auxílio tanto à comunidade como aos gestores, estes os mais atingidos.

Neste sentido, segundo Monti (2007), ao longo desses sete anos da LRF, “[...] muito se aprendeu sobre como gerir a máquina pública. A obsolescência das práticas e das ferramentas administrativas utilizadas até então ficou evidente”. Dentre as mudanças elencadas pelo autor, estão a modernização da máquina pública, a tecnologia da informação e a internet, que se tornaram aliadas de peso na busca pela transparência e funcionalidade.

Contudo, parece ser premente destacar que, ao procurar os dados complementadores deste estudo, até mesmo os números que são essenciais para a sua visualização e que, segundo a nova ordem, devem ser amplamente divulgados, muitos não foram possíveis de se obter.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A razão desta pesquisa está aqui completada no estudo do município de Passo Fundo (RS), no que se refere à sua operacionalidade, sua funcionalidade e aos processos que a envolvem. A partir disso, serão apresentados os objetos estudados, desde a razão de existência do município como ente federado, até as observações quanto ao desenvolvimento ocorrido desde o ano de 1995 até 2009.

4.1 O município

Destacou-se o município de Passo Fundo (RS), com todas as peculiaridades que o cercam, visto que, como ente federado, possui todas as prioridades e está inserido no quesito maior de sua representatividade, ou seja, participa e se completa na sua autonomia e distinção. O município se enquadra no quadro tributário brasileiro, no que tange às regras constitucionais, abrigado pelas regras de compensações e direitos. Veja o Quadro 3 a seguir.

Competência	Sistema anterior (CF/1967)	Sistema atual (CF/1988)
Municípios	-	-
IPTU	100%	100%
ISSQN	100%	100%
ITBI ("intervivos")	-	100%
IVVA (combustíveis)	-	100%

Quadro 3
Competência tributária e partilha de impostos aos municípios

Fonte: Constituição Federal de 1988.

O quadro anterior demonstra a competência tributária desde a sua alteração entre a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988. O que se destaca são os ganhos que os municípios adquiriram de uma carta para outra. A título de conhecimento, visualizam-se dois novos mecanismos que proporcionaram outra realidade aos municípios, com uma melhor arrecadação e uma nova justiça fiscal. São eles, o ITBI e o IVVA (imposto sobre vendas a varejo) de combustível.

Além disso, cabe ainda ressaltar que, mesmo com os aumentos ocorridos nos percentuais relativos às transferências, os municípios tiveram uma longa jornada dentro da Federação para que sua saúde financeira fosse reforçada, o que aconteceu mais recentemente. No entanto, mesmo que a Constituição Federal tenha trazido avanços neste sentido e os trouxe, os estados, e mais precisamente a União, é que neste momento saíram mais fortalecidos.

4.1.2 A administração municipal

De acordo com os novos paradigmas administrativos, o prefeito deverá dar mais ênfase ao planejamento dos gastos, assumir uma postura mais transparente junto à sociedade e adotar controles internos para adequar-se às novas regras e limites. Esta é a premissa de uma boa administração. Conforme o Guia Básico para Gestão nos Municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2008b, p. 10-11), o município possui lei orgânica própria e é fundamental também que o prefeito conheça as competências do município para

[...] prestar serviços públicos de interesse local; manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o estado; promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural; regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi; organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, além de criar leis importantes, como, lei de cargos e salários, lei de carreira, lei de fixação dos subsídios dos agentes políticos, código tributário municipal (CTM), plano diretor e demais leis complementares.

Para encontrar-se com estes pressupostos, a administração municipal, nestes últimos cinco anos, vem procurando desenvolver várias formas de alavancar o crescimento econômico, social e financeiro do município, o que também projeta muitos e importantes reflexos regionais. Isto ocorre através da conscientização dada pela LRF. É o que se entende à medida que a lei, ao requerer a participação da comunidade nas decisões do orçamento anual, além das demais prerrogativas abertas, propõe que a sociedade como um todo participe deste processo.

Neste sentido, lembra-se que a legislação abriu espaços para o contribuinte cobrar a aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado e conhecer o plano de governo. Ou seja, cabe a cada um dos municípios desempenhar o seu papel de agente participante do processo de desenvolvimento de sua cidade, bem como, conjuntamente a isso, fiscalizar.

4.1.3 Receitas municipais

As receitas públicas, dentro do âmbito municipal, se sobrepõem à necessidade que o município tem de crescer, pois este deve ser sempre o proponente de melhorias locais e, para que isso ocorra, é necessário que esteja dentro do escopo da funcionalidade. Neste sentido, ao olhar efetivamente para Passo Fundo (RS), é preciso destacar as muitas mudanças ocorridas a partir destes novos conceitos.

O Quadro 4, a seguir, retrata o comparativo entre a receita, a despesa e o superávit, no município de Passo Fundo (RS), a partir do ano de 2001, que é o início da LRF, até o ano de 2009.

Ano	Total das Receitas	Total das Despesas	Superávit
2001	75.182.393	73.532.334	1.650.059
2002	85.811.739	80.025.994	5.785.745
2003	105.467.024	98.879.802	6.587.222
2004	119.726.924	115.660.760	4.066.164
2005	144.771.013	120.115.358	24.655.655
2006	148.968.310	137.977.652	10.990.658
2007	173.335.634	154.736.539	18.599.095
2008	198.244.324	179.617.052	18.627.272
2009	213.465.819	177.883.449	35.582.370

Quadro 4
Comparativo entre receita, despesa e superávit – Passo Fundo (RS)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional — Análise de Contas das Públicas.

O quadro anterior permite visualizar mais claramente os avanços que o município vem agregando ao longo dos anos. A destacar, neste sentido, os anos de 2003, 2004 e 2009, pois a pequena queda ocorrida entre os anos de 2003

e 2004 deve-se a, no mínimo, dois fatores: as receitas tiveram um aumento de R\$ 13 milhões aproximadamente, enquanto as despesas aumentaram R\$ 17 milhões. Isto, em si, remete ao segundo apontamento, no qual a despesa com pessoal ativo saltou de R\$ 25 milhões para R\$ 39 milhões.

Quanto ao ano de 2009, basta a observação do crescimento em números reais do município, reflexo da aplicação da LRF, do controle de gastos e do conseqüente aumento de receitas. Claro que uma boa gestão faz-se com responsabilidade e seriedade, requisitos primordiais para que qualquer município seja gerador de soluções. A criatividade do gestor público está sendo testada diariamente, pois as arrecadações que se pode obter estão, com o passar dos tempos, sendo incrementadas, o que, de um modo geral, significa mais poder econômico-financeiro, com desdobramentos sociais.

Dentro desta realidade, o Quadro 5 a seguir retrata o contingenciamento municipal, no caso específico do município de Passo Fundo (RS). Demonstra o período comparativo entre os anos de 2000 e 2009, que, ao se justificar amplamente após os aspectos bibliográficos já abordados, remete a uma ideia bem clara do avanço que se vislumbrou após o advento da LRF. Para isso, basta que se verifiquem os valores arrecadados, principalmente no que se refere aos impostos, que não são maiores porque o município ainda não tem um cadastro de imóveis atualizado, o que, de certa forma, pode significar um outro universo.

Assim, o grande crescimento dos valores arrecadados e recebidos evidencia a melhora econômico-financeira do município de Passo Fundo (RS).

Receitas	2000	2009
Receita Corrente	66.450.953,30	225.800.555,95
Receita Tributária	11.797.567,02	39.529.108,00
ITR	-	201.240,42
IPTU	6.350.516,33	12.881.718,16
ISS	2.501.004,53	14.697.647,06
ITBI	1.607.214,93	7.374.190,35
Taxas	784.711,45	1.282.501,43
Receita Patrimonial	352.098,00	9.307.227,12
Receita Industrial	64.078,26	-
Receita de Serviços	-	2.974.415,33
Outras Receitas Correntes	5.495.051,52	9.425.344,22
Transferências Correntes	48.523.711,90	148.075.052,55
FPM	11.522.833,92	36.142.207,66
ICMS	19.567.271,53	41.530.492,97
IPVA	3.752.188,53	17.001.033,49
Receita Total Arrecadada	68.581.078,64	213.465.818,90

Quadro 5
Receitas relativas aos períodos de 2000 e 2009 – Passo Fundo (RS)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional — Análise de Contas das Públicas.

Em sentido real, os aportes econômicos arrecadados podem ter várias conotações, pois as variáveis a serem atendidas dentro do universo municipal socorrem-se de questões muitas vezes emergenciais. Não obstante isso, está dentro das prerrogativas municipais ser o agente proponente do desenvolvimento econômico-financeiro e, sobretudo, social, de tal forma que saber exercer a capacidade dada a si para gerenciar parece ser de suma importância para toda a comunidade.

Neste sentido, a seguir visualiza-se o Quadro 6, representativo dos valores arrecadados no município de Passo Fundo (RS), no que se refere aos impostos próprios.

Ano	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	CM	Outras	Total
1998	5.204	2.575	1.343	972	45	-	10.139
1999	5.818	2.235	1.292	880	173	-	10.398
2000	6.351	2.501	1.607	784	554	-	11.797
2001	6.035	3.076	1.689	935	195	-	11.930
2002	7.394	3.408	2.073	1.096	343	-	14.314
2003	8.621	4.606	2.123	2.941	339	-	18.630
2004	9.512	5.691	2.338	4.534	284	-	22.359
2005	15.450	7.224	2.437	4.489	667	2.035	32.305
2006	13.898	8.702	3.119	4.050	802	2.397	32.971
2007	16.303	10.706	3.791	4.468	442	2.648	38.360
2008	18.587	13.727	5.639	3.508	464	3.408	45.335
2009	12.881	14.697	7.374	1.282	4.375	8.209	48.818

Observações:

1. Quanto ao período demonstrado: Não existem, ao menos disponibilizados, dados referentes aos anos de 1995 a 1997, que fazem parte também deste estudo;
2. Quanto aos valores mostrados: estão em mil reais correntes;
3. Quanto ao período disponibilizado para acompanhamento: o site encontra-se desatualizado, uma vez que não existem dados do ano de 2009.

Quadro 6 **Resumo geral da arrecadação própria por tributo**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional — Análise de Contas das Públicas.

Com relação aos apontamentos anteriormente citados, deve-se lembrar que, tal descuido, sobretudo, a falta de dados e/ou desatualização destes, vai frontalmente de encontro a um dos princípios básicos da LRF, no que tange à transparência. Pois deve todo o agente público dar publicidade a seus atos e mais que isso, demonstrar clareza e correção dos mesmos.

Neste sentido, Cardozo (1999, p. 159) afirma que a publicidade está dentro do direito constitucional e, como tal, é matéria obrigatória na administração pública, pois a divulgação dos atos tem por objetivo permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos competentes e por toda a sociedade.

Ao se analisar o quadro anterior, no que se refere ao IPTU, a realidade mostra uma perda de espaço arrecadatário para outros impostos, pois o aumento de 350%, ocorrido entre 1998 e 2009, é menor se comparado às demais variáveis, seja por novas dinâmicas estabelecidas na arrecadação ou pelo fato deste ser um imposto que vem, através dos anos, perdendo capacidade contributiva por isenções e/ou por não atualização cadastral.

Com relação ao ISS, a variação atinge 530% entre um período e outro. A explicação está em alguns fatores, como maiores investimentos no município e a implementação de ferramentas mais produtivas no sentido fiscalizatório. Já no que se refere ao ITBI, a variação gira em torno de 400%, com a expectativa de que estes números sejam gradativamente acrescidos ano a ano. Isto se evidencia através de uma nova visão administrativa, pela qual este imposto vem sendo diariamente atendido, ou seja, a criação e incentivo de uma dinâmica em que a estimativa e a cobrança sejam reais e imediatas.

Por fim, ao se analisar a CM, o que fica evidente é a questão de investimento público em melhorias, que varia e muito de ano a ano, ou seja, em anos como 2000 e 2006 esta variável chegou a atingir as maiores variações, girando em torno de 1.700%. Por outro lado, chega-se a 2008 com valores em pleno decréscimo, o que evidencia a ausência de maiores investimentos.

4.2 Política de atração de investimentos

Nos últimos cinco anos, a administração municipal vem priorizando algumas iniciativas no que se refere à atração de investimentos, mesmo sem a existência clara de projetos que se estabeleçam no intuito de atrair grandes investimentos. Na visão governamental atual, isso passa mais por opções das grandes empresas que procuram o município para se estabelecer do que propriamente iniciar processos de expansão de suas unidades.

Em contornos gerais, sabe-se que, apesar de estarem todos os gestores públicos priorizando os possíveis investimentos em suas campanhas eleitorais e plataformas de governo, muitos possuem a preocupação de determinar, antes de ingressar em seus mandatos, um direcionamento no sentido de identificar o real balanço da situação econômica e financeira do município.

Neste sentido, a existência de políticas de investimento aparece como parte importante de um conjunto de medidas capazes de mudar a realidade de uma cidade e também de uma região. Por isso, destaca-se, a partir deste momento, o que vem acontecendo no município de Passo Fundo (RS) no que tange às leis que regem as políticas de investimentos.

Com base em atitudes do executivo local, bem como em diversas informações veiculadas nos meios de comunicação, sabe-se que o município não tem propostas para investimentos e/ou atração de recursos. Contudo, uma vez provocado, após receber o primeiro contato dos investidores, começa uma rodada de negociação que envolve políticas já definidas em leis anteriores.

Dentre as leis existentes no município, encontradas no site oficial, destacam-se:

- a) A que autoriza a concessão de incentivo ao desenvolvimento industrial e estímulos fiscais (Lei nº 3.276/97).
- b) A que autoriza o município a conceder incentivos a empresas instaladas, inclusive em outros municípios, com vistas a preservar postos de trabalho para residentes em Passo Fundo (RS) (Lei nº 4.021/03).
- c) A que autoriza a concessão de incentivos materiais e estímulos fiscais, objetivando o desenvolvimento tecnológico, voltado à automação do município (Lei nº 4.202/04).
- d) As leis que autorizam a concessão de incentivos para instalação de empresas no setor logístico e de distribuição de produtos e materiais no município (Lei 4.401/07 e Lei 4.425/07).

Diante disso, parece ser evidente que o município, enquanto gestor de projetos de incentivo ao espaço local, está há um longo período preocupado com a atração de investimentos. Porém, parece também presente que o processo vem, ao longo do tempo, crescendo de maneira muito tímida, se o olhar for apenas o que está acontecendo nos últimos cinco anos.

Em razão dessas questões, a tão bem falada política de incentivos teve seu início em 1997 e somente neste último período se está entrando efetivamente nesta ciranda de desenvolvimento. O que se nota, além de um grande interlúdio, é que a matriz produtiva da cidade está efetivamente mudando a partir desta nova realidade. As conclusões sobre o acerto disto ou não virão com o tempo, pois Passo Fundo (RS) sempre foi destaque em termos de pujança econômica quando seu crescimento era basicamente sobre a prestação de serviços e a agricultura.

Com relação à existência de uma política sustentável e que possa atrair investimentos de forma sólida e confiável, informa o site do município de Passo Fundo (RS) (2008) que a prefeitura aderiu ao Programa Nacional de Financiamento Municipal, no dia 16 de março de 2006. Trata-se mais precisamente, do Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal (PNAFM), da Caixa Econômica Federal (CEF). Os objetivos deste programa passam por modernizar e fortalecer as administrações municipais, através de um processo de implementação de recursos suficientes para atender, em potencial, todos os municípios brasileiros.

O município ainda vem, ao longo do tempo, desenvolvendo uma importante parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, através de vários programas, traz grandes benefícios que envolvem a estrutura da organização do município, mais as questões relativas ao desenvolvimento técnico, econômico e social dos munícipes. De um modo geral, significa que a administração municipal parece estar imbuída de certificação de um bom relacionamento com outros organismos, inclusive internacionais, para a implantação de suas políticas de gestão.

4.3 Indústrias conquistadas

Na esteira de grandes compromissos com uma nova visão desenvolvimentista e dentro das prioridades que elencam a gestão pública, o município de Passo Fundo (RS) tem recebido aportes de inúmeras empresas de renome nacional e internacional. Os investimentos existentes, e cada dia mais recorrentes, são no sentido de produzir na comunidade a sensação de que os anseios humanos relativos à capacidade de trabalho estejam gradativamente sendo atendidos. Tais empreendimentos encontram-se no site oficial do município e giram em torno da magnitude e da pujança que a cidade parece estar encontrando. São eles:

- a) A empresa de laticínios Italc, do estado de Goiás, com planta que abriga em seu projeto inicial a construção de usina de beneficiamento. Após isso, serão realizadas mais duas etapas até as obras de instalação serem concluídas.
- b) A empresa Uniquímica Indústria e Comércio Ltda., de Diadema (SP), que terá sua primeira filial em Passo Fundo (RS). Postula uma geração da ordem de 200 empregos diretos, com volume de investimentos de aproximadamente R\$ 3 milhões. Previsão de faturamento de R\$ 5 milhões anuais.
- c) A empresa MV Sistemas, líder no mercado de softwares para sistemas hospitalares, com inicialmente 50 funcionários, atendendo ao mercado brasileiro e sul-americano.
- d) A empresa BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel do Sul Ltda., que é a primeira empresa no Brasil a receber autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP) para exportar biodiesel. Teve iniciadas suas atividades em junho de 2005 e possui uma das plantas mais modernas do Brasil para a produção de biodiesel a partir da soja, canola e girassol.
- e) A Companhia de Bebidas das Américas (AmBev) construirá a sua unidade em 28 hectares, na RS 324 (vizinha à Italc), sendo a doação da área uma das contrapartidas do município, que somará à providência serviços de infraestrutura no local.
- f) O Instituto Federal Sul-rio-grandense (Ifsul), antigo Centro Federal de Ensino Tecnológico (Cefet), localizada na perimetral leste. Trata-se de uma escola que oferece, gratuitamente, os cursos de técnico em mecânica.

nica industrial e técnico de sistema de informação, o que pode, em curto prazo, significar uma atração por novos investimentos nesta área, com a existência de um polo de mão de obra altamente qualificada que exige o setor.

- g) O Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), com 95 empregos diretos e volume de investimento de R\$ 11 milhões. Com salas de aula, biblioteca, consultórios médicos e consultórios odontológicos, dos quais poderão usufruir todas as empresas e pessoas ligadas aos transportes, bem como seus familiares de toda a região.

Além destes, a prefeitura municipal, em outubro de 2005, inaugurou, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sedec) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e com a Universidade de Passo Fundo (UPF), o Polo de Exportação de Software no município. Neste empreendimento, ocorre uma sinergia entre órgãos públicos e a iniciativa privada, mesmo que esta esteja representada por uma instituição sem fins lucrativos, mas que está dentro das grandes fomentadoras de ideias e de pessoas.

4.4 Outras variáveis de análise

A partir deste momento, é importante estabelecer uma análise no que se refere às variáveis relativas ao funcionamento municipal relacionado diretamente ao período pós-implementação da LRF, razão principal desta pesquisa. Existe hoje uma maior responsabilidade do gestor público, como amplamente demonstrado anteriormente.

Com isso, destacam-se no Quadro 7 abaixo duas variáveis: as despesas orçamentárias e as despesas com pessoal. As despesas orçamentárias no período 2008/2009 apresentaram uma redução de aproximadamente 20%, advindo de um controle mais significativo e robusto dos gastos públicos. Outro fator que deve ser levado em consideração, no comparativo com a LRF, é saber se as receitas cresceram. Aqui então se justifica o cerne da nova lei, uma vez que o controle da despesa deve andar simetricamente com o avanço da receita.

Na variável despesas com pessoal, o que se verifica no período 1999/2009 é um aumento considerável, de aproximadamente 350%. Desta forma, não se deve deixar de lado este dado na investigação de gastos, pois o acréscimo que as receitas futuras terão que ter frente ao substancial aumento desta conta é extremamente alto. Sendo assim, o comprometimento das futuras receitas com esta despesa fixa, deverá influenciar muitas medidas de estímulo da economia por parte da prefeitura e seus gestores públicos.

Variáveis	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas Orçamentárias	62.595.570,00	69.038.661,00	73.532.334,00	80.025.994,00	98.879.802,00	115.660.760,00	120.115.358,00	137.977.652,00	154.736.539,10	185.882.000,00	149.052.424,64
Despesa de Pessoal	22.039.541,00	25.652.702,00	26.878.878,00	31.744.944,00	38.238.204,00	46.778.248,00	50.574.024,00	56.797.670,00	62.295.774,12	69.554.001,02	78.334.650,80
Juros e Enc. da Dívida	311.249,00	451.893,00	513.492,00	377.441,00	205.327,00	112.257,00	82.224,00	54.290,00	82.415,57	415.946,18	317.509,37
Despesas de Capital	9.130.569,00	9.308.947,00	10.464.588,00	11.321.888,00	11.709.642,00	15.557.271,00	7.565.707,00	13.609.116,00	14.777.933,91	18.064.816,94	8.918.797,13
Investimentos	7.814.758,00	7.421.791,00	7.673.868,00	7.549.075,00	7.685.753,00	12.270.235,00	5.113.993,00	10.558.847,00	11.061.113,82	13.276.504,51	5.684.598,95
Amortizações	1.281.048,00	1.835.576,00	2.532.039,00	3.385.958,00	3.907.889,00	3.263.765,00	2.446.714,00	3.050.269,00	3.716.820,09	4.318.312,43	3.156.726,02
Legislativa	2.226.012,00	2.594.679,00	3.207.633,00	3.285.210,00	3.870.074,00	4.465.583,00	4.140.965,00	4.663.236,00	5.936.893,97	6.662.831,74	6.387.345,31
Educação e Cultura	20.978.505,00	22.259.379,00	22.436.767,00	23.751.220,00	27.444.986,00	34.438.852,00	38.221.671,00	44.325.539,00	41.397.461,66	50.673.457,72	51.997.210,97
Saúde e Saneamento	7.329.973,00	8.513.876,00	11.983.973,00	12.555.729,00	19.069.444,00	24.314.778,00	28.567.825,00	31.311.620,00	32.106.981,99	39.778.275,79	40.358.564,58
Assistência e Previdência	5.833.130,00	6.423.095,00	5.295.580,00	4.492.113,00	6.320.133,00	8.143.371,00	7.775.982,00	9.720.565,00	15.212.715,57	18.452.814,16	24.241.556,65
Receita Corrente	56.876.900,00	66.450.953,00	75.182.393,00	85.405.382,00	112.448.854,00	127.255.453,00	144.742.468,00	158.326.061,00	176.005.367,10	208.105.762,10	225.800.555,95
Quadro 7	Variáveis de desempenho econômico nos períodos relativos a 1999/2009 – Passo Fundo (RS)										

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar a administração pública, sobretudo a municipal, parece ser de fundamental importância que se desenvolvam os conceitos que formam o Estado e, dentro destes, cabe uma análise profunda de suas atribuições: zelar pela coisa pública, transparência, visibilidade e funcionalidade. Desta forma, as conclusões a que se chega beiram a consciência plena de que a aplicabilidade e os resultados promovidos pela LRF têm proporcionado ao município grandes conquistas, sejam elas estruturais, sejam econômico-financeiras, sejam, enfim, sociais.

Dentre os objetivos aqui propostos, consta que, ao se analisar as finanças do município de Passo Fundo (RS) nos anos de 1995 a 2009, que são os períodos pré e pós-LRF, constata-se que houve um avanço no que diz respeito à gestão do dinheiro público, pois os limites referentes aos gastos públicos, mais a funcionalidade da lei, como uma parte do processo de reforma do Estado, transformaram-se em um instrumento de implementação da administração pública gerencial. Para que isso viesse a acontecer, aprofundou-se a necessidade de redução e combate ao déficit público, para, a partir daí, ser um regulador das contas públicas

Esta pesquisa encontra seu ápice ao relacionar finanças municipais com a LRF, ou seja, as variáveis constantes dentro das receitas e despesas, para, após o conhecimento dos dados, concluir que existe um equilíbrio financeiro e fiscal. Através dos números aqui elencados, o que se desenha é um quadro de desenvolvimento do município que se concretiza desde o advento da LRF.

Isto quer dizer que, conforme a realidade do momento, o município está em plena era da LRF e com as contas equilibradas. Existe um crescimento econômico e financeiro que dá suporte a outras ações administrativas, não apenas no sentido estrutural, mas em todo o viés municipal e comunitário. A administração municipal e a LRF, conforme se observa, estão intimamente ligadas. Parece existir um paralelo econômico-administrativo no sentido de que, mesmo com as dificuldades inerentes, há um viés social muito importante entre a aplicabilidade da lei e o tão desejado equilíbrio.

Isto vem auxiliar na atração dos investimentos para o município e, desta forma, remeter a um caminho de ascensão e pujança confirmado através das políticas implementadas, o que proporciona grandes resultados em termos de melhorias sociais, que, em um breve espaço de tempo, devem aparecer.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. ; ARRUDA, D. *Contabilidade pública: da teoria à prática*. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Brasília: BNDES, 2000. LRF. *Guia de Orientação para as Prefeituras*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/lrf_guiadorientação.pdf> Acessado em 10 ago. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Emenda constitucional n. 19, de 4 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 16 jun. 2009.

BRASIL. Lei 4.320/64. Estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Lei4320.htm> >. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Orçamento público*. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes> >. Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Cartilha*. Brasília, 2008. Disponível em: < http://www.portal-sof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/cartilha.pdf >. Acesso em: 10 jul. 2010.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Análise de contas das Públicas*. Disponível em: < http://www.contaspUBLICAS.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes >. Acesso em: 20 Jul. 2010.

_____. *Receitas públicas: manual de procedimentos*. Brasília: STN, 2004. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/manualreceitanacional.pdf> >. Acesso em: 15 out. 2008.

_____. *Variáveis selecionadas de desempenho econômico do município de Passo Fundo/RS – 1999/2009*. Disponível em: < www.stn.fazenda.gov.br >. Acesso em: 15 jul. 2010.

CAMARGO, E. J. B. *Finanças públicas da Prefeitura Municipal de Passo Fundo/RS, Lei de Responsabilidade Fiscal e equilíbrio fiscal: uma análise do período 1995-2008*. Monografia de conclusão de curso. Universidade de Passo Fundo-RS, 2009.

CARDOSO, F. H. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, 1994.

CARDOZO, J. E. M. Princípios constitucionais da administração pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). In: MORAES, Alexandre. *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999.

CHIAVENATO, I. *Iniciação a administração geral*. São Paulo: Makron Books, 1994.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FILELLINI, A. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1989.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). *Manual do prefeito*. 13. ed. rev. aum. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. 219 p. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/media/manual_prefeito2.pdf> Acesso em: 15 out. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. [Rio de Janeiro]: IBAM, [2008a]. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique>> Acesso em: 9 out. 2008.

_____. *Guia básico para gestão dos municípios*. Grupo de Trabalho Institucional de Apoio à Transição Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, [2008b]. Projeto Brasil Municípios. Disponível em: < <http://portalfederativo.gov.br> >. Acesso em: 10 ago. 2008.

MALUF, S. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva 1995.

MARTINS, I. G. da S.; DO NASCIMENTO, C. V. *Comentários a LRF*. [S.l.]: Saraiva. 2001

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MONTI, M. Eficiência em gastos públicos. *Informativo da Elektro para Prefeituras*, v. 3. jun./jul. 2007. Disponível em: < <http://www.elektro.com.br/portal> >. Acesso em 10 ago. 2008.

PASSO FUNDO. Prefeitura. *Leis municipais*. [2008]. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/cidades> >. Acesso em: 20 jul. 2010.

PEDDE JR. R. P. Apostila de resumo em direito administrativo, baseada nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 1999. *Revista dos Tribunais*. 14 ed. 1988. Estudante da 10ª fase de Direito. Unoesc. Campus de Videira, SC. Disponível em: < <http://br.geocities.com/direitoub/frame/apostilas/direitoadm.htm> >. Acesso em: 15 fev. 2009.

RIANI, F. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, J. U. Política e administração (parte 1) Programa de Pesquisa do Setor de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (1968). *Rev. O&S*, Salvador, v. 13, n. 37, p. 163-193, abr./jun. 2006a. Disponível em: < <http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=21> >.

_____. Política e administração (parte 2) Programa de Pesquisa do Setor de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (1968). *Rev. O&S*, Salvador, v.13, n. 38, p. 167-198, jul./set. 2006b. Disponível em: < <http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=21> >.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. *Sistema de Controle Externo*. Análise de Contas das Prefeituras Municipais. Porto Alegre, 2009. Disponível em: < http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/pref_municipais.php >. Acesso em: 15 ago. 2009.

TAVARES, M. *Fazendo o dever de casa com responsabilidade*. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/if_informes>. Acesso em: 10 ago. 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Competência tributária e partilha de impostos aos municípios*. Disponível em: < <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/munis2.htm> >. Acesso em: 16 set. 2008.

DO BRASIL

1

AL



A questão fiscal municipal – aproximações ao debate sobre descentralização tributária e transferências governamentais

João Gabriel Rosas Vieira*

Resumo

Este artigo procura esclarecer os elementos da estrutura orçamentária do município de Salvador e suas respectivas amplitudes de atuação frente às numerosas demandas locais. Para isso, procura inicialmente introduzir o debate acerca da descentralização tributária e seus reflexos no contexto brasileiro de uma nova matriz institucional, a Constituição de 1988. Em seguida, ilustra o caso do orçamento municipal de Salvador, descrevendo suas principais rubricas e o questionável papel das transferências governamentais, dado os objetivos do pacto federalista. Por fim, procurou-se demonstrar a carência de mecanismos capazes de incrementar a receita do município: seja pela tímida atuação da arrecadação própria, seja pelos obstáculos que se apresentam à atuação mais efetiva das transferências de recursos, sendo que uma nova agenda fiscal mostra-se necessária para corrigir essas distorções.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Estrutura orçamentária; Transferências governamentais; Descentralização tributária.

Abstract

This article aims to clarify elements of the city of Salvador budget structure and their action amplitudes in the face of numerous local demands. At first, one tries to introduce the debate about tax decentralization and its consequences in the Brazilian context of a new institutional matrix, the 1988 Constitution. Then one illustrates the case of the Salvador municipal budget, describing its main elements and the questionable role of government transfers, in the light of the federal pact objectives. Finally, we sought to demonstrate the lack of mechanisms to increase the municipality revenue, either by the “shyness” of the collection itself, or by the obstacles regarding a more effective resource transfers performance, where a new tax agenda is needed to correct these distortions.

Keywords: Fiscal federalism; Budget structure; Government transfers; Tax decentralization.

1 INTRODUÇÃO

Num momento em que começa a se rediscutir o pacto federativo, assume um papel central a natureza das relações não só entre os entes federados, mas também a das relações estabelecidas no interior de cada ente federado. Este trabalho privilegia o segundo caso, ou seja, tem como objeto a relação entre receitas e despesas do ente governamental municipal soteropolitano, a Prefeitura de Salvador, a qual é considerada uma construção política que condiciona a ação da entidade não só por meio do orçamento, mas principalmente através da execução orçamentária. Em função disto, entende-se que a compreensão da estrutura de execução orçamentária de Salvador é de fundamental relevância para melhorar a qualidade da gestão do setor público e a compreensão do cidadão. E fundado neste entendimento, analisa-se a situação fiscal do município de Salvador e suas implicações para o atendimento das demandas públicas locais, embutidas num contexto de um recente marco institucional, a Constituição de 1988, que modificou a relação entre a União e as esferas subnacionais, inclusive com a inserção da obrigatoriedade de transferências vinculadas alimentadas pelos fundos constitucionais. O objetivo é subsidiar o debate a ser estabelecido em torno da redefinição do pacto federativo fundado em uma agenda fiscal.

* Graduando em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia. vierrinha@hotmail.com.

Com este propósito, o trabalho consta desta introdução mais três partes e uma conclusão. Na primeira parte, serão explicitadas as principais correntes teóricas acerca da descentralização tributária. Em seguida, mostrar-se-á como esse processo se deu no Brasil, notadamente com o regime fiscal estabelecido na Constituição de 1988, ressaltando a constitucionalização da política pública, através das transferências alimentadas pelos fundos constitucionais e pela quebra da solidariedade fiscal, com a criação de novas fontes de receitas não compartilhadas, a exemplo das contribuições.

Ainda em relação à reforma constitucional de 1988, será analisada, na segunda parte, de que forma a repercussão do período de fragilidade financeira dos estados e municípios (1970 a 1988) acabou por desencadear uma nova configuração do sistema tributário, dando ênfase à municipalização das receitas na estrutura orçamentária dos municípios. Adentrando um pouco mais nesta questão, será explicada de forma descritiva a atual estrutura orçamentária do município de Salvador, sua composição de receitas tributárias e de transferências governamentais.

Posteriormente, será aprofundada a temática das transferências governamentais. Serão descritos os critérios de rateio dos principais itens repassados ao município de Salvador e sua relação com o objetivo do sistema federativo brasileiro, que preza pela justiça social da arrecadação, dada a existência de grandes disparidades econômicas nas diferentes regiões. Será também analisada a promoção da responsabilidade fiscal e autonomia financeira via maior participação das receitas tributárias e sua relação com as crescentes transferências correntes.

2 PRINCIPAIS CORRENTES TEÓRICAS

Quando se fala em descentralização fiscal no âmbito de um regime federalista, surgem prontamente questões como a repartição dos poderes tributários e de responsabilidades públicas entre as esferas de governo. Buscando na literatura sobre o assunto, os que defendem esta posição descentralista, conforme Chalfun (2004, p. 8) aponta, “[...] argumentam que esta funciona como uma resposta direta à ineficiência dos governos centrais em prover em quantidade e qualidade, bens e serviços públicos que apresentam maior conformidade com os padrões de renda e preferências dos cidadãos”. O debate sobre a eficiência na provisão de bens e serviços públicos ganhou força com o advento dos trabalhos dos economistas neoclássicos sobre o desempenho das funções do governo, quais sejam: alocativa, distributiva e estabilizadora. Existe aí, também, uma discussão acerca de qual esfera de governo atua melhor nas funções supracitadas. No que diz respeito às propriedades redistributiva e estabilizadora, os argumentos convergem para um regime federalista centralizado, uma vez que possibilita economias de escala e ganhos de eficiência no processo redistributivo, dada a estrutura administrativa mais eficiente da esfera governamental superior.

No entanto, ganhou força a questão que aponta para um regime descentralizado como forma de aproximar as demandas locais das preferências dos cidadãos, e assim otimizar a provisão de bens e serviços públicos por parte dos governos, garantindo uma melhor função alocativa. Sendo assim, surgem dois grupos principais argumentando em prol da descentralização tributária num regime federativo - São eles o grupo da equivalência fiscal e o da perfeita mobilidade da população.

No caso da equivalência fiscal, dado a existência de diferenças entre localidades e em uma localidade, os cidadãos pagam em tributos aquilo que lhes é equivalente ofertado em serviços públicos para cada instância de governo (CHALFUN, 2004, p. 8). O mecanismo de transferências apareceria como restaurador da equivalência em caso de o tributo arrecadado por uma instância de governo ser diferente da jurisdição que promove o efeito externalidade. Wallace Oates (1972) e Mancur Olson (1969) mencionam que os ganhos em eficiência em um regime descentralizado seriam maiores devido à proximidade dos cidadãos aos governos, defendendo, portanto, a descentralização tributária em um pacto federativo.

No segundo caso, o da perfeita mobilidade da população, a relação entre tributação e gasto público e a movimentação dos indivíduos garantiriam a eficiência de um regime descentralizado (REZENDE, 2006, p. 28). Charles M.

Tiebout (1956) defende que “[...] a combinação de quantidade e da qualidade no consumo da cesta de bens e serviços públicos determina a localização da população [...]”, introduzindo a temática da mobilização populacional na questão dos bens e serviços públicos. O problema aí ocorre quando uma região se desenvolve demais em relação às outras, o que acaba por sufocar a qualidade do serviço público de um em detrimento de outro, como é o caso dos cidadãos das regiões metropolitanas que migram para a capital em busca de uma maior qualidade de vida e prestação de serviços públicos, como saúde e educação.

Por fim, convém ressaltar que o modelo brasileiro de descentralização tributária consolidado com o advento da Carta Magna de 1998, apesar de apresentar diversas peculiaridades, também leva em conta aspectos das teorias acima citadas, o que acaba por criar uma situação atípica na relação entre os entes federados, principalmente no financiamento público das políticas sociais, como será visto nas seções subsequentes.

2.1 Regime fiscal de 1988 e constitucionalização das políticas públicas

Em matéria de reforma tributária, a Constituição de 1988 concentrou-se na modificação da distribuição de competências e no aumento da participação dos demais entes federados, em contrapartida à centralização tributária promovida pelo sistema tributário de 1967. Tal alteração se deu mediante dois mecanismos: a ampliação da base tributária das esferas subnacionais e uma maior participação destas nos tributos federais que compõem os fundos de participação de estados e municípios. Descrevendo mais detalhadamente, no que tange aos estados, a ampliação da base tributária ocorreu por inclusão dos impostos federais únicos (IULC, IUEE e IUM) e do ISS, do IT e do ISC na base de incidência do antigo ICM. Por sua vez, as administrações municipais, dentre outros aspectos, adquiriram maior autonomia para implementar progressividade nas alíquotas do IPTU (COSSÍO, 1998). No entanto, a mudança mais privilegiada foi a ampliação dos mecanismos de transferências governamentais para os demais entes federados.

Em matéria de institucionalidade política, o regime fiscal de 1988, no âmbito do federalismo, acabou por dar origem ao fenômeno da constitucionalização das políticas públicas. Entende-se que o papel de uma constituição de um regime democrático, naquilo que tange à dimensão das políticas públicas, deve ser a definição das chamadas “normas constitucionais” que garantam a governabilidade da gestão pública. Tais normas são responsáveis pela estrutura institucional do Estado, isto é, seu sistema político, as regras do setor público, o macroambiente constitucional e a estipulação dos direitos fundamentais básicos (civis, políticos e sociais). Na medida em que extrapolam este campo, acabam por conferir aos entes federados o impedimento de desempenhar suas funções segundo lhes for desejado, “amarrando”, por assim dizer, seu poder discricionário de administrar suas demandas conforme a especificidade local em cada espaço, impedindo que os fins a serem perseguidos pelo legislador representem estritamente o que lhes foi confiado por meio da soberania popular de um regime democrático (COUTO, 2005). O principal tema focado neste processo de constitucionalização das políticas públicas foi, sem dúvida, a questão dos fundos constitucionais e as transferências a eles relacionadas, especificamente nos artigos que abordam as alíquotas redistributivas dos fundos de participação (FPE e FPM), e a vinculação de gastos dos fundos setoriais (Fudeb, SUS etc). Por vezes, a Constituição determina que haja uma partilha entre os entes públicos no tocante às receitas tributárias, em nome da intenção distributiva, conforme está descrito no extenso Art. 60 dos atos das disposições constitucionais transitórias:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 [...]) (BRASIL, 2002).

Exemplo mais claro ainda pode ser encontrado no Art. 77 também dos ADCT, que impõe percentuais fixos de aplicação para o setor de saúde nas diferentes esferas de governo.

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [.....] (BRASIL, 2002).

Outro fato de relevante destaque promovido pelo regime fiscal de 1988 foi o impacto da descentralização tributária sobre o compartilhamento de receitas entre os entes federados. Acontece que nas décadas de 70 e 80, o autoritarismo do regime militar acabou se confundindo com a forte centralização tributária, o que acabou por impulsionar, nos anos subsequentes, a identificação do movimento democrático com a descentralização, que a considerou leito natural do resgate da dívida social do país. Em resposta a este processo, visando recompor sua capacidade de financiamento, a União buscou flexibilizar a sua rígida estrutura orçamentária, passando a explorar com mais intensidade as contribuições — CSLL, Cofins, a antiga CPMF etc. — em que não há processo de partilha, quebrando a solidariedade fiscal entre os entes federados, que é um pressuposto básico de um pacto federativo.

3 PERÍODO DE FRAGILIDADE FINANCEIRA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Durante o período de 1970/1988, a fragilidade financeira dos estados e municípios se expressou na permissividade do marco institucional que regulamentava as relações financeiras, notadamente o capítulo tributário da Constituição de 1967. Este centralizou os recursos na mão do governo federal para que o sistema tributário fosse um instrumento adequado para acelerar o crescimento econômico, intervindo na definição de alíquotas e incentivos fiscais e elevando as receitas tributárias para fazer face ao crescente déficit do governo, atribuído, sobretudo, a um aumento dos gastos públicos derivados da ativa participação do setor público no processo de desenvolvimento e industrialização do país.

Em contrapartida a este processo centralizador, agravou-se a crise financeira dos níveis inferiores de governo, ampliando o sistema de transferências intergovernamentais, o que trouxe um aumento do grau de dependência, acarretando uma perda de autonomia dos estados e municípios (COSSÍO, 1998). Por outro lado, a baixa capacidade de obtenção de recursos próprios de tais entes federados acabou por desencadear a utilização de mecanismos alternativos de financiamento. Desta forma a partir da década de 70, estados e municípios utilizaram de forma intensa as operações de crédito para financiar a expansão dos investimentos, assim como o crescimento de suas despesas correntes (REZENDE; AFONSO, 1988, p. 8).

No que se refere ao município de Salvador, os dados abaixo refletem o endividamento contratual com o Tesouro Nacional e o Sistema Financeiro Nacional (não incluindo o endividamento com credores externos, INSS, FGTS e também o mobiliário), através das instituições cadastradas no SFN pelo sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (CADIP) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010). Estes números revelam que, embora tenha ocorrido um substancial decréscimo de 2008 para 2009, os valores continuam elevados em termos absolutos, o que significa custos altamente dispendiosos com os serviços da dívida, comprometendo a alocação desses recursos em atividades que não sejam com objetivo final de melhoria dos serviços públicos, mas sim pagamento de juros. Outra informação que vale ressaltar é que a grande maioria das instituições credoras é de caráter público, algo que demonstra uma aparente negligência da União no controle das contas públicas em relação aos seus entes federados, estimulando uma conduta “paternalista” do Estado, que, por não prezar pelo esforço de arrecadação tributária, acaba incentivando uma maior liberdade na administração dos gastos.

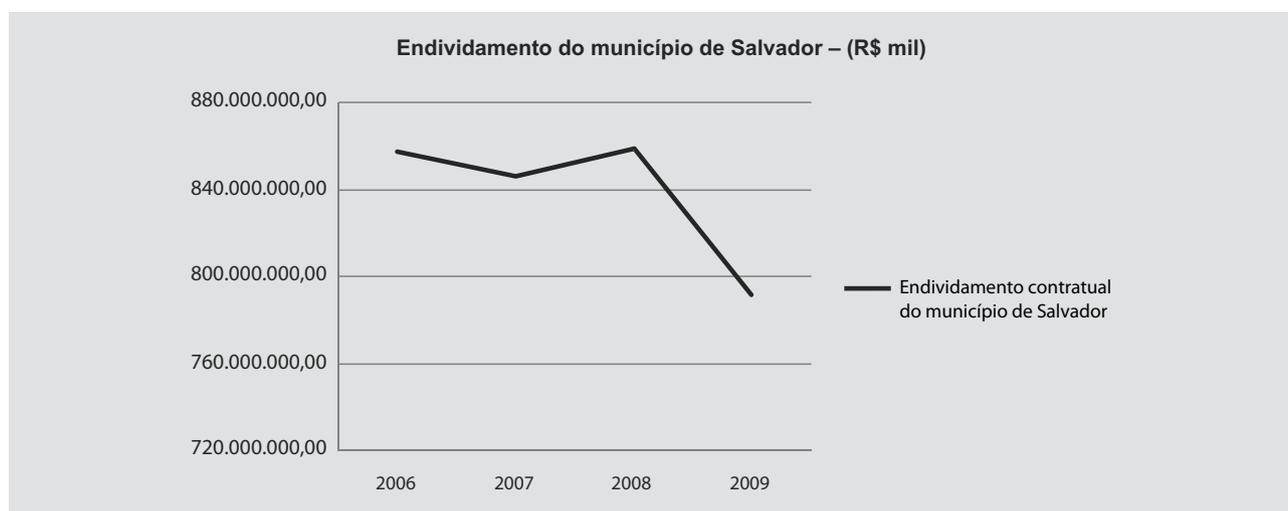


Gráfico 1
Evolução do endividamento do município de Salvador – 2006-2009

Fonte: BCB, Cadio – 2010.

Tabela 1
Posição do endividamento contratual de Salvador, Dez 2009

Devedor	Credor – Posição 12/2009			Total
	Tesouro nacional	Instituições financeiras públicas	Instituições financeiras privadas	
a) Administração direta	779.305.857,93	7.165.722,84	0	786.471.580,77
b) Administração indireta	4.949.770,94	0	0	4.949.770,94
- Autarquias	0	0	0	0
- Fundações	0	0	0	0
- Empresas públicas	0	0	0	0
- Sociedades de econ. mista	4.949.770,94	0	0	4.949.770,94
Total (a) + (b)	784.255.628,87	7.165.722,84	0	791.421.351,71

Fonte: BCB, Cadip – 2010.

Integrando tais dados num panorama recente de crescente participação do financiamento do setor público na economia, vemos que o município, sem recursos próprios suficientes para financiar a expansão dos investimentos, passou a ter nos bancos e agências oficiais federais a alternativa preferencial de financiamento, o que acaba por contribuir para a expansão do endividamento. Pode-se citar também a existência de transferências tributárias federais vinculadas à aplicação pelo governo local em determinados setores, facilitando a obtenção de empréstimos com a garantia destas cotas-parte (REZENDE; AFONSO, 1988, p. 10).

No que se refere ao processo de descentralização das políticas sociais, o Brasil esteve, no período recente, bastante condicionado pela democratização e pela crise fiscal e financeira de um Estado autoritário, no bojo das transforma-

ções da Federação brasileira. Num país onde existe uma imensa heterogeneidade no mosaico social das diferentes regiões, não só no passado como ainda hoje, prevalecem altos níveis de desigualdades distributivas, sendo um objetivo primordial no âmbito da descentralização e racionalização do gasto público: a busca de uma maior efetividade no uso dos recursos públicos. Baseado em seis estudos básicos apresentados no Seminário Especial sobre Descentralização e Financiamento das Políticas Sociais, cujo resultado foi publicado por Dos Reis Velloso (VELLOSO, et al., 1995), discute-se como ultrapassar desafios postos à revisão das competências constitucionais da União, dos estados e municípios que simplifiquem a efetividade dos gastos governamentais e prezem pelo emprego equitativo dos recursos. Ainda de acordo com tais estudos divulgados neste seminário, mais especificamente no tema sobre o financiamento público das políticas sociais:

O financiamento da descentralização de políticas sociais envolve a negociação com os estados e municípios, que hoje detém ampla autonomia fiscal, o que impõe a adoção, pela União, de estratégia de descentralização ordenada e eficaz que utilize, com habilidade, sua limitada capacidade de transferir recursos próprios aos níveis subnacionais de governo ou de lhes conceder e autorizar financiamentos externos e internos (VELLOSO, et al., 1995, p. 4).

Nessa perspectiva, a insuficiência financeira e a perda de autonomia decisória dos níveis inferiores de governo impediram o atendimento das demandas locais com eficiência.

3.1 A estrutura orçamentária do município de Salvador

Naquilo que tange à estrutura normativa legal, temos que, por força da Constituição Federal de 1988, todas as instâncias de governo do país adotam uma estrutura baseada em três documentos: planos plurianuais (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e leis orçamentárias anuais (LOA). O primeiro estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração federal (estadual ou municipal) por um período de quatro anos, intercalando dois mandatos diferentes, de modo que haja continuidade no processo de planejamento. O segundo sendo praticamente uma continuação do primeiro, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício subsequente, sendo, portanto, uma lei anual de modo a assegurar o cumprimento dos planos plurianuais. O terceiro consiste em um orçamento anual que compreende o orçamento fiscal do município, seus fundos, orçamento de investimento das empresas municipais e o orçamento da seguridade social (SANTOS, 2001).

No que se refere à parte operacional, pode-se definir o orçamento público do município de Salvador como uma classificação de receitas e despesas em um determinado exercício de tempo. Utilizando-se a nomenclatura de classificação por categoria econômica, podem-se separar as receitas em duas categorias: correntes e de capital. Como receitas correntes são categorizadas as receitas tributária, patrimonial, de serviços, as transferências correntes, entre outras. Tais receitas ingressam no patrimônio sempre aumentando o seu valor. Como receitas de capital são classificadas as originárias de conversão de bens e direitos, as alienações de bens, as operações de crédito etc. Tais rubricas decorrem de fatos modificativos no patrimônio, sem que resulte alteração do seu valor (SALVADOR, 2009).

Fazendo uma análise mais abrangente das receitas correntes, pode-se perceber que na categoria que envolve os tributos, o município vem tendo crescimento de sua arrecadação, principalmente o ISS e o IPTU. Em relação ao primeiro, seu crescimento está fortemente atrelado à composição econômica do PIB da cidade, no qual o setor de comércio e serviços representa uma fatia majoritária do valor total. O segundo pode ter seu crescimento relacionado principalmente a ações da prefeitura, que promoveu a anistia de juros e multas para débitos antigos e a revisão de valores com base na atualização cadastral de imóveis, embora muito tímida, que o município vem realizando.

Com relação às receitas oriundas de transferências correntes, classificam-se em duas modalidades: as remessas feitas pela União e as realizadas pelo governo estadual. Entre as transferências feitas pela União destaca-se o FPM, um fundo de caráter constitucional que determina o repasse de 23,5% da arrecadação federal do IPI e do IR aos municí-

pios de acordo com o número de habitantes. Outro repasse de recursos feito pela União é através do Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente após a consolidação da descentralização da política nacional de saúde promovida pela Constituição de 1988. Entre as transferências repassadas dos governos estaduais para os municípios, pode-se destacar o destino de 25% da arrecadação do ICMS e os 50% do produto da arrecadação do IPVA. Convém ressaltar que este último apresentou significativo crescimento devido à desoneração do IPI para veículos, uma das medidas contra-cíclicas fiscais do governo para incentivar a demanda agregada e reduzir os impactos da crise de 2008 no país. Da mesma forma, tais medidas impactaram também nos valores absolutos arrecadados do IPI e posteriormente incorporados aos municípios através do FPM, o que representou um razoável decréscimo nos valores repassados, conforme demonstra o Gráfico 2.

Tabela 2
Receita corrente – evolução 2006-2009

Receita tributária	Taxa de crescimento (%)	Transferências correntes	Taxa de crescimento (%)	Receita patrimonial	Taxa de crescimento (%)
IPTU	40,95	Da União	58,32	Aplicação Financeira	-94,76
ISS	40,85	FPM	51,7	Outras Patrimoniais	747,48
ITIV	112,69	SUS	64,48		
Taxas	43,22	Convênios	-1,36		
Outras	52,7	Outras	75,17		
		Do Estado	30,51		
		Cota Parte ICMS	28,76		
		Cota Parte IPVA	54,61		
		Convênios	346,8		
		Outras	-18,24		
		FUNDEF / FUNDEB	66,57		
		Outras Transf. Correntes	-81,96		

Fonte: Salvador, 2009.

Transferências União 2006/2009 – (R\$ mil)

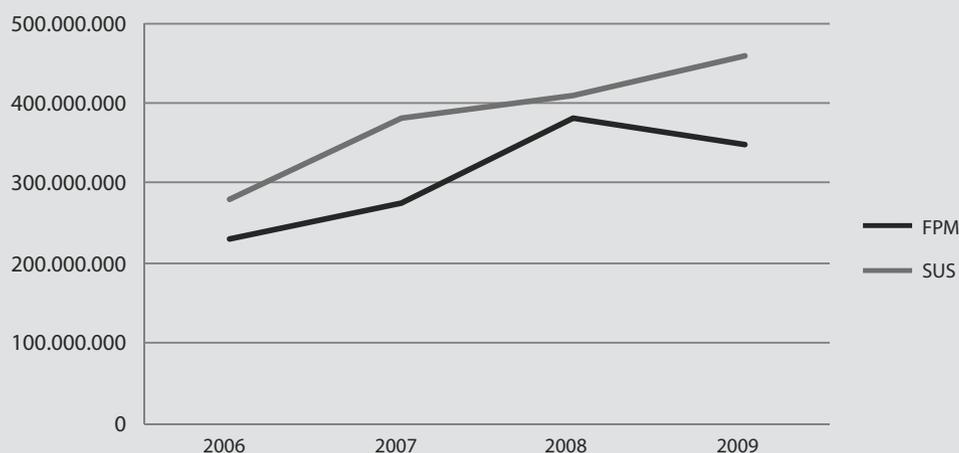


Gráfico 2
Evolução das transferências correntes da União para o município de Salvador – 2006-2009

Fonte: Salvador, 2009.

Em sendo assim, na próxima parte serão explicitados os mecanismos de repasses de recursos feitos ao município de Salvador, bem como sua implicação para o atual pacto federativo.

4 TEMÁTICA DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

Em um pacto federativo, o mecanismo de transferências fiscais torna-se um elemento bastante contundente devido à sua feição redistributiva. Se levarmos em conta a imensidão do território nacional e suas respectivas condições plurais das diferentes regiões, parece quase inevitáveis os ganhos de eficiência com a inclusão de tal repartição. No entanto, existem peculiaridades no Brasil que exigem do processo de partilha um esforço maior do que em outros regimes federativos. Um delas é a inovação feita pela Carta Magna de 1988, que propiciou autonomia político-administrativa a todos os entes federados: União, estados e municípios. Outra particularidade diz respeito ao fato de que o perfil de financiamento a ser viabilizado foi definido *ex-ante* ao processo de atribuição de competências entre os entes federados, ou seja, primeiro foram repartidas as atribuições de cada tributo para cada ente, depois foram definidas as áreas pelas quais cada um ficou responsável - Especificamente falando desta última, as atribuições de encargos ocorreram de forma imprecisa, abrindo margem para interpretações subjetivas por parte dos governos.

Com o advento do processo de descentralização tributária promovido pela Constituição de 1988, observa-se que os mecanismos de transferências intergovernamentais foram amplamente beneficiados. Mas o que se coloca aqui é até que ponto tais transferências cumpriram um dos seus principais objetivos, que é o de reduzir as disparidades entre as unidades da Federação. Adentrando nesta questão, serão explicitados, no âmbito das administrações municipais, quais repasses realmente cumprem a função de componente redistributivo e redutor das disparidades entre unidades da Federação.

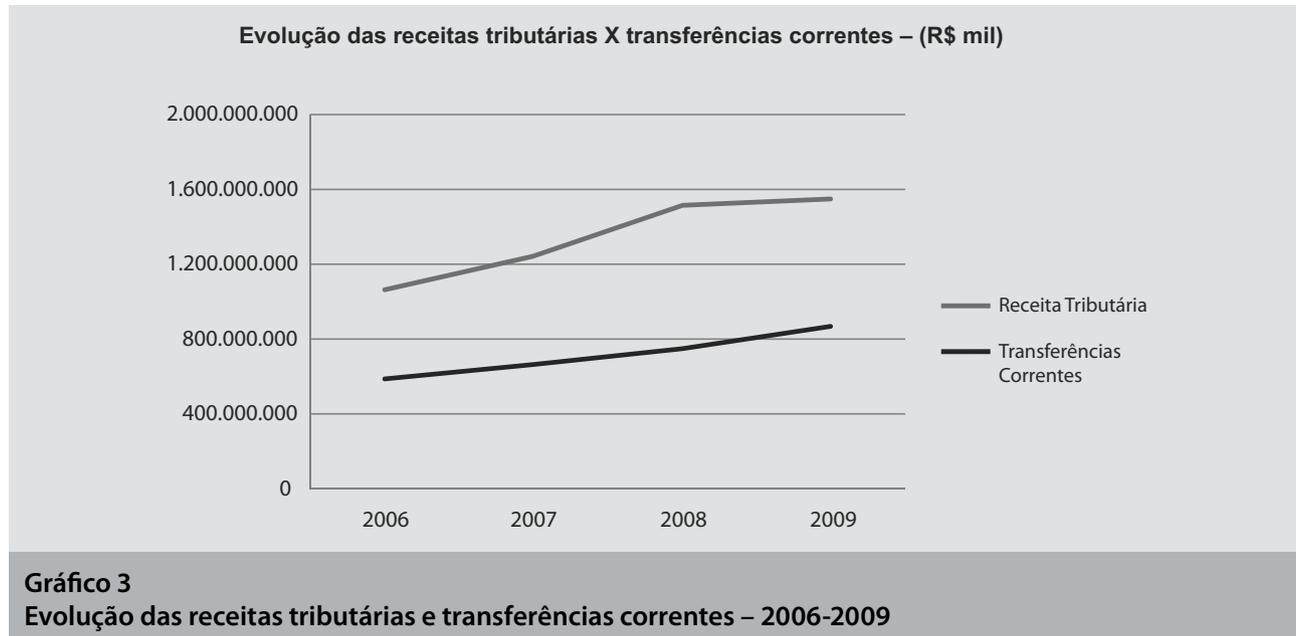
No campo das transferências redistributivas, o fundo de participação dos municípios (FPM) seria o instrumento por excelência que cumpriria este papel. No entanto, assim como os demais repasses feitos pela União, ele não leva em conta o uso dos tributos de sua competência, isto é, o esforço tributário próprio. Os seus critérios de rateio consideram apenas o inverso da renda per capita, população e área. Daí, podemos concluir que, embora exista o argumento da distribuição dos recursos em função da heterogeneidade socio-econômica do espaço brasileiro, os motivos pelos quais eles são distribuídos apontam claramente para uma homogeneidade do espaço, ou seja, não levam em conta particularidades das diferentes regiões brasileiras.

Na esfera dos sistemas de cota-parte, notadamente cota ICMS e cota IPVA, percebe-se que há apenas um processo de redistribuição de recursos dos governos estaduais para os municípios, em função dos efeitos externalidades dos tributos sobre o território municipal. Em sendo assim, tais repasses apenas cumprem efeito decorrente da capacidade econômica, não atuando mais diretamente sobre a redução das disparidades entre as unidades ou regiões.

Naquilo que tange às transferências, cujos fundos estão vinculados a objetivos setoriais, elas interferem na alocação dos recursos destinados a dois dos principais setores de atuação do setor público: educação e saúde. Os critérios de rateio do Fundef são dois: o primeiro diz respeito a uma obrigatoriedade de aplicação de 15% dos recursos das principais fontes de arrecadação de estados e municípios (FPE, FPM, ICMS, IPI-exp, Lei Kandir) e o segundo fluxo resulta de um aporte federal aos governos que tenham recursos por matrícula abaixo do nacional (REZENDE; OLIVEIRA, 2003). No que se refere aos discernimentos adotados para repasse dos recursos do SUS, aparentemente não existe regra expressa em nenhuma força normativa, principalmente pelo esvaziamento da força normativa da Emenda Constitucional 29 (BRASIL, 2000). Daí, infere-se que, mesmo havendo dúvida quanto ao papel destes fluxos na redução das desigualdades, a imprecisão das definições acaba por abrir margem para interpretações subjetivas, o que claramente prejudica o financiamento da política pública de saúde.

No geral, pode-se perceber que nenhuma das transferências citadas acima que compõem a estrutura orçamentária do município de Salvador leva em consideração o esforço de arrecadação fiscal no repasse dos recursos. Conforme

relata o Gráfico 3 abaixo, o crescimento das transferências correntes e, o seu volume, são bem superiores se comparados às receitas tributárias, o que evidencia um possível *trade-off* entre os objetivos do federalismo fiscal brasileiro, que prezam pela redução das desigualdades regionais e a promoção da responsabilidade fiscal e autonomia financeira via maior participação das receitas tributárias por parte da União.



Fonte: Salvador, 2009.

Tal conflito de escolha apresenta-se, no aspecto do federalismo fiscal, em um contexto de crescente dependência dos estados e municípios das transferências federais, o que rebate o argumento da descentralização fiscal como um caminho saudável para aumentar a eficiência e a eficácia do gasto (*accountability*). O atributo benéfico em torno da descentralização perde todo o seu significado quando as esferas subnacionais acabam negligenciando a questão do financiamento dos seus gastos com uma parte também de recursos próprios, o que é um tema extremamente importante na discussão da qualidade da gestão pública. Assim, as transferências acabam estabelecendo uma relação de dependência com os demais entes federados, não estimulando a busca por maior eficiência na arrecadação de impostos de suas respectivas competências e nem o compromisso com metas econômicas e sociais compatíveis com o volume de recursos transferidos (REZENDE, 2006).

5 CONCLUSÃO

Este artigo destinou-se a descrever os elementos do processo de descentralização tributária ocorrido no Brasil, mostrando os aspectos peculiares do nosso pacto federativo, inseridos num contexto de uma nova matriz institucional, sobretudo na estrutura orçamentária do município de Salvador, elucidando os aspectos mais significativos da temática das transferências governamentais.

Tendo em vista as características da nossa Constituição, em especial o fenômeno da constitucionalização das políticas públicas, acaba-se observando uma grande dificuldade por parte dos gestores públicos em flexibilizar suas receitas para lidar com as crescentes demandas locais. Isto traz a reflexão de que o esforço da União em atenuar as imensas disparidades do nosso território fortemente heterogêneo do ponto de vista econômico, social, cultural etc. - está sendo dificultado pela limitada amplitude dos seus mecanismos de atuação primordiais, quais sejam, as trans-

ferências. Estas, na medida em que têm seu poder discricionário engessado pelo texto constitucional e pelos seus critérios de rateio, conforme demonstra a terceira parte do artigo, acabam tendo uma atuação tímida em face do que elas realmente deveriam exercer.

A estrutura orçamentária do município de Salvador, vem cada vez mais sendo beneficiada pelas transferências intergovernamentais. No entanto, o número crescente de demandas locais a serem atendidas acaba não coincidindo com o montante de receitas englobado, o que vem sendo fortemente acentuado devido aos custos dispendiosos da imensa dívida pública municipal e pelo desempenho acanhado da arrecadação própria.

Em sendo assim, o que se projeta para um horizonte de longo prazo deve ser a revisão do pacto federativo que permita um desempenho mais eficaz dos seus mecanismos de atuação, notadamente a aprovação da reforma tributária que venha a permitir a criação de um ambiente federativo mais solidário e justo, através da ampliação da base de partilha de tributos federais. Tal ampliação, na medida em que simplifica a base tributária e acaba com a cumulatividade de vários impostos, incorpora um novo imposto sobre valor agregado (IVA-F), excluindo diversas contribuições que não eram partilhadas com estados e municípios (Cofins, PIS e CIDE — combustíveis) e sendo posteriormente incluídas na base de partilha para os fundos de participação, contribuindo para que se tenha um modelo federativo justo e equilibrado.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap; Brasília: IPEA, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Endividamento de estados e municípios*. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lmdividas.asp>> Acesso em: 16 dez. 2010

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHALFUN, Nelson. *Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. (Série textos para discussão).

CHIEZA, Rosa Ângela; ARAÚJO, Jorge Paulo de; SILVA JÚNIOR, Geraldo Edmundo. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios do Rio Grande do Sul: análise econométrica: In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAUCHA, 4., 2006. Porto Alegre. *Trabalhos apresentados*. Porto Alegre. FEE, 2006.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. 115 p. Dissertação de Mestrado.

COSTA, Aline Ristanne da Fonseca; PINTO, Cassandra Costa. *O impacto da descentralização tributária para o município a partir da Constituição de 1988*. 2006, 68 f. Monografia (Especialização). Universidade Estadual da Bahia. Salvador, 2006

COUTO, Cláudio Gonçalves. *Política constitucional, política competitiva e políticas públicas*. São Paulo: Revista de Cultura Política, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 29, de 14 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. *LEX: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia*, São Paulo, v. 64, p. 4253-4256, set. 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/EMC29_13.09.2000/EMC29.shtm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. *Capital social, participação política e desenvolvimento local na Bahia*. Salvador (NPGA/NEPOL/PDGS). 2005.

- NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios de Rio de Janeiro*. 2007. 335 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Jovanovich. 1972.
- OLSON, Mancur. "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government," *American Economic Review*, v. 59: p. 479-487. 1969.
- REZENDE, Fernando. *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. *O (des)controle do endividamento de estados e municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988. (Textos para Discussão, nº 132)
- REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- SALVADOR. Controladoria Geral do Município. *Relatório Gerencial de Execução Orçamentária*. Salvador, 2009. Disponível em: <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Websitev2/Sistemas/ContasPublicas/2009/CONTASANUAL/CONTASANUAL_2009_RG.PDF>. Acesso em: 14 out. 2010
- SANTOS, Aristeu Jorge dos. *Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamentos e suas repercussões na administração pública municipal*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 23 p. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf>. Acesso em: 14 out. 2010
- SOUZA, Saulo Santos de. *Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2006. 67 f. (Monografia). Pernambuco, 2006.
- TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Public Expenditures. *Journal of Political Economy*. v. 64. n. 5. p. 416-424, Oct 1956.
- VELLOSO, J. P. dos Reis et al. *Descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos; Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1995.

DO BRASIL

1

AL



Investimentos do governo do estado da Bahia em ciência e tecnologia e inovação: 2000-2009¹

Meire Jane de Oliveira*
Mirtes Cavalcante Aquino**
Rosely Cabral de Carvalho***

Resumo

O presente artigo analisa o resultado da mensuração dos investimentos do Governo do Estado da Bahia em ciência e tecnologia (C&T), no período 2000-2009. A metodologia utilizada foi desenvolvida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em parceria com a Bahia, através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti), e com outros estados. Os resultados indicam um crescimento desses recursos na Bahia, o que pode ser creditado a um cenário nacional favorável ao setor. Destacam-se no estado da Bahia investimentos crescentes do governo em pesquisa e desenvolvimento (P&D), fortemente ancorados nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais e no apoio à pesquisa pela agência de fomento estadual Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb).

Palavras-chave: Investimentos. Ciência e tecnologia. Bahia. Pesquisa e desenvolvimento.

Abstract

This article analyses the outcomes of the measurement of the investments of the Government of the State of Bahia in Science and Technology – C&T during the 2000-2009 period. The methodology used was developed by the Ministry of Science and Technology – STM in partnership with the government of Bahia, through the Secretariat of Science, Technology and Innovation – SECTI, and with other states. The results indicate a growth of these resources in Bahia, which may be credited to a national scenario favorable to the sector. In the State of Bahia, one can see increased investments of the Government in Research & Development (R&D), strongly anchored in graduate courses of state universities and in state agencies that give support to research, like the Foundation for the Support of Research of Bahia – FAPESB.

Keywords: Investment. Science and technology. Bahia. Research and development.

1 INTRODUÇÃO

O levantamento e sistematização de informações que gerem indicadores são fundamentais para a formulação e acompanhamento das políticas públicas, entre elas a de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Esses indicadores podem ser divididos em indicadores de insumo (*input*) e de resultado (*output*). Os primeiros referem-se aos recursos humanos, físicos e financeiros alocados nas atividades científicas e tecnológicas, e os últimos procuram aferir as repercussões dessas atividades sobre os indicadores econômicos e sociais de um país ou região (CAVALCANTE; AQUINO, 2005). Pela complexidade em se obter indicadores de resultado, os de insumo passam a ser utilizados com maior frequência.

* Mestre em Economia (UFBA); coordenadora de Articulação e Modernização Institucional da Secti. meire.oliveira@secti.ba.gov.br, meirejan@gmail.com.

** Mestre em Economia (UFBA); pesquisadora do Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais (GERI/UFBA). mirtesaquino@gmail.com.

*** Doutora em Saúde Pública (USP); professora da UEFS e diretora de Fortalecimento da Base Científica da Secti. rosely.carvalho@secti.ba.gov.br.

¹ Os autores agradecem ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em particular, a Roberto Dantas de Pinho e Carlos Roberto Gonsalves, pelo apoio na aplicação da metodologia e revisão dos seus resultados. Agradecimentos especiais a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti) e a Secretaria da Fazenda (Sefaz) pela cessão dos dados para realização dos cálculos apresentados neste artigo.

A mensuração dos investimentos, em particular dos gastos públicos em ciência e tecnologia (C&T), é um exemplo de indicador de insumo que pode ser obtido sistematicamente e se mostra um importante instrumento para a formulação de políticas públicas de CT&I melhor adequadas e conectadas às reais necessidades dessa área que, de uma forma geral, carece de indicadores consistentes e em séries históricas relevantes.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), foi a primeira instituição que realizou, nos anos 1980, esforços para calcular os gastos nacionais de C&T, utilizando-se de metodologias internacionalmente aceitas. A partir do início do século XXI, o MCT criou a Coordenação-geral de Indicadores (Cgin), que passou a ser responsável pela mensuração dos gastos estaduais e nacionais. Essa coordenação, em parceria com alguns governos estaduais, formulou e difundiu uma metodologia única para padronizar a mensuração dos gastos em C&T, a ser utilizada por todos os estados. A Bahia, através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti), é um dos estados que contribuíram fundamentalmente na formulação dessa metodologia e um dos primeiros a adotá-la para o cálculo anual dos seus gastos em C&T.

O artigo pretende apresentar brevemente essa metodologia e os resultados obtidos da mensuração dos gastos em C&T da Bahia no período de 2000 a 2009.

2 METODOLOGIA DE AFERIÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (C&T)

A metodologia de aferição dos gastos públicos estaduais em C&T desenvolvida e atualmente utilizada pelo MCT² e pelos governos estaduais teve como base o Manual Frascati, publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2002), e o Manual para Estatísticas de Atividades Científicas e Tecnológicas, publicado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (1984), buscando coerência com a metodologia adotada internacionalmente, mas também adequação à realidade brasileira.

O primeiro ponto a ser discutido sobre essa metodologia refere-se às definições das atividades consideradas de C&T. Conforme o próprio MCT (BRASIL, 2010a), como C&T são consideradas as atividades relacionadas a pesquisa e desenvolvimento experimental (P&D) e atividades científicas e técnicas correlatas (ACTC), ou seja, a junção das atividades de P&D e de ACTC origina o total das atividades de C&T. Ainda segundo o MCT, as atividades de P&D referem-se a qualquer trabalho criativo e sistemático realizado com a finalidade de aumentar o estoque de conhecimentos, inclusive o conhecimento do homem, da cultura e da sociedade, e de utilizar estes conhecimentos para descobrir novas aplicações. O elemento crucial na identificação da P&D é a presença de criatividade e inovação. Nas ACTC, por sua vez, estão aquelas atividades relacionadas com a pesquisa e desenvolvimento experimental e que contribuem para a geração, difusão e aplicação do conhecimento científico e técnico. Dessa forma, as ACTC abrangem vários serviços científicos e tecnológicos, como bibliotecas, centros de informação e documentação; museus de ciência e/ou tecnologia, jardins botânicos ou zoológicos; levantamentos topográficos, geológicos e hidrológicos e coleta de informações sobre fenômenos humanos, sociais, econômicos e culturais.

É importante destacar que, embora internacionalmente as comparações de investimentos refiram-se essencialmente às atividades de P&D, o levantamento dos valores investidos em ACTC mostra-se particularmente importante em países e regiões menos desenvolvidos, que se caracterizam como seguidores tecnológicos e que, portanto, concentram nessas atividades suas ações de C&T (HOLLANDA, 2003).

A metodologia construída e atualmente utilizada pelo MCT baseia-se no critério funcional, no critério institucional e na seleção de ações típicas de C&T. O critério funcional busca identificar, na classificação adotada pelos sistemas de administração financeira estaduais, as funções e subfunções consideradas de C&T, qualquer que seja a instituição correspondente. Nesse critério são selecionadas a Função 19, relativa às atividades de C&T, e as subfun-

² A metodologia utilizada tem sido revisada pelo MCT, de forma a adequar os dados à realidade de cada estado.

ções 571 (desenvolvimento científico), 572 (desenvolvimento tecnológico e engenharia) e 573 (difusão do conhecimento científico e tecnológico).

O critério institucional, por sua vez, seleciona as atividades desempenhadas por instituições cujas atuações caracterizam-se como de C&T, independentemente da classificação funcional que estas ações possuam. No âmbito estadual, são consideradas como instituições típicas de C&T as secretarias estaduais para assuntos de C&T (ou instituições correspondentes); as fundações estaduais de amparo à pesquisa; as universidades estaduais; as empresas estaduais de pesquisa agropecuária e extensão rural; as empresas estaduais de pesquisa mineral; os institutos estaduais de pesos e medidas; os institutos estaduais de estatística; os institutos de pesquisa e outras instituições de pesquisa em áreas como saúde, educação e meio ambiente (CAVALCANTE; AQUINO, 2005). É importante, contudo, destacar, dentre os valores atribuídos a essas instituições, os considerados recursos válidos, efetuando para isso o descarte daqueles que efetivamente não podem ser considerados como investimentos em C&T, tais como as despesas relativas a juros e amortizações de dívidas; cumprimento de sentenças judiciais; despesas previdenciárias com inativos e despesas com a produção industrial nas instituições públicas. Finalmente, a seleção de ações típicas de C&T objetiva alcançar aquelas ações que não tenham sido captadas nem pelo critério funcional nem pelo critério institucional.

O levantamento dos investimentos em C&T pelos governos estaduais acontece prioritariamente a partir dos relatórios extraídos dos sistemas gerenciais de administração financeira estadual³, que apresentam as despesas do estado em um nível de desagregação que possibilita a classificação das atividades de C&T conforme os critérios descritos anteriormente. É importante destacar que são utilizados para os cálculos dos investimentos em C&T os valores classificados por unidade gestora (UG), ou seja, consideram-se os recursos alocados nas instituições responsáveis por gerenciá-los, sejam esses próprios ou oriundos de descentralização de créditos. Entretanto, esse tipo de sistema não está disponível para todos os estados brasileiros, tornando necessária nesses casos específicos a utilização do Anexo 6 do Balanço Geral dos Estados. O Anexo 6, por ser regulamentado por lei (4.320/64), está disponível para a totalidade das unidades da Federação. Entretanto, em muitas das UF seu reduzido nível de desagregação impede que as despesas sejam visualizadas por projeto/atividade, prejudicando, por exemplo, o descarte de despesas não voltadas para C&T nas instituições típicas de C&T e a seleção de ações típicas de C&T e, conseqüentemente, a aplicação da metodologia proposta.

Obtidos os gastos estaduais com C&T através dos critérios descritos, é necessário que seja segmentado desse total os valores referentes a P&D e aqueles referentes a ACTC. Conforme descrito por Cavalcante e Aquino (2005), a partir das definições consideradas pelo MCT para cada um desses segmentos, são utilizados os seguintes métodos de classificação:

Secretarias estaduais para assuntos de C&T e fundações estaduais de amparo à pesquisa – despesas de custeio da estrutura institucional devem ser consideradas ACTC, e recursos destinados ao financiamento de projetos, P&D.

Universidades estaduais — valores alocados nas subfunções 571 e 572 devem ser classificados como P&D, e na subfunção 573, ACTC. Além disso, deve ser considerado investimento em P&D uma parte dos recursos válidos das universidades que corresponda ao percentual de professores da pós-graduação no total de professores da universidade⁴.

Empresas estaduais de pesquisa agropecuária e extensão rural e empresas estaduais de pesquisa mineral — as despesas devem ser classificadas entre P&D e ACTC conforme a natureza de suas ações, e para as despesas com custeio da estrutura institucional⁵, que contribui com todos os projetos da instituição, deve ser efetuado um rateio na mesma proporção observada para o conjunto dos projetos.

³ Sistemas correspondentes ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal.

⁴ Utiliza-se para esse cálculo o número de professores fornecido pela Capes. Até 2003, o número de professores da pós-graduação foi considerado como dos integrantes do Núcleo de Referência Docente 3 (NRD3), mas a partir de 2004 utilizou-se o total de professores permanentes.

⁵ Referente, por exemplo, a despesas com folha de pagamento e manutenção física.

Institutos estaduais de pesos e medidas e institutos estaduais de estatística — o total dos investimentos deve ser classificado como ACTC.

Outras instituições de pesquisa em áreas como saúde, educação e meio ambiente — a alocação deve ser feita caso a caso, conforme a natureza de suas atividades.

3 INVESTIMENTOS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA EM C&T NO PERÍODO 2000-2009

O cálculo dos investimentos públicos estaduais em C&T para o estado da Bahia vem sendo efetuado sistematicamente pela Secti, com base na metodologia do MCT. Como o estado conta com o Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras (ICF), as informações são levantadas com um nível de desagregação que permite que a metodologia adotada pelo MCT seja aplicada integralmente para o cálculo dos gastos em C&T. Para a seleção de investimentos em P&D pelo critério institucional, as seguintes instituições são consideradas típicas de C&T no estado da Bahia: Secti, Fapesb, Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Estadual do Sudoeste Baiano (UESB), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), Bahia Pesca, Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM), Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade (Ibmetro) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

Na Tabela 1, foram apresentados os recursos financeiros investidos pelo governo da Bahia em C&T, P&D e ACTC, considerando todas as instituições que investiram no período e incluindo no valor da P&D os investimentos em pós-graduação das universidades estaduais. Verifica-se que os dispêndios em C&T no período 2000 a 2009 mais que quadruplicaram, passando de R\$ 73 milhões em 2000 para R\$ 314 milhões em 2009. O aumento desses recursos pode ser creditado a um cenário favorável ao setor, especialmente com a implementação de uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação, voltada para o desenvolvimento de áreas estratégicas e promoção de maior competitividade da produção brasileira, e aos novos marcos regulatórios para CT&I no âmbito federal, a exemplo da lei de inovação (Lei nº 10.973/04), a lei de informática (Lei nº 11.077/04) e a lei do bem (Lei nº 11.196/05). Esses marcos regulatórios balizaram novos horizontes para o desenvolvimento de processos e produtos inovadores a partir da articulação do setor produtivo com as universidades e instituições de pesquisa (BRASIL, 2010b).

Apesar do notório crescimento dos investimentos em P&D na Bahia nos primeiros oito anos da série, é preciso destacar a queda destes valores nos anos 2008 e 2009. Isso pode estar relacionado ao contingenciamento de recursos que ocorreu no período.

Em relação aos investimentos nas atividades científicas e técnicas correlatas (ACTC), houve um expressivo crescimento dos valores investidos nos anos 2008 e 2009. A partir de 2008, o estado passou a trabalhar com o plano plurianual (PPA) 2008-2011, havendo a criação de novos programas, projetos e atividades. Pôde-se verificar um aumento significativo nos investimentos da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) em ACTC, representando cerca de 60% do total investido pelo estado em 2008 e 45% em 2009. Além disso, outras instituições passaram a investir em ACTC nestes dois anos, a exemplo da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM), Secretaria de Agricultura (Seagri), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) e Secretaria de Administração (SAEB), em 2009, e do Instituto Anísio Teixeira (IAT), em 2008 e 2009.

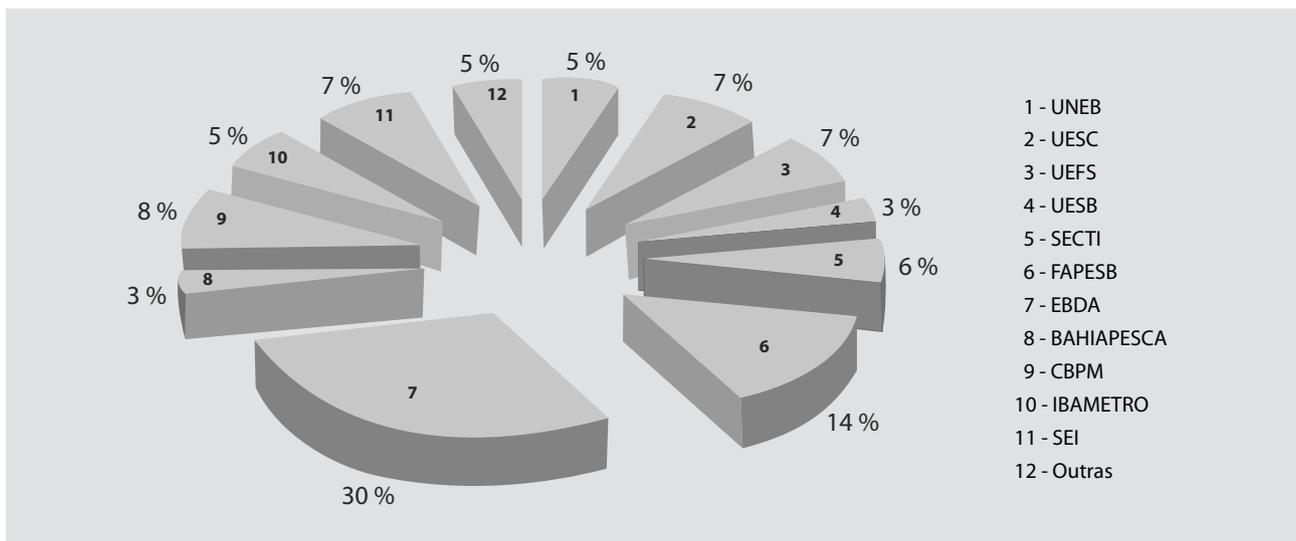
No Gráfico 1, foram apresentados os valores dos recursos financeiros investidos em C&T pelas instituições estaduais em 2009. Verifica-se que a EBDA concentra o maior percentual dos investimentos em C&T em comparação com as demais instituições (30%). A Fapesb, por sua vez, é a segunda instituição que mais investe nessa área (14%). Esse comportamento é semelhante ao observado por Cavalcante e Aquino (2005) para o ano de 2004, o que demonstra uma constância ao longo do tempo.

Tabela 1**Investimentos totais de recursos financeiros aplicados em ciência e tecnologia (C&T)****Bahia – 2000-2009**

(Em mil reais)

ANO	C&T	P&D	ACTC
2000	72.743,12	44.417,24	28.325,88
2001	91.662,21	62.932,42	28.729,79
2002	115.660,64	87.196,01	28.464,63
2003	138.585,33	105.726,84	32.858,48
2004	160.958,44	123.907,88	37.050,56
2005	200.411,52	148.848,68	51.562,84
2006	214.531,44	156.062,11	58.469,33
2007	277.628,90	204.715,36	72.913,54
2008	322.514,49	147.748,90	174.765,59
2009	313.952,58	108.746,34	205.206,24

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras/ SEFAZ-BA, Diretoria de Fortalecimento da Base Científica, Coordenação de Informações em CT&I/SECTI.

**Gráfico 1****Investimentos totais de recursos financeiros aplicados em ciência e tecnologia (C&T), por instituição Bahia – 2009**

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras/Sefaz-BA, Diretoria de Fortalecimento da Base Científica, Coordenação de Informações em CT&I/SECTI.

No Gráfico 2, foram apresentados os valores dos recursos financeiros investidos em P&D apenas pela Secti e pela Fapesb, no período 2002⁶-2009. Observa-se que os recursos aplicados em P&D foram significativamente maiores na Fapesb, responsável pela captação de recursos no estado e no âmbito federal para projetos de P&D. Esses resultados apontam um crescimento em torno de 133% no período 2002 a 2009, passando de aproximadamente R\$ 15 milhões em 2002 para R\$ 35 milhões em 2009.

⁶ A Secti foi criada como secretaria extraordinária em 2002 e instituída por lei como secretaria ordinária em 2003 (Lei nº 8.897/03), e a Fapesb, como instituição de direito público ligado a essa secretaria (Lei nº 7.888/01).

Destacam-se recentemente os editais de apoio financeiro a projetos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico mediados pelo Conselho Nacional de Secretários de Ciência e Tecnologia e pelo Conselho Nacional de Fundações de Amparo à Pesquisa, pelos quais estados com menor PIB desembolsaram recursos em menor proporção. A Bahia, especialmente, foi contemplada em dois editais de fortalecimento da pós-graduação em ciência da computação e engenharias. A maior parte desses recursos, por serem ações fomentadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), não é contabilizada no orçamento estadual. Entretanto, essa parceria resulta em efeitos multiplicadores para o fortalecimento da área de C&T na Bahia (BRASIL, 2010b).

Vale salientar que, nos anos 2007 e 2008, a Secti investiu recursos significativos na área de C&T, o que corresponde principalmente aos investimentos da bancada federal do estado da Bahia e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para a implantação do Parque Tecnológico da Bahia (Tecnobahia), que até o ano de 2011 terá em torno de R\$ 50 milhões em recursos do estado aplicados. Estes recursos serão investidos para programar a atração de empresas em áreas estratégicas (tecnologia da informação, engenharias, energias e ambiente e biotecnologia e saúde) e de instituições de P&D.

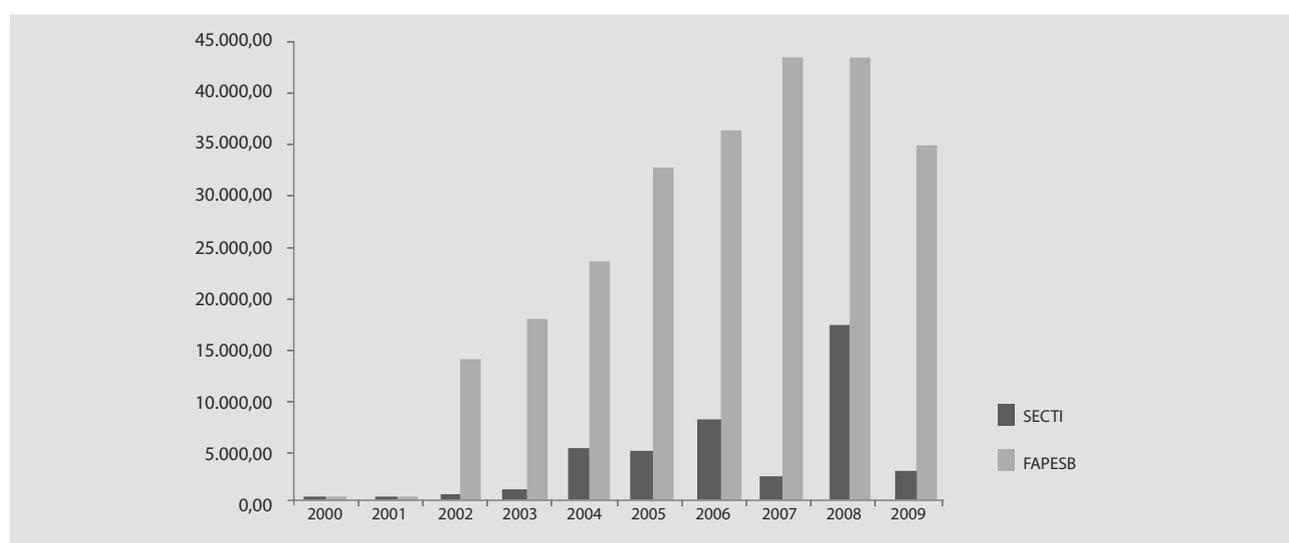


Gráfico 2
Investimentos totais de recursos financeiros aplicados em P&D pela Secti e Fapesb
Bahia – 2002-2009

(Em mil reais)

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras/Sefaz-BA, Diretoria de Fortalecimento da Base Científica, Coordenação de Informações em CT&I/Secti.

No caso das universidades estaduais baianas, é importante salientar que os recursos aplicados em P&D⁷ não representam todos os valores que sustentam as atividades de projetos de pesquisa captados pelos programas de pós-graduação nas agências de fomento no âmbito federal e estadual. Isto porque partes destes recursos são captadas por pesquisadores em seus projetos e não são contabilizadas como investimentos em C&T realizados pelas universidades.

Conforme ilustrado na Tabela 2, a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) apresentou no período 2001-2009 um crescimento exponencial nos recursos investidos em P&D, passando de R\$ 670 mil em 2001 para R\$ 16 milhões em 2009. Uma tendência semelhante também foi observada na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), que investiram cerca de R\$ 376 mil e R\$ 1.142 mil no ano 2000 e R\$ 20,9 milhões e R\$ 20,8 milhões em 2009, respectivamente.

⁷ Os recursos aplicados em P&D pelas quatro universidades estaduais incluem os valores investidos em pós-graduação por cada uma delas.

Os investimentos em P&D da Universidade Estadual do Sudoeste Baiano (UESB) apresentaram crescimento no período analisado. No entanto, os valores foram mais baixos em relação às demais universidades. Isso pode ser explicado pela quantidade atual de programas de pós-graduação *stricto sensu* em cada universidade: treze cursos na UEFB; doze na UESC; dez na Uneb e oito na UESB.

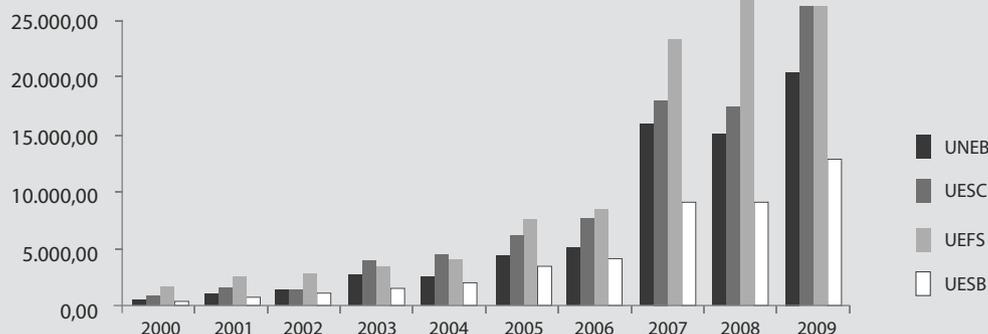
Em suma, pode-se observar para as quatro universidades estaduais uma tendência de crescimento linear dos investimentos em P&D no período de 2000 a 2006.

Tabela 2
Investimentos totais de recursos financeiros aplicados em P&D pelas universidades estaduais da Bahia – 2000-2009
(Em mil reais⁷)

ANO	UNEB	UESC	UEFS	UESB
2000	0,00	376,11	1.142,61	0,00
2001	670,10	984,54	1.877,60	0,00
2002	877,01	1.106,15	2.126,36	691,69
2003	1.853,06	3.038,42	2.577,86	1.065,81
2004	1.732,26	3.409,81	3.104,72	1.350,61
2005	3.191,46	4.810,30	5.975,80	2.602,84
2006	3.754,49	5.947,60	6.621,60	3.066,13
2007	12.493,14	14.238,77	18.470,10	7.196,72
2008	11.664,93	13.848,14	22.082,55	6.966,27
2009	16.075,18	20.902,67	20.817,46	10.137,73

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras/ SEFAZ-BA, Diretoria de Fortalecimento da Base Científica, Coordenação de Informações em CT&I/SECTI.

No Gráfico 3, é possível visualizar os aumentos significativos dos recursos aplicados em P&D pelas quatro universidades estaduais a partir de 2007, o que pode estar relacionado a uma estratégia do governo estadual de estímulo à pós-graduação, especialmente nas áreas estratégicas da política de CT&I da Bahia.

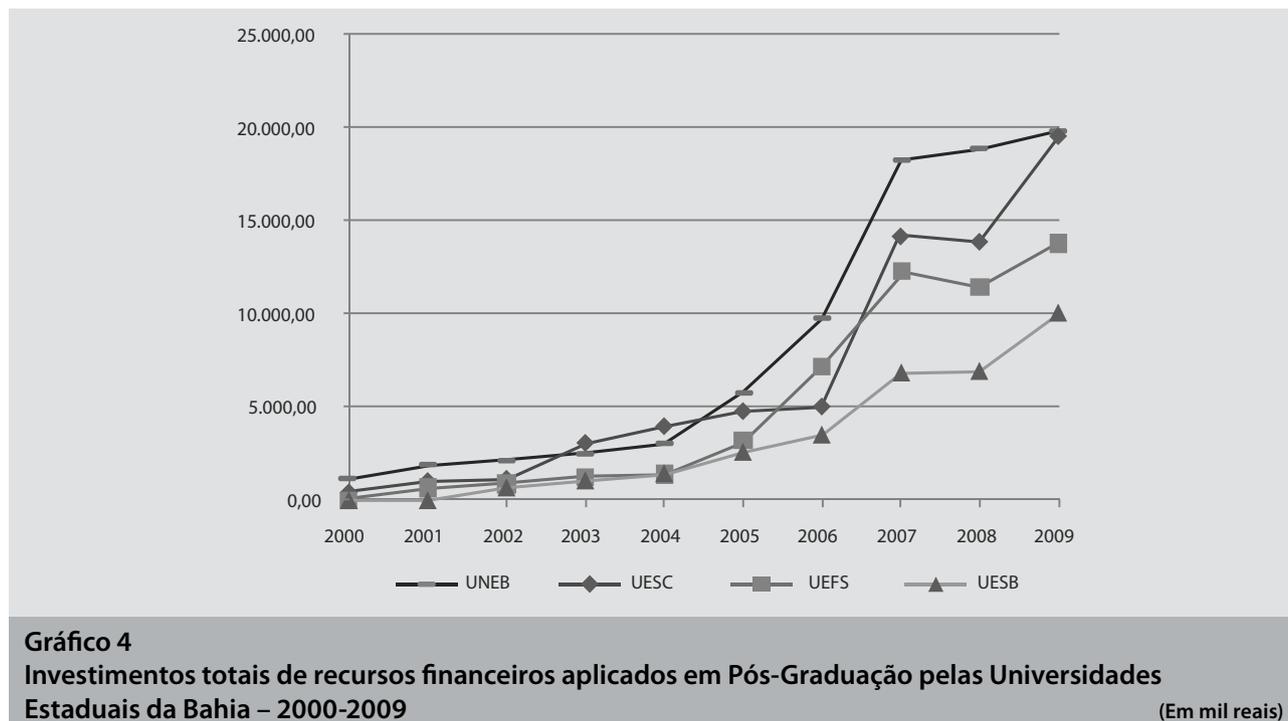
**Gráfico 3**
Investimentos totais de recursos financeiros aplicados em P&D pela Secti e Fapesb Bahia – 2002-2009

(Em mil reais)

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras/Sefaz-BA, Diretoria de Fortalecimento da Base Científica, Coordenação de Informações em CT&I/Secti.

⁸ Os primeiros programas de pós-graduação *stricto sensu* da UESB foram recomendados pela Capes em 2002.

O Gráfico 4 apresenta os valores investidos em pós-graduação pelas universidades estaduais. É possível verificar que a maior parte dos investimentos em P&D é representada pela pós-graduação. Vale destacar a semelhança do crescimento exponencial da P&D e da pós-graduação nessas universidades a partir de 2007, o que indica uma maior oferta de cursos de pós-graduação, um aumento no número de ingressantes, de matriculados e de titulados. Entretanto, esses investimentos mostram-se insuficientes para atender às necessidades de fomento para pesquisa e desenvolvimento em áreas estratégicas da CT&I (tecnologia da informação, engenharias, energia e meio ambiente, biotecnologia e saúde).



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais Contábeis Financeiras/Sefaz-BA, Diretoria de Fortalecimento da Base Científica, Coordenação de Informações em CT&I/Secti.

Em linhas gerais, os recursos financeiros de dispêndios aplicados em C&T refletem as oportunidades criadas por uma dinâmica nacional e internacional da produção científica e tecnológica do país e, em particular, os novos desafios que serão apresentados para a Bahia nos próximos anos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de indicadores de recursos públicos aplicados na área de CT&I é uma tarefa primordial, extremamente complexa, não só no sentido de padronização dos dados obtidos nos estados brasileiros, mas na dificuldade de avaliação desses indicadores em curto prazo, considerando que a área de ciência, tecnologia e inovação abrange um amplo espectro de atividades e de instituições públicas e privadas envolvidas em pesquisa & desenvolvimento (P&D) e cujo impacto necessita do acompanhamento dessas ações em longo prazo.

A análise dos investimentos do Governo do Estado da Bahia em ciência e tecnologia, no período de 2000-2009, demonstra uma estrutura de gastos públicos em P&D fortemente ancorada nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais e no apoio à pesquisa pela agência de fomento estadual Fapesb⁹.

⁹ Representou no ano de 2009 cerca de 90% dos recursos totais investidos pelo estado em P&D.

Dentro do limite desse artigo, há a lacuna de não apresentar uma análise dos investimentos em P&D das empresas do estado. Vale ressaltar ainda alguns desafios encontrados na Bahia, como a elevada concentração de esforços de CT&I na região metropolitana.

O futuro de uma política de desconcentração de recursos aplicados em CT&I deverá fazer parte da agenda do governo da Bahia, pois exigirá o fortalecimento das universidades públicas baianas em P&D, a implementação do parque tecnológico em Salvador, incentivo para criação de núcleos de inovação tecnológica (NIT) nas instituições públicas que atuam na área de ciência e tecnologia, assim como o deslocamento de novos sistemas locais de produção e inovação nas áreas adstritas das universidades estaduais nos territórios baianos.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Balanço Geral do Estado da Bahia*. Salvador: SEFAZ, 2003. 83 p.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília: MCT, 2010a. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/302574.html>. Acesso em: 3 nov. 2010.

_____. *Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília, 2010b. 131 p.

_____. *Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia-2002*. Brasília: MCT, 2004.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo M. T.; AQUINO, Mirtes C. Investimentos do Governo do Estado da Bahia em Ciência e Tecnologia: metodologia de cálculo e análise preliminar dos resultados 2000-2004. *Bahia Análise & Dados: ciência, tecnologia e inovação*, Salvador, v. 14, n. 4, p. 783-792, mar. 2005.

HOLLANDA, S. Dispêndios em C&T e P&D. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. (Org.). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Frascati Manual: proposed standard practice for surveys on research and experimental development*. Paris: OECD, 2002.

UNESCO. *Manual for statistics on scientific and technological activities*. Paris: UNESCO, 1984.

VIOTTI, E. B. Fundamentos e evolução dos indicadores de CT&I. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. (Org.). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003.

DO BRASIL

1

AL



O controle interno da Prefeitura Municipal de Una – Bahia

Higor Endringer Caliman*
Karlla Miranda da Costa**
Tatiana Souto Maior de Oliveira***

Resumo

Este estudo tem o objetivo de avaliar o sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Una – BA, sob o foco dos servidores da administração pública. A pesquisa demonstrou que, apesar de o sistema estar devidamente implantado, muitos servidores não conhecem a sua finalidade. Foram observadas falhas estruturais e inúmeras dificuldades, sendo que a falta de autonomia foi apresentada como a que mais inibe a realização das atividades legais do setor. A realização de palestras, a participação em cursos de capacitação e o aumento do número de servidores, foram apresentados neste trabalho como sugestões que visam melhorar o desempenho do controle interno.

Palavras-chave: Controle interno. Administração pública.

Abstract

This study has the objective of evaluating the internal control system of the Municipality City Hall of Una, Bahia, under the focus of the public administration servants. The research showed that, in spite of the system being duly implanted, many public servants do not know its goal. Structural failures and several difficulties were observed and the lack of autonomy was presented as the major cause for inhibiting the realization of legal activities in the sector. In this article, some suggestions like lectures, participation in capacitating courses and an increase in the number of servants, were presented for the improvement of the internal control performance.

Keywords: Internal control. Public administration.

1 INTRODUÇÃO

As definições de controle na literatura em geral convergem, invariavelmente, para a compreensão de que se trata do processo destinado a assegurar que as ações estejam sendo executadas de acordo com o planejado. O processo de controle opera-se com a dinâmica da organização e compreende o planejamento e o orçamento dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação da gestão. O controle interno é um plano geral da instituição que tem medidas e métodos de forma coordenada e integrada, adotados pela entidade, para proteger os seus ativos, controlar a exatidão e confiabilidade das informações contábeis, promover a eficiência operacional e, frequentemente, motivar a adesão às políticas estabelecidas na gestão a que é submetida. Porém, apesar de o controle interno ser uma ferramenta essencial para que a administração pública exerça uma boa gestão, sendo eficaz no planejamento e execução financeira, sabe-se que nem sempre essa prerrogativa é estabelecida como prioridade nestas instituições. Para assegurar que o processo de controle seja eficiente e atinja a sua finalidade, a administração pública, através de seus órgãos e da legislação pertinente, ao longo do tempo, vem criando mecanismos que possibilitem a

* Especializando em Administração Pública e Gerência de Cidades pela Faculdade Internacional de Curitiba.

** Especializanda em Gestão para Inovação e Sustentabilidade pela Universidade Estadual de Santa Cruz.

*** Professora orientadora do Grupo Uninter. graduada, especialista, Mestre em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

consecução desse controle a partir da seguinte problemática: os servidores da Prefeitura Municipal de Una – BA têm conhecimento das atribuições do sistema de controle interno impostas pela legislação em vigor? Justifica-se este estudo pela preocupação em desenvolver um trabalho voltado para uma realidade vivenciada em uma administração pública, na qual se verifica a necessidade da utilização de procedimentos que possam atender à novas exigências legais, determinadas pela Resolução do TCM 1120/2005.

Assim, este trabalho torna-se relevante na medida em que busca uma abordagem do controle interno como um instrumento que possibilita acompanhar e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de uma prefeitura do sul da Bahia, na qual foi observado que muitos de seus servidores não conhecem as atribuições do setor de controle interno. Outro fator é que controle interno é um assunto muito discutido em âmbito nacional, mas sua abordagem é voltada mais para o setor privado. Quando passamos a estudá-lo no setor público, a ênfase é dada à União e aos estados, porém pouco se tem discutido no meio científico e acadêmico como desenvolver este tipo de controle na esfera municipal, onde as dificuldades são mais evidentes. Assim, busca-se uma abordagem nova do controle interno público nos municípios baianos, tendo em vista a promulgação da Resolução Nº 1120, de 21 de setembro de 2005, que trata da implantação do sistema de controle interno. São, portanto, necessárias discussões e pesquisas a cerca de novos procedimentos e metodologias para atender à demanda de informações delegadas por essa norma do TCM, como o objetivo de analisar o sistema de controle interno do município de Una-BA, sob o foco dos servidores públicos municipais. Desta forma pretende-se avaliar o grau de conhecimento dos servidores municipais com relação ao controle interno, identificando as principais dificuldades enfrentadas pelo setor, e propor procedimentos que viabilizem a melhoria nas atividades exercidas pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Una.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O controle e o planejamento na gestão pública

No Brasil, o controle e o planejamento ganham relevância na administração pública com o advento do Decreto-lei nº 200/67, que dispõe sobre a reforma administrativa federal. Este decreto considerou o controle como um dos princípios fundamentais que regem as atividades da administração federal.

Com a reforma do Estado, em meados de 1995, o controle surge como um novo direcionador, que procura dar mais eficácia à máquina administrativa, com ênfase na descentralização administrativa, com maior flexibilidade e dentro de uma política de avaliação de resultados.

De acordo com Osborne e Gaebler (1990), as instituições descentralizadas são mais flexíveis e respondem com maior rapidez a mudanças oriundas das necessidades de usuários dos quais se encontram mais próximas. São mais eficientes, mais inovadoras, mais comprometidas e, conseqüentemente, produtivas. Neste sentido, o controle passa a ser uma ferramenta fundamental para que os resultados atingidos sejam avaliados.

A Lei nº 4.320/64, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, traz o enfoque do controle no plano orçamentário voltado para a execução orçamentária. Este fato pode ser observado no controle da execução orçamentária, que compreenderá a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações e a fidelidade funcional dos agentes da administração responsável por bens e valores públicos (BRASIL, 1964).

Com base nestas diretrizes, os sistemas de controle devem identificar todo o planejamento executado na gestão pública, a situação dos programas, de forma clara e transparente, aperfeiçoando o processo de tomada de decisões,

em busca da melhoria da eficiência e eficácia das unidades administrativas e dos seus projetos e atividades. Para tanto, é necessário que o controle seja realizado concomitantemente com a execução.

2.2 O planejamento

O planejamento, para Silva (1996, p.29) é entendido como “[...] um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los”. Assim, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem organizar e exercer suas atividades de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento econômico e social. Logo, o planejamento é um processo contínuo e sistemático de tomadas de decisões, as quais deverão ocorrer antes, durante e depois de sua implantação.

Segundo Silva (1996, p.29), o processo de planejamento deve obedecer às seguintes etapas: diagnóstico da situação existente em todas as áreas; identificação da necessidade de bens e serviços; definição dos objetivos para a ação; discriminação e quantificação de metas e seus custos; e avaliação dos resultados obtidos.

O sistema de planejamento no Brasil tem como característica principal o caráter intergovernamental, transitivo, coerente com a organização federativa do Estado brasileiro, em que coexistem as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Assim, conforme estabelece o Art. 165 da Constituição Federal de 1988, os instrumentos básicos de planejamento são: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

O plano plurianual é um instrumento do planejamento estratégico que se constitui no plano de investimentos definidos pelo governo, com duração de quatro anos. Neste plano, estão detalhados, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (Constituição Federal, Art. 165, e Constituição Estadual, Art. 159).

Este plano representa mais uma tentativa de integração do planejamento com o orçamento, de dotar a administração pública de um instrumento para induzir a adoção do planejamento a longo prazo.

A lei de diretrizes orçamentária e a lei orçamentária anual, por sua vez, fazem parte do planejamento operacional. A primeira compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e tem como objetivo fundamental: orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Constituição Federal, Art. 165, § 2.º, e Art. 169, § 1.º, e Constituição estadual, Artigos 159, § 2º, 162 e 111, § 4º).

Segundo Lino (2001, p.33), a LRF inovou ao trazer para a LDO dois importantes aspectos: regras de controle de custos e avaliação de resultados. Para este autor, a imposição de parâmetros e metas quantitativas é que irá permitir uma futura e mais precisa aferição entre os resultados pretendidos e os alcançados na execução das políticas públicas no Brasil. Porém, só com a fixação de indicadores socioeconômicos, essenciais para a medição objetiva da eficiência, eficácia e economicidade na administração orçamentária e financeira, é que existirá um bom controle de custos e uma avaliação dos resultados dos programas governamentais.

O outro instrumento de planejamento operacional no âmbito da administração pública, conforme referência anterior, é a lei orçamentária anual. A LOA é composta pelo orçamento fiscal, que inclui todas as receitas e despesas referentes aos poderes da união, estados e municípios, seus fundos, órgãos da administração direta, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo os recursos e as despesas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e seus fundos, cujas ações são vinculadas à saúde, previdência e assistência social (Constituição Federal, 1988, Art. 165, § 5º, e CE, Art. 159, § 5º).

2.3 O controle

Para Meireles (1996, p.574), o controle, em termos de administração pública[...], “é a faculdade de vigilância orientada e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. No entanto, o Escritório do Auditor Geral do Canadá(OAG), no seu glossário de termos de auditoria, (BAHIA, 1993b p.19), apresenta o controle como:

[...]um processo pelo qual as atividades de uma organização são adequadas a um plano de ação desejado e esse mesmo plano se adaptam às atividades da organização. Processo vigilante que permite à administração dirigir, controlar suas atividades, incluindo: a estrutura para o controle, abrangendo objetivos, planos e normas: a delegação da competência para agir sobre os mesmos: o controle e a avaliação contínuos para identificar quaisquer desvios em relação à estrutura para o controle e a ação corretiva para reajustar as operações à estrutura preestabelecida, onde necessário.

2.3.1 O controle interno na administração municipal na busca de uma gestão responsável.

É inquestionável a importância do controle interno como parte integrante das atividades normais da administração pública, na função de acompanhamento da execução dos atos, demonstrando de forma opinativa, preventiva ou corretiva as ações a serem desempenhadas, com vistas a atender ao controle da execução orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional.

Segundo Meirelles (1996, p.576), o controle interno “[...]é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração”. Assim, o controle interno na administração pública é aquele que cada um dos órgãos de cada poder realiza sobre os atos que pratica, objetivando a adequação desses atos aos controles da legitimidade e do mérito, conforme princípios constitucionais.

O controle interno pode ser encontrado sob várias formas no interior das organizações. De acordo com o Conselho Regional de Contabilidade de São Paulo — (1998, p.41), os controles internos podem ser classificados em controles contábeis e controles administrativos. Os controles contábeis compreendem planos de organização e todos os métodos e procedimentos que tratam principalmente e se relacionam diretamente com a proteção dos bens e a fidelidade dos registros contábeis, a exemplo de segregação de funções, sistemas de autorização e aprovação e controle físico. Já os controles administrativos, ainda de acordo com o CRC/SP, abrangem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos ligados principalmente à eficiência e eficácia operacional e obediência às diretrizes administrativas, que normalmente se relacionam apenas indiretamente com os registros contábeis. Esses controles incluem, entre outros itens, análises estatísticas, avaliação de desempenho, planos de treinamento e desenvolvimento de pessoal.

A obrigatoriedade do controle interno e seus objetivos são definidos na Carta Magna, a qual estabelece que os poderes legislativos, executivos e judiciários manterão, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, bem como exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União e também apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Conforme se pode ver, o sistema de controle interno passa a ser obrigatório a partir da Constituição de 1988. Para cumprir as suas atribuições e alcançar a finalidade que lhe foi atribuída, o controle interno deve realizar suas atividades com foco nos resultados da ação governamental. Para tanto, utiliza-se de metodologia adequada de planejamento, tomando como parâmetro os programas de governo, como fator básico de organização da função pública, para acompanhamento da gestão pública, atuando na verificação do alcance desses resultados.

Na prática, o controle na administração pública está atrelado e limitado aos termos da lei que o estabelece, determinando, assim, o que deve ser controlado, através da fiscalização dos recursos administrativos, conforme dispositivos da legislação em vigor, a exemplo da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 4.320/64 e mais recentemente da Resolução nº 1.120/05 — TCM/BA. Além de atender às exigências legais para a administração pública, deve também estruturar o seu sistema de controle interno voltado para as necessidades da organização, tendo em vista os procedimentos e processos contínuos e os objetivos a serem atingidos pela administração de forma eficiente e eficaz.

2.3.2 O controle interno e as dificuldades em executar as ações que lhe são pertinentes frente ao pessoal das diversas secretarias

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, analisando seus relatórios e pareceres ao longo dos anos, resolveu criar uma resolução que obriga os municípios a implantarem um sistema de controle interno. A obrigatoriedade prevista na Carta Magna de 1988 informa que todos os municípios deverão manter seus sistemas de controle interno funcionando com respaldo legal. Tal sistema será mantido para garantir aos gestores que se cumpra a promoção de operações metódicas, regulares e repetidas que visem aferir, no processo de produção de bens e/ou serviços pelo município, a estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, razoabilidade, economicidade e eficiência, a preservação dos recursos públicos municipais, buscando defendê-los e eximi-los de prejuízos advindos de desvios, desperdícios, abusos, erros, fraudes ou irregularidades, bem como a promoção e o respeito a leis e regulamentações, bem como a normas e diretrizes emanadas do próprio órgão ou entidade, desde que não conflitem com a legislação em vigor e a elaboração e a manutenção de dados financeiros e de gestão confiáveis, apresentando-os correta e ordenadamente, quando solicitados pelo Tribunal de Contas dos Municípios (BRASIL, 1964).

Assim, as atividades dos sistemas de controle interno municipais serão atribuídas a unidades específicas os órgãos centrais do sistema que, criadas por lei municipal, possuam estruturas condizentes com o porte e a complexidade do respectivo poder, ficando diretamente subordinada ao prefeito ou presidente de câmara, conforme o caso, vedada a subordinação hierárquica a outro qualquer órgão/unidade da estrutura dos poderes ou da entidade. terá como órgãos setoriais a contabilidade, as supervisões e diretorias das secretarias municipais e os órgãos das entidades da administração indireta, os quais se reportarão ao órgão central no que concerne à prestação de informações referentes a suas atividades (BAHIA, 2005).

Com base em Attie(1998, p.115), na plataforma de organização do sistema de controle interno, a instituição pesquisada necessita de amplo desenvolvimento organizacional e pessoal técnico qualificado, no que diz respeito ao fornecimento de dados e informações.

Compete ao sistema de controle interno municipal normatizar, sistematizar e padronizar os procedimentos operacionais dos órgãos municipais, observadas as disposições da Lei Complementar nº 6, de 06/12/1991, da lei orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios e demais normas editadas pela corte, verificando a consistência dos dados contidos no relatório de gestão fiscal, conforme estabelecido pelo Art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, o qual será assinado, também, pelo chefe da unidade responsável pela manutenção do sistema de controle interno municipal. E exercer o controle das operações de crédito, garantias, direitos e haveres do município, bem como a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata a Lei Complementar nº 101/00. Avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os Arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/00, bem como a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar e a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101/00. Deve também avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e no anexo de metas fiscais, assim como os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades municipais. Fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo e realizar auditorias

sobre a gestão dos recursos públicos municipais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos municipais. Dar ciência ao controle externo e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade, para as providências cabíveis verificando a legalidade e a adequação aos princípios e regras estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666/93 dos procedimentos licitatórios e respectivos contratos efetivados e celebrados pelos órgãos e entidades municipais (BAHIA, 2005, Art 10).

2.4 Os procedimentos de controle interno que viabilizem a melhoria da mão de obra empregada nas diversas áreas administrativas da prefeitura

Para o melhor desempenho do controle interno municipal, é necessário desenvolver os procedimentos de trabalho que irão nortear todas as atividades exercidas por este setor. Neste sentido, a resolução do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), em seu Art. 11, determina o objeto de acompanhamentos e controles específicos por parte do órgão responsável pelo sistema de controle interno municipal:

- I – A execução orçamentária e financeira.
- II – O sistema de pessoal (ativo e inativo).
- III – Os bens patrimoniais.
- IV – Os bens em almoxarifado.
- V – Os veículos e combustíveis.
- VI – As licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes.
- VII – As obras públicas, inclusive reformas.
- VIII – As operações de crédito.
- IX – Os limites de endividamento.
- X – Os adiantamentos.
- XI – As doações, subvenções, auxílios e contribuições concedidos.
- XII – A dívida ativa.
- XIII – A despesa pública.
- XIV – A receita.
- XV – A observância dos limites constitucionais.
- XVI – A gestão governamental.
- XVII – Os precatórios.

Com base nestes itens, o controle deve solicitar informações e dados que possam consubstanciar seu relatório final para o gestor e o controle externo.

Neste caso, cabe ao gestor estimular a profissionalização e a eficiência do pessoal das secretarias para que possa apoiar os relatórios do controle interno, na medida em que se desenvolvem tarefas com responsabilização individual e comprometimento com o erário público.

3 METODOLOGIA

A metodologia a ser utilizada caracteriza-se como um estudo de caráter exploratório, pois a natureza do problema de pesquisa deste trabalho ainda é pouco explorada, as publicações lançadas no mercado a partir de 2005 a seu respeito referem-se a comentários sobre o seu conteúdo, sem, todavia, tratar com profundidade dos seus efeitos na gestão pública em comparação com o que era até então praticado. Também não se verifica a preocupação com as mudanças ocorridas no seio da gestão de uma pequena prefeitura, principalmente no que diz respeito ao pessoal, ou seja, os recursos humanos.

Para o desenvolvimento do trabalho, optou-se pela abordagem qualitativa, já que esta baseada na realidade do universo pesquisado.

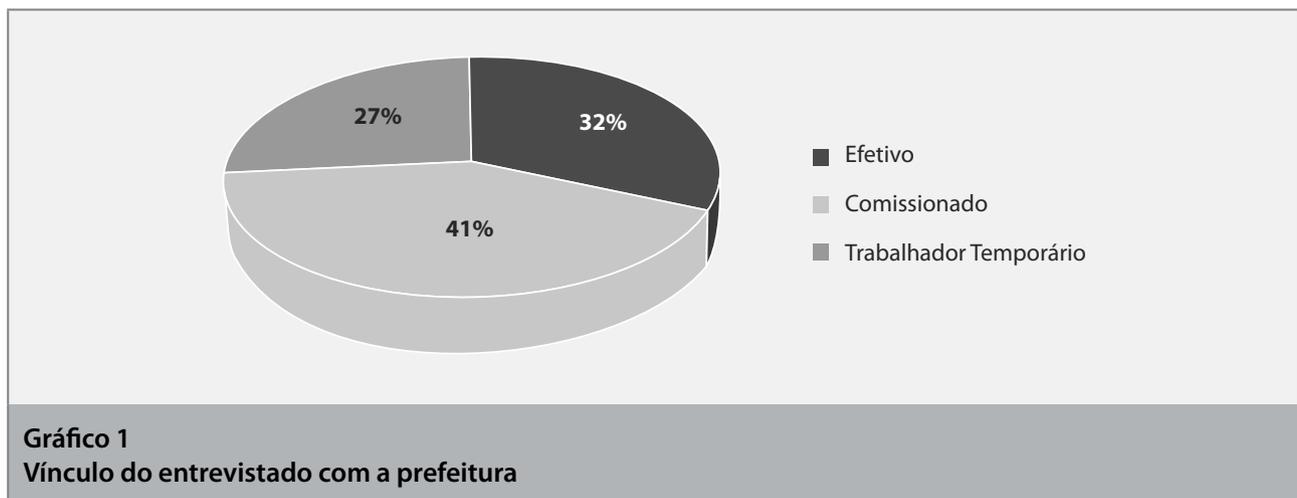
De acordo com Gil (1999), a presente pesquisa é do tipo exploratório, porque seu desenvolvimento está estruturado no levantamento bibliográfico e documental e em um estudo de caso no município de Una-BA, especialmente no setor de controle interno, frente aos outros setores (contábil, financeiro, pessoal, patrimônio etc.).

Os procedimentos e técnicas se constituirão em três etapas: a) pesquisa de levantamento bibliográfico, voltada para a literatura disponível no mercado sobre o controle interno, o planejamento e, em especial, a legislação pertinente; b) questionários aplicados à equipe de profissionais que atuam na instituição municipal selecionada; c) observação das atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno.

Deve-se destacar também que o presente trabalho enquadra-se como um estudo de caso, por ser um método investigativo bastante empregado nesta área de estudo. Segundo Merriam (1988, apud BOGDAN; E BIKLEN, 1994, p.89), o estudo de caso “[...]consiste na observação detalhada de um contexto, indivíduo ou organização, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico[...]”, o que é complementado por Gil (1996, p.79), ao afirmar que “[...] o primeiro procedimento consiste em delimitar a unidade que constitui o caso em estudo. Este pode ser uma pessoa, uma família, uma comunidade, um conjunto de relações ou processos (como conflitos no trabalho, segregação racial numa comunidade etc.), ou mesmo uma cultura”. Sendo assim, o caso em exame, ou seja, a unidade de caso é a Prefeitura Municipal de Una, na qual será estudado o controle interno e as dificuldades encontradas pelo setor no desenvolvimento de sua missão institucional. O universo de estudo desta pesquisa compreendeu os servidores públicos da Prefeitura Municipal de Una (BA), sendo 886 efetivos, 253 trabalhadores temporários e 86 ocupantes de cargos comissionados, totalizando 1.228 funcionários, com 101 questionários aplicados.

3.1 Resultados e discussão

3.1.1 Perfil do entrevistado



Fonte: Elaboração própria – 2009.

A pesquisa foi realizada com os servidores públicos da Prefeitura Municipal de Una(BA). Os questionários foram respondidos pelos próprios funcionários.

Os dados do Gráfico 1 revelam que 41% dos entrevistados são servidores ocupantes de cargos comissionados, 32% são efetivos e 27% são trabalhadores temporários.

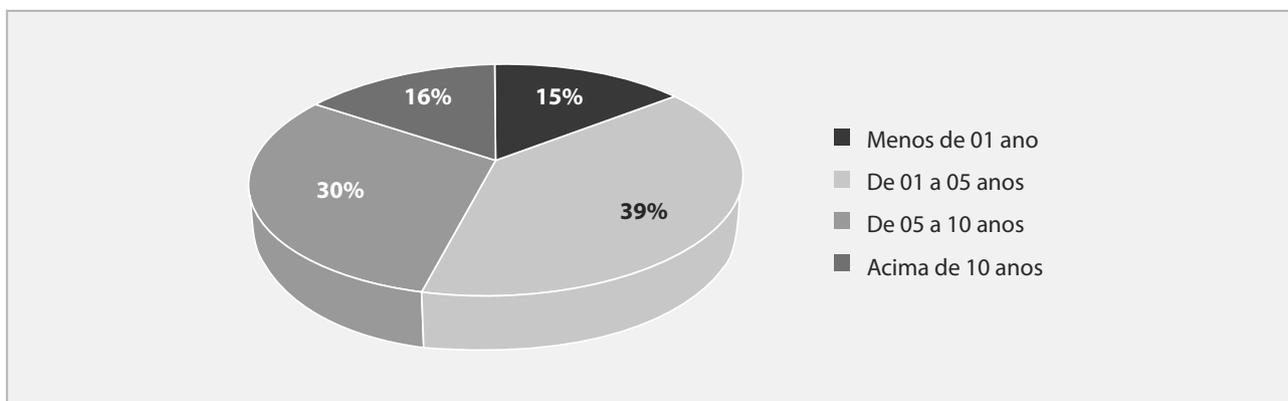


Gráfico 2
Tempo de serviço prestado à prefeitura

Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

Os resultados do Gráfico 2 mostram que 39% dos entrevistados tem entre 1 e 5 anos de trabalho; 30% têm entre cinco e dez anos; 16% tem acima de dez anos; e 15% menos de um ano de vínculo trabalhista com a Prefeitura Municipal de Una.

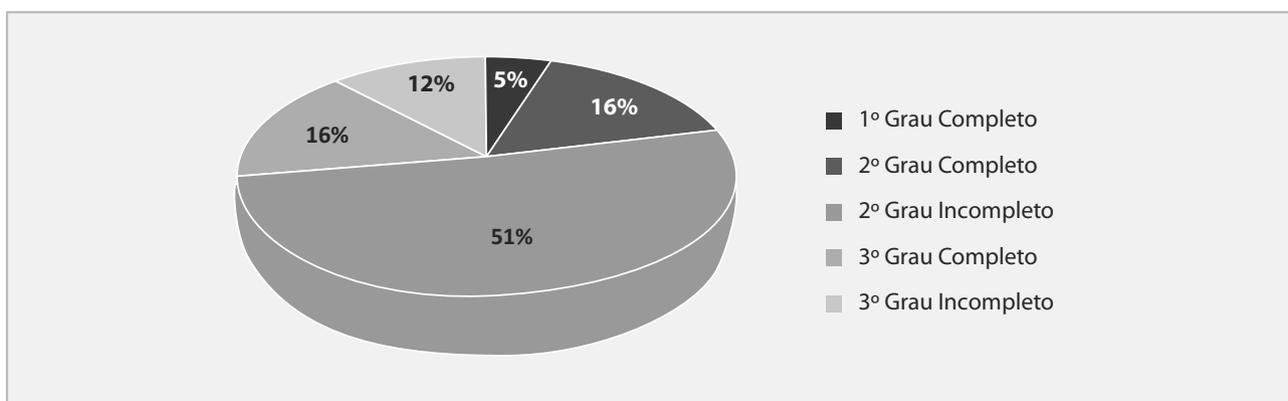


Gráfico 3
Grau de escolaridade do entrevistado na pesquisa

Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

O Gráfico 3 revela que 51% dos entrevistados possuem o ensino médio completo e 16% não conseguiram completar o ensino intermediário. Observou-se que 5% dos entrevistados têm apenas ensino fundamental, 16% possuem o nível superior completo e 12% incompleto.

Este dado revela que a maioria dos servidores do município teve acesso apenas ao nível intermediário de educação, o que reflete um despreparo técnico na condução de suas atividades, estando mais vulneráveis a falhas em seus procedimentos. Fica evidente também a necessidade de formular políticas de qualificação da mão de obra dos servidores do município de Una. A tabulação dos dados demonstra a cruel realidade da educação nacional. Grande parte da população não tem acesso a um ensino de qualidade e compatível com a necessidade que o mercado exige. Entretanto, já há uma grande procura pelo enriquecimento educacional e profissional, haja vista o crescimento do número de alunos nas universidades e faculdades.

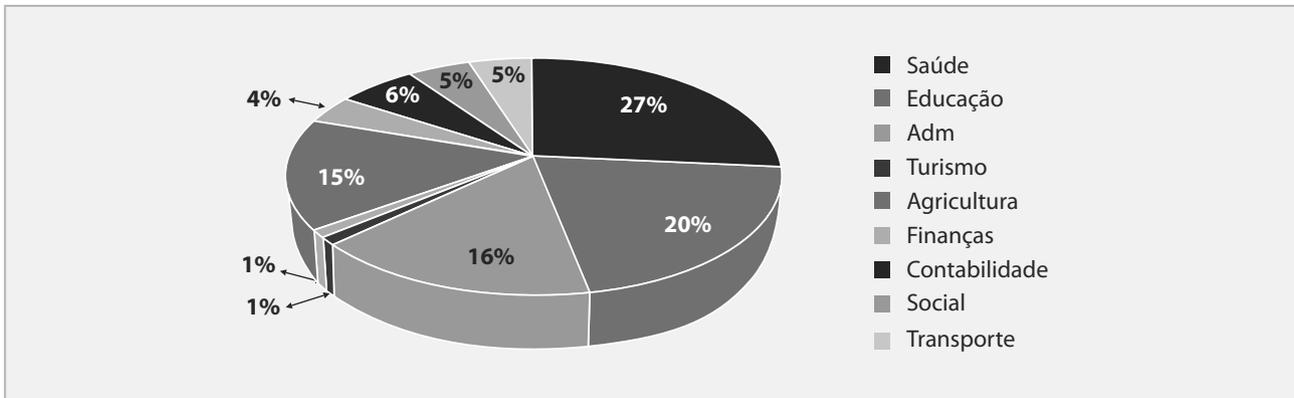


Gráfico 4
Setor de trabalho

Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

Os resultados do Gráfico 4 evidenciam que a maioria dos entrevistados atua nas Secretarias de Saúde (27%), Educação, Esporte e Cultura (20%), Administração (16%) e Finanças (15%). No entanto, revela também que todas as secretarias e setores da Prefeitura Municipal de Una foram representados na pesquisa.

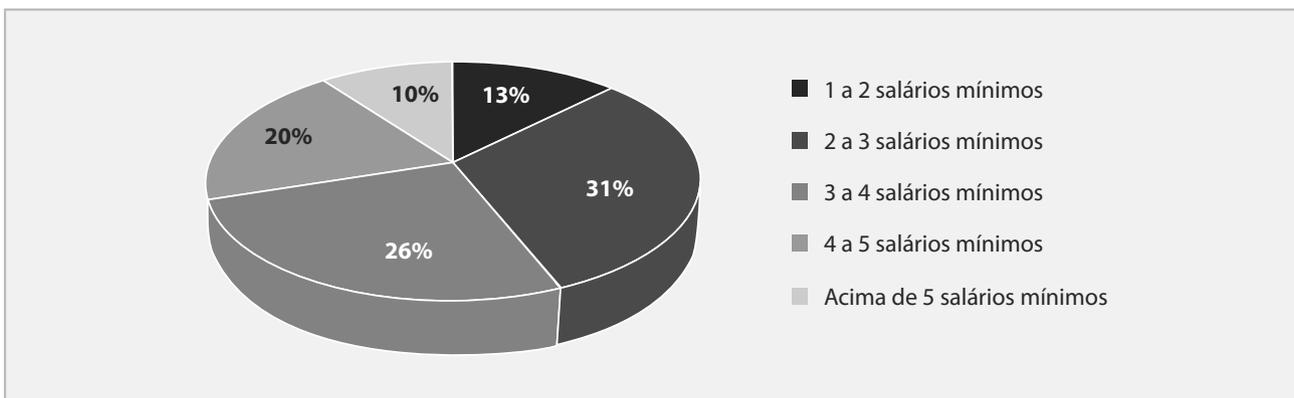


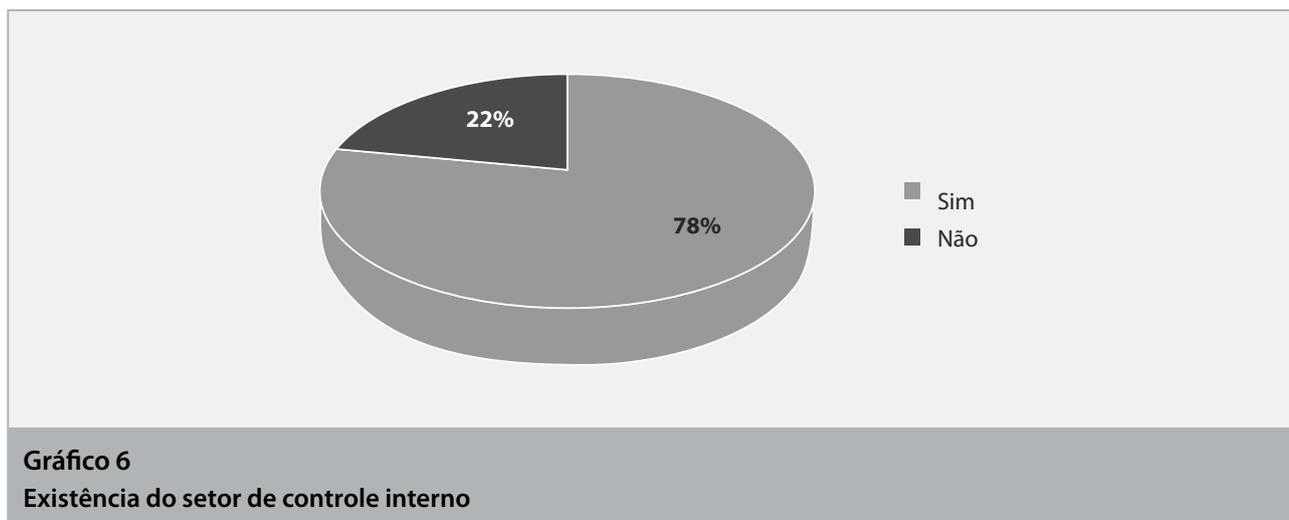
Gráfico 5
Renda mensal dos entrevistados

Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

Mediante os resultados obtidos pelos questionários, constatou-se que 31% dos entrevistados possuem renda mensal entre dois e três salários mínimos. Verificou-se também que 26% estão na faixa de faturamento de três a quatro salários mínimos e, outros 20% encontram-se na faixa de quatro a cinco salários mínimos. A minoria dos entrevistados foi detectada nos pontos opostos: 13% têm o menor rendimento mensal, ou seja, recebem entre um e dois salários mínimos e na outra ponta da pesquisa estão os 10% dos entrevistados que faturam mais de cinco salários mínimos.

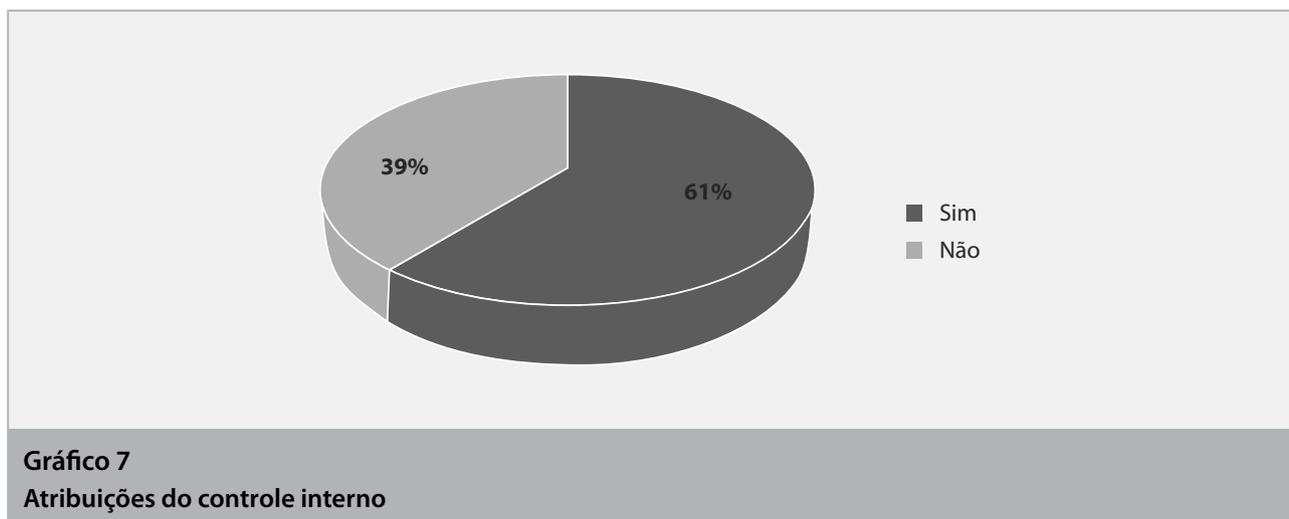
O resultado da pesquisa demonstrou que foram abordadas todas as classes de servidores, independentemente do nível de renda, grau de instrução ou função. Atingiu-se o objetivo da pesquisa, que parte da análise do conhecimento de todos os servidores municipais sobre o sistema de controle interno.

3.1 Relação servidor X Controle interno



Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

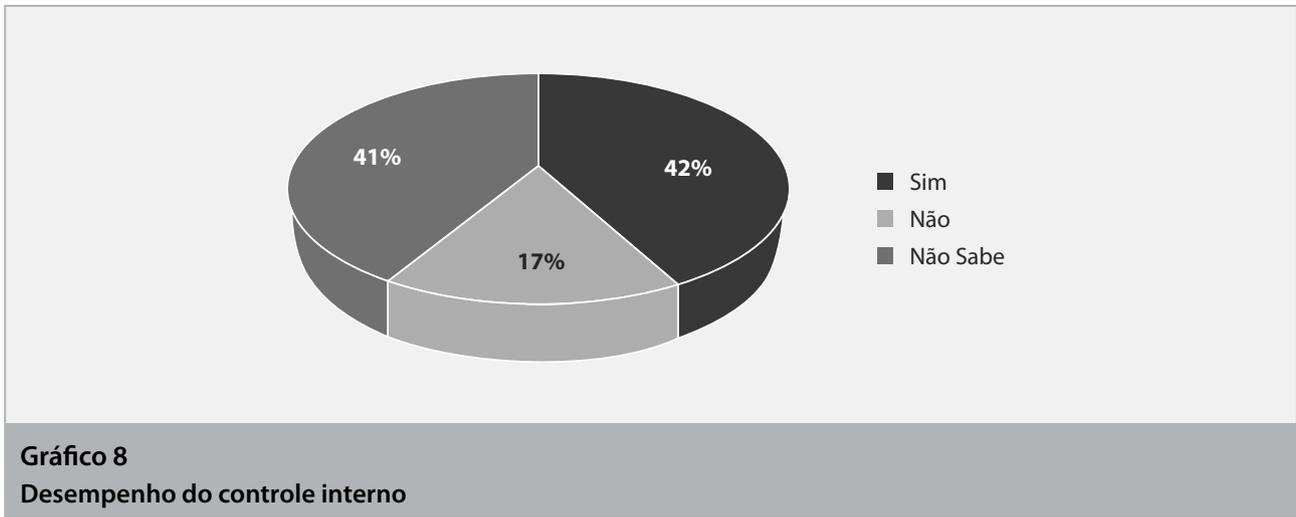
Com base nos dados obtidos pela pesquisa, constatou-se que a grande maioria, 78% dos entrevistados, sabe da existência do sistema de controle interno na Prefeitura Municipal de Una. No entanto, 22% ainda não conhecem o setor.



Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

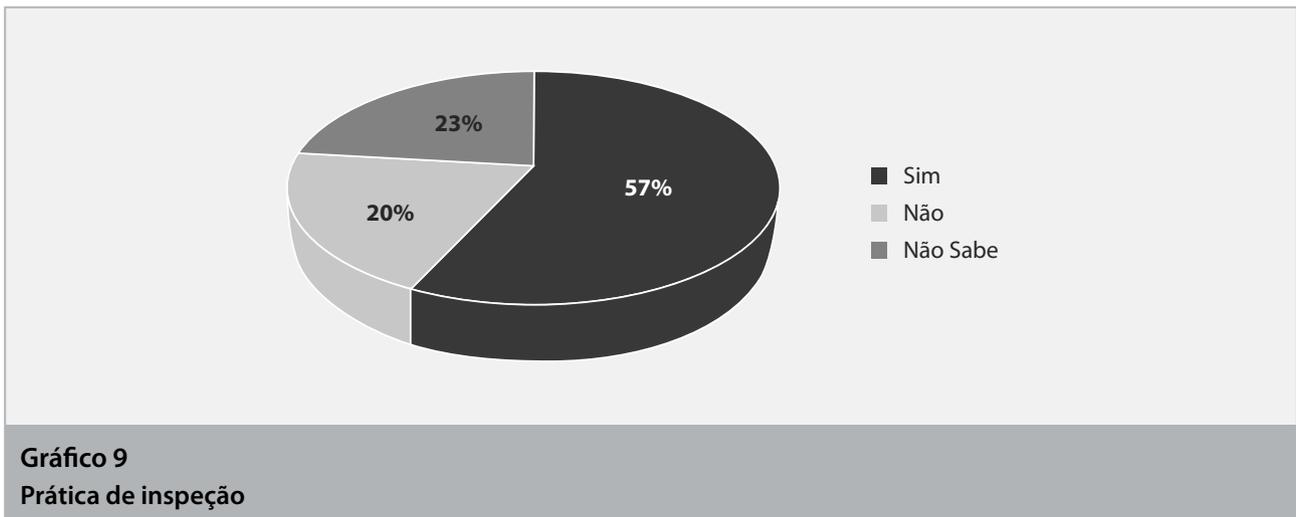
Os dados do Gráfico 7 revelam que a maior parte dos entrevistados (61%) sabe quais são as atribuições do setor. Verifica-se também que 39 % afirmaram desconhecer qual a finalidade do controle interno.

Analisando-se os dados, observa-se que há uma deficiência do controle interno com relação à informação, visto que o percentual de servidores que desconhecem as atribuições do setor é elevado. Uma alternativa para reduzir este índice seria a realização de palestras demonstrando aos funcionários municipais os deveres legais do controle interno.



Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

Os resultados do Gráfico 8 mostram que, entre os questionários respondidos, 42% afirmaram que o setor vem desempenhando suas funções de forma a atender à legislação em vigor. No entanto, 41% não aprovam o desempenho e culpam a falta de qualificação dos funcionários do controle interno pela fraca atuação. Esses dados revelam que a administração pública tem o dever de incentivar os funcionários do setor de controle a participar de cursos de capacitação ao menos duas vezes ao ano.



Fonte: Própria da pesquisa– 2009.

No Gráfico 9 indica que 57% dos entrevistados relataram que seu setor já foi vistoriado pelo controle interno e 20% disseram que nunca houve vistoria em seu setor. O restante dos entrevistados não soube informar. A pesquisa revelou que as secretarias de Turismo e Meio Ambiente e de Agricultura, Comércio e Indústria foram as únicas que não foram inspecionadas pelo controle interno. Com a tabulação desses dados, observou-se a necessidade de aumentar a área de atuação do controle interno, visto que ainda existem setores não fiscalizados, tornando-se vulneráveis a falhas.

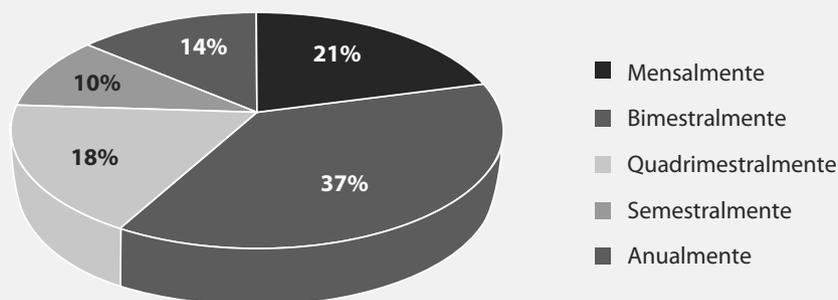


Gráfico 10
Frequência de utilização das práticas de auditoria nos setores

Fonte: Própria da pesquisa – 2009.

O Gráfico 10 mostra que 36% dos entrevistados afirmaram que seu setor é fiscalizado a cada dois meses. Constatou-se também que 21% dos setores são fiscalizados mensalmente, 18% quadrimestralmente, 14% anualmente e 11% semestralmente. Foi revelado pela pesquisa que os setores mais fiscalizados pelo controle interno são o financeiro, contabilidade e licitações, com inspeções mensais. Estes dados confirmam que a quantidade de servidores no setor de controle é insuficiente para atender a toda a demanda. Com isso, alguns setores são sacrificados em detrimento de outros de maior importância.

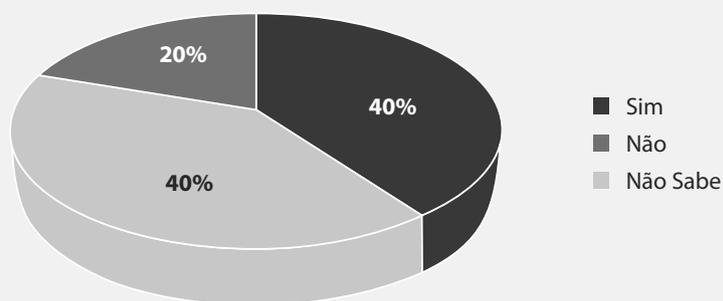


Gráfico 11
Técnicas e procedimentos do controle interno

Fonte: Própria da pesquisa – 2009.

Com base nos dados pesquisados, percebe-se no Gráfico 11 que quase a metade dos servidores que avaliaram o setor considera as técnicas e procedimentos utilizados pelo controle interno inadequado. Essa constatação reforça a necessidade de qualificar os servidores do setor, aumentando sua eficiência e eficácia.

Os resultados exibidos no Gráfico 12 mostram que 57% dos servidores do município, em caso de solicitação, prestam todas as informações necessárias ao órgão de controle. No entanto, um percentual alto correspondente a 43% dos servidores, não disponibiliza as informações necessárias em caso de solicitação.

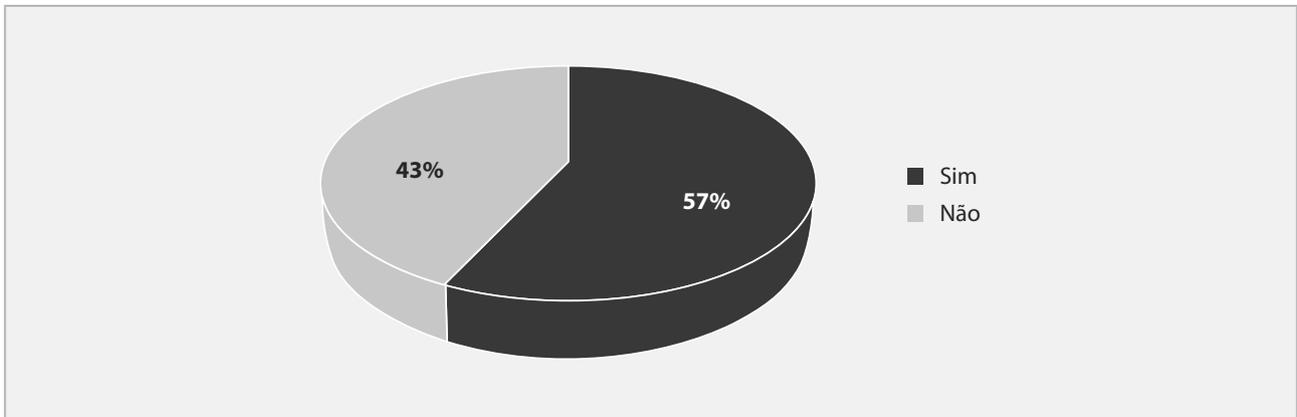


Gráfico 12
Acesso às informações dos setores

Fonte: Própria da pesquisa- 2009.

A análise dos dados revela que o controle interno encontra dificuldades de acesso às informações pertinentes ao objeto de controle.

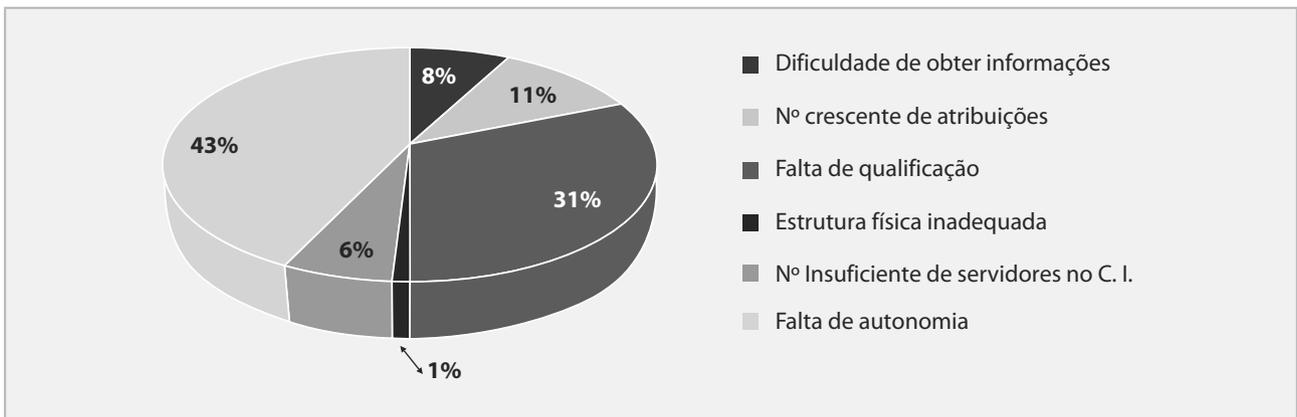


Gráfico 13
Principais dificuldades enfrentadas pelo setor de controle interno

Fonte: Própria da pesquisa- 2009.

O Gráfico 13 indica que 43% dos entrevistados relataram que a principal dificuldade enfrentada pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Una no exercício de sua missão é a falta de autonomia. Observou-se também que 31% apontaram a falta de qualificação profissional dos servidores do órgão de controle como um fator que dificulta a realização das atividades. Outros 11% disseram que os funcionários do setor precisam estar em constante atualização pois as atribuições de responsabilidade do órgão de controle, além de serem muitas, vêm aumentando com o passar dos anos. Já 6% disseram que a quantidade de servidores é insuficiente para atender à legislação em vigor, e a minoria(1%) acha que a estrutura física do setor é inadequada.

A análise desses dados em conjunto com os demais leva a crer que o sistema de controle interno do município de Una, apresenta inúmeras dificuldades, não possuindo um modelo eficiente e eficaz de controle e, necessitando de uma reestruturação com o objetivo de atender a todas as atribuições impostas pela legislação em vigor.

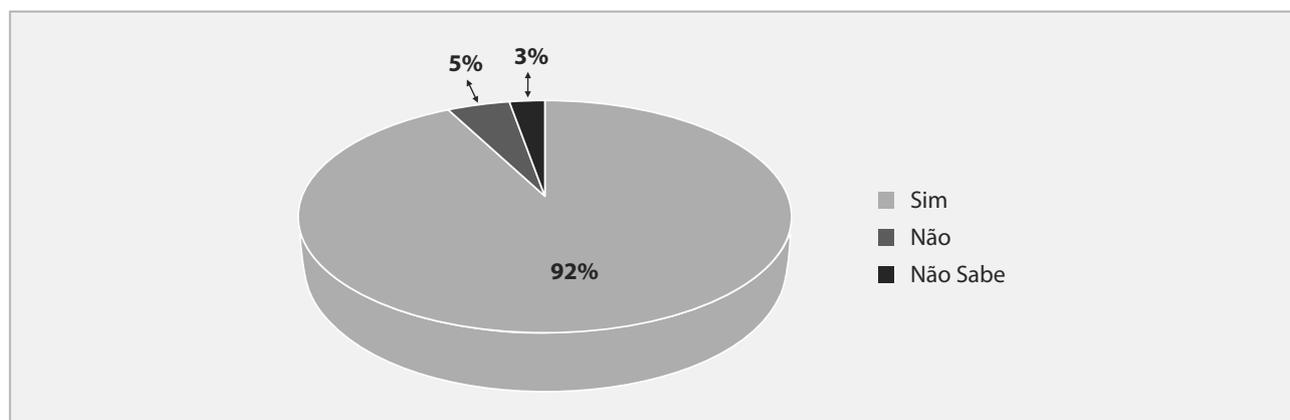


Gráfico 14
Importância do setor de controle interno

Fonte: Própria da pesquisa – 2009.

Os dados do Gráfico 14 revelam que a grande maioria dos entrevistados (92%) afirmou que, após a criação do sistema de controle interno houve, uma melhoria na fiscalização dos atos praticados pelos servidores e agentes políticos. No entanto, 5% afirmam que não houve melhora com a implantação do setor, e outros 3% não souberam responder a esta pergunta.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a criação do sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Una, em maio de 2009, com o objetivo de assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais pelos gestores, o setor passou a ter grande relevância na administração pública do município.

O estudo procurou observar a atuação do controle interno sob o foco dos servidores municipais, e os próprios funcionários das diversas secretarias avaliaram o desempenho do setor a partir de sua criação.

Observou-se que muitos servidores desconhecem a finalidade do controle interno, mesmo tendo criado há mais de cinco anos. Outros nem sequer sabem da existência do setor, tornando-se necessária a realização de palestras que divulguem as atribuições legais do setor de controle aos demais funcionários.

A implantação de um sistema de controle interno eficiente é necessária para realização de uma gestão de qualidade. No entanto, para alcançar a maximização dos resultados, é indispensável que se promova a capacitação do quadro de pessoal do setor. Outro ponto observado na pesquisa é a necessidade de aumentar o número de técnicos, elevando a intensidade e qualidade da fiscalização e evitando a má utilização dos recursos públicos.

A pesquisa realizada na Prefeitura Municipal de Una demonstrou que o controle interno não atua de forma eficiente em suas atividades administrativas, por causa da falta de estruturação do setor e de inúmeras dificuldades enfrentadas pelo órgão, entre elas destacou-se a falta de autonomia para desempenhar suas funções. A falta de autonomia do controle interno é, sem dúvida, um fator que impede a realização das atividades, visto que, por ser

cargo de livre exoneração, pode o servidor optar por não fiscalizar os atos do gestor. Uma alternativa para minimizar este problema seria a nomeação dos técnicos do setor nos moldes das agências nacionais de fiscalização, como a ANAC e a Anvisa.

REFERÊNCIAS

ATTIE, William. *Auditoria: conceitos e aplicações*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

_____. *Auditoria interna*. São Paulo: Atlas, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: EBDA, 1988.

BRASIL. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. *Lei nº 4.320*, 17 de março de 1964.

BAHIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: EGBA, 1989.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Glossário de termos de auditoria*. Salvador: TCE, 1993b. Tradução do original do Auditor Geral do Canadá.

_____. *Resolução nº 12*, de 04 de março de 1993. Estabelece normas de procedimento para o controle externo da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. Salvador: TCE, 1993a.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. In: _____. _____. Porto – Portugal: Porto Editora, 1994. p. 85-121. (Coleção Ciências da Educação).

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DE SÃO PAULO. *Controle interno nas empresas nº 10*. São Paulo: Atlas, 1998.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar um projeto de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LINO, Pedro. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal - lei complementar Nº 101/2000*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, Roberto Carvalho da. *A auditoria operacional como instrumento de gerência no setor público*. 1993. Dissertação (Mestrado)- FEA/USP, São Paulo, 1993.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

DO BRASIL

1

AL



Os (Des) caminhos do microcrédito na Bahia (1973-2009)

Bruno Mota Lopes*

Resumo

O artigo objetivou analisar a evolução do microcrédito no estado da Bahia no intervalo: 1973 - 2009, verificando qual a trajetória traçada pelas instituições de microcrédito no estado e se esta colaborou ou não com o cumprimento do objetivo: inclusão socioeconômica. A pesquisa foi desenvolvida através de uma análise descritiva, explicativa e crítica. Para tanto, foi realizada uma pesquisa teórica (consultas a dissertações, teses, artigos, estudos de casos e documentos) para entender o universo em torno do microcrédito, sua definição, suas características e seus limites. Em seguida, buscou-se entender o percurso evolutivo do microcrédito na Bahia, de 1973 a 2009, elencando quais municípios foram beneficiados com a chegada das primeiras instituições operadoras de "crédito popular" e se eles se encontravam entre os mais pobres do estado baiano. Com base nos dados e informações coletados, concluiu-se que o microcrédito na Bahia apresentou um lento desenvolvimento com forte inclinação para concentrar-se na Região Metropolitana de Salvador (RMS) embora a partir da entrada do Governo do Estado da Bahia (2002) no setor, via o programa Credibahia, ainda que tenha demorado a reagir às provocações dos demais fatores, esta perspectiva venha sofrendo graduais mudanças.

Palavras-chave: Microcrédito. Desenvolvimento. Social.

Abstract

The article aimed to analyze the evolution of micro credit in the state of Bahia from 1973 to 2009, by verifying which path has been developed for the institutions of micro credit in the State and whether or not this has helped the fulfillment of its objective: social economic inclusion. This research has been developed through a descriptive, explanatory and critical analysis. A theoretical research has been made (dissertations, theses, articles, case studies and documents consultation) to understand the universe around the credit, its definition, characteristics and limitations. Then, one attempted to understand the process of economic development in the state of Bahia - from 1973 to 2009- highlighting which municipalities had been benefited by the first "popular credit" stores and if they were among the poorest municipalities in the state. Based on data and information collected, one came to the conclusion that micro finance in Bahia had a slow development with a strong inclination to focus on the Salvador metropolitan region (RMS), although the Bahia state government (2002) entry in the process, through the Credibahia program, has taken some time to react to external factors, this perspective has been suffering gradual changes.

Keywords: Microcredit. Development. Social.

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1970, a Bahia, transformou-se em arena para uma das primeiras experiências de microcrédito no mundo, segundo *Campion e White* (1999). Ofertando crédito de forma alternativa para os setores populares imersos na chamada economia informal¹, com forte tendência urbana, o microcrédito ou "crédito popular", segundo *Toscano* (2004), transcende a mera operação creditícia, constituindo-se numa filosofia de mudança capaz de desencadear mecanismos inovadores voltados a combater o *apartheid* socioeconômico, como demonstra o programa *Grameen Bank*, em Bangladesh, que surgiu também na década de 1970 (*ROCHA ; MELLO*, 2004).

* Economista formado pela Universidade Salvador (Unifacs), pós-graduando em Desenvolvimento Regional e Planejamento Ambiental (Unifacs). Tutor da disciplina: Conjuntura Econômica para diversas graduações da Unifacs. bruno.mota929@gmail.com.

¹ O marco inicial das discussões acerca do setor informal é um relatório do Quênia elaborado pela OIT no início dos anos 1970 [...] que descrevia a existência, com regras e formação própria, de uma economia que não era formal (nem moderna, nem tradicionalmente formal), e funcionava em torno das indústrias locais (*PAMPLONA*, 2001, p. 137).

Nesta mesma década, o estado baiano encheu-se de esperança em função do processo de mudança na base da estrutura da sua economia, mas amarga, ao longo do tempo, o agravo do desequilíbrio e da desigualdade entre as sub-regiões econômicas, seja porque se centrou na oferta de bens intermediários e não em toda cadeia do petróleo, seja pela dependência das indústrias da Região Sudeste do Brasil, ou mesmo pelo reforço no processo de concentração espacial da riqueza e das oportunidades, aumentando as velhas demandas por justiça social e por políticas reparadoras principalmente para os municípios menores e mais pobres.

Tentando atender juntamente com outras ações e políticas à demanda (urgente) de inclusão social e econômica de milhares de indivíduos, o microcrédito surgiu e tentou se desenvolver no estado da Bahia. Porém, as duras resistências e o pouco apoio encontrado na Bahia para viabilizá-lo e popularizá-lo como alternativa para os milhares de microempreendedores informais fez o microcrédito, passado 36 anos (1973-2009), distanciar-se parcialmente de seu objetivo maior: atender os microempreendedores informais das regiões mais pobres.

Diante desse conjunto de fatos questiona-se como em um estado que amarga historicamente uma enorme desigualdade social e econômica e tem o dever de promover justiça social, tendo sido palco de uma das primeiras experiências de “crédito popular” no mundo ainda tenha este setor grandes fragilidades e alcance restrito em seu espaço não se fazendo presente nos municípios mais pobres?

2 MICROCRÉDITO: DEFINIÇÃO E IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA

Para definir o que é microcrédito, Parente (2002) parte inicialmente das ideias que giram em torno das duas palavras que o compõem: micro e crédito, para fazer sua construção e na sequência chamar a atenção para alguns aspectos principais desta proposta de oferta de crédito.

O prefixo micro significa pequeno, enquanto crédito, como ressalta Parente (2002, p.14)

[...] originada do verbo latino “*credere*” (crer, acreditar, confiar), tem, em sentido amplo, o significado de confiança, boa reputação. Na linguagem bancária, significa empréstimo”, onde [...] a soma será devolvida acrescida de juros no prazo estabelecido entre as partes.

Esses conceitos rumam para uma simplificação que se distancia da proposta original do microcrédito: fortalecer empreendimentos micro e informais tocados pelos menos abastados, à medida que se apresenta aparentemente apenas como “crédito pequeno”. Mas Parente (2002, p. 16) — dando sequência à sua investigação — contesta esta leitura e afirma:

[...] o conceito de microcrédito não se esgota na noção de valor. Ele carrega um conjunto de atributos relativos à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público apto a figurar como tomador: [...] à camada da população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional, em especial os micro empreendedores do segmento informal da economia.

Questões como essas transcendem o mero tamanho do crédito (leia-se quantidade de dinheiro disponibilizado), trazendo à tona elementos de maior profundidade e de amplitude da proposta do microcrédito, quanto à possibilidades de inclusão presa à sua lógica e à potencialidade de junto com outras ferramentas colaborar com o desenvolvimento. Sinteticamente reafirmando tudo isso, Yunus (2001) diz que microcrédito é muito mais que entregar dinheiro e recebê-lo de volta. Esta é apenas uma parte. Microcrédito é também mudança social.

Assim, através de uma metodologia que associa elementos de mercado — crédito — com elementos sociais, valores morais e associativismo, o microcrédito constitui mais uma alternativa de financiamento dos mais carentes que tocam atividades informais comerciais, de produção ou mesmo prestando serviços à medida que oferece recursos necessários à sobrevivência de suas atividades, colaborando com o seu fortalecimento e reafirmando-as como fontes de renda.

Parente (2002, p. 10) resume dizendo que

[...] os mecanismos tradicionais de mercado tem conseguido responder aos desafios de redução das desigualdades com um mínimo de sustentabilidade [...] o microcrédito surge como alternativa de combate à pobreza por meio de mecanismo de mercado.

Desta forma, entenderá esse trabalho que microcrédito é a oferta de crédito para microempreendedores informais e urbanos (na sua maioria), via uma metodologia creditícia, que respeita a realidade e a condições materiais destes, viabilizando a concessão de operações de “pequenos” montantes para centenas de indivíduos.

Para melhor compreender o sentido do microcrédito, é preciso conhecer as características do segmento microempresarial que na sua maioria está sob os limites da “economia informal”².

2.1 Público-alvo do microcrédito

Os microempreendedores informais, atendidos pelas instituições de microcrédito, em sua maioria, caracterizam-se, segundo Dantas (1999), por serem

[...] unidades muito pequenas, geradoras de renda familiar, cujos proprietários trabalham diretamente no dia a dia dos empreendimentos, acumulando funções produtivas e gerenciais, com pequeno número de pessoas ocupadas, recorrendo principalmente aos membros da família [...].

Reforçando esse argumento a Organização Internacional do Trabalho (OIT,2002)³, acrescenta que estas atividades

[...] apresentam sérias limitações e baixos níveis de produtividade e sustentabilidade (capacidade de gerar as condições de continuidade da atividade e do rendimento resultante), causada pela falta de acesso as tecnologias apropriadas à sua realidade, a falta de infra-estrutura que melhore sua capacidade produtiva, a escassez de informações e instrumentos para uma participação mais efetiva no mercado, e principalmente as enormes limitações para conseguirem financiamentos.

Respeitando estas características, o “credito popular” usa uma tecnologia creditícia formatada com o objetivo de superar as principais dificuldades que barram o acesso ao crédito produtivo, através de uma engenharia que tenta resolver os principais gargalos: viabilizar crédito de pequena “monta” para aqueles que não podem ofertar, em troca, quaisquer garantias ou mesmo informações.

Este conjunto de técnicas tem aberto o corredor para que milhares de indivíduos que tocam uma pequena atividade acessem crédito para capital de giro e/ou para micro investimento, garantindo sobrevida aos microempreendimentos informais e rendas para diversas famílias que dependem destes.

3 MICROCRÉDITO NA BAHIA

O processo evolutivo do microcrédito no espaço baiano pode ser dividido em três fases para efeito didático, a primeira fase se caracterizaria pela ação pioneira e política das organizações não governamentais (ONG), a segunda compreenderia um período marcado por iniciativas envolvendo órgãos federais, e a terceira e última, marcada pelo envolvimento do Governo do Estado da Bahia no processo.

Seguindo essa divisão, a partir do envolvimento dos atores no processo, será descrita a trajetória do “crédito popular” na Bahia (Brasil) no intervalo de tempo que vai de 1973 a 2009.

² Para Cacciamali (2000, p. 153), esta economia denominada de informal é a denúncia das dificuldades que as organizações, os indivíduos e o coletivo social principalmente nos países subdesenvolvidos vêm enfrentando para superar, com as regras legais vigentes ou os procedimentos-padrão, as mudanças estruturais econômicas, políticas e sociais em andamento.

³ Agência especial da Organização das Nações Unidas (ONU) (SANDRONI, 1994).

3.1 Microcrédito: as ações pioneiras das ONG's

A cidade de Salvador⁴ gozou da oportunidade, na década de 1970 (mais precisamente 1973) (DANTAS, 1999), de ser escolhida entre os diversos municípios brasileiros para testar uma nova metodologia de crédito que propunha a ser uma alternativa ao sistema de crédito tradicional, fazendo chegar até o empreendedor informal recursos no tamanho e nas condições adequadas às suas necessidades.

A União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), que ficou conhecida como Programa UNO, era uma organização não governamental (ONG) que nasceu da iniciativa da Accion Internacional⁵ (na época chamada de Aitec) com o intuito de ofertar crédito e capacitação aos microempresários na maioria informais especificamente aqueles que não contavam com possibilidade de acesso ao crédito bancário (ROCHA; MELLO, 2004).

Apesar de encontrar a Bahia em meio ao processo induzido de desenvolvimento, o “Programa Uno” não encontrou apoio nem no governo federal nem no estadual, na esfera pública, bem como no setor privado.

Em 1987, o Programa UNO encerrou suas atividades⁶ (nos estados de Pernambuco e Bahia) (ROCHA; MELLO, 2004) dadas as dificuldades encontradas para viabilizar e permitir seu crescimento enquanto oferta de crédito para os setores populares mesmo que já existisse enorme demanda.

Dois anos depois do encerramento das atividades do Programa UNO (1989), a Bahia recebeu mais uma instituição que se propunha a trabalhar com microcrédito, o Banco da Mulher (BM), ONG filiada ao *Women's World Banking*⁷, que se fixou na cidade de Salvador (DANTAS, 1999) e se expandiu, através de postos de atendimento⁸ para os municípios de Lauro de Freitas e Simões Filho concentrando suas atividades na RMS (região com maior PIB no estado). O BM encerrou, ainda sem motivos declarados, as atividades no ano de 2008.

Em 1994, surgiu na cidade de Feira de Santana⁹, atrelada à articulação da ONG Movimento de Organização Comunitária (MOC) e da Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Fenape)¹⁰, com apoio do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), a organização civil Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Estado da Bahia (Ceape/BA)¹¹ (CORSINI, 2007).

Em se tratando da sua expansão, o Ceape/BA por meio de filiais a partir do ano de 1998 (quatro anos depois de sua inauguração), abriu uma unidade na cidade de Alagoinhas, em Salvador (1999), em Camaçari (2002) e em Santo Antonio de Jesus (2003), com apoio da Organização para a Cooperação Internacional a Projetos (Disop), entidade belga¹² (CORSINI, 2007), o que reforça o apoio externo ao setor em meio ao descaso dos governos federal e estadual.

A partir das unidades citadas acima, o Ceape Bahia avançou seus serviços sobre 49 cidades através de postos de atendimento, sendo 25 unidades a partir de Feira de Santana, nove tendo Alagoinhas como referência, sete cidades

⁴ Juntamente com a cidade de Recife (PE) (DANTAS, 1999).

⁵ A Accion surgiu em 1961 (como Aitec) nos EUA, e teve sua primeira experiência de trabalho no Brasil, ao testar uma metodologia, nas cidades de Salvador e Recife (inicialmente), que viria a ser conhecida como microcrédito (ACCION, 2009).

⁶ O documento O Programa da UNO de Assistência a Microempresas em Caruaru - Brasil, elaborado por Jackelen (em 1982) sobre o escritório do Programa UNO na cidade de Caruaru (PE) avaliando seu desempenho e desafios, oferece alguns caminhos que ajudam a entender o fechamento da instituição (BRASIL, 2009).

⁷ Women's World Banking é uma instituição internacional que mantém sedes em diversos países e tem como prioridade conceder microcrédito para empreendimento de mulheres (PARENTE, 2002).

⁸ Postos de atendimento são pequenas unidades, simplificada, que variam de tamanho e funcionalidade de acordo com o número de operações e demanda pelos serviços do município, usadas apenas para o atendimento do público que se serve da estrutura das unidades (matrizes e filiais) para ofertar o serviço de crédito, podendo ser no mesmo município ou cidades próximas (MOTA, 2008).

⁹ Maior cidade em população do interior da Bahia, 4º no ranking do PIB do estado, localizada a 110 km de Salvador (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA, 2009).

¹⁰ Tornou-se Ceape Nacional (CORSINI, 2007).

¹¹ Quando o Ceape chegou à Bahia, já existiam unidades nos estados do Rio Grande do Sul, desde 1987, no Rio Grande do Norte e no Maranhão, desde 1989, bem como em Pernambuco, Sergipe e no Distrito Federal, que tiveram suas inaugurações em 1992 (DANTAS, 1999).

¹² Ver: <http://www.disop.be/por/Wie.html>.

sendo servidos pela unidade de Santo Antonio de Jesus, seis cidades a partir de Salvador e dois postos ligados à cidade de Camaçari (PROGRAMA, 2010).

Ao trabalho das ONG's somaram-se o programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e as ações promovidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), agregando força ao setor.

3.2 Envolvimento de órgãos federais no microcrédito

O ano de 1994 marcou, no âmbito nacional, a entrada do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹³ aportando recursos próprios e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um dos braços do Banco Mundial, que já apoiava as organizações operadoras de microcrédito no país (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL, 2009).

No ano de 1997, já como consequência do envolvimento do governo federal no incentivo da atividade de microcrédito, chegou à Bahia (e outros estados da Região Nordeste¹⁴) o programa de microcrédito da instituição de desenvolvimento regional Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o "programa Crediamigo"¹⁵ (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008).

O Crediamigo primeiro aportou no município de Itabuna, região sul da Bahia, abrindo novo espaço de expansão em direção ao interior do estado, com o suporte e o colchão de liquidez do BNB, garantido por verbas federais.

Com as condições materiais necessárias (suporte do BNB) e o aporte metodológico exigido (experiência acumulada em diversos países pela Accion Internacional), em 1998, o Crediamigo começou sua expansão na Bahia, abrindo unidades em nove municípios, sendo uma na Região Metropolitana de Salvador (município de Simões Filho) e as demais nas diversas regiões econômicas. Em 1999, o Crediamigo passou a contar com mais cinco unidades, duas na RMS e três no interior do Estado da Bahia (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008).

Neste mesmo ano de 1999, a Lei Federal 9.790/99, instituiu a chamada lei do terceiro setor, gerando condições de organizações civis terem acesso a recursos públicos federais, oportunidade em que a maioria das organizações não governamentais que operavam com microcrédito se transformaram em organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), passando a ter um marco legal para operar fora da ilegalidade.

O ano de 2000 marcou mais um período de expansão do programa Crediamigo, com a abertura de oito unidades no interior. Em 2001, o Crediamigo registrou mais avanço na ocupação do território baiano, inaugurando mais nove unidades nas cidades do interior, totalizando, assim, 31 unidades no estado (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008).

A chegada e a ramificação do programa Crediamigo em direção ao interior do estado concederam uma oportunidade de consolidação do microcrédito na Bahia, à medida que pulverizaram a oferta de crédito para os empreendedores informais, levando em conta as dificuldades que as instituições até então tinham de realizar esta tarefa. Mas este programa se estruturou principalmente nas cidades de médio porte, com a única exceção da cidade de Andaraí¹⁶, mesmo sendo um projeto de um banco de desenvolvimento regional. Dessa forma, aumentou o território atendido, mas o programa ainda não se aproximou (como deveria) das cidades mais pobres da Bahia, onde estão os mais necessitados.

¹³ A entrada do BNDES no processo é resultado do envolvimento da Comunidade Solidária, instituição ligada ao gabinete presidencial, no setor de microcrédito, no ano de 1994 (DANTAS, 1999).

¹⁴ O programa Crediamigo iniciou sua história em dezembro de 1997, com operações-piloto em Itabuna (BA), Fortaleza (CE), Recife (PE), São Luis (MA) e Teresina (PI) (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008).

¹⁵ Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste do Brasil (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008).

¹⁶ Andaraí, em 2005, segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), estava no ranking do PIB na Bahia na posição: 302, entre 417 municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA, 2008).

Dentro da trajetória histórica do “crédito popular” na Bahia, o ano de 2000 teve uma significância especial por marcar um tempo de várias ações (em quantidade) em prol do setor no estado. Além do crescimento do Crediamigo no espaço baiano, os fatos que seguem também contribuíram para o fortalecimento do microcrédito, colaborando para romper com as dificuldades para chegar aos mais necessitados (municípios mais pobres).

Neste ano, somou-se ao grupo de atores que promoviam o microcrédito no estado a prefeitura de Vitória da Conquista ao inaugurar a Instituição Comunitária de Crédito (ICC) Conquista Solidária ou simplesmente Banco do Povo, instituição que avançou, via postos de atendimento, em torno de cinco municípios vizinhos¹⁷: Anagé, Barra do Choça, Cândido Sales, Planalto e Poções (OLIVEIRA, 2007).

Uma iniciativa local que despertou curiosidade pela ousadia e tentativa de trilhar caminhos próprios no enfrentamento dos problemas sociais nos limites territoriais dos municípios citados acima.

O Centro Ecumênico de Apoio ao Desenvolvimento (Ceade) uma organização da sociedade civil que conta com apoio maior da entidade suíça *Ecumenical Loan Funds For Human Development* (Eclof), que trabalhava desde 1984 no estado, com ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico via projetos de crédito associativo para igrejas, associações comunitárias e cooperativas passou a ofertar microcrédito na cidade de Salvador e depois avançou, por meio de postos, para as cidades de Lauro de Freitas e Simões Filho, também na RMS (CORSINI, 2007).

Mais uma ação de instituição internacional no processo, mais uma ação exógena em prol do microcrédito no estado, que vinha sendo ignorado pelos governos baianos desde a década de 1970.

A instituição Moradia e Cidadania ligada aos funcionários da Caixa Econômica Federal (CEF)¹⁸ (CORSINI, 2007), que já tinha várias ações na região, transformou-se em uma organização não governamental e passou a operar com microcrédito na cidade de Salvador (PROGRAMA, 2009).

As ações em torno do microcrédito se concentraram sempre na Região Metropolitana de Salvador, como o próprio processo de desenvolvimento. Cada nova instituição o reforçava essa prática e adiava a reflexão sobre os problemas da maior parte do território da Bahia, onde se localiza a população mais necessitada e carente de ações em prol do desenvolvimento.

A preocupação e a necessidade de as instituições se viabilizarem financeiramente¹⁹ para sobreviverem, ante a priorização de localizarem-se nos municípios mais pobres, geraram o que ficou conhecido nas ciências econômicas como um *trade-off*²⁰, impondo um enorme atraso no surgimento de entidades e na sua proliferação no espaço baiano, principalmente nas áreas mais necessitadas.

Em janeiro de 2000, a ONG Visão Mundial, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Microempreendedores (Promicro), iniciou sua ação no setor de microcrédito na cidade de Salvador, ampliando sua atuação por mais um posto em Lauro de Freitas.

Entre 2003 e 2005, o Promicro inaugurou as unidades de Camaçari e Santo Antonio de Jesus e os postos de Simões Filho, Barra de Pojuca, Arembepe, Dias D’Ávila, Cruz das Almas, Amargosa e Alagoinhas.

¹⁷ As datas de início das atividades dessas unidades da ICC Conquista Solidária não foram reveladas.

¹⁸ Moradia e Cidadania (2009) tem origem no Comitê da Ação da Cidadania dos Empregados da Caixa Econômica Federal (CEF), formado em 1993. Em 2001, recebeu o título de utilidade pública federal e foi qualificada como OSCIP.

¹⁹ Significava operacionalizar o maior número de créditos com valores médios maiores no maior espaço de tempo, gerando uma taxa de retorno que viabilizasse economicamente e financeiramente as organizações. (MOTA, 2008).

²⁰ Em economia, expressão que define situação conflitante, isto é quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente outros (SANDRONI, 1994).

Em 2004, o Promicro se transformou na OSCIP Agência Nacional de Desenvolvimento Microempresarial (Ande)²¹, constituindo-se em uma entidade voltada especificamente para o microcrédito (AGÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO MICROEMPRESARIAL, 2009).

Fechando o ciclo em torno do ano de 2000, o Governo do Estado da Bahia deu o primeiro passo no sentido de colaborar com o setor com a aprovação na Assembleia Legislativa do estado, por meio do Decreto nº 7.798²², o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese), que objetivava prover recursos financeiros para os programas voltados para o desenvolvimento social e econômico do estado da Bahia. Entre esses programas estavam (Art.1º - VI) os direcionadores para as atividades e o crescimento das micro e pequenas empresas instaladas no Estado, inclusive mediante formação de poupança e reforço de capital de giro (BAHIA, 2000).

Já em 2001, o Banco Central do Brasil, por meio da Resolução nº 2.874/01, criou a sociedade de crédito ao micro-empendedor (SCM), abrindo espaço para instituições privadas também operarem com microcrédito.

Neste mesmo ano, dando seqüência ao avanço do setor no território baiano, a prefeitura do município de Itabuna, em outra ação local, juntamente com o CDL, o Sebrae e outras entidades, criou o ICC Itabuna Solidária, reforçando a presença do poder público local como mais um agente que pode colaborar com o avanço do microcrédito em direção ao interior do estado baiano (LANDIM, 2006).

O setor foi se pluralizando (diversos atores e condições institucionais) e lentamente seguindo em direção ao interior, embora as experiências das prefeituras tenham ocorrido em cidades de médio porte e não nos municípios mais carentes.

Neste mesmo ano, o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresas (Sebrae) entrou no processo nacionalmente buscando articular e colaborar com o setor (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2008), embora já viesse contribuindo em algumas unidades distribuídas no território nacional, como na cidade de Feira de Santana na estruturação e manutenção do Ceape.

O Sebrae na Bahia assumiu progressivamente a partir de sua entrada no setor um papel de articulador juntamente com os diversos atores²³, pensando o crescimento e desenvolvimento nas várias localidades em que se faz presente e colaborando com o microcrédito.

Desta forma, o aumento do número de instituições e a sua expansão no estado via matriz e filiais fez com que o microcrédito avançasse sobre o espaço baiano, mesmo que muito timidamente, no seu propósito de incluir socialmente empreendedores informais e pobres. Mas ainda há muito que se fazer no sentido de pulverizar a oferta, chegando prioritariamente aos municípios mais pobres, onde o “crédito popular” teria maior potencialidade dadas as carências destes lugares, como recomenda Yunus (2001).

3.3 Governo do Estado da Bahia entra no processo

Em 2002, não havia nenhuma interferência direta do Governo do Estado da Bahia no setor de microcrédito, embora já houvesse interferências tanto do governo federal, quanto de algumas prefeituras baianas, além das ONG's.

A aprovação do Fundese em 2000 e a articulação interna do governo estadual, via suas secretarias e órgãos (com destaque para a Agência de Fomento do Estado da Bahia Desenhahia), e externa com as prefeituras e organismos da

²¹ Além da Bahia a Ande atua nos estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte (AGÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO MICROEMPRESARIAL, 2009).

²² Com fundamento na Constituição estadual - Artigo 24, Inciso I, da Lei nº 7.599, de 7 de fevereiro de 2000 (BAHIA, 2000).

²³ Em 2003, o SEBRAE/BA e as principais entidades ofertadoras de microcrédito na Bahia criam o “Fórum de Microfinanças da Bahia”, instancia colegiada que objetiva discutir e programar ações que colaborasse com o crescimento do setor no estado (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2008).

sociedade civil organizada, foram condições essenciais para a estruturação do programa oficial de microcrédito do governo baiano em 2002.

O programa Credibahia chegou incentivando o microcrédito por meio do crédito direto ao micro empreendedor (então denominado pelo programa como primeiro chão) e aportando recursos para OSCIP's que já operavam com microcrédito no estado (denominado como segundo chão) (AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA, 2008). Esse programa tentou desempenhar dois papéis importantes para o setor no estado, prestador direto ao micro empreendedor e fornecedor de recursos para as instituições existentes.

Com a força, a articulação e os recursos do estado, o programa Credibahia iniciou suas atividades abrindo unidades em quatro municípios, sendo uma para cidades da RMS e as demais do interior. No ano de 2003, foram 12 cidades beneficiadas; em 2004 foram 17, em 2005, 42 unidades, e em 2006, mais 46 cidades passaram a ter a oferta de crédito voltada para o empreendedor informal prioritariamente.

No ano de 2007, o Credibahia contabiliza mais 18 unidades; em 2008, mais 14 municípios foram contemplados e 2009 (até o mês de novembro) mais 18 cidades com microcrédito oferecido pelo programa administrado pelo Desenbahia totalizando 180²⁴ municípios beneficiados (AGENCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA, 2009).

Com a entrada do governo do estado, essa atividade se expandiu como nunca e de forma rápida, favorecendo um grande número de municípios das diversas regiões econômicas, mas sem chegar ainda às cidades mais pobres entre as mais pobres (conforme o PIB de 2005).

No ano de 2005, o governo federal, através do Ministério do Trabalho (MTE), criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) como mais uma ação de apoio ao setor no país, objetivando incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, disponibilizar recursos e oferecer apoio técnico as instituições (BRASIL, 2009).

Em 2006, a partir do envolvimento e da iniciativa da Prefeitura Municipal de Camaçari (PMC), foi criado o Banco do Povo de Camaçari, constituindo mais uma ação das prefeituras no reforço do movimento do microcrédito na Bahia (AGÊNCIA BRASIL, 2009).

Em novembro de 2007, foi inaugurado em Feira de Santana, o Real Microcrédito, o programa de microcrédito do Banco Real. Em 2008, este programa começou a sua expansão, via postos, para os municípios de Ipirá, Serra Preta, Anguera, Bravo, Araci, Teofilândia, Serrinha, Santa Bárbara, Conceição da Feira, São Gonçalo dos Campos, São José, Tanquinho e Itaberaba. Além destes, os municípios de Juazeiro e Sobradinho, na Bahia, são atendidos a partir de uma agência do Banco Real localizada no município pernambucano de Petrolina (faz divisa pelo Rio São Francisco com os dois municípios) (BANCO REAL, 2009).

Segundo o Bacen, em 25 de agosto de 2009, surgiu na Bahia a primeira sociedade de crédito ao micro empreendedor (SCM), na cidade de Salvador, o Ativo Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCM Ltda) (BACEN, 2009), abrindo mais o leque de atores envolvidos no setor.

Além dessas experiências relatadas acima, a Associação de Crédito da Mulher Trabalhadora da Região Sudoeste da Bahia (Banmulher) passou a ofertar microcrédito na cidade de Vitória da Conquista²⁵.

Dessa forma o microcrédito na Bahia, passados 36 anos (1973-2009), encontra-se ainda em processo de consolidação, atrás de outros estados nordestinos, quer em seus aspectos institucionais (amadurecimento e articulação entre as entidades), quer pela ocupação (de todas as instituições em conjunto) do seu espaço. O instrumento se

²⁴ Dessas unidades, segundo a Desenbahia, oito foram fechadas até o mês de novembro de 2009, sem exposição de motivos (AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA, 2009).

²⁵ Não conseguimos informações sobre início das suas atividades e atuação na região.

faz presente, em sua maior parte, nos municípios mais desenvolvidos do estado baiano, sem ter chegado ainda às cidades mais pobres (em relação ao PIB de 2005). Concentra-se na RMS e atende apenas 5% do público potencial no estado (MOTA, 2008)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A chegada e o avanço do microcrédito na Bahia, a partir de 1973, apresentaram certa lentidão em torno da sua evolução e uma inicial concentração relativa na região mais rica do estado, dadas as dificuldades e resistências encontradas e as limitações que cercavam as organizações que implantaram o crédito popular.

Na década de 1970 não havia um ambiente que favorecesse a instalação de instituições que ofertassem crédito para os microempreendedores, na maioria, informais. Isso ocorria em função do estado estar voltado para a proposta de industrialização como alternativa de promoção do crescimento econômico, enquanto instituições doadoras encorajavam os países em desenvolvimento a considerar os pequenos empreendimentos como elemento importante para o desenvolvimento econômico, conforme Rocha e Mello (2004).

Por outro lado, as limitações em torno das organizações civis (ONG's e OSCIP's), que passam pela falta de infraestrutura e de recursos, seja para facilitar sua operacionalização, seja para oferecer crédito (*funding*) levaram essas organizações a começar seus trabalhos em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e das cidades de médio porte dentro do estado da Bahia.

A entrada do governo federal no processo na década de 1990 (1994 com o BNDES), apesar de contribuir em alguns pontos para o fortalecimento do setor no país, não o promoveu a ponto de colaborar para que ele ocupasse um maior espaço e tivesse maior capilaridade, só atingindo 5% do seu público alvo até 2006 (MOTA, 2008).

A ação direta do governo federal no Nordeste do país via criação do programa Crediamigo (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008), teve especificamente na Bahia um efeito positivo pelo aumento do número de unidades e cidades atendidas com oferta de crédito para os microempreendedores informais, na maioria. Porém o diminuto número de cidades atendidas e o seu perfil, 31 municípios de maior porte entre os 417 existentes no estado, fugindo à regra apenas a cidade de Andaraí fizeram com que o programa contribuísse muito pouco no que tange à necessidade de chegar aos municípios mais pobres do estado.

De forma singular, experiências relacionadas ao poder público municipal em Vitória da Conquista, Itabuna, Camaçari e cidades circunvizinhas e a sociedade civil organizada, além das ações de ONG's fora do eixo do desenvolvimento, concederam ao microcrédito na Bahia certa pluralidade. Essas experiências também indicaram que esta ferramenta passou a ser entendida por diversos atores sociais como fundamental, juntamente com outras ações, para o processo de desenvolvimento social e econômicos de todas as regiões, com maior ênfase para aquelas com pouco ou escassos recursos, que caracteriza a maioria das regiões baianas; Essas ações fizeram chegar recursos às menores células econômicas, dinamizando progressivamente as economias locais e possibilitando crescimento do produto interno.

Como instrumento que pode contribuir na inclusão social e econômica de milhares de famílias que geram renda e ocupação por meio de uma micro unidade produtiva, o microcrédito ainda tem sua potencialidade diminuída na Bahia, sem perder a sua importância, mesmo por que a desigualdade é marcante mesmo nas regiões mais ricas.

Entende-se que o crédito popular possa realmente vir a cumprir seu papel tradicional, de acordo com o propósito que o faz surgir no mundo, ou seja, colaborar com a diminuição da pobreza, à medida que chegue e se consolide nos municípios baianos mais pobres. Ali pode realizar juntamente com outras ações uma transformação positiva e gradual que contribua com um processo de desenvolvimento que encontre força endógena, mesmo que não alcance grandes níveis de crescimento.

A entrada do Governo do Estado da Bahia, em 2002, no processo e a expansão do seu programa de crédito popular (Credibahia), sinalizaram que o microcrédito é, mesmo que de forma tardia e lenta, um dos instrumentos elencados para promoção da desconcentração espacial do desenvolvimento e para integração gradual de maior parte dos municípios no processo de desenvolvimento, cabendo a cada região com suas características um papel específico.

As conclusões tiradas por Crocco e Sicsú (2003) quanto à localização das agências bancárias no Brasil, as quais estão presentes nos municípios com os maiores PIB's valem parcialmente também quando se trata de buscar referências para entender a razão da distribuição espacial das instituições de microcrédito na Bahia em número e por tipo de instituição. As instituições sejam OSCIP's, ONG's, banco ou agência de fomento, têm ainda na Bahia sua maior concentração na Região Metropolitana de Salvador (RMS), que representa por sua vez a região que concentra os resultados do processo de desenvolvimento re-iniciado na década de 1970 com a industrialização mais organizada e com o apoio do estado.

Por essa condição, o microcrédito foge do seu propósito, mas não deixa de cumprir parcialmente sua proposta, à medida que as grandes regiões industrializadas atraem maior número de pessoas seduzidas pela promessa de vida melhor e tem grande concentração nas periferias de indivíduos pobres, como é o caso de Salvador e demais cidades da região que possuem indústrias.

A experiência de microcrédito na Bahia, sua evolução histórica, seus atores e, o papel que cabe a cada um mostra que o estado, via definição de um plano de desenvolvimento também relacionado a uma proposta nacional calçado na articulação da maioria dos municípios, juntamente com a sociedade civil organizada (as ONG's e OSCIP's de microcrédito são referências no estado baiano) e demais atores pode contribuir para que o "crédito popular" chegue aos mais pobres, dos municípios mais carentes, de forma continuada e progressiva. Dessa forma, cumprirá seu papel de incluir social e economicamente (juntamente com outras políticas que direta ou indiretamente auxiliem neste propósito) parte dos milhares de indivíduos que se encontram em condições de pobreza no estado.

REFERÊNCIAS

ACCION. Boston. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: < <http://www.accion.org> >. Acesso em: 3 jul. 2009.

AGÊNCIA BRASIL. Brasília. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA – DESENBÁHIA. Salvador. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em:<http://www.desenbahia.ba.gov.br/credito/produto_finalidade.asp?codigo=270> Acesso em: 29 dez. 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO MICROEMPRESARIAL - ANDE. Recife. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <<http://www.agenciaande.org.br>>. Acesso em: 3 jan. 2009.

BANCO REAL. Salvador. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: < http://www.bancoreal.com.br/pequenas/emprestimo_financiamento/tpl_microcredito_tire_duvidas.shtm >. Acesso em: 3 ago. 2009.

BAHIA. Decreto n. 7.798 de 5 de maio de 2000. Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE, dos programas a ele vinculados e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, v. 87, n.18, p.1, 6 jul. 2000.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Fortaleza. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/redeatendimento_bahia.asp>. Acesso em: 15 ago. 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. Brasília. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Linhas_Programas_e_Fundos/Programa_Microcredito/index.html>. Acesso em: 5 ago. 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_conheca.asp#pnmpo. Acesso em: 5 dez. 2009.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas: n.14, jun. 2000; pp. 153-174. Disponível em:<www.eco.unicamp.br/publicacoes/revista.html>. Acesso em: 28 mar. 2008.

CAMPION, Anita; WHITE, Victoria. *Metamorfosis institucional*: transformacion de las ONGS de microfinanzas en instituciones financieras reglamentadas [S.l.]: [s.n.] 1999. (Documento 4 – Red de Microfinanzas)

CEAPE. Feira de Santana. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <<http://www.ceapebae.org.br>>. Acesso em: 07 jan. 2010.

CORSINI, José Nélio Monteiro. *Microcrédito e inserção social em cidades baianas*: estudo da experiência do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos da Bahia. Salvador: UNIFACS, 2007.

CROCCO, Marco; SICSÚ, João. Em busca de uma teoria da localização dos bancos: algumas evidências do caso brasileiro. *Economia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 25-42, 2003. Disponível em: <www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n1p85_112.pdf> Acesso em: 23 ago. 2008.

DANTAS, Valdir. de A. *Tecnologia do microcrédito*: doze anos de experiência da Rede CEAPE. Brasília: FENAPE, 1999. 6 p .

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/default.shtm>>. Acesso em : 18 abr. 2008.

LANDIM, Candice Crisóstomo Monteiro. *O microcrédito no Estado da Bahia*: a experiência da Instituição de Crédito Itabuna Solidária. 2006. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégia) - Universidade Salvador - UNIFACS, Salvador, 2006.

MORADIA E CIDADANIA. Brasília. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <<http://www.moradiaecidadania.org.br/historico.php>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

MOTA, Bruno Lopes. *Análise da evolução do microcrédito na Bahia (1973 – 2008)*. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2008.

OLIVEIRA, Thais Novais. *A atuação do governo e da sociedade civil na execução do microcrédito*: um enfoque do CREDI-MIGO do Banco do Nordeste e no Banco do Povo de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista: UESB, 2007.

OIT. *Estudo sobre experiências de geração de renda e oferta de recursos financeiros as famílias pobres*: Capítulo Brasil – Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC). Brasília, 2002.

PAMPLONA, João Batista. *Erguendo-se pelos próprios cabelos*: auto-emprego e reestruturação produtiva no Brasil. São Paulo: Gerninal, 2001.

PARENTE, S. *Microfinanças*: saiba o que é um banco do povo. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. 192 p. (Coleção Prazer em Conhecer;; v.1).

ROCHA, Angela de; MELLO, Renato Cotta de. *O desafio das microfinanças*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. (Estudos CO-OPEAD).

SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia*. São Paulo: Circulo do Livro, 1994.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. Bahia. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos e serviços. Disponível em: <<http://www2.ba.sebrae.com.br/creditocapitalizacao/%7B9F0C3D7B-F146-4A33-9F25-8988003DCB98%7D.asp>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

TOSCANO, Idalvo. *Microcrédito: uma filosofia de mudança*. São Paulo: (FENAPE), 2004.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2001.

