

PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS

v.5 2014

- _ALIMENTAÇÃO
- _CULTURA
- _EDUCAÇÃO
- _HABITAÇÃO
- _LAZER
- _SAÚDE
- _SEGURANÇA
- _TRANSPORTE



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

PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS



ISSN 2176-8803

Panor. cont. públicas

Salvador

v. 5

p. 1-86

2014

Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
José Sergio Gabrielli

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

Diretoria de Estatística – Distat
Gustavo Casseb Pessoti

Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas
João Paulo Caetano dos Santos

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 Plinio Pires de Moura (CME/UFBA)
Armando Affonso de Castro Neto (SEI)
Bouزيد Izerrougene (CME/UFBA)
Edmundo Figueiroa (SEI)
Gustavo Casseb Pessoti (Unifacs, SEI)
Henrique Tome da Costa Mata (CME/UFBA)
Isaac Aroucha Coimbra Lou (SEI)
João Paulo Caetano dos Santos (SEI)
Luis Andre de Aguiar Alves (Unibahia, SEI)
Luiz Mario Ribeiro Vieira (Facceba, SEI)
Rafael Cardoso Cunha (UFSC)
Urandi Roberto Paiva Freitas (Unifacs, SEI)
Vitor Cesar Ribeiro Lopes (Desenbahia, Uneb)

Coordenação Editorial

Maria Cristina da Silva Pereira
João Gabriel Rosas Vieira

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Ana Paula Porto

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Revisão de Linguagem

Laura Dantas

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Projeto Gráfico

Rita de Cássia Assis

Editoração

Agapê Design



Panorama das Contas Públicas / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. v. 1 (2009-). – Salvador: SEI, 2014.
v. 5
86 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: 800 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 Gestão pública fiscal e os instrumentos do planejamento econômico no Brasil: algumas considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Juliano Ferreira dos Santos Silva
Fernanda Calasans Costa Lacerda

23 Dependência econômica das transferências intergovernamentais para composição das receitas dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna na Bahia

Vívia Melo de Souza
Jaênes Miranda Alves

41 Índice de Desenvolvimento Socioeconômico: um cenário para os municípios baianos

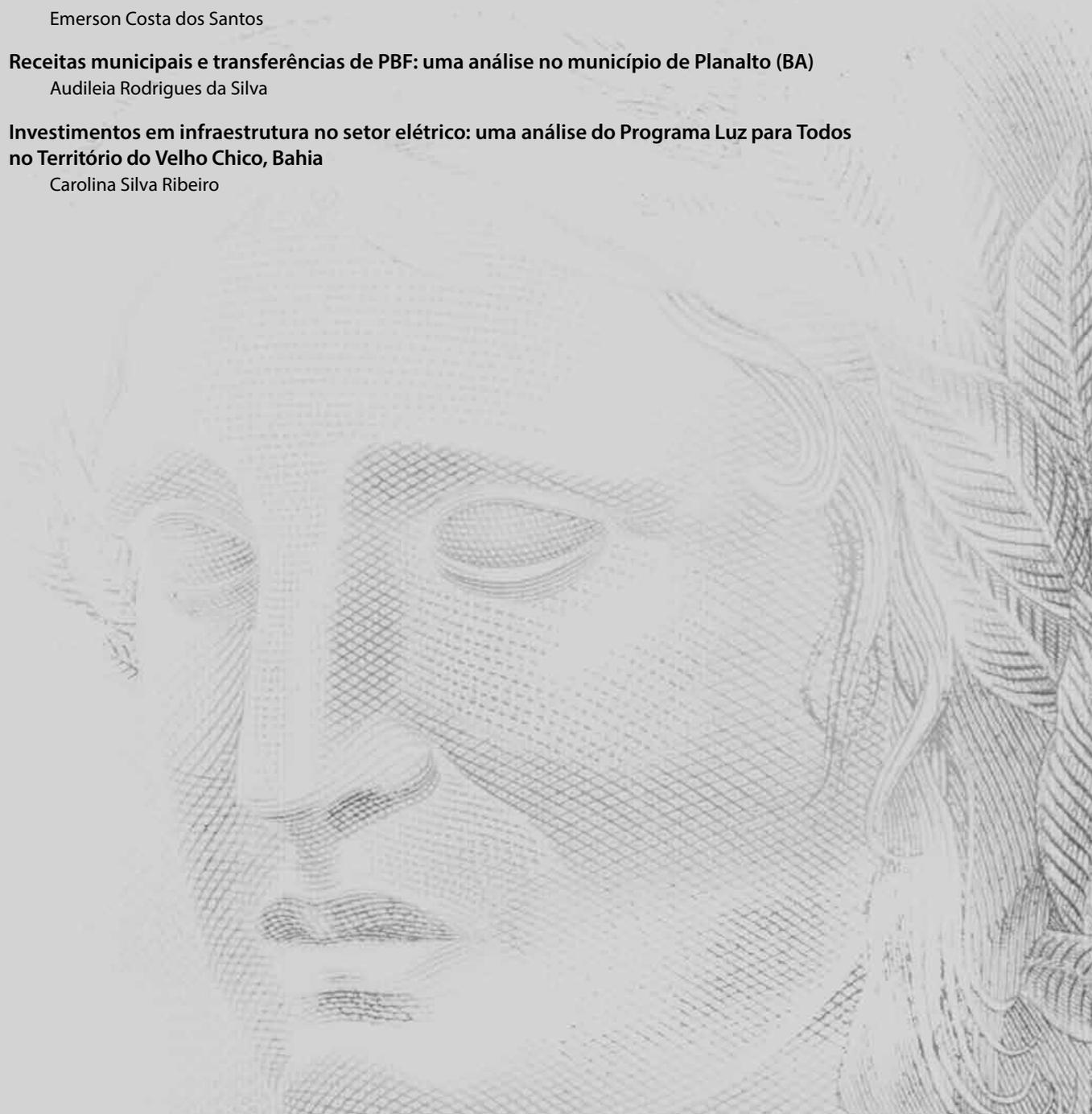
Maria Alice Ferreira
Josiane Souza de Paula
Emerson Costa dos Santos

55 Receitas municipais e transferências de PBF: uma análise no município de Planalto (BA)

Audileia Rodrigues da Silva

71 Investimentos em infraestrutura no setor elétrico: uma análise do Programa Luz para Todos no Território do Velho Chico, Bahia

Carolina Silva Ribeiro



DO BRASIL



REPÚBLICA

Apresentação

A reflexão sobre finanças públicas sempre ocupou um papel estratégico na gestão governamental. Com as mudanças pelas quais passaram os processos de planejamento orçamentário e adequação dos gastos públicos em todas as esferas governamentais, este tema apresenta um vasto campo para pesquisa. Na intenção de fortalecer e ampliar o debate sobre finanças públicas, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) lança mais um volume da Revista Panorama das Contas Públicas. Assim, com esta publicação, a SEI fortalece ainda mais sua missão de disponibilizar informação a serviço da sociedade.

Nesta edição são apresentados cinco artigos. No primeiro, o tema é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e sua inserção nos mecanismos de planejamento econômico do Brasil. O segundo faz uma análise sobre a dependência econômica das transferências intergovernamentais nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna (BA), procurando detalhar a capacidade de arrecadação própria desses municípios. O terceiro artigo utiliza o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Simplificado (IDSES) com o intuito de analisar o nível de desenvolvimento baiano, procurando destacar os pontos estratégicos para orientação de políticas públicas no estado. Com o objetivo de avaliar a dinâmica socioeconômica do município de Planalto (BA), o quarto artigo faz uma análise sobre a relação existente entre as principais receitas do município e aquelas advindas do Programa Bolsa Família (PBF). Por fim, o último artigo estuda o Programa Luz Para Todos (PLPT) e sua eficácia para acabar com a exclusão elétrica, bem como faz uma avaliação dos seus impactos no Território do Velho Chico (TVC), localizado no semiárido baiano.

Os assuntos discutidos nesta publicação almejam auxiliar na discussão sobre o panorama das contas públicas. A importância do tema para o bem-estar da sociedade contrasta com o pouco interesse que desperta no público em geral (academia, entidades empresariais, órgãos governamentais, cidadão comum etc.). Assim, esta publicação anseia cobrir tal lacuna e estimular o debate.

DO BRASIL



REPÚBLICA

Gestão pública fiscal e os instrumentos do planejamento econômico no Brasil: algumas considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Juliano Ferreira dos Santos Silva*
Fernanda Calasans Costa Lacerda**

Resumo

Este trabalho discute a Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos. O objetivo do trabalho é relacionar a LRF aos instrumentos do planejamento econômico no Brasil, além de abordar a temática das finanças públicas, fornecendo fundamentação para a discussão sobre a elevação da dívida pública interna brasileira, fato que levou os estados a renegociarem seus débitos na década de 1990. Este fator impulsionou a promulgação da LRF, em 2000, no intuito de reorganizar as contas públicas em busca de equilíbrio fiscal. Em geral, a LRF produziu efeito significativo na redução da despesa pública, no entanto, esta lei pode estagnar alguns investimentos devido às normatizações impostas.

Palavras-chave: Finanças públicas. Planejamento. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abstract

This paper discusses the Complementary Law 101 of 2000, known as the Fiscal Responsibility Law (FRL), which establishes standards of public finance accountability in fiscal management of public resources. The objective is to relate the FRL instrument of economic planning in Brazil, in addition to addressing the issue of public finances, providing the rationale for the discussion of the rise of the Brazilian domestic public debt, which has led states to renegotiate its debts in the decade 1990. This factor stimulated the enactment of the FRL in 2000 in order to reorganize the public accounts for balance tax. In general, the FRL significant effect on the reduction of public expenditure, however, this law may stagnate due to some investments norms imposed.

Keywords: Public finance. Planning. Fiscal Responsibility Law.

* Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). jfss321@yahoo.com.br

** Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e especialista em Gestão do Comércio Internacional pela Universidade Salvador (Unifacs). Professora assistente do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). fecalasans@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), estabeleceu normas de finanças públicas destinadas a garantir uma melhor gestão fiscal na administração pública. A motivação apontada para a criação desta lei foi a dívida pública interna brasileira.

A dívida não reflete em si uma má administração, uma vez que todo governo utiliza-se dela como fonte de financiamento na prestação de serviço à população. O problema origina-se quando há temores de default¹, o que pode indicar sinais de mau uso dos recursos públicos, ou seja, falta de responsabilidade fiscal, não esquecendo, porém, outros fatores que podem ocasionar um “calote da dívida”, como uma crise econômica, por exemplo.

Findada a Segunda Guerra Mundial e com o desenvolvimento do sistema bancário, a dívida pública tornou-se parte integrante dos planos de ação de política econômica de muitos países, entre eles o Brasil. A partir desse período, o endividamento ocorreu por meio de empréstimos ou emissão de títulos (dívida mobiliária) que tinham por objetivo atender a quaisquer despesas extraordinárias e imprevistas. Neste contexto, a obra de Keynes (1982) publicada em 1936, que assume posturas macroeconômicas, ganha maior prestígio e passa a ter influência sobre a ação do Estado na economia.

A teoria de Keynes “inicia”, então, um debate acerca de política fiscal e dos efeitos da dívida pública, sobre o qual não há consenso, ainda que, de acordo com Afonso (2012), a política fiscal não seja um tema que tenha recebido atenção na teoria geral. Mais recentemente, o debate é dividido entre os keynesianos e os novos clássicos. Os primeiros acreditam que o déficit público deve ocorrer de forma planejada, contribuindo para o crescimento econômico. Os segundos, em conformidade com o modelo de equivalência ricardiana, que surge na década de 1970, admitem a dívida pública como sinal de ineficiência alocativa que afeta negativamente o crescimento econômico.

No Brasil, na década de 1990, foi possível constatar uma elevada dívida pública oriunda de financiamentos, interno e externo, gerenciamento da dívida (colchão), desvalorização cambial, programas de governo, juros nominais, dentre outros fatores que ocorreram nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Um estudo elaborado pela Secretaria de Comunicação do Governo (BRASIL, 2002) ilustra esta questão e revela que a dívida mobiliária interna² (correspondente à emissão de títulos públicos) elevou-se de R\$ 60,8 bilhões, em julho de 1994, para R\$ 633,3 bilhões, em abril de 2002. De acordo com os dados de evolução da dívida interna e sua dinâmica apresentados nesse estudo, nota-se que os maiores responsáveis, mas não os únicos, para o aumento da dívida foram os programas de ajuda para reparar o desgaste financeiro de estados e municípios (BRASIL, 2002).

Para tentar diminuir a dívida pública das três esferas de atuação do governo (União, estados e municípios) e promover um comportamento disciplinador e eficiente com relação aos gastos públicos, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O objetivo do presente trabalho é, à luz das necessidades de financiamento do estado, entender a necessidade de elaboração e promulgação da Lei Complementar 101/00 na gestão da dívida pública, tendo por base seus instrumentos de ação e planejamento, correspondentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), celebrando a união entre o planejamento e a execução destes gastos.

Para tanto, a metodologia utilizada baseou-se no uso de análise documental no tocante à evolução da legislação acerca do tema discutido, bem como de revisão bibliográfica com vistas a ofertar uma melhor discussão.

¹ O não pagamento (default) pode ser parcial ou total. Cabe destacar que uma reestruturação unilateral da dívida, modificando as características originais do contrato, tais como ampliação do prazo ou redução da taxa de juros, pode ser considerada default, por reduzir o valor presente dessa dívida. Do mesmo modo, a monetização de uma dívida (emissão de moeda acima do programado) significa redução do seu valor real pelo aumento não esperado da inflação que tal monetização gera (COSTA, 2009).

² A dívida contraída pelo governo não é somente realizada por emissão de títulos, mas pode ser celebrada por meio de contratos, ou seja, dívida contratual.

O trabalho está organizado em seis seções, sendo esta primeira responsável por introduzir o debate sobre os efeitos da LRF. A segunda seção traz uma discussão teórica sobre a dívida pública como fator importante de política econômica. A terceira seção versa sobre a motivação para a promulgação da LRF e, em seguida, na quarta seção, são apresentados os aspectos introdutórios e objetivos dessa lei. Por conseguinte, a quinta seção relaciona a LRF a seus instrumentos de planejamento. Por fim, na sexta seção, são expostas as considerações finais.

CONSIDERAÇÃO ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA: O ENFOQUE KEYNESIANO E O MODELO DE EQUIVALÊNCIA RICARDIANA

O modelo macroeconômico keynesiano tem como ponto de partida o conceito de demanda efetiva, que tem nas decisões de gasto o fator determinante da atividade econômica, principalmente os gastos do setor privado em investimentos. Como as expectativas de longo prazo são instáveis, dada a incerteza quanto ao futuro, e influenciam as decisões de investimentos, Keynes admitiu que os níveis de emprego e da produção corrente de economias de mercado também estariam sujeitos a oscilações, podendo ocorrer períodos caracterizados por desemprego involuntário ou pleno emprego (KEYNES, 1982).

Em seguida, o autor afirmou que, ao se tornarem desfavoráveis, as expectativas influenciavam a retração de investimento, pois a demanda por bens de investimentos é realizada pelos empresários na expectativa de obter lucros futuros, e, não havendo expectativa positiva, o resultado é o desemprego. Para ele, não havia fator endógeno ao mercado que permitisse a recuperação automática deste problema. Pelo contrário, uma vez que a renda agregada é determinada pelo gasto, a redução de investimentos diminui a receita das empresas, causando um “efeito dominó” de pessimismo quanto às expectativas. Atente-se ainda que uma redução nos investimentos ocasiona efeito multiplicador negativo sobre a demanda devido à queda no consumo (KEYNES, 1982).

É neste sentido que, na análise keynesiana, compete ao Estado a realização de políticas anticíclicas com base nos gastos governamentais. Nos momentos de depressão do ciclo econômico, estes gastos devem ocorrer, ainda que isso resulte em maior endividamento do Estado. Logo, o déficit do governo, somado a uma política monetária correta, como redução das taxas de juros, é instrumento das políticas anticíclicas e seria capaz de combater o desemprego. A gestão da dívida pública, assim, detém grande influência sobre esse modelo.

Por conseguinte, em períodos de recessão, compete ao governo aumentar os gastos com investimentos, a fim de subir a demanda agregada no curto e médio prazo, gerando expectativa de lucro das empresas, o que incentiva investimentos privados. Obviamente, este modelo implica que, em momentos de recessão, o déficit público é ampliado tanto pela queda na arrecadação de impostos, quanto por políticas anticíclicas. A forma de custeio dessas políticas ocorre por elevação de dívida contratual (bancos), dívida mobiliária (títulos) e emissão de moeda. Desta forma, é necessário que o Banco Central atue de forma continuada no mercado para garantir o melhor mix de política fiscal e monetária.

Durante a década de 1970, o mundo caracterizou-se por um cenário de instabilidade em função da presença simultânea de desemprego e inflação, o que evidentemente desafiou a teoria keynesiana. A crítica a esta teoria vem do que se convencionou chamar de equivalência ricardiana, defendida principalmente por Barro (1974 apud MARINHEIRO, 1996) em seu artigo *Are Government Bonds Net Wealth*, que versa sobre a equivalência entre a dívida e os impostos (MARINHEIRO, 1996). Em conformidade com as expectativas racionais³, a teoria afirma que o crescimento da dívida pública apresenta-se como ineficiência alocativa e, portanto, é ineficaz como política anticíclica ao aumentar os déficits orçamentários.

³ “As expectativas são racionais quando as pessoas fazem as melhores previsões que conseguem com os dados disponíveis. É importante reconhecer que essas previsões não precisam estar corretas [...] a teoria das expectativas racionais argumenta que as pessoas não cometem os mesmos erros de previsão permanentemente” (GORDON, 2000. p. 386).

O modelo de equivalência ricardiana argumenta que o gasto público, ao ser financiado pela emissão de dívida contratual, mobiliária e emissão de moedas, apresenta efeito semelhante ao financiamento por impostos sobre a atividade econômica (MARINHEIRO, 1996). O autor admite que existem condições necessárias para que o teorema da equivalência ricardiana se verifique:

1. a despesa pública do período inicial mantém-se inalterada; 2. Os juros e a amortização da dívida pública, emitida no período inicial, devem ser financiados através de impostos cobrados nos períodos seguintes; 3. A existência de mercados de capitais perfeitos, pelo que os indivíduos podem emprestar e pedir emprestados fundos à mesma taxa de juro que o Estado; 4. Os indivíduos não têm qualquer incerteza acerca do nível dos seus rendimentos presentes e futuros; 5. Os indivíduos, enquanto contribuintes presentes e futuros, comportam-se como se tivessem horizontes de planificação infinitos, como se planejassem viver para sempre; 6. Os indivíduos antecipam perfeitamente as responsabilidades fiscais futuras implícitas na dívida pública; 7. Todos os impostos são lump-sum; 8. Ausência de crescimento económico (MARINHEIRO, 1996, p. 9).

Esse modelo de equivalência entre dívida e imposto se baseia em hipóteses de comportamento dos agentes consumidores:

- A primeira hipótese faz referência às expectativas racionais. Assim, admite-se que os agentes tendem a formular suas expectativas em conformidade com as variáveis econômicas. Para tanto, utilizam-se de quaisquer informações disponíveis, interpretando-as para melhor lhes servir.
- A segunda hipótese está relacionada ao ciclo de vida. Aqui, os agentes decidem repartir sua renda entre poupança (S) e consumo (C), com vistas a manter estável um padrão de consumo que se dará em longo prazo, mesmo com as variações da renda disponível.

Os agentes, de posse de informações de elevação da dívida pública, antecipam que haverá necessidade de aumento de impostos no futuro, por parte do governo, a fim de angariar recursos para o cumprimento dos encargos financeiros da dívida. Contudo, admitindo-se que os agentes saibam da solvência do governo e os efeitos sobre a renda disponível, esse endividamento ocasionará um crescimento na capacidade de consumo, o que deverá ser compensado com uma redução no futuro, já que o governo aumentará os impostos, levando os contribuintes a reterem a renda, sob a forma de poupança, que financiará as despesas. Portanto, qualquer variação na poupança provoca igual variação nos gastos públicos: $\Delta S = \Delta G$ (ΔG corresponde à variação dos gastos públicos). Então, os teóricos que defendem a equivalência ricardiana admitem que os gastos do governo não afetam o consumo de forma eficiente (MARINHEIRO, 1996).

Os gastos públicos não proporcionariam nenhum benefício social no que se refere ao crescimento econômico e reduziriam o bem-estar social devido ao aumento da dívida que deve ser paga nas próximas gerações. Portanto, os novos clássicos acreditam que o déficit público, quando financiado pelo aumento da dívida, não cristaliza efeito sobre a demanda agregada.

Contudo, Marques Junior (2012) aponta objeções quanto à equivalência ricardiana, como: a) o tempo de vida é limitado e, por isso, as pessoas não se preocupam com a arrecadação de impostos após a sua morte; não precisam retrair o consumo exclusivamente por conta de aumento futuro nos impostos; b) os impostos não são lump sum, isto é, recaem sobre uma determinada base (consumo, patrimônio e renda) e, portanto, afetam as decisões dos agentes econômicos; c) os gastos do governo não são exógenos como propõe a equivalência ricardiana. O montante e a estrutura de gastos dependem de decisões políticas e estas, por sua vez, são afetadas por resultados eleitorais e por pressões de grupos de interesses. Então, admitindo-se que a trajetória dos gastos não é dada exogenamente, assim como a trajetória dos impostos, a política fiscal produz efeitos econômicos relevantes.

Estes pontos demonstram algumas falhas do modelo de equivalência ricardiana. Apesar de seguir a teoria de Ricardo, entretanto, este último chega a uma conclusão diferente da apresentada pelo modelo de equivalência ricardiana. Para Marinheiro (1996, p. 20), "Ricardo prefere o financiamento por impostos das despesas públicas, negando que o modo de financiamento dessa despesa seja irrelevante. Defendia que a substituição de impostos por dívida pública não constituía uma política orçamental acertada".

Assim, o teorema admite que a necessidade de financiamento do setor público não deve ser satisfeita via aumento na dívida pública, considerando que tal alternativa seria ineficaz, ao passo que defende que este financiamento deveria ser feito através dos impostos.

As discussões em torno do endividamento público ganharam relevância na década de 1980, período em que muitos países apresentaram elevação da dívida pública e em que as ideias neoliberais de não intervenção do Estado na economia passaram a dominar o debate econômico. O diagnóstico de que este endividamento era o principal causador do desequilíbrio interno e externo desses países motivou o desenvolvimento de leis e normas voltadas para o controle das despesas públicas e, conseqüentemente, para a redução ou eliminação do déficit governamental.

A MOTIVAÇÃO PARA A PROMULGAÇÃO DA LRF: O AUMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA BRASILEIRA

No decorrer da década de 1990, a dívida pública interna expandiu-se fortemente no Brasil. O objeto principal para a elevação desta dívida foi constituído por um processo de ajuste financeiro dos estados e municípios. Este item foi responsável por R\$ 275,2 bilhões do aumento da dívida, o que corresponde a 48,1% do total (BRASIL, 2002). É importante salientar que, de acordo com Lopreato (2000), no final dos anos 80, o endividamento dos estados expande-se de tal forma que não seria mais viável sustentar as finanças estaduais sem o apoio federal à renegociação de suas dívidas e dos bancos estaduais.

A partir da segunda metade da década de 90, com o Plano Real em vigor e a busca pela estabilização econômica, houve a necessidade em se ajustar o quadro financeiro dos estados e municípios, que se tornou o fator preponderante para a elevação da dívida pública interna. Assim, este ajuste financeiro permitiu que os estados e alguns municípios renegociassem sua dívida por 30 anos e colaborou com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)⁴.

Contudo, apesar de ser este processo de ajuste o principal componente do aumento da dívida interna pública brasileira nos anos 1990, devem ser mencionados outros fatores que também contribuíram para essa expansão. O primeiro deles se refere aos passivos contingentes. Na medida em que o governo passou a contabilizar outras fontes de dívidas, “os esqueletos fiscais”, que não entravam no cômputo da dívida, esse valor aumentou consideravelmente (BRASIL, 2002).

O segundo fator que merece ser mencionado é o financiamento de programas governamentais cuja fonte de recursos foi a emissão de títulos, entre eles a Lei Kandir⁵, o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e o refinanciamento das dívidas dos produtores rurais (BRASIL, 2002).

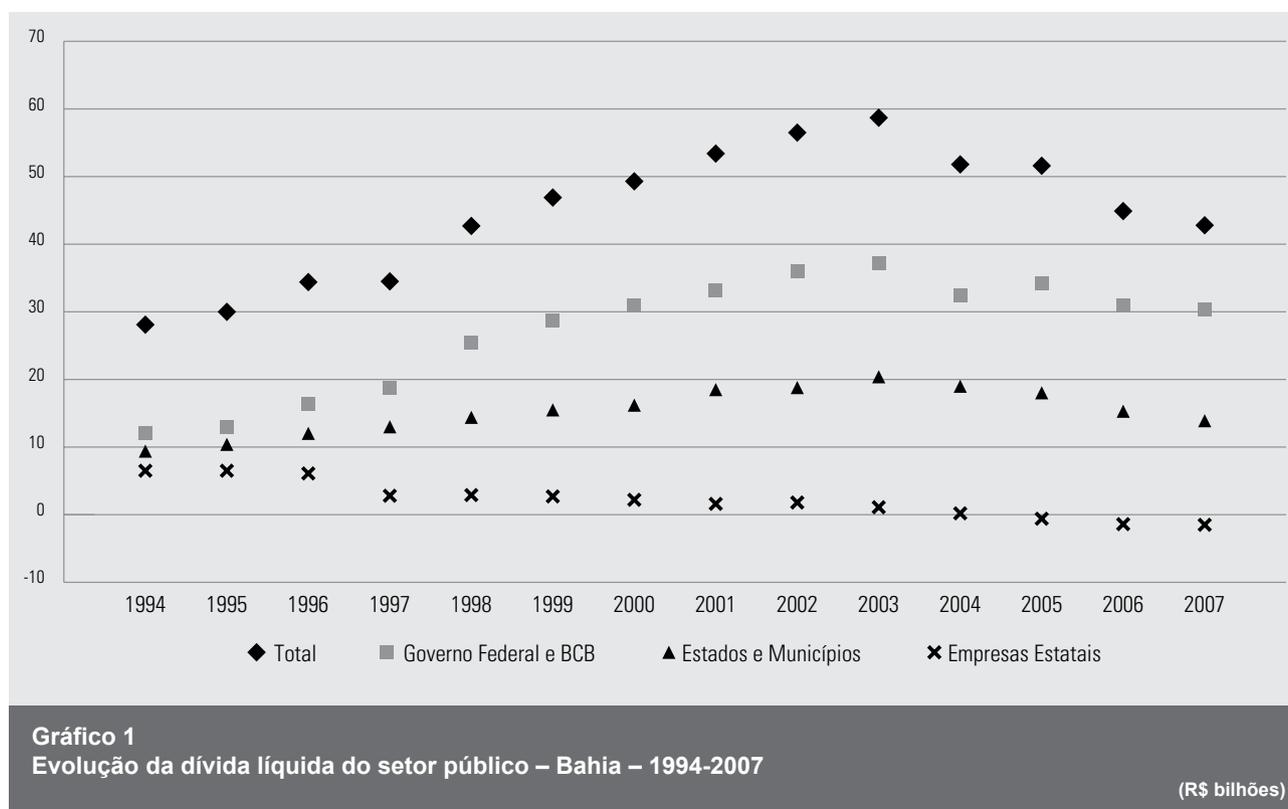
A esses fatores, soma-se a troca da dívida externa pela interna, que ocorreu por emissão de títulos públicos no mercado nacional para pagar parcelas da dívida que não são cobertas por receitas orçamentárias específicas, fator que corresponde a 20,6% do crescimento da dívida pública interna no Brasil entre 1994 e 2002 (BRASIL, 2002).

Como fatores que contribuíram para evitar uma maior expansão da dívida no período mencionado, podem-se citar os superávits primários e as privatizações que ajudaram o governo a resgatar os títulos por ele emitidos. Salienta-se que, com as privatizações das empresas públicas, o setor privado assumiu todas as dívidas contraídas por elas⁶.

⁴ O Proes foi orientado pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, que estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras e dá outras providências (BRASIL, 2001a).

⁵ Corresponde ao ressarcimento aos estados por perdas de arrecadação derivadas da Lei Complementar nº 87/96. Conhecida como Lei Kandir, pôs fim à cobrança de ICMS nas exportações de produtos primários e semimanufaturados, bem como permitiu o crédito desse imposto na compra de bens de capital como forma de baratear o investimento (BRASIL, 2002).

⁶ Não é objetivo deste trabalho tratar da discussão quanto à atitude do governo em privatizar as empresas estatais, mas, para efeito ilustrativo da dívida, é feita alusão ao resultado financeiro obtido com as privatizações.



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (2012). Elaboração própria.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 1, é possível observar então que a dívida pública do governo federal aumentou drasticamente desde que o Plano Real foi implantado. Entretanto, a impressão de que tal dívida ocorreu por má gestão é falsa, pois este aumento foi ocasionado por incorporação de dívidas e/ou compromissos anteriormente ignorados.

Logo, ao assumir a dívida dos estados e municípios, a União realizou um saneamento nas finanças destes entes que, por sua vez, se comprometeram a realizar um ajuste fiscal, ou seja, a buscar o equilíbrio entre as receitas e despesas, evitando gastar mais do que arrecadavam. A política adotada auxiliou no processo de estabilização monetária que o Plano Real concedeu e ajudou a impedir que a inflação retornasse a patamares elevados como verificado antes da criação deste plano de estabilização econômica.

Em 1995, teve início o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados que determinou normas quanto à resolução das dívidas. Prontamente, segundo Nascimento e Debus [200-], esse refinanciamento, que foi tido como terceira e última renegociação de obrigações de estados junto à União, obteve grande adesão dos devedores. Tal fato possibilitou regularizar grande parte das pendências entre devedores e a União.

Desta forma, segundo os autores supracitados, esta renegociação estabeleceu a linha de crédito I que, dada a situação financeira emergencial de alguns entes da Federação, era destinada para a cobertura das dívidas referentes a compromissos em atraso até 30 de novembro de 1995, em acordo no Ministério da Fazenda; a linha de crédito II, com a disposição em financiar o ajuste do quadro de pessoal, e transformações de operações da Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)⁷ em dívida fundada.

⁷ São empréstimos que entes públicos (União, estados, municípios e DF) podem realizar para resolver sua insuficiência de caixa momentânea, sendo regulada pela LRF (BRASIL, 2000).

Entretanto, não seria viável ofertar a possibilidade de refinanciamento sem que fossem sanadas as origens do desequilíbrio fiscal e financeiro. Portanto, para ter direito aos benefícios do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados era necessário assumir compromissos de ajuste fiscal e financeiro, a fim de alcançar equilíbrio orçamentário sustentável. Tais compromissos referiam-se a (NASCIMENTO; DEBUS, [200-]):

- a) Controle e despesa de pessoal, em conformidade com a Lei Complementar nº 82/1995, conhecida como Lei Camata I;
- b) Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;
- c) Aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, visando explorar plenamente a base tributária, com modernização da Secretaria Estadual de Fazenda, e enviar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional o fluxo de caixa e as metas estabelecidas no programa de saneamento financeiro.
- d) Compromisso de resultado fiscal mínimo, buscando alcançar resultado primário mínimo para obter o equilíbrio operacional.
- e) Redução e controle do endividamento estadual.

De acordo com Voto 162/95 do Conselho Monetário Nacional (CMN), cabe ao Ministério da Fazenda baixar normas complementares que sejam necessárias à execução do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, e à Secretária do Tesouro Nacional implementar as ações correspondentes.

Em conformidade com o plano supracitado e na busca por equilíbrio fiscal, o governo promulgou a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que estabelece critérios referentes a assunção, consolidação e refinanciamento da dívida pública mobiliária, ficando a União, na esfera do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, até o dia 31 de maio de 2000, responsável por assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal.

Esta lei, em seu artigo 2º, estabelece que todas as unidades da Federação têm metas ou compromissos no que se refere a:

I - dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR ^[8]; II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; III - despesas com funcionalismo público; IV - arrecadação de receitas próprias; V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; VI - despesas de investimento em relação à RLR (BRASIL, 1997).

O compromisso firmado entre a União e os estados com esse programa de ajuste conferiu aos envolvidos no processo rigoroso trato no cumprimento das metas fiscais estabelecidas, definindo, assim, as características do plano. Segundo Debus e Nascimento [200-], com a Medida Provisória nº 2.118-28 (BRASIL, 2001b), essas características foram estendidas aos governos dos municípios, os quais deveriam cumprir metas de gasto com pessoal e criarem fundos de aposentadoria e pensão para pagamento de pessoal inativo.

O empenho em se cumprir as metas fiscais desde 1995, com o Voto 162/95 do CMN, possibilitou que os estados se preparassem para o cumprimento das regras determinadas pela LRF.

⁸ Entendida como a receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender às despesas de capital e, no caso dos estados, às transferências aos municípios por participações constitucionais e legais (DEBUS; NASCIMENTO, [200-]).

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS E OBJETIVOS DA LRF

Nesse contexto de melhoria na estruturação fiscal da administração pública, crescia a necessidade de reforma do Estado referente à gestão fiscal. Buscaram-se, então, experiências externas⁹, objetivando um melhor trato dos recursos públicos, a fim de compor um plano que ajudasse a restaurar a ordem nas finanças da União.

O que se apreendeu desses referenciais, em essência, foi publicidade, transparência dos atos, planejamento, prestação de contas, metas e punições, controle de gastos, limitação de empenho, dentre outros. Com base nesses modelos é que foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que tem por objetivo regulamentar a Constituição Federal do Brasil no tocante a tributação e orçamento, estabelecendo normas gerais de finanças públicas para os três níveis de governos: federal, estadual e municipal (BRASIL, 2000). Este ponto é o principal fundamento da LRF, exposto no caput do seu art. 1º, que estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000).

Em seguida, o parágrafo 1º dessa lei define responsabilidade na gestão fiscal como

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A transparência é obtida através de ampla divulgação, que pode ocorrer por meio impresso, televisivo, internet e relatórios estabelecidos pela LRF que permitem identificar as receitas e despesas, sendo eles: Anexo de Metas Fiscais, Relatório de Gestão Fiscal, Anexo de Riscos Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária. A ação transparente conta ainda com a participação popular tanto na elaboração (Orçamento Participativo) como na fiscalização, através da divulgação dos balancetes governamentais.

Dentro desse arcabouço de normas, os municípios foram “obrigados” a efetivar suas despesas com recursos advindos de suas receitas correntes, pois as operações de créditos, a partir da segunda metade da década de 1990, ficaram difíceis de serem realizadas. Para tanto, a Lei Complementar 101 (BRASIL, 2000) instituiu como obrigação de cada governante arrecadar a totalidade dos tributos competentes a ele, dificultando a recusa de receita.

Isso é verificado em vários tópicos da LRF, como, por exemplo, ao se destacarem a ação planejada, a transparência na gestão pública e o controle. A ação planejada consiste em traçar previamente planos fundamentados em ação coordenada e conjunta entre os entes da Federação com a apreciação e aprovação pelo Legislativo, garantindo legitimidade. Planos estes que visem à melhor alocação dos recursos disponíveis para as diversas funções do governo. De acordo com a LRF, o planejamento conta, então, com três instrumentos básicos já estabelecidos na Constituição Federal de 1988: PPA, LDO e LOA. A pretensão com estes instrumentos é estabelecer vínculos entre as atividades de planejamento e execução dos gastos públicos.

A LRF visa provocar uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, garantindo maior objetivo e clareza às contas governamentais. Para tanto, busca alcançar o equilíbrio das contas públicas, o que é diferente do equilíbrio orçamentário, já previsto na Lei 4.320, de 1964 (BRASIL, 1964). Por conseguinte, o das contas públicas almeja a obtenção do resultado primário equilibrado, ou seja, autossustentável.

A intenção não é evitar o gasto público ou reduzi-lo ao máximo, pois o governo necessita de financiamento para atingir seus fins básicos, como a promoção de segurança, educação, saúde, emprego, moradia, dentre outros. Deste modo, a atenção recai sobre a dívida brasileira, pois esta ocasiona efeitos perversos sobre o plano macroeconômico. Por isso, a LRF tem como principal motivo para sua elaboração a dívida pública.

⁹ Essas experiências do Fundo Monetário Internacional; da Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994; da Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e dos Estados Unidos com a edição da Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de accountability.

Um ponto a ser considerado é que a LRF não desconsidera, ou melhor, não revoga a Lei 4.320/64, já citada anteriormente, e por isso mesmo é importante salientar que:

Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Constituição Federal deu à Lei nº 4.320/64 o status de Lei Complementar. Mas, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente (NASCIMENTO; DEBUS, [200-], p.12).

Ou seja, enquanto a Lei nº 4.320/64 institui normas contábeis a serem adotadas por todos os gestores públicos, a LRF objetiva melhorar qualitativamente as ações na gestão fiscal e conter abusos nocivos ao patrimônio público. É possível, assim, atribuir novas funções no controle orçamentário e financeiro, quando as informações contábeis pas-sam a interessar não somente à administração pública, mas também à sociedade, que fiscaliza e acompanha através dos mecanismos que a LRF incorporou para tal fim.

A LRF traz à tona o conceito importante de Receita Corrente Líquida (RCL), definida como

[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (BRASIL, 2000).

A definição de Receita Corrente (RC) é anterior à Lei Complementar 101/2000, contudo, esta lei agrega a liquidez à definição de RC. A lógica pretendida é viabilizar o equilíbrio orçamentário, pois toda ação governamental deve pautar suas despesas conforme a disponibilidade real de recursos, e assim o que for planejado poderá ser executado.

No que se refere à apuração da RCL, em seu Capítulo I, art. 2º, § 3º, a LRF determina que “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades”. Portanto, o cômputo da RCL ocorre no período de um ano, a ser contado a partir do mês no qual a receita está sendo apurada. Ressalta-se que mensalmente deve ser realizado o balanço da RCL que servirá de base para a apuração anual.

O resultado deverá ser divulgado no Relatório de Gestão Fiscal, em conformidade com a LRF, ocupando o denominador da fórmula no momento em que forem verificados a dívida consolidada, os limites com pessoal, a ARO, entre outros.

Esta receita é de grande relevância, pois serve de referência, por exemplo, na fixação de limites das despesas de pessoal que não deverão exceder 60% da própria receita corrente líquida dos estados e municípios, e também 50% das mesmas receitas da União.

Percebe-se que, quanto mais a receita corrente líquida cresce, maior é a capacidade de expansão dos limites das despesas a que ela faz referência. Logo, o estado ou município que conseguir elevar sua própria receita obterá maior folga com seus limites de despesas de pessoal, endividamento e serviços de terceiros, além, evidentemente, de obter maiores recursos para fins diversos.

A LRF E OS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO

O planejamento busca uma ação coordenada entre os entes da Federação, com planos que visam à melhor alocação dos recursos disponíveis para as diversas funções que o governo exerce, entre as quais: saúde, educação, moradia, emprego e investimento.

É possível afirmar que o planejamento é um dos pontos iniciais da LRF e, no caso do Brasil, se constitui de três instrumentos: o PPA; a LDO e a LOA.

O PPA é instrumento de planejamento estratégico que contempla um período de quatro anos. Por ser um documento de planejamento de médio prazo, derivam-se dele a LDO e a LOA. Suas principais atribuições podem ser constatadas com o que diz o artigo 165, § 1º da Constituição Federal de 1988, que admite que a lei que instituir o PPA deve estabelecer “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2013), por um período de quatro anos.

De acordo com a Lei nº 11.653 (BRASIL, 2008), a elaboração do PPA é realizada pelo Poder Executivo que, em seguida, encaminha ao Poder Legislativo, até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Depois de aprovado, terá vigência durante os próximos três anos de gestão e no primeiro ano do mandato seguinte, ou seja, terá uma duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato e prolongando-se até o primeiro ano do mandato seguinte.

Em conformidade com a Lei nº 4.320/64, em seu art. 2º, a elaboração do PPA deve seguir: o Princípio da Unidade, segundo o qual cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente; o Princípio da Universalidade, que implica que a lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, e o Princípio da Anualidade, que estipula um período limitado de tempo dadas as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o que foi previsto no orçamento deve compreender o período de um exercício, correspondente ao ano fiscal (BRASIL, 1964).

Logo, o PPA apresenta-se como um plano de médio prazo, em que os serviços públicos deverão ser planejados de forma ordenada. Espera-se que a promoção de tais serviços obedeça a uma classificação de acordo com os graus de necessidades da população.

Neste sentido, Luiz, Pires e Deschamps (2003, p. 14) identificaram o caráter técnico na elaboração do PPA da seguinte forma:

1. Diagnóstico - corresponde ao levantamento das necessidades, dificuldades e potencialidades, conhecimento da vocação da cidade e definição de objetivos e metas através de programas;
2. Projeto de lei instituído por: estudo para previsão de receitas que ingressarão na conta do Tesouro no período de vigência do PPA; elaboração das planilhas de identificação de cada programa, com diagnóstico da situação, diretrizes, objetivos, ações, produto, unidade de medida, metas físicas e financeiras por fontes de recursos; elaboração do demonstrativo de consolidação dos programas, de forma a evidenciar o equilíbrio com as receitas previstas, e, por fim, elaboração do demonstrativo de programas, ações, metas físicas e financeiras de despesas.

Portanto, a elaboração do PPA segue um critério essencial ao planejamento, que é o diagnóstico da situação de uma localidade, que pode ser um país, estado ou município e, em seguida, institui seus objetivos, metas e ações na consolidação de programas capazes de ofertar, dentro da possibilidade econômica, as carências pretendidas por cada região com vistas ao equilíbrio fiscal.

Já a LDO é um instrumento de planejamento que, de acordo com art. 165, § 2º, da CF/88 (BRASIL, 2013), deve compreender metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Estas são as principais funções da LDO estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Contudo, com a promulgação da LRF, a LDO passa a atender a novas funções que são pertinentes, com vista a melhor se adequar ao texto normativo da LRF. Desta forma, conforme indica o art.4º desta mesma lei (BRASIL, 2000), a LDO disporá sobre:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;

- Critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31¹⁰.
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Então, a LDO é responsável por instituir critérios para a alocação de recursos no orçamento anual, com intenção de garantir as metas e os objetivos estabelecidos pelo PPA. Portanto, se a LDO estabelece as diretrizes para o adequado uso dos recursos, ela garante a ligação entre o PPA e a LOA. Desta forma, ao traçar as metas anuais e definir os percursos a serem seguidos durante o exercício vigente, a LDO busca adequar as ações do governo, traçadas no PPA, com as possibilidades reais de recurso.

Cabe ressaltar que a participação popular e a realização de audiência pública no processo de elaboração e discussão da lei de diretrizes e orçamentos são incentivadas, como é possível constatar no inciso 1º, do art. 48 da LRF (BRASIL, 2000). Entra em destaque o Orçamento Participativo, tendo em vista que, anteriormente, qualquer prioridade que o setor público viesse a ter era definida pelo Poder Executivo de forma unilateral.

Outro ponto importante que LRF estabeleceu à LDO refere-se à integração do Anexo de Metas Fiscais. Este é estabelecido a partir de metas anuais, em valores correntes e constantes. Tais metas seguem a previsão de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, ou seja, o esboço alcança um período de três anos.

Para conseguir elaborar o processo dos objetivos pretendidos, o Anexo de Metas Fiscais deve demonstrar uma avaliação quanto ao cumprimento das metas referente a três exercícios anteriores, conforme estabelecido no art. 4º da LRF (BRASIL, 2000). Esta informação é fundamental para a confecção de planos mais consistentes e em conformidade com a política econômica nacional, com equilíbrio fiscal e controle da dívida.

Para tanto, no mesmo art. 4º consta que este anexo deve conter, a fim de serem avaliados, a evolução do patrimônio líquido, a situação financeira e atuarial que envolve o regime geral de Previdência Social e demais fundos públicos, e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Todos estes pontos servirão de base para o delineamento das metas orçamentárias, uma vez que delega ao gestor público uma análise mais profunda dos recursos disponíveis, feita a comparação com os anteriores para, enfim, formular o melhor uso destes recursos.

Na intenção de realizar um planejamento mais consistente, é também atribuída à LDO a inserção do Anexo de Riscos Fiscais, ou seja, hipóteses que poderão impactar negativamente nos resultados fiscais definidos para o exercício. Por isso, os passivos contingentes serão avaliados, bem como outros riscos, como sentenças judiciais que afetam as contas públicas. Feitas as análises, este anexo deve informar quais possíveis providências deverão ser tomadas, caso tais riscos venham a se concretizar. Um exemplo disso é um aumento na despesa de pessoal por decisão contrária a um ente público que, em determinado período, não concedeu o devido reajuste salarial ao funcionalismo público.

O terceiro instrumento de planejamento relacionado à LRF é a LOA, que está prevista no art.165, § 5º, da CF/88 (BRASIL, 2013). Ela se caracteriza como instrumento de planejamento que visa administrar receitas e despesas públicas de cada exercício financeiro, pois, como o próprio nome diz, é elaborada anualmente. Portanto, sua principal característica é a de gerenciamento orçamentário, buscando sempre o equilíbrio fiscal, o que lhe confere um caráter mais operacional se comprado com o PPA e a LDO.

¹⁰ No inciso II do § 1º do art. 31, da LRF encontra-se o seguinte texto: "obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º". O artigo 9º diz que: "se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias" (BRASIL, 2000).

Assim como a LRF produziu alterações sobre a LDO, age no mesmo sentido sobre a LOA no que se refere à elaboração orçamentária. Logo é possível encontrar no texto da LRF, mais precisamente em seu art. 5º, algumas dessas alterações, de modo que a LOA deverá:

- Conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais;
- Ser acompanhada do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição¹¹, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e o montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO.

Deste modo, o art. 5º da LRF expõe que o projeto de lei que instituir a LOA deverá apresentar compatibilidade com o PPA e com a LDO e, desta forma, a orientação para a elaboração da LOA seguirá a análise evidenciada no Anexo de Metas Fiscais, que compatibiliza toda a programação dos orçamentos no que se refere aos seus objetivos e metas, com acompanhamento do demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas (BRASIL, 2000).

O Anexo de Riscos Fiscais também é considerado na elaboração da LOA, que deve conter a reserva de contingência, cuja forma de utilização e o montante são definidos com base na receita corrente líquida, que se destina a atender a eventos fiscais imprevistos. Em análise, afirma-se que:

A LOA representa a própria peça orçamentária, sendo o elemento fundamental na gestão de recursos públicos, já que esta lei autoriza o administrador a executar o orçamento, seja ele de uma cidade, de um estado ou de um país. Define, de forma detalhada, as fontes de receita, os recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos, prestação de serviços, entre outros, e a autorização para despesas públicas, ou seja, como serão gastos os recursos orçamentários, expressos em valores, detalhando-as por órgãos de governo e função (NUNES, 2009, p. 23).

Portanto, determinados os objetivos almejados e definida as atividades de planejamento para sua realização, far-se-á estimação dos recursos financeiros advindos de diversas fontes para custear a execução do plano, no qual devem estar inclusos a transparência, a fiscalização e o controle. Aqui a LRF incentiva, mais uma vez, através destes instrumentos, a participação popular.

Como a LOA abraça projetos no limite de um exercício, como é definido no art. 5º, § 5º da LRF¹², se houver necessidade de realização de despesas que estejam acima do que está previsto na lei, o Poder Executivo deverá submeter ao Congresso Nacional projeto de lei para angariar crédito adicional.

Assim, o governo segue uma linha de planejamento baseada nos três instrumentos (PPA, LDO e LOA), cada um deles com uma finalidade, conforme demonstrado na Figura 1.

Na Figura 1, percebe-se que o governo, ao definir seu plano de ação, conta com instrumentos de planejamento capazes de ordenar/controlar o orçamento público. O PPA estabelece, entre outros, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um período de quatro anos, influenciando a elaboração da LDO e da LOA. A LDO visa orientar o planejamento tático, dentro do exercício financeiro, uma vez que reforça quais programas terão prioridades durante a execução orçamentária e define diretrizes para a elaboração da LOA. Por sua vez, a LOA vem contemplar todo o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais e, por conseguinte, prevê as receitas e fixa as despesas públicas durante o exercício financeiro vigente.

¹¹ O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 2013, Art. 165, § 6º).

¹² Este artigo afirma que a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão (BRASIL, 2000).

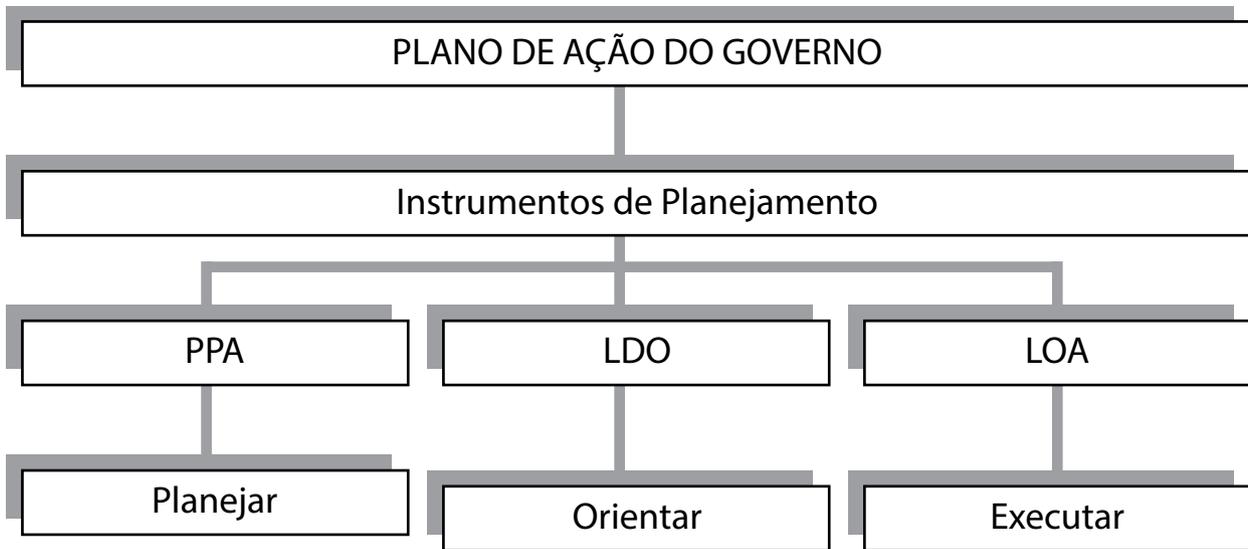


Figura 1
Plano de ação e instrumentos do governo

Fonte: elaboração própria.

A lei conta também com prevenção de riscos no processo de planejamento, uma vez que preconiza a adoção de mecanismos com o intuito de anular situações imprevistas como eventos econômicos que interferem no processo normal da administração pública ou uma ação judicial, dentre outros. Para tanto, estes contratemplos ficam resguardados com os recursos da reserva de contingência previstos na LDO. Nessa perspectiva admite-se, para um melhor resultado, que sejam adotadas correções de desvios com vista a extinguir os fatores responsáveis por tais atos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com o déficit fiscal é amplamente debatido na busca por sua redução, que, no caso brasileiro, é motivo de atenção especial em vista do endividamento estatal elevado recentemente, na década de 1990, onde foi possível constatar sua elevação advinda de financiamento, externo e interno, desvalorização cambial, juros nominais, gerenciamento da dívida (colchão), dentre outros motivos que levou à quase insuficiência financeira, motivando a renegociação de seus débitos.

Ao transcorrer o olhar, no que se refere a finanças públicas, para a realidade brasileira, percebe-se forte dependência oriunda do federalismo fiscal, sendo que os entes da Federação, estados e municípios apresentam sujeição às transferências intergovernamentais. Essa realidade, aliada ao diagnóstico de gasto excessivo, ocasionou a exigência e/ou necessidade de controlar o uso do dinheiro público, na tentativa de evitar a continuidade do crescimento do endividamento e de criar um ambiente de responsabilidade fiscal.

No entanto, os efeitos da LRF não se resumem ao estabelecimento de normas e regulamentação de instrumentos voltados para o planejamento e o orçamento públicos. Ao fixar percentuais máximos de recursos destinados às despesas de pessoal, saúde e educação, a LRF engessou, de algum modo, os investimentos necessários para modificar a realidade social dos municípios carentes de serviços públicos. O estabelecimento desses percentuais no mesmo patamar para todos os municípios não considera as particularidades de cada um deles e/ou das regiões em que estes se localizam.

Assim, apesar de ser considerada eficaz na redução do déficit público e de promover uma maior profissionalização da gestão pública, especialmente no que se refere à transparência e aos instrumentos de suporte ao planejamento e ao orçamento, a LRF também produz externalidades negativas ao limitar a autonomia de direcionamento de recursos adicionais por parte dos gestores públicos, o que pode impactar negativamente na ampliação dos serviços públicos ofertados.

Apesar de eficaz na redução do déficit público, a LRF, em relação à situação fiscal, segundo Giuberti (2005), mostra que os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado, o que indica que esta lei não afeta a média dos municípios. Menezes (2006), ao realizar levantamento de indicadores de orçamento municipal, constatou aumento das despesas com função social. Desta forma, Satolin, Jayme Jr e Reis (2009) afirmam que houve um “erro de calibragem” com a imposição de 60% de gastos com pessoal como proporção da receita, pois somente poucos municípios brasileiros extrapolavam esse limite. Assim, é importante ressaltar o quanto esta lei engessa os investimentos ou estimula o aumento dos gastos por parte dos municípios, revelando outra face desta norma, suas externalidades negativas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Keynes, crise e política fiscal. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: relatório anual. Brasília: BACEN, 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMANO>>. Acesso em: 18 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11653-7-abril-2008-573724-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. Brasil 1994 – 2002: a era do Real. Brasília: SECOM, 2002. 468 p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/brasil-1994-2002-a-era-do-real-1>>. Acesso em 22 nov. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 ago. 2001a. Seção 1. p. 52. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2185-35-24-agosto-2001-390948-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.118-28, de 23 de fevereiro de 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 fev. 2001b. Seção 1. p. 20. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2118-28-23-fevereiro-2001-349607-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 set 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e

do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 set. 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9496-11-setembro-1997-365395-norma-pl.html>>. Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em: 11 dez. 2013

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 3 dez. 2012.

COSTA, C. E. E. L. da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). Dívida pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 81-99. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2013.

GIUBERT, A. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. 2005. 54 f. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GORDON, Robert J. Macroeconomia. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 1982.

LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Campinas, SP: Unicamp, 2000. (*Texto para Discussão, 94*). Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1724&tp=a>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

LUIZ, W.; PIRES, J. B. F. S.; DESCHAMPS, J. A. LRF fácil: guia contábil da Lei de Responsabilidade: para aplicação nos municípios. Brasília: CFC, 2003. Disponível em: <<http://www.portalcfc.org.br/biblioteca/edicoes/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MARINHEIRO, C. F. O teorema da equivalência ricardiana: discussão teórica. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1996. (Estudos do GEMF, 3). Disponível em: <http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/1996/gemf96_3.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2013.

MARQUES JUNIOR, L. dos S. Equivalência ricardiana e os efeitos da política fiscal na economia brasileira. Porto Alegre: FEE: 2012. (Texto para discussão FEE, 109). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/109.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

MENEZES, R. T. de. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros (1998-2004). 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2006. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde.../Menezes.pdf >. Acesso em: 15 nov. 2012.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília: Tesouro Nacional, [200-]. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 3 Mar. 2012.

NUNES, M. F. da R. Orçamento participativo: numa unidade hospitalar no município do Rio de Janeiro. 2009. 49 f. Monografia (Pós-graduação em Gestão Pública)-Instituto A Vez do Mestre, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k210448.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SATOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimentos nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. Estudos Econômicos, São Paulo, n. 4, p. 895-923, out/dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/35995/38712>>. Acesso em: 22 nov. 2012

DO BRASIL



REPÚBLICA

Dependência econômica das transferências intergovernamentais para composição das receitas dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna na Bahia

Vívia Melo de Souza*
Jaênes Miranda Alves**

Resumo

O processo de descentralização fiscal no Brasil a partir de 1988 resultou em municípios com alta dependência econômica. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar o efeito das transferências intergovernamentais para a composição das receitas municipais da microrregião Ilhéus-Itabuna no ano de 2009. Procurou-se detalhar a capacidade de arrecadação própria através dos impostos e, partindo desta, a relação com os repasses governamentais, utilizando-se os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As evidências reunidas permitem identificar a deficiência nas arrecadações dos impostos e a importância das transferências intergovernamentais para os municípios. Verifica-se, então, que estes apresentam elevada dependência das transferências intergovernamentais para a composição das suas receitas totais, realidade que faz parte do conjunto de municípios brasileiros de pequeno porte com uma economia menos dinâmica.

Palavras-chave: Arrecadações próprias. Deficiência. Descentralização.

Abstract

The process of fiscal decentralization in Brazil since 1988 has resulted in municipalities with high economic dependence. As such, this study intends to analyze the economic dependence of intergovernmental transfers for the composition of municipal revenues of micro region of Itabuna in 2009. Sought to detail the capacity of collections own through taxes and parting this for a relationship with the government transfers using the data of IBGE. The evidences gathered show the deficiency in taxes collections and the importance of intergovernmental transfers to municipalities. In conclusion, the small municipalities, with a less dynamic economy, show highly dependent of the intergovernmental transfers for the composition of its total revenue.

Keywords: Collections own. Deficiency. Decentralization.

* Graduada em Ciências Econômicas e especializanda em Contabilidade Gerencial e Administração Financeira pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).
vivia.s.melo@hotmail.com

** Pós-doutor em Economia Ecológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em Ciências (Economia Aplicada) pela Universidade de São Paulo (USP).
Professor da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). jaenesmiranda@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A Federação brasileira, constituída atualmente por 26 estados, 5.561 municípios e um distrito federal, surgiu como reação ao centralismo do império, com o objetivo de descentralização e de autonomia ante o governo central (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001). O processo de emancipação municipal do Brasil iniciou-se por volta da década de 1930 e se intensificou nas décadas de 1950 e 1960, sendo restringido pelos governos militares entre 1970 e 1980. Nessa época se iniciou um processo de forte centralização de poder e de recursos no âmbito do governo federal, ampliando, assim, a intervenção deste em suas esferas subnacionais (MAGALHÃES, 2007).

As mudanças políticas que marcaram o fim de mais de 20 anos de ditadura militar correspondem a profundas alterações na estrutura da sociedade brasileira, com desdobramentos no sistema econômico e na organização federativa do país. Uma dessas alterações foi a criação de novos municípios, o que teve impulso extraordinário nas duas últimas décadas, parcialmente como resultado da redemocratização do país (SOUZA, 2002).

Devido aos acontecimentos motivados pelo retorno das eleições em todos os níveis de governo, restauradas ao longo dos anos 1980, a nova Constituição propôs resgatar e fortalecer a autonomia municipal, ameaçada no período da ditadura, quando a centralização do poder nas mãos do governo federal incluiu a extinção das eleições locais, com a nomeação dos prefeitos (NAZARETH, 2007).

O processo de descentralização no Brasil tem-se baseado, em grande medida, no aumento das transferências do governo federal para os estados e municípios. Mas existe uma percepção de que os recursos transferidos a estes pelas demais esferas têm sido, de maneira geral, insuficientes em face das demandas também crescentes da população, realidade que, conjugada com a falta de mecanismos institucionais de cooperação e coordenação dos esforços municipais, pode estar redundando em deterioração das condições de vida em muitos municípios (NAZARETH, 2007).

O processo de redução da desigualdade no Brasil deve ser iniciado a partir de mecanismos de transferência de rendas aos municípios, o que, em muitos casos, chega a responder por cerca de 90% da fonte de receita corrente destes, como é o caso dos localizados do Nordeste. Esta região conta com municípios que apresentam dependência significativa de transferências da União, dado o baixo nível de arrecadação tributária municipal (QUEIROZ et al., 2010). Surge o questionamento se os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – que faz parte do estado da Bahia e da Região Nordeste – apresentam elevada dependência das transferências intergovernamentais para compor suas receitas totais.

Diante das considerações acima, este trabalho procura analisar a dependência econômica das transferências intergovernamentais para a composição das receitas municipais da microrregião Ilhéus-Itabuna, na Bahia, no ano de 2009.

REVISÃO DE LITERATURA

Segundo Giambiagi e Além (2001, p. 322), “a Constituição de 1988, ao introduzir importantes mudanças nas relações intergovernamentais, aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970”.

Pode-se dizer que foi através da Constituição de 1988 que se concretizou o sonho da autonomia municipal. Esta Constituição é a primeira a garantir ao município, expressamente, o *status* de ente da Federação, ao lado da União e dos estados. Além de estabelecer, de forma clara, as competências de cada uma das esferas governamentais integrantes da Federação. Garante, ainda, aos municípios a sua autonomia, ao estipular que estes serão regidos por lei orgânica própria, promulgada pelas respectivas câmaras municipais. Isso significa que, em se tratando de assuntos de competência exclusiva, o município não fica subordinado à autoridade federal ou estadual (PINTO, 2002).

Para Pinheiro (2009, p.108):

A partir de 1988, o governo federal transferiu sistematicamente para os municípios um grande número de atribuições de responsabilidade na prestação de serviços públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs, ainda, um elevado número de restrições à capacidade de endividamento dos municípios, diminuindo também os graus de liberdade na gestão de suas receitas. Dentre as responsabilidades por serviços públicos transferidos aos municípios, destacam-se a gestão da saúde (SUS) e a da educação básica (FUNDEF). Os municípios passaram a receber transferências específicas da União, direcionadas ao fornecimento desses serviços, fenômeno que representa a descentralização administrativa de gestão dos serviços públicos, associada a uma contrapartida financeira.

A Constituição estabelece ainda os impostos de competência federal, estadual e municipal, bem como a participação dos municípios na arrecadação de tributos de competência federal e estadual. Estes garantem ao município um volume maior de receitas, o que pode significar um incremento nos investimentos em infraestrutura básica e em obras que visem à melhoria da qualidade de vida da população envolvida.

Descentralização

Segundo Pinheiro (2010, p. 3), “a descentralização é um processo de transferência de poder do governo central para as esferas subnacionais através de um conjunto de ações específicas, geralmente na forma de medidas políticas, administrativas e fiscais”.

A descentralização significa determinar qual esfera de governo pode administrar de forma mais eficiente os impostos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas. A questão principal é definir os bens e serviços públicos que devem ser fornecidos de forma centralizada e aqueles cujo fornecimento descentralizado pode proporcionar ganhos de eficiência (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

De acordo com Giambiagi e Além (2001, p. 306):

Os defensores da descentralização dos gastos alegam que, se os bens e serviços públicos locais são fornecidos pelas esferas de governo que se encontram mais próximas dos beneficiários, a alocação dos recursos públicos tende a ser mais eficiente. Em outras s, as esferas de governos subnacionais estariam mais perto dos eleitores, dos consumidores e dos contribuintes e, dessa forma, mais capacitadas para perceber as preferências locais no que diz respeito aos serviços públicos e impostos. Sendo assim, deveriam ficar sob a responsabilidade do governo central apenas as provisões de bens/serviços públicos nacionais, ou seja, aqueles cujos benefícios atingissem o país como um todo ou cuja produção estivesse sujeita a importantes economias de escala.

A descentralização corresponderia a um melhor abastecimento de bens públicos para todos os cidadãos, na medida em que seria mais eficiente a alocação de recursos. Além disso, possibilitaria a melhoria na qualidade dos serviços prestados, ou seja, os poderes locais seriam induzidos a promover inovações e pressões competitivas que levariam à introdução de técnicas mais eficientes de produção de bens públicos.

Transferências intergovernamentais

As transferências, como o próprio nome sugere, são destinadas a fomentar o orçamento geral do ente beneficiado, visando preservar a autonomia local e melhorar a equidade entre as unidades da Federação. Normalmente são expressas por lei, mas, em alguns casos, podem ter natureza discricionária. Do ponto de vista econômico, essas transferências acarretam apenas o efeito-renda, pois simplesmente aumentam os recursos do recebedor, que não possui qualquer obrigação com o transferente. (DUARTE et al., 2009).

De acordo com Barbosa e outros (1998, p. 14):

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas, de acordo com a legislação, em três tipos: i) constitucionais, ii) legais e iii) conveniadas. As transferências constitucionais são aquelas estabelecidas pelos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, e elas determinam a participação dos estados e municípios na receita tributária da União e a participação dos municípios na receita tributária dos estados. As transferências legais são estabelecidas por lei, em alguns casos previstos na própria Constituição, mas não se constituem em partilha de receita tributária. As transferências conveniadas são feitas por meio de convênios, não dependem de lei específica, mas devem constar da lei do Orçamento Geral da União. Este tipo de transferência intergovernamental destina-se a projetos municipais para obras de esgoto e saneamento básico, em conformidade com o que é estabelecido no convênio. Não existe, *a priori*, finalidade específica e a fonte de recursos não é fixada em lei. Estas transferências conveniadas são também conhecidas como transferências voluntárias.

No Brasil, após a reforma de 1967 promovida pelo regime militar, houve uma concentração das competências tributárias na União, mas instituiu-se, em contrapartida, amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, em benefício, principalmente, dos estados menos desenvolvidos e dos municípios menos populosos (REZENDE, 2007).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a elaboração do presente trabalho foi utilizado o método bibliográfico e estatístico descritivo. O objeto desta pesquisa é composto pela microrregião Ilhéus-Itabuna na Bahia que, de acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico (2010) é formada por 41 municípios. No entanto, devido à falta de informações, o estudo será realizado apenas com 35 municípios.

Para este trabalho foram utilizadas as seguintes variáveis:

População: será a dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna do ano de 2010;

Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) ou receitas próprias, referente às taxas, receitas patrimoniais e receita tributária composta por: Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI);

Grau de Dependência (GD), que consiste na participação relativa das transferências da União com os seguintes impostos: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF); e do estado, através de: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

De acordo com a lei complementar que indica que as transferências estão em função do tamanho da população dos municípios, foi realizado estudo estatístico de uma modelagem matemática para explicar essa relação.

O modelo matemático que melhor explicou essa relação foi o potencial, expresso a seguir:

$$Tr = \alpha Pop^\beta$$

Em que:

Tr – variável dependente das transferências em R\$;

Pop – variável explicativa populacional em índices;

α e β – os coeficientes a serem estudados.

Espera-se que a relação entre essas variáveis seja positiva ou direta, ou seja, quando a população aumentar haja também aumento nas transferências.

Os dados sobre os impostos tributários (IPTU, ISS e ITBI), taxas, receitas patrimoniais e os impostos das transferências da União (FPM, ITR e IOF) e do estado (ICMS, IPI e IPVA) foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009), assim como os dados sobre a população (IBGE, 2010).

RESULTADOS

A análise da composição das receitas públicas municipais requer a verificação do agrupamento destas conforme sua classificação em: receita própria e transferências intergovernamentais dos estados e da União.

Receitas próprias

No país existem municípios em situação financeira inviável, pois têm dificuldade em cobrar adequadamente os tributos de sua competência. Através dos dados da Tabela 1, observa-se que com os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna a situação não é diferente.

Entre os impostos arrecadados, o ISS apresenta maior parcela de arrecadação na maioria dos municípios, tendo como maior representatividade Itabuna, Itagibá e Ilhéus. Um dos fatores para esse resultado é se tratar de municípios que apresentam uma economia de mais êxito que os demais.

Os benefícios da utilização desses impostos surgem da redução de conflitos de competência tributária, o imposto não pode ser evitado pela população, desde que não existam diferenciais muito grandes entre as cargas tributárias dos municípios próximos.

No entanto, os dados demonstram que a maioria dos pequenos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna tem baixa arrecadação própria e alta dependência das transferências intergovernamentais. Nesses municípios, o IPTU, o ITBI e o ISS, que deveriam proporcionar alta arrecadação própria, possuem baixo desempenho.

(continua)

Tabela 1
Impostos arrecadados nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	IPTU (%)	ISS (%)	ITBI (%)	Taxa (%)	Receita PATR (%)	Total (R\$)
Itabuna	14,12	67,13	5,71	7,21	5,83	20949252,30
Ilhéus	18,22	57,07	8,71	10,82	5,17	16753342,29
Itagibá	0,19	97,33	0,83	0,27	1,37	10703154,28
Ipiaú	3,42	84,77	3,23	3,79	4,79	5371623,39
Camacan	1,74	86,07	2,61	5,87	3,71	3449309,37
Belmonte	5,84	80,23	8,85	3,21	1,87	3152445,14
Itacaré	18,22	56,44	20,33	3,57	1,45	2810944,61
Una	2,99	86,50	4,35	2,73	3,44	1913039,39
Gandu	7,29	77,10	1,94	11,40	2,27	1572575,08
Mascote	0,20	91,86	2,95	1,09	3,90	1506143,35
Coaraci	2,96	88,89	0,81	3,80	3,54	1466523,16
Itapitanga	0,82	95,62	1,56	0,15	1,84	1385391,42
Arataca	0,04	95,30	0,97	0,22	3,48	1349104,25
Teolândia	0,71	94,18	0,98	1,54	2,59	1245884,93
Itapebi	2,03	77,27	13,99	1,04	5,67	1224510,06

Tabela 1
Impostos arrecadados nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	IPTU (%)	ISS (%)	ITBI (%)	Taxa (%)	Receita PATR (%)	Total (R\$)
Ibirataia	0,37	95,00	3,55	0,50	0,57	1173431,33
Ubaitaba	0,62	34,69	5,07	5,37	54,26	1128476,62
Barro Preto	1,68	88,72	4,47	3,39	1,74	888602,66
Canavieiras	19,69	42,85	15,73	9,53	12,21	882771,49
Uruçuca	6,24	44,12	32,93	6,57	10,14	672406,01
W. Guimarães	1,03	78,96	2,17	2,65	15,18	577052,91
Nova Ibiá	1,34	94,68	1,38	0,50	2,10	533296,11
Barra do Rocha	1,25	87,08	8,72	0,47	2,48	514134,62
Ibicaraí	7,43	42,72	33,05	4,14	12,66	417982,67
Itapé	51,22	28,34	17,02	2,87	0,54	293111,41
Buerarema	0,00	80,89	0,00	12,27	6,84	237134,55
Ibirapitanga	2,58	80,30	5,66	0,21	11,24	228042,00
Pau Brasil	4,44	66,53	21,50	4,63	2,91	199942,02
Itamari	2,45	67,15	3,76	1,01	25,63	198679,95
Itajudo Colônia	1,21	66,36	12,57	16,51	3,36	171201,45
Floresta Azul	7,35	38,28	30,14	22,22	2,00	135133,71
Stª Cruz da Vitória	3,01	66,53	24,49	5,83	0,14	102424,79
Firmino Alves	1,75	65,44	14,45	0,62	17,75	85078,46
Almadina	10,69	51,44	21,72	8,13	8,02	78011,06

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

Nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna, ao observar a Tabela 2, os dados parecem indicar que há certa negligência na arrecadação própria e que há administrações que sequer cobram impostos, como por exemplo o município de Buerarema, que não arrecadou o IPTU da comunidade no período estudado, além das que arrecadam seus tributos sobre valores simbólicos, ou seja, valores defasados, situação que pode ser vista no município de Arataca, que arrecadou R\$ 478,00 no ano de 2009. Nota-se também que os municípios que apresentam dinâmica na sua economia demonstram preocupação em arrecadar o imposto, é o caso da cidade de, que com 61.555 domicílios arrecadou R\$ 2.957.102,97 em 2009.

(continua)

Tabela 2
Relação entre arrecadação do IPTU e o número de domicílios urbanos nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	Domicílio (Unid)	IPTU (R\$)	IPTU/Domicílio (R\$)
Itacaré	3.817	512.016,99	134,14121
Itapé	2.201	150.136,33	68,212781
Ilhéus	47.158	3.053.101,05	64,741954
Belmonte	3.385	184.022,24	54,36403
Itabuna	61.555	2.957.102,97	48,040013

Tabela 2
Relação entre arrecadação do IPTU e o número de domicílios urbanos nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	Domicílio (Unid)	IPTU (R\$)	IPTU/Domicílio (R\$)
Canavieiras	7.696	173.783,95	22,581075
Ipiaú	11.834	183.664,17	15,520041
Gandu	7.529	114.666,07	15,22992
Una	4.407	57.140,24	12,965791
Itapebi	2.359	24.901,41	10,555918
Barro Preto	1.604	14.893,15	9,2850062
Uruçuca	4.827	41.976,84	8,6962585
Camacan	7.102	60.139,45	8,4679597
Nova Ibiá	854	7.139,93	8,3605738
Itagibá	2.620	20.809,59	7,9425916
Coaraci	5.914	43.355,57	7,3310061
Teolândia	1.298	8.876,16	6,8383359
Barra do Rocha	1.051	6.405,42	6,0945956
Itapitanga	1.956	11.391,04	5,8236401
Ibicaraí	5.618	31.055,67	5,5278871
Almadina	1.540	8.339,63	5,4153442
Floresta Azul	2.110	9.937,56	4,7097441
Pau Brasil	2.248	8.868,54	3,9450801
Ibirapitanga	1.723	5.889,91	3,4184039
W. Guimarães	2.110	5.965,19	2,8271043
Itamarí	1.740	4.861,00	2,7936782
StªCruz da Vitória	1.337	3.081,93	2,3051085
Ubaitaba	5.092	6.992,73	1,3732777
Itajudo Colônia	1.732	2.067,04	1,1934411
Firmino Alves	1.281	1.485,00	1,1592506
Mascote	3.226	3.059,09	0,948261
Ibirataia	4.620	4.353,05	0,9422186
Arataca	1.622	478	0,2946979
Buerarema	4.528	0	0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009, 2010).

De acordo com Bordin e Lagemann (1993, p. 42), “os municípios das praias e de turismo são os que mais exploram a tributação sobre a propriedade de imóveis (...)”. Essa realidade é vista nos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna que possuem praias em seus territórios. O município de Ilhéus, por exemplo, foi o que apresentou maior arrecadação do imposto. Ao comparar com os valores do IPTU dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna em 2009, nota-se que Itacaré, Canavieiras e Belmonte, por serem cidades com praias, também obtêm arrecadações mais elevadas que a dos municípios não localizados no litoral.

Na microrregião Ilhéus-Itabuna, o município com menor arrecadação no período foi Almadina, que recolheu em tributos apenas 1% do total das suas receitas. Por sua vez, é importante destacar o município de Itagibá, que apresenta arrecadação de 49,3%, referente a receitas próprias, devido à instalação de uma indústria de mineração.

Surgem como explicação para os baixos níveis de arrecadação as administrações locais que não exploram adequadamente as suas receitas próprias. Isto ocorre basicamente pelo não comprometimento político por parte dos administradores públicos locais, por falta de assistência técnica, tanto em nível de cadastros como de recursos humanos, e principalmente por falta de obrigatoriedade legal em cumprir um mínimo de arrecadação própria (PEREIRA, 2002). Mas há demonstrações de que as administrações municipais que se comprometeram em arrecadar os impostos próprios proporcionaram maior oferta de serviços públicos, não buscaram recursos via sistema financeiro e principalmente, reduziram o grau de dependência em relação aos outros níveis de governo.

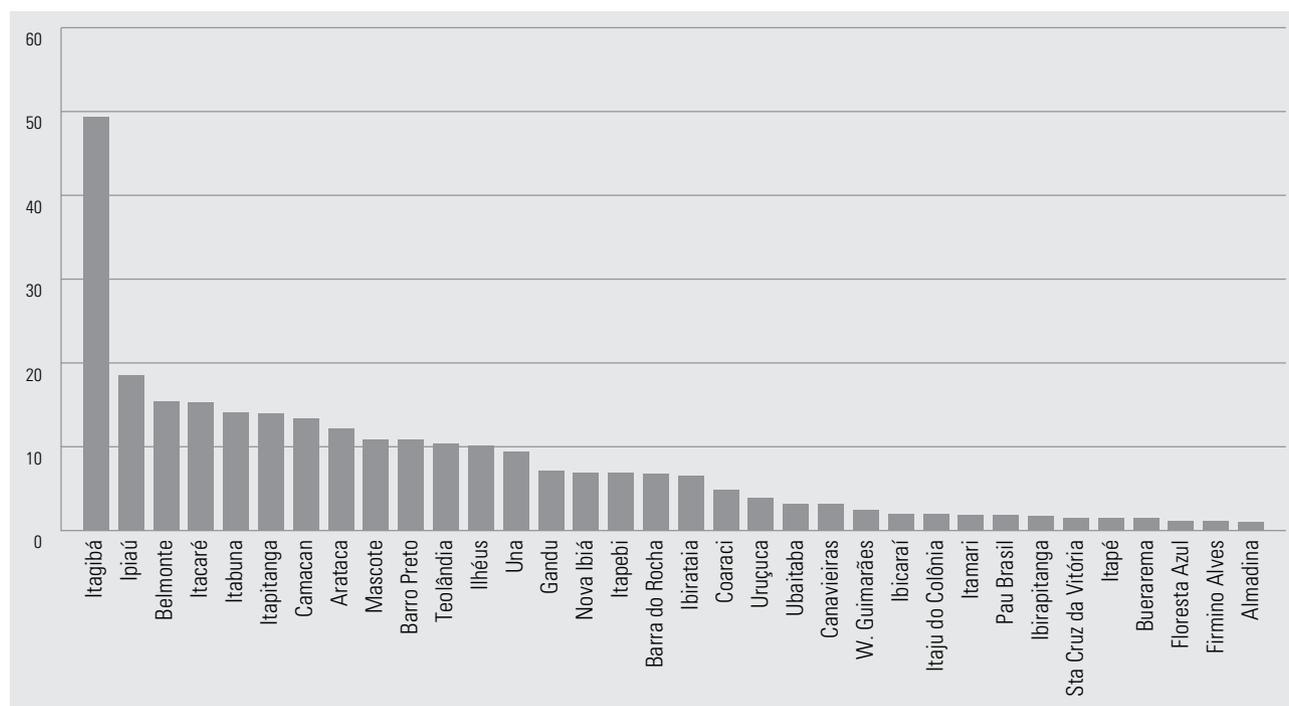


Figura 1
Receitas próprias dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

Receitas de Transferências Intergovernamentais

No ano de 2009 houve maior participação dos impostos da União na composição das receitas orçamentárias dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna. Na Tabela 3 nota-se que o repasse da União para os municípios chegou a ultrapassar 80% das transferências realizadas, demonstrando uma pequena participação do estado nos repasses intergovernamentais para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna. Sendo que as principais transferências foram do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os dois primeiros são direcionados à prestação dos serviços de saúde e educação básica e sua aplicação ocorre por meio de normas bastante rígidas. Já o FPM é distribuído segundo o porte populacional dos municípios e representa a principal fonte de receita daqueles de pequeno porte populacional. Dentre as arrecadações estaduais, o ICMS consiste no principal imposto distribuído aos municípios.

Tabela 3
Transferências da União e do Estado realizados para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna
Bahia – 2009

Cidade	Transferência União	Transferência Estadual	Total
Ilhéus	72,98	27,02	124.832.579,42
Itabuna	60,35	39,65	110.911.813,49
Ipiaú	82,84	17,16	21.561.880,01
Canavieiras	87,41	12,59	21.208.664,98
Camacan	84,42	15,58	20.223.885,20
W. Guimarães	78,20	21,80	18.885.251,67
Gandu	83,51	16,49	17.669.263,84
Una	78,54	21,46	17.384.348,02
Ibicaraí	88,62	11,38	16.865.564,03
Ibirataia	80,63	19,37	16.639.522,51
Belmonte	82,88	17,12	16.367.375,78
Itapebi	56,23	43,77	15.538.610,46
Itacaré	85,93	14,07	14.728.190,75
Uruçuca	87,17	12,83	13.805.241,16
Ubaitaba	85,43	14,57	13.686.928,75
Coaraci	87,25	12,75	13.619.343,90
Buerarema	88,02	11,98	13.050.371,93
Mascote	86,72	13,28	11.770.691,93
Ibirapitanga	88,65	11,35	11.167.894,27
Itagibá	82,57	17,43	10.808.060,47
Teolândia	83,77	16,23	10.362.738,32
Pau Brasil	86,98	13,02	9.644.721,21
Arataca	84,47	15,53	9.335.657,14
Itapé	87,19	12,81	8.894.956,87
Floresta Azul	87,17	12,83	8.803.146,67
Itapitanga	87,33	12,67	8.325.006,65
Itamari	76,66	23,34	7.466.760,81
Barro Preto	82,77	17,23	6.955.691,49
Nova Ibiá	82,74	17,26	6.950.826,41
Itajudo Colônia	82,43	17,57	6.912.469,12
Barra do Rocha	84,18	15,82	6.845.652,81
Almadina	85,91	14,09	6.403.042,64
Stª Cruz da Vitória	87,61	12,39	6.392.374,42
Firmino Alves	85,71	14,29	6.325.654,09

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

Dos impostos da União transferidos para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna, o que obteve maior repasse foi o FPM, devido ao critério utilizado para transferir tal benefício. De acordo com a Constituição, o critério é a distribuição da população, isso significa que todos os municípios recebem independentemente de sua situação econômica.

O Ato Complementar 35/67 da Constituição Federal determina que o FPM seja rateado na seguinte proporção: 10% para os municípios capitais, 84,4% para os municípios não capitais e 3,6% para os municípios não capitais com população superior a 156,216 habitantes (MARTINS, 1992).

Tabela 4
Transferências da União para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	FPM (%)	ITR (%)	Total (R\$)
Ilhéus	99,91	0,09	47.611.440,34
Itabuna	99,97	0,03	47.578.366,10
Ipiaú	99,97	0,03	13.179.750,84
Canavieiras	99,80	0,20	11.734.996,39
Camacan	99,94	0,06	11.717.941,08
Gandu	99,98	0,02	11.714.090,06
Una	99,69	0,31	10.280.545,07
Itacaré	99,79	0,21	10.269.525,34
Ibicaraí	99,95	0,05	10.254.000,68
Ibirataia	99,95	0,05	10.253.772,33
W. Guimarães	99,93	0,07	10.198.516,14
Ubaitaba	99,96	0,04	9.315.006,27
Belmonte	99,41	0,59	8.859.158,32
Uruçuca	99,65	0,35	8.814.291,84
Buerarema	99,96	0,04	8.788.420,95
Coaraci	99,96	0,04	8.788.201,80
Mascote	99,91	0,09	7.647.435,75
Itagibá	99,78	0,22	7.336.917,15
Ibirapitanga	99,98	0,02	7.321.214,83
Itapebi	99,68	0,32	5.875.339,49
Itapitanga	99,82	0,18	5.867.296,27
Itapé	99,88	0,12	5.863.403,14
Arataca	99,91	0,09	5.861.873,47
Pau Brasil	99,91	0,09	5.860.819,89
Floresta Azul	99,91	0,09	5.860.653,39
Teolândia	99,97	0,03	5.857.845,67
Nova Ibiá	99,96	0,04	4.470.752,83
Itaju do Colônia	99,60	0,40	4.409.034,79
Itamari	99,82	0,18	4.400.436,13
Almadina	99,84	0,16	4.399.687,17
Firmino Alves	99,92	0,08	4.398.815,32
Stª Cruz da Vitória	99,88	0,12	4.396.978,31
Barra do Rocha	99,94	0,06	4.394.897,52
Barro Preto	99,95	0,05	4.394.118,93

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

Portanto, isto indica que o FPM está relacionado com o tamanho populacional dos municípios, o que pode ser observado na Figura 3, que apresenta o diagrama de dispersão das transferências versus a população, mostrando uma correlação positiva forte não linear ($R=0,94$) entre essas variáveis.

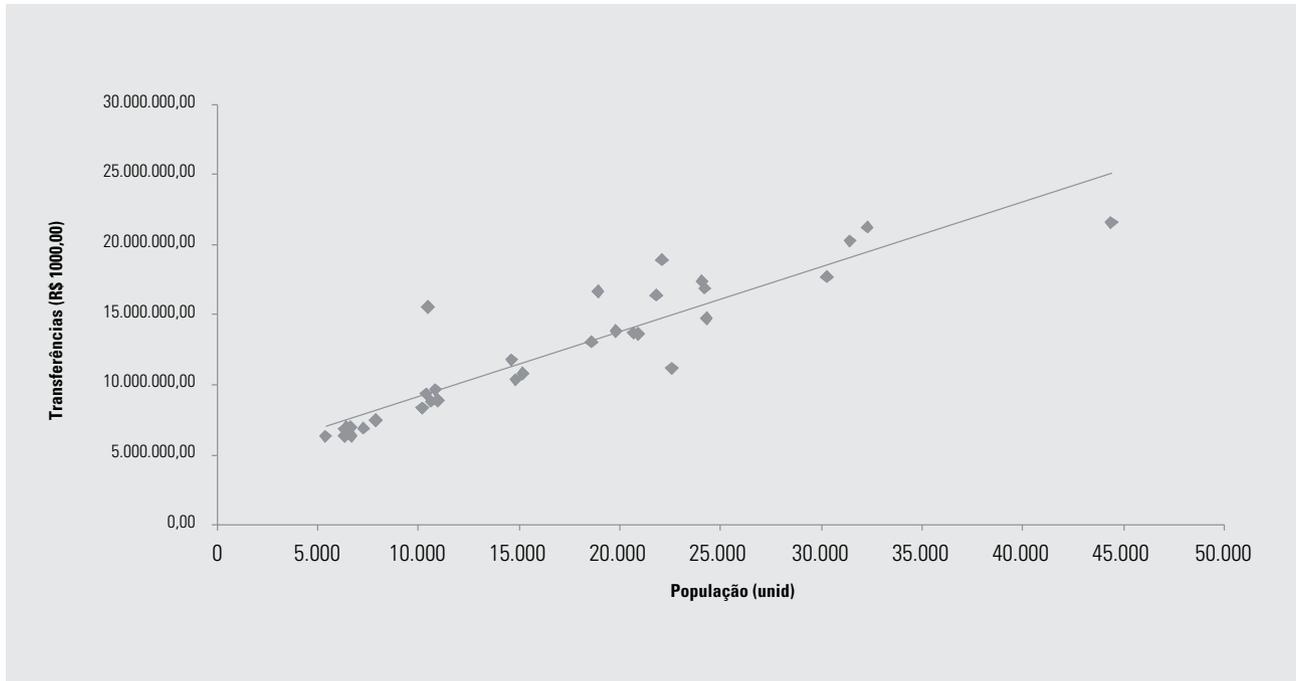


Figura 2
Diagrama de dispersão entre as transferências e a população da microrregião Ilhéus-Itabuna
Bahia – 2009/2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009, 2010).

A correlação entre essas variáveis pode ser explicada pelo modelo estatístico potencial a seguir:

$$Tr = 23,65Pop^{0,64}$$

(7,77) (15,21)

$$R^2 = 0,88$$

Em que,

Tr – representa as transferências intergovernamentais do estado e da União em R\$; e Pop – representa a população dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna em 2010.

Os dados entre parênteses no modelo representam os valores do t de student, indicando que os coeficientes são significativos ao nível de 1% pelo respectivo teste estatístico. O valor do coeficiente de determinação ($R^2 = 0,88$) indica que 88% das variações nas transferências municipais são explicadas pelas variações nas magnitudes populacionais, os 12% restantes das variações são atribuídos a outros fatores que não foram incluídos no modelo.

Sendo assim os municípios de maior renda per capita são menos favorecidos na distribuição do FPM do que aquele de menor renda per capita como observado na Tabela 4. O município de Firmino Alves é o maior beneficiado por apresentar uma população de 5.385 habitantes e tendo como menor beneficiado o município de Itabuna por ter 204.710 habitantes. A justificativa para este procedimento é de que os municípios com maior renda per capita seriam detentores de maior poder econômico e, portanto, maior capacidade de geração de recursos próprios.

Tabela 5
Repasse do FPM da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	FPM (R\$)	População (Unid)	FPM per capita (Unid)
Firmino Alves	3.979.811,24	5.385	739
Barra do Rocha	3.979.811,24	6.336	628
Almadina	3.979.811,24	6.360	626
Barro Preto	3.979.811,24	6.453	617
Nova Ibiá	3.979.811,24	6.648	599
Stª Cruz da Vitória	3.979.811,24	6.673	596
Itajudo Colônia	3.979.811,24	7.278	547
Itapitanga	5.306.414,88	10.207	520
Arataca	5.306.414,81	10.392	511
Itapebi	5.306.414,88	10.495	506
Itamari	3.979.811,24	7.904	504
Floresta Azul	5.306.414,88	10.660	498
Ibirataia	9.286.225,79	18.946	490
Pau Brasil	5.306.414,88	10.853	489
Itapé	5.306.414,88	10.986	483
Mascote	6.633.018,50	14.640	453
Itagibá	6.633.018,50	15.210	436
Buerarema	7.959.622,18	18.605	428
W. Guimarães	9.286.225,79	22.118	420
Uruçuca	7.959.622,18	19.840	401
Una	9.286.225,79	24.106	385
Ubaitaba	7.959.622,18	20.687	385
Ibicaraí	9.286.225,79	24.241	383
Itacaré	9.286.225,79	24.340	382
Coaraci	7.959.622,18	20.964	380
Belmonte	7.959.622,18	21.798	365
Teolândia	5.306.414,88	14.850	357
Gandu	10.612.829,45	30.329	350
Camacan	10.612.829,45	31.472	337
Canavieiras	10.612.829,45	32.331	328
Ibirapitanga	6.633.018,50	22.610	293
Ipiaú	11.939.433,03	44.430	269
Ilhéus	42.900.329,16	184.231	233
Itabuna	42.900.329,16	204.710	210

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

Os impostos das transferências constitucionais do estado que obteve maior repasse em 2009 para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna foi o ICMS, tornando-se, assim, o segundo imposto mais importante em relação às transferências intergovernamentais constitucionais (o mais importante é o FPM) para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna. Porém, diferente do FPM, o imposto do ICMS é distribuído de acordo com as condições econômicas dos municípios, ou seja, tende a beneficiar locais mais dinâmicos e que possuem forte base industrial e grandes centros comerciais urbanos.

Tabela 6
Transferência do Estado para os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	ICMS (%)	IPI (%)	IPVA (%)	Total (R\$)
Itabuna	84,92	1,39	13,68	41.335.013,03
Ilhéus	89,65	1,47	8,88	32.017.149,16
Itapebi	97,40	1,60	1,00	6.614.481,38
W. Guimarães	96,76	1,59	1,64	3.850.529,07
Ipiaú	79,45	1,31	19,24	3.372.753,28
Ibirataia	94,27	1,56	4,17	2.889.941,08
Belmonte	95,19	1,55	3,26	2.852.289,20
Ibirapitanga	96,71	1,60	1,70	2.672.698,08
Gandu	86,44	1,42	12,14	2.665.254,18
Una	95,07	1,56	3,37	2.478.609,38
Canavieiras	91,59	1,51	6,90	2.427.067,32
Camacan	86,78	1,43	11,79	2.392.359,65
Itacaré	91,88	1,51	6,61	1.968.262,58
Ubaítaba	88,47	1,46	10,07	1.922.985,79
Itagibá	95,83	1,58	2,59	1.795.878,22
Uruçuca	93,64	1,54	4,82	1.703.754,49
Ibicaraí	85,64	1,41	12,95	1.664.032,68
Coaraci	91,06	1,49	7,45	1.593.447,54
Teolândia	95,54	1,57	2,89	1.532.010,85
Mascote	94,37	1,55	4,07	1.360.542,48
Arataca	97,00	1,60	1,40	1.347.984,56
Buerarema	91,46	1,51	7,04	1.332.153,46
Itajudo Colônia	96,52	1,59	1,90	1.153.018,57
Nova Ibiá	96,85	1,59	1,56	1.132.154,69
Pau Brasil	93,5	1,54	4,96	1.129.628,63
Floresta Azul	93,61	1,54	4,85	1.055.952,15
Itamari	96,14	1,58	2,28	1.043.724,56
Barra do Rocha	96,55	1,59	1,87	1.008.487,66
Itapé	94,26	1,55	4,19	985.564,75
Itapitanga	95,84	1,58	2,59	972.251,07
Barro Preto	96,43	1,59	1,98	868.237,59
Almadina	96,09	1,58	2,32	861.777,12
Firmino Alves	95,31	1,56	3,13	824.271,70
Stª Cruz da Vitória	95,87	1,58	2,55	769.049,24

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

Receita total

A receita total dos municípios é composta pelas receitas próprias e as transferências intergovernamentais do estado e da União. É através desse total que se pode observar, de forma clara, a dependência dos municípios em relação às transferências.

Para Afonso e Araújo (2001, p. 1), “muitos acreditam que as prefeituras dependem exclusivamente ou basicamente de transferências repassadas das esferas superiores”. Esse fato pode ser comprovado, ao se observar a Tabela 7, já que os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna no ano de 2009 apresentava elevada dependência desse repasse, característica normalmente associada à baixa capacidade de arrecadar recursos próprios através da receita tributária. Dos 35 municípios analisados, 15 não conseguem alcançar o índice de 5% de arrecadação das receitas tributárias.

Nota-se que quanto menor o município, em termos populacional, menor a participação das receitas próprias no total orçamentário e, conseqüentemente, maior a dependência das transferências da União. Tal situação é percebida nos municípios de Almadina e Firmino Alves, que apresentam maior nível de dependência em comparação aos outros municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna, e ambos são territórios pequenos e com menos de dez mil habitantes.

Um dos fatores que agrava a dependência é que a segunda transferência mais importante para os municípios, o ICMS, é pequena devido à ausência de um número significativo de indústrias nos municípios estudados, que ficam com suas finanças fragilizadas sem criar outras formas para a cobrança de tributos, pois o ISS só tem uma arrecadação satisfatória em municípios onde a economia esteja forte. O IPTU apresenta o mesmo problema, pois, dado o baixo número de habitantes, o baixo nível de atividade econômica e a baixa renda do município, a cobrança do IPTU torna-se irrelevante para os cofres municipais.

Porém, percebe-se que o município de Itagibá merece destaque devido aos resultados mostrados nesse período, pois tem 15.210 habitantes e uma área de unidade territorial de 788,829 Km². Aparece como o município que mais se afasta da zona de dependência das transferências intergovernamentais, com 49,3% de receitas próprias arrecadadas. O município de Itagibá alcançou este resultado devido à produção de níquel que fez elevar o imposto do ISS, demonstrando assim a importância desse tipo de investimento para o crescimento da economia nos municípios pequenos.

(continua)

Município	Receita				População
	Própria		Transferências		
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	
Itabuna	18.217.701,94	14,11	110.911.813,49	85,89	204.710
Ilhéus	14.072.985,01	10,13	124.832.579,42	89,87	184.231
Itagibá	10.527.711,09	49,34	10.808.060,47	50,66	15.210
Ipiaú	4.910.811,15	18,55	21.561.880,01	81,45	44.430
Camacan	3.119.083,06	13,36	20.223.885,20	86,64	31.468
Belmonte	2.992.269,07	15,46	16.367.375,78	84,54	21.838
Itacaré	2.669.792,37	15,35	14.728.190,75	84,65	24.340
Una	1.795.093,82	9,36	17.384.348,02	90,64	24.106
Mascote	1.430.987,33	10,84	11.770.691,93	89,16	14.640
Itapitanga	1.357.804,13	14,02	8.325.006,65	85,98	10.207
Gandu	1.357.737,16	7,14	17.669.263,84	92,86	30.329
Arataca	1.299.191,75	12,22	9.335.657,14	87,78	10.403
Teolândia	1.194.430,30	10,33	10.362.738,32	89,67	14.850
Ibirataia	1.160.771,65	6,52	16.639.522,51	93,48	18.946
Itapebi	1.142.376,44	6,85	15.538.610,46	93,15	10.495

Tabela 7
Receita dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna – Bahia – 2009

Município	Receita				População
	Própria		Transferências		
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	
Barro Preto	842.992,28	10,81	6.955.691,49	89,19	6.453
Canavieiras	690.920,83	3,15	21.208.664,98	96,85	32.331
Coaraci	690.920,83	4,83	13.619.343,90	95,17	20.964
Uruçuca	560.091,14	3,90	13.805.241,16	96,10	19.840
Nova Ibiá	519.411,87	6,95	6.950.826,41	93,05	6.648
Barra do Rocha	498.961,46	6,79	6.845.652,81	93,21	6.336
W. Guimarães	474.161,15	2,45	18.885.251,67	97,55	22.118
Ubaitaba	455.621,24	3,22	13.686.928,75	96,78	20.687
Ibicaraí	347.746,23	2,02	16.865.564,03	97,98	24.241
Ibirapitanga	201.915,67	1,78	11.167.894,27	98,22	22.610
Buerarema	191.826,27	1,45	13.050.371,93	98,55	18.622
Pau Brasil	184.878,59	1,88	9.644.721,21	98,12	10.853
Itamari	145.751,29	1,91	7.466.760,81	98,09	7.904
Itajudo Colônia	137.185,09	1,95	6.912.469,12	98,05	7.278
Itapé	133.140,51	1,47	8.894.956,87	98,53	10.986
Floresta Azul	102.405,88	1,15	8.803.146,67	98,85	10.660
Sta Cruz da Vitória	96.303,79	1,48	6.392.374,42	98,52	6.673
Firmino Alves	69.447,07	1,09	6.325.654,09	98,91	5.385
Almadina	65.410,67	1,01	6.403.042,64	98,98	6.360

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste trabalho, a Constituição de 1988 provocou descentralização de recursos, mas não criou formas que tornassem as arrecadações municipais obrigatórias. Nesse sentido, à medida que há crescimento real das transferências aos municípios, estes passam a tributar em menor proporção as receitas próprias, principalmente os municípios de pequeno porte.

Os municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna, através dos dados levantados pelo IBGE, apresentam uma composição de arrecadação bastante dependente de recursos transferidos pelos governos federal e estadual, revelando que as receitas dos municípios se apoiam nas transferências provenientes da União, principalmente do FPM, e do estado, obtendo maior participação no ICMS.

Verificou-se também que nem sempre um município pequeno apresenta maior dependência das transferências intergovernamentais. Situação comprovada ao analisar o município de Itagibá que, em comparação com outros maiores, como Itabuna e Ilhéus, apresentou menos dependência em relação aos repasses da União e do estado.

Teve município da microrregião Ilhéus-Itabuna, que não apresentou registro de arrecadação do imposto de IPTU no período analisado, além de alguns apresentarem valores defasados, ficando na dependência quase que exclusiva dos recursos dos níveis superiores de governo. O IPTU e o ISS são mais arrecadados em municípios que possuem certo

desenvolvimento urbano, visto que esses impostos se relacionam com o porte da economia urbana dos municípios. Observou-se ainda que as cidades que possuem praias detêm participação significativa na arrecadação do IPTU.

No entanto o ISS é um imposto que expressa dificuldade na melhoria de suas arrecadações devido à ausência de investimento na economia na maioria dos municípios da microrregião Ilhéus-Itabuna. Porém o IPTU, apesar do desempenho verificado, acredita-se que este imposto possa existir evolução na sua arrecadação, pra isso será necessário que os municípios passem a cobrar adequadamente os seus tributos. Melhorando suas arrecadações os municípios poderão apresentar maior possibilidade de investimentos, o que conseqüentemente, propicia melhores condições para o crescimento e geração de renda para os municípios.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.
- BARBOSA, F. de H. et al. *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária*. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2013.
- BORDIN, L. C. V. LAGEMANN, E. *A descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 1993. (Caderno Secretaria da Fazenda do governo do Rio Grande do Sul, 9).
- DUARTE, A. J. et al. *Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde*. 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/9/32839/Transferenciasaude.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2013.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. *Finanças públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estados@*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>>. Acesso: 24 mar. 2013.
- _____. *Estados@*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/>. Acesso em: 24 mar. 2013.
- MAGALHÃES, J. C. *Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil*. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em: 15 mar.2013.
- NAZARETH, P. A. C. P. *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso nos municípios do Rio de Janeiro*. 2007. 311 f. Tese (Doutorado)–Universidade Federal do rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_de_doutorado_paula_alexandre.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.
- PERREIRA, J. A. M. *Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Período 1989-1998*. Ijuí, RS: Unijuí, 2002. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_9_pereira.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2013.
- PINHEIRO, T. C. *Índice de vulnerabilidade fiscal municipal: uma proposta metodológica*. Aracaju: FIES; UFS, 2010 Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/141.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2013
- _____, T. C. *fiscal Hierarquia urbana e situação dos municípios brasileiros*. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.revistaaber.com.br/index.php/aber/article/viewFile/70/32>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. *Caminhos de Geografia - Revista on line*, Uberlândia, SP, v. 3, n. 6, p. 1-21, jun. 2002. Disponível em: <http://municipioecunha.net/_files/MunicipioDescentralizacaoDemocratizacaoDoGoverno.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

REZENDE, F. A. *Finanças Públicas*. 2. ed. 5. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, F. *O financiamento das políticas públicas: Problemas atuais*. São Paulo: FUNDAP, 1995. (A Federação em perspectiva: ensaios selecionados).

SOUZA, L. C. G. *A importância das receitas próprias municipais*. Salvador: Observatório de Informações Municipais, 2002. Disponível em: <http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C35838D5-9A50-E7F3-D42AF4210EB0F2E016092009115341.pdf&i=782>. Acesso em: 2 mar. 2013.

DO BRASIL



REPÚBLICA

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico: um cenário para os municípios baianos

Maria Alice Ferreira*
Josiane Souza de Paula**
Emerson Costa dos Santos***

Resumo

Esta pesquisa, com ênfase na população residente no estado da Bahia nos anos recentes, teve como objetivo identificar e analisar o nível de desenvolvimento baiano, procurando destacar os pontos estratégicos para orientação de políticas públicas do estado. Assim, construiu-se um indicador para avaliar, de modo simples e consistente, o desenvolvimento socioeconômico dos municípios baianos. Os resultados indicaram Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Simplificado (IDSES) médio de 37% para a Bahia, sendo que os municípios que apresentaram os melhores índices foram Salvador, Lauro de Freitas, Paulo Afonso e Itabuna, com desempenho relevante nos indicadores de qualidade de vida (rede de esgoto, água encanada e energia elétrica) e nos elevados percentuais para a taxa bruta de frequência à escola, anos de estudo, esperança de vida ao nascer e População Economicamente Ativa (PEA). Verificou-se ainda, pela análise de *clusters*, que grande parte dos municípios do estado da Bahia possui desenvolvimento socioeconômico baixo, o que afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas. Nesse contexto, torna-se necessária a implementação de medidas e políticas efetivas que contribuam para a melhoria das condições de vida da população.

Palavras-chave: Bahia. Desenvolvimento socioeconômico. Análise de *cluster*.

Abstract

This research, with emphasis on the residents in the state of Bahia in recent years, aimed to identify and analyze the level of Bahia development, seeking to highlight the strategic points to guide public policy of the state. Thus, we constructed an indicator to assess, in a simple and consistent manner, the socio-economic development in the municipalities. The results indicated Socioeconomic Development Index Simplified (IDSES) average of 37% to Bahia, and the municipalities that showed the best results were Salvador, Lauro de Freitas, Paulo Afonso and Itabuna with relevant performance indicators of quality of life (sewage, running water and electricity) and in high percentages to the gross rate of schooling, years of schooling, life expectancy at birth and net Economically Active Population (EAP). There was also, by cluster analysis, that most municipalities in the state of Bahia has low socioeconomic development, which directly affects the quality of life. In this context, it becomes imperative to implement effective policies and measures to contribute to the improvement of living conditions of the population.

Keywords: Bahia. Socioeconomic development. Cluster analysis.

* Mestre em Economia e doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). maria_alice16@hotmail.com

** Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e doutoranda em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). josiane_udi@yahoo.com.br

*** Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutorando em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). emersoco@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Um dos meios para se caracterizar um território é através do seu nível de desenvolvimento socioeconômico, isto é, da qualidade de vida de seus habitantes. Este trabalho dará ênfase à população residente no estado da Bahia, tentando analisar, de modo multidimensional, os pontos fortes e as carências do estado.

Nos dados apresentados pelo Censo Demográfico 2000, no Brasil havia uma população de 169.799.170 habitantes, sendo que a Bahia possuía um total de 13.070.250 habitantes, representando aproximadamente 29% da população nacional. Conforme os dados do Censo 2010, a população do país passou para 198.360.943 habitantes, dos quais 7,06% (14.016.906 habitantes) estavam na Bahia.

O estado da Bahia, entre 2000 e 2010, teve a sua população total aumentada, de 13.070.250 habitantes para 14.016.906 habitantes, o que significou um acréscimo de 946.656 pessoas em dez anos. O aumento de 7,24% (ou a taxa média geométrica de crescimento de 0,70% a.a.) na última década foi menor que o da década anterior (1991-2000), que registrou crescimento relativo de 10,13% (ou 1,08% a.a.). A queda no ritmo de crescimento da população da Bahia é uma constante: 26,58% (ou 2,39% a.a.) entre 1960/70; 26,56% (ou 2,38% a.a.) entre 1970/80, e 23,52% (ou 1,94% a.a.) entre 1980/91. Portanto, o crescimento da última década (7,24%) foi 3,7 vezes menor que o da década 1960/70, quando se fortaleceu a integração da Bahia com o Sudeste a partir da implantação dos grandes eixos rodoviários e quando o moderno processo de industrialização teve início com o Centro Industrial de Aratu (SILVA; SILVA, 2011).

O aumento da população baiana entre 2000 e 2010 foi também inferior à taxa média de crescimento anual da população do Nordeste, 11,19% (ou 1,07% a.a.), e do Brasil, 12,34% (ou 1,17% a.a.). Os dados revelam um forte decréscimo da população rural (quase 9% no período) e um acentuado crescimento da população urbana, superior ao da população das cidades. Em ambos os casos, o crescimento foi mais do que o dobro do aumento da população total. A superioridade do crescimento da população urbana, formada pelos habitantes das cidades e das vilas, sobre a população das cidades, expressa um maior dinamismo das vilas que são sedes de distritos municipais (SILVA; SILVA, 2011).

Em termos econômicos, o Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia teve um incremento contínuo, ao atingir R\$ 157,4 bilhões, colocando o estado em terceiro lugar no *ranking* do PIB em 2012. O efeito conjunto do crescimento populacional e do PIB proporcionou um PIB per capita de R\$ 11.232, conforme dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

Observa-se um contexto favorável ao crescimento da base material da sociedade nordestina. Entretanto, não se pode afirmar categoricamente que ocorreram melhorias nas condições de vida da população, pois sabe-se que a expansão econômica não gera desenvolvimento na mesma intensidade. Admite-se, portanto, que a mensuração deste processo seja algo complexo, visto que capta a capacidade de um país gerar riqueza, assim como avalia os acréscimos na qualidade de vida e bem-estar da população.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é identificar e analisar o nível de desenvolvimento da Bahia, procurando destacar os pontos estratégicos para orientação de políticas públicas. Para tanto se elaborou o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Simplificado (IDSES) para o estado e seus municípios. O IDSES é um índice inspirado em indicadores sociais e econômicos, separados por eixos temáticos, tais como: saneamento básico, qualidade de moradia, educação, saúde pública, renda, emprego e desigualdade. Ele varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo), permitindo classificar as unidades de análise em diferentes graus de desenvolvimento.

Além desta introdução, o presente trabalho está dividido em mais quatro seções. Na segunda é apresentada uma revisão da literatura sobre o tema em questão; na terceira é feita a exposição da metodologia utilizada; na quarta, os resultados encontrados são apresentados e discutidos, e, na quinta, são feitas as considerações finais.

REVISÃO DE LITERATURA

Na literatura econômica encontram-se diferentes abordagens de diversos autores que discutem o conceito de desenvolvimento econômico. De tal modo, são nos contextos históricos que deve ser entendida a dinâmica dos conceitos similares atribuídos ao desenvolvimento e que permite, a partir de suas análises, verificar como cada um deles reflete uma corrente de pensamento (SUNKEL; PAZ, 1974).

A diferenciação conceitual entre crescimento e desenvolvimento econômico iniciou-se a partir de Schumpeter, para quem o crescimento econômico seria somente uma característica expansiva, enquanto que o desenvolvimento ocorreria através de empresários inovadores financiados pelo crédito bancário, a partir da criação de novas combinações de forças produtivas (MATOS; ROVELLA, 2010).

Schumpeter buscou entender as oscilações comuns da economia e o destino do modo capitalista de produção. Contudo, diferentemente dos economistas clássicos, ele desconsiderou, na análise dos fatores determinantes do desenvolvimento econômico, variáveis como o crescimento da população, o aumento da produção e o acúmulo de recursos. Nesse ponto, esteve perto de Marx no que se refere à dinâmica do desenvolvimento, ao adotar uma visão mais “ampla” deste processo.

Segundo Schumpeter (1982), o aspecto fundamental do capitalismo está em seu processo evolutivo. O capitalismo é, em sua natureza, uma forma de transformação econômica, o que significa que seu desenvolvimento origina-se de fatores internos ao próprio sistema econômico. Para este autor, o desenvolvimento econômico não é

[...] o mero crescimento da economia, demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza. Por isso não suscita nenhum fenômeno qualitativamente novo, mas apenas processos de adaptação da mesma espécie que as mudanças nos dados naturais. Como desejamos dirigir nossa atenção para outros fenômenos, consideraremos tais incrementos como mudanças dos dados (SCHUMPETER, 1982, p. 74).

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que ocorre nos países que desempenham sua revolução capitalista. Cabe destacar que este conceito sofreu diversas alterações ao longo da história, sendo que os debates foram acirrados no período pós-guerra, na elaboração de projetos de reconstrução da Europa. Isto porque, dado o contexto social em que alguns países se encontravam, buscavam-se soluções para libertá-los de problemas como miséria, desemprego, desigualdades políticas, sociais e econômicas.

Deste modo, Furtado (1980) ressalta que:

A reflexão sobre o desenvolvimento, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, teve como causa principal a tomada de consciência do atraso econômico em que vive a grande maioria da humanidade. Indicadores mais específicos, tais como a mortalidade infantil, a incidência de enfermidades contagiosas, o grau de alfabetização e outros logo foram lembrados, o que contribuiu para amalgamar as idéias de desenvolvimento, bem-estar social, modernização, enfim tudo o que sugeria acesso às formas de vida criadas pela civilização industrial. (FURTADO, 1980, p. 20).

Portanto, conforme Furtado (1980), as ideias iniciais acerca do desenvolvimento econômico, que levavam em conta o aumento do fluxo de bens e serviços num nível superior à expansão demográfica, foram sendo trocadas por outras concepções que consideravam as transformações do conjunto da sociedade fazendo-se referência a um conjunto de valores. Deste modo, o empresário schumpeteriano foi sendo trocado por uma aspiração política a serviço da reconstrução social.

Assim sendo, Furtado (1983) apud Matos e Rovella (2010, p. 5) distingue os conceitos de crescimento e desenvolvimento da seguinte forma:

O conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão

do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente [...] O conceito de crescimento deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico. Esse crescimento não implica, necessariamente, modificações nas funções de produção, isto é, na forma em que se combinam os fatores no setor produtivo em questão.

Deste modo, pode-se dizer que o crescimento econômico não atue necessariamente no sentido de assegurar o desenvolvimento, isto é, pode existir aumento da geração de riqueza sem que se tenham sua distribuição e consequente melhoria na qualidade de vida da sociedade.

Por sua vez, Ignacy Sachs (2008, p.13) ressalta que:

No contexto em que surgiu, a idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural.

Nessa visão os fins do desenvolvimento estão além da mera reprodução da riqueza material. O crescimento é uma condição indispensável, porém de maneira alguma, é satisfatório para se alcançar o objetivo de se obter uma vida digna a todos.

Noutra perspectiva, Sen (2000) considera que as fontes fundamentais de privação de liberdade (pobreza econômica, carência de serviços públicos e assistência social, falta de liberdades políticas e civis e o precário desenvolvimento da vida social, política e econômica da comunidade) devem ser removidas para que seja possível se desfrutar de um processo de desenvolvimento. A intenção do desenvolvimento está além do aumento da riqueza, a sua concepção está relacionada à ideia de uma sociedade mais justa, na qual as diferenças econômicas e sociais sejam reduzidas (PAULANI; BRAGA, 2005).

O desenvolvimento econômico, portanto, comporta a melhoria das condições de vida da maior parte da população ignorada pelo processo de acumulação de capital, atentando para alguns aspectos sociais inerentes, como: distribuição e aumento real de renda, criação de empregos formais, diminuição de desigualdades sociais, melhoria da qualidade de vida das pessoas, acesso à educação, à saúde, à moradia decente, a serviços públicos e à participação política. Portanto, não envolve apenas a análise quantitativa dos indicadores que avaliam o crescimento do produto nacional. A concepção de desenvolvimento econômico deve incluir variáveis que representem a melhoria das condições de vida da população.

METODOLOGIA

Fonte de dados

Foram prospectadas diversas fontes de dados, sendo selecionado para utilização o banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir deste banco de dados, foi escolhido um conjunto amplo de variáveis, medindo fatores como: saneamento básico, qualidade da moradia, educação, saúde pública, renda, emprego e desigualdade social. Estas variáveis foram escolhidas por representarem, de forma mais completa, o desempenho das políticas públicas em cada área investigada.

Foram utilizados nesta pesquisa dados referentes ao estado da Bahia, localizado na Região Nordeste do Brasil, composto por um total de 417 municípios no ano de 2010, com diferenciados níveis de desenvolvimento econômico e social. Do Censo Demográfico 2010 foram extraídas as seguintes variáveis, conforme o Quadro 1:

Variável	Descrição
X ₁	Pessoas que vivem em domicílios com serviço de coleta de lixo
X ₂	Pessoas que vivem em domicílios com água encanada
X ₃	Pessoas que vivem em domicílios com rede geral de esgoto ou pluvial
X ₄	Pessoas que vivem em domicílios com iluminação elétrica
X ₅	Anos de estudo
X ₆	Frequência à escola
X ₇	Esperança de vida ao nascer
X ₈	Mortalidade infantil
X ₉	Renda per capita
X ₁₀	Participação do setor industrial no PIB municipal
X ₁₁	Renda proveniente do trabalho
X ₁₂	População economicamente ativa
X ₁₃	Índice de Gini

Quadro 1
Variáveis utilizadas e descrição

Fonte: Elaboração própria.

Construindo o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Simplificado (IDSES) para o Estado da Bahia

O IDSES é utilizado como medida da proporção de desenvolvimento da área de determinado estado ou município. Geralmente, os indicadores são formulados com o objetivo de balizar e avaliar políticas econômicas. Sua construção foi feita em duas etapas. Na primeira, foi desenvolvido o Índice Parcial de Desenvolvimento Socioeconômico Simplificado (IPDSES) e, na segunda, com base no IPDSE, foram estimados os pesos atribuídos a cada uma das variáveis que entraram na composição do IDSES.

Os fatores estimados pela técnica devem explicar parte significativa da variância do conjunto das variáveis originais, sendo que o primeiro fator contém o maior percentual de explicação da variância total, o segundo fator tem o segundo maior percentual e, assim, sucessivamente. A propriedade de ortogonalidade dos escores fatoriais estimados foi utilizada para a elaboração do índice parcial. Entretanto, deve-se observar que a ortogonalidade, associada à matriz de fatores, não implica necessariamente na ortogonalidade dos escores fatoriais, devendo-se testar se os escores fatoriais são ortogonais por meio da matriz de variância e covariância entre estes escores (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

O IPDSES pode ser estimado por meio da expressão abaixo:

$$IPDSES_i = \left(\sum_{j=1}^n F_{ij}^2 \right)^{\frac{1}{2}}, \text{ com } j = 1, 2, \dots, p \quad (2)$$

Em que $IPDSES_i$ é o Índice Parcial de Desenvolvimento Socioeconômico associado ao i -ésimo município da Bahia e F_{ij} são as variáveis utilizados na análise, citadas anteriormente.

O índice parcial fornece apenas um *ranking* dos municípios no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico, não servindo, portanto, para estimar o percentual de desenvolvimento de cada um dos municípios. Para isso, é construído o IDSES. Esse índice é construído a partir da incorporação de pesos a cada uma das variáveis utilizadas na composição do IPDSES (expressão 1). Esses pesos foram obtidos através da análise de regressão pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), em que o IPDSES é variável dependente e os indicadores apresentados na Tabela 1 são variáveis explicativas. As expressões (2) e (3) a seguir mostram como são calculados os pesos e como é feito o IPDSES.

$$IPDSES_i = \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10} + \beta_{11} X_{11} + \beta_{12} X_{12} + \beta_{13} X_{13} \quad (2)$$

$$IDSES_i = \left(\sum_{i=1}^n P_j X_i \right) \quad (3)$$

Em que os pesos P_j são os parâmetros estimados pela expressão (3) com somatório igual a 1; e X_i são as variáveis utilizadas para a construção do IPDSES.

Análise de Cluster

Com o objetivo de classificar os diversos municípios quanto ao seu desenvolvimento socioeconômico, foi empregada a técnica de análise de agrupamentos ou de *clusters*. De acordo com Fernau e Samson (1990), a análise de agrupamento compõe-se de um conjunto de técnicas estatísticas pelas quais se busca reunir os vários indivíduos em grupos, tipos ou classes, adotando, como informações para a classificação, as medidas de um conjunto de variáveis, características ou atributos de cada um. Os elementos de um mesmo grupo devem ser os mais semelhantes entre si, enquanto a diferença entre os grupos, a maior possível. A distância entre pontos é usualmente determinada pela distância euclidiana ou pelo coeficiente de correlação, podendo variar de 0 (variáveis idênticas) a $+\infty$ (variáveis sem relação) (GONG; RICHMAN, 1995).

A análise de agrupamento envolve algumas decisões subjetivas, como: qual a técnica que se constitui a mais conveniente, conforme as circunstâncias; quais as distâncias a serem consideradas; qual o número ótimo de agrupamentos etc. (FERNAU; SAMSON, 1990; POLLAK; CORBETT, 1993). Entretanto, como o número de observações neste trabalho é bastante elevado, optou-se pelo método de classificação não hierárquico, utilizando o procedimento das *k*-médias para o agrupamento dos *clusters* (SOARES et al., 1999).

Optou-se por classificar os municípios baianos em cinco *clusters*, em que para cada um $\phi(j) = \{i: 1 < i < nj\}$ com $j = 1, 2, 3, 4, 5$. Em que $\phi(j)$ é definido como o *cluster* do agrupamento j e $\delta_i(j)$ é a coordenada i do *cluster* j .

Assim, a média das coordenadas dos elementos do *cluster* $\phi(j)$ é denominada de $\delta(j)$ e a soma dos quadrados dos resíduos dentro do j -ésimo grupo é dada pela expressão (4).

$$SQR_j = \sum d^2, 1 < i < nj \quad (4)$$

Em que d^2 representa o quadrado da distância euclidiana do elemento i do *cluster* médio j . Observa-se que quanto menor for esse valor, mais homogêneos serão os elementos dentro de cada *cluster* e melhor será o agrupamento.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Simplificado (IDSES) para a Bahia

Tendo em vista o objetivo de construir um índice de mensuração do nível de desenvolvimento dos municípios do estado da Bahia, levando-se em consideração as condições que representam de forma mais completa o desempenho das políticas públicas em cada área investigada, o presente trabalho elaborou o IDSES para cada município baiano.

Os testes indicaram que a amostra apresentou-se adequada a análise fatorial¹. Esta análise foi realizada pelo método de componentes principais, apresentando dois fatores com raízes características maiores que um, conforme

¹ Foi feito o teste de esfericidade de Bartlett e teste de Kaiser-Meyer-Olkin. O teste de Bartlett atingiu valor igual a 2013,33, significativo a 1% de probabilidade, o que permite rejeitar a hipótese nula de que a matriz de correlação é uma matriz identidade, isto é, não existe correlação entre as variáveis. Para o teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), o valor obtido foi

podem ser observadas na Tabela 1. Estes resultados mostram que os Fatores 1, 2, 3 e 4 contribuem com 62,26% para explicar a variância total dos indicadores utilizados. Optou-se pela rotação ortogonal dos dados através do método *Varimax* para melhor interpretação dos dados.

Tabela 1
Autovalores da matriz de correlação e variância explicada por cada um dos fatores na construção do IDSES Bahia – 2013

Fator	Autovalores	Diferença	Variância Explicada pelo Fator (%)	Variância Acumulada (%)
1	4,16386	2,37619	32,03	32,03
2	1,78767	0,66040	13,75	45,78
3	1,12728	0,02077	8,67	54,45
4	1,01456	0,10281	7,64	62,26

Fonte: Elaboração própria.

Por meio da Tabela 2, podem-se verificar quais fatores estão relacionados a quais variáveis ao exibir as cargas fatoriais e comunalidades. O Fator 1 está fortemente correlacionado com as variáveis pessoas que moram em domicílios particulares permanentes com serviço de coleta de lixo; pessoas que moram em domicílios particulares permanentes com serviço de coleta de esgoto; pessoas que moram em domicílios particulares permanentes com iluminação elétrica; anos de estudo; renda per capita; renda proveniente do trabalho, e Índice de Gini. O Fator 2 está fortemente correlacionado com a esperança de vida ao nascer e a mortalidade infantil. O Fator 3 está fortemente correlacionado com as variáveis frequência à escola e População Economicamente Ativa (PEA). Já o Fator 4 refere-se às variáveis pessoas que moram em domicílios particulares permanentes com água encanada e participação do setor industrial no PIB municipal.

Tabela 2
Cargas fatoriais e comunalidades das variáveis que formam o IDSES – Bahia – 2013

Variável	Cargas Fatoriais				Comunalidades
	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	
Domicílios com coleta de lixo	0,8236	0,2729	-0,0435	-0,0035	0,2454
Domicílios com água encanada	0,1642	0,1158	0,0120	0,6456	0,5427
Domicílios com rede geral de esgoto ou pluvial	0,6916	0,1265	-0,2079	0,0134	0,4623
Domicílios com iluminação elétrica	0,5715	0,0662	-0,1516	-0,0788	0,6398
Anos de estudo	0,8537	0,0078	0,2132	0,0064	0,2257
Frequência à escola	0,3537	-0,0829	0,6101	-0,0906	0,4877
Esperança de vida ao nascer	0,3378	-0,8713	-0,0603	0,0318	0,1221
Mortalidade infantil	-0,3225	0,8810	0,0734	-0,0059	0,1144
Renda per capita	0,7918	-0,0432	0,0472	-0,1380	0,3499
PIB industrial	0,2004	0,0222	0,1177	0,7232	0,4225
Renda proveniente do trabalho	0,5485	0,3506	-0,1853	-0,1764	0,5108
PEA	0,0157	0,0655	0,7589	-0,0938	0,4107
Índice de Gini	0,7833	0,0873	-0,0775	0,0117	0,3726

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se dizer, então, que o Fator 1 sintetiza as variáveis que captam a infraestrutura dos domicílios e a qualidade de moradia, principalmente em relação às condições de saneamento (como coleta de esgoto e tratamento dado ao lixo). Essas variáveis estão fortemente relacionadas às condições de moradia, ou seja, quanto melhor for a infraestrutura dos domicílios, melhor a qualidade de vida das pessoas. Este fator sintetiza ainda as variáveis que captam os níveis de educação, saúde pública, renda e desigualdade social.

0,7722 indicando que a amostra é adequada à realização da análise fatorial.

O Fator 2 resume as variáveis relacionadas à qualidade da saúde pública. Quanto menor o índice de mortalidade infantil, melhor o impacto positivo das políticas voltadas para a saúde pública. O Fator 3 sintetiza as variáveis ligadas ao emprego. Quanto maior o número de pessoas empregadas, maior será o desenvolvimento socioeconômico da região e melhores condições de vida terão os indivíduos que estão empregados. O Fator 4 resume as variáveis relacionadas a infraestrutura e produção.

Após a obtenção dos fatores e cargas fatoriais, foram estimados os escores fatoriais e calculado o IDSES.

Para a Bahia, este índice mostra um valor médio de 0,37, o que significa que, em média, apenas 37% das condições de desenvolvimento socioeconômico ideais foram alcançadas pelos municípios baianos. Esta média está aquém do esperado e reflete, dentre outros fatores, que estes municípios ainda enfrentam condições socioeconômicas bastante desfavoráveis. Ademais, observa-se (Figura 1) que 328 municípios baianos, 80% do total, apresentaram IDSES igual ou inferior a 0,49, considerado baixo. Isto significa que a maioria dos municípios do estado da Bahia está situada em um patamar de baixo desenvolvimento socioeconômico, e tal resultado pode ser explicado pela baixa qualidade de vida, principalmente de saneamento básico, educação e renda.

Deve-se destacar que os municípios com piores condições socioeconômicas são, respectivamente, Quijingue, Nordestina, Ibiquera, Itapicuru, Crisópolis, Nova Itarana, Santa Brígida, Itiúba, Sítio do Quinto e Ouroândia. Estes apresentam, em média, baixo percentual para as variáveis que representam a qualidade de vida, renda, saúde pública e emprego.

Os quatro melhores municípios baianos ranqueados no IDSES foram: Salvador, Lauro de Freitas, Paulo Afonso e Itabuna, que apresentaram desempenho relevante nos indicadores de qualidade de vida, tais como elevados percentuais de domicílios com água encanada, coleta de lixo, rede de esgoto e energia elétrica. Além de elevados percentuais para a taxa bruta de frequência à escola, anos de estudo, esperança de vida ao nascer e alto índice de PEA.

Salvador é a capital do estado da Bahia e foi a primeira capital do Brasil. A cidade é notável, no Brasil, pela sua gastronomia, música e arquitetura, e sua área metropolitana é a mais rica no Nordeste do Brasil. Situada na microrregião homônima, Salvador possui mais de 2,7 milhões de habitantes, sendo o município mais populoso do Nordeste, o terceiro mais populoso do Brasil e o oitavo mais populoso da América Latina. Centro econômico do estado, é também porto exportador, centro industrial, administrativo e turístico. Ademais, é sede de importantes empresas regionais, nacionais e internacionais. Foi em Salvador que surgiu a Odebrecht, em 2008, o maior conglomerado de empresas do ramo da construção civil e petroquímica da América Latina. Como no resto do Brasil – e principalmente do Nordeste –, há uma grande desigualdade em diversos aspectos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é levemente maior que o do Brasil, mas pode se reduzir a níveis da África ou se elevar a níveis da Europa, dependendo do bairro ou região da cidade considerada. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH-M do Itaigara é 0,971, fazendo do bairro um dos detentores do melhor IDH-M do Brasil. Caminho das Árvores, Iguatemi, Pituba e Loteamento Aquáriu-Santiago de Compostela possuem 0,968, enquanto Avenida Paulo VI e Parque Nossa Senhora da Luz possuem 0,965, fazendo destes citados bairros iguais ou maiores que os da Noruega, líder mundial há seis anos no indicador de desenvolvimento. Apesar de ter alcançado o melhor resultado de IDSES no estado, a cidade de Salvador enfrenta a dualidade riqueza versus pobreza, facilmente identificada, dada a dinâmica de espacialização da renda neste centro urbano (QUEIROZ, 2005).

Lauro de Freitas é um município da Região Metropolitana de Salvador (RMS), no Litoral Norte do estado da Bahia. Segundo o IBGE, em 2012 sua população era estimada em 171.042 habitantes, espalhados em quase 60 km², resultando em aproximadamente 2.800 habitantes por km². O município é dono do segundo PIB que mais cresce no país e é considerado também o quarto município que mais gerou empregos no ano de 2009. Um dos mais industrializados da Bahia e possui uma fábrica da Lennox, ocupando a 3ª posição entre os mais industrializados, detendo um grande polo de “indústrias limpas”. Pode-se pensar Lauro de Freitas como produto e como cidade produtora de movimentos inseridos no desenvolvimento das relações capitalistas de produção, não se esquecendo que é resultado também

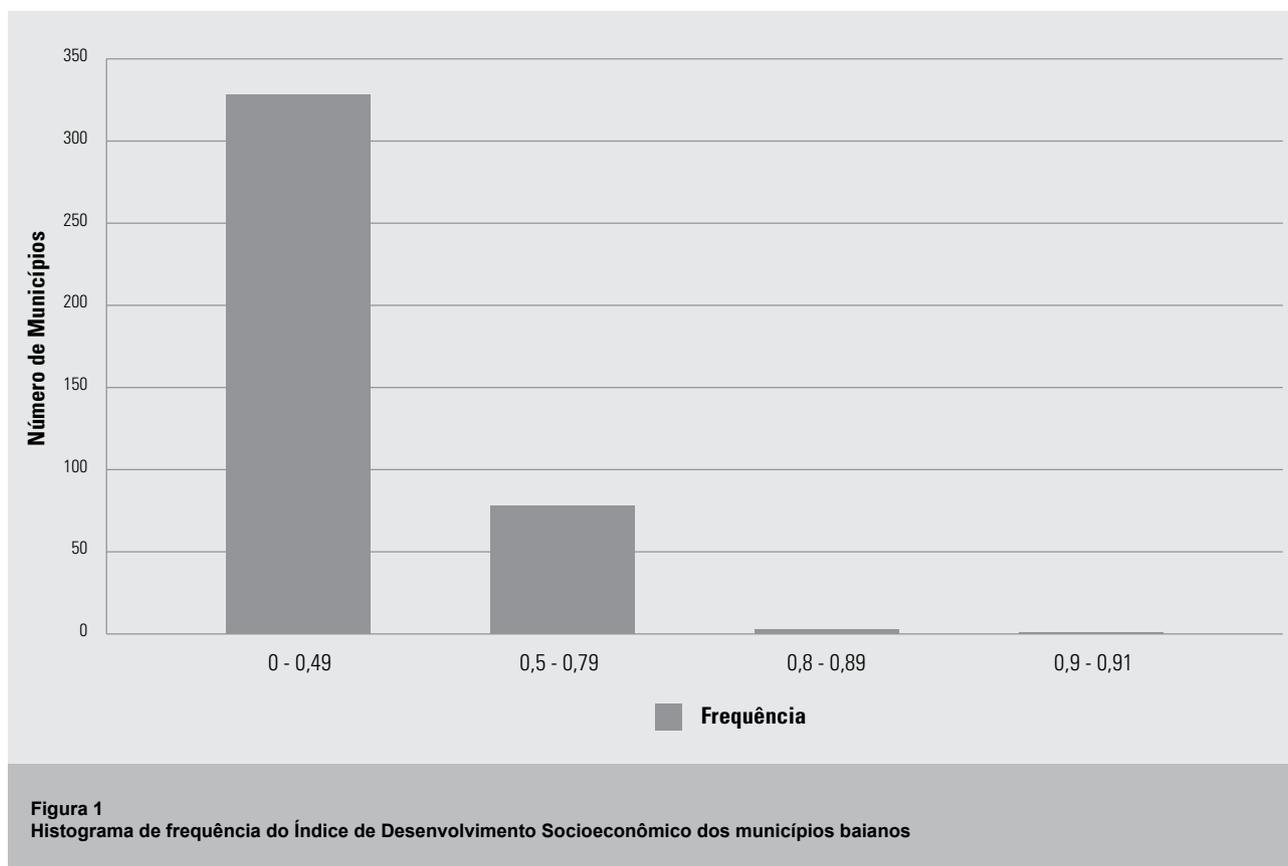
da condução de um amplo processo social, que precisa absorver também aqueles que estão na periferia do sistema, através de ações sociais eficazes que os transfiram da sua condição periférica. Assim, a cidade se desenvolve viabilizando a reprodução do capital, considerando-se os processos de ampliação dos seus papéis de cidade na divisão territorial do trabalho. Quanto mais a cidade recebe investimentos privados que ampliem seus recursos diretos e indiretos, e quanto mais detém gestores públicos responsáveis para a administração de seu capital financeiro e social, mais poderá se consolidar, ao longo do tempo, como uma cidade que caminha para proporcionar qualidade de vida e esperança futura a seus moradores. Verifica-se, assim, Lauro de Freitas dividido em duas cidades: uma eleita pelo capital imobiliário e, por isso, possuidora de razoável infraestrutura pública; e outra marginalizada pelo capital, recebendo dos órgãos gestores o suficiente para não deixar de existir; uma com boa estrutura comercial, com inúmeros *shoppings*, centros de compras; outra onde a informalidade toma forma através das pequenas barracas e do comércio de produtos básicos (CARIGÉ, 2007).

Paulo Afonso pertencia ao município baiano de Glória e foi emancipado em 28 de julho de 1958. Sua área é de 1.574 km² e sua população é de 110.193 habitantes (2012). Sua densidade demográfica é de 70,02 h/km². Atualmente, o local está ilhado pelo Rio São Francisco e por muitas comportas, construídas pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), o que torna o lugar conhecido como uma “ilha construída pelo homem”. A cidade de Paulo Afonso é uma das cidades baianas com um dos maiores PIB. Só o do setor industrial passa de 1,49 bilhão, segundo dados do Censo Demográfico 2010, isso devido ao gigantesco parque hidroelétrico que se estende por todo o seu território e cidades circunvizinhas. Sua região é destaque no desenvolvimento da piscicultura, principalmente na criação de tilápias, e hoje atrai indústrias de ração para piscicultura e outras finalidades. Paulo Afonso possui uma boa infraestrutura urbana, com rede de energia elétrica, abastecimento de água e coleta de lixo distribuídos por toda a cidade. No entanto, a rede de esgotos sanitários ainda é um desafio, uma vez que está instalada de forma parcial pela cidade, que apresenta uma eficiente drenagem pluvial, principalmente no centro. Em relação à pavimentação, a maioria das ruas encontra-se asfaltada e calçada. A segurança pública também é realizada de forma eficiente (SILVA; SANTOS, 2011).

Itabuna é um município da Bahia que possui área total de 443,198 km². Em conjunto com a cidade vizinha, Ilhéus, forma uma aglomeração urbana, conforme o Censo Demográfico 2010. Segundo levantamento realizado pela PNUD, Itabuna apresenta o terceiro melhor IDH do estado da Bahia. É um centro regional de comércio, indústria e de serviços e sua importância econômica cresceu no Brasil durante a época áurea do cultivo de cacau, que, por ser compatível com o solo da região, levou-a ao segundo lugar em produção no país, exportando para os Estados Unidos e a Europa. Em relação à educação, Itabuna destaca-se, principalmente, como polo universitário regional, possuindo alguns dos melhores centros educacionais da Bahia. A cidade é o polo regional de comércio, com mais de dez mil empresas, com serviços de saúde, hospitais e clínicas só equiparados aos de Salvador, e também é a cidade com melhor infraestrutura (ITABUNA, 2013).

Quanto à distribuição do IDSES, conforme pode ser observado no histograma ilustrado na Figura 1, ocorrem maiores concentrações nos valores até 0,49, respondendo por aproximadamente 80% do total. Constata-se que 19% dos municípios possuem IDSES entre 0,50 e 0,79, e 0,73% deles possuem valores entre 0,80 e 0,89. Verifica-se também que apenas 0,24% dos municípios possuem valores para o IDSES entre 0,90 e 1. Aproximadamente, 80% apresentam baixo desenvolvimento socioeconômico, resultado que evidencia a má qualidade de vida dos municípios baianos.

Constata-se, portanto, que o tema desenvolvimento socioeconômico é bastante complexo, bem como seus padrões e seus indicadores, pois neles estão contidos fatores subjetivos, que levam em conta a percepção que o indivíduo tem em relação ao seu ambiente e ao seu próprio modo de vida. Além disso, existem os fatores objetivos: econômicos, sociais, culturais e políticos, que se manifestam distintamente no espaço, possibilitando interpretá-lo de várias maneiras. Conforme Machado (1997), os padrões de desenvolvimento variam entre cidades de diferentes países ou do mesmo país, assim como entre áreas de uma mesma cidade. Isso ocorre porque a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico dependem de processos nacionais e de políticas adotadas em todas as esferas: federal, estadual, municipal, pública ou privada.



Fonte: Elaboração própria.

Clusters socioeconômicos para o estado da Bahia

O número de *clusters* foi definido de forma a agrupar os municípios que apresentassem alto grau de homogeneidade intragrupo e de heterogeneidade intergrupo, classificados conforme o quadro abaixo:

Cluster	Intervalo
1	$0 \leq IDSE \leq 0,49$
2	$0,50 \leq IDSE \leq 0,79$
3	$0,80 \leq IDSE \leq 0,89$
4	$0,90 \leq IDSE \leq 1$

Quadro 2
Classificação do cluster

Fonte: Elaboração própria.

Com base em uma visão sistêmica, procedeu-se à análise de *clusters*, verificando a similaridade das características de condição socioeconômica dos municípios baianos, conforme Tabela 3.

Tabela 3
Clusters socioeconômicos: macrorregiões, microrregiões e municípios – Bahia – 2013

Mesorregião	Micro	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
		Municípios			
Extremo Oeste Baiano	03	17	04	-	-
Vale São-Franciscano da Bahia	04	25	06	01	-
Centro-Sul Baiano	08	88	27	-	-
Sul Baiano	03	51	15	01	-
Centro-Norte Baiano	05	74	05	-	-
Nordeste Baiano	06	57	01	-	-
Metropolitana de Salvador	03	16	19	01	01
Total	32	328	77	03	01

Fonte: Elaboração própria.

Os municípios podem ser classificados em quatro grupos: o de baixíssimo desenvolvimento (IDSES de até 0,49), o de baixo desenvolvimento (IDSES superior a 0,50 e inferior a 0,79), o de desenvolvimento mediano (IDSES entre 0,80 e 0,89) e o de elevado desenvolvimento (IDSES superior a 0,90 e inferior a 1,00). Pode-se observar, por meio da Tabela 4, que o *cluster 1* envolveu a maioria dos municípios, ao todo 328 cidades, todas as microrregiões e mesorregiões. A principal característica desse agrupamento é o baixíssimo nível do IDSES (o mais baixo de todos os agrupamentos), que ficou em torno de 0,31. O segundo *cluster* envolveu 77 municípios, todas as microrregiões e mesorregiões. Em relação ao IDSES, apresentou valores menores que 0,79, representando um baixo desenvolvimento por parte dos municípios baianos.

O *cluster 3* possui três municípios que pertencem às mesorregiões do Vale São-Franciscano da Bahia, Sul Baiano e Metropolitana de Salvador. É interessante notar que os valores para o IDSES ficaram acima de 0,80, o que sugere desenvolvimento mediano desses municípios.

O *cluster 4* apresentou os valores mais altos para o IDSES, o que demonstra elevado desenvolvimento no agrupamento. Este *cluster* se destacou entre os melhores resultados, entretanto, apenas um município, pertencente à mesorregião Metropolitana de Salvador, atingiu índice tão elevado de desenvolvimento.

Assim, constata-se que a maioria dos municípios da Bahia (80%) agrupa-se no *cluster 1*, indicando que o nível de desenvolvimento é baixíssimo e encontra-se até 0,49. Apenas 19% dos municípios baianos pertencem ao *cluster 2*, ou seja, possuem nível de desenvolvimento baixo, entre 0,50 e 0,79. Observa-se ainda que 0,73% dos municípios estão no *cluster 3*, com níveis de desenvolvimento mediano que variam de 0,80 a 0,89, e 0,24% está no *cluster 4*, com níveis elevados de desenvolvimento. Com base nos resultados supracitados, verifica-se que há pouca preocupação com o nível do bem-estar na maior parte dos municípios baianos. Na Figura 2, podem-se visualizar os resultados encontrados.

O mapa do IDSES confirma o que já fora exposto anteriormente. A maior parte dos municípios do estado da Bahia apresenta IDSE baixíssimo, o que sugere, portanto, que o crescimento econômico não vem sendo acompanhado por um aprofundamento do desenvolvimento para a sociedade como um todo.

Dadas as dimensões territoriais do país, marcado por diversos processos que conduziram à concentração regional da produção e da renda e intensificaram as desigualdades regionais, formando um padrão macrorregional que diferenciou acentuadamente as regiões Norte, Nordeste e, em certa medida, Centro-Oeste das regiões Sul e Sudeste, um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país pauta-se na redução dessas desigualdades. Segundo Santos, Gualda e Campos (2011), é importante destacar o caráter da regionalização do espaço que possibilita a estruturação de propostas estratégicas com base no conhecimento da realidade regional, sem perder a compreensão

e a capacidade de intervenção na escala macrorregional. A superação das desigualdades regionais é uma questão central a ser enfrentada pelo Brasil. Logo, as prioridades devem sugerir instrumentos de intervenção e reestruturação do planejamento dos estados com vistas a responder eficientemente aos desafios para a consolidação de um país solidário e coeso.

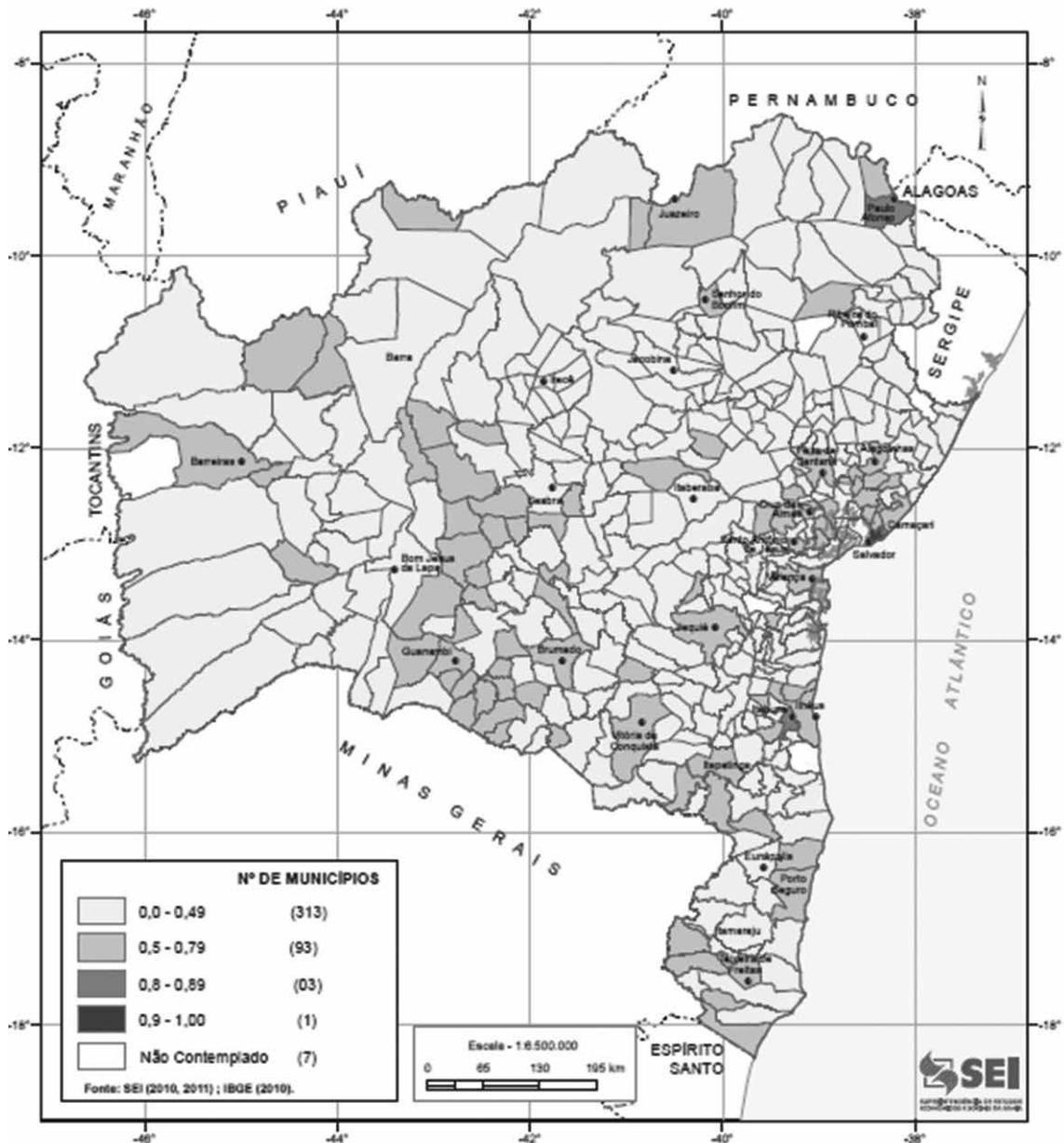


Figura 2
Mapa do IDSES dos municípios – Bahia – 2013

Fonte: Resultados da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há muito tempo, o processo de crescimento econômico tem gerado elevadas desigualdades sociais. Diante disso, o pensamento de como lidar com a heterogeneidade estrutural existente tanto na esfera econômica quanto na esfera social das regiões é algo bastante desafiador. A questão da mensuração do desenvolvimento é, na literatura especializada, figurada por diversos indicadores.

O presente trabalho teve como motivação pesquisas anteriores que apresentaram a necessidade de desenvolver indicadores que conseguissem captar as condições e as reais necessidades da sociedade. A desagregação em nível municipal leva a uma melhor compreensão da realidade da população, para que assim possa ocorrer um direcionamento mais eficaz das políticas públicas no que se refere ao suprimento das carências locais.

Vale salientar que os municípios concentram os valores do IDSES em até 0,49, respondendo por aproximadamente 80% do total. Consta-se que 19% dos municípios possuem IDSES entre 0,50 e 0,79, e 0,73% deles possuem valores entre 0,80 e 0,89. Verifica-se também que apenas 0,23% dos municípios possuem valores para o IDSES entre 0,90 e 1. A não utilização de uma infraestrutura adequada, as condições precárias de saúde e de educação afetam negativamente as condições de vida da população.

Em relação às mesorregiões e microrregiões, observa-se que a *cluster* 1 envolve a maioria dos municípios, um total de 328, e todas as microrregiões e mesorregiões. O *cluster* 2 envolveu 77 municípios, todas as microrregiões e mesorregiões. O *cluster* 3 possui três municípios que pertencem às mesorregiões do Vale São-Franciscano da Bahia, Sul Baiano e Metropolitana de Salvador. Neste *cluster* os valores para o IDSES ficaram acima de 0,80, o que sugere desenvolvimento mediano desses municípios. O *cluster* 4 apresentou os valores mais altos para o IDSES, o que demonstra elevado desenvolvimento no agrupamento. Este *cluster* destacou-se entre os melhores resultados, entretanto, apenas o município pertencente à mesorregião Metropolitana de Salvador atingiu esse índice tão elevado de desenvolvimento. Com base nos resultados supracitados, pode-se constatar que há pouca preocupação com o nível do bem-estar da população na maior parte dos municípios baianos.

É importante que as autoridades governamentais atentem para a importância de se proverem serviços básicos adequados, principalmente os de saneamento básico. A importância da adoção de medidas que visem à melhoria da infraestrutura sanitária, saúde, habitação, educação, ocupação do espaço físico etc. Sempre foi fundamental para a sociedade. O resultado de ações com esse objetivo leva a um avanço na qualidade de vida das comunidades beneficiadas, gerando efeito positivo para o país como um todo.

REFERÊNCIAS

- CARIGÉ, A. A. Cidades metropolitanas: a cidade de Lauro de Freitas na RMS/BA. 2007. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- CENSO DEMOGRAFICO 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?z=t&o=23&i=P>>. Acesso em: 18 abr. 2013.
- CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. *Análise multivariada*. São Paulo: Fipecafi; Atlas, 2007.
- FERNAU, M. E.; SAMSON, P. J. Use of cluster analysis to define periods of similar meteorology and precipitation chemistry in Eastern North America. Part I: Transport patterns. *Journal of Applied Meteorology*, Michigan, v. 29, p. 735-761, 1990.
- FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento econômico: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

- GONG, X.; RICHMAN, M. B. On the application to growing season precipitation data in North America East of the rockies. *Journal of Climate*, Oklahoma, v. 8, p. 897-931, 1995.
- MACHADO, L. M. C. P. Qualidade ambiental: indicadores quantitativos e perceptivos. In: MARTOS, H. L.; MAIA, N. B. *Indicadores ambientais*. Sorocaba, SP: Bandeirante Ind. Gráfica S.A, 1997. p. 15-21.
- MATOS, R. A.; ROVELLA, S. B. C. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: conceitos em evolução. *Revista Científica Eletrônica OPET*, [S.l.], v. 3, p. 10-15, 2010.
- PAULANI, L.; BRAGA, M. B. *A nova contabilidade social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- POLLAK, L. M.; CORBETT, J. D. Using GIS datasets to classify maize-growing regions in Mexico and Central America. *Agronomy Journal*, [S.l.], v. 85, p. 1133-1139, 1993.
- ITABUNA (BA) Prefeitura. 2013. Disponível em: <<http://www.itabuna.ba.gov.br/portal/m/noticias.php?id=93>>. Acesso em: maio 2013.
- QUEIROZ, L. M. A. 2005. Disponível em: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1946/4.CAP3.pdf;jsessionid=32ABA9F2C4BB7B43153E4E89FD67846F.tdx2?sequence=6>>. Acesso em: maio de 2013.
- SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, F. L. G.; GUALDA, N. L. P.; CAMPOS, A. C. C. Diretrizes de desenvolvimento para o Nordeste: as ideias de Furtado frente ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. In: FORUM BNB DE DESENVOLVIMENTO; ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 16., 2011, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: BNB; ANPEC, 2011.
- SILVA, N. S.; SANTOS, T. M. S. *Turismo e infraestrutura urbana: um diagnóstico sobre os núcleos receptores de Cipó, Glória, Paulo Afonso e Tucano (BA)*. Vitória da Conquista, BA: UESB, 2011.
- SILVA, B. N.; SILVA, M. P. Crescimento demográfico no Estado da Bahia, 2000 a 2010: Uma Contribuição Estatístico-Cartográfica. *GeoTextos*, [Salvador], v. 7, n. 2, dez. 2011.
- SCHUMPETER, J. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção os economistas).
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.
- SOARES, A. C. L. G. et al. Índice de Desenvolvimento Municipal: hierarquização dos municípios do Ceará no ano de 1997. *Paraná Desenvolvimento*, [S.l.], n. 97, p. 71-89, 1999.
- SUNKEL, O.; PAZ, P. *El Subdesarrollo Latino Americano y la teoría del desarrollo. Textos Del Instituto Latinoamericano de planificación económica y social*. 7. ed. México: Siglo XXI Editores, 1974.

Receitas municipais e transferências de PBF: uma análise no município de Planalto, Bahia

Audileia Rodrigues da Silva*

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar a relação existente entre as principais receitas do município de Planalto (BA) e aquelas advindas do Programa Bolsa Família, com o intuito de destacar a dinâmica socioeconômica do local, no período de 2004 à 2012. A análise desenvolve-se a partir de uma reflexão acerca do desenvolvimento equitativo, cuja abordagem visa equiparar as desigualdades por meio de uma maior igualdade de capacidades e oportunidades dos excluídos socialmente. O quadro metodológico foi composto de revisão bibliográfica sobre a questão do desenvolvimento equitativo, além do levantamento de dados junto a Prefeitura Municipal de Planalto e a sítios governamentais. Os principais resultados refletem a expressiva participação das transferências do programa ante às receitas municipais e mudanças na dinâmica socioeconômica do município.

Palavras-chave: Receitas. Transferências. Bolsa Família. Desenvolvimento.

Abstract

This paper aims to present the relationship between the main income of the municipality of Planalto (BA) and those arising from the Bolsa Família Program, in order to highlight the socio-economic dynamics of the city of Plateau, from 2004 to 2012. The analysis develops from a reflection about equitable development, whose approach is to equate inequality through greater equality of capabilities and opportunities of the socially excluded. The methodological framework consisted of a literature review on the issue of equitable development and a survey of data from the Municipality of Planalto and government sites. The main results reflect the significant share of transfers from the program forward to municipal revenues and changes in socio-economic dynamics of the city.

Keywords: Revenues. Transfers. Family Grant. Development. Alpha.

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). leiaaud@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A análise de variáveis socioeconômica permite aos municípios um melhor dimensionamento dos níveis de desenvolvimento da localidade. Neste sentido, este artigo tem por objetivo analisar o volume de receitas direcionadas ao município de Planalto, entre 2004 e 2010 comparando-o aos recursos do Programa Bolsa Família (PBF) no município. No que pese este entendimento, a análise aqui desenvolvida é problematizada na perspectiva do desenvolvimento equitativo, daí a hipótese deste trabalho considera que, com a elevação das receitas municipais, há uma dinamização da economia local e a consequente melhoria das condições socioeconômicas do município.

Considerando-se que a maioria dos municípios brasileiros se insere em cenários econômicos de pouco crescimento, não possuindo na dinâmica local estrutura suficiente para se desenvolver, e que, muitas vezes, é direcionada anualmente uma soma consideráveis de recursos para estas localidades, busca-se, com este estudo, avaliar o impacto destes recursos na economia local. Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais.

Inicialmente, apresenta-se a abordagem do desenvolvimento equitativo, um conceito que começa a ganhar espaço nas discussões, já que tem como princípio a justiça social, em que se propõe um processo de inclusão social calcado na expansão do bem-estar dos excluídos historicamente. Em seguida, é realizada uma breve caracterização do município de Planalto, apresentando dados de sua dinâmica socioeconômica.

Na terceira parte do trabalho, é feita uma relação comparativa entre as principais receitas do município e as transferências do PBF, buscando dimensionar os valores injetados na economia local.

Os principais resultados encontrados retratam a expressiva participação dos recursos do PBF ante as receitas municipais e as mudanças na dinâmica socioeconômica do município, evidenciada por meio da análise de algumas variáveis, da elevação do número de alvarás e pelo aumento da arrecadação, já que, com a análise, se constatou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que cresceu 74% no período, incremento superior ao do PIB estadual, evidenciando a importância das transferências do programa para a dinâmica socioeconômica local.

Por fim, são realizadas conclusões acerca da problemática trabalhada, em que percebe-se a importância dos recursos direcionados ao município de Planalto, sejam ele federais, estaduais, municipais ou provenientes do PBF, haja vista a soma considerável que passa a circular na localidade e seu poder dinamizador para um desenvolvimento mais equitativo.

DESENVOLVIMENTO COM EQUIDADE

As questões do desenvolvimento não se apresenta de forma única, na realidade o tema envolve diversas discussões teóricas, mesclando-se entre os modelos neoclássicos e os de inspiração keynesiana. No entanto, atualmente um novo conceito começa a ser disseminado, o de desenvolvimento equitativo, o qual busca promover uma maior igualdade de oportunidade e de capacidades para aqueles que foram excluídos socialmente. Conforme Delgado e Theodoro enfatizam:

A igualdade como princípio basilar do desenvolvimento esteve ausente no paradigma histórico brasileiro. Por isso não deve ser introduzido por mera adição de adjetivos ou conectivos, que são estranhos ao modelo teórico da modernização técnica. Sem mudanças das históricas relações sociais que se reproduzem socialmente em nossa economia política da desigualdade não se transita à vertente da equidade. (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409)

Assim, nesta vertente faz-se necessária a introdução de novos conceitos teóricos, haja vista que as abordagens tradicionais do desenvolvimento enfatizam primeiramente o crescimento econômico, deixando para um segundo momento as questões da distribuição, o que acaba por promover uma enorme exclusão social. Segundo Delgado e Theodoro (2005), o desenvolvimento equitativo contemplaria os excluídos socialmente, com maior acesso às condições produtivas, ao sistema de proteção ou mesmo aos benefícios do crescimento, ou seja, se alcançaria o desenvolvimento por meio da igualdade de oportunidades, o que, no Brasil, iria de encontro à persistente situação de desigualdade social vigente.

O processo de crescimento econômico no modelo tradicional alicerça-se na perspectiva da ampliação da modernização e do desenvolvimento das forças capitalistas, desprezando aspectos sociais imprescindíveis. Uma abordagem que valoriza a acumulação capitalista de ampliação do produto, e desconsidera a distribuição de renda, ou seja, um modelo excludente e que pouco promove a igualdade de oportunidade e de capacidades. Desta forma, uma proposta de desenvolvimento com justiça faz-se necessário com a junção de três elementos, a saber: "i) forte mudança nos indicadores de desigualdade social; ii) mudanças nos métodos produtivos; e iii) ocupação dos recursos produtivos ociosos – a força de trabalho em primeiro lugar." (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 418).

E parece-nos controverso compreender que o Desenvolvimento, mesmo expresso na Constituição como valor supremo, tem sido posto ao lado atrasado da sociedade brasileira, como bem expressam os autores:

[...] sem âncora no igualitário e sem a construção de um social, forjou-se no Brasil uma história de modernidade sem mudanças significativas. E a pobreza, a miséria, a falta de oportunidade de emprego, a seletividade do acesso à terra parecem assim compor um mosaico cuja chave para decifrar sua perenidade ao longo dos séculos ainda desafia a sociedade. (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 413).

Nesta nova perspectiva de desenvolvimento, o poder público assume papel relevante diante das ações a serem executadas, pois são justamente elas que irão fomentar a dinâmica produtiva, econômica e social das regiões, desencadeando um processo de inclusão dos excluídos socialmente. Assim, para os autores, o desenvolvimento com justiça deve ter como pilares: a política macroeconômica e as políticas sociais. Apesar de a Constituição Federal lançar meios para a universalização do desenvolvimento com justiça, ampliando as intervenções na área social, educacional, de saúde, entre outras, a política econômica do período pós-redemocratização (pós 1985 até os dias atuais) parece percorrer caminho inverso, com medidas de concentração de renda e de manutenção das desigualdades. Neste sentido, interessa repensar a política econômica, já que o desenvolvimento equitativo exige que o econômico e o social caminhem de forma integrada, capaz de alcançar os objetivos desejados.

No caso brasileiro, o desenvolvimento vinculado à ideia de modernização não cumpriu com mudanças palpáveis de inclusão social, evidenciando mais pobreza, miséria e desigualdades, daí, a necessidade de mudança de paradigma teórico. Para a promoção desta perspectiva seria necessário recorrer a conceitos diferentes dos utilizados nas abordagens convencionais:

[...] são tomados por exemplo o conceito de "bens primários" e bens públicos" da teoria da "justiça com equidade de Rawls, assim como o conceito de "capacidades" da teoria do desenvolvimento humano de A. Sen., e, finalmente, o conceito de "Bem Público" da teoria de Estado de N. Bobbio. (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 416).

Conceitos que, segundo os autores, serviriam para equiparar a ideia de desenvolvimento com justiça, apoiando-se no princípio da equidade, pois a política social brasileira não é dotada de estratégias de desenvolvimento, exemplo disso, como salientam os autores, é a falta de relações fundiárias e políticas agrícolas/agrárias capazes de aproveitar as potencialidades do meio rural, e relações de trabalho urbano que promovam o desenvolvimento.

Como na sociedade, estes bens estão fortemente ligados à ação e regulação do Estado. O gasto social e das rendas monetárias tornam-se relevante nesta análise, haja vista que se direcionam aos mais pobres e historicamente excluídos. Assim, práticas de política pública voltadas para estes promoveriam a inclusão, oferecendo maior igualdade de oportunidades e de capacidades entre todos. Deste modo, segundo os autores,

No contexto da política social brasileira, esses bens se materializam, dentre outras, sob as formas de renda “imputada” (gasto social em educação fundamental e saúde pública), renda monetária direta (benefícios não-contributivos da Seguridade Social), ou titularidades fundiárias na reforma agrária. Como tais, esses bens afetam fundamentalmente as condições de circulação da renda social em benefícios dos mais pobres. (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 417).

A relevância do gasto social e das rendas monetárias é notória principalmente em pequenas economias, haja vista que, na maioria das vezes, são direcionados para aqueles que não possuem renda, implicando a ampliação do consumo destes beneficiários, e ganhos econômicos para todo o sistema. Nas palavras de Delgado e Theodoro (2005), o gasto social teria efeitos sobre o produto e a renda da economia, o que pode ser atribuído ao princípio da demanda efetiva.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988 e das demandas sociopolíticas do país, tem-se uma elevação do gasto social. O texto Constitucional tem papel imprescindível nesta perspectiva de mudança, pois passou a reconhecer os direitos sociais, a exemplo dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, assegurando-lhes o salário mínimo, o seguro desemprego, o fundo de garantia, entre outros. Inaugurou-se uma nova fase da política social brasileira.

Segundo Pochmann (2012), o gasto social representava 13,3% do PIB no final do regime militar, sofrendo pequena elevação na década de 1990, e mantendo-se estacionado até a década de 2000, quando passou a se elevar até atingir 23% do PIB, promovido em grande parte por meio das novas políticas de crescimento econômico e distribuição das oportunidades (POCHAMANN, 2012). Neste sentido, Pochmann salienta uma melhoria do quadro social brasileiro,

Na década atual, a generalizada melhoria no quadro social no Brasil se deve à combinação de importantes fatores: a continuidade da estabilidade monetária, a maior expansão econômica, o reforço das políticas públicas, a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e o alargamento dos programas de transferência de renda para os estratos de menor renda, entre outras ações. (POCHMANN, 2012, p.24).

Assim, percebe-se que atualmente a dimensão exercida pela política pública brasileira, ao combinar fatores como a continuidade da estabilidade monetária, a expansão econômica e políticas sociais, reúnem alguns elementos essenciais ao desenvolvimento equitativo.

Desta forma, o PBF é uma representação bastante plausível nesta proposta de desenvolvimento equitativo, haja vista que, além de atender parcela significativa da população brasileira em situação de pobreza e extrema pobreza, o programa conta com condicionalidades nas áreas de saúde e educação, o que acaba por contribuir com a igualdade e a oportunidade de inclusão. Tem-se, com as ações do programa, uma ampliação da renda dos beneficiários e da garantia de direitos sociais, provocando mudanças nos níveis de desigualdades até então existentes, o que torna a política mais justa e também bastante condizente com a perspectiva do desenvolvimento equitativo, já que, neste, buscam-se alterações na dinâmica produtiva, econômica e social, por meio da inclusão dos excluídos socialmente.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA DO MUNICÍPIO DE PLANALTO

Com uma área de 961,69 km² e uma população de 24.481 habitantes, Planalto encontra-se situado na região sudoeste da Bahia, a uma distância de 465 Km da capital do estado.

A análise de alguns indicadores do município, além de dados da economia local, apresenta o perfil socioeconômico da localidade, facilitando a compreensão sobre a relação entre as receitas municipais e o volume de recursos do PBF. Assim, será considerada na análise a evolução do PIB do município de Planalto, das regiões econômicas e dos

municípios de Anagé, Barra do Choça, Poções e Vitória da Conquista, entre 2004 e 2009, já que este PIB se configura como a soma total de todos os bens e serviços produzidos em dada região e um indicador considerável de crescimento/desenvolvimento de dada localidade.

A Tabela 1 traz a evolução do PIB de todas as regiões explicitadas, contudo, o que se mostrou mais expressivo foi das cidades de Barra do Choça e Vitória da Conquista, cujo crescimento alcançou, respectivamente, 163,94% e 127,35%, no período de 2004 a 2009. No período em análise, o PIB do município de Planalto foi pouco superior ao do estado, já que o do município cresceu 74% e o do Estado cresceu somente 73,33%, como pode ser observado entre as localidades analisadas.

Tabela 1
Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) – Bahia – 2004-2009

Localidades	Produto Interno Bruto (R\$ Milhões)					
	2004 (A)	2005 (B)	2006 (C)	2007 (D)	2008 (E)	2009 (F)
Bahia	79.083,23	90.919,33	96.520,70	109.651,84	121.507,06	137.074,67
Território Identidade	2.299,42	2.913,72	3.234,58	3.719,46	4.091,36	4.740,56
Vitória da Conquista	1.382,32	1.796,27	2.003,09	2.363,43	2.650,25	3.142,68
Poções	121,77	145,41	150,73	169,80	184,62	216,38
Barra do Choça	108,83	179,55	249,34	263,59	275,04	287,25
Planalto	63,62	72,76	77,77	86,05	93,25	110,70
Anagé	39,74	44,66	55,45	62,87	67,24	74,55

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2012). Adaptação própria.

Mesmo apresentando crescimento menor que o do território de identidade e o do município de Vitória da Conquista para o período, o PIB do município de Planalto apresentou, entre 2005-2006 e 2008-2009, crescimento maior que o município de Poções, ainda que Poções detenha uma população maior. Em Anagé, entre 2004 e 2009, o crescimento do PIB mostrou-se maior que o de Planalto. Entretanto, a partir de 2007, foi menos expressivo, declinando 13,36%, sendo que o município de Planalto cresceu que 68,65%.

A seguir, está distribuído o PIB setorial, no período de 2000 a 2009, dos municípios de Vitória da Conquista, Barra do Choça, Anagé e de Poções, que fazem divisa com Planalto. Em todos os municípios, o setor de serviços é o que mais contribui com o PIB municipal, com exceção de Barra do Choça, que, em 2002, 2006, 2008 e 2009 apresentou maior concentração no setor agropecuário.

Em 2006 a porcentagem chegou a 63,33% de tudo que foi produzido em Barra do Choça, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2
Evolução do PIB municipal por setores – Bahia – 2000/2009

Municípios	Setores	PIB Setorial (%)					
		2000	2002	2004	2006	2008	2009
Planalto	Agropecuário	15,67	19,53	27,58	25,40	23,15	23,09
	Industrial	10,11	8,49	7,47	8,58	7,85	7,73
	Serviços	74,22	71,98	64,95	66,02	69,00	69,18
Anagé	Agropecuário	15,13	19,94	19,05	13,89	14,02	13,18
	Industrial	10,65	9,30	10,24	11,07	9,90	10,48
	Serviços	74,22	70,76	70,70	75,04	76,09	76,34

Tabela 2
Evolução do PIB municipal por setores – Bahia – 2000/2009

Municípios	Setores	PIB Setorial (%)					
		2000	2002	2004	2006	2008	2009
Barra do Choça	Agropecuário	37,90	59,20	41,12	63,33	61,65	57,59
	Industrial	8,23	4,58	7,79	3,89	3,61	4,14
	Serviços	53,87	36,22	51,10	32,78	34,74	38,27
Poções	Agropecuário	15,15	14,87	21,87	18,74	18,93	17,63
	Industrial	10,06	8,55	11,26	11,82	9,29	12,11
	Serviços	74,79	76,58	66,87	69,44	71,78	70,26
Vitória da Conquista	Agropecuário	4,29	6,50	4,25	4,73	4,10	3,94
	Industrial	15,47	13,38	13,18	13,29	13,44	14,62
	Serviços	80,24	80,12	82,57	81,98	82,46	81,44

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2012). Adaptação própria.

Já nos demais municípios a produção manteve-se concentrada no setor de serviços, a exemplo de Vitória da Conquista e Poções, cujas médias foram respectivamente, de 81,47%, e 71,62%, refletindo assim a tendência regional e nacional de concentração no setor terciário.

Em Planalto e Anagé, municípios de mesmo porte populacional e pertencentes ao mesmo território de identidade, a participação dos serviços apresentou variações diferenciadas.

Em Planalto, houve uma queda neste setor, com uma redução de 12,49% entre 2000 e 2004. A partir de 2006, os serviços começaram a ganhar participação no PIB total, alcançando, em 2009, uma concentração de 69,18% de tudo que foi produzido no município. O setor terciário do município também apresentou declínio, reduzindo de 10,11% para 7,73% a sua participação. Já o setor agropecuário oscilou em termos de participação, tendo, em 2004, alcance de 27,58% e reduzindo-se há uma concentração de 23,09% do total, no ano de 2009.

No município de Anagé, o setor de serviço declinou entre 2000 e 2004, apresentando crescimento no período seguinte, atingindo em 2009 uma participação de 76,34% do PIB municipal. Já a produção agropecuária participou com 13,18%, e o setor industrial, com 10,48%. Inference-se, portanto, que há em todos os municípios pouca representatividade do setor industrial. Além de uma significativa contribuição do setor de serviços, fortemente relacionado ao setor público.

No que tange aos índices de desenvolvimento municipal, ou seja, níveis em educação, saúde, entre outros, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) mantém o *ranking* dos 417 municípios baianos. Buscando analisar o perfil do município de Planalto, a Tabela 3 apresenta alguns destes índices. Contudo cabe salientar que estes índices não são suficientes para indicar crescimento e desenvolvimento do município de Planalto, mas que transparecem a dinâmica local.

Tabela 3
Índice municipal de desenvolvimento – Bahia – 2006

Município	Índice	Valor	Ranking
Planalto	Índice de Desenvolvimento Social	4.989,25	214
	Índice do Nível de Educação	4.997,63	190
	Índice do Nível de Saúde	4.989,07	240

Tabela 3
Índice municipal de desenvolvimento – Bahia – 2006

Município	Índice	Valor	Ranking
Anagé	Índice de Desenvolvimento Social	4.941,6	370
	Índice do Nível de Educação	4.951,71	328
	Índice do Nível de Saúde	4.985,46	250
Barra do Choça	Índice de Desenvolvimento Social	4.932,25	386
	Índice do Nível de Educação	4.890,6	405
	Índice do Nível de Saúde	4.977,67	277
Poções	Índice de Desenvolvimento Social	4.996,68	182
	Índice do Nível de Educação	4.971,63	272
	Índice do Nível de Saúde	4.949,91	360
Vitória da Conquista	Índice de Desenvolvimento Social	5.157,98	4
	Índice do Nível de Educação	5.089,27	32
	Índice do Nível de Saúde	5.123,31	4

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2012). Adaptação própria.

Dentre os municípios baianos no *ranking* estadual, em 2006, o de Planalto ocupou a 214ª posição em desenvolvimento social, a 190ª em educação e 240ª em saúde, posições relevantes, se for considerado que outros municípios, a exemplo de Barra do Choça, que no mesmo período era possuidor de um PIB superior ao de Planalto, ocuparam posições inferiores no *ranking* estadual. Anagé, município de mesmo porte populacional de Planalto, também ocupou posições inferiores, como pode ser observado.

Entre os municípios apresentados na tabela, aquele melhor posicionado é Vitória da Conquista, ocupando a quarta posição em desenvolvimento social e em saúde e a 32ª posição em educação. Com esta análise, percebe-se que o município de Planalto, no período, apresentou alguns indicadores que sinalizaram mudanças na sua dinâmica socioeconômica, a exemplo do PIB municipal, que cresceu 74%, entre 2004 e 2009, e dos índices de desenvolvimento aqui abordados. Tais índices evidenciam o bom posicionamento de Planalto, quando comparados a municípios como Anagé e Barra do Choça, visto que, apesar de Anagé possuir mesmo porte populacional e de Barra do Choça possuir PIB superior ao de Planalto, seus indicadores de desenvolvimento são maiores ocupando assim posições inferiores no *ranking* estadual.

Tais variáveis sinalizam para a ocorrência de mudanças nas estruturas socioeconômicas do município no período coincidente à criação e a ampliação do PBF e demonstram que parte deste crescimento também seja fruto da elevação do número de transferências.

RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS MUNICIPAIS E AS TRANSFERÊNCIAS DO BOLSA FAMÍLIA

Tendo em vista que a análise aqui desenvolvida busca fazer uma relação entre o volume de receitas recebidas pelo município de Planalto e aquelas advindas do PBF, faz-se necessária uma investigação das transferências direcionadas a este município, no período entre 2004 e 2010, seguida de uma relação comparativa entre as principais receitas municipais (FPM, ICMS, IPTU, ISS, e ITBI) e os valores repassados aos beneficiários do PBF no mesmo período, buscando dimensionar a importância do programa na economia local.

Na análise são considerados o volume de transferências do PBF e aquelas que também compõem a dinâmica econômica do município de Planalto, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

As transferências do governo federal, direcionadas ao município concentram-se em quatro funções: assistência social, educação, saúde, habitação e encargos especiais, com uma soma considerável de recursos. O volume total das transferências em 2011 chegou a R\$ 25.376.657,45, distribuídas entre estas funções.

Na Tabela 4, encontra-se especificado o total de recursos por função que foi direcionado ao município no ano de 2011, para que, posteriormente, seja realizada uma comparação entre o volume total das transferências e aquelas advindas do PBF, o que possibilitará avaliar a abrangência do programa ante o total de recursos destinados ao município de Planalto.

Função	Valor transferido (R\$)	Porcentagem do total (%)
Assistência Social	4.190.867,89	16,5
Educação	791.869,82	3,1
Habitação	58.815,00	0,2
Encargos Especiais	18.419.389,46	72,6
Saúde	1.915.715,28	7,6
Total	25.376.657,45	100

Fonte: Portal da Transparência (2011). Adaptação própria.

A função mais representativa em termos de recursos transferidos é a dos encargos especiais¹, cuja transferência correspondeu a 72,6% do total, destinados ao: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Transferências de cotas-partes dos royalties pela produção de petróleo e gás natural, dentre outras.

Para a função assistência social foram transferidos 16,5% do total. Destas, a ação das transferências de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza recebeu maior volume de recursos. As ações em saúde ocupam o terceiro maior volume de transferências, com 7,6% do total. Já para a função educação foram transferidos 3,1%, e para a habitação 0,2%.

Como a função encargos especiais contempla algumas ações direcionadas a área educacional, ou seja, os recursos referentes às ações da cota-parte dos estados e do Distrito Federal, do Salário-Educação e as do Fundeb, uma reclassificação de tais recursos para a função educação esclarece que o volume de transferências direcionadas para a esta no município é maior que os 3,1% apresentados na Tabela 4, pois o percentual chegaria a 29,1% do total das transferências, um valor bastante considerável.

Assim, a função encargos especiais reduziria sua participação, mas ainda expressaria um percentual bastante significativo, 46,6% do total de transferências federais direcionadas a Planalto no ano de 2011.

Tal constatação expressa o volume de transferências recebidas por este município nas três esferas de arrecadação. Assim, torna-se conveniente analisar a relação existente entre o total de transferências federais e o volume de recursos transferidos pelo PBF entre 2004 e 2011, em valores de 2011, como apresentados na Tabela 5.

¹ Ações que envolvem principalmente o financiamento estatal por meio da dívida pública, as transferências para os governos estaduais e municipais e outros encargos financeiros atribuídos a União. (TCU, 2012).

Tabela 5
Relação entre o total de transferências federais e as transferências do Programa Bolsa Família
Planalto, Bahia – 2004-2011

Ano	Transferências Federais (A)	(R\$) PBF (B)	B/A %
2004	11.761.790,87	1.705.402,80	14,5
2005	13.484.030,78	2.708.224,79	20,1
2006	15.562.374,15	2.969.424,45	19,1
2007	17.390.329,17	3.392.088,83	19,5
2008	20.353.688,65	3.699.819,42	18,2
2009	20.266.132,87	3.954.683,34	19,5
2010	21.049.751,72	3.548.682,14	17,7
2011	25.376.657,45	4.103.709,00	16,2

Fonte: Portal da Transparência (2012). Adaptação própria.
 Valores corrigidos com base ao INPC de 2011.

A partir dos dados especificados na Tabela 5, percebe-se que o volume de recursos das transferências federais cresceu 115,75% e o advindo do PBF cresceu 140,63% no período em análise. Já em relação à participação do programa entre o total de transferências destinadas ao município de Planalto entre 2005 e 2011, esta apresentou um declínio.

No ano de 2005, os recursos do PBF correspondiam a 20,1% de todas as transferências federais destinadas ao município, com uma soma de R\$ 2.708.224,79 de recursos transferidos. Em 2011, essa soma correspondeu a R\$ 4.103.709,00, uma participação de apenas 16,2%. Mesmo correspondendo a uma participação menor, as transferências mostraram-se bastante significativas para a economia local, haja vista que tais percentuais podem alterar a dinâmica do município, principalmente pelo fato de que estes recursos são direcionados a famílias de alta propensão ao consumo.

O incremento no volume total das transferências federais destinadas ao município no período em análise, em grande parte, pode ser atribuído à ampliação de recursos destinados às ações governamentais de apoio à educação, à saúde e aos serviços sociais, ações que nos últimos anos tem expandiram-se consideravelmente no país.

As receitas do município são compostas, além das transferências federais, pelos repasses do governo do estado e pela arrecadação própria. Dentre os repasses estaduais direcionados ao município estão as receitas² do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia (FIES) e do Fundo de Cultura da Bahia (FCBA). Na Tabela 6 encontra-se o volume de recursos estaduais transferidos ao município de Planalto entre 2004 e 2011, em valores de 2011.

(continua)

Tabela 6
Transferências do governo estadual – Planalto, Bahia – 2004 –2011

Ano	Transferências estaduais (R\$)					
	ICMS	IPI	IPVA	FIES	FCBA	Total
2004	1.529.193,20	27.578,49	49.641,43	94.513,27	-	1.700.926,39
2005	1.516.110,25	27.990,69	63.464,19	183.395,93	3.367,76	1.794.328,82
2006	1.837.467,42	33.152,92	72.225,12	135.100,56	3.554,34	2.081.500,36
2007	1.795.433,17	44.738,57	76.856,18	69.427,30	6.820,47	1.993.275,69
2008	1.904.708,42	44.423,86	81.017,11	87.187,11	6.351,36	2.123.687,86

² Segundo o sítio governamental: "São repasses aos municípios: a) 25% do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); b) 25% do produto da arrecadação do Fundo de Investimentos Econômico e Social da Bahia (FIES); c) 25% do produto da arrecadação do Fundo de Cultura da Bahia; d) 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) licenciados em seus territórios; e) 25% do repasse federal relativo ao produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)" (BAHIA, 2012).

Tabela 6
Transferências do governo estadual – Planalto, Bahia – 2004 –2011

(R\$)

Ano	Transferências estaduais					Total
	ICMS	IPI	IPVA	FIES	FCBA	
2009	1.717.530,53	28.237,82	100.542,91	69.819,66	8.973,31	1.925.104,23
2010	1.877.554,22	25.876,32	106.044,85	72.305,56	2.092,63	2.083.873,58
2011	2.012.884,58	36.090,72	126.505,14	96.686,01	2.013,99	2.274.180,44

Fonte: Sefaz – Bahia (2012). Adaptação própria.
 Valores corrigidos com base ao INPC de 2011.

Dentre as receitas apresentadas, aquela de maior volume de recursos recebidos pelo município foi a proveniente da arrecadação do ICMS, com uma soma de R\$ 2.012.884,58 somente no ano de 2011. Entretanto, as transferências que apresentaram maior ampliação no volume arrecadado foram os referentes à arrecadação do IPVA, com um crescimento de 154,84%, entre 2004 e 2011. As transferências de recursos do IPI, do FIES e do FCBA, apresentaram volume menor que as do ICMS, mas, ainda assim, importante para a dinâmica econômica do município de Planalto.

Em nível de competência tributária do município, os impostos mais representativos em termos de recursos foram aqueles advindos do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), juntamente com o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Tendo em vista a relevância das transferências federal e estadual no município de Planalto, torna-se conveniente realizar uma análise da evolução das receitas do FPM e do ICMS, e daquelas de competência municipal no período compreendido entre 2004 e 2010, transferências mas expressivas em repasses estadual e municipal respectivamente. Busca-se, com esta análise, dimensionar o volume de recursos em circulação no município. Para tanto, os dados foram atualizados em valores de 2010, utilizando-se, para este fim, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE, como pode ser observado a seguir.

Tabela 7
Evolução das principais receitas – Planalto, Bahia – 2004-2010

Ano	Receitas (R\$)				
	FPM	ICMS	ISS	ITBI	IPTU
2004	4.163.974,08	1.066.234,35	-	-	-
2005	6.445.426,80	1.429.215,44	97.856,42	10.306,53	18.272,34
2006	6.710.382,60	1.732.154,26	287.474,61	19.062,27	41.336,64
2007	7.102.585,16	1.692.529,11	287.138,58	76.986,81	30.716,34
2008	8.823.041,30	1.795.541,39	317.753,50	81.027,03	16.229,04
2009	7.912.054,68	1.619.091,58	174.505,29	49.849,47	32.993,24
2010	7.959.622,18	1.759.387,26	599.540,11	60.672,21	41.828,96

Fonte: Portal da Transparência (2012), Sefaz-Bahia (2012) e Secretaria de Administração, Prefeitura Municipal de Planalto (PMP), Bahia (2011). Adaptação própria.
 Valores corrigidos com base ao INPC de 2010.

Como ilustrado na Tabela 7, percebe-se que ocorreram oscilações em todas as receitas do município, no período em análise. Os recursos do FPM, transferência federal de maior volume destinada ao município, cresceram 111,89% entre 2004 e 2008, seguidos de um declínio de 9,78% até o ano de 2010. O crescimento total dos recursos do FPM entre 2004 e 2010 foi de 91,15%.

Os recursos do ICMS e do ISS, impostos mais expressivos em níveis estadual e municipal, respectivamente, apresentaram sensíveis incrementos ao longo do período, ratificando sua importância para a dinâmica local, posto que estes impostos são devidos quando da circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza.

O ICMS, imposto de competência estadual, mostra que o volume de recursos transferidos ao município de Planalto foi bastante expressivo, visto que, em 2005, correspondeu, em valores de 2010, à R\$ 1.429.215,44. A categoria de receitas entre 2004 e 2010 cresceu 65%. Aqueles referentes ao ISS, imposto de competência do município, também apresentou um incremento significativo, ampliando-se de uma arrecadação de R\$ 97.856,42 em 2005, para uma arrecadação de R\$ 599.540,11, em 2010, um crescimento real de 512,67%, no período. O aumento na arrecadação do ISS, em grande medida se deve à implantação de uma praça de pedágio no município, em fins de 2010.

As categorias apresentadas na Tabela 7, relativas à arrecadação de outros dois impostos de competência tributária do município, o ITBI, imposto cobrado sobre a transmissão de bens imóveis, e o IPTU, apresentaram importante evolução, sendo estes impostos possíveis indicadores de valorização e crescimento local.

Os recursos referentes ao ITBI cresceram 686,17% entre 2005 e 2008, seguido de queda de 38,48% no ano seguinte e voltando a crescer em 2010. De acordo com informações da Secretaria de Administração do município, nenhum fato veio a justificar o declínio na arrecadação no ano de 2009, entretanto o período coincide com o de transição dos gestores municipais.

As receitas do IPTU, segundo mais importante imposto municipal, apresentaram oscilações do volume de recursos no período em análise. Entre 2005 e 2006 cresceram 126,22%, declinando 60,74% até 2008. As receitas voltaram a crescer em 2009, alcançando uma arrecadação de R\$ 41.828,96 em 2010.

A partir desta análise, percebe-se que algumas variáveis apresentaram sensíveis incrementos e que considerando o volume de recursos mensalmente injetados no município por meio das mais diversas transferências, em grande medida, elas impulsionam a economia local. Entretanto, para analisar a importância do PBF para o município, é conveniente realizar comparações entre as receitas municipais e o total do repasse do programa como as que estão na Tabela 8.

Na análise foram considerados os valores anuais do FPM e os referentes ao ICMS, principais fontes de recursos do município, no período de 2004 a 2010, e o volume de recursos das transferências do Bolsa Família, todos em valores de 2010.

Tabela 8
Relação entre as transferências do PBF e as receitas municipais do FPM e do ICMS – Planalto, Bahia – 2005-2010

Ano	Receitas (R\$)			A/B %	A/C %
	Transferências do PBF (A)	FPM (B)	ICMS (C)		
2004	1.607.658,79	4.163.974,08	1.066.234,35	38,61	150,78
2005	2.553.004,77	6.445.426,80	1.429.215,44	39,61	178,63
2006	2.799.233,97	6.710.382,60	1.732.154,26	41,71	161,60
2007	3.197.673,52	7.102.585,16	1.692.529,11	45,02	188,93
2008	3.487.766,87	8.823.041,30	1.795.541,39	39,53	194,25
2009	3.548.826,79	7.912.054,68	1.619.091,58	44,85	219,19
2010	3.493.252,00	7.959.622,18	1.759.387,26	43,89	198,55

Fonte: Portal da Transparência (2012)/SEFAZ-Bahia (2012). Adaptação própria.
Valores corrigidos com base ao INPC de 2010

Como pode ser observado na Tabela 8, valores bastante expressivos foram transferidos ao município de Planalto. Inicialmente foram comparados o volume das transferências do PBF com o total de recursos do FPM para o ano de 2010, cujo recursos do Bolsa Família representaram 43,89%, importância relativa bastante significativa, pois, em grande medida, tais recursos passam a circular no comércio local, fomentando assim a economia do município.

A título de ilustração, estes resultados serão comparados aos encontrados por Bastos (2009), no município de Maracás (BA) e Marques (2005), em sua análise sobre a importância do PBF nos municípios brasileiros. Em Planalto, os

recursos do Bolsa Família, no ano de 2007, equivaleram a 45,02% do FPM. Um valor superior ao encontrado em Maracás no mesmo período, em que o total das transferências correspondeu a apenas 27,99% do FPM.

Já na análise de Marques (2005), cuja referência é julho de 2004, as transferências do Bolsa Família corresponderam a 31% do FPM, na cidade de Porto Alegre. Percebe-se que o total das transferências do PBF no município de Planalto também se mostrou superior. Desta forma, o programa mostra-se importante para a economia do local, pois segundo Marques (2005), quanto menor forem as receitas municipais, mais significância terão as transferências de renda para os pequenos municípios, o que é cabível a Planalto.

Outra observação importante reside na relação percentual dos recursos do ICMS com os do PBF em 2007, considerando-se que os deste último chegou a ser 88,93% superior aos do primeiro no mesmo período, ou seja, essa relação percentual no município de Planalto apresenta-se mais expressiva que a do município de Maracás no mesmo ano, período em que as transferências foram 46% superior ao ICMS.

O PBF disponibiliza pequenos valores mensais às famílias beneficiadas, que acabam por impactar significativamente nas pequenas economias, devido principalmente ao grande número de contemplados e ao baixo dinamismo apresentado pelos municípios. Considerando-se que é um grande volume de recursos e que a maioria dos beneficiários gasta parte do que recebe na própria localidade, a importância do Bolsa Família mostra-se bastante significativa para a ampliação do comércio local.

A quantidade de alvarás expedidos³ pelo município entre 2005 e 2010 apresentou sensível crescimento e, juntamente com as receitas do município, demonstra uma ampliação na dinâmica econômica de Planalto. Estes alvarás se caracterizam como uma autorização de funcionamento ou realização de evento emitida às empresas, ao comércio ou a cidadãos, e sobre a qual é cobrada uma taxa, observando-se a legislação municipal vigente e o Código Tributário.

Segundo o órgão responsável pela arrecadação, em 2005 foram expedidos 51 alvarás, com uma redução de 49,1% no ano seguinte. Entretanto, a partir de 2006 o número de expedições passou a aumentar progressivamente, alcançando 90 alvarás em 2010. O crescimento foi de 76,47% entre 2005 e 2010, período que coincide com a ampliação do PBF.

Segundo a Coordenação de Tributos do município de Planalto, a categoria de comércio varejista concentra a maior quantidade de alvarás expedidos, com 51,9% do total, seguido de 24% da categoria bar; 13,5% de prestação de serviços e os 10,6% restante distribuídos entre as demais categorias. É importante ressaltar que este crescimento, também se deve à ampliação dos valores repassados pelo PBF e pelas demais transferências ao município de Planalto. Nesta análise não foram considerados os estabelecimentos informais, o que tenderia a aumentar tais incrementos.

RESULTADOS

No que pese a importância do volume de receitas transferidas ao município de Planalto e dos recursos do PBF, nota-se um crescimento deste de 140,63%, e uma ampliação de 53,36% do número de beneficiários do programa entre 2004 e 2011. No entanto, em termos relativos, a participação do Bolsa Família no volume de transferências federais apresentou redução. Em 2005, o total de recursos transferidos pelo governo federal chegou a 20,1%, declinando para 16,2% em 2011.

Mensalmente, o programa injeta um volume significativo de recursos no município e atende a cerca de 3,42 mil famílias. Dentre as variáveis analisadas, tem-se o PIB municipal que, entre 2004 e 2009, cresceu 74%, expansão maior que a do PIB estadual no mesmo período.

³ Dados fornecidos pela Coordenação de Tributos – Prefeitura Municipal de Planalto (PMP)

A análise do PIB setorial do município revelou que a participação do setor de serviços apresentou declínio entre 2000 e 2004, seguido de crescimento de 6,51%, no período seguinte, sinalizando assim mudanças na dinâmica local. O período coincide com a ampliação do PBF no município, haja vista que, somente entre 2005 e 2006, o número de contemplados cresceu 26,89%.

Cabe esclarecer que o incremento no PIB municipal é um possível indicativo de crescimento econômico do município, entretanto, para avaliar o desenvolvimento de dada localidade, devem ser consideradas outras variáveis socioeconômicas, a exemplo dos indicadores municipais de saúde, educação e o social, também considerados neste trabalho. Por meio destes índices, percebe-se o bom posicionamento do município de Planalto quando comparado com outros pertencentes à mesma região econômica, a exemplo de Anagé, de mesmo porte populacional, e de Poções, cujo PIB e a população são superiores ao de Planalto.

A análise dos indicadores sociais, que ocorreu para o ano de 2006, mostra que Planalto ocupa a 240ª posição do *ranking* estadual no índice do nível de saúde dos municípios baianos, enquanto Anagé está na 250ª posição, e Poções na 360ª do *ranking*, demonstrando assim, que o município encontra-se melhor posicionado que os outros dois considerados. No entanto, cabe salientar que estes dados não são suficientes para indicar crescimento e desenvolvimento de Planalto, mas transparecem mudanças na dinâmica socioeconômica do município, reforçando, assim, a ideia de que as transferências de renda podem promover o desenvolvimento das pequenas localidades.

É importante ressaltar que a dinâmica econômica do município de Planalto é fruto não apenas das transferências do PBF, mas também da ampliação das demais transferências, pois somente o volume de recursos federais chegou em 2011 a uma soma de R\$ 25.376.657,45. Outra expressiva contribuição encontra-se no aumento real do salário mínimo e demais benefícios previdenciários, daí o porque de considerá-los na análise.

O incremento significativo das receitas municipais vem demonstrar o impacto positivo do PBF em Planalto. Na esfera federal, os recursos do FPM mostraram-se mais expressivos, com um crescimento de 91,15% entre 2004 e 2010. Já as receitas do ICMS aumentaram 65% no mesmo período. Dentre os recursos de competência do município, a arrecadação que apresentou maior crescimento em termos percentuais foi a referente ao ISS, com um crescimento de 512,67%, reafirmando mudanças na dinâmica econômica local.

Ao avaliar a importância econômica do Bolsa Família, por meio de uma relação comparativa entre as transferências do programa e as receitas do município, percebe-se que os resultados vão ao encontro das observações de Bastos (2009) e estão muito próximos aos resultados apresentados por Marques (2005). Em Planalto, no ano de 2007, o total dos recursos do PBF correspondeu a 45,02% do total das receitas do FPM, e foi 88,93% maior que a cota do ICMS do município. Já em Maracás, segundo Bastos (2009), no mesmo ano, os resultados foram de 27,99% do total do FPM e 46% maior que os recursos do ICMS, ou seja, porcentagens inferiores às encontradas em Planalto.

Os resultados encontrados em Planalto também são parecidos aos apresentados por Marques (2005), já que a autora salienta que os valores do programa são mais significativos em municípios pouco desenvolvidos, principalmente aqueles da Região Nordeste do Brasil. Considerando-se que Planalto apresenta características similares às apontadas pela autora, compartilha-se aqui de sua ideia de que, “de maneira geral, para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do ICMS – maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família” (MARQUES, 2005, p. 23).

A evolução do número de alvarás expedidos pela prefeitura também se mostrou expressiva na análise. Entre 2005 e 2010, as expedições cresceram 76,47%, indicando, desta forma, aumento do consumo, o que, em grande medida, pode ser atribuído à ampliação da renda dos beneficiários do PBF. A expansão do comércio local, constatada por meio da elevação do número de alvarás, reafirma a importância que um programa com dimensão tão significativa pode representar para municípios pequenos como Planalto, pois, ao transferir renda, acaba por estimular o consumo, aumentando a procura por bens e serviços e promovendo o crescimento local.

Porém, cabe aqui salientar a dificuldade de dimensionar o impacto e as relações existentes entre o volume de recursos das receitas do município e aquelas advindas do PBF, haja vista que os dados trabalhados apenas evidenciam uma realidade, não transparecendo outras relações, por ventura, existentes da dinâmica econômica e social do lugar.

No entanto, o impacto do PBF na dinâmica econômica do município de Planalto é positivo, comprovado pelo aumento das receitas municipais que, desde 2004, crescem significativamente, pelo aumento do número de alvarás.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação existente entre o volume de recursos das receitas municipais e aquelas oriundas do PBF na dinâmica econômica do município de Planalto foi significativa, pois, como os recursos do programa são direcionados a famílias de alta propensão a consumir, ou seja, que gasta o que recebe na própria cidade, há a expansão do comércio e o consequente crescimento e desenvolvimento do município, aqui expresso pelo resultados encontrados no período coincidente com o de criação e ampliação do Bolsa Família.

Portanto, por meio deste estudo, é possível perceber a ampliação da dinâmica econômica comprovado pelo crescimento das receitas municipais desde 2004, pelo aumento do número de alvarás, e pelo incremento do PIB municipal.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Política Pública*, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/78/89>>. Acesso: 14 jun. 2011.

BAHIA. Departamento Estadual de Trânsito. Secretaria da Administração do Estado. Disponível em: <<http://www.detran.ba.gov.br/estatistica/index.php>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

_____. Secretaria da Fazenda. *Arrecadação mensal dos municípios*. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

BASTOS, C. B. *O Programa Bolsa Família: uma avaliação sobre seu impacto no município de Maracás-BA*. 2009. 104f. Monografia (Graduação em Ciências Econômica) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, BA, 2009.

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análises*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1998. P. 589-687.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Fome Zero*. Programas e ações. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 22 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF 12 jan. 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: abr. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família - Benefícios*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família - Condicionalidades*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

_____. *Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF, 2006.

Disponível em: <C:\Users\Proprietário\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.IE5\P2H7PKYW\Guia de Atuacao das Instancias de Controle Social -ICS.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Nota Técnica: Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <C:\Users\Proprietário\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.IE5\HQ5X4ASG\Nota Tecnica Financiamento da AS Final.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. *Relatório de informações sintético*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/gerar/index.php>>. Acesso em: 18 mar. 2011

_____. *Relatório de informações sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 20 mar. 2011

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_Questao_Social.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. L. Desenvolvimento e política social. In: Jaccoud, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 409-435. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_Questao_Social.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.

DULCI, O. S. Transferência de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33, 2009, Caxambu, MG. Anais... Caxambu, MG: ANPOCS, 2009. p.1-14. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1898&Itemid=229>. Acesso em: 15 jan. 2011.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@: Censo Agropecuário 2006*. Brasília, DF: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=ba>>. Acesso em: 28 set. 2011.

_____. *Cidades@: população*. Brasília, DF: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=ba>. Acesso em: 22 set. 2011.

_____. *Regiões de influências das cidades*. Brasília, DF: IBGE. 2007. Disponível em: <Ftp://geoftp.ibge.gov.br/regioes_de_influencia_das_cidades/banco_de_dados/>. Acesso em: 22 jan. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Gastos com política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. [Rio de Janeiro]: IPEA, 2011. (Comunicados do IPEA, 75). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

LAVINAS, L. *Programa de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, 596). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0596.pdf>. Acesso em: out. 2010.

_____. Transferências de renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, 2006, Salvador. Anais... Salvador: ANPEC, 2006. p.1-20. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

LOPES, R. P. M. *Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista, BA: UESB, 2003.

- MARQUES, R. M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bional, 1997.
- _____. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos*, Brasília, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/cadernos-de-estudos/a-importancia-do-bolsa-familia-nos-municipios-brasileiros-no-01>>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. 30 p. (Texto para discussão, 1283). Disponível em: <http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf>. Acesso em: 28 set. 2010.
- MENDES JÚNIOR, B. O. Impactos do Programa Bolsa Família na área de atuação do BNB e do Brasil. *Informe indústria e serviço ETENE*, Fortaleza, v. 4, n. 8, 2010. Disponível em: <[F:\iis_bolsa_familia.pdf](#)>. Acesso: mar. 2012.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1960.
- PLANALTO (BA). Prefeitura. *A cidade*. Disponível em: <<http://www.planalto.ba.gov.br/index.asp?link=inicial.asp>>. Acesso: 10 jun. 2011.
- POCHAMNN, M. A nova economia política brasileira. *Le monde Diplomatic Brasil*, São Paulo, v. 5, n. 58. P. 1-3. Maio 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1179>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2012.
- ROSSETI, J. P. *Introdução à economia*. 16. ed., São Paulo: Atlas, 1994.
- SILVA, A. R. *Programa de Transferências de Renda e Desenvolvimento: uma análise do Programa Bolsa Família no município de Planalto-BA, no período de 2004 a 2010*. 2012. 116f. Monografia (Graduação em Ciências Econômica) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, BA, 2012.
- SILVA, M. O. da S. e; LIMA, V. F. S. de A. (coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, M. O. da S. e; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2011.
- SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- _____. *Desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2009.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Estatística dos municípios baianos*. Salvador: 2011. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=t164&tmp.volta=>. Acesso: jul. 2012.
- _____. *Produto Interno Bruto e estrutura setorial*. Salvador: 2011. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=537&Itemid=283>. Acesso: jan. 2012.
- SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 6. ed. São Paulo: Cortez: da Fundação Perceus Abramo, 2010.

Investimentos em infraestrutura no setor elétrico: uma análise do Programa Luz Para Todos no Território do Velho Chico, Bahia

Carolina Silva Ribeiro*

Resumo

Este trabalho tem como área de estudo o território do Velho Chico (TVC), no semiárido baiano. Busca-se analisar o Programa Luz Para Todos (PLPT), sua eficácia, desde sua implantação, para acabar com a exclusão elétrica, bem como avaliar os impactos no desenvolvimento das regiões atendidas pelo programa, além de mostrar a importância do investimento público para o desenvolvimento econômico. A região de estudo é um claro exemplo da dificuldade de acesso à energia elétrica e atende a critérios para definição das prioridades de atendimento estabelecidas pelo PLPT, tais como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior à média estadual; domicílios localizados em assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras localizadas em reservas extrativistas; desenvolvimento da agricultura familiar ou de atividades de artesanato de base familiar, e atendimentos a pequenos e médios agricultores. Este cenário demonstra a necessidade de se garantir o investimento no setor elétrico, a fim de reduzir as desigualdades sociais e econômicas do território.

Palavras-chave: Programa Luz Para Todos. Exclusão elétrica. Investimento em infraestrutura. Desenvolvimento econômico.

Abstract

This paper is the study area Territory Velho Chico (TVC), in semiarid Bahia. Seeks to analyze the Program Luz Para Todos (PLPT), its effectiveness in bridging the power, since its implementation, and evaluate the impacts on the development of the regions served by the program. Besides seeking to show the importance of public investment for economic development. The study area is a clear example of the difficulty of access to electricity and meets the criteria for prioritization of care established by PLPT, such as the Human Development Index (HDI) below the state average, households located in rural settlements, indigenous communities, maroons and other communities located in extractive reserves, development of family farming or craft activities based family, and calls to small and medium farmers. This scenario demonstrates the need to ensure investment in the electricity sector in order to reduce social and economic planning.

Keywords: Light for All Program. Excluding electricity. Infrastructure investment. Economic development.

* Graduada em Ciências Econômicas e mestranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). minacarol@gmail.com

INTRODUÇÃO

A energia elétrica representa, nos dias atuais, um recurso essencial e de fundamental importância no desenvolvimento das sociedades. A falta de acesso à eletricidade é um fator indicativo de más condições de vida, uma vez que implica em dificuldades quanto à qualidade de serviços de saúde, abastecimento de água e educação, além de acesso limitado a informações e interferência em atividades econômicas e de subsistência.

O processo de eletrificação no Brasil, assim como em muitos outros países, foi dirigido principalmente às áreas urbanas e aos lugares com maior potencial de crescimento econômico. Ou seja, foi instaurado a partir das grandes cidades e centros industriais para as pequenas cidades e comunidades rurais mais distantes. Dessa maneira, fundamentalmente nos denominados países em desenvolvimento, áreas enormes de ocupação humana foram ficando sem eletrificação, isto é, foi instaurado o que se conhece na literatura especializada como “exclusão elétrica”, conforme será visto posteriormente.

No Brasil, existem grandes desequilíbrios regionais que fazem com que regiões desenvolvidas coexistam com outras onde vivem populações de grandes carências do ponto de vista de infraestrutura básica. Essas carências, nas últimas décadas, levaram a um fluxo acentuado de êxodo rural, com deslocamentos que colaboraram para o surgimento de bolsões de miséria nas grandes cidades, levando ao aumento nos níveis de criminalidade e tensão social e nas demandas por emprego, saúde e educação.

A qualidade e as condições de infraestrutura nas diversas regiões do país são alguns dos principais quesitos para a tomada de decisões de investimento do setor privado, num período recente, numa região. A oferta de energia é fator decisivo nos planos de expansão e competitividade do setor empresarial que pretende se instalar em determinado local. Por isso, gastos com investimentos em infraestrutura atuam como propulsores na geração de emprego e renda na economia.

O Território do Velho Chico (TVC), com população predominantemente rural, é um claro exemplo de como as dificuldades de acesso à energia elétrica podem afetar o desenvolvimento econômico e social de uma região. Tal situação impede, muitas vezes, a sobrevivência de atividades econômicas organizadas, levando à geração de pouco emprego e renda, o que reflete diretamente nas condições de vida da população e, por sua vez, no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do TVC.

Diante do exposto, o governo federal brasileiro resolveu adotar uma política pública de promoção da universalização do serviço público de energia elétrica no país. Nesse contexto, foi criado, em 2003, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos¹. De acordo com o Ministério de Minas e Energia (MME) (BRASIL, 2013), o objetivo do programa é garantir acesso ao serviço público de energia elétrica a todos os domicílios e estabelecimentos rurais. O Programa Luz Para Todos (PLPT) integra-se aos programas Territórios da Cidadania e Brasil Sem Miséria, implementados pelo governo federal para “assegurar que o esforço de eletrificação no campo resulte em incremento da produção agrícola, proporcionando o crescimento da demanda por energia elétrica, o aumento da renda e a inclusão social da população beneficiada MME (BRASIL, 2013, p. 5).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o PLPT no TVC, sua eficácia para acabar com a exclusão elétrica, desde sua implantação, bem como avaliar os impactos no desenvolvimento das regiões atendidas pelo programa. E, também, mostrar a importância do investimento público para o desenvolvimento econômico.

Para este propósito, além desta introdução, a apresentação da discussão ocorre no tópico que realiza uma breve revisão da literatura sobre investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico. Em seguida, trata do processo de formação e da situação socioeconômica do território em estudo, o Velho Chico. Posteriormente, são discu-

¹ Os programas que antecederam o Luz Para Todos foram: o Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios (Prodeem) (1994) e o Programa Nacional de Eletrificação Rural – Luz no Campo (1999).

tidos, no âmbito dos investimentos em infraestrutura no setor elétrico, a exclusão elétrica, o PLPT e os estágios das obras na região. E, por fim, são levantadas as considerações elencadas a partir deste estudo.

INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

De acordo com Maciel (2006), o objetivo social e legítimo da infraestrutura, em um plano geral, refere-se ao aprimoramento do bem-estar da população, ao efetivar o acesso universal aos direitos relevantes para a vida das pessoas.

Atividades ou serviços infraestruturais conformam *requisitos básicos para o desenvolvimento sustentado* de uma economia; doutra parte, sua *disponibilidade universal* para o conjunto da população é um elemento de expressão do nível civilizatório avançado. Com efeito, as infraestruturas compõem, juntamente com a ordenação macroeconômica, o sistema político-institucional e as características socioeconômicas dos mercados nacionais, o elenco de *fatores sistêmicos* da competitividade internacional, a qual deve ser *construída* por ações públicas ou privadas (MACIEL, 2006, p. 277, grifos do autor).

Em adição, Coutinho e Ferraz (2009) salientam que a infraestrutura é fundamental para a promoção das condições sistêmicas de competitividade industrial, porque proporciona externalidades positivas às empresas.

Na literatura econômica são muitas as teorias que ressaltam a importância do setor de infraestrutura para o crescimento e o desenvolvimento econômico, embora, na maior parte das vezes, os aspectos relacionados ao setor, nestas diversas teorias, sejam apresentados apenas de forma secundária. As discussões em torno do tema são muitas vezes apresentadas para dar suporte a uma questão mais central, sem deixar de atribuir, no entanto, certo grau de importância ao desenvolvimento do setor (RIBEIRO, 2010).

A infraestrutura, ao criar condições favoráveis para o desenvolvimento de empresas, indústrias e emprego, ressalta sua importância sobre a atividade econômica e propicia melhores condições para a produção. Dessa forma, para Benitez (1999, p. 282):

A infraestrutura pode apresentar efeitos diretos ou indiretos sobre o emprego, sobre a renda, sobre critérios de localização de empresas, sobre o capital, sobre o progresso técnico e outras variáveis econômicas. Dessa forma, esse recurso pode afetar o grau de desenvolvimento regional, ao estimular ou restringir as disparidades regionais e ao atuar como elemento de decisão na análise de investimentos públicos ou privados.

O mesmo autor ainda trata das ações, direta e indireta, da infraestrutura na economia e de como estes fatores permitem maior rentabilidade ao investimento privado, uma vez que deprimem os custos de produção:

De forma direta, a infraestrutura, por intermédio de certos serviços públicos, também é considerada como bem final, pois pode melhorar o bem-estar e a qualidade de vida daqueles que a consomem. De forma indireta, a infraestrutura também afeta o bem-estar e as atividades e processos produtivos por meio de sua característica de bem público intermediário, que afeta a atividade econômica (com reflexos na produção e no emprego), e pelas vantagens que oferece aos indivíduos e empresas quando estes consideram suas decisões de localização (BENITEZ, 1999, p. 282).

Dessa forma, uma região melhor equipada com infraestrutura tem vantagens comparativas em relação a outra pior equipada, isso implicará maior nível de emprego, um PIB regional *per capita* mais alto e, conseqüentemente, maior desenvolvimento. A fim de diminuir os desequilíbrios regionais em infraestrutura, os investimentos devem ser ininterruptos. Além disso, segundo Reis (2008, p. 15):

Ao assegurar a disponibilidade de insumos de uso geral, a infraestrutura possui o papel de estabilizar as expectativas dos agentes, pois as particularidades deste tipo de investimento levam a uma maior incerteza sobre os lucros, sendo que uma parte dos projetos no setor nem chega a ser lucrativa ou demora muito para se tornar. Portanto, a inexistência ou a baixa taxa de retorno durante um longo período de tempo é uma motivação importante para que o setor público, *cujas ações não se pauta por critérios privados de retorno*, seja o responsável por tais investimentos.

Os vários aspectos relacionados ao setor de infraestrutura são investigados também em trabalhos empíricos. Apesar da utilização de diferentes metodologias, base de dados e das discordâncias com relação à magnitude dos impactos, os resultados referentes a estes trabalhos convergem a favor da hipótese de uma relação positiva entre crescimento econômico e investimento em setores de infraestrutura. Os resultados também sugerem que os efeitos dos investimentos dependem das especificidades de cada região e que estes podem ser utilizados para a promoção de desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas (RIBEIRO, 2010).

Em linhas gerais, importantes pesquisas (econômicas, principalmente) deram contribuições fundamentais para a compreensão dos efeitos dos investimentos públicos sobre o restante da economia, como as desenvolvidas por Aschauer (1989), Sundararajan e Thakur (1980), Greene-Villanueva (1990), entre outros da literatura internacional (RIBEIRO; LEITE, 2012). No Brasil, Ronci (1991), Studart (1992) e Rocha e Teixeira (1996) são responsáveis por alguns dos mais importantes trabalhos na identificação dos efeitos dos investimentos governamentais na economia brasileira. Além desses, já existem trabalhos mais recentes que também explicam esses efeitos (LEITE, 2007 apud RIBEIRO; LEITE, 2012).

De modo geral, boa parte dos pesquisadores argumenta que os investimentos públicos têm efeito complementar ao desempenho dos investimentos privados, quando realizados nas áreas de infraestrutura (transporte, comunicação, energia elétrica, entre outros) e na provisão de bens públicos. Isto porque esses investimentos corroboram para o aumento da produtividade do capital do setor privado e do trabalho como um todo, melhorando a estrutura produtiva na economia (LEITE, 2005).

Em continuação à análise da relação entre investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico, a seguir será abordada a contribuição de Hirschman (1961), na qual este artigo se baseia, com ressalvas, para tratar do investimento público em infraestrutura no setor elétrico.

Teoria do desenvolvimento não equilibrado e Capital Fixo Social (CFS) em Hirschman

Para Hirschman (1961), o desenvolvimento econômico é visto como uma cadeia de desequilíbrios. “Alcança-se uma situação ideal quando um desequilíbrio provoca um movimento desenvolvimentista que, por seu turno, cria um desequilíbrio similar e assim por diante *ad infinitum*” (HIRSCHMAN, 1961, p. 115). Com isso, o autor chega às ideias de “mecanismo indutor” e de “poder de encadeamento”. Ribeiro (2010) afirma que a indução do crescimento se daria na estrutura da economia através de seus efeitos intrassetoriais, e que o melhor aproveitamento desses efeitos dependeria do poder de encadeamento de cada setor sobre os demais.

Em oposição às teorias do desenvolvimento equilibrado, tendo como expoentes Rosentein-Rodan (1943), Nurkse (1953) e Seitovsky (1954), Hirschman desenvolveu sua teoria do desenvolvimento não equilibrado. De acordo com os teóricos do desenvolvimento equilibrado, o problema básico dos países ditos subdesenvolvidos estaria na falta de estímulos às inversões, em virtude da insuficiente capacidade de absorção dos mercados (RIBEIRO, 2010). De forma geral, tal teoria considera que o tamanho do mercado é o principal fator limitante do desenvolvimento.

Para Hirschman, esta ideia falha como teoria desenvolvimentista, pois

Desenvolvimento presumivelmente significa o processo de transformação de um tipo de economia em algum tipo mais evoluído. Entretanto, desiste-se de tal processo, pela teoria do desenvolvimento equilibrado, que acha difícil visualizar como o equilíbrio do subdesenvolvimento pode ser desfeito em alguns pontos (HIRSCHMAN, 1958, p. 86).

Dessa forma, o autor, a partir de suas concepções opostas ao crescimento equilibrado, trata os aspectos relacionados aos setores de infraestrutura. Em sua teoria, Hirschman atenta para a importância dos setores de infraestrutura econômica para o desenvolvimento, alertando sobre o papel dos desequilíbrios dentro do sistema econômico gerado pelos novos investimentos.

O autor faz a distinção entre dois conceitos: Capital Fixo Social (CFS) e Atividades Diretamente Produtivas (ADP). Transporte, comunicação, energia, abastecimento de água, drenagem e irrigação, entre outras, são atividades compreendidas pela definição de CFS, de acordo com Hirschman. E se caracterizam pelo volume elevado de investimentos necessários para o seu provimento, por serem providas pela administração pública ou por ela reguladas. Seus efeitos são sentidos, não tanto pelos impactos diretos sobre a população final, mas fundamentalmente pelo seu forte papel como indutor de ADP (RIBEIRO, 2010).

Nesse sentido, faz-se necessária a intervenção do Estado no setor de infraestrutura econômica, seja no papel de provedor ou mesmo de regulador do setor privado. Isto porque o fornecimento de bens e serviços relacionados à infraestrutura é de fundamental importância para o desenvolvimento econômico. E sua provisão inadequada reflete de forma negativa, social e economicamente.

O TERRITÓRIO DO VELHO CHICO

De acordo com Abramovay e Beduschi Filho (2004), na década de 1990, o planejamento brasileiro, ao passar da lógica de repartição setorial de recursos para uma lógica territorial, teve sua ação governamental pautada em programas, no estabelecimento de organizações locais e na adoção de novos recortes do território nacional. Tais iniciativas, segundo os autores, foram no sentido de planejar o processo de desenvolvimento com base em recortes territoriais que não se limitassem às cinco regiões políticas do país.

Sob a perspectiva da abordagem territorial, com o objetivo de identificar oportunidades de investimento e prioridades temáticas definidas a partir da realidade local de cada território, o governo da Bahia, apoiado na política de desenvolvimento territorial do governo federal, em 2007, passou a estabelecer no estado 27 territórios de identidade, constituídos a partir do arranjo espacial federal.

Dentre estes, encontra-se o TVC, composto por 16 municípios: Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Matina, Morpará, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho e Sítio do Mato, como pode ser visualizado na Figura 1.

Em sua totalidade, o Velho Chico está inserido no semiárido nordestino. É marcado por irregularidades no regime de chuvas e por solos areno-argilosos – pobres em nutrientes – com risco de salinização de médio a alto, características inerentes à região semiárida. A vegetação do TVC é do tipo cerrado e caatinga, com o predomínio desta última. As condições adversas condicionam fortemente os povos do Velho Chico a sobreviverem principalmente de atividades econômicas ligadas basicamente à agricultura e à pecuária.

O TVC apresenta uma área de 46.328,39 km², correspondendo a 8,2% da área total do estado. Em 2000, a população era de 349.689 habitantes, sendo 57,49% da área rural e 42,51% de população urbana. No ano 2010, passou para 370.095 habitantes, com 53,41% da área rural e 46,59% da área urbana. Embora não tenha havido aumento significativo da população total, houve uma tendência à urbanização. Apesar disso, a população ainda está concentrada nas áreas rurais.

Bom Jesus da Lapa, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Morpará e Sítio do Mato são os únicos municípios do TVC com população mais concentrada em áreas urbanas, com 68%, 52%, 77%, 52%, 67% e 57%, respectivamente, no ano 2010. Brotas de Macaúbas, Feira da Mata, Morpará e Serra do Ramalho apresentaram redução no número de habitantes de 2000 a 2010, devido, entre outros fatores, ao êxodo rural, migração de moradores em busca de melhores condições de vida.

Com relação à participação do valor adicionado dos setores da economia, entre os anos de 2006 e 2009, os de serviços e agropecuário permaneceram com maior participação na economia do TVC, representando 56% e 19%, respectivamente, do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2009, todos os municípios do território tiveram maior arrecadação do setor de serviços. No período de análise, a indústria diminuiu sua participação no PIB, de 10%, em 2006, para 9%, em 2009.

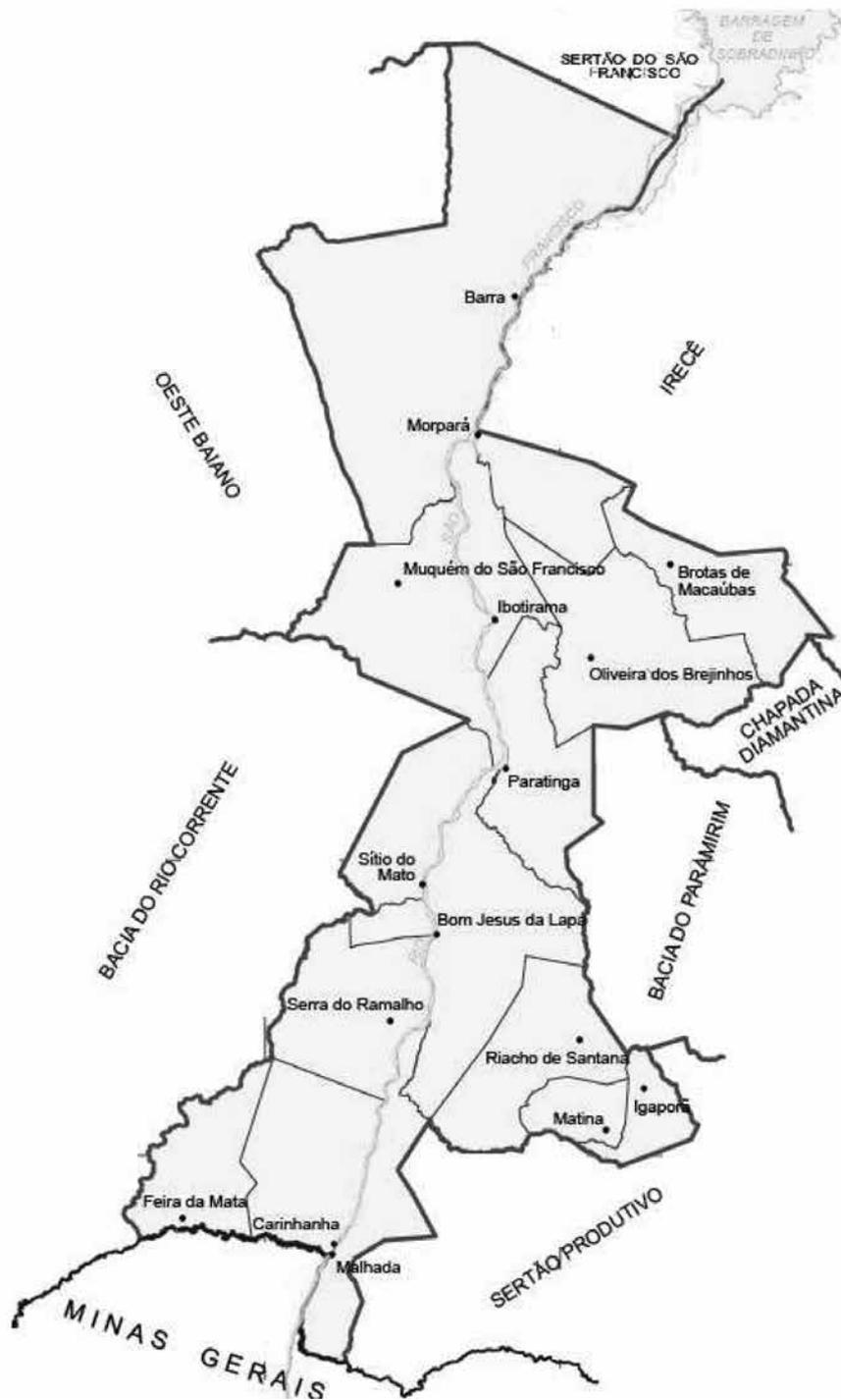


Figura 1
Território de Identidade Velho Chico – Bahia – 2003

Fonte: Bahia (2008).

Bom Jesus da Lapa possui o PIB mais expressivo do Velho Chico, R\$ 351 milhões, aproximadamente. Este município é uma exceção, sendo considerado polo de desenvolvimento. Destaca-se pela maior presença de perímetros irrigados do TVC, onde se concentra o maior volume de investimentos e a melhor infraestrutura urbana (GERMANI; OLALDE; OLIVEIRA, 2006). Assim como Bom Jesus da Lapa, Barra, Riacho de Santana e Serra do Ramalho também figuram entre os municípios com o PIB mais expressivo da região.

O Velho Chico pode ser visto como território com pequena participação no produto econômico do estado; seu PIB representou apenas 1,1% do total deste, em 2009. Para o mesmo ano, quando comparado ao ano de 2006, o PIB do TVC apresentou uma taxa de crescimento de 42,41% contra 42,02% da Bahia.

A renda *per capita*² tem-se apresentado muito baixa em todos os municípios que integram o Território e inferior à média baiana. Em 2005 foi quando houve uma maior aproximação entre a renda *per capita* do TVC com a da Bahia. Todavia, de 2006 a 2009, a diferença foi aumentando, chegando a alcançar R\$5.491,19 em 2009. A renda *per capita* da Bahia foi crescendo, enquanto a do TVC não conseguiu ultrapassar a casa dos R\$ 4 mil. O valor estimado da renda *per capita* não garante que haja condições de vida igualitária para a população, já que é evidenciada a presença de taxas significativas de pobreza nos municípios, conforme citado.

O uso de indicadores pode dar uma dimensão de como a população vive. Dos 16 municípios do TVC, em 1991, oito possuíam IDH Municipal baixo, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2000). No ano 2000, constata-se uma relativa melhora nos índices e uma maior aproximação do IDH-M do TVC (0,623) com o do estado da Bahia (0,688). Ibotirama apresentou o maior IDH-M do TVC, quase 0,700, classificado como médio desenvolvimento.

O TVC apresenta índices muito baixos de desenvolvimento, principalmente no que se refere ao subíndice renda. Em 1991, Serra do Ramalho apresentou o menor IDH-Renda, 0,378. Esse subíndice sofreu uma elevação em 2000, todavia, 75% dos municípios do TVC ainda apresentam baixo desenvolvimento neste subíndice.

A região de estudo possui um mosaico de formas de acesso à terra. Dentre as identificadas, encontram-se os assentamentos derivados da ação do estado: projetos de reforma agrária, programas Cédula da Terra e Crédito Fundiário; comunidades tradicionais: quilombolas e fundos de pasto³; além dos acampamentos e das comunidades indígenas, conforme o Quadro 1.

Hoje, o TVC conta com 73 assentamentos 57 Projetos de Assentamentos (PA) de reforma agrária, sete programas de Crédito Fundiário (PCF) e nove projetos Cédula da Terra (estes vigoraram até 2002, sendo continuados pelo PCF). Além dos assentamentos derivados da ação do estado, encontram-se os oriundos do processo histórico de ocupação da terra e da organização, como por exemplo, as comunidades negras rurais quilombolas e fundos de pasto. No TVC, até o momento, cerca de 69 comunidades negras rurais quilombolas foram identificadas. Com relação aos fundos de pasto, apenas três municípios do TVC possuem comunidades identificadas: Barra (1), Brotas de Macaúbas (3) e Oliveira dos Brejinhos (11).

Outra forma de acesso à terra são os acampamentos de trabalhadores rurais sem terra, que totalizam 26 no TVC. As comunidades indígenas, identificadas no TVC, localizam-se em três municípios: Ibotirama, Muquém do São Francisco e Serra do Ramalho. Em Ibotirama encontra-se o povo Tuxá; em Muquém do São Francisco, os Pankaru e os Kiriri, e em Serra do Ramalho, os Pankaru.

A diversidade de formas de acesso a terra identificadas no TVC demonstra a riqueza de que dispõe o Território devido a sua conformação.

² O PIB per capita é o indicador que pode ser utilizado para mensurar a renda. A renda per capita é o resultado da soma de tudo que é produzido em uma nação no ano por pessoa, corresponde ao valor das riquezas que caberia a cada pessoa, ou seja, à renda média da população. No entanto, mesmo a renda per capita sendo elevada, muitas vezes não confirma ou não reflete a realidade, pois, de forma geral, a renda é mal distribuída.

³ Segundo Ribeiro (2009), a denominação “fundo de pasto” passou a existir quando o governo da Bahia, a partir de 1983, reconhece juridicamente essa forma de organização social. “Os fundos de pasto estão localizados em sua totalidade nas regiões onde prevalece o clima semiárido, convivendo com a caatinga e a escassez de água” (GERMANI; OLALDE; OLIVEIRA, 2006, p. 138). No fundo de pasto, cada unidade familiar possui uma unidade produtiva de produção coletiva, permitindo a circulação dos animais.

Municípios	Comunidades Quilombolas	PA Reforma Agrária	Acampamentos	Fundo de Pasto	Projeto Cédula da Terra	Projeto Crédito Fundiário	Indígenas
Barra	8	10	3	1	1	3	
Bom Jesus da Lapa	16	9	1		1		
Brotas de Macaúbas				3			
Carinhanha	10	9	2				
Feira da Mata			4				
Ibotirama		1	5		2	1	1
Igaporã	10						
Malhada	4	2	4				
Matina					1		
Morpará		1			2		
Muquém do S. Francisco	3	4	3		1	2	1
Oliveira dos Brejinhos		1		11			
Paratinga		4	2				
Riacho de Santana	13	1			1	1	
Serra do Ramalho		2					1
Sítio do Mato	5	13	4				
Total	69	57	26	15	9	7	3

Quadro 1
Formas de acesso à terra identificadas – TVC – 2010

Fonte: Projeto GeografAR (2010). Adaptação própria.

INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO SETOR ELÉTRICO DO VELHO CHICO

Panorama da exclusão elétrica no Velho Chico

O processo de eletrificação no Brasil foi instaurado a partir das grandes cidades e centros industriais para as pequenas cidades e comunidades rurais mais distantes. Isso ocorreu, principalmente, em virtude dos modelos de desenvolvimento implantados no século XX, que tiveram como característica marcante provocar o êxodo rural, concentrando as populações em grandes centros urbanos. Com baixa densidade populacional e afastamento das redes de distribuição, sem contar os obstáculos naturais, as áreas rurais tiveram o acesso à energia elétrica dificultado e foram ficando sem eletrificação, instaurando-se o que se conhece na literatura como exclusão elétrica.

O resultado desse cenário é que, conforme dados do Censo Demográfico 2000 (2011) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do MME, estimava-se existir no Brasil cerca de dois milhões de domicílios rurais não atendidos, correspondendo a 80% do total nacional da exclusão elétrica, ou seja, dez milhões de brasileiros viviam no meio rural sem acesso a esse serviço público (BRASIL, 2009). Verifica-se, dessa forma, a relação íntima entre a exclusão elétrica e a exclusão social, como pode ser observado nas figuras 2 e 3 sobre o IDH e o acesso à eletricidade. Observa-se que os locais com IDH baixo também apresentam baixos índices de atendimento de energia elétrica, uma vez que a falta de acesso à eletricidade dificulta a melhoria das condições básicas de sobrevivência. Isso mostra a importância do investimento em infraestrutura para fomentar o desenvolvimento econômico, conforme destacado por Hirschman.

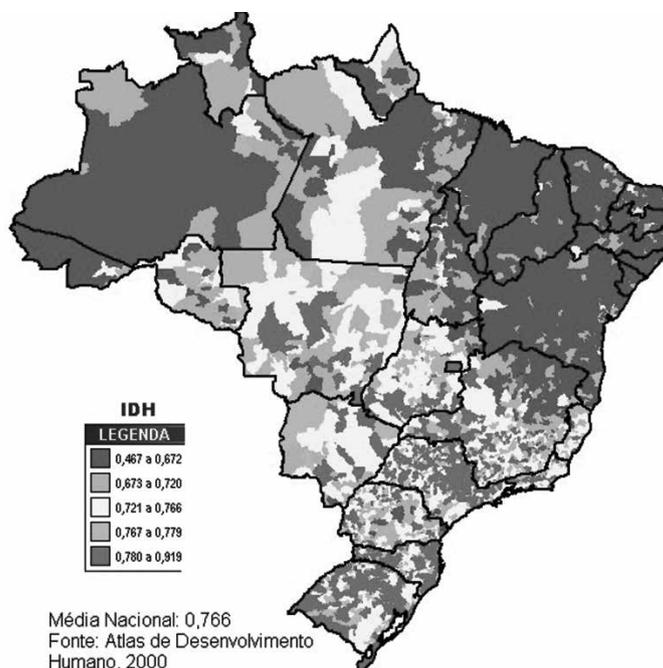


Figura 2
Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil – 2009

Fonte: Brasil (2009).

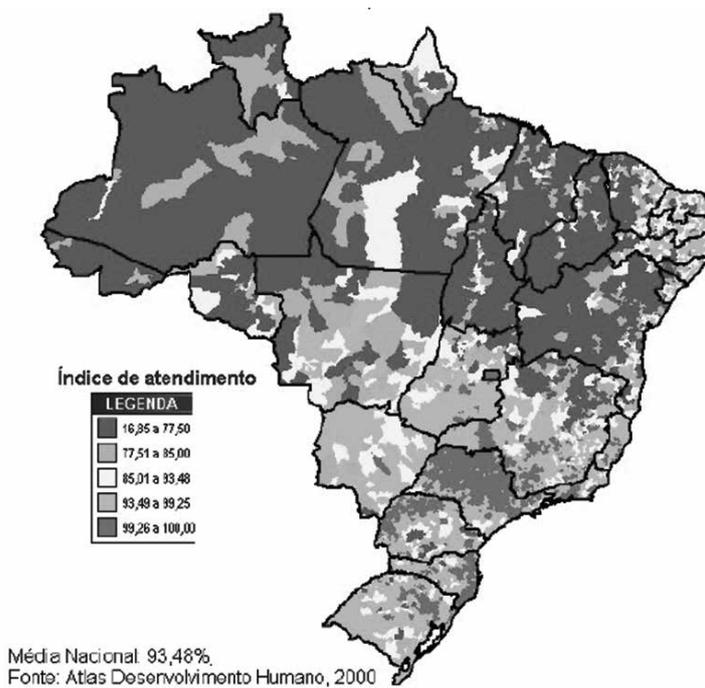


Figura 3
Acesso à eletricidade – Brasil – 2009

Fonte: Brasil (2009).

Por sua vez, percebe-se a influência positiva do acesso à eletricidade nas condições de vida da população, pois os maiores IDH estão localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde o acesso à rede elétrica é mais abundante.

Com relação ao Estado da Bahia, nota-se que o IDH médio estadual (0,688) é inferior à média nacional (0,766). A Bahia, em 2010, segundo dados do Censo 2010, tinha 146.064 domicílios sem energia elétrica. Desses, 7.682 estavam localizados no TVC, conforme Tabela 1.

Tabela 1 Domicílios sem acesso a energia elétrica – TVC Bahia – 2010	
Municípios	Domicílios 2010
Bahia	146.064
Velho Chico	7.682
Barra	1.539
Bom Jesus da Lapa	925
Brotas de Macaúbas	189
Carinhanha	858
Feira da Mata	330
Ibotirama	232
Igaporã	131
Malhada	379
Matina	309
Morpará	93
Muquém do S. Francisco	205
Oliveira dos Brejinhos	872
Paratinga	477
Riacho de Santana	647
Serra do Ramalho	266
Sítio do Mato	230

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2011). Elaboração própria.

Tabela 2 Índices de desenvolvimento – TVC Bahia – 2000	
Municípios	IDH-Municipal, 2000
Bahia	0,688
Velho Chico	0,623
Barra	0,586
Bom Jesus da Lapa	0,654
Brotas de Macaúbas	0,628
Carinhanha	0,607
Feira da Mata	0,634
Ibotirama	0,697
Igaporã	0,655
Malhada	0,575
Matina	0,592
Morpará	0,640
Muquém do S. Francisco	0,603
Oliveira dos Brejinhos	0,647
Paratinga	0,617
Riacho de Santana	0,632
Serra do Ramalho	0,598
Sítio do Mato	0,600

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2000). Elaboração própria.

Verifica-se que a falta de acesso à eletricidade no TVC é maior nos municípios com IDH mais baixo, assim como nacionalmente, onde as regiões do país com menores Índices de Desenvolvimento Humano são justamente as que não têm acesso à energia elétrica. Barra, por exemplo, tem o maior número de domicílios sem energia elétrica (1.539) e um dos IDH mais baixos do território, 0,586, de acordo com a Tabela 2. O município de Morpará é o que apresenta o menor número de domicílios sem acesso a energia elétrica no TVC e, por sua vez, tem IDH superior à média do território, 0,640. Ibotirama, além de ter o maior IDH do TVC, ainda é superior à média estadual, evidenciando os contrastes existentes na região. Em 2012, foi inaugurado o primeiro parque eólico da Bahia em Brotas de Macaúbas, empreendimento que, aliado às ações do PLPT, contribui ainda mais para mitigar os efeitos da falta de energia elétrica e até para acabar com a exclusão elétrica neste município. Os municípios do TVC, de forma geral, apresentam IDH inferior à média estadual.

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz Para Todos – no Velho Chico

Nesse cenário de exclusão elétrica, foi criado, através do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, pelo governo federal, o Programa Luz Para Todos. O objetivo é garantir o acesso ao serviço público de energia elétrica à população residente no meio rural. O programa é coordenado pelo MME, operacionalizado com a participação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás e das empresas que compõem o sistema Eletrobrás, como pode ser observado na Figura 4, na sua estrutura operacional.

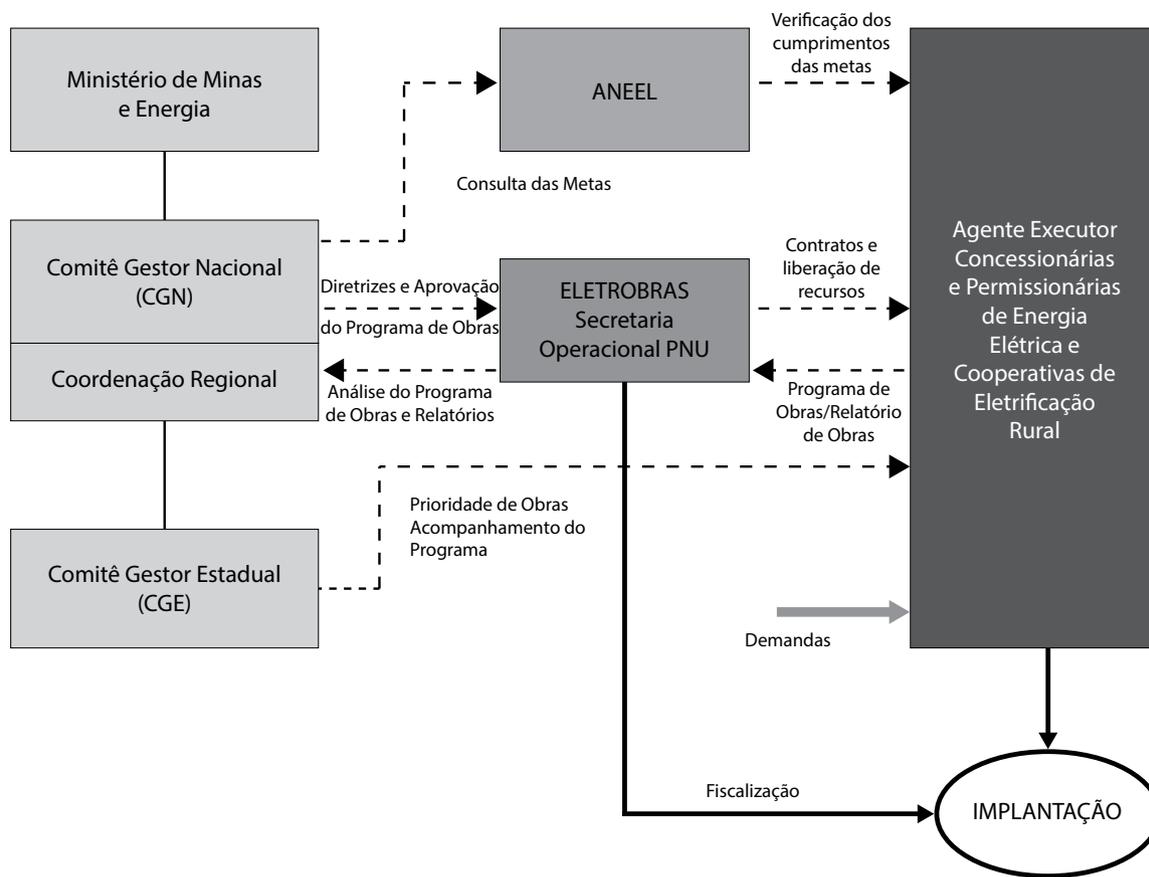


Figura 4
Estrutura operacional

Fonte: Brasil (2012).

Os critérios para priorização no atendimento pelo PLPT, podem ser visualizados no Quadro 2.

- I – projetos de eletrificação rural em municípios com índice de atendimento a domicílios inferior a 85%, calculado com base no Censo 2000;
- II – projetos de eletrificação rural em municípios com IDH inferior à média estadual;
- III – projetos de eletrificação rural que atendam comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas ou por obras do sistema elétrico, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento;
- IV – projetos de eletrificação rural que enfoquem o uso produtivo comunitário da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;
- V – projetos de eletrificação rural em escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d’água, sendo este último exclusivamente voltado ao atendimento comunitário;
- VI – projetos de eletrificação em assentamentos rurais;
- VII – projetos de eletrificação rural para desenvolvimento comunitário da agricultura familiar ou de atividades de artesanato de base familiar;
- VIII – projetos de eletrificação para atendimento de pequenos e médios agricultores;
- IX – projetos de eletrificação rural, paralisados por falta de recursos, que atendam comunidades e povoados rurais;
- X – projetos de eletrificação rural das populações do entorno de Unidades de Conservação da Natureza e dos Territórios da Cidadania; e
- XI – projetos de eletrificação rural das populações em áreas de uso específico de comunidades especiais, tais como minorias raciais, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades indígenas, comunidades extrativistas etc.

Quadro 2
Critérios para definição de prioridades das obras

Fonte: Brasil (2009).

O TVC, pela sua singularidade, atende a vários critérios elencados pelo programa, com destaque para o item II, pois o território possui IDH inferior à média estadual, e o item VI, já que conta com 73 assentamentos rurais, além de comunidades quilombolas (69), indígenas (3) e fundos de pasto (15). Assim, faz-se notar a importância do programa para fomentar o desenvolvimento econômico e social da região.

Estágio das obras do PLPT

O PLPT teve como meta inicial atender dois milhões de famílias do meio rural. Em maio de 2009 esta meta foi alcançada. Com o surgimento de novas demandas, o programa foi prorrogado, com prazo de conclusão em dezembro de 2010, visando concluir as ligações contratadas. Não obstante, no decorrer de 2010, as concessionárias apresentaram novas demandas, em sua maioria nas regiões Norte e Nordeste, e o programa foi dilatado para 2014. No Estado da Bahia, por exemplo, no período compreendido entre 2007 e 2010, estavam previstos R\$ 2.330,7 milhões para o Programa Luz Para Todos (BRASIL, 2010). Com a dilatação do Programa, de 2011 a 2014, um investimento adicional de R\$ 1.422 bilhões foi previsto para as obras em andamento no Estado. Na Tabela 3, é possível visualizar as ligações executadas pelo PLPT até 2011 na Bahia. Observa-se que estas foram realizadas superando o previsto para o estado.

Tabela 3
Histórico de ligações do Programa Luz para Todos – Bahia – 2008-2011

Principais números (em milhões)	Coelba
Ligações previstas pelo Programa	448.667
Ligações executadas até 2008	300.011
Ligações executadas em 2009	53.198
Ligações executadas em 2010	75.637
Ligações executadas em 2011	39.888
Total de ligações executadas	468.734
Em execução em 31/12/2011	3.595

Fonte: Grupo Neoenergia, (2013).

O estágio das obras do PLPT, no período de 2004 a 2013, no Velho Chico, pode ser visualizado na Tabela 4. As informações foram organizadas em número de empreendimentos (aprovados, em andamento e concluídos) e em volume de recursos.

(continua)

Tabela 4
Estágio das obras do Programa Luz Para Todos – TVC – Bahia – 2004-2013

Municípios	Obras					
	Aprovadas e não iniciadas		Em andamento		Concluídas e energizadas	
	Nº	Valor Total (R\$)	Nº	Valor Total (R\$)	Nº	Valor Total (R\$)
Velho Chico	238	60.929.099,68	31	-	3209	182.043.030,21
Barra	14	3.797.905,15	2	-	353	41.007.666,79
Bom Jesus da Lapa	35	8.818.602,49	5	-	429	16.372.745,87
Brotas de Macaúbas	10	1.688.733,82	6	-	142	11.673.354,53
Carinhanha	23	5.044.146,30	3	-	141	8.569.585,40
Feira da Mata	8	2.549.146,30	-	-	40	3.560.829,59

Tabela 4
Estágio das obras do Programa Luz Para Todos – TVC – Bahia – 2004-2013

Municípios	Obras					
	Aprovadas e não iniciadas		Em andamento		Concluídas e energizadas	
	Nº	Valor Total (R\$)	Nº	Valor Total (R\$)	Nº	Valor Total (R\$)
Ibotirama	2	208.877,88	-	-	228	6.890.842,62
Igaporã	18	3.402.570,74	2	-	160	2.677.937,63
Malhada	14	2.886.562,08	1	-	177	4.882.315,75
Matina	13	2.224.923,12	-	-	112	9.138.240,46
Morpará	2	560.186,86	1	-	88	5.802.117,72
Muquém do S. Francisco	11	6.591.514,33	2	-	149	7.670.982,58
Oliveira dos Brejinhos	13	7.419.683,62	-	-	295	14.083.742,78
Paratinga	19	3.304.173,44	2	-	281	21.110.458,86
Riacho de Santana	26	5.768.103,76	4	-	293	16.786.131,69
Serra do Ramalho	19	2.747.118,26	2	-	220	7.217.467,16
Sítio do Mato	11	3.916.851,53	1	-	101	4.598.610,78

Fonte: Coelba (2013). Elaboração própria.

Ao longo do programa, o TVC teve um total de 238 obras aprovadas e não iniciadas, com recursos estimados em quase R\$ 61 milhões, com destaque para Bom Jesus da Lapa. Encontram-se em andamento, atualmente, 31 obras, distribuídas quase que proporcionalmente no território. Quanto às obras concluídas, tem-se que Barra, município com maior número de domicílios sem acesso à energia elétrica, não possui o maior número de obras executadas. Bom Jesus da Lapa, município com melhores condições socioeconômicas, lidera o *ranking* de obras concluídas no Velho Chico. A partir dos dados, observa-se que já foram gastos com obras concluídas e energizadas mais de R\$ 182 milhões no TVC.

Cumprе ressaltar que a Tabela 4 apresenta algumas incongruências no que diz respeito ao número de obras e seus respectivos valores, porque, dentre outros fatores, no caso de comunidades rurais, nem sempre o município com maior número de obras é o que corresponderá ao maior volume de recursos, devido aos obstáculos ambientais e econômicos de cada região.

Com a energia elétrica, o programa trouxe melhorias para os domicílios e para as comunidades beneficiadas, além de conforto, renda, educação e saúde à população rural. De acordo com o MME (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, 2011), a qualidade de vida melhorou para os moradores das comunidades atendidas; estas deixaram de ter gastos com diesel, querosene, gás, velas ou pilhas e passaram a adquirir eletrodomésticos alimentados por energia elétrica. Além de contribuir para a melhoria nas condições de vida, o acesso à energia elétrica contribuiu para o surgimento de novos empreendimentos e para o desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à energia elétrica é de fundamental importância para o desenvolvimento tanto social quanto econômico de uma região. Enquanto algumas regiões do país mostram-se altamente dinâmicas, com boas condições de vida e elevada densidade de capital, outras permanecem estagnadas, sem acesso à infraestrutura mínima para se desenvolver.

Assim, procurou-se, neste trabalho, analisar o PLPT, no que se refere aos investimentos no setor elétrico para acabar com a exclusão elétrica que atinge, principalmente, o meio rural. Considerou-se que a realização de investimentos públicos fomenta o desenvolvimento econômico.

Centros urbanos com acesso à energia elétrica desde a sua fase inicial de industrialização apresentam IDH mais elevado do que as zonas rurais que não tiveram acesso à eletricidade com a mesma presteza. O que se pôde constatar no Velho Chico, portanto, é que o IDH está intimamente relacionado com o acesso à eletricidade, ou seja, quanto menor o IDH, menor é o acesso à energia elétrica. O PLPT vem contribuindo para mudar este quadro, suprimindo o déficit de energia elétrica no território e proporcionadas melhores condições de vida na região.

Verificou-se a eficácia do PLPT na busca pela universalização da energia elétrica e pela mitigação dos efeitos da escuridão na zona rural, uma vez que suas metas de atendimento foram atendidas alguns anos após sua criação. No entanto, cumpre destacar que, num país tão heterogêneo e desigual como o Brasil, ainda há muitas famílias sem energia elétrica, e o programa, com encerramento previsto para 2014, deve ter seu prazo ampliado para atender mais famílias e garantir a universalização do acesso à eletricidade.

Investimento em infraestrutura é condição *sine qua non* para propiciar melhor qualidade de vida, principalmente à população rural. Levar energia elétrica às áreas rurais é o primeiro passo para fomentar o desenvolvimento de atividades econômicas que gerem emprego e renda. Garantido o acesso à energia elétrica, outro grande desafio do campo será dinamizar a economia local. Desafio este que poderá ser vencido por meio de: atração de empresas para que realizem investimentos nas regiões; fomento ao crédito associado à assistência técnica comprometida e coerente com os princípios produtivos da agricultura familiar; valorização da cultura local, a fim de atrair o turismo e gerar renda; incentivos à qualificação da mão de obra. Com a adoção destas e de outras medidas, permitidas a partir do acesso à energia elétrica, será confirmado ainda mais o potencial de desenvolvimento das comunidades rurais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; BEDUSHI FILHO, L. C. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, set. /dez. 2004.
- BENITEZ, R. M. A infraestrutura, sua relação com a produtividade total dos fatores e seu reflexo sobre o produto regional. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 19, p. 278-306, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/95/93>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Luz Para Todos: Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica: manual de operacionalização*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. *Luz Para Todos: Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica: manual de operacionalização para o período de 2011 a 2014*. 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/MANUAL%20DE%20OPERACIONALIZA%C3%87%C3%83O%20LpT%202011-2014.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. *Balanço 4 anos: 2007-2010*. Salvador: PAC, 2010.
- _____. *Manual de operacionalização: Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica*. 2009. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. *Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação Brasileira*. Campinas, SP: Papyrus, 1994.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

- COELBA. Informações Municipais. 2013. Disponível em: <http://www.coelba.com.br/aplicacoes/menu_secundario/luz_para_todos/index.asp>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Org.). *Estudo da competitividade da indústria da satisfação e de impacto do Programa Luz Para Todos: principais resultados*. [S.l.: s.n.], 2009.
- GERMANI, G. I.; OLALDE, A. R.; OLIVEIRA, G. G. *Acesso à terra e desenvolvimento territorial no Médio São Francisco (BA)*. Salvador: UFBA, ago. 2006.
- HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. *Universalização do acesso e uso da energia elétrica no meio rural brasileiro: lições do Programa Luz Para Todos*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2011.
- LEITE, A. P. V. *Uma análise dos principais e mais recentes modelos da teoria do investimento*. 2005. Monografia (Curso de Bacharelado em Economia) -Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, 2005.
- MACIEL, C. Políticas de regulação de setores infraestruturais no governo Lula (2003-2005). In: CARNEIRO, R. (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. *Atlas do desenvolvimento humano*. Rio Janeiro: IBGE, 2000.
- Programa de aceleração do crescimento (PAC) na Bahia*. 2010. 85 f. Dissertação (Mestrado em Economia) -Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- REIS, C. F. B. *Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006*. [S.l.: s.n], 2008.
- RIBEIRO, C. S. *Poder político e propriedade da terra no território do Velho Chico, Bahia*. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) -Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas, Salvador, 2009.
- RIBEIRO, G. *Investimentos em infraestrutura e desigualdades regionais: uma análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Bahia*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) -Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- RIBEIRO, L. C. S.; LEITE, A. P. V. Análise estrutural dos investimentos do PAC em infraestrutura logística no estado da Bahia. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8, 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2012. p. 1-29.
- RONCI, M. V. Uma nota sobre a especificação da função de investimento agregado para países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Economia*, v. 42, n. 2, p. 179-194, 1991.

DO BRASIL



REPÚBLICA



Governo do Estado da Bahia

Secretaria do Planejamento

ISSN 2176880-3



9 772176 880304