

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

# PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS

v. 1 2009

ISSN 2176-8803

Pan. das cont. públicas

Salvador

v. 1

p. 1-198

2009

**Governo do Estado da Bahia**  
Jaques Wagner

**Secretaria do Planejamento – Seplan**  
Walter Pinheiro

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

**Diretoria de Indicadores e Estatística – Distat**  
Gustavo Casseb Pessoti

**Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas – Coref**  
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 Plínio Pires de Moura (CME/UFBA)  
Armando Affonso de Castro Neto (SEI)  
Bouزيد Izerrougene (CME/UFBA)  
Edmundo Figueiroa (SEI)  
Gustavo Casseb Pessoti (Unifacs/SEI)  
Henrique Tomé da Costa Mata (CME/UFBA)  
João Paulo Caetano dos Santos (SEI)  
Luiz Mário Ribeiro Vieira (Facceba/SEI)  
Urandi Roberto Paiva Freitas (SEI)  
Vítor César Ribeiro Lopes (Desenbahia/UNEB)

**Coordenação Editorial**

Urandi Roberto Paiva Freitas

**Coordenação de Biblioteca e Documentação – Cobi**

Ana Paula Sampaio

**Normalização**

Raimundo Pereira Santos

**Revisão de Linguagem**

Luís Fernando Sarno

**Coordenação de Disseminação de Informações – Codin**

Márcia Santos

**Padronização e Estilo**

**Editoria de Arte**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto  
Aline Sena Santana (estag.)

**Produção Executiva**

Anna Luiza Sapucaia

**Projeto Gráfico e Editoração**

Rita de Cássia Assis

---

Panorama das Contas Públicas da Bahia. v. 1, 2009 -  
Salvador: SEI, 2009.  
v. 1  
198 p.  
Anual  
ISSN 2176-8803

1. Contas públicas – Bahia. 2. Finanças públicas. I.  
Título.

CDU 336.1(813.8)

---

Impressão: EGBA  
Tiragem: 1.000 exemplares

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

# Sumário

- 5 **Apresentação**
- 7 **A derrocada do federalismo fiscal brasileiro e seus reflexos nas políticas sociais: em busca do equilíbrio fiscal**  
André Antonio A. de Medeiros
- 19 **Testando a relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico no Brasil: uma análise empírica para o período 1980-2006**  
Urandi Roberto Paiva Freitas  
Armando Affonso de Castro Neto  
Isaac Coimbra Lou
- 29 **Relações institucionais a partir da entronização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): um estudo comparativo entre as finanças públicas da Bahia e Rio Grande do Norte, no período 2001-2005**  
William Gledson e Silva  
Adriano Olivier de Freitas e Silva  
Luís Abel da Silva Filho  
João Matos Filho
- 47 **Creai (1937-1952) O nascimento do fomento de longo prazo da estrutura produtiva brasileira**  
Leonardo Dondoni Dutra
- 67 **Seleção adversa, racionamento de crédito e o Banco do Nordeste**  
Mayra Bezerra Rodrigues  
Marianne Costa Oliveira  
Luciano Menezes Bezerra Sampaio  
Paulo Amilton Maia Leite Filho
- 83 **Os impactos dos gastos do governo do estado da Bahia no desenvolvimento da educação pública (2001-2008)**  
Adriano Costa Novais
- 99 **Panorama das contas públicas do município de Salvador: 2001-2006**  
Ana Maria Ferreira Menezes  
Manoel Justiniano Melo da Fonseca
- 115 **Política pública, isenção fiscal e indústria de calçados: uma abordagem teórico-analítica sobre a experiência baiana pós-1990**  
Carlos Eduardo Ribeiro Santos  
Alicia Ruiz Olalde
- 131 **A concentração econômica e a desarticulação do microcrédito na Bahia**  
Gustavo Casseb Pessoti  
Marcos Guedes Vaz Sampaio  
Bruno Mota Lopes
- 149 **Mitigação de riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia**  
Marco Barbosa  
Sandro Cabral  
Elisabeth Loiola
- 163 **Royalties do petróleo e desenvolvimento econômico: uma análise comparativa de estratégias municipais**  
Jônatas dos Santos de Souza  
José Ricardo de Santana
- 183 **Controladoria na gestão pública municipal: Alagoinhas – Bahia**  
Maria Vitória Araújo Santos Barbosa

DO BRASIL

1

AL



# Apresentação

Uma das questões mais recorrentes no debate das finanças públicas recente é a discussão sobre o desequilíbrio fiscal. Durante o período de surto inflacionário que correspondeu à era precedente ao plano real, o processo inflacionário camuflava a situação das contas públicas, forçando um suposto equilíbrio fictício. Do lado das despesas, por exemplo, a inflação corroía seu valor real em função da defasagem de tempo entre o período de contratação dos serviços e o dia de pagamento desses. Já pelo lado das receitas, a indexação da mesma contribuía para o crescimento aparente da arrecadação.

Nesse cenário, as reformas fiscais implantadas nos finais da década de 1990 e início de 2000, das quais cabe fazer referência aos acordos de renegociação da dívida dos estados com a União e a Lei de Responsabilidade Fiscal, tiveram como objetivo proporcionar um regime fiscal sólido (equilíbrio orçamentário), bem como estabelecer um compromisso maior entre União, estados e municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000) originou-se em um contexto no qual era necessário impor limites e metas fiscais aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de minorar os déficits fiscais e, conseqüentemente, gerar menor acúmulo de dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma política fiscal responsável. A situação em que se encontravam os estados e municípios logo após o controle da inflação em 1994 era de absoluta fragilidade em suas contas públicas. Em outras palavras, estados e municípios vivenciavam uma situação de crise fiscal. Nesse sentido, a LRF veio para estabelecer limites inflexíveis quanto ao gasto público e ao endividamento excessivo, ratificando e consolidando um processo de ajustes que havia iniciado com vários acordos de renegociação das dívidas estaduais em 1993 e 1997.

Dada a necessidade de maior planejamento, racionalização e transparência do orçamento público, União, estados e municípios precisaram se adaptar ao cumprimento dos principais indicadores da LRF que influenciam diretamente ou indiretamente na dívida pública, quais sejam: a relação com despesa de pessoal com receita total líquida e dívida consolidada líquida, e a receita corrente líquida.

O objetivo desta publicação é socializar as discussões sobre a dinâmica fiscal dos municípios brasileiros e baianos. Em suma, pretende-se reativar o debate sobre finanças públicas no cenário de busca crescente pelo equilíbrio fiscal e racionalização dos gastos públicos. É com a finalidade de contribuir para o debate que esta publicação torna-se objeto indispensável para uma discussão mais abrangente e robusta sobre finanças públicas no estado da Bahia e no Brasil.

DO BRASIL

1

AL



# A derrocada do federalismo fiscal brasileiro e seus reflexos nas políticas sociais: em busca do equilíbrio fiscal

André Antonio A. de Medeiros<sup>A</sup>

## Resumo

O presente artigo busca apresentar o atual contexto do federalismo fiscal brasileiro, enfocando o marco histórico de formação dos fundos públicos nacionais, os ciclos de concentração e descentralização de receitas tributárias ao longo da evolução do federalismo nacional e os respectivos efeitos produzidos nas políticas sociais após a Constituição de 1988, principalmente após o contexto econômico do neoliberalismo. Nesse sentido, apesar da descentralização da gestão das políticas públicas, com representativo avanço e fortalecimento da democracia, constata-se uma forte concentração de receitas em nome da União, em prejuízo das demais entidades subnacionais, com inegáveis efeitos na formulação e condução de políticas públicas e no equilíbrio fiscal nacional.

**Palavras-chave:** Federalismo fiscal. Políticas sociais. Equilíbrio fiscal.

## Abstract

*This paper is intended to present the current context of the fiscal federalism in Brazil, focusing the milestone of national public funds formation, the concentration and decentralization cycles of tax revenues along the evolution of the national federalism and the respective effects produced in the social policies after the Constitution of 1988, mainly after the economic context of neoliberalism. To that effect, in spite of the decentralization of the public policies' management, with a representative progress and strengthening of the democracy, a strong concentration of incomes is verified in the name of the Government, in detriment of all the other subnational entities, with undeniable effects on the formulation and accomplishment of public policies and on the national fiscal balance.*

**Keywords:** Fiscal federalism. Social policies. Fiscal balance.

## 1 Introdução

O processo de formação dos fundos públicos nacionais expressará sempre a correlação de forças presentes em uma sociedade. De um lado, o exercício do poder de tributar, que representa a mais firme demonstração soberana do Estado em relação aos seus súditos, então traduzida na instituição e cobrança de tributos, independentemente da vontade dos cidadãos; e, por outro, o direito dos indivíduos de exercer livremente suas atividades, razão pela qual nem sempre aceitam pacificamente o poder estatal de exigência fiscal. Já nos disse Benjamin Franklin que “assim como a morte, só os impostos”, denotando, portanto, a inexorável obrigação do cidadão em recolher ao Estado parcela de sua riqueza ou patrimônio adquiridos ao longo do tempo.

Os impostos estiveram presentes nos acontecimentos históricos, bons e maus, mais importantes e marcantes da nossa civilização, principalmente como sua causa decisiva. A queda da República e do Império romanos, o afundamento do colossal império espanhol, as guerras civis inglesa e americana, a derrota de Napoleão e a queda de Margaret Thatcher estão entre os exemplos de más soluções fiscais adotadas. Os sucessos da Grécia antiga, de César Augusto, da Idade Média (em que os contribuintes tinham Deus do seu lado) e, em última escala, da monstruosa “solução final” de Hitler representam casos de boas soluções fiscais no sentido de significativa manutenção e perpetuação do aludido poder estatal.

<sup>A</sup> Mestrando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); especialista em Direito Tributário pelo IBET; professor da Fabac/Maurício de Nassau e da Faculdade 2 de Julho. andre@andremedeiros.com.br

Cumprir ressaltar a tendência humana, no exercício do poder, para exigir sempre mais da comunidade do que o que seria desejável, o que termina gerando uma carga tributária sempre maior do que o necessário à arrecadação, isso porque somaria a esta finalidade a de favorecer os detentores do poder. Porém, na medida em que surge a relevância da formação dos fundos públicos, no sentido de custear os gastos estatais, diversos princípios e limitações ao poder de tributar foram sendo conquistados e alçados ao plano normativo, principalmente ao plano constitucional, em diversas nações.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, objetivando consolidar as conquistas democráticas providas de diversos e articulados movimentos sociais, moldou-se um novo sistema federativo, reconhecendo-se ampla participação popular e societal, onde a descentralização tributária das entidades subnacionais, ou seja, os estados e municípios, encontrou raízes. Eis a formação do pacto federativo à brasileira, de natureza cooperativa, em que prevaleceu a busca do consenso e uma certa incorporação das demandas das minorias, representando uma importante base da nova democracia implantada em 1988 (SOUZA, 2001), dada a inserção de novos atores no cenário político refundado pela nova Constituição.

No entanto, neste artigo pretendo demonstrar que, apesar de nas duas últimas décadas após a Constituição Federal de 1988, a sociedade ter vivenciado um intenso processo de descentralização da gestão das políticas públicas, com inegável fortalecimento da democracia, mesmo diante do contexto neoliberal, ao mesmo tempo passamos a assistir a uma forte concentração do fundo público nacional em favor da União, provocada pela significativa concentração de receitas fiscais, fenômeno que terminou promovendo uma marcante derrocada do federalismo fiscal brasileiro, com inegáveis consequências na formulação e gestão de políticas sociais.

Nesse sentido, buscaremos analisar o moderno papel do Estado brasileiro e suas funções então desempenhadas em uma conjuntura econômica neoliberal, em evidente confronto com o sistema de proteção social, ao mesmo tempo procurando apontar o real contexto das políticas sociais desenvolvidas.

## **2 O surgimento histórico do federalismo: uma breve viagem no tempo**

A primeira federação do mundo foi a dos Estados Unidos da América, por meio da Convenção de Filadélfia, em 1787, apesar de um esboço federativo já ter sido produzido nas confederações e estados compostos. Isso porque, após a declaração da independência americana, em 1776, as 13 colônias americanas confederaram-se, mas ainda não tinham plena autonomia administrativa e financeira, já que não podiam exigir tributos diretamente do povo, o que tornou-se possível com a Constituição de 1787, um compromisso dos estados entre si, que delegaram o poder de tributar a um governo superior, então integrado pelos representantes do povo de todos eles (BALEIRO, 2002, p. 235). Cumprir observar, porém, que tal Constituição não mencionou o termo “federalismo”, o que se justifica pelo fato de que os constituintes americanos não tinham a intenção deliberada de criar um Estado federativo, mas reforçar o inefetivo governo nacional, sem enfraquecer os governos estaduais.

Pelo menos para Thomas Paine (apud BOBBIO, 2004), a revolução americana, que produzira evolutivamente a referida Constituição de 1787, abriu as portas para as revoluções europeias (1789, na França e 1859, na Itália), dada a semelhança entre os princípios inspiradores, o tipo de governo, fundado no contrato social, e a república, em detrimento da monarquia baseada na hereditariedade. O fenômeno republicano, assim como a própria evolução do sistema federativo a ele correlato historicamente, trouxe em si a questão da discriminação das rendas, o que, inclusive, leva ao entendimento de que tal discriminação seria a causa decisiva da criação da figura jurídica e política do Estado Federal, como novidade do fim do século XVIII.

Constata-se, nesse sentido, que a experiência “federativa” americana terminou formulando um mero plano de divisão dos poderes governamentais entre o governo nacional e os estados, revelando o maior problema do federalismo, quando busca-se sua efetividade e concretização, no que tange à implementação e coordenação de políticas públicas.

## 2.1 Evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro

Não restam dúvidas de que a formação do federalismo fiscal brasileiro sofreu forte influência da intensa exploração econômica portuguesa, refletida na própria forma de colonização, então voltada para a exploração comercial desmedida do Brasil Colônia e não com o objetivo de criar uma colônia autônoma e independente. Assim, na base da monarquia patrimonial portuguesa figurava o impedimento de um comércio forte e autônomo de sua colônia tupi-niquim, fato que, aliado a uma escassa população colonial, não exigia sequer um direito positivo fiscal e tributário próprio, apesar da odiosa Derrama empreendida pelo Marquês de Pombal e pela reduzida capacidade contributiva da população, sempre desprezada pelos mentores das políticas fiscais portuguesas. A colonização, obra necessária ao comércio e à posse de conquista, exigia amplo investimento exploratório, então corroborado pela visão endêmica americana, conforme Faoro (2001, p. 137):

A gente viria das sobras da Índia, dos inadequados à jornada, famintos de terras e cobiçosos de fortuna imediata, seduzidos pela enganadora visão do paraíso terrestre. Para o comando da empresa, os burocratas adestrados nos negócios do reino e do oriente, burocratas de nobre cepa, militares de experiência e tangidos anteriormente pelo sentimento de lealdade ao rei.

Retratando a penosa situação fiscal colonial, Alice Mouzinho Barbosa informa que a “Derrama, palavra originária do árabe que quer dizer *garama* (tributo, imposto), foi a causa imediata da Inconfidência Mineira, de 1789” (BARBOSA, 2005, p. 64), que, por seu turno, representou a mais politizada das manifestações cívicas brasileiras e teve como inspiração o ideário iluminista do século XVIII, bem como a independência das colônias da América do Norte.

Desde a Independência (1822), os conflitos entre reivindicações de maior autonomia provincial, por um lado, e maior centralização, por outro, estiveram nas raízes de insurreições contra o poder imperial, sendo este muito bem representado pela Constituição de 1824, autoritária, imposta pelo imperador Dom Pedro I, que dissolvera a Assembleia Constitucional, e que veiculava o chamado Poder Moderador, uma espécie de quarto poder, bastante forte, ativo e regulador.

Cumprir observar, ainda, nesse período, a existência da chamada “comédia ideológica”, bem original entre nós, como bem denunciado por Roberto Schwarz, no sentido de, ao mesmo tempo em que se professava um dos princípios da Economia Política, como o trabalho livre, praticava-se no Brasil a impolítica e abominável escravidão, refletindo, portanto, a enorme disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as ideias do liberalismo europeu, o que terminava envergonhando uns e irritando outros. Assim, a “Declaração dos Direitos do Homem, por exemplo, transcrita em parte na Constituição Brasileira de 1824, não só não escondia nada, como tornava mais abjeto o instituto da escravidão”, mesma regra para a “universalidade dos princípios, que transformava em escândalo a prática geral do *favor*.” (SCHWARZ, 2000).

Porém, os liberais da época, vencidos na batalha constitucional pelo imperador, não abandonaram a intenção de instalar um regime constitucional fundado em princípios liberais, nos quais as ideias federativas tinham bastante apoio. Após a Independência começa a surgir, em fase embrionária, a repartição de rendas, mais precisamente com a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, pelo Ato Adicional de 1834, às quais foi conferido o poder de criar impostos (DI PIETRO, 2004). Porém, não foi ainda nessa oportunidade que surgiu a discriminação de im-

postos no país, apesar de o parágrafo 5.º, do artigo 10, do aludido Ato Adicional já determinar que a competência tributária das províncias e dos municípios não poderia prejudicar as imposições gerais do governo central.

Representando, nessa medida, o fracasso da colonização portuguesa em criar uma centralização político-administrativa capaz de reunir e ordenar os grupos privados ao longo do vasto território brasileiro, aflora o domínio das oligarquias locais, poucas vezes atingidas por medidas centralizadoras e autoritárias da metrópole, predominando o *modus operandi* localista, como bem exposto por Abrucio (2003, p. 244-245):

Nascia aqui um dos ingredientes da situação federalista brasileira: o sentimento de autonomia, embora inicialmente mais baseado na oligarquização do poder do que na busca de sua republicanização. [...] Por isso, a luta pelo fim da monarquia respondeu, em grande medida, mais aos anseios por descentralização do poder do que por uma republicanização da vida política. Desse modo, a república brasileira não só nasceu colada a um certo ideal federativo como a ele foi subordinada.

Ademais, o nascimento da República terminou sendo visto como uma vitória do liberalismo, cuja principal manifestação foi o movimento para abolir a escravidão. Em 24 de fevereiro de 1891 é promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, redigida em sua maior parte por Rui Barbosa e amplamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América. O texto consagrou, enfim, o princípio federalista, com autonomia política, administrativa e financeira dos Estados-membros, firmando a competência da União e dos estados por meio de um sistema de rígida discriminação das rendas tributárias, isso porque, no Estado Federado não se há de falar em autonomia política ou administrativa, sem autonomia financeira das entidades subnacionais, cuja inexistência afasta totalmente a essência do próprio federalismo fiscal.

Ou seja, a Constituição de 1891 representou o marco histórico de substituição da flexibilidade de rendas, que no Brasil terminava viabilizando o centralismo fiscal em prol da União, pela rígida divisão de impostos entre a União e os estados, os quais, por força de suas constituições e leis orgânicas, determinariam a parte a que os municípios fariam jus. Ela iniciou um ciclo que passou a alternar períodos de descentralização e centralização de poder e que ainda é um traço peculiar da Federação brasileira, tanto que uma nova onda de descentralização, por exemplo, formada durante a transição para a democracia, no começo dos anos 1980 (quase um século à frente), tomaria forma definitiva na Constituição Federal de 1988.

Não restam dúvidas de que, pela descentralização veiculada pelo sistema federativo há um melhor e mais substancial funcionamento da representatividade política, levando o povo a melhor exercer suas prerrogativas de cidadania e autogoverno, o que, conseqüentemente, termina realizando o ideal republicano, razão pela qual os dois institutos constitucionais, no Brasil, passaram a coexistir.

## 2.2 Ciclos de centralização e descentralização

Porém, no Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, a federação custou a se consolidar, demorando mais de um século, em virtude dos diferentes caminhos seguidos por cada nação. No caso brasileiro, o projeto federativo, além de marcado por fortes oligarquias locais, que dominaram a cena na República Velha, não comportava espaço para a interdependência regional, o que se agravou pela forte assimetria e hierarquização de estados ricos, como São Paulo e Minas Gerais, dificultando, portanto, o equilíbrio horizontal federativo. Para Abrucio (2003, p. 246):

Essa configuração estruturou caminhos que influenciaram o desenvolvimento político e econômico posterior. O peso dos “caciques regionais”, a desigualdade regional e a criação de um modelo político refratário à republicanização nos níveis estadual e municipal são as maiores conseqüências do modo como a Federação foi fundada no Brasil.

No início do século XX, a unidade do país não era mais motivo de preocupação. Outros conflitos que surgiram na Primeira República (1889-1930) deveram-se mais a condições sociais, tais como Canudos e a Revolta da Chibata, ou a divergências políticas, do que a tentativas de secessão. A partir disso, as revoltas estiveram relacionadas com centralização ou descentralização, apoiadas por interesses regionais, que ainda dominam o debate sobre a natureza do federalismo brasileiro (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 306).

Com a ascensão de Vargas em 1930, dá-se início a um forte processo de centralização política, diante do fortalecimento do governo federal, dada a efetivação da União como ator político do jogo federativo, diante da construção do modelo nacional desenvolvimentista “capitaneado principalmente pelo Executivo federal e seus braços empresariais, que organizou a transformação capitalista industrial e regulou a incorporação da sociedade no sistema político” (CAMARGO apud ABRUCIO, 2003, p. 246).

A Constituição de 1934 inovou na legislação tributária e, apesar de ter aperfeiçoado a discriminação de tributos por competências, ampliou o rol de tributos da União e contemplou os estados com o antigo imposto de vendas e consignações. Em seu artigo 11, a Carta de 34 proibia expressamente a bitributação, mas prevalecendo o imposto instituído pela União em caso de competência fiscal concorrente. Com isso, a União passa a aglutinar mais da metade do bolo arrecadado de receitas tributárias, tendo em vista que a renda nacional era fortemente concentrada no capital gerado pelas atividades de exportação da borracha e do cacau, além do café, ainda forte no início do século XX.

A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial (1946-1964) moveu o pêndulo de volta à descentralização, já que a autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar responsabilidades crescentes e uma democracia que se queria estável. Esse foi o contexto de inúmeros incentivos fiscais para investimentos na região Nordeste do país, objetivando reverter a tendência de forte concentração regional, por força da concentração da produção de manufaturados no Sudeste, o que agravava as disparidades regionais e as rivalidades políticas.

A ditadura militar no Brasil, apesar de deixar o país mais industrializado e urbano, terminou reeditando a chamada “modernização conservadora” como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil (NETTO apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007), o que reconfigura a questão social na medida em que a mesma passa a ser enfrentada pela repressão e assistencialismo, com o objetivo de controlar as forças de trabalho que despontavam do processo.

A reforma tributária da metade dos anos 1960 desempenhou um papel crucial em nome de uma nova centralização de poder, uma vez que os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento, apesar da instituição de um mecanismo de partilha da receita para os estados pobres.

Na medida do esgotamento do regime de autoritarismo político engendrado pelo militares, em meados da década de 1980, deu-se a explosão de movimentos sociais reivindicativos da abertura política e dos direitos de cidadania, então praticamente anulados durante quase vinte anos de obscurantismo civil e político. Junto com o advento do novo sindicalismo, tais movimentos sociais terminaram instalando a Assembleia Nacional Constituinte, fortemente tensionada, e a posterior promulgação da Constituição de 1988, que, ao tempo em que normatiza diversos direitos sociais (art. 7.º) e políticos, inclusive criando constitucionalmente a função social da propriedade (art. 184), reproduz o secular direito à livre iniciativa (art. 170) e confere inúmeros dispositivos da ordem econômica, traduzindo um belo corpo normativo de índole liberal e, ao mesmo tempo, social, portanto eclético.

## **A Constituição de 1934 inovou na legislação tributária e, apesar de ter aperfeiçoado a discriminação de tributos por competências, ampliou o rol de tributos da União**

Tal conjuntura, bastante relevante para o avanço dos novos cânones democráticos, não escapou à crítica de Florestan Fernandes, para quem a transição democrática do período foi de natureza conservadora e sem ousadias e turbulências; nem a Marco Nogueira, para quem a ordem constitucional vigente entrava no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, fazendo história de costas para o futuro (NOGUEIRA apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Porém, concentrando-se nos problemas de nossa estrutura federativa, surge, com as eleições para governadores em 1982, o florescimento do estadualismo (ABRUCIO; FERREIRA COSTA, 1998), em que prevalecera uma concepção mais defensiva e predatória das entidades subnacionais, que terminaram conseguindo repassar parte relevante dos seus custos para a União, via endividamento público e mediante forte competição horizontal, cujo maior efeito foi a “guerra fiscal”, que repercutiu perniciosamente na Federação até hoje, apesar da reforma nas finanças públicas empreendidas no governo FHC, principalmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3 O neoliberalismo e seus efeitos nas políticas sociais

Mesmo tentando implantar um Estado Social no Brasil, com 40 anos de atraso, a atual Constituição passou a sofrer com a contra-reforma neoliberal já em voga em diversos países do mundo, em especial na Grã-Bretanha (com Margaret Thatcher em 1979), nos EUA (com Ronald Reagan em 1980), na Alemanha (Helmut Kohl em 1982) e na Dinamarca (com Schlutter em 1983), levando-se em conta o projeto-piloto pioneiro do Chile, de Augusto Pinochet.

Isso porque o projeto neoliberal hegemônico parte do pressuposto da impossibilidade de preservação da política social no marco da concepção do Estado de Bem-estar Social, em virtude da crise fiscal e da excessiva intervenção estatal no mercado, desconhecendo as reais causas da crise, tais como: o próprio esgotamento do sistema capitalista vigente, com reiteradas baixas de crescimento econômico mundiais, provocando rápido aumento das prestações sociais em face da ordem econômica e precarizando a condição salarial, que tornou-se impossível de ser mantida nos mesmos moldes de proteção (CASTEL, 1998).

Leve-se em conta que o Estado de Bem-estar, que permitia certa coesão social por meio de políticas de pleno emprego e benefícios fundados no keynesianismo, foi base das proteções sociais na Europa. Seu declínio correspondeu aos limites da expressão mecânica da solidariedade social (ROSANVALLON, 1984), e fez ressurgir, em pleno final do século XX, a questão da pobreza na agenda política governamental, apesar da variedade dos interesses envolvidos tornar o problema cada vez mais complexo (MACHADO, 2007).

No Brasil, a eleição de Fernando Collor, o “Bismarck das Alagoas” (OLIVEIRA, 2008) deu-se nessa perspectiva, onde a dilapidação estatal preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, então simbolizado pelos marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da caótica situação da saúde, da educação e das demais políticas sociais.

Com o avanço do neoliberalismo houve aumento do desemprego em quase todos os países da OCDE nas décadas de 1980 e 1990, isso em razão da redução dos postos de trabalho e da desaceleração na criação de novos empregos, como consequência da inegável reestruturação produtiva. Por outro lado, a maioria dos países passou a ampliar a arrecadação por meio de impostos indiretos, que grava excessivamente o sistema produtivo em virtude do efeito cumulativo ao longo da cadeia de produção e termina penalizando, sobretudo, os contribuintes com rendimentos mais baixos, já que os referidos impostos, embutidos

**Com o avanço do neoliberalismo  
houve aumento do desemprego  
em quase todos os países da OCDE  
nas décadas de 1980 e 1990**

no custo dos produtos, são pagos por todos, independentemente de seus rendimentos, revelando um pernicioso e injusto sistema tributário. Tal conjuntura, no Brasil, foi agravada pela política de superávit fiscal orientada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e assumida por Fernando Henrique Cardoso e pelo governo Lula, em seguida, com forte tendência fiscal centralizadora, em contraponto ao descentralizado sistema federativo de 1988.

Assim, apesar do sucesso em um maior controle sobre as finanças públicas estaduais, a política de superávit fiscal ainda não estabeleceu mecanismos para melhor compartilhar as políticas sociais e coordená-las efetivamente, com inegáveis e perversos efeitos para o sistema de proteção social e maior desenvolvimento econômico das regiões menos favorecidas, tornando o Brasil um país mais igualitário. Além disso, a centralização tributária e decisória em favor da União “afeta negativamente o *democracizing* e os *checks and balances* federativos”, não resolvendo “dilemas de coordenação que travam o sucesso das políticas públicas” (ABRUCIO, 2003).

#### 4 A repartição tributária na constituição de 1988

Em plena obediência sistemática ao artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que afirma como Princípio Fundamental a composição da República Federativa do Brasil pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além do objetivo fundamental dessa República Federativa em garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, CF), surge o extenso e minudente rol de competências tributárias encartadas na Constituição de 1988 a cada entidade subnacional, a começar pelos artigos 153 e 154 (tributos da União), seguindo pelo 155 (tributos estaduais e distritais) e 156 (tributos municipais). Além disso, obedecidos determinados requisitos, tais como a não cumulatividade, há a previsão de competência residual da União para a criação de contribuições sociais (art. 154, inciso I, CF), cujas bases de cálculo estão definidas no extenso artigo 195 (custeio da seguridade social), além das competências exclusivas definidas nos artigos 148, incisos I e II, para os empréstimos compulsórios e artigo 149 para as contribuições de intervenção no domínio econômico.

É evidente que após a distribuição das competências político-administrativas de cada entidade subnacional, por todo o Texto Constitucional, deve-se atribuir os recursos necessários para que tais entes possam cumprir suas respectivas finalidades, como a promoção do desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza. Mesmo levando-se em conta que alguns tributos possuem alguma função extrafiscal, como a de reduzir as desigualdades regionais no país (ex.: o Imposto sobre a Renda), é possível ocorrer desequilíbrio na arrecadação, em virtude de fatores socioeconômicos alterarem os ingressos e receitas, razão pela qual a própria Constituição estabelece forma de repartição das receitas tributárias, como definido nos artigos 157 a 162.

Ou seja, além de cada unidade federada dispor livremente de sua competência tributária própria, exercendo sua plena atividade tributária, há um fenômeno constitucionalmente posto para promover uma racional transferência de recursos das unidades maiores para as menores, a fim de proporcionar a todos os meios necessários para cumprimento de suas atribuições constitucionais, ou melhor, a desigualdade horizontal da capacidade arrecadatória é compensada por um sistema de transferências fiscais, tendência esta implementada desde a Constituição de 1946 (ARRETCHE, 2004).

Aqui encontram-se os repasses obrigatórios de receitas tributárias (federais para estados e municípios e estaduais para os municípios), a instituição de fundos de participação (estaduais e municipais), com vinculação constitucional a certos de gastos (ex.: educação e saúde), e a concessão de subsídios fiscais.

Traduz tal fenômeno, portanto, a essência do federalismo fiscal cooperativo engendrado pela atual Constituição, na medida em que promoveria uma melhor redistribuição nacional das receitas tributárias arrecadadas, diminuindo as diferenças regionais e corrigindo uma certa deficiência do próprio regime de participação rígida dos tributos, já que os tributos exclusivos rendem bem nas regiões ricas, onde há riquezas para alimentá-los, e mal, ou insuficientemente, nas que são pobres.

Porém, devemos atentar para o alerta de Riker (apud SOUZA, 2005), segundo o qual para entendermos o funcionamento dos sistemas federais não é necessário compreender a estrutura constitucional, mas as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico. Ou seja, de acordo com tal raciocínio, os principais problemas enfrentados pelo federalismo brasileiro atual estariam mais na dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macroeconômicas não previstas pelo legislador constituinte de 1988 do que de problemas decorrentes da própria arquitetura ou desenho constitucional (SOUZA, 2005).

No entanto, segundo estudo de Gomes e MacDowell (apud ARRETICHE, 2004), o atual sistema de repartição, portanto, analisado em seu sentido normativo e estrutural, favorece os municípios de pequeno porte, já que foi estimada a participação das receitas de transferência em 91% nos municípios com menos de 5 mil habitantes, fato que é reforçado pela análise de Sérgio Prado, para quem (em 22 Estados brasileiros) quanto menor a população municipal, maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais, ensejando maior disponibilidade de recursos per capita com liberdade alocativa, realizadas as transferências. Esta assimetria implica, por exemplo, em afirmar que a receita disponível per capita do estado de Roraima foi de duas vezes a de São Paulo, em 1997 (PRADO apud ARRETICHE, 2004).

Segundo Arretche (2004), na prática, tal desigualdade termina limitando definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais, além de limitar também a possibilidade de arranjos federativos, na medida em que ao conferir autonomia aos governos locais, deixassem aos eleitores a tarefa de elevar o gasto social dos governos locais. Nesse sentido, defende a coordenação federal dos programas sociais, o que se justificaria “tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais, quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios” (ARRETICHE, 2004, p. 20), apesar de avaliar que a Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não encargos.

Cumpre mencionar a definição e crítica de Celso Daniel e Nadia Somekh sobre o municipalismo autárquico, o que é bastante salutar para a conformação do federalismo fiscal entre nós:

Trata-se de um modelo de ação que prega a ideia (errônea) de que descentralização é igual à municipalização e, portanto, supõe que os governos locais poderão resolver sozinhos seus dilemas de ação coletiva. Em primeiro lugar, tal visão não se sustenta na realidade federativa brasileira, pois a heterogeneidade do país demonstra que há um desnível de competências administrativas e possibilidades financeiras entre os municípios – mais do que isso, a maioria deles tem poucas condições de equacionar suas dificuldades por conta própria. Além disso, o municipalismo autárquico favorece a competição entre as localidades, e não a cooperação, gerando mais disputas fiscais do que parcerias (DANIEL; SOMEKH, 2001, p. 25).

Porém, apesar de uma relativa evolução em matéria de autonomia federativa entre os países em desenvolvimento, há de se destacar no Brasil a crescente e necessária oferta de serviços pelos estados e municípios, até porque são estes mais competentes para atenderem às necessidades da população, apesar de reconhecer-se a necessidade de coordenação e apoio federal em diversas políticas públicas.

A descentralização da gestão das políticas públicas é evidente, bastando citar o exemplo da saúde para comprovar tal assertiva. Segundo Ziulkoski (2008, p. 18):

Em 1986, os municípios possuíam 43 mil servidores neste campo [saúde] e apenas as grandes capitais tinham hospitais e outros serviços de atendimento. No interior, os postos de saúde eram estaduais ou então pertenciam ao extinto INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Mas, atualmente, todos os municípios assumiram a gestão da atenção básica de saúde e alguns prestam também serviços de média e alta complexidade. São 200 mil agentes comunitários contratados pelos municípios e 27 mil equipes de saúde da família, com médicos, enfermeiras e auxiliares de enfermagem, que se somam a dentistas, fisioterapeutas, veterinários etc., totalizando 832 mil servidores. Enquanto isso, no mesmo período, a União reduziu os seus funcionários nesta área de 250 mil para 108 mil.

Como bem expõe Barros (2001), não se pode ignorar o fato de que, paralelamente à descentralização dos encargos, “as ações das diferentes esferas são descoordenadas e há grande sobreposição de esforços e atividades, ao mesmo tempo em que nenhuma das esferas assume a responsabilidade sobre os resultados”, além da má distribuição dos encargos, o que termina sobrecarregando os entes subnacionais, que acabam prestando serviços inicialmente atribuídos ao governo federal.

De acordo com a Tabela 1, constata-se que o nível de participação dos governos locais na arrecadação tributária, no Brasil, ainda é bastante baixo, isso levando-se em conta a dimensão continental brasileira e suas múltiplas desigualdades regionais, que agravam o problema, quando realiza-se a comparação com as demais nações do topo da lista.

**Tabela 1**  
**Participação dos governos locais na arrecadação tributária**

Países/Estimativa	Participação local (%)	Países/Estimativa	Participação local (%)
Japão/1989	37,7	Espanha/1992	9,5
Suécia/1993	35,2	África do Sul/1994	8,8
Dinamarca/1994	30,3	Hungria/1990	8,2
Noruega/1992	24,5	Reino Unido/1992	6,2
Polônia/1988	22,2	Austrália/1994	5,5
EUA/1993	16,3	BRASIL/1998	5,3
França/1992	12,2	Itália/1989	4,6
Alemanha/1991	11,0	Portugal/1990	4,5
Bolívia/1993	10,9	México/1987	1,1
Canadá/1989	10,8	---	---

Fonte: FMI - “Government Finance Statistics Yearbook” (amostra de países) e José Roberto Rodrigues Afonso e Érika Amorim, *A capacidade de gastos nos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível apud Di Pietro* (2004).

Constata-se que, dentre os dez países com maior participação local na arrecadação global, seis deles apresentaram, de forma bastante consolidada, o *Welfare State*, no pós-guerra, incluindo os países nórdicos, o Canadá, a França e a Alemanha. Por outro lado, como mostra a Tabela 2, apesar da diminuição dos gastos subnacionais em segurança, transporte, habitação e serviços urbanos, de 4,1% (1996) para 3,1% (2000) do PIB, apesar da urbanização ainda crescente (REZENDE; AFONSO, 2004), atesta-se um aumento com os gastos em serviços sociais (educação, saúde e saneamento) para os estados e municípios, que aumentaram dos 5,5% para 7% do PIB, em 2000.

**Tabela 2**  
**Gastos dos governos estaduais e municipais – funções selecionadas**

	Estados 1996	Estados 2000	Municípios 1996 % PIB	Municípios 2000	Total 1996	Total 2000
Segurança pública	1.6	1.1	nd	0.0	1.6	1.1
Habitação e serviços urbanos	0.2	0.2	1.0	0.8	1.1	1.0
Transporte	0.7	0.6	0.7	0.4	1.4	1.0
Saúde e saneamento	0.9	1.1	1.1	1.5	2.0	2.6
Educação e cultura	2.1	2.6	1.4	1.9	3.5	4.4
Previdência social e Assist.	2.8	1.9	0.5	0.6	3.3	2.5
Total	8.3	7.4	4.6	5.3	12.8	12.7

Fonte: STN (Finanças do Brasil 1996 a 2000) apud (Rezende e Afonso, 2004).

## 5 Considerações finais

Apesar do ímpeto descentralizador da Constituição de 1988, a força econômica marcada pelo neoliberalismo dos anos 1990 e sentida nacionalmente no contexto de reforma do Estado brasileiro predominou sobre os antigos ideais de justiça social e forçou a criação desenfreada de contribuições sociais por parte da União, reservadas para financiar, em tese, o livre acesso universal aos serviços públicos, como a previdência social, o que terminou precarizando o próprio Sistema Tributário Brasileiro, uma vez que os fundos arrecadados pelas aludidas contribuições não entram na partilha de receitas, para os estados e municípios, comprometendo o federalismo fiscal. Os recursos arrecadados com as contribuições aumentaram para 6,5% do PIB em 2000, muito acima da cifra de 1,1% do PIB em 1990 (Dados do IPEA).

Por outro lado, em virtude de uma taxa média módica de crescimento econômico, não permitiu-se a concretização de ganhos em relação ao aumento da competência para tributar e das transferências recebidas da União, ainda mais pela crescente necessidade de disciplina fiscal (REZENDE; AFONSO, 2004) e, principalmente, pela elevada carga tributária já suportada pelos contribuintes nacionais, tudo contribuindo para uma menor capacidade financeira das entidades subnacionais para implementar efetivamente os serviços sociais e urbanos desejados. Nesse sentido, a própria ideia de *accountability*, inerente ao federalismo democrático, é fortemente prejudicada.

Deve-se observar que, após a redemocratização, tivemos inúmeros e novos avanços democráticos, como políticas inovadoras de alívio da pobreza, alterações nos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, com a instituição de conselhos gestores de políticas públicas e o Orçamento Participativo. No entanto, nas duas últimas décadas, os municípios receberam mais atribuições – como educação e saúde, que são serviços públicos relevantes – sem aumento representativo de verbas.

De acordo com estudo de Vivian Ugá (apud MACHADO, 2007), as políticas nacionais de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais, então defendidas pelas instituições internacionais, o que transforma o “mundo do trabalho”, já que o que antes constituía uma classe social, agora forma um conjunto de indivíduos atomizados, clivando-os em competitivos e incapazes.

A descentralização de encargos sociais, portanto, foi bem maior que a descentralização de receitas às entidades subnacionais, dada a relevância dos serviços públicos descentralizados, comprometendo o federalismo fiscal e as políticas sociais, que contam com a “universalização” normativa, mas, de fato, são focalizadas, seletivas e compensatórias.

Tal conjuntura é agravada pela apropriação indevida de receitas pelo governo federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), objetivando compor o superávit primário e pagamento de juros da dívida, conforme demonstra a Tabela 3.

**Tabela 3**  
**Receitas da Seguridade Social – desvio da DRU – 2004**

(R\$ bilhões)

Anos	Receita antes da DRU	Receita depois da DRU	DRU
2002	211,71	201,38	10,3
2003	212,64	205,47	7,2
2004	266,35	238,62	27,7
Total	690,70	645,47	45,2

Fonte: Boletins de Políticas Sociais do IPEA, n. 8, 9 e 10 apud (Behring e Boschetti, 2007:167).

O referido desvio orçamentário, sob a forma de manipulação indevida de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), compromete a manutenção e a própria ampliação do sistema de seguridade social, em razão do considerável volume de recursos retido para a formação do superávit primário, o que serve para também retratar a real condição das políticas públicas no contexto do atual federalismo fiscal brasileiro.

Assim, o presente cenário aponta, ainda, para um desequilíbrio fiscal em desfavor das entidades subnacionais, comprometendo o sistema federativo brasileiro e o planejamento e execução dos gastos públicos, como procurou-se demonstrar.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M.V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 511 p.

ABRUCIO, F. L.; FERREIRA COSTA, V. M. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, p. 17-26, 2004.

BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 548 p.

BARBOSA, A. M. *Cidadania fiscal*. Curitiba: Juruá, 2005. 139 p.

BARROS, F. M. *Inovação no federalismo para o desenvolvimento e a cidadania: perspectivas de modelagem das transferências intergovernamentais de recursos*. 2001. 252 f. Dissertação (Mestrado)-FGV/EAESP, São Paulo, 2001.

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 213 p.
- BOBBIO, N. *A Era dos direitos*. Trad. Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232 p.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Poleti. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.
- DANIEL, C.; SOMEKH, Nadia. Gestão compartilhada, limites e possibilidades: a experiência do Grande ABC. In: \_\_\_\_\_. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam, 2001.
- DI PIETRO, J. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: CONTI, J. M. (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.
- FAORO, R. *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.
- MACHADO, K. Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza. *Bahia: Análise & Dados: população, pobreza e desigualdade*, Salvador, v. 17, n. 1, p. 685-693, abr./jun. 2007.
- OLIVEIRA, F. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. 205 p.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- ROSANVALLON, P. *A Crise do Estado-Providência*. Trad. Isabel Maria St. Aubyn. 2. ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.
- SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. In: \_\_\_\_\_. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2000.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. São Paulo, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- ZIULKOSKY, P. Por um Pacto Federativo Municipalista. *Le Monde Diplomatique Brasil. Pólis*, São Paulo, v. 1, n. 10, maio 2008.

# Testando a relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico no Brasil: uma análise empírica para o período 1980-2006

Urandi Roberto Paiva Freitas<sup>A</sup>  
Armando Affonso de Castro Neto<sup>B</sup>  
Isaac Coimbra Lou<sup>C</sup>

## Resumo

Este trabalho revisa a discussão teórica sobre a relação entre gasto público e crescimento econômico e busca, nos diferentes tipos de gasto, uma resposta aos resultados divergentes para políticas fiscais semelhantes. Para tanto, adota-se um modelo econométrico *ad hoc* no qual a influência dos diferentes tipos de despesa de capital sobre o crescimento econômico é testada. Consta-se relevância do investimento público sobre o crescimento.

**Palavras-chave:** Crescimento econômico. Gastos governamentais. Despesas de capital. Amortização da dívida. Inversão financeira.

## Abstract

*This work reviews the theoretical discussion on the relation between public expense and economic growth and search in the different types of expenditure an answer to the divergent results for similar tax policies. For both, it adopted an ad hoc econometric model in which the influence of different types of capital spending on economic growth are tested. Relevance of the public investment is evidenced on the growth.*

**Keywords:** *Economic growth. Governmental expenses. Capital expenditures. Amortization of the debit. Financial inversion.*

## 1 Introdução

A discussão sobre como os gastos governamentais afetam o crescimento econômico baseia-se em duas correntes fundamentais: 1) a linha keynesiana coloca os gastos do governo como pertencentes à chamada demanda efetiva juntamente com investimento e consumo e, portanto, uma das formas de aquecer a economia e estimular o crescimento. Neste sentido, Keynes colocou a política fiscal como instrumento para acelerar o crescimento e pregava que os governos deveriam estimular ou suprir investimentos do setor privado; 2) a linha ortodoxa fundamenta sua opinião na relação gasto público e crescimento econômico na teoria da equivalência ricardiana. Segundo esta teoria, o consumidor alteraria suas probabilidades de gasto com consumo e de poupança de acordo com a política de tributação e gastos do governo. A poupança aumentaria se o governo estivesse reduzindo imposto, pois o consumidor anteciparia os aumentos de impostos futuros para compensar os déficits do governo. Como consequência tem-se a ineficácia da política fiscal.

No entanto, foi constatada a ocorrência de casos de política fiscal expansionista com resultado contracionista e política fiscal contracionista com resultado expansionista. Estes casos estimularam trabalhos empíricos que buscaram

<sup>A</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); economista da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). urandipaiva@hotmail.com

<sup>B</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenador de Estatística da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). armandoaff@hotmail.com

<sup>C</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduado em Ciências Econômicas pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (Cesmac). isaaclo1@hotmail.com

as respostas na natureza dos gastos públicos. Rocha e Giuberti (2005) aplicaram um modelo em dados em painel para os estados brasileiros e constataram que as despesas correntes possuem uma relação negativa com o crescimento econômico e a relação entre gastos de capitais e crescimento econômico é positiva. Estudos de outros autores apontam despesas correntes como não significativas.

Dada a incerteza do impacto dos gastos públicos sobre as taxas de crescimento do PIB, o objetivo deste estudo é verificar a influência de cada componente das despesas de capital, por serem estas as mais significativas, sobre a taxa de crescimento econômico. Para tanto, o trabalho está composto por mais quatro partes: a discussão das teorias keynesiana e da equivalência ricardiana; uma discussão sobre a relação déficit público e crescimento econômico; a abordagem empírica dos gastos de capitais influenciando o crescimento; e, por fim, as considerações finais.

## 2 Os fundamentos macroeconômicos do déficit público

Este capítulo tem como escopo teórico fazer um contraponto entre a teoria keynesiana e a teoria da equivalência ricardiana. A primeira referenda que há uma relação direta entre crescimento econômico e aumento dos gastos públicos; alternativamente, a segunda salienta que essa relação é inexistente, ou seja, para essa corrente a relação entre gastos públicos e crescimento econômico é literalmente nula.

### 2.1 As formulações teóricas de Keynes sobre a demanda efetiva e o multiplicador de gastos

O ponto de partida da teoria macroeconômica de Keynes é o princípio da “demanda efetiva”<sup>1</sup>, desenvolvido e aprofundado na sua obra revolucionária, a “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”. Segundo ele, são as decisões de gasto, seja privado ou público, em consumo e investimento, que determinam o nível de atividade econômica. Adicionalmente, são as expectativas que orientam as decisões de investir de longo prazo.

Um dos pontos cruciais da obra de Keynes é a preocupação com o emprego. Neste sentido, Keynes apoia-se no instrumental da política fiscal – gasto governamental e tributação – para melhorar o nível de emprego. Em princípio, o segredo para viabilizar tal situação seria a redução dos impostos e a modificação da estrutura dos investimentos, através do aumento dos padrões de gasto do governo. Sendo assim, a demanda agregada seria aumentada e, conseqüentemente, o emprego seguiria *pari passu*.

**Para estabilizar a economia,  
Keynes propõe uma atuação  
mais efetiva do Estado**

Partindo da noção de que a demanda efetiva é constituída dos gastos de investimento, dos gastos de consumo e governamentais, o pleno emprego só será atingido no instante em que o investimento, juntamente com o consumo (que é dado pela função propensão marginal a consumir da sociedade), for capaz de absorver o desemprego involuntário (SANTOS, 2001). Por esta razão, a variável investimento passa a desempenhar um papel importante no comportamento cíclico da economia capitalista.

Para estabilizar a economia, Keynes propõe uma atuação mais efetiva do Estado, tanto por meios de gastos públicos, que compensem a falta de investimento privado, quanto pelo direcionamento e incentivos aos investimentos, via redução da carga tributária. A principal proposta de Keynes consistia no desenvolvimento de mecanismos fiscais

<sup>1</sup> Este princípio contrapõe-se frontalmente à lei de Say (a oferta cria sua própria demanda).

compensatórios que permitissem contrabalançar a falta de gastos privados, quando se deteriorassem as expectativas ou diminuíssem os ímpetus expansivos.

A expressão “obras públicas” sugere gastos governamentais feitos em circunstâncias especiais, distintos dos gastos regulares. “Política fiscal” expansionista abrange tanto os gastos governamentais (G), o aspecto expansionista da política fiscal, quanto a tributação (T), os aspectos restritivos. Como ambos têm a função de estabilização, a expressão mais ampla – a política fiscal – entrou em uso. Ao lado desta mudança, no entanto, veio a identificação de tudo que envolve G ou T como política fiscal, independente da origem ou uso dos fundos a G ou T (CHICK, 1993, p. 352).

Portanto, a teoria de Keynes, em sua forma mais simples, pode ser expressa da seguinte maneira: o consumo é função estável da renda, ou seja, a propensão marginal a consumir é estável. As mudanças na renda resultam, principalmente, no instável componente investimento. Uma variação no componente autônomo da demanda agregada causa uma mudança, ainda maior, na renda de equilíbrio. Fato este, em razão do efeito multiplicador.

O conceito do multiplicador é essencial na teoria keynesiana, pois explica a forma pela qual os deslocamentos nos investimentos, causados por mudanças nas expectativas dos agentes, desencadeiam um processo que causa variações não só nos investimentos, mas também no consumo. O multiplicador mostra como os choques num setor são transmitidos por toda a economia. A teoria de Keynes também dá a entender que outros componentes dos dispêndios autônomos afetam o nível total de equilíbrio. O efeito sobre a renda de equilíbrio de uma mudança em cada um dos dois elementos dos dispêndios autônomos, controlados pela política econômica (os gastos do governo e impostos), pode causar impactos diversos.

A teoria keynesiana mostra que um aumento unitário nos gastos do governo tem exatamente o mesmo efeito sobre a renda de equilíbrio que um aumento unitário nos dispêndios autônomos. O processo multiplicador, pelo qual o aumento inicial de renda gera aumentos induzidos no consumo, é o mesmo para um aumento nos gastos do governo e nos investimentos.

Entretanto, vale ressaltar que o multiplicador também tem um efeito perverso, ou seja, é o chamado efeito inverso do multiplicador, em que o aumento na carga tributária e cortes nos componentes de demanda agregada afetam negativamente o nível de atividade econômica. Esse tipo de política econômica é utilizado fundamentalmente pela ortodoxia quando o Estado é impossibilitado de financiar seu déficit fiscal de longo prazo. Dessa forma, a saída encontrada por alguns formuladores de política econômica, para enfrentar tal situação, consiste em utilizar política fiscal contracionista como forma de gerar receita – através de aumento de impostos e corte dos gastos públicos – capaz de gerar um superávit primário (receita menos despesa, exceto pagamento de juros) necessário para controlar o déficit público.

## **2.2 A antecipação dos contribuintes e a teoria da equivalência ricardiana**

Segundo as teorias de ciclo de vida e da renda permanente, o consumo depende fundamentalmente da riqueza. A grande questão é: nessa riqueza deve-se ou não incluir a detenção de títulos públicos? A resposta depende da reação do consumo a uma redução no imposto financiado por empréstimos públicos.

À primeira vista, os agentes beneficiados por uma redução tributária veem os seus recursos aumentar e devem aumentar seu consumo. No entanto, o governo reembolsa a sua dívida, incrementada pelos juros. Para isso, deverá aumentar o imposto no futuro. Portanto, a redução fiscal é na realidade um adiantamento fiscal.

Se o mercado financeiro fosse perfeito, e os consumidores racionais, este adiantamento não deveria produzir nenhuma consequência sobre o consumo. No máximo provocaria efeitos limitados, caso os consumidores que se beneficiam da redução fiscal tivessem uma propensão a consumir diferente da propensão a consumir dos que emprestam ao Estado.

Se hoje o governo resolver reduzir o imposto de  $\Delta T$ , endividando-se por um montante de  $D = \Delta T$ , amanhã deverá reembolsar o empréstimo mais os juros ( $rD$ ) e deverá aumentar o imposto de um valor  $\Delta T = (1 + r) D$  em valores presentes, a elevação futura do imposto é  $\left(\frac{\Delta T}{1+r}\right) = D$ , igual a redução fiscal ( $\Delta T = D$ ). Neste caso, as famílias irão economizar o valor da redução dos impostos para pagar o aumento futuro deste. Ou seja, a riqueza dos consumidores é invariável e o consumo não deveria variar. Essa ideia é conhecida como o teorema da equivalência ricardiana.

A consequência da equivalência ricardiana é clara: na ausência de gastos públicos, o multiplicador é anulado. Cada vez que o governo reduz imposto, os consumidores poupam mais, para compensar o efeito desfavorável das taxas futuras sobre eles mesmos, ou sobre as gerações futuras. Então, a partir dessas constatações, a política fiscal seria ineficaz (BARRO, 1990).

Isso constitui um contra argumento ao modelo keynesiano em que uma redução dos impostos eleva o consumo e a renda nacional (efeito multiplicador) e, *ex post*, provoca elevação da poupança. Ou seja, em Keynes é a renda que estimula a poupança, e não o contrário. Já em Barro (1990), a poupança é *ex ante*, e é igual à redução do imposto.

Nos modelos intertemporais, com "gerações egoístas", a redução temporária dos impostos não afeta nem o consumo nem o investimento, porque não modifica a riqueza dos consumidores. Então, o crescimento da dívida pública pode gerar um efeito negativo sobre o investimento (*eviction effect*), ao elevar o juro real. Pois a demanda por empréstimos aumenta sem que haja incremento na poupança. Uma redução permanente do imposto pode, ao contrário, ter efeito favorável via incremento do consumo.

### **Nos modelos intertemporais, com "gerações egoístas", a redução temporária dos impostos não afeta nem o consumo nem o investimento**

Para Barro (1990), não há *eviction effect* porque as variações transitórias no imposto são correspondidas por variações equivalentes na poupança. E não pode haver variações permanentes dos impostos.

Na prática, o teorema da equivalência ricardiana é falho, pois os indivíduos não possuem perfeita informação no mercado, e nem tampouco interpretam a realidade com base em modelos teóricos. Ademais, não existe equivalência ricardiana por vários motivos:

- Acorda muita racionalidade aos consumidores;
- A redução dos impostos pode estimular os indivíduos a trabalharem mais e aumentarem a renda, modificando a trajetória do consumo;
- A taxa de imposto não é igual para todos (os indivíduos apresentam diferentes propensões a consumir);
- Baseia-se na hipótese de perfeições do mercado. Mas, quando existe restrição de liquidez, os agentes não podem emprestar o tanto que desejam; quando o imposto aumenta, eles se veem obrigados a reduzir seu consumo; e
- O governo, ao reduzir o imposto hoje, produz uma renda certa aos consumidores, enquanto diminui a renda incerta, ao aumentar o imposto amanhã. O efeito total será, portanto, a elevação de "equivalente certo" da riqueza. No total, embora os consumidores possam ser ricardianos (levando em conta as taxas tributárias futuras), suas propensões a consumir são keynesianas.

### 3 A relação entre déficit público e crescimento econômico

Neste capítulo discute-se a relação entre o déficit público e o crescimento econômico. Para tanto, recorre-se a uma breve análise da experiência brasileira e de algumas economias no mundo.

#### 3.1 A redução do déficit orçamentário é recessiva?

A partir do início da década de 1980, a maioria das economias experimentou um inchaço nas dívidas públicas. Isto se deveu à forte redução da inflação, a qual diminuiu o financiamento monetário dos déficits e aumentou as taxas de juro real. Para sair desta engrenagem de déficit elevado, taxa de juro alta, a queda da dívida se apresentou como necessária. Mesmo nos países desenvolvidos, que são solváveis nos mercados financeiros, os encargos da dívida representam uma porção importante nos seus orçamentos.

**A visão tradicional é de deixar agir os estabilizadores automáticos, para que as restrições orçamentárias numa conjuntura recessiva não aprofundem a depressão**

Dois teorias se opõem acerca do efeito do ajuste fiscal. Na teoria keynesiana, uma redução nas despesas públicas provoca uma queda ampliada da atividade econômica, pelo efeito multiplicador, em razão da queda associada no consumo. Num mundo ricardiano, em oposição, a redução das despesas públicas é exatamente compensada por um acréscimo proporcional do consumo, porque o valor atualizado da tributação antecipada diminui. O efeito é, portanto, teoricamente nulo sobre o nível de atividade, mas pode se tornar favorável se o ajustamento orçamentário for suficientemente forte e duradouro para reduzir as taxas de juros e provocar uma elevação do investimento. Em consequência, é necessário reduzir os déficits na situação de excesso de demanda (conjuntura clássica) e os deixar aumentar no caso de excesso de oferta (conjuntura keynesiana).

No caso particular da economia brasileira, aparece uma situação interessante: há uma conjuntura híbrida de excesso de demanda e de oferta. Do lado da demanda há pressões inflacionárias, a capacidade de produção opera no seu limite, juro alto e uma demanda reprimida. Do lado da oferta há juros altos que impedem a ampliação da capacidade produtiva, e um superávit comercial.

Porém, de um lado, as taxas de juros altas são mais a consequência de uma política monetária dura do que resultado das contas públicas, já que estas estão mais ou menos equilibradas graças a um superávit primário robusto capaz de cobrir parcialmente os encargos da dívida.

A visão tradicional é de deixar agir os estabilizadores automáticos, para que as restrições orçamentárias numa conjuntura recessiva não aprofundem a depressão e, conseqüentemente, aumentem o déficit público através da queda nas receitas fiscais. Daí, toda tentativa de saneamento orçamentário em períodos de recessão pode ativar um círculo vicioso e se revelar inoperante. Todavia, no Brasil os dados empíricos não apoiam essa ideia, sem, para tanto, validar totalmente o ponto de vista oposto.

Analisando minuciosamente a Tabela 1, dos nove anos citados, apenas os anos de 2000, 2004 e 2007 não apresentam uma correlação negativa entre o aumento do superávit e o decréscimo do PIB. Os outros seis anos comprovam que o aumento do superávit tem um efeito nocivo no crescimento do PIB. E ainda, a média de crescimento dos seis anos demonstra um efeito “*recessive almost*” na economia, com o PIB crescendo em média 3,1% ao ano, média abaixo do crescimento da economia mundial.

**Tabela 1**  
**Relação crescimento real do PIB e superávit primário**

(%)

Ano	Cresc./PIB	Superávit primário	Ano	Cresc./PIB	Superávit primário
1999	0,25	3,23	2004	5,71	4,17
2000	4,31	3,47	2005	3,16	4,35
2001	1,31	3,36	2006	3,97	3,81
2002	2,66	3,55	2007	5,67	3,91
2003	1,15	3,89	----	----	----

Fonte: Banco Central do Brasil.  
Elaboração própria.

No caso de muitos países como Suécia, Dinamarca e Irlanda, nos anos 1980, a redução do déficit público não pareceu ter impacto nítido sobre o crescimento econômico. Nesses países, a forte redução do déficit público foi compensada pela forte queda na poupança das famílias, a qual sustentou o consumo. Este cenário contradiz tanto as hipóteses ricardianas quanto as keynesianas e permanece sem explicação teórica. Ele fica ainda mais misterioso porque, nesses três países, o ajustamento foi realizado em períodos de desemprego keynesiano, com uma produção muito abaixo do seu nível potencial.

Uma explicação, esboçada por Feldestein (1982), é que as contradições orçamentárias podem provocar antecipações de redução futura dos impostos que, quando são suficientes, superam o efeito recessivo e sustentam a demanda agregada. A ideia é que os consumidores interpretam uma mudança na política fiscal como um sinal de modificações futuras das taxas. É preciso, então, sanear as finanças públicas via redução dos gastos e não através de aumento de impostos (contrariamente à prática habitual de expansão orçamentária via incremento das despesas e via ajustamento tributário).

Um ajustamento através de elevação dos impostos traz, de fato, um problema de credibilidade: como acreditar num governo que anuncia uma redução tributária no futuro aumentando as taxas no presente?

No caso citado de países como Dinamarca e Irlanda, confundem-se o efeito da desvalorização cambial com a experiência ricardiana. Ou seja, em países onde o grau de internacionalização é alto, as perdas nas restrições orçamentárias podem ser compensadas por ganhos de competitividade.

Por causa das incertezas quanto à relação entre gasto público e crescimento econômico, uma investigação acerca dos impactos dos diferentes tipos de gasto governamental torna-se necessária. É com este objetivo que o próximo capítulo propõe um modelo para averiguar a relação entre despesas governamentais de capital e crescimento econômico.

#### 4 Modelagem e estimação

Para investigar a relação entre gastos do governo e crescimento econômico no Brasil, propõe-se uma estimação por MQO utilizando um modelo *ad hoc* com dados de série temporal para o período entre 1980 e 2006. A variável dependente é a média da taxa de crescimento de dois períodos: o atual e o subsequente. Desta forma, capta-se o impacto dos gastos governamentais sobre o crescimento econômico, em médio prazo. As variáveis independentes

são aquelas que fazem parte da despesa de capital. Desta forma, busca-se encontrar a relevância, de cada uma delas, sobre a taxa de crescimento. O modelo proposto corresponde a:

$$MTC = \beta_0 + \beta_1 \ln(INV) + \beta_2 \ln(IF) + \beta_3 \ln(AD)$$

Onde, MTC é a média de crescimento econômico do período t e t+1; INV é a despesa do governo em investimento no período t; IF são as inversões financeiras do governo no período t; e AD são as amortizações da dívida do governo no período t. As três variáveis explicativas compõem a chamada despesa de capital do governo, e estão divididas pelo total desse gasto. Portanto, representam a participação de cada tipo de despesa de capital por ano. Amortizar dívida implica em reduzir pagamentos de juros futuros. Por isto, espera-se uma relação positiva com o crescimento econômico. A Inversão Financeira, entretanto, é a despesa de capital que, ao contrário de Investimentos, não gera serviços e incremento ao Produto Interno Bruto<sup>2</sup>. O resultado da estimação está resumido na Tabela 2.

**Tabela 2**  
**Composição dos gastos de capital e crescimento econômico – resultados da estimação**

Variáveis explicativas	Coefficiente	Erro padrão
$\beta_0$	8,32 *	2,331
Ln(INV)	1,67 **	0,828
Ln(IF)	0,63	0,687
Ln(AD)	1,22***	0,506

\* Significativa a 1%; \*\* Significativa a 5%; \*\*\*Significativa a 10%.  
Fonte: Elaboração própria.

A variável Inversão Financeira não apresentou coeficiente significativo. O efeito sobre o crescimento econômico positivo desta variável não possui relevância, dada a não significância do  $\beta_2$ . Todas as variáveis são estacionárias na primeira ordem I (1) e os resíduos são estacionários I (0), portanto as séries são cointegradas. O valor de Durbin Watson encontra-se na zona de indecisão para autocorrelação e optou-se por aceitar ausência da mesma. O teste de White aponta aceitação da hipótese de homocedasticidade. Não foi verificada multicolinearidade observando a matriz de correlação.

O valor de  $R^2$  foi de 0,23, e a estatística F apontou influência conjunta das variáveis explicativas sobre a variável dependente. As relações de AD e INV com MTC seguiram o esperado, sendo ambas positivas e significativas. Uma ampliação de 1% no índice de investimento ampliará em 1,66 pontos percentuais a taxa de crescimento econômico utilizada. Já a amortização da dívida provoca elevação de 1,22 pontos percentuais em MTC quando se eleva em 1% sua participação nas despesas de capital. Desta maneira, comprova-se a relevância dos gastos governamentais com despesas de capital, mais especificamente gastos em investimentos, que se constituem como mais significativos do que amortizações de dívida ou inversões financeiras.

<sup>2</sup> A aquisição de um prédio já pronto, para instalação de um serviço público, é inversão financeira, pois mudou a propriedade do bem, mas não alterou o PIB.

## 5 Considerações finais

Podemos argumentar que as diferentes respostas para políticas fiscais implementadas, tanto contracionista como expansionista, podem decorrer do tipo de gasto que o governo reduziu ou ampliou. Não é todo tipo de gasto que estimula o crescimento, assim como existem determinados tipos de gastos correntes que podem ser recessivos.

No âmbito dos gastos de capitais, nosso estudo indica que investimento público e amortização de dívida são estatisticamente significantes e possuem efeito positivo sobre as taxas médias de crescimento em médio prazo. Dentro das despesas de capital do governo, as inversões financeiras não são estatisticamente positivas sobre o crescimento econômico do período e do período seguinte. Como boa parte da dívida pública é de longo prazo, talvez, num modelo que contemple mais períodos subsequentes, encontre-se uma relação ainda mais significativa entre as variáveis amortização e taxa média de crescimento.

Essa constatação fornece base para a defesa de ampliação de gastos com investimento público. A resposta em curto prazo, a este tipo de despesa de capital, vai de encontro com a base teórica que defende menos participação estatal na economia e mostra que gasto público pode gerar crescimento e, conseqüentemente, mais empregos e renda.

## REFERÊNCIAS

- BARRO, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, v. 98, 1990.
- BLANCHARD, Olivier. *Manual de macroeconomia*. São Paulo: Campus, 2000.
- CHICK, Victória. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- CUNHA, A.; REZENDE, F. *Política orçamentária e gestão pública interna*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- FELDESTEIN, M. Government deficits and aggregate demand. *Journal of Monetary Economics*, n. 9, p. 1-20, 1982.
- GUJARATI, D. *Econometria básica*. São Paulo: Makron Books, 2000.
- KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LOPES, Luiz Martins; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval (Org.). *Manual de macroeconomia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Atlas, 1979.
- ROCHA, Fabiana; GIUBERT, Ana Carolina. *Composição dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 33, 2005.
- SANTOS, R. S. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com filósofos economistas – de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001.

# Apêndice

---

Null Hypothesis: AD has a unit root  
Exogenous: Constant  
Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=6)

---

	t-Statistic	Prob.*
<u>Augmented Dickey-Fuller test statistic</u>	-1.764811	0.3886
Test critical values: 1% level	-3.711457	
5% level	-2.981038	
10% level	-2.629906	

---

Null Hypothesis: D(AD) has a unit root  
Exogenous: Constant  
Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=6)

---

	t-Statistic	Prob.*
<u>Augmented Dickey-Fuller test statistic</u>	-4.558491	0.0014
Test critical values: 1% level	-3.724070	
5% level	-2.986225	
10% level	-2.632604	

---

Null Hypothesis: IF has a unit root  
Exogenous: Constant  
Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=6)

---

	t-Statistic	Prob.*
<u>Augmented Dickey-Fuller test statistic</u>	-2.130645	0.2350
Test critical values: 1% level	-3.711457	
5% level	-2.981038	
10% level	-2.629906	

---

Null Hypothesis: D(IF) has a unit root  
Exogenous: Constant  
Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=6)

---

	t-Statistic	Prob.*
<u>Augmented Dickey-Fuller test statistic</u>	-4.540839	0.0015
Test critical values: 1% level	-3.724070	
5% level	-2.986225	
10% level	-2.632604	

---

Null Hypothesis: INV has a unit root  
 Exogenous: Constant  
 Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=6)

	t-Statistic	Prob.*
<u>Augmented Dickey-Fuller test statistic</u>	-1.896051	0.3289
Test critical values:		
1% level	-3.711457	
5% level	-2.981038	
10% level	-2.629906	

Null Hypothesis: D(INV) has a unit root  
 Exogenous: Constant  
 Lag Length: 1 (Automatic based on SIC, MAXLAG=6)

	t-Statistic	Prob.*
<u>Augmented Dickey-Fuller test statistic</u>	-5.259508	0.0003
Test critical values:		
1% level	-3.737853	
5% level	-2.991878	
10% level	-2.635542	

### RESULTADOS DA ESTIMAÇÃO

Dependent Variable: MTC  
 Method: Least Squares  
 Sample: 1980 2006  
 Included observations: 27

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8.323034	2.331283	3.570151	0.0016
LOG(INV)	1.667001	0.828244	2.012692	0.0560
LOG(AD)	1.218800	0.686916	1.774308	0.0893
LOG( IF )	0.626166	0.506372	1.236572	0.2287
R-squared	0.236483	Mean dependent var		2.487963
Adjusted R-squared	0.136894	S.D. dependent var		2.392501
S.E. of regression	2.222718	Akaike info criterion		4.571292
Sum squared resid	113.6309	Schwarz criterion		4.763268
Log likelihood	-57.71244	F-statistic		2.374584
Durbin-Watson stat	1.161499	Prob(F-statistic)		0.096387

# Relações institucionais a partir da entronização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): um estudo comparativo entre as finanças públicas da Bahia e Rio Grande do Norte, no período 2001-2005

William Gledson e Silva<sup>A</sup>  
Adriano Olivier de Freitas e Silva<sup>B</sup>  
Luís Abel da Silva Filho<sup>C</sup>  
João Matos Filho<sup>D</sup>

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tomando como referência os grupos de municípios da Bahia (BA) e do Rio Grande do Norte (RN), com repercussões institucionais capazes de implicar nas finanças públicas municipais desses estados. Isso posto, indaga-se: a LRF tem contribuído para melhorar o desempenho das finanças públicas municipais dos estados (BA e RN)? A hipótese deste artigo corresponde ao fato de que instituições como a LRF são fundamentais para a melhoria da gestão pública dos espaços considerados, e como consequência nota-se um fortalecimento das economias selecionadas ao exame e uma tendência de sustentabilidade de longo prazo decorrente desse processo. A realização deste exame perpassa por uma análise bibliográfica e o uso de instrumentais estatísticos, tomando os municípios e estratificando-os em quartis para compará-los em termos de grupos de municípios, objetivando verificar a efetividade e o alcance da LRF. Finalmente, nota-se que a LRF apresenta impactos relevantes para os grupos de municípios dos estados analisados, com melhorias nas finanças públicas desses espaços e o alcance de certa estabilidade de longo prazo como consequência desse processo institucional.

**Palavras-chave:** Institucionalização. Estabilidade. Gestão pública municipal.

## Abstract

*This paper is intended to review the Fiscal Responsibility Act (LRF) taking as reference the groups of municipalities of Bahia (BA) and Rio Grande do Norte (RN), with institutional results which can affect the municipal public finances of those Brazilian states. Therefore, it is questionable if the LRF has contributed to improve the municipal public finances on the (BA and RN) states. The assumption of this paper is related to the fact that institutions such as LRF are fundamental to improve the public management of considered areas, as a result there is a strengthening of the economies selected for examination, and a trend of long-term sustainability resulting thereof. The accomplishment of this investigation passes by a bibliographic review and the use of statistical instruments taking the municipalities and stratifying them into quartiles to compare them in terms of groups of municipalities, aiming to check the LRF effectiveness and scope. Finally, it is noted that the LRF presents impacts that are relevant to groups of municipalities of the examined states, with improvements in the public finances of those areas and the reach of a certain long-term stability as a result of such institutional process.*

**Keywords:** Institutionalization. Stability. Municipal public administration.

<sup>A</sup> Mestrando em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). williangledson@gmail.com

<sup>B</sup> Mestrando em Economia Regional e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). adrianoooliver@hotmail.com

<sup>C</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA). abeleconomia@hotmail.com

<sup>D</sup> Doutor em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); professor da UFRN. matosfilho@gmail.com

## 1 Introdução

As reflexões econômicas, do ponto de vista das finanças públicas, recorrentemente examinam o comportamento das receitas e despesas das entidades governamentais, negligenciando por seu turno as regulamentações que envolvem as relações orçamentárias na condução da gestão fiscal das esferas de governo.

O que se pretende discorrer ao longo deste estudo é sobre a dimensão institucional, visto que essa é uma forma consistente de se restringir certas exacerbações nas relações individuais, cujo objetivo essencial é estabelecer as normatizações em uma sociedade, que repercutem favoravelmente sobre cenários socioeconômicos, considerando e reduzindo as incertezas inerentes ao enfatizado movimento.

A fixação de regras sociais passa a desempenhar um papel restritivo. Assim os respectivos efeitos tornam-se exitosos, permitindo que as relações estabelecidas em um determinado ambiente econômico sejam sustentadas ao longo do tempo, tendo por consequência a formação de sistemas duráveis que estruturam as interações sociais, regulam a distribuição de poder na sociedade e reduzem os custos de transação e as incertezas (CONCEIÇÃO, 2002; NORTH, 1993).

Entretanto, o que se entende por instituições:

*Las instituciones son las reglas del juego em una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos em el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo em que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (NORTH, 1993, p. 13).*

Assim sendo, o alcance dessa institucionalização não se direciona particularmente em relação à conduta dos agentes privados. De fato, a institucionalidade existente em uma economia ultrapassa as interações entre os indivíduos e recai equivalentemente nas ações do Estado, que, por sua vez, estabelece regras capazes de reger os movimentos públicos e privados, uma vez que ambos são agentes imersos nessa dimensão socioeconômica.

A partir dessa prerrogativa é plausível averiguar a conduta do Estado na condição de um agente que se submete às regulamentações advindas de uma relevante institucionalização. Nesse sentido, a existência de uma institucionalidade capaz de orientar e restringir a atuação da esfera governamental é fundamental, visto que instituições mais consistentes criam um cenário econômico mais estável, apresentando tendências favoráveis ao setor público como consequência desse processo.

As verificações decorrentes desta análise evidenciam que espaços menos dinâmicos podem alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento, através de instituições mais consistentes. De fato, as regras do jogo estabelecidas pelo setor público são essenciais, uma vez que essa regulamentação possibilita a existência de um cenário mais estável às pretensões econômicas de uma dada sociedade, em um contexto regional (NORTH, 1993).

Isso posto, é estabelecido no Brasil um conjunto de normas restritivas, as quais procuram limitar eventuais excessos na gestão fiscal por parte das entidades públicas, já que essa desarticulação administrativa decorrente das esferas governamentais determinou a tônica vivenciada pelo país, principalmente no crepúsculo do penúltimo decênio do século XX, acentuando-se pelo advento da Constituição de 1988 (LOPREATO, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal que emerge no princípio do século XXI eclode conforme um dispositivo legal de suma importância e capaz de reger as relações intergovernamentais, assim como se configura o mecanismo pelo qual se podem restringir e limitar eventuais imprudências na gestão dos recursos públicos nas diversas instâncias federativas brasileiras.

Dessa forma, para os propósitos desta pesquisa é pretensão evidenciar as repercussões do enfatizado marco regulatório, tendo como objetivo fundamental a consecução analítica da efetividade sobre a gestão fiscal dos municípios da Bahia e Rio Grande do Norte. Assim sendo, faz-se necessário indagar: em que medida a LRF tem contribuído para melhorar o desempenho das finanças públicas nos municípios do Rio Grande do Norte comparativamente à Bahia no período de 2001 a 2005?

A hipótese primordial desse estudo decorre da institucionalização existente na LRF, a qual tende a garantir a elevação das receitas próprias per capita e, por consequência, a ampliação da capacidade de investimento dos municípios, e restringir o nível de comprometimento com pessoal (custeio da máquina pública), em decorrência desse processo. Sendo assim, o que se pretende neste estudo é verificar o alcance e a efetividade da implementação da LRF no contexto já mencionado, cuja prerrogativa mais factual é a estabilidade econômica recorrente do citado arranjo institucional e, por conseguinte, uma tendência de insustentabilidade de longo prazo das economias municipais em análise, sujeitas a essas regras.

As motivações para a realização dessa investigação científica partem da relevância do banco de dados disponível na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da emergência da abordagem neoinstitucionalista, a qual evidencia pertinências capazes de fundamentar a argumentação referente à LRF. Um aspecto adicional relaciona-se com as constatações empíricas, já que essas exibem compatibilidades com as hipóteses advindas da enfatizada teoria, haja vista a convergência do objeto de estudo em discussão em relação à vertente teórica analisada.

Objetiva-se estabelecer um exame referente à LRF sobre os municípios da Bahia e Rio Grande do Norte, cuja finalidade contempla a observância dos efeitos provenientes do arcabouço institucional considerado, tendo como pretensão comparar o desempenho das unidades da Federação elencadas para o estudo, no cumprimento das normas vigentes à luz das teorias neoinstitucionalistas.

Finalmente, este artigo encontra-se dividido em mais cinco seções além dessa introdução. No item 2 são discutidos sucintamente os procedimentos metodológicos imprescindíveis à pesquisa; na seção 3 é realizado o percurso teórico *sine qua non* à análise, que se manifesta no neoinstitucionalismo; na parte 4 a pretensão é refletir sobre a LRF do ponto de vista da teoria antes mencionada, para demarcar institucionalmente a análise subsequente; no item 5 tenta-se interpretar as informações coletadas para a construção desta pesquisa, cujo intuito é fornecer a contribuição da presente reflexão; na seção 6 são evidenciadas as considerações finais e as consequentes recomendações à continuidade desta investigação.

## 2 Aspectos metodológicos

A pesquisa em desenvolvimento ao longo destas páginas combina diversos procedimentos metodológicos, os quais são fundamentais para sistematizar as variáveis e indicadores requeridos ao prosseguimento do exame. Inicialmente, são selecionados os estados (Bahia e Rio Grande do Norte) para a consecução do estudo, tomando como referência os grupos de municípios existentes nas enfatizadas unidades da Federação, cujo objetivo é a realização de uma investigação comparativa a respeito do objeto de análise antes dimensionado (pesquisa exploratória).

Nessas condições, a escolha dos estados da Bahia e Rio Grande do Norte é factual, uma vez que a Bahia representa a maior economia do Nordeste e o Rio Grande do Norte encontra-se em um patamar intermediário na região, sendo por esse motivo que se opta pelos enfatizados entes federativos para o desenvolvimento desta análise.

Após o esclarecimento dos motivos para a escolha dos estados a serem trabalhados, outro critério norteia a seleção dos municípios pertencentes a esses entes federativos, a saber: utiliza-se para efeito analítico apenas as esferas

municipais que tenham publicado todas as informações pertinentes às finanças públicas no período de 2001 a 2005, uma vez que o referido recorte histórico corresponde aos primeiros anos após a implementação da LRF.<sup>1</sup>

Na sequência, os municípios pertencentes aos estados selecionados foram ordenados de maneira decrescente, no que diz respeito à receita tributária. A finalidade desse procedimento refere-se à tentativa de estratificá-los em quartis, objetivando comparar os estratos correspondentes a cada unidade da Federação, assim como confrontar o desempenho dos diferentes grupos existentes em cada entidade federativa discutida.<sup>2</sup>

Após a mencionada estratificação, lança-se mão de dois indicadores que, para os propósitos desta pesquisa, captam mais adequadamente os efeitos da implementação da LRF: em primeiro lugar, estabelece-se a capacidade de arrecadação per capita (CAP), a qual consiste na razão entre a capacidade de arrecadação municipal e a população habitante; um segundo indicador é referente ao grau de comprometimento com pessoal (GCP), que corresponde a uma proporção em termos relativos da despesa com pessoal em relação à despesa corrente.

Anualmente, o cálculo dos mencionados índices permite a operacionalização deles no interior de cada quartil, possibilitando a utilização de alguns instrumentais estatísticos referentes a cada um (média e desvio padrão), cujo objetivo é verificar o comportamento dos enfatizados municípios distribuídos nos grupos antes mencionados, assim como evidenciar quais dos estratos correspondentes a cada estado apresenta melhor desempenho.

A presente análise, fruto do desenvolvimento desta pesquisa no campo das finanças públicas, é representativa. Contudo, a discussão teórica de natureza neoinstitucionalista amalgama a literatura pertinente para alicerçar a análise aqui estabelecida, sendo um dos itens relevantes ao estudo a consideração dessa tendência proveniente da teoria econômica.

A coleta dos dados para a elaboração desse exame foi realizada em sites existentes na internet, portanto de origem secundária, cuja fonte principal é o STN.

Uma vez descritos os procedimentos metodológicos a serem adotados na pesquisa, o próximo item trata de construir o edifício teórico que será tomado como referência para a interpretação dos dados a ser realizada ao longo desta investigação científica.

### **3 Recuperação teórica numa perspectiva institucional**

A proposição teórica a ser desenvolvida ao longo destas páginas é emblemática. Nesse sentido, em concordância com North (1993), reforça-se:

Instituições são definidas como sendo regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade. Tais instituições estruturam os incentivos das trocas entre as pessoas, seja essa econômica, política ou social. O papel principal das instituições é o de reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a interação entre os indivíduos (TOYOSHIMA, 1999, p. 99).

<sup>1</sup> Número de municípios por estado: RN - 75; BA - 93.

<sup>2</sup> Número de municípios por estrato: RN – estrato I com 18 municípios; estratos II, III e IV compostos por 19 municípios cada. BA – estrato I com 24 municípios; estratos II, III e IV compostos por 23 municípios. Critério arbitrário.

As enfatizadas regulamentações almejam tornar mais claros os limites legais que devem reger mais adequadamente a conduta, ou permitir que as decisões econômicas a serem tomadas sejam realizadas num ambiente menos incerto. De fato “para os institucionalistas o conceito de incerteza perpassa, entre outros aspectos, a ideia de racionalidade limitada [...]”, assim como “[...] diante de informações incompletas, as estratégias são caracterizadas por convenções”, ou ainda é possível dimensionar as incertezas como uma característica natural do sistema capitalista à luz do keynesianismo (CONCEIÇÃO; FERRARI FILHO, 2001, p. 100).

A ocorrência de incertezas intrínsecas ao sistema econômico apresenta certas implicações sobre a economia, desse modo:

Ao impedir que os agentes conheçam todo o seu rol de possibilidades de escolha de forma *ex ante*, esta se torna responsável por interrupções ou “mau funcionamento” das transações econômicas, fazendo com que os agentes sejam incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões (GALA, 2003, p. 99-100).

Com efeito, a mencionada característica sistêmica é apenas uma das implicações incorridas no ambiente econômico. Na verdade, o mais relevante é a ressalva do que se entende por custos de transação “[...] sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente” (PERES, 2007, p. 17).

Assim sendo, as relações estabelecidas entre os agentes econômicos (públicos ou privados) devem ser adequadamente regidas pelas instituições, com vistas a reduzir os ônus deixados pelas transações realizadas entre os indivíduos e que tornam a economia ineficiente. De modo particular, as pretensões analíticas deste estudo se concentram na compreensão dos custos de transação vinculados às interações do setor público em seu conjunto, tomando como referência as entidades federativas brasileiras, delimitadas pelos estados da Bahia e Rio Grande do Norte.

Por outro lado, o Estado manifesta-se como um elemento primordial na condição de regente dessa institucionalidade. Dito de outro modo, Conceição (2002) dimensiona que a criação de um ambiente cujas interações sejam previsíveis e que apresentem credibilidade, tendo por consequência a existência de um mercado mais eficiente e menos oneroso, é capaz de gerar maiores benefícios para o conjunto social.

Por sua vez, o setor público sujeito às normatizações estabelecidas pelo poder decisório proveniente de suas próprias atribuições tende a manter certa austeridade na condução da política econômica, sem que essas ações ponham em risco a economia e o bom funcionamento dos mercados como consequência desse processo, minimizando, dessa forma, os custos de transação relacionados às instâncias governamentais. Nesse contexto o Estado,

Na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais. Ao definir a estrutura de propriedade sobre o que é produzido, condiciona desde o início a performance das economias (GALA, 2003, p. 96).

O anteriormente exposto dimensiona a funcionalidade do setor público na condição de um elemento estratégico na construção do aparato institucional, mediante sua participação na formulação das normas que regem a sociedade, as quais, de fato, reduzem os custos de transação. No entanto, as pretensões ao longo destas páginas são decorrentes da tentativa de demonstrar que essas instituições são capazes de impor restrições ao Estado e que esses limites são fundamentais para a sustentação de um ambiente estável do ponto de vista econômico.

A antítese dessa compreensão estatal dá-se na crença de que a esfera governamental deve intervir na economia. No entanto, uma conduta inadequada na condução da política econômica (processo recorrente de estados intervencionistas) punha em risco a gestão orçamentária em razão da tentativa de se reduzir os atrasos econômicos por meio de ações expansivas dos governos, gerando assim déficits correntes e uma insustentabilidade de longo prazo, como o que se verificou no Brasil no final dos anos 1980 (CARNEIRO, 2002).

Assim, os dois últimos decênios do século XX foram marcados por contínuos embates em busca de um maior volume de recursos originários do governo federal pelas unidades da Federação brasileira, que demandavam uma distribuição mais favorável dos recursos advindos da União, os quais deviam ser compatíveis com o aumento das despesas públicas. Assim sendo, eclodiram disputas políticas gradualmente mais acirradas no Congresso Nacional, onde as bancadas estaduais pressionavam o governo federal com o objetivo de elevar as receitas estaduais e municipais, com repercussões negativas sobre a gestão fiscal da União (LOPREATTO, 2002).

O aprofundamento dessa situação afetou decisivamente o ambiente macroeconômico nacional, que se ampliou a partir da implementação da Constituição de 1988, a qual, por meio da expansão das transferências intergovernamentais, pôs em dificuldade a conduta da gestão fiscal brasileira, alargando a crise econômica já instaurada no país e delineando a ocorrência de um instável cenário vivenciado pela economia.

As evidências precedentes possibilitam concluir que economias menos desenvolvidas, como a brasileira, exibem arranjos institucionais menos eficientes, gerando repercussões negativas, pois,

Um país pobre possui uma estrutura institucional não eficiente, ou seja, uma que não conseguiu reduzir muito os custos de transação. Em qualquer sociedade supõe-se que as instituições sejam criadas para reduzir incertezas de forma que os indivíduos consigam melhorar seus resultados, identificando as melhores alternativas (TOYOSHIMA, 1999, p. 108).

Nesse sentido, evidencia-se um relevante debate teórico, o qual contrapõe à necessidade interventora estatal nas diversas entidades públicas (União, estados e municípios) na condição de um paradoxo à compreensão de North (1993) e dos demais autores discutidos até então, visto que os últimos acreditam na regulação e institucionalização provenientes do Estado para que se alcance o denominado *Welfare State*.

Assim sendo, contempla-se um iminente debate teórico acerca da atuação do setor público interferindo em economias menos desenvolvidas. O postulado previamente vislumbra o espectro estatal como uma peça vital para a superação do atraso econômico, uma vez que a análise espacial brasileira, e em especial o Nordeste, demonstram a existência de uma heterogeneidade regional, conforme as considerações realizadas por Araújo (2000).

A argumentação desenvolvida pela autora em tela remete à imprescindível presença da via estatal em busca de reduzir as disparidades regionais, advogando a consecução de políticas públicas capazes de dinamizar as localidades mais atrasadas, almejando a redução das disparidades espaciais, na tentativa de se alcançar o bem-estar social.

Em contrapartida, a perspectiva prévia não atenta para determinadas *nuances* vivenciadas pelas economias menos desenvolvidas, já que a superação do denominado atraso econômico poderia ser obtida mediante a realização das políticas de Estado. No entanto, a atuação pública decorreria em geral da expansão fiscal, ocasionando eventuais riscos, uma vez que não havia restrições legais para inibir esses movimentos, normalmente excessivos.

Em concordância com esse movimento, é *sine qua non* o estabelecimento das denominadas regras do jogo, cuja pretensão alicerça-se na existência de limites que restrinjam exacerbações por parte dos agentes econômicos. Dessa forma, o controle exercido pelas instituições é indispensável, em razão do decreto de inúmeras normas capazes de reger mais adequadamente as ações dos gestores públicos locais (NORTH, 1993).

Com efeito, é factual rememorar o esgotamento da pujança do Estado brasileiro no final dos anos 1980. Essa contingência possibilitou que no limiar do último decênio do século XX houvesse a emergência de modificações na atuação do setor público, o qual reduziu a sua dimensão interventora e lançou as bases do regulacionismo, na condição do agente formulador e executor das normas delineadoras da economia (CARNEIRO, 2002; NORTH, 1993).

A análise teórica desenvolvida até o presente momento configura-se de modo adequado para identificar relevantes constatações no conjunto de determinadas economias nordestinas, uma vez que é pretensão discutir a institucionalização decorrente da LRF, que incide sobre as instâncias governamentais brasileiras, mais precisamente nos municípios da Bahia e Rio Grande do Norte, objetos desta pesquisa.

Nesse sentido, surge no Brasil a LRF, que procura estabelecer um conjunto de normas restritivas capazes de permitir a existência de uma conduta fiscal mais austera, a partir da prerrogativa de equilíbrio fiscal do ponto de vista das finanças públicas, impondo à irresponsabilidade dos gestores a eventualidade do rigor das penalizações advindas desse conjunto normativo, para restringir as condutas incongruentes dos administradores das entidades públicas (LUQUE; SILVA, 2004).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é considerada na presente reflexão como um aparelho institucional de suma importância, manifestando-se nas regras do jogo e no mecanismo pelo qual se procura arrefecer os custos de transação e as incertezas, a partir da compreensão de instituição estabelecida nesta pesquisa. De fato, as diversas regiões, entre as quais se incluem a Bahia e o Rio Grande do Norte, necessitam deste arcabouço institucional, conforme se tentará demonstrar ao longo destas páginas.

Finalmente, as pretensões almejadas no embate teórico desenvolvido nesta seção foram satisfeitas, já que a reflexão originária da perspectiva neoinstitucionalista fornece subsídios relevantes para fundamentar o argumento aqui proposto, tendo por finalidade averiguar a consistência da LRF nesse contexto, na condição de uma institucionalização importante para a economia numa dimensão que envolve principalmente a região nordestina (espaço pouco dinâmico), uma vez que se almeja verificar a robustez das regras antes mencionadas que põe em cheque o modelo intervencionista apregoado por Araújo (2000), cujo mecanismo legal torna-se factível às localidades menos favorecidas.

#### **4 A Lei de Responsabilidade Fiscal numa perspectiva institucional**

O resgate teórico realizado durante a seção precedente é emblemático para a compreensão da LRF, visto que a emergência do enfatizado dispositivo legal repercute fortemente na conduta estatal, limitando certos procedimentos fiscais, bem como delimitando de modo claro as regras capazes de criar um cenário econômico mais congruente do ponto de vista da gestão das contas públicas.

Para tanto, surge no Brasil um aparato regulador denominado de Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, a mencionada institucionalização configura-se na condição de um ponto fundamental na delimitação das regulamentações ou regras gerais de finanças públicas numa dimensão nacional, já que estabelece uma institucionalidade no que se refere à gestão fiscal, assim como se configura num aparelho institucional de controle o mais abrangente que se tem verificado na atualidade (GIUBERTI, 2005).

Nessas circunstâncias, a LRF manifesta-se como ponto cerne no mecanismo de institucionalidade brasileira, que se refere a um conjunto de normas estabelecidas pelo governo federal, cujos jogadores são as esferas governamentais (União, estados e municípios) com base na perspectiva teórica advinda de North (1993).

Diante desses aspectos, o que se pode observar é a força contida nas instituições, tendo como um parâmetro de análise o impacto decorrente da LRF sobre as finanças públicas das esferas de governo brasileiras, peculiarmente

**Nesse sentido, torna-se imprescindível a transparência ou maior clareza na demonstração das contas públicas**

no que se refere aos municípios da Bahia e Rio Grande do Norte. Assim sendo, essas prerrogativas anunciam o vigor existente na atual pesquisa, deflagrando por seu turno a reflexão a ser desenvolvida no presente item deste estimulante estudo.

A liberdade fiscal vivenciada pelas entidades federativas subnacionais do Brasil é restringida pela LRF, visto que o governo federal passa a orquestrar as condutas dos administradores públicos locais, tendo como medida substancial a imposição de diversas penalizações, na eventualidade desses gestores descumprirem as regulamentações estabelecidas pela institucionalização aqui discutida (LUQUE; SILVA, 2004).

As pretensões da LRF procuram demonstrar que é finalidade da administração pública nacional criar um cenário macroeconômico estável reduzindo condutas imprudentes nas mais variadas instâncias governamentais, objetivando gerar na economia brasileira um ambiente favorável para que os agentes contemplem o arrefecimento de seus custos de transação. De fato, a argumentação institucionalista até então desenvolvida: “O Estado é também diretamente responsável pelo desempenho da economia, não apenas nos momentos de reforma institucional, mas também pela especificação corrente dos direitos de propriedade [...]” (FIANI, 2003, p. 142).

Com efeito, a dimensão advinda da LRF é abrangente em seu raio de alcance, já que a importância da via estatal não se manifesta simplesmente nas reformas institucionais. Todavia, a garantia dos direitos de propriedade que incentiva a iniciativa privada a se desenvolver numa determinada região é essencial, com repercussões plausíveis nas diversas localidades brasileiras.<sup>3</sup>

Assim, é fundamental reter que a existência de uma conduta fiscal mais austera tende a reduzir os custos de transação, uma vez que os gestores, na iminência de elevados déficits orçamentários, podiam recorrer a um aumento nos recursos provenientes das instâncias de maior amplitude, ou mesmo procurar aumentar a carga tributária decorrente dos impostos compatíveis a essas instâncias de governo.

Assim, a relevância da institucionalidade aqui analisada exhibe características de suma importância, visto que as restrições provenientes das normatizações antes mencionadas tornam mais eficientes as medidas dos administradores públicos, quanto à condução das políticas econômicas por eles realizadas.

Nesse sentido, torna-se imprescindível a transparência ou maior clareza na demonstração das contas públicas, já que a finalidade essencial é evidenciar claramente a conduta dos gestores, permitindo por meio dessas atitudes que os agentes contemplem a existência de um Estado comprometido com a estabilidade econômica, bem como responsável e capaz de evitar a elevação nos custos de transação no Brasil (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

A argumentação precedente busca detectar no equilíbrio orçamentário a razão primordial capaz de favorecer as economias menos dinâmicas, já que as atitudes do setor público devem ser regidas por um conjunto de princípios previamente estabelecidos, cuja finalidade é orientar mais claramente a conduta na gestão fiscal.

A partir dessas constatações, a instauração da LRF é compatível com as ideias de North (1993), visto que o aspecto relevante é o fato de que as regras implementadas numa dimensão fiscal presentes no Brasil, inegavelmente trouxeram repercussões favoráveis, as quais têm garantido uma melhor gestão no que tange às contas públicas.

<sup>3</sup> Apesar da importância desse conceito para a teoria neoinstitucionalista, não é pretensão discuti-lo no atual artigo.

O desenvolvimento da reflexão até o presente momento discorre preponderantemente sobre a ideia de estabilidade na gestão fiscal, porém é *sine qua non* lembrar que os gastos sociais realizados pelas esferas públicas são essenciais, uma vez que economias de pequenos municípios, como os existentes nos estados objetos desse estudo, são substancialmente dependentes da atuação dos governos locais na efetivação de tais despesas. Nesse sentido, é evidente que os dispêndios governamentais sejam compatíveis com as receitas auferidas conforme determina a LRF. No entanto é de suma importância nesse contexto adequar o cumprimento da institucionalidade aqui discutida consoante com a manutenção da chamada responsabilidade social (BRESSER-PEREIRA, 2003).

O estabelecimento da relação entre o universo das instituições examinado neste estudo e as ideias do autor supracitado é factual, já que a simples tentativa de se atingir superávits orçamentários negligenciando a dimensão social não possibilita às regiões envolvidas pela enfatizada lógica a obtenção do denominado *welfare state*.

Na realidade, os pressupostos teóricos institucionalistas postulados pelo aparato regulador considerado possibilitam a obtenção de algumas conclusões preliminares: em primeiro lugar, a compreensão dessa institucionalidade restritiva do ponto de vista fiscal defende o cumprimento das normas estabelecidas na mencionada regulamentação, com o intuito de evitar certas exacerbações desnecessárias capazes de pôr em risco a gestão financeira do setor público nas diversas dimensões.

Um segundo aspecto relevante para esta reflexão corresponde ao fato de que não se pretende eliminar ou modificar as tradicionais atribuições do Estado. Porém, o almejado a partir das ideias desenvolvidas ao longo deste estudo é, em última instância, revelar as pertinências provenientes das regras decorrentes da LRF, na condição de um importante marco institucional capaz de coordenar mais consistentemente as ações do setor público, sem, no entanto, o destituir de suas atribuições clássicas, como a proteção social, alertada pela compreensão de Bresser-Pereira (2003).

Assim sendo, delimita-se a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para os propósitos deste estudo. Desse modo revela-se de forma mais consistente a existência de algumas passagens relevantes do enfatizado marco regulatório, logo é plausível salientar: o inciso 1 do primeiro artigo da LRF apresenta uma compreensão de suma importância para a gestão fiscal; de fato o equilíbrio orçamentário é imperativo, inclusive essa institucionalidade demarca as limitações quanto à renúncia fiscal, ou mesmo o comprometimento dos recursos públicos no custeio com pessoal.

A renúncia fiscal e o comprometimento com pessoal demonstram uma característica de rigidez na conduta do setor público substancialmente elevada, cuja pretensão é restringir a irresponsabilidade nas tomadas de decisão dos administradores das diversas entidades da Federação brasileira. Dessa forma, o almejado é que se houver renúncia fiscal haja uma compatível arrecadação complementar capaz de fazer frente às despesas realizadas ou estimadas. Por outro lado, as possíveis ampliações dos dispêndios devem ser associadas a acréscimos concomitantes no volume de recursos e à respectiva originalidade do mesmo, com vistas a manter a austeridade na conduta fiscal.

De fato, as regras do jogo enfatizadas por North (1993) e compatíveis com a LRF tem contribuído para a preservação da estabilidade econômica nacional nas suas diversas entidades governamentais, impondo limites na realização dos dispêndios, conforme mencionado anteriormente. O postulado no artigo 19 da mesma Lei aqui examinada estabelece percentuais quanto ao comprometimento com pessoal. Logo, para os fins do atual exame é pretensão medir os indicadores compatíveis a essa regulamentação, especialmente nos municípios da Bahia e Rio Grande do Norte.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> A União pode comprometer-se com até 50% no custeio com pessoal; estados e municípios podem comprometer-se com até 60%.

### **A renúncia fiscal e o comprometimento com pessoal demonstram uma característica de rigidez na conduta do setor público**

As evidências legais prévias convergentes com os aspectos teóricos desenvolvidos permitem compreender as repercussões da LRF na gestão pública realizada pelos municípios pertencentes aos estados considerados, já que essas contundentes restrições fiscais têm sido de suma importância para a modificação de eventuais tendências no manejo da política econômica, possibilitando a existência de um estável cenário que essas economias passam a vivenciar nos primeiros anos do século XXI.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal implementa uma institucionalização mais consistente, capaz de envolver as relações intergovernamentais brasileiras, estabelecendo regras claras que procuram reduzir os chamados custos de transação, assim como as incertezas imersas no ambiente econômico nacional.

Com efeito, a partir da compreensão de North (1993), almeja-se examinar as repercussões do aparelho institucional antes ressaltado sobre as entidades federativas previamente explicitadas. Nesse sentido as instituições são vitais para possibilitar a ocorrência de um horizonte mais compatível com a economia, no universo das finanças públicas.

## **5 Considerações institucionais sobre as finanças públicas da Bahia comparativamente ao Rio Grande do Norte**

O desenvolvimento da análise realizada até o presente momento permite a constatação de certos resultados relevantes para este estudo, já que as pretensões do exame remetem à elaboração de uma comparação analítica entre os grupos de municípios dos estados da Bahia e Rio Grande do Norte. Essa reflexão procura observar o comportamento das mencionadas entidades da Federação brasileira, lançando mão de parâmetros estatísticos capazes de evidenciar as diferentes trajetórias vivenciadas pelos enfatizados estados, cuja finalidade é verificar a efetividade da LRF nesse contexto.

Com base nessas constatações, a institucionalização aqui considerada manifesta-se como essencial para disciplinar a condução na política econômica por parte das instâncias de governo, visto que o mencionado efeito pode ser averiguado notavelmente na conduta da gestão pública dos municípios pertencentes aos estados antes enfatizados.

Com efeito, o surgimento das regras do jogo provenientes da LRF pode ser constatado nas Tabelas 1 e 2 adiante. Logo, os estratos municipais a serem contemplados delineiam os movimentos existentes no período considerado, permitindo a obtenção de relevantes resultados neste estudo.

A compreensão auferida das tabelas antes enfatizadas possibilita que se alcance certas constatações relevantes, já que a média da arrecadação per capita no primeiro estrato dos entes federativos considerados é bastante elevada, ao contrário do que se evidencia em cada um dos demais grupos nas enfatizadas unidades da federação.

Isso posto, os indícios revelados demonstram que a capacidade de arrecadação per capita dos municípios contemplados apresenta tendências de crescimento no período, evidenciando preliminarmente que a institucionalidade observada tem estimulado o aumento da arrecadação tributária municipal, assim como a restrição quanto à imprudência nas renúncias fiscais.

Os fatos dimensionados são emblemáticos para esta pesquisa, uma vez que mesmo nos diferentes grupos de municípios o alcance da LRF faz-se presente, visto que a regulamentação imposta pelo conjunto de normas antes enfatizado é de suma importância para esse processo, pois as instâncias de governo subnacionais necessitam conservar certo padrão de arrecadação próprio para fazer frente às despesas incorridas por elas.

**Tabela 1**  
**Comportamento médio do CAP referente aos estratos municipais – Bahia**  
**2001-2005**

(R\$/hab.)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	42,09	9,3	5,61	3,54
2002	58,56	18,19	13,36	7,99
2003	84,49	19,84	14,09	8,89
2004	76,83	26,58	16,24	10,44
2005	101,87	34,47	25,22	17,89
Média do período	72,77	21,68	14,9	9,75

Fonte: STN (2008).  
 Elaboração própria.

**Tabela 2**  
**Comportamento médio do CAP referente aos estratos municipais – Rio Grande do Norte**  
**2001-2005**

(R\$/hab.)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	19,4	9,59	5,52	2,86
2002	34,58	15,75	11,59	8,71
2003	38,58	16,53	11,59	10,18
2004	48,36	22,34	17,35	13,29
2005	58,66	28,66	26,21	19,39
Média do período	39,92	18,57	14,45	10,89

Fonte: STN (2008).  
 Elaboração própria.

A explicitação referente ao comportamento observado nos dados precedentes é factual, já que o advento das regras existentes na institucionalização examinada no Brasil tem se efetivado, estabelecendo uma série de medidas de controle fiscal que inclusive prevê penalizações a possíveis transgressões (LUQUE; SILVA, 2004).

A argumentação concernente à institucionalidade proveniente da Lei de Responsabilidade Fiscal tem delimitado satisfatoriamente a trajetória a ser seguida pelas instâncias governamentais aqui consideradas, configurando-se nas regras do jogo existentes nesse contexto, conforme adverte North (1993). De fato, esse código normativo evidencia a necessidade de uma gestão dos recursos públicos compatível com os comprometimentos auferidos ao longo do tempo, cujo objetivo é conservar o equilíbrio fiscal em obediência ao dispositivo legal antes mencionado.

A austeridade fiscal paulatinamente obtida pela LRF e contemplada nas tabelas antes analisadas decorre da credibilidade desse aparelho institucional, tendo como consequência a tendência de redução dos custos de transação entre as diversas entidades de governo no Brasil, em particular no que se refere aos estados em discussão, com repercussões favoráveis sobre o ambiente econômico das unidades da Federação antes enfatizadas (CONCEIÇÃO, 2002; PERES, 2007).

A observância do movimento precedente tem provocado a ocorrência de um ambiente econômico mais estável, que se reforça pela restrição da renúncia fiscal pelos municípios analisados. Assim sendo, nota-se um desestímulo

quanto aos cortes na arrecadação tributária na tentativa de atrair investimentos por meio desse expediente, para que a prudência na condução dos recursos públicos seja uma premissa fundamental a esses entes federativos.

A seguir, averigua-se o mesmo procedimento para o grau de comprometimento com pessoal nas instâncias municipais contempladas. Nesse aspecto é pretensão constatar o comportamento relativo desses espaços frente às normatizações da institucionalidade proveniente do dispositivo regulatório presente no estudo.

**Tabela 3**  
**Comportamento médio do GCP dos estratos municipais da Bahia – 2001-2005**

(%)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	78,93%	81,68%	87,87%	91,04%
2002	48,24%	44,27%	44,04%	43,25%
2003	47,54%	48,17%	44,47%	46,22%
2004	48,16%	47,56%	44,92%	44,42%
2005	48,02%	47,43%	45,92%	47,45%
Média do período	54,18%	53,82%	53,44%	54,48%

Fonte: STN (2008).  
Elaboração própria.

**Tabela 4**  
**Comportamento médio do GCP dos estratos municipais da Rio Grande do Norte – 2001-2005**

(%)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	64,88%	71,26%	62,24%	68,67%
2002	47,74%	49,06%	47,40%	40,35%
2003	49,78%	51,78%	50,44%	44,34%
2004	50,21%	50,56%	50,85%	45,71%
2005	50,89%	51,32%	50,34%	46,51%
Média do período	52,70%	54,80%	52,25%	49,12%

Fonte: STN (2008).  
Elaboração própria.

As constatações prévias explicitam a efetividade da LRF como um aparelho institucional, já que a regulação proveniente desse dispositivo legal demonstra no período em análise que as regras estabelecidas têm cumprido os propósitos traçados no mencionado conjunto normativo.

As evidências referentes ao alcance da enfatizada institucionalidade revelam de modo satisfatório o compromisso das entidades federativas municipais em relação à legislação vigente, visto que o mencionado arcabouço institucional em seu artigo 19 impõe aos municípios a exigência de que esses apenas comprometam o limite de 60% das suas despesas com pessoal, sendo esse resultado observado em média nos anos contemplados na íntegra dos estratos examinados.

Os subsídios veiculados anteriormente demonstram certa compatibilidade no que se refere ao exame de North (1993), já que existe uma semelhança quanto ao comportamento médio dos estratos municipais nos distintos estados, delimitando no período uma tendência de queda no comprometimento com pessoal por parte das unidades da Federação consideradas.

Assim sendo, pode-se concluir que a LRF, como um marco regulatório relevante, tem cumprido o seu papel adequadamente, incitando por sua vez as esferas governamentais a uma gestão mais congruente em relação às contas públicas.

De fato, o universo normativo aqui examinado, além de estabelecer as regras do jogo, permite que os custos de transação e as incertezas nos ambientes econômicos considerados possam ser arrefecidos, criando um horizonte factual às unidades da Federação no que tange à estabilidade de suas economias. Nesse sentido, a ocorrência de uma administração pública mais responsável na condução da gestão fiscal é essencial, já que esse expediente sinaliza ao mercado a possibilidade de estabelecer relações de modo mais eficiente, mesmo em regiões tidas como pouco desenvolvidas, conforme se observa nos diversos municípios pertencentes aos estados aqui examinados (NORTH, 1993; PERES, 2007; TOYOSHIMA, 1999).

Nessas condições, o que se pretende averiguar a partir de agora é o comportamento do CAP, tomando como referência o desvio padrão (parâmetro estatístico), cuja expectativa é referente à ocorrência de uma análise quanto às variações de arrecadação municipais por habitante ao longo do tempo. Assim, as Tabelas 5 e 6 postadas na sequência apresentam esses resultados.

Os fatos anunciados anteriormente são relevantes, visto que mesmo nos distintos estratos municipais o alcance da LRF faz-se presente, uma vez que a regulamentação imposta pelo universo normativo antes enfatizado é de substancial importância para esse processo, porque essas esferas de governo subnacionais necessitam manter certo nível de arrecadação originária de sua própria capacidade para fazer frente às despesas incorridas por elas.

**Tabela 5**  
**Variações no comportamento do CAP dos estratos municipais – Bahia – 2001-2005**

(R\$/hab.)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	45,59	6,6	1,85	2,36
2002	55,29	10,59	5,99	4,05
2003	89,84	9,73	5,52	5,26
2004	57,72	15,96	4,96	4,15
2005	83,83	20,07	9,31	9,52
Média do período	66,45	12,59	5,53	5,07

Fonte: STN (2008).  
Elaboração própria.

Os indícios precedentes revelam algumas constatações imprescindíveis a esta análise, já que as variações observadas nos diversos estratos delimitam que nos primeiros grupos de cada estado as variações são as mais visíveis, ao passo que nos demais quartis municipais referentes às entidades federativas consideradas o comportamento é mais similar, demonstrando a existência de aspectos econômicos mais próximos entre essas entidades federativas.

**Tabela 6**  
**Variações no comportamento do CAP dos estratos municipais – Rio Grande do Norte – 2001-2005**  
 (R\$/hab.)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	22,49	6,38	2,87	1,27
2002	30,57	8,65	4,95	3,06
2003	33,72	6,49	2,62	5,4
2004	41,26	9,07	6,36	5,9
2005	48,61	13,47	11,86	11,76
Média do período	35,33	8,81	5,73	5,48

Fonte: STN (2008).  
 Elaboração própria.

De posse dessas constatações, nota-se que o estrato I baiano apresenta um nível de arrecadação bastante superior aos demais estratos da Bahia e do Rio Grande do Norte. Uma justificativa contundente a esse aspecto é o poder econômico da região de Salvador e dos principais municípios baianos, os quais estimulam patamares de arrecadação significativos, demarcando o enfatizado movimento.

A LRF alcança suas pretensões satisfatoriamente, visto que as maiores economias desses estados apresentam elevados desvios em relação à média. Isso significa que houve no recorte temporal incrementos na arrecadação tributária desses espaços, ou seja, a austeridade fiscal quanto à restrição do expediente da renúncia de receita por parte das instâncias governamentais analisadas é factual, deflagrando a efetividade do conjunto normativo.

Com efeito, uma das razões relevantes a esse processo são os aspectos punitivos previstos na LRF, uma vez que essas regras demonstram certo vigor na restrição às transgressões dos gestores municipais, conforme sugerem Luque e Silva (2004). Nesse sentido, pode-se reforçar tal argumento a partir da contemplação das Tabelas 7 e 8 postadas na sequência, cuja expectativa é averiguar a consistência institucional da referida legislação em análise.

**Tabela 7**  
**Variações no GCP nos estratos municipais – Bahia – 2001-2005**

(%)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	19,40%	17,43%	14,20%	7,56%
2002	6,83%	7,90%	6,76%	6,29%
2003	8,53%	7,66%	6,99%	4,95%
2004	6,68%	9,42%	7,58%	5,95%
2005	6,88%	8,56%	8,33%	7,19%
Média do período	9,66%	10,19%	8,77%	6,39%

Fonte: STN (2008).  
 Elaboração própria.

A plausibilidade proveniente das Tabelas 7 e 8 é incontestável a esta análise, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita de fato a diminuição dos dispêndios com pessoal nas entidades federativas observadas, corroborando com as impressões obtidas nas Tabelas 3 e 4.

**Tabela 8**  
**Variações no GCP nos estratos municipais – Rio Grande do Norte – 2001-2005**

(%)

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	23,70%	22,62%	20,77%	25,65%
2002	7,12%	8,59%	8,73%	6,08%
2003	7,45%	7,61%	6,44%	6,56%
2004	6,32%	6,95%	7,16%	6,36%
2005	6,06%	6,25%	7,82%	7,11%
Média do período	10,13%	10,40%	10,18%	10,35%

Fonte: STN (2008).  
 Elaboração própria.

Assim sendo, averigua-se que a institucionalização advinda da LRF cumpre seu papel regulador, conservando a mesma trajetória antes delimitada pelo percurso teórico desenvolvido anteriormente, o qual justifica que as regras do jogo evidenciadas por North (1993) são adequadamente verificadas no postulado nas Tabelas 7 e 8.

Um outro ponto de relevo situa-se na semelhança exibida pelos estados observados, já que as oscilações quanto ao comprometimento com pessoal nos diferentes municípios distribuídos nos estratos dessas entidades federativas apresentam um comportamento similar, reforçando por seu turno a argumentação desenvolvida nestas páginas.

Com efeito, a institucionalidade estabelecida pelo mencionado conjunto de regras comprova as evidências restritivas antes enfatizadas, guiando as esferas governamentais examinadas a uma trajetória favorável e sustentável ao longo do tempo, evidenciando razoavelmente que os custos de transação alertados por Peres (2007) e incorridos pelos ambientes econômicos envolvidos por essas entidades federativas apresentam tendências de arrefecimento, reforçando assim a efetividade e o alcance do referido dispositivo regulatório.

Uma constatação adicional refere-se ao fato de que além da redução dos mencionados custos de transação, nota-se no mesmo sentido a existência de uma atenuação nas incertezas relacionadas a essas entidades da Federação, porque no período examinado o comportamento quanto ao grau de comprometimento com pessoal demonstra tendências de queda, assim como as variações no interior de cada estrato nos diferentes estados conservam uma trajetória notavelmente congruente.

A emergência de um conjunto de regras mais claras, conforme a LRF, propicia a ocorrência de ambientes mais estáveis para que os agentes (públicos e privados) possam criar um horizonte factual e sustentável no que tange às economias aqui contempladas (TOYOSHIMA, 1999).

De fato, os indícios institucionais até então observados possibilitam o alcance de determinadas considerações de relevo, as quais dimensionam: a ampliação de ambientes mais compatíveis em relação às interações entre os agentes nessas economias, já que as incertezas são arrefecidas e a estabilidade econômica manifesta-se como um legado relevante, nesse contexto.

A partir das constatações alcançadas ao longo desta reflexão, nota-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal de fato trouxe benefícios inegáveis às economias contempladas no estudo, sendo um conjunto de regras consistente e compatível com as realidades encontradas nos espaços analisados, corroborando, afinal, com os aspectos teóricos delimitados na atual pesquisa.

Dessa forma, a consistência institucional da LRF é inegável, apresentando repercussões estabilizadoras de longo prazo para economias como as existentes nos municípios elencados ao estudo, possibilitando afirmar que: instituições são fundamentais para delimitar as fronteiras econômicas a serem vivenciadas pelos agentes, assim como a procedência dessas regras (caso sejam claras) pode gerar efeitos graduais e robustos ao desenvolvimento de países ou regiões conforme os espaços aqui selecionados.

## 6 Considerações finais

O mergulho teórico e/ou empírico realizado ao longo do presente exame revela-se como factual ao mesmo, visto que de fato a hipótese primordial dessa investigação científica é satisfeita, isto é, a institucionalização proveniente da LRF demonstra tendências mais compatíveis do ponto de vista regulatório, no tocante às gestões fiscais dos diversos municípios observados, ressaltando a efetividade e consistência da instituição aqui discutida.

As proposições residentes ao longo deste enredo científico são primariamente alcançadas, uma vez que a recuperação da institucionalidade proveniente da legislação referenciada traz repercussões favoráveis às esferas municipais pertencentes aos estados considerados, assim como se verifica nos dados apresentados na seção 5 deste artigo.

Com efeito, as informações antes obtidas delimitam a existência de tendências estabilizantes decorrentes do dispositivo regulatório aqui enfatizado, haja vista a dimensão alcançada pela LRF, ter sido capaz de envolver as diversas entidades públicas nacionais, que se efetiva decisivamente sobre os espaços municipais vinculados a esta reflexão.

Portanto, a essencialidade advinda da LRF para a melhoria na gestão fiscal tem se apresentado como imprescindível, já que sem esse instrumento institucional a estabilidade econômica dos municípios analisados e a ocorrência de um ambiente sustentável capaz de favorecer as relações entre os agentes tenderiam a ser inviáveis. Logo, essa regulamentação tornou-se um fator de suma importância para as economias envolvidas neste exame.

Afinal, recomenda-se o prosseguimento desta pesquisa, pois o que foi desenvolvido no atual estudo limita-se simplesmente a uma investigação exploratória, a qual lançou mão de instrumentais estatísticos ainda pouco robustos. Assim sendo, sugere-se que os eventuais futuros estudos utilizem métodos econométricos compatíveis com esse tipo de trabalho, ampliando por seu turno as séries temporais e o número de estados, capazes de acrescentar subsídios para pesquisas dessa magnitude.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000. p. 165-196.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Estados e municípios*. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. e 6 out. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Macroeconomia do Brasil Pós-1994*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2003. (Textos para discussão, n. 131). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2003/80-MacroBrasilPos94.pg.pdf>>.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE; Unicamp, 2002.

CONCEIÇÃO, O. A. C. FERRARI FILHO, F. *A noção de incerteza nos Pós-Keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível?* Belo Horizonte: Nova Economia, 2001.

CONCEIÇÃO, O. A. C. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. 2002. Tese (Doutorado)- Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 2002.

FIANI, R. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, 2003.

GALA, P. A Teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, 2003.

GIUBERTI, A. C. *Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., [Anais...]. ANPEC, 2005.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE; Unicamp, 2002.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas do governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 24, n.3 (95), 2004.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2002.

NORTH, D. C. I. *Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económico, 1993.

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

TOYOSHIMA, S. H. *Instituições e desenvolvimento econômico – uma análise crítica das ideias de Douglas North*. Viçosa: UFV/Departamento de Economia, 1999.

DO BRASIL

1

AL



# Creai (1937-1952) – O nascimento do fomento de longo prazo da estrutura produtiva brasileira

Leonardo Dondoni Dutra<sup>A</sup>

## Resumo

O artigo tem como proposta investigar o nascimento do fomento de longo prazo da estrutura produtiva brasileira via Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), implementada pelo Banco do Brasil em 1937. Para tanto, serão inicialmente explicitados os problemas econômicos que o Brasil enfrentava nos anos 1930, em virtude da Grande Depressão. Crise esta que fez nossa economia, pelo intermédio de políticas de gastos do governo e subversão dos preços externos, reorientar a sua dinâmica para o mercado interno. O trabalho abordará a ideia de que, para dar sustentabilidade e alimentar o processo de reorientação desta dinâmica, fazia-se necessário o aprofundamento de mudanças institucionais e regulatórias por parte do Banco do Brasil para atender as demandas que o crescimento econômico necessitava. Entretanto, levantará o insucesso destas medidas quanto à oferta de crédito de longo prazo para o investimento produtivo. A partir desta insuficiência de recursos, cria-se a Creai por parte do Banco do Brasil para romper com a falta de uma estrutura adequada de compatibilização da maturidade dos passivos com a geração de receitas dos ativos produtivos. Investigará a criação desta Carteira e aprofundará, a partir de dados levantados dos Relatórios Anuais do Banco do Brasil, as questões referentes às fontes de recursos e quais setores foram beneficiados. Argumentará, ao final do trabalho, o porquê da primazia do crédito agrícola frente ao crédito industrial, observada em todo o período analisado.

**Palavras-chave:** História econômica. Financiamento do investimento.

## Abstract

*This paper is intended to investigate the origin of the long-term production structure promotion through the Agricultural and Industrial Credit Department (Creai) implemented by Banco do Brasil in 1937. For such, the economic problems faced by Brazil in the 1930s due to the Great Depression are initially explained. Such crisis made the Brazilian economy change to be redirected to the internal market, by means of government spending policies and subversion of the foreign prices. This paper approaches the idea that, in order to provide sustainability and fuel the momentum of such dynamics, it was necessary to deepen the institutional and regulatory changes by Banco do Brasil to meet the demands needed by the economic growth at that time. However, it shows the failure of such measures as to the provision of long-term credit for productive investment. Creai was created by Banco do Brasil from this lack of resources, to stop the lack of a suitable framework of the assets maturity liabilities' matching with the generation of income from the production assets. It investigates the creation of such Portfolio and develops even further the issues concerning the resources sources and which sectors have benefited from data gathered of the Annual Reports of Banco do Brasil. Finally, the paper shall argue why the primacy of agricultural credit against the industry credit was observed throughout the analyzed period.*

**Keywords:** History economic. Finance and investment.

## 1 Introdução

O estudo dos anos 1930/1940 quanto à sua importância demonstra ser uma área muito promissora para a realização de pesquisas. Tal fato decorre da reorientação da dinâmica da economia brasileira para o mercado interno, favorecida pelo choque externo advindo da Grande Depressão e da crescente participação do Setor Público na economia.

---

<sup>A</sup> Mestrando em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF). leo.dondoni@ig.com.br

Somam-se a estas ações, crescente participação da sociedade em suas demandas quanto ao processo de industrialização e a nascente articulação estatal por intermédio de organismos descentralizados.

A intervenção governamental em suas conduções de política econômica não constituía novidade. Esta intervenção existia até 1930, assumindo a forma de defesa dos interesses da cafeicultura. A Crise de 1929 fez marcar um novo processo, observado em escala mundial, quanto à realização destas políticas. O que houve de novo na natureza destas intervenções nos anos 1930 no Brasil foi a sua utilização para tentar uma aceleração no ritmo da formação bruta de capital fixo com diferenciação da estrutura produtiva.

E para alavancar tais investimentos em capital físico se fazia necessário a criação de crédito de longo prazo. Tal necessidade estava estritamente relacionada ao fato da compatibilização das estruturas de ativos e passivos por parte dos capitalistas inversores. Como o investimento em capital físico gera receitas em um determinado período de tempo, era extremamente urgente para a economia brasileira criar e institucionalizar o fomento ao capital produtivo através do crédito de longo prazo, gerando contrapartidas de recursos condizentes com a maturidade dos ativos em questão.

Este trabalho, fruto de pesquisa em relatórios anuais do Banco do Brasil dos anos 1937-1952, tem a proposta de investigar a atuação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), criada para atender a demanda crescente da sociedade brasileira por crédito orientado ao financiamento do investimento produtivo de longo prazo. Para explorar o papel desta Carteira na economia brasileira, este artigo abordará, na seção 2, as mudanças institucionais, políticas e econômicas pelas quais passou a economia brasileira nos anos 1930.

Na seção 3, investigará de forma detalhada o aprofundamento institucional e funcional do Banco do Brasil via regulação bancária através da criação da Carteira de mobilização e da expansão da assistência de liquidez aos bancos via redesconto através da Carteira de redescontos. Abordará ainda, nessa seção, o insucesso de tais políticas quanto ao desenvolvimento da competição bancária tendo como objetivo maior a criação de produtos financeiros voltados especificamente ao fomento produtivo.

Aprofundará na seção 4 a investigação da engenharia financeira que culminou na criação da Creai, em 1937, e levantará detalhadamente as questões relativas às suas fontes de recursos e que setores econômicos foram privilegiados pelos empréstimos realizados no período relatado. À seção 5 está reservada às considerações finais.

## 2 A economia brasileira nos anos 1930

Os anos 1930 são considerados pela literatura econômica como a época de origem do projeto desenvolvimentista. Esta década está caracterizada como o período que se segue ao colapso da economia cafeeira e do poder das oligarquias regionais, pulverizadas pela Revolução de 1930, abrindo espaço para inserir novos atores no universo restrito das elites dirigentes do país.<sup>1</sup> Entretanto, segundo Bielschowski (1988, p. 249), não há nenhuma interpretação de que tenha sido uma revolução de cunho industrialista.

O impacto da Grande Depressão sobre a economia mundial acarretou a diminuição da importância dos fluxos comercial e financeiro do balanço de pagamentos, sobretudo para países como o Brasil, que se recuperam dos efeitos da crise internacional orientando sua dinâmica para o mercado interno. A sustentação da demanda interna está relacionada ao aumento dos gastos governamentais<sup>2</sup>, ou seja, compras realizadas pelo governo financiadas por créditos

<sup>1</sup> Draibe (1985) analisa que além do esfacelamento do poder regional, a centralização imposta pela Revolução conduziu a um rápido movimento de constituição do aparelho econômico do Estado de forma nacionalmente articulada.

<sup>2</sup> A interpretação clássica quanto à natureza da política econômica adotada nos anos 1930 e seu impacto sobre o nível de atividade econômica é de Furtado (1974, caps. 30-33). A demanda agregada teria sido sustentada por políticas expansionistas de gastos, especialmente na aquisição de café para posterior destruição. A

do Banco do Brasil (BB) e por taxações de exportações. Estas compras estavam centradas na aquisição de estoques excedentes da produção cafeeira para posterior destruição, tendo como finalidade controlar a oferta do produto no mercado internacional.

O choque externo sobre o balanço de pagamentos afetou diretamente os preços das exportações, fato este não compensado pelo aumento de seu *quantum*. Outro ponto agravante foi a suspensão da entrada de capitais estrangeiros em virtude da falta de liquidez no mercado internacional. Com a intenção de evitar o colapso das contas externas, o governo provisório, em 1931, adotou medidas de controles cambiais através da adoção de monopólio cambial do BB com a intenção de atender critérios de prioridade que privilegiavam em ordem decrescente: as compras oficiais do governo, as importações essenciais e repasses da conta de serviços financeiros.

Tais medidas se tornaram necessárias, pois o café, principal produto brasileiro no mercado externo e fonte líquida de recursos, não contribuía com o influxo de divisas de exportação para garantir a solvência do balanço de pagamentos. Este choque externo também implicou em uma queda do *quantum* de importações, e a razoável expansão do *quantum* exportado não foi suficiente para assegurar a manutenção do valor exportado, ocasionado principalmente pela queda abrupta dos preços de exportação.

Tal fato pode ser comprovado na Tabela 1, onde os preços de importação cresceram 76,4%, entre 1928 e 1939, com queda simultânea de 22,9% no *quantum* importado. Com relação às exportações para o mesmo período, a economia brasileira evoluiu 66,1% em termos de crescimento, entretanto, com uma queda abrupta de 21,4% em termos de evolução dos preços. Com isso, verifica-se que a relação externa de trocas se torna menos favorável, ocasionando uma queda de 25,9% na capacidade de importar para o período relatado.

Analisando a evolução dos preços dos produtos importados de 76,4% para o período 1928-1939, frente ao deflator implícito da indústria que alcança 17,5%, tem-se que o crescimento dos preços externos, em muito superior à evolução dos preços internos, acabou beneficiando o nascente setor industrial. A conjugação de crise do setor externo com a subversão dos preços relativos resultantes das desvalorizações cambiais, aliada ao esforço dos gastos do governo, dada a existência de capacidade ociosa, reorientou e aprofundou o deslocamento do centro dinâmico da economia para o mercado interno.

Com a reorientação da dinâmica econômica, o governo provisório impediu uma queda na renda agregada da economia, ocasionando um primordial incentivo para a utilização mais intensiva da capacidade previamente instalada da indústria. Esta manutenção da demanda efetiva interna permitiu uma retomada industrial em 1933, que se deu em primeiro momento através do aproveitamento mais intenso da capacidade ociosa, tendo como característica principal uma industrialização escassa em capital e absorvedora de grande quantidade do insumo trabalho. Abreu (1990, p. 85) argumenta que este crescimento foi puxado pelos gêneros não tradicionais tais como borracha, papel, cimento, metalurgia, química. Já a indústria têxtil, segundo o mesmo autor, apresentou um crescimento acima da média do setor industrial, enquanto o produto agrícola cresceu pouco mais de 2% no período 1934-1937.

Desse modo, paralelamente a essas transformações na base produtiva, desenvolvia-se dentro do governo Vargas a consciência a respeito da viabilidade de um processo autossustentado de geração de riquezas com base na industrialização. *Pari passu* a esta demanda fazia-se necessário o surgimento de um arcabouço institucional de controle, regulação e planejamento<sup>3</sup>.

---

reorientação da demanda associada à desvalorização do mil-réis e à imposição de controles das importações, segundo Furtado, foi acomodada por uma utilização mais intensiva da capacidade previamente instalada.

<sup>3</sup> O capital estrangeiro neste período não possui ainda a importância para o impulso da industrialização, como aponta Tavares (2000, p. 459): "o papel do capital financeiro [...] não teve maior relevância para a expansão interna da economia brasileira[...]movida pelo crescimento da renda monetária e pela expansão do crédito interno da rede do Banco do Brasil"

**Tabela 1**  
**Índices de preços e *quantum* para importações e exportações – 1928-1939**  
**(1928 = 100)**

Anos	Importação		Exportação		Relação de trocas	Capacidade para importar	Deflator implícito
	Índices de preços	Índice de quantum	Índices de preços	Índice de quantum			
1928	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1929	96,3	100,9	94,3	104,9	97,9	102,7	92,2
1930	104,7	61,9	63,7	111,0	60,8	67,5	76,3
1931	122,0	43,5	68,5	120,4	56,1	67,5	82,0
1932	106,0	39,1	75,7	83,6	71,4	59,7	82,0
1933	104,8	56,6	67,2	104,7	64,1	67,1	84,4
1934	111,2	62,0	75,8	113,9	68,2	77,7	88,6
1935	151,2	71,1	78,1	125,9	51,7	65,1	91,7
1936	161,0	73,4	87,0	134,3	54,0	72,5	98,0
1937	167,2	88,3	91,9	130,1	55,0	71,6	101,5
1938	174,6	82,9	74,8	159,5	42,8	68,3	110,5
1939	176,4	77,1	78,6	166,1	44,6	74,1	117,5

Fonte: Malan et al (1980).

Elaboração própria.

Nota: Índices tipo Fisher, Diretos, Base móvel.

Nesse sentido foram desenvolvidos novos órgãos, novos instrumentos institucionais tais como proteção alfandegária, apoio creditício, isenções fiscais e tarifárias, e inovadoras formas e tipos de regulação e controle que caracterizaram a ação econômica estatal (DRAIBE, 1985). No curso deste processo econômico, o BB teve papel fundamental. Com a instituição do Estado Novo solidificou-se a regulação monetária, creditícia e cambial por parte deste banco, aprofundando seu caráter cêntrico e polivalente. Para ressaltar sua importância, toda a fase de expansão industrial e crescimento agrícola neste período contou com seu suporte decisivo.

A partir desse aprofundamento institucional e funcional do BB, cria-se a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai) em 1937, objetivando-se o avanço da consolidação de uma política creditícia pública de nível nacional, como suporte à expansão dos empréstimos de longo prazo aos setores produtivos, carentes deste tipo de financiamento na economia brasileira.

### **3 O aprofundamento funcional e institucional:** a assistência de liquidez e a regulação bancária – Cared e Camob.

O BB, na década de 1930, constituía o núcleo central do sistema creditício, que por um lado atuava como caixa do tesouro, e por outro lado, atuava como principal gestor operativo das transações financeiras, dispêndios e receitas de todo o aparelho estatal. Conduzia de modo compartilhado a gestão de política monetária com o Tesouro Nacional (Caixa de Amortização) e desempenhava de modo embrionário o papel de regulador bancário.

Em 1930, com vistas à expansão e ao aprofundamento dessa regulação, o BB instituiu a Carteira de Redescoto (Cared) e em 1932, a Caixa de Mobilização Bancária (Camob). Com relação ao funcionamento, a Camob era subordinada à Cared e ambas estavam inseridas no âmbito da estrutura organizacional do BB. A Cared tinha como objetivo prestar assistência de liquidez a bancos mediante descontos de títulos comerciais (letras de câmbio ou notas promissórias).

**Portanto, essa inovação configura uma nova função da Cared, feita através da oferta simples de crédito direto aos bancos**

A Cared<sup>4</sup> operava com recursos requisitados pelo BB junto ao Tesouro Nacional, gerenciando o caixa e contabilidade própria. O Conselho de Administração da Cared fixava mensalmente as taxas de juros praticadas nas operações, tomando como referência as condições do mercado monetário, observando o limite mínimo de 5% a.a., sendo imposto à Carteira o pagamento ao governo de uma taxa de 2% a.a. sobre os empréstimos realizados.

Em 1940, a Creai passa a acessar os serviços de assistência de liquidez prestados pela Cared, tendo este movimento a finalidade de expansão da oferta de crédito para os setores produtivos. Em 1942, a Cared passa a conceder empréstimos comerciais ao sistema bancário garantidos por Letras do Tesouro e com prazos de vencimento limitados a 180 dias<sup>5</sup>. Este movimento, consolidado em operações fundamentadas em títulos públicos, ampliou a estrutura de incentivos para que os bancos passassem a dispor de maior parcela de seu portfólio com vistas a desempenhar um papel mais ativo no financiamento da dívida pública.

Portanto, essa inovação configura uma nova função da Cared, feita através da oferta simples de crédito direto aos bancos e indireto ao setor produtivo via Creai. Para atender às novas demandas, a Cared solicitava empréstimos ao Tesouro Nacional, o qual possuía autorização para realizar novas emissões monetárias, observado o limite de 25% do montante de reservas governamentais em ouro e cambiais. Com isso, o aprofundamento das funções da Cared leva a uma maior emissão de meio circulante, alcançando no biênio 1944-1945 o equivalente a uma terça parte do total de meios circulantes emitidos<sup>6</sup>.

A Camob foi constituída como mecanismo institucional de regulação e de fortalecimento do sistema bancário frente ao risco de liquidez e insolvência. A sua criação teve como premissa aperfeiçoar o então incipiente mecanismo regulatório mediante a criação de um serviço bancário de redescoto de longo prazo e a constituição de reservas compulsórias. Estas medidas tiveram como finalidade o aumento da segurança do sistema bancário, do sistema de pagamentos e expansão da oferta de crédito.

Com a instituição do compulsório obriga-se a todos os bancos no país a recolher aos cofres do BB a disponibilidade de caixa excedente à quantia equivalente a 20% do total dos depósitos<sup>7</sup>. Esta exigência tinha como finalidade induzir os bancos a expandirem suas operações de crédito, pois ao contrário, observando um aumento nas suas disponibilidades de caixa, teriam que se enquadrar no recolhimento do compulsório.

<sup>4</sup> Pelo Decreto Lei nº160, os recursos da Cared foram ampliados em dezembro de 1935 para 900 mil contos de Réis, possibilitando dispor de maiores condições em termos de volume financeiro para dar suporte ao redescoto bancário e ao Departamento Nacional do Café, que também passa a realizar operações com esta carteira.

<sup>5</sup> As contratações ocorriam em proporção semelhante ao das operações de redescoto, entretanto, ao longo do tempo observa-se uma trajetória ascendente, alcançando, em fins de 1945, 89% em média do montante de recursos operados pela Cared; Relatório Anual do Banco do Brasil, 1946, p.187.

<sup>6</sup> Relatório Anual do Banco do Brasil (1946, p. 194).

<sup>7</sup> Este depósito compulsório era remunerado à taxa de 1% a.a. e permanecia à disposição do banco para financiamento da Caixa de Mobilização.

## **Jafet conduzia as políticas creditícia e monetária de forma expansionista**

Esse fundo financeiro constituído pelos recursos do compulsório poderia ser complementado pelo suporte financeiro prestado pelo Tesouro, o qual poderia mobilizar recursos mediante lançamento de títulos ou emissões monetárias. Para Silva (2005, p.7), este fundo tinha como objetivo bancar *“o financiamento da assistência financeira de última instância a bancos que operassem com encaixes abaixo do limite mínimo regulamentado, mas que dispusessem de uma carteira de ativos seguros ainda que com perfil do tipo baixo grau de liquidez”*.

Com relação à implementação da nova estratégia regulatória do setor bancário no período 1930-1945, houve queda progressiva da relação encaixe-depósito, ou seja, da relação entre caixa em moeda corrente dos bancos divididos por depósitos à vista. De acordo com o Relatório<sup>8</sup> Anual do Banco do Brasil (1946, p. 181), *“a relação passa de 16,5% em 1937 para 5,3% em 1945, e no restante do setor bancário a relação passa de 22,8% em 1937 para 19,35% em 1945”*. Tal constituição institucional, portanto, favoreceu a expansão da concessão de empréstimos de curto prazo pelo sistema bancário, e em especial pelo BB.

Desse modo, Sochaczewski (1993) interpreta essa instituição como um ator de dupla função na economia brasileira, ou seja, o BB acumulava as funções de banco comercial e executor de política monetária, administrando as emissões monetárias (via Cared) e atuando como banco dos bancos (via Camob). Para Sochaczewski (1993, p.61), *“O BB era uma mistura de Banco Central e Banco Comercial e os empréstimos eram usados como importante - se não o mais importante - instrumento de política monetária”*.

Malan e outros (1980) abordam o caráter dual do BB sob a interpretação de sua atuação, ou seja, se de caráter passivo ou ativo no processo de expansão dos meios de pagamento. Enquanto agente financeiro do governo, estendendo crédito ao Tesouro e a outras entidades públicas, o comportamento do BB era passivo. De outro modo, enquanto banco comercial engajado em competição com outros bancos tanto por depósito quanto por lucratividade elevada, o comportamento era caracterizado por um papel ativo na expansão do crédito.

Essa atuação dual do BB na economia brasileira ocasionou um impacto inflacionário que quase quintuplicou os preços no período 1939-1952, índice muito acima da elevação do produto real, que apresenta uma variação mais modesta (94,9%), conforme verificado na Tabela 2. Já a expansão dos meios de pagamentos cresceu 863%, reforçando o caráter ativo do BB.

Por apresentar esse caráter dual, Araújo (2007a) apresenta um detalhamento do intenso debate que envolveu de um lado, o Ministro da Fazenda, na presença do ortodoxo Horácio Lafer, e do outro, o Banco do Brasil, representado pelo seu presidente Ricardo Jafet, no processo de criação do BNDE em 1951. Este curto, porém acirrado debate se deu através de divergências quanto à concepção de condução da política econômica, já que por um lado, Jafet conduzia as políticas creditícia e monetária de forma expansionista, e do outro lado, Lafer defendia uma postura mais ortodoxa de controle da oferta monetária na condução da política econômica.

Tais divergências também se adicionaram ao campo político, no qual Lafer era contrário à excessiva autonomia do BB. Autonomia esta que para Draibe (1985, p. 87) pode ser interpretada pelo *“papel fundamental do BB [na economia], seja como núcleo central do sistema creditício comercial, seja como caixa do tesouro e mecanismo operativo direto das transações, dispêndios e receitas de todo o aparelho governamental”*.

<sup>8</sup> Doravante RABB.

Quanto à temporalidade dos empréstimos, a modalidade de crédito preponderante era a de curto prazo, essencialmente para prover o capital de giro das empresas. O financiamento de longo prazo era uma preocupação dos *policy makers* do BB, como verificado no RABB (1937, p. 26), onde “os empréstimos a agricultores e industriais para o custeio da produção era somente para o simples custeio da produção” que se consubstanciava em curto prazo, mediante promessa de renovação de vencimento.

Segundo este Relatório, o financiamento se processava em volume insuficiente e em más condições técnicas para os mutuantes e mutuários:

- 1) Para os bancos porque aplicavam depósitos à vista ou em curto prazo em empréstimos que de fato eram de prazos médios, ocasionando descasamentos de prazos e vencimentos;

**Tabela 2**  
**Produto nominal e real, preços e meios de pagamento – 1935-1952**  
**1939 = 100**

Anos	Produto nominal <sup>1</sup>	Índices		Meios de pagamento	
		Preços	Produto real	31 dezembro <sup>2</sup>	Índice
1935	32,3	85,4	79,7	7,6	68,0
1936	36,8	86,8	89,3	8,5	76,0
1937	42,1	95,0	93,4	9,5	82,0
1938	45,6	98,0	97,6	11,9	106,0
1939	47,5	100,0	100,0	11,2	100,0
1940	50,2	106,7	99,0	11,6	104,0
1941	58,0	117,6	103,9	15,0	129,0
1942	65,6	136,7	101,1	18,7	167,0
1943	83,1	159,4	109,7	28,4	254,0
1944	107,8	192,3	118,0	35,7	319,0
1945	127,9	221,0	121,8	40,6	363,0
1946	163,4	253,2	135,9	44,1	394,0
1947	182,6	276,1	139,2	43,3	387,0
1948	214,8	303,3	149,1	46,6	416,0
1949	253,7	335,9	159,0	54,8	489,0
1950	300,7	373,5	169,3	72,0	643,0
1951	356,2	418,2	179,3	83,8	748,0
1952	438,1	473,3	194,9	96,7	863,0

Fonte: Malan et al (1980).

Elaboração própria.

<sup>1</sup> Cr\$ 1.000.000.

<sup>2</sup> Cr\$1.000.000, Papel Moeda em poder do publico, mais depósitos à vista em bancos comerciais e no BB.

- 2) Para agricultores e industriais porque ficavam na dependência da renovação do empréstimo, o que aumentava o custo da rolagem do financiamento produtivo.

Portanto, com a intenção de romper com a falta de uma estrutura adequada de compatibilização da maturidade dos empréstimos aos setores produtivos, instituiu-se em 1937 a Creai, com vistas a uma oferta adequada de crédito ao setor agroindustrial, ou seja, adaptar a política creditícia ao próprio processo evolutivo do crédito à produção.

#### 4. A Creai – Crédito de longo prazo para a agroindústria nascente

Nos anos 1930-1940, o debate público no Brasil quanto à proposição da industrialização evidenciou-se principalmente por reformas do sistema bancário e por financiamentos viáveis à implementação e desenvolvimento do setor produtivo. Organizações e líderes empresariais, como Roberto Simonsen, argumentaram a favor da criação de uma instituição financeira governamental especializada na oferta de crédito orientado ao financiamento do custeio e do investimento de longo prazo (DINIZ, 1978, p.134-137).

A resposta governamental veio por intermédio de autorização para que o BB passasse a realizar assistência financeira especializada à agricultura, à pecuária e à indústria de transformação. A discussão de criação de uma carteira específica do BB para atender aos setores agrícola e industrial ocorreu na assembleia geral extraordinária dos acionistas do banco em novembro de 1936.

A criação da Creai pelo BB<sup>9</sup> representou o reconhecimento, por parte desta autoridade monetária, das limitações de financiamento dos investimentos aos agricultores e industriais. O seu primeiro diretor foi Antonio Luiz de Souza Mello<sup>10</sup>, que permaneceu no cargo de 1938 a 1944.

Para Araújo (2007b, p. 91), a “criação da Creai [seria] uma resposta do governo brasileiro a uma demanda por crédito dos diferentes segmentos da atividade econômica em uma economia em expansão, nos marcos do processo de substituição de importações que caracterizou a fase inicial do desenvolvimento industrial brasileiro a partir dos anos 30”.

A assistência dada pela Creai estava voltada para<sup>11</sup>:

- Aquisição de meios de produção, sementes, adubos e matérias-primas para fins industriais;
- Aquisição de gado destinado à criação e melhoria de rebanhos;
- Custeio de entressafra;
- Aquisição de máquinas agrícolas e reprodutores;
- Reforma ou aperfeiçoamento de maquinaria<sup>12</sup>.

Estabeleceram-se quatro prazos diferentes em função de cada modalidade de empréstimo:

- Prazo de um ano para custeio de entressafra, aquisição de sementes e adubos, e aquisição de matéria-prima;
- Prazo de dois anos para empréstimos destinados a custear aquisição de gado para a criação e melhoramento de rebanhos, de reprodutores, máquinas agrícolas e animais de serviço para os trabalhos rurais;

<sup>9</sup> Segundo Bielschowski (1988, p. 257), “O BB foi o primeiro organismo de crédito oficial à indústria e... obteve largas manifestações de solidariedade das lideranças da classe industrial”.

<sup>10</sup> Boa parte de sua vida profissional, quase toda desenvolvida no banco, estivera ligada ao café, a partir de sua passagem por agências do banco situadas em importantes regiões cafeeiras do país.

<sup>11</sup> Cabe destacar que o regulamento inicial da Carteira vetava empréstimos para a aquisição de propriedade rural e para a instalação de aparelhagem industrial.

<sup>12</sup> RABB (1937).

- Prazo de três anos para empréstimos destinados à reforma e aperfeiçoamento de maquinaria nas indústrias de transformação;
- Prazo de quatro anos para empréstimos destinados às demais indústrias e à reforma, aperfeiçoamento e aquisição de maquinaria.

Na questão relativa aos juros, ficou estabelecido que para qualquer financiamento à agricultura e às atividades de criação, as taxas seriam de no máximo 8% ao ano.

Como a Carteira não dispunha de recursos amplos, dada a sua recente criação, a política do banco quanto ao crédito agroindustrial foi desenvolvida em etapas. O que nos leva a crer que o BB estava adaptando a sua política creditícia ao próprio processo evolutivo do crédito à produção, que começava com custeio e terminava com crédito de longo prazo, pois era necessário:

- Atender às necessidades de crédito de custeio<sup>13</sup> (capital de giro);
- Satisfazer as solicitações referentes ao crédito destinado ao melhoramento mobiliário;
- Compatibilizar as estruturas dos fundos da Carteira frente às disponibilidades da demanda de crédito de longo prazo.

Desse modo, a criação da Carteira pelo BB pode ser considerada como uma etapa muito significativa do governo Vargas em contribuir, do ponto de vista do financiamento, com o processo de nascimento interno do fomento à estrutura produtiva brasileira.

#### 4.1 Fontes de recursos da Creai

A primeira fonte de recursos próprios da Creai foi representada pela emissão de bônus, a qual deveria ser realizada em função do montante dos empréstimos contratados, não podendo seu montante ultrapassar o total das operações<sup>14</sup>. Posteriormente, através do Decreto Lei nº 574, de 1938, e do Decreto-Lei nº 2.611, de 1940, foram fixados as fontes de recursos e o seu custo para o financiador e o financiado, nos seguintes termos:

- Fixada em 15% a parcela de contribuição do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e das Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões para a compra de bônus, os quais seriam remunerados à taxa de 5,5% a.a.;
- Fixados os depósitos compulsórios provenientes das consignações em pagamentos.

Com relação aos prazos, a gestão dos recursos levantados pelos bônus e os empréstimos a serem realizados se dava através da compatibilização de suas maturidades, ou seja, para a emissão e venda de bônus de até três anos, gerava-se financiamentos correspondentes a este prazo. Para bônus com emissão e venda de até cinco anos, estes deveriam ser aplicados em empréstimos com o mesmo prazo para reformas, aperfeiçoamento ou aquisição de maquinaria, ou na indústria, desde que fosse de interesse para a defesa nacional.

A principal preocupação dessa medida era não deixar o passivo a descoberto, podendo ocasionar problemas referentes à falta de liquidez à Carteira, ou seja, tinha-se como intenção o alongamento do passivo bancário de baixo custo, de modo a tornar sustentáveis os empréstimos de longo prazo. Para Silva (2007, p. 9), “esta medida permitiu ao

<sup>13</sup> As primeiras culturas a serem financiadas pela Creai foram o café, o açúcar, o arroz e o algodão.

<sup>14</sup> Lei nº 454, de 1937.

governo dispor de poder alocativo direto sobre os recursos dos fundos previdenciários – fonte de poupança cuja natureza da formação era compulsória – e garantir à Creai a formação de um passivo estável de baixo custo e com prazo alongado de resgate”. Entretanto, entre 1945 e 1949, a participação gerada pelo bônus em circulação não passou de 1,6% de representação no total dos recursos da Carteira, como pode ser visto na Tabela 3.

Segundo Pacheco e Franco (1979), além dos recursos originados dos bônus e da Cared, a Creai contou a partir de 1939 com novas fontes de recursos como o recolhimento de caráter obrigatório de: 20% da massa de depósitos das Caixas Econômicas Federais e Estaduais; 20% dos fundos de reserva das Companhias de Capitalização; e 20% das reservas das Companhias de Seguro de qualquer natureza.

Outra forma encontrada para desenvolver a prestação de assistência financeira foi a emissão de letras<sup>15</sup> hipotecárias do BB negociáveis em bolsa. A propriedade destas letras assegurava aos titulares direitos sobre ativos imobiliários dos devedores sem que isso implicasse na perda da posse do ativo por parte do devedor. Deste modo, permitiu-se ao BB prestar assistência orientada à liquidação de dívidas constituídas sob garantias hipotecárias no período anterior à entrada em operação da CREAL. O que leva esta Carteira a atuar no refinanciamento do estoque de uma parcela da dívida do setor produtivo junto aos bancos (SILVA, 2007, p. 10).

**Tabela 3**  
**Fontes de recursos financeiros da Creai**

Fontes de recursos	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Dep. decorrentes do DL nº 3.077/1941: Judiciais + Emp. concessionárias + Inst. de previdência	22,20%	26,70%	30,60%	32,30%	29,40%	28,90%	23,60%	18,70%
Bônus de circulação	1,40%	1,50%	1,60%	1,60%	1,30%	N I	N I	N I
Bônus de circulação disponibilidades gerais Banco do Brasil	76,40%	24,00%	55,80%	38,20%	26,90%	9,60%	64,30%	44,90%
Cared	N I	47,70%	12,00%	27,90%	42,40%	61,50%	12,10%	36,40%
Totais	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Anual Banco do Brasil vários anos.

Elaboração própria.

Nota: Bônus de circulação a partir de 1950 não informado.

Como inicialmente havia restrições ao financiamento de novos projetos industriais, a Carteira não disponibilizava recursos financeiros cujo objeto de penhor fossem máquinas e equipamentos industriais. Entretanto, em virtude de pressões da demanda por crédito de longo prazo e pela estratégia governamental da associação da indústria como elemento vital para o progresso do país, esta restrição foi superada pelo Decreto-Lei nº 1.271/1939.

A partir de 1942, os prazos dos contratos firmados com a indústria foram ampliados para até dez anos, sendo que para o financiamento da Companhia Brasileira de Alumínio<sup>16</sup> houve autorização especial na concessão do emprésti-

<sup>15</sup> Decreto Lei nº 1.002/1938.

<sup>16</sup> Instalada em Ouro Preto (MG), teve o seu financiamento autorizado em razão da elevada significação tanto para a economia brasileira como para a defesa militar do país. Foi destinado também à abertura de crédito para a compra e instalação de aparelhagem destinada à produção de celulose em grande escala no Paraná, fomentando a Indústria Klabin do Paraná de Celulose S.A. (RABB, 1940).

mo para doze anos. Outros dois mecanismos<sup>17</sup> de recolhimento financeiro foram desenvolvidos com a finalidade de ampliar as bases de recursos, tendo em vista o aprofundamento de suas operações de financiamento, tais como:

1. Depósitos judiciais referentes às consignações em pagamento e às importâncias em dinheiro cujo levantamento dependia de autorização judicial;
2. Depósitos exigidos pelos órgãos governamentais com garantia de execução de contratos firmados com prestadores de serviços de utilidade pública.

Conforme o RABB (1946), a deficiência<sup>18</sup> do levante de recursos por parte dos Institutos de Previdência obrigou a Creai a recorrer ao redesconto de seus contratos de crédito via Cared, em razão do crescimento mais acelerado dos empréstimos perante a geração de recursos totais. Fato este que pode ser visto em 1946 na Tabela 3, atingindo uma participação de 47,7%, chegando a ter 61,5% em 1950, perdendo sua importância em 1951, para 12,1%.

Araújo(2007a) destaca que, nesse período, o financiamento de longo prazo no Brasil era provido preponderantemente pelas emissões monetárias em razão da ampla participação, de mais de 33%, dos títulos da Creai sobre a composição dos redescontos efetuados pela Cared. Fato este que viria alimentar passivamente o processo inflacionário na economia brasileira segundo a interpretação ortodoxa<sup>19</sup> do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, em suas controvérsias com Ricardo Jafet, então Presidente do BB.

Malan e outros (1980) argumentam também sobre as divergências entre alguns Ministros da Fazenda voltados para a concentração do papel ativo do BB e os frequentemente autônomos presidentes desta instituição. Tais divergências foram originadas da consolidação do caráter dual do BB, ou seja, entre o papel passivo do banco na expansão da base monetária e papel ativo na expansão secundária dos meios de pagamento através de seus empréstimos enquanto maior banco comercial<sup>20</sup>.

A fonte das disponibilidades gerais do banco diminuiu sua participação de 76,40% em 1945 para 9,6% em 1950, ou seja, uma queda absoluta de 87,45%, voltando a ter uma participação de destaque nos anos 1951-1952. É importante ressaltar que tais dados estão disponíveis somente com base no RABB (1945), o que impossibilita o estudo das fontes de recursos referente aos anos iniciais da Creai.

Portanto, entre 1945 e 1952, as fontes de recursos não próprios provenientes da Cared e das disponibilidades gerais do BB participaram com a maior parcela dos recursos de que se dispôs a Creai, chegando a representar 81% no ano de 1952. Entretanto, mesmo com as modificações realizadas pela nova regulamentação da Creai, que resultaram em novas fontes de recursos para o *funding*, manteve-se a observação apontada no RABB (1946) relativa à insuficiência de recursos próprios para atender os financiamentos demandados.

Entretanto, Araújo (2007a) discorda da posição do relatório em tratar os recursos próprios da Creai como insuficientes para financiar o desenvolvimento brasileiro. Esta definição deve ser relativizada, segundo sua interpretação. Para este autor, havia outra possibilidade via Cared através de emissões monetárias.

<sup>17</sup> Decreto Lei nº 3.077, de 1941

<sup>18</sup> Esta deficiência de levante de recursos se deu em virtude do entendimento destes de que só estariam obrigados a recolher 15% das disponibilidades existentes em seu poder, e não 15% dos totais de suas disponibilidades.

<sup>19</sup> Do ponto de vista estritamente financeiro, foi esta a motivação para a criação do BNDE, ou seja, o desenvolvimento brasileiro não poderia continuar sendo financiado através de emissões monetárias (ARAÚJO, 2007a, p. 7).

<sup>20</sup> Controvérsias que também ocorreram entre os Ministros Corrêa e Castro (1946/49) e Guilherme da Silveira (que viria a sucedê-lo como Ministro até o final do governo Dutra); entre o Ministro Horácio Lafer (1951/53) e Ricardo Jafet e entre o Ministro Lucas Lopes (1958/59) e Sebastião Paes Almeida (que viria a sucedê-lo como Ministro).

E por intermédio desse mecanismo institucional de geração de fundos através de emissões, a Cared perde importância na composição destes em 1951, época do lançamento do Programa de Reparcelamento Econômico, também conhecido com Plano Laffer. Segundo os gestores deste Plano, havia a premissa de que os recursos deveriam ser obtidos de forma a não recorrer às emissões para não causarem impactos inflacionários. Parte do financiamento dos projetos deste Plano seria feito com recursos obtidos a partir de acordos com o BIRD e com EXIMBANK, sendo complementados com outra parte pelo governo brasileiro com recursos em moeda nacional obtidos de forma não inflacionária.

#### 4.2 Creai e os empréstimos à produção

Analisando os dados da Creai expostos na Tabela 4, temos que no período 1938-1946 a política de financiamento da Carteira direcionou-se com maior ênfase para apenas dois produtos agropecuários: o algodão e a pecuária. A participação conjunta destes dois produtos no total aumentou de 39,56% em 1938-1940 para 77,36% em 1944-1946. Ao mesmo tempo, houve forte redução do empréstimo destinado ao café, de 24,43% em 1938-1940 para 7,65% em 1944-1946, o mesmo ocorrendo com a cana-de-açúcar e o arroz, que se recuperam imediatamente nos dois triênios posteriores.

Com relação à perda de importância do café, esta pode ser explicada pela operação de compra e retenção dos estoques de café pelo governo, a qual foi dinamizada, sobretudo, após a criação da Creai. Para Beskow (1994, p. 223), a criação da Creai representa a perda da importância do capital comercial-beneficiador da produção cafeeira numa série de regiões do país, particularmente nas mais desenvolvidas economicamente. E é por causa desta perda que, durante o Estado Novo, o grande comércio, representado pela Associação Comercial e pelo Centro do Café do Rio de Janeiro, se opõe ao intervencionismo estatal na produção e comercialização do café, defendendo o restabelecimento do livre jogo das forças de mercado como forma de enfrentar e solucionar a crise cafeeira.

**Tabela 4**  
**Banco do Brasil – Creai: empréstimos agropecuários por produto**

Produto	1938-40	%	1941-43	%	1944-46	%	1947-49	%	1950-52	%
Pecuária	219.600	30,31%	1.418.000	40,71%	4.870.800	46,59%	1.168.500	19,01%	4.312.100	25,45%
Café	177.000	24,43%	469.000	13,47%	800.000	7,65%	1.538.000	25,02%	5.131.500	30,29%
Mandioca	1.440	0,20%	21.300	0,61%	49.628	0,47%	11.011	0,18%	95.500	0,56%
Cana de açúcar	132.600	18,30%	266.800	7,66%	635.500	6,08%	1.922.500	31,27%	3.505.500	20,69%
Algodão	67.000	9,25%	739.000	21,22%	3.217.000	30,77%	359.400	5,85%	1.787.300	10,55%
Arroz	78.000	10,77%	315.900	9,07%	589.000	5,63%	668.000	10,87%	1.191.700	7,03%
Fruticultura	3.000	0,41%	3.189	0,09%	8.168	0,08%	4.304	0,07%	33.150	0,20%
Milho	2.000	0,28%	5.913	0,17%	43.643	0,42%	94.044	1,53%	257.090	1,52%
Tomate	11.900	1,64%	15.000	0,43%	14.103	0,13%	45.300	0,74%	87.300	0,52%
Diversos	31.960	4,41%	228.898	6,57%	227.248	2,17%	336.841	5,48%	540.160	3,19%
Totais	724.500	100,00%	3.483.000	100,00%	10.455.000	100,00%	6.147.900	100,00%	16.941.300	100,00%

Fonte: Relatório Anual Banco Brasil vários anos.

Elaboração própria.

Nota: Saldos Médios em Milhares de Cruzeiros Cr\$1.000.

No RABB (1939, p.34) há uma expressiva preocupação por parte desta Carteira em fornecer *funding* a setores estrategicamente indispensáveis para o desenvolvimento industrial e à defesa nacional<sup>21</sup>. O exemplo maior desta política está atrelado ao desenvolvimento da mineração em virtude da ocorrência em simultâneo da Segunda Grande Guerra. A Creai, em 1939, financiou a extração de pirite de ferro (enxofre) e do cobre eletrolítico, produtos de alta significação militar e base da estratégia em termos de abastecimento de insumos vitais para um possível conflito.

Em setembro de 1944, o cargo de diretor da Creai passou para José Loureiro da Silva, que nele se manteve até o fim do Estado Novo. A gestão de Loureiro da Silva foi marcada pela reforma do Regulamento da Creai de 1942, que tinha ampliado consideravelmente suas possibilidades de financiamento, extendendo o penhor rural aos bens agrícolas e ao bem pecuário e alterando lei pignoratícia em vigor<sup>22</sup>.

Como visto na Tabela 4, a participação da pecuária passou de 30,31%, em 1938-1940, nos totais de empréstimos da Creai, para 40,71% em 1941-1943, chegando a alcançar quase a metade dos recursos: 46,59% no período 1944-1946. Loureiro da Silva, ao assumir o cargo, adotou uma postura fortemente crítica em relação à política de crédito destinada à pecuária zebuína em seu primeiro<sup>23</sup> e curto mandato à frente da Creai.

Os financiamentos à pecuária zebuína assumiram características bastante irregulares, gerando um intenso debate na imprensa especializada, permitindo que aflorassem uma série de importantes questões como: o privilegiamento da política de crédito rural a esse ramo da pecuária; o favorecimento a certos ramos da produção agropecuária (produção algodoeira) e a determinados beneficiários do crédito rural em alguns ramos produtivos; e o favorecimento de determinadas regiões do país.

Essa mudança de concepção quanto ao que era defendido pelo antecessor, Antonio Luiz de Souza Mello, e pelo então diretor José Loureiro da Silva parece refletir “uma diversidade de interesses econômicos setoriais entre vários ramos produtivos que disputavam os financiamentos públicos: a indústria em contraposição ao setor agropecuário; a agricultura contra a pecuária; e disputas entre ramos da agricultura” (BESKOW, 1994, p. 236).

Ao final da gestão de Loureiro da Silva tornou-se expoente um forte conflito interno no BB entre duas vertentes: uma que privilegiava o crédito especializado às atividades econômicas no padrão Creai e outra que defendia o crédito comercial nos padrões dos bancos de descontos e depósitos de característica curto-prazista. A partir das mudanças ocorridas com o fim do Estado Novo e a ascensão do governo Dutra, a Creai foi assumida por Gudesteu de Sá Pires<sup>24</sup> em 5 de dezembro de 1945, presidindo até 15 de agosto de 1948, ocasião em que foi substituído por Mariano Machado Oliveira<sup>25</sup>.

Sob a gestão de Sá Pires, os principais produtos agrícolas que tiveram destaque de financiamento na Carteira foram o café, a cana-de-açúcar e o arroz. A pecuária perdeu sua participação no triênio 1944-1946, de um total de 46,59% para 19,01% no período seguinte, tendo atingido sua menor importância em todo o período analisado na Tabela 4, o mesmo ocorrendo com o algodão.

<sup>21</sup> A década de 1930, e em particular as vicissitudes dos anos de guerra, haviam tornado progressivamente claro aos militares interessados em questões de segurança e desenvolvimento, bem como à reduzida parcela das elites brasileiras interessada na diversificação da estrutura produtiva e na aceleração do ritmo de formação de capital na indústria e em infraestrutura produtiva” (MALAN et al, 1980).

<sup>22</sup> Lei nº 492, de 1937, que regula o penhor rural e a cédula pignoratícia.

<sup>23</sup> O segundo mandato de Loureiro da Silva se daria no 2º governo Vargas, no início da década de 1950.

<sup>24</sup> Gudesteu de Sá Pires permaneceu à frente da Creai até o dia de sua morte. Em fins de 1945, regressando dos EUA, após a deposição de Getúlio Vargas, foi convidado pelo Presidente do Banco do Brasil, Guilherme Guinle, para ser o diretor da Creai em substituição a Loureiro da Silva, que havia renunciado.

<sup>25</sup> Mariano Oliveira permaneceu à frente desta Carteira até 31 de dezembro de 1951, data que coincide com o término do mandato do governo Dutra.

A queda de participação da pecuária está intimamente relacionada com a suspensão dos financiamentos<sup>26</sup> a este setor em virtude da seguinte legislação:

1. Lei nº 8, de 19 de dezembro de 1946, proibindo que qualquer bem móvel ou imóvel do proprietário do rebanho seja hipotecado, tornando a constituição de garantias impraticáveis para a solicitação de crédito.
2. Ampliação da Lei nº 52, de 30 de julho de 1947, que alonga a moratória à pecuária até dezembro de 1947.

Os empréstimos à pecuária tiveram reinício após a sanção em 2 de janeiro de 1948 da Lei nº 209, que abrangia apenas os débitos de criadores e recriadores de gado bovino e não de todo e qualquer pecuarista. Lei esta que abrangia também a moratória da pecuária, reajustando as dívidas e a forma de pagamento.

No ano de 1949, os empréstimos à pecuária ainda tiveram um segundo estímulo a partir da Lei nº 457, de 29 de outubro de 1948, que reabriu os prazos para benefícios de moratória e possibilitou aos devedores a liberação dos seus rebanhos através do uso de bens imóveis para serem dados como garantia. Este fato ocasionou a reexpansão do crédito pecuário no triênio posterior, com uma participação de 25,45% nos totais de empréstimos.

Com relação ao algodão, foi suspenso o financiamento especial pela Creai por determinação do Tesouro Nacional em fevereiro de 1947, em razão dos altos preços atingidos por este produto em fins de 1946. Tal suspensão esteve relacionada ao fato que, de um valor total de Cr\$ 3,3 bilhões de Cruzeiros em créditos concedidos entre 1941 e 1946, apenas 49,3% foram liquidados neste período, tendo 50,7% sido debitados à conta Liquidação do Tesouro Nacional<sup>27</sup>.

Portanto, com a suspensão do financiamento dessa cultura, a sua participação caiu no triênio 1944-1946 de 30,77% para 5,85% no período imediatamente posterior. Entretanto, a cultura do arroz aumentou a sua participação no triênio 1947-1949 para 10,87% em relação ao período anterior; o financiamento desta cultura deu-se através das características abaixo relacionadas:

1. Para o estado do Rio Grande do Sul, na safra 1948/1949 os financiamentos elevaram-se em até 60% do valor estimado da safra;
2. Para as demais regiões do país, elevação em até 40% da provável produção.

A conta Diversos obteve sua segunda maior participação no triênio 1947-1949, sendo representada por 5,48% do total de financiamentos da Creai neste período. Tal fato está relacionado à elevação do nível de preços dos gêneros alimentícios, particularmente do aumento de preços da agricultura, por causa das migrações rurais em direção aos grandes centros industriais e às cidades litorâneas. Esta mobilidade interna provocou tanto a diminuição da oferta de bens agrícolas, em virtude de sua característica de trabalho intensivo, quanto o aumento da demanda destes alimentos básicos pelo setor urbano.

Com vistas ao enfrentamento deste problema, o Decreto Lei nº 9.879, de 16 de setembro de 1946, autorizou o Banco do Brasil, através da Creai, a conceder adiantamentos do financiamento a uma série de produtos – tais como feijão, milho, soja, girassol, amendoim, trigo – e a adquiri-los com o objetivo de regular a sua oferta. Tal política ficou conhecida como Plano de Emergência<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> De janeiro a abril de 1947, as operações de crédito pecuário estiveram totalmente suspensas. A Lei nº 8, de 19 de dezembro de 1946, em seu artigo 5º, proibia ao pecuarista a alienação ou gravame de bens sem expresso consentimento de todos os credores, o que praticamente impediu a constituição de garantias. Entre 1943 e 1948, verifica-se o seguinte: em 1943 foram assinados 6.713 contratos de empréstimo num valor de cerca de Cr\$ 567 milhões; em 1944, 14.995 contratos, num valor de cerca de Cr\$ 1.971 bilhões; em 1945, com 17.167 contratos, num valor de cerca de Cr\$ 2.094 bilhões; em 1946, 8.771 contratos num valor de, apenas, Cr\$ 805 milhões; e em 1947, com cerca de 397 contratos num valor de Cr\$ 88 milhões.

<sup>27</sup> RABB (1947, p. 80-81).

<sup>28</sup> RABB (1945, p. 69) "O Decreto-Lei nº 7.774, fundamento legal do Plano de Emergência, autorizou o BB, pela Creai, a financiar os cereais e outros gêneros da safra 1945/1946 na base dos preços mínimos. Baixado o DL, duas medidas tornaram-se imperativas: a expedição de instruções para o financiamento da entressafra e a organização da rede de armazéns e câmaras de expurgo como providências necessárias à segurança do transporte."

Com relação aos primeiros financiamentos industriais, a Creai destinou empréstimos para aquisição de matérias-primas, como as de fiação e tecelagem, carne e derivados, laticínios, serraria, móveis, papel, cerâmica, cimento, energia elétrica, radiocomunicação, construção de rodovias, aperfeiçoamento de aparelhagem e obras de irrigação de núcleos agroindustriais, tendo como destaque o complexo açucareiro nordestino e a rizicultura no sul do país<sup>29</sup>.

Analisando o crédito industrial, a Tabela 5 mostra em 1938-1940 uma pequena participação deste segmento na composição total de empréstimos da Carteira, da ordem de 15,21%. No início do governo liberal que substituiu Getúlio Vargas com o fim do Estado Novo, em 29 de outubro de 1945, houve um aprofundamento na queda em termos de participação nos totais, com 5,17%. Outro fato apontado pela tabela seria a contração de 31% nos totais de empréstimos Rurais e Industriais do período 1944-1946 para o triênio posterior<sup>30</sup>. Segundo Beskow (1994, p.252), a principal explicação desta mudança vincula-se à emergência no país de um novo quadro políticoeconômico, com a eleição de Dutra para a Presidência da República.

Tal fato pode ser comprovado também em Saretta (1990, p. 64-73), que afirma que:

Na verdade é possível, inicialmente, reconhecer na administração Dutra uma ascensão relativamente hegemônica do ideário liberal na gestão de política econômica [...] o que caracteriza esta administração foi apenas um ritmo mais moderado no atendimento dos requisitos da industrialização. A expressão mais significativa desta modificação encontrava-se na extinção de órgãos governamentais [...] e, mais do que isto, na modificação qualitativa de alguns órgãos que de alguma maneira eram capazes de cumprir funções relacionadas à coordenação e planejamento da economia.

Mas à medida que o setor industrial se consolidou como estratégia no processo da política de substituição de importações, sua importância cresceu em termos participativos e chegou ao final do período analisado (1950-52) representando 30,82% dos empréstimos totais da Carteira. No triênio 1950/1952, este setor absorve a totalidade de recursos destinada pela Carteira no triênio anterior. *Pari passu* aos totais de empréstimos, a Carteira teve um crescimento da oferta de recursos da ordem de 324% em 1950-1952 referente ao triênio anterior, conforme a Tabela 5.

Entre 1946 e 1952, a totalidade dos recursos destinados aos investimentos rurais foi canalizada para a aquisição de máquinas agrícolas, especialmente tratores importados. Essa demanda pelo aumento da mecanização da agricultura teve como objetivo desenvolver o setor agrícola brasileiro para o que viria a ser caracterizado pela intensificação dos processos de mercantilização.

Segundo Beskow (1994, p. 256):

[...] esse desempenho [...] da mecanização da agricultura na década dos 1940 [...] reflete mudanças econômicas que passaram a ocorrer devido ao processo de intensificação da industrialização substitutiva de importações e da diversificação da agricultura [...] mas também está relacionado à crescente importância que a CREAL passou a ter como principal agência de financiamento.

Portanto, avaliando a importância desta Carteira em termos da expansão de crédito, temos que, neste intervalo de 15 anos de operação da Creai, o volume de crédito destinado às atividades econômicas cresceu mais de 2.865% em termos nominais. O crédito destinado às operações rurais teve participação média de 83,0% dos empréstimos totais, enquanto o crédito destinado às operações industriais teve, em média, participação de 17,0%.

<sup>29</sup> RABB (1939, p. 34).

<sup>30</sup> Queda de Cr\$ 3.4 Bilhões do triênio 1944-1946 para o triênio 1947-1949.

**Tabela 5**  
**Creai: empréstimos rurais e industriais**

Operações	1938-40	%	1941-43	%	1944-46	%	1947-49	%	1950-52	%
Rurais	724.500	84,8%	3.483.000	84,9%	10.455.000	94,8%	6.147.300	81,3%	16.941.300	69,2%
Industriais	130.000	15,21%	619.000	15,09%	569.700	5,17%	1.415.500	18,72%	7.547.500	30,82%
Totais	854.500	100,00%	4.102.000	100,00%	11.024.700	100,00%	7.562.800	100,00%	24.488.800	100,00%

Fonte: Relatório Anual Banco do Brasil Vários Anos.

Elaboração própria.

Nota: Em milhões de Cruzeiros Cr\$ 1.000.000

Em razão do aumento da participação do crédito agrícola e do crédito industrial, por intermédio da Creai, na composição dos empréstimos do BB, temos na Tabela 6 que a participação dos empréstimos totais na produção ganha importância em relação aos empréstimos a entidades públicas e bancos no período em questão. Tendo uma participação inicial de 23% do crédito total, chegando a 61% dos totais de crédito em 1952, enquanto, simultaneamente, há uma perda da importância do crédito financeiro ao longo do período analisado, de 77% no ano de 1938 para 39% no ano de 1952.

De outro modo, a distribuição por Carteiras no total de empréstimos a entidades públicas, bancos, à produção (agricultura e indústria), ao comércio e a particulares entre 1937 e 1952 revelou em seu início um amplo predomínio da Carteira de Crédito Geral (Crege). Esta Carteira tinha como característica principal a realização de empréstimos de curto prazo com a finalidade de prover capital de giro para as empresas. Em 1938, a Crege possuía uma participação de 97,0% nos empréstimos totais destinados ao setor produtivo, conforme Tabela 7.

**Tabela 6**  
**Banco do Brasil – subdivisão de empréstimos totais**

Períodos	Entidades públicas <sup>1</sup>	Bancos	Part. entidades púb + bancos	Produção	Part. produção	Total geral
1938	2.369	191	0,77	764	0,23	3.324
1939	2.635	171	0,73	1.028	0,27	3.834
1940	2.535	159	0,65	1.456	0,35	4.150
1941	2.554	138	0,58	1.940	0,42	4.632
1942	3.498	188	0,58	2.639	0,42	6.325
1943	9.211	152	0,76	2.912	0,24	12.275
1944	12.421	212	0,74	4.493	0,26	17.126
1945	10.675	265	0,59	7.518	0,41	18.458
1946	13.236	349	0,62	8.488	0,38	22.073
1947	14.635	520	0,62	9.123	0,38	24.278
1948	15.037	1322	0,62	9.819	0,38	26.178
1949	18.695	1798	0,64	11.531	0,36	32.024
1950	21.102	2426	0,64	13.112	0,36	36.640
1951	18.967	2478	0,54	18.537	0,46	39.982
1952	15.079	3565	0,39	28.960	0,61	47.604

Fonte: Relatório Banco do Brasil vários anos.

Elaboração própria.

<sup>1</sup> Tesouro Nacional, Estados e Municípios, Autarquias, Outras Entidades Públicas e a partir de 1943, incluído o financiamento das operações de câmbio.

No entanto, ao fim do governo de Getúlio Vargas sob o Estado Novo, a importância relativa da Creai teve um aumento extraordinário, para 65% dos empréstimos totais destinados ao setor produtivo. Deste modo, a Creai suplantou a importância da Crege, que participou em 1945 com 35% dos totais de empréstimos à produção, ao comércio e a particulares, conforme pode ser analisado na mesma tabela.

Para o período de 1938 a 1945 a atuação da Creai teve um papel nitidamente expansionista, contribuindo fortemente para o processo de recuperação econômica do país, iniciado no período de 1930. Entretanto, fica nítida a perda de importância da Creai nos empréstimos totais ao setor produtivo no governo liberal de Dutra, tendo no ano de 1949 a sua menor participação (43%) nos totais de empréstimos. Ressalta-se também a queda de participação dos empréstimos totais do Banco do Brasil para 35% em 1950, explicitando de forma clara a política ortodoxa implementada por Dutra.

Uma das características do crescimento da participação da Creai no governo Vargas sob o Estado Novo, além do seu perfil longo-prazista dos empréstimos em detrimento do perfil curto-prazista atrelado aos empréstimos da Crege é o nítido favorecimento dado ao setor da agroindústria, sobretudo à pecuária a partir de 1942, conforme abordado anteriormente.

A preponderância do financiamento rural frente ao crédito destinado à indústria está sempre destacada nos Relatórios Anuais do BB. Segundo Beskow (1994), a intenção técnica por parte da Creai esteve relacionada à necessidade

**Tabela 7**  
**Banco do Brasil – totais de empréstimos à produção, ao comércio e a particulares**

Ano	Creai	Part.	Crege	Part.	Total	Part. empréstimos totais do BB	Empréstimos totais BB
1937	-	-	694	1	694	0,21	3.324
1938	23	0,03	735	0,97	758	0,20	3.834
1939	124	0,12	904	0,88	1.028	0,25	4.150
1940	325	0,22	1.130	0,78	1.455	0,31	4.632
1941	608	0,31	1.332	0,69	1.940	0,31	6.325
1942	1.074	0,41	1.565	0,59	2.639	0,32	8.170
1943	1.460	0,49	1.496	0,51	2.956	0,24	12.275
1944	2.476	0,55	2.017	0,45	4.493	0,26	17.126
1945	4.823	0,65	2.630	0,35	7.453	0,40	18.457
1946	5.055	0,61	3.242	0,39	8.297	0,38	22.074
1947	4.591	0,51	4.335	0,49	8.926	0,37	24.278
1948	4.348	0,45	5.247	0,55	9.595	0,37	26.178
1949	4.866	0,43	6.370	0,57	11.236	0,35	32.024
1950	5.866	0,45	7.030	0,55	12.896	0,35	36.640
1951	7.970	0,44	10.252	0,56	18.222	0,46	39.982
1952	11.343	0,40	17.116	0,60	28.459	0,60	47.604

Fonte: Relatório Anual Banco do Brasil vários anos.

Elaboração própria.

Nota: Saldos médios em Milhões de Cruzeiros Cr\$ 1.000.000.

de consolidar o nascente desenvolvimento industrial brasileiro, vinculado *pari passu* a um progresso do setor agrícola. Isto ocorreu em razão da agricultura ter como um dos papéis principais o de ser a fonte de financiamento das importações brasileiras, que se destinavam em parte ao processo produtivo industrial como insumos estratégicos da cadeia produtiva.

Outra justificativa apontada nos Relatórios relativos à primazia do setor agrícola no conjunto dos financiamentos totais era a garantia de se adequar a oferta interna de produtos básicos a preços estáveis, sendo portanto requisito fundamental para o desenvolvimento urbano e o crescimento industrial. Com isso, cabia ao BB desempenhar o papel de principal instrumento financeiro do governo com vistas a atingir tal estratégia.

No tocante à subdivisão dos totais de empréstimos às atividades econômicas, têm-se na Tabela 8 que, no período 1937-1952, os empréstimos destinados à agricultura e à indústria de transformação (manufatureira) passaram a ocupar uma posição de destaque nos empréstimos concedidos. Estes financiamentos saíram de uma participação de 33% em 1937, tiveram um pico de participação de 75% em 1945, chegando a 66% em 1952; sendo que a maior parcela destes empréstimos foi canalizada através da Creai. Tal fato, conforme relatado, está direcionado à importância do encadeamento sobre a renda, emprego, formação de capital e conhecimentos técnicos destes dois setores para o desenvolvimento estratégico da economia brasileira no período.

Como apontado, os créditos por parte do BB evoluíram para prover amparo às indústrias brasileiras, tendo alcançado ao desenvolvimento da mineração do ouro, da indústria metalúrgica, têxtil, vidro neutro, cortume, fabricação de cimento e da extração de amido de mandioca, usina metalúrgica de alumínio no Estado de São Paulo, com provei-

**Tabela 8**  
**Banco do Brasil – totais de empréstimos por grupos econômicos**

Ano	Agricultura, indústria florestal e extrativa (%)	Indústria manufatureira (%)	Indústria da construção (%)	Indústria transportes (%)	Comércio (%)	Diversos <sup>1</sup> (%)	Total (%)
1937	0,17	0,16	0,05	0,17	0,40	0,05	1
1938	0,23	0,16	0,07	0,12	0,36	0,06	1
1939	0,23	0,20	0,13	0,08	0,31	0,05	1
1940	0,28	0,17	0,13	0,06	0,31	0,04	1
1941	0,32	0,15	0,10	0,10	0,28	0,05	1
1942	0,41	0,15	0,09	0,06	0,25	0,04	1
1943	0,41	0,20	0,08	0,05	0,22	0,05	1
1944	0,49	0,21	0,04	0,03	0,19	0,04	1
1945	0,59	0,16	0,01	0,03	0,19	0,03	1
1946	0,53	0,17	0,02	0,03	0,18	0,06	1
1947	0,45	0,20	0,02	0,02	0,20	0,11	1
1948	0,40	0,23	0,02	0,04	0,20	0,12	1
1949	0,41	0,24	0,04	0,05	0,19	0,07	1
1950	0,42	0,26	0,04	0,01	0,23	0,04	1
1951	0,33	0,29	0,02	0,02	0,31	0,04	1
1952	0,33	0,33	0,03	0,02	0,23	0,04	1

Fonte: Relatório Anual Banco do Brasil vários anos.  
Elaboração própria.

<sup>1</sup> Capitalistas e Profissionais Liberais.

tamento da jazidas de bauxita de Poços de Caldas<sup>31</sup>(MG) . Com relação à indústria de construção, ocorreu expressivo aumento nos anos situados entre 1937 e 1940 em virtude de obras públicas de vulto, acusando aumento de 160% neste período<sup>32</sup>. Já o crédito destinado ao Comércio apresenta uma característica decrescente em todo o período, em virtude de sua composição temporal curto-pazista, sendo este setor impulsionado pela autoliquidação através do capital de giro das empresas.

## 6 Considerações finais

Os anos 1930 estão centrados dentro de uma perspectiva de mudanças do formato institucional, político e econômico, inaugurado por uma série de medidas adotadas pelo governo Vargas com vistas à solidificação de um projeto chamado Nação. Este governo, ao aprofundar seu papel, desenvolve mecanismos de controle, de regulação e de planejamento, que através dos “membros” descentralizados da “ossatura” estatal (DRAIBE, 1985) reúne os diversos interesses nacionais e os transforma em um só, o Projeto Brasil.

Como visto, o papel do Banco do Brasil nesta época é aprofundado, seja como um embrião de Banco Central, seja como o maior banco comercial do país. A sua atuação através do aprofundamento institucional e aperfeiçoamento de seus mecanismos funcionais fornece apoio inicialmente decisivo para a consolidação desse Projeto Brasil, provendo fomento ao incipiente setor agroindustrial. Setores estes que, por intermédio do seu encadeamento na renda, no emprego e na produção, representam para a economia o desenvolvimento de uma consciência da viabilidade de um processo autossustentado de geração de riquezas com base na industrialização.

Como a adoção de mecanismos regulatórios por parte do BB, através da criação da Cared e Camob, não foi suficiente produzir efeitos que expandissem e alongassem temporalmente os créditos demandados pelos investimentos produtivos. Não houve um desenvolvimento bancário em nível de competição para que se gerassem novos produtos financeiros adequados para o *funding* produtivo.

Com a institucionalização da Creai, em 1937, houve uma resposta do governo Vargas às grandes questões levantadas pela sociedade neste período. Tal fato era necessário para que permitisse alongar o passivo bancário e expandir a oferta creditícia mediante contratos de longo prazo para viabilizar, de um modo geral, a compatibilização dos dispêndios dos investimentos produtivos às suas próprias receitas.

Com o aprofundamento do papel desta Carteira no fomento ao crédito produtivo nos anos 1940, seus recursos próprios não foram suficientes para dar conta do financiamento agroindustrial. Desenvolveram-se legalmente neste período diversos mecanismos de recolhimento financeiro, os quais não foram também suficientes para atender os financiamentos demandados. Por fim, para atender estrategicamente ao setor da agroindústria e à sua importância relativa ao processo do desenvolvimento brasileiro na constituição do Estado Nação, recorreu-se às emissões monetárias via Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. Tal processo implicou diretamente em aceleração inflacionária em todo o período analisado, e foi imperiosa a necessidade de criação de fundos de forma que não se recorresse a estas emissões.

Dessa demanda, e a partir das controvérsias entre os *policy makers*, acaba-se por culminar na criação do BNDE, cuja fonte de recursos esteve baseada em poupança compulsória, sem que fosse necessário recorrer às emissões monetárias para o financiamento produtivo. À margem desta disputa, não há como negar que por intermédio da Creai houve um reforço do caráter nacional da política de crédito rural e de um embrionário setor industrial, que permitiu

<sup>31</sup> RABB (1941).

<sup>32</sup> RABB (1940).

um nascimento diversificado da produção com a finalidade de atender a crescente demanda interna via substituição de importações.

Com a Creai permitiu-se financiar uma ampla variedade de produtos em praticamente todo o país, tendo como característica o total predomínio do crédito de custeio vis-à-vis ao crédito destinado ao investimento. Tal fato esteve relacionado à necessidade de consolidar um nascente desenvolvimento industrial brasileiro concomitante ao progresso agrícola. Portanto, a agricultura tinha como principal papel ser a fonte de financiamento das importações brasileiras, que se destinavam em parte ao processo produtivo industrial através de insumos estratégicos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M. P. (Org.). *A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ARAUJO, V. L. A Criação do BNDE a controvérsia Lafer-Jafet. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 7.; 8º CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 8., 2007, Aracaju. Anais... Aracaju, 2007a.
- \_\_\_\_\_. *Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: O BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964*. 2007. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007b.
- BANCO DO BRASIL. Relatório Apresentado à Assembleia Geral Ordinária dos Acionistas., Relatórios anuais do Banco do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Jornal do Commercio.
- BESKOW, P. R. *O crédito rural público numa economia em transformação: estudo histórico e avaliação econômica das atividades em financiamento agropecuário da CREA/BB de 1937 a 1965*. 1994.. Tese (Doutorado)-Unicamp, Campinas, 1994.
- BIELSCHOWSKI, R. *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro. Contraponto. 1988
- DINIZ, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*. [Rio de Janeiro]: Paz e Terra, 1985.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- MALAN, P. et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.
- PACHECO, C.; FRANCO, A. A. M. *História do Banco do Brasil: história financeira do Brasil desde 1808 até 1951*. [s.l]: [s.n.], 1979. v. 4.
- SARETTA, F. *O elo perdido: um estudo de política econômica do Governo Dutra (1946-1950)*. Tese (Doutorado)-IE/Unicamp, Campinas, 1990.
- SILVA, M. S. Política de mobilização de capitais para investimento privado: regulação bancária e funding, operacionalização e desempenho da CREA(1932-1945). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 7., 2007, Aracaju, Anais... Aracaju, 2007.
- SOCHACZEWSKI, A.C.(1993), *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.
- TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro. Vozes, 2000.

# Seleção adversa, racionamento de crédito e o Banco do Nordeste

Mayra Bezerra Rodrigues<sup>A</sup>  
Marianne Costa Oliveira<sup>B</sup>  
Luciano Menezes Bezerra Sampaio<sup>C</sup>  
Paulo Amilton Maia Leite Filho<sup>D</sup>

## Resumo

O mercado de crédito é apresentado pela literatura como um mercado diferenciado, no qual a existência de assimetria de informação pode implicar em problemas de seleção adversa para um banco quando da decisão de que projetos financiar. Esta assimetria pode levar à ineficiência na alocação dos fundos de investimento de projetos resultando em racionamento de crédito. O BNB é o principal banco de fomento governamental da região Nordeste e apresentou entre os anos de 2001 a 2005 uma taxa de inadimplência considerada alta, além de uma demanda por contratos maior do que seu montante de recursos disponível. O artigo buscou revisar a literatura para identificar características importantes na avaliação de projetos candidatos a crédito e ainda por meio de um modelo teórico abordar as principais questões do racionamento de crédito. Foi feita uma discussão acerca dos critérios adotados pelo BNB na avaliação dos projetos candidatos a crédito e, a partir da análise de alguns projetos avaliados pelo banco, verificou-se que a elaboração de contratos mais sofisticados pode reduzir a inadimplência.

**Palavras-chave:** Seleção adversa. Racionamento de crédito. BNB.

## Abstract

*The credit market is presented by the literature as a different market, in which the existence of asymmetric information can lead to adverse selection problems for a base upon the decisions to which projects should be financed. Such asymmetry can lead to inefficiency in the allocation of the projects' investment funds resulting in a credit rationing. BNB is the main governmental fomentation bank in Northeastern Brazil and, from the years 2001 to 2005, it presented a high default rate, but a demand for contracts that was higher than its amount of available resources. This paper seeks to review the literature to identify major characteristics in the evaluation of projects candidates to credit and also, by means of a theoretical model, to cover the main issues of the credit rationing. A discussion on the criteria adopted by BNB in the assessment of the credit-candidate projects was made and from the analysis of some projects assessed by the bank, it was seen that the elaboration of more sophisticated contracts may decrease the default rate.*

**Keywords:** Adverse selection. Credit rationing. BNB.

## 1 Introdução

Racionamento de crédito ocorre quando o montante de empréstimos ou financiamento ofertado, a uma determinada taxa de juros, é menor que a demanda dos investidores por tais fundos, mesmo havendo a possibilidade de aumento de oferta de recursos pelos bancos. Em um mercado dito “normal”, o excesso de demanda tende a aumentar os preços (ou taxa de juros), e esse é o ponto onde a literatura considera o mercado de crédito diferenciado.

<sup>A</sup> Doutoranda em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre e graduada em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). mayra.rodrigues@ie.ufrj.br

<sup>B</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); graduada em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). marianne\_ufv@yahoo.com.br

<sup>C</sup> Pós-doutor em Economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign; doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). luciano.sampaio@pq.cnpq.br

<sup>D</sup> Doutor e mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professor associado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). pmaiaf@uol.com.br

Segundo Bolton e Dewatripont (2005), os problemas de seleção adversa surgem naturalmente em mercados financeiros porque um prestador normalmente sabe menos sobre as características de risco e retorno de um projeto que o tomador de empréstimo: ele não conhece perfeitamente a qualidade do projeto que ele investe. Em razão dessa assimetria de informação, podem surgir ineficiências na alocação dos fundos de investimento de projetos. Estas ineficiências podem assumir a seguinte forma: projetos de “boa qualidade” permanecem “não vendidos”, ou seja, têm crédito negado. Este tipo de ineficiência é chamado, de forma geral, de racionamento de crédito (*credit rationing*).

Entre as recentes contribuições para a literatura sobre racionamento de crédito, Stiglitz e Weiss (1981) mostraram que não é o fato de se aumentar a taxa de juros que assegura o aumento do retorno esperado de um empréstimo, pelo contrário, taxas de juros mais altas podem atrair um conjunto de projetos candidatos de qualidade inferior (dado o efeito de seleção adversa). Além disso, um projeto aprovado pode ter incentivo a assumir riscos maiores (o efeito de risco moral).

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é o principal banco de fomento governamental da região Nordeste. Sua linha de crédito, voltada para o longo prazo, denominada Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criada em 1988, tem como objetivo financiar o setor produtivo, a fim de se obter o desenvolvimento econômico e social da região.

Todavia, os Balanços de Informações Gerenciais do FNE mostram que o percentual médio do valor apurado com aplicações, cujo saldo das operações é devedor, foi de 37,6% entre 2001 e 2005, o que caracteriza uma alta taxa de inadimplência e torna questionável o atual processo de seleção de projetos do banco.

Em 2007, O BNB divulgou reduções nas taxas de juros a serem cobradas pelo FNE. Dessa maneira, ao considerar as afirmações de Stiglitz e Weiss (1981), o banco poderia melhorar a qualidade dos projetos candidatos, atraindo aqueles com menor risco.

Basicamente, a oferta de crédito para um projeto específico depende do julgamento do banco sobre a probabilidade de o empréstimo ser pago de volta. Na seção seguinte faz-se uma revisão da literatura com o intuito de detalhar os critérios considerados importantes na avaliação de projetos candidatos a crédito. Ainda, propõe-se um debate, a partir dos princípios da seleção adversa, sobre a discordância entre o racionamento de crédito ser consistente ou não com o comportamento racional dos bancos como agentes maximizadores de lucros.

Na terceira seção, apresenta-se um modelo teórico que aborda as principais questões do racionamento de crédito, partindo de um exemplo no qual os tomadores de empréstimos são classificados em dois tipos diferentes: de alto e baixo risco.

Na seção 4, discutem-se os critérios adotados pelo BNB para avaliar os projetos candidatos a crédito e, a partir de uma pequena amostra de projetos avaliados pelo BNB, verifica-se a concordância dos critérios do banco com os critérios apontados na revisão da literatura, indicando que projetos “ruins” estão sendo aceitos em detrimento de projetos “bons”, que estão sendo rejeitados, o que caracteriza o racionamento de crédito.

Na quinta seção, de resultados e discussão, faz-se um paralelo entre o modelo teórico e as evidências do BNB apresentadas na quarta seção. Constata-se que a carteira de clientes do BNB, composta por um maior número de tomadores de empréstimo considerados “seguros”, implica em um *trade-off* entre a renda advinda de um empréstimo concedido a um tomador “arriscado” e a capacidade de concessão de todo o seu fundo.

A sexta seção relata as considerações finais destacando-se: que é possível contornar o problema de restrição de crédito mesmo havendo informação assimétrica; qualquer solução de maximização de lucros dos bancos relaciona-

se com a distinção entre tomadores de empréstimos, sendo possível, a partir daí, encontrar o ótimo via realização de contratos autosseletivos.

## 2 Revisão bibliográfica

Bester (1985) mostrou que não há racionamento de crédito no equilíbrio se os bancos determinarem os requisitos adequados de garantia, bem como a taxa de juros ideal para cobrir os riscos dos investidores sem, no entanto, afastar os “bons” investidores. Ele supôs que tal escolha dos bancos (garantia e taxa de juros) é realizada simultaneamente, e não separadamente, e com isso torna-se possível o uso de diferentes contratos como um mecanismo de autosseleção, mostrando que investidores com uma baixa probabilidade de falência estão mais inclinados a aceitar um aumento dos requisitos de garantia para certa redução na taxa de juros do que aqueles com alta probabilidade de falência. Sob informação imperfeita, ele concluiu que, no equilíbrio, não é recusado crédito a nenhum tomador de empréstimos. Contudo, quando um investidor com baixa probabilidade de pagamento do financiamento não recebe o empréstimo de sua preferência, este demanda o contrato elaborado para os investidores de risco mais baixo. Consequentemente, no equilíbrio, se há racionamento de crédito, ocorre sempre seleção simultânea entre “bons” e “maus” investidores. Assim, Bester conclui que o equilíbrio no mercado de crédito é caracterizado pela separação de investidores com diferentes níveis de riscos, com tomadores de empréstimo com alta probabilidade de falência escolhendo contratos com altas taxas de juros e baixa garantia, e tomadores com baixa probabilidade de falência fazendo justamente o contrário.

### **O racionamento de crédito advém, assim, da resposta do mercado frente à seleção adversa**

Jaffe e Russell (1976), também analisando racionamento de crédito sob informação imperfeita e incerteza, demonstraram como estes últimos aspectos podem conduzir um mercado de crédito ao racionamento. Os autores assumem que os tomadores de empréstimo podem assumir uma postura “honestas” ou “desonestas”. Os investidores “honestos” aceitam aqueles contratos que se encaixam na realidade de seu empreendimento e, portanto, à sua capacidade de pagamento. Investidores “desonestos”, em contraste, não pretendem pagar o financiamento obtido, mesmo que os custos previstos em contrato sejam baixos. Os bancos, por sua vez, no papel de emprestadores, são incapazes de distinguir esses dois tipos de indivíduos. Alternativamente, os autores também mostraram como o mesmo modelo pode ser aplicado onde os dois conjuntos de indivíduos podem ser classificados como “sortudos” ou “sem sorte”. Eles centraram sua pesquisa na análise dos bancos e do comportamento do mercado, em um contexto onde se conhece a existência desses dois tipos de investidores, mas onde sua identificação pode ser feita apenas através de seu débito atual. O racionamento de crédito advém, assim, da resposta do mercado frente à seleção adversa, como também de outros aspectos de interesse dos bancos. Como solução para as falhas existentes em tais mercados, eles sugerem a intervenção governamental privilegiando o monopólio, pois esta seria, para esses autores, uma forma de estabilidade do mercado, demonstrando ser o monopólio puro a única possibilidade de não haver racionamento de crédito.

Abordando outro aspecto do mesmo tema, Jaffee e Modigliani (1969) discutiram duas questões: 1) se é racional para bancos comerciais restringir o crédito via outras formas senão através de taxa de juros; 2) se o racionamento de crédito pode ser mensurado. Quanto à segunda questão, os autores admitem dificuldade em diferenciar racionamento de crédito e política monetária contracionista. Os autores citam diversas contribuições à resposta da primeira pergunta como Hodgman (1960), Miller (1962), e Freimer e Gordon (1965). Os autores distinguiram duas formas de racionamento de crédito: equilíbrio com racionamento e racionamento dinâmico, ambos dependendo das taxas de

juros dos empréstimos comerciais. Equilíbrio com racionamento é definido como a ocorrência de racionamento de crédito quando a taxa de juros é fixada baseando-se na taxa de equilíbrio de longo prazo. Racionamento dinâmico é definido como a ocorrência de racionamento de crédito no curto prazo quando a taxa de juros ainda não foi ajustada ao nível de equilíbrio de longo prazo. A partir destas definições, eles analisaram se é racional para os bancos limitarem os empréstimos a um montante menor que o demandado pelos investidores, quando tanto a taxa de juros quanto o empréstimo concedido são escolhidos de forma ótima, maximizando os lucros.

Em discordância com a literatura sobre racionamento de crédito, Meza e Webb (1987) mostraram como a inabilidade dos bancos em descobrir todas as características relevantes dos investidores leva à ocorrência de excesso de investimentos além do nível socialmente necessário. Segundo eles, a intuição que advém do resultado de baixo investimento deriva do resultado de Akerlof's (1970) do "princípio dos limões", onde a informação assimétrica gera um problema de seleção adversa a qual transforma projetos "ruins" em "bons", do ponto de vista do banco. Mas, no modelo de Meza e Webb, a informação assimétrica causa o inverso: transformam "bons" projetos em "ruins" e, conseqüentemente, este resultado leva a um excesso de investimento, podendo um aumento na taxa de juros restaurar a eficiência social.

Webb (1991) enfatizou que contratos de longo prazo podem ser usados em mercado competitivo de crédito como forma de diferenciar investidores. Em equilíbrio, investidores com um maior grau de risco são financiados com um contrato de débito padrão, enquanto "bons" investidores são financiados com contrato modificado, onde os termos da segunda parte do contrato dependem da situação apresentada pelo investidor no pagamento da primeira parte da amortização do empréstimo. No equilíbrio, "bons" investidores pagam taxa de juros inicial mais alta, seguida por taxa mais baixa se eles obtiverem sucesso no empreendimento.

Como contraponto aos modelos puramente teóricos descritos acima, detalha-se o trabalho de Edelstein (1975). Primeiramente, em seu modelo teórico, ele destacou as seguintes variáveis como importantes indicadores de um "bom" projeto: a) o tamanho do empréstimo – grandes montantes de financiamento são positivamente relacionados a um bom desempenho de pagamento; b) a data de concessão do financiamento – tem relação com a capacidade de aprendizado dos bancos ao longo do tempo em selecionar projetos, de forma que financiamentos recentes demonstraram obter maior capacidade de pagamento ou, por outro lado, isto também pode significar que tais tomadores não tiveram tempo suficiente para que houvesse algum tipo de imprevisto que os levasse a não pagar o empréstimo; c) experiência no setor e tempo de residência do demandante – características "tradicionais" de estabilidade pessoal; e d) maiores montantes de recursos totais disponíveis ao tomador de empréstimo – indicam que o mesmo possui habilidades de empreendedorismo necessárias ao sucesso de qualquer negócio.

Empiricamente, Edelstein examinou o desempenho de programas de crédito de oito bancos da Philadelphia (EUA) com o objetivo de descobrir como os bancos diferenciam os riscos de crédito, classificando os clientes entre "bons" e "maus" pagadores. Com uma base de dados composta por 290 tomadores de empréstimo, 122 foram considerados bons e 168 foram classificados como maus pagadores. Segundo ele, os bancos que trabalham com programas de crédito específicos consideraram como principais termos para concederem um empréstimo o montante requerido, o prazo de amortização e a taxa de juros. Em sua análise empírica, Edelstein utilizou o montante do financiamento uma vez que as outras duas variáveis não se alteraram em sua base de dados, e ainda as características do negócio e pessoais do tomador de empréstimo. Utilizando o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) de dois estágios, ele estimou a probabilidade de um tomador de empréstimo ser um "bom" pagador, dadas as características apontadas. Entre diversas variáveis disponíveis em sua base de dados, foram consideradas determinantes para obtenção de empréstimo: o tamanho do mesmo, a data que o financiamento foi concedido ao tomador, experiência no setor e o tempo de residência atual. Além disso, candidatos com maiores chances de obter a aprovação de crédito tinham o

seguinte perfil: entre 30 e 49 anos, casado, com experiência no ramo do negócio em questão e experiência administrativa, educação específica em administração e empreendimento localizado numa área onde existia algum tipo de discriminação social. Variáveis que não foram consideradas importantes para a seleção de financiados pelos bancos incluíram: tempo do negócio, tempo de posse do negócio pelo tomador de empréstimo, renda da vizinhança, razão entre o tamanho do empréstimo requerido e o faturamento da empresa, educação do tomador, status de moradia do tomador e a renda inicial do tomador. Assim, o processo de seleção dos bancos estudado por Edelstein termina por enfatizar características pessoais em detrimento das características do negócio para sua seleção de aprovação de crédito. Além disso, o autor também identificou que montantes baixos de empréstimos têm mais chance de serem aprovados. Edelstein (1975) concluiu que os critérios de escolha de tomadores de empréstimos, resultantes de sua pesquisa, não coincidem com os critérios escolhidos pelos bancos incluídos na base de dados e que a alteração, pelos bancos, dos critérios de seleção poderia reduzir a inadimplência.

### 3 Modelo teórico

Este modelo, apresentado em Bolton e Dewatripont (2005), é ilustrativo das principais consequências do racionamento de crédito. Considere uma população de tomadores de empréstimos neutros ao risco em que cada um tem um projeto que requer um desembolso inicial de  $I = 1$  e leva a retorno aleatório  $X \in \{R, 0\}$ , com  $p \in [0, 1]$  denotando a probabilidade de que  $X = R$ . Os tomadores de empréstimos não têm renda (ou riqueza) e devem obter fundos de investimentos de uma fonte externa. Um tomador de empréstimo pode ser de dois tipos,  $i = (s, r)$ , em que os tomadores do tipo “s” são aqueles considerados não arriscados, seguros (*safe*), e os de tipo “r” são aqueles considerados arriscados (*risky*). O tomador de empréstimos do tipo “i” tem um projeto com características de risco e retorno  $(P_i, R_i)$ . Inicia-se o modelo com as seguintes hipóteses:

$H_1$ : Os retornos esperados dos projetos são iguais:  $P_i R_i = m$ ,  $m > 1$ ;

$H_2$ : Os projetos apresentam características de risco diferentes, sendo atribuído ao projeto menos arriscado (maior probabilidade de pagamento do empréstimo,  $P_s$ ) um menor retorno ( $R_s$ ) e vice-versa:  $P_s > P_r$ ,  $R_s < R_r$ .

Ou seja, ambos os tipos de projetos têm o mesmo retorno esperado, mas as características de risco dos projetos diferem.

Assume-se, por simplicidade, que há apenas um único banco que pode oferecer o financiamento do desembolso inicial,  $I = 1$ , em troca de um pagamento futuro ( $D_i$ ). Ainda, assume-se que há excesso de demanda por fundos: o banco tem uma quantidade total de fundos  $\alpha < 1$  e está diante de tomadores de empréstimos seguros (s) e arriscados (r), sendo  $\beta$  a proporção de seguros e, conseqüentemente,  $1 - \beta$  a de arriscados. Outra suposição é de que  $\alpha > \max \{\beta, 1 - \beta\}$ , isto é, a disponibilidade de fundos é suficiente para evitar a saída completa de um dos dois tipos de tomadores de empréstimos.

Nesta situação, sobre informação simétrica e sem restrições contratuais, o banco deveria emprestar todo o  $\alpha$  e seria indiferente em financiar ambos os tipos de tomadores de empréstimos: o banco iria especificar um pagamento  $D_i$  para um tomador de empréstimo do tipo  $i$ , como  $D_i = R_i$ , o qual ele iria obter com  $P_i$ .

Contudo, se há presença de assimetria de informação, com seleção adversa, a literatura mais antiga sobre racionamento de crédito não incorporava muita flexibilidade contratual: considerava apenas contratos em que o banco especificava um pagamento fixo,  $D$ , em troca do desembolso inicial,  $I=1$ . Assume-se que o tomador de empréstimo

do tipo  $i$  demanda fundos se e somente se  $D \leq R_i$ ; caso  $D > R_s$ , apenas os tomadores arriscados consideram demandar crédito. Neste caso, é ótimo para o banco fazer  $D = R_r$ , o que lhe proporciona um lucro de:

$$\Pi_{\text{banco}} = (1 - \beta) (m - 1) \quad (1)$$

Em vez disso, se  $D \leq R_s$  ambos os tipos de tomadores de empréstimo demandariam fundos. Assumindo que cada tipo tem uma chance igual de ser financiado, para o banco é ótimo fazer  $D = R_s$ , e obter lucro de:

$$\Pi_{\text{banco}} = \alpha [\beta (m - 1) + (1 - \beta) (P_r R_s - 1)] \quad (2)$$

A primeira parte entre colchetes, da equação (2), representa o ganho do banco obtido com cada tomador de empréstimo seguro (s) e a segunda parte, o ganho com cada tomador de empréstimo arriscado (r). Observe que nesta situação o banco usa seu fundo completamente, entretanto está ganhando menos que  $m$  dos tomadores de empréstimos arriscados, uma vez que eles repagam apenas  $R_s$  com uma probabilidade de  $P_r$ .

Os maiores lucros para o banco, se os obtidos em (1) ou em (2), dependem dos valores dos parâmetros. *Ceteris Paribus*, a expressão (2) é maior que a expressão (1) quando  $(1 - \beta)$  é suficientemente pequeno, ou quando  $P_r$  é suficientemente próximo de  $P_s$ . Quando este for o caso, pode-se dizer que surge o problema de *credit rationing*, ou seja, alguns tomadores de empréstimo arriscados não têm acesso a crédito, mesmo estando dispostos a aceitar um custo de empréstimo ( $D$ ) maior, uma vez que eles obtêm excedente estritamente positivo quando financiados. Entretanto, o banco acha que é ótimo não aumentar o valor de  $D$ , pois neste caso ele perderia os tomadores seguros.

Diante do exposto, levanta-se a seguinte questão: os bancos poderiam estar melhor financeiramente, desfrutando de maiores lucros, se oferecessem contratos mais sofisticados aos tomadores de empréstimos?

Continuando com a suposição de que o banco propõe contratos com pagamento fixo, mas se assume agora que o banco pode oferecer contratos que se diferenciam tanto em termos do valor do pagamento como da probabilidade de se obter os fundos escassos. Especificamente, denota-se o par  $(x_i, D_i)$  que caracteriza um contrato que oferece financiamento com probabilidade  $x_i$  e pagamento  $D_i$ . O banco, portanto, estabelece seus contratos para resolver o seguinte problema:

$$\text{Max } [\beta x_s (P_s D_s - 1) + (1 - \beta) x_r (P_r D_r - 1)] \quad (3)$$

$$x_i, D_i$$

s.a.:

$$0 \leq x_i \leq 1, \text{ para todo } i = s, r; \quad (4)$$

$$D_i \leq R_i, \text{ para todo } i = s, r; \quad (5)$$

$$x_i P_i (R_i - D_i) \geq x_j P_i (R_i - D_j), \text{ para todo } i, j = s, r \quad (6)$$

$$\beta x_s + (1 - \beta) x_r \leq \alpha \quad (7)$$

A expressão (4) é um conjunto de restrições de viabilidade; as expressões (5) e (6) são as restrições individuais de racionalidade e de compatibilidade de incentivos, respectivamente; e a expressão (7) é a restrição de recursos dada a disponibilidade de fundos do banco.

Simplificando o sistema de equações acima, partindo da substituição das restrições que são limitantes, por exemplo, dado que  $D_i \leq R_i$ , nota-se que a restrição de racionalidade limitante é  $D_s \leq R_s$ , enquanto a restrição de compatibilidade de incentivos limitante é  $x_r (R_r - D_r) \geq x_s (R_r - D_s)$  e assim, com igualdade, tem-se:

$$D_r = R_r - \frac{x_s}{x_r} (R_r - R_s) \quad (8)$$

De forma que o problema precedente torna-se:

$$\text{Max } \{ \beta x_s (P_s R_s - 1) + (1 - \beta) [x_r (P_r R_r - 1) - x_s P_r (R_r - R_s)] \} \quad (9)$$

$x_s, x_r$

Sujeito a:

$$0 \leq x_s \leq x_r \leq 1 \quad (10)$$

$$\beta x_s + (1 - \beta)x_r \leq \alpha \quad (11)$$

Já que  $P_s R_s = P_r R_r = m$ , ou seja, os retornos esperados pelos bancos dos dois tipos de tomadores de empréstimos são iguais, a solução leva a  $x_r = 1$  (probabilidade de financiamento para o tomador de empréstimos arriscado é de 100%), isto é, não há distorção no topo – não há racionamento de crédito para os tomadores de empréstimo de risco.

O que se verifica para os tomadores de empréstimos do tipo seguros (*safe*) é:

$$\begin{cases} x_s = 0, & \text{quando } \beta (P_s R_s - 1) - (1 - \beta) P_r (P_s - R_s) < 0 \\ x_s = [\alpha - (1 - \beta) x_r] / \beta, & \text{caso contrário.} \end{cases}$$

Intuitivamente, nesta solução, o banco analisa um *trade-off* entre a renda extraída dos tomadores de empréstimos do tipo *risky* e a habilidade de emprestar todo o seu fundo. Quando os tomadores de empréstimos *safe* são muito numerosos (quando  $\beta$  for grande), não faz sentido excluí-los, impondo  $x_s = 0$ . Como resultado, os tomadores *risky* ganham renda advinda da diferença entre seu retorno  $R_r$  (maior) e o pagamento feito ao banco equivalente de  $D_s$ .

Entretanto, é possível que o banco faça melhor do que financiar a todos com amortização equivalente ao retorno *safe* ( $R_s$ ): pode-se induzir os tomadores de empréstimos *risky* a escolherem um custo de empréstimo maior (pagamento maior), dando-lhes acesso preferencial ao fundo de crédito.

Nota-se que, nas duas soluções apresentadas, não houve racionamento de crédito: quando os tomadores *risky* ganham renda ou não (ou seja, quando  $x_s > 0$  ou  $x_s = 0$ ), o crédito não é racionado. Os únicos que não são completamente garantidos (que não têm fundos completamente à disposição) são os tomadores de empréstimos *safe*, os quais, porém, são indiferentes entre serem financiados ou não, pois eles não obtêm vantagem quando financiados, dado que  $D_s = R_s$ .

O problema de racionamento de crédito reaparece, entretanto, quando se altera a hipótese H1, que considerava os retornos iguais ( $P_r R_r = m$ ,  $m > 1$ ), pela hipótese H3 apresentada abaixo, que considera que o retorno dos projetos mais arriscados é maior que o retorno dos menos arriscados.

$$\text{H3: } P_s R_s > 1, \text{ mas } P_r R_r < 1 \quad (12)$$

Mantendo-se a hipótese H2, o banco iria querer se livrar dos tomadores de empréstimos *risky*, porém, é incapaz de fazê-lo porque não pode distingui-los. Consequentemente, os dois tipos de projetos são financiados e há um subsídio cruzado entre os tipos – este resultado ocorre quando  $[\beta P_s + (1 - \beta) P_r] R_s \geq 1$  – ou nenhum dos projetos é financiado e ocorre um colapso financeiro – quando  $[\beta P_s + (1 - \beta) P_r] R_s < 1$  –, uma forma severa de racionamento de crédito.

## 4 Contratos de financiamento do BNB

As operações de longo prazo do BNB são bem mais significativas do que as de curto prazo, sendo provenientes das seguintes fontes: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras fontes.

Em comparação ao ano de 2003, o volume contratado no longo prazo para 2004 aumentou 182,4%, passando de R\$1,3 bilhão para R\$3,6 bilhões. Desse total apresentado no ano de 2004, a principal fonte financiadora foi o FNE com participação de 89,2%, seguida do STN com 6,8% e do BID com 3%. O FNE tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em harmonia com o plano regional de desenvolvimento.

Os requisitos gerais utilizados pelo BNB para aprovação de um projeto a ser financiado com os recursos do FNE, além de uma vasta lista de documentação<sup>1</sup>, são: cobertura de no mínimo 130% da garantia sobre o valor financiado; parcela de recursos próprios de 30% do valor do investimento para grandes empresas, 20% para médias empresas e 10% para micro e pequenas empresas; taxa interna de retorno maior que a taxa mínima de atratividade do empreendimento, sendo esta definida como sendo igual à taxa de juros do contrato<sup>2</sup>; e, por fim, valor presente líquido positivo.

Nem sempre os projetos apresentados ao BNB atendem a todas as exigências estipuladas pelo banco, o que implica em falta de projetos financiáveis. Como pode ser observado na Tabela 1, tem-se que a demanda por financiamentos, entre os anos de 2000 e 2005, sempre ultrapassou as contratações efetivamente contempladas, ficando algumas propostas em carteira do banco. Em termos percentuais, é verificado um declínio nas contratações em relação ao que é demandado, de 86,2% em 2000 para 85,1%, 65,4% e 59,8%, nos três anos subsequentes, voltando a crescer para 74,5% em 2004 e fechando o período de análise em 71,2%, no ano de 2005. Observa-se uma demanda total crescente, superior a R\$5 bilhões, em 2005, distribuída com mais de 1,5 milhão de beneficiários, o que resulta em relação pouco superior a R\$ 2.600,00 por projeto beneficiado para o mesmo ano.

**Tabela 1**  
**Contratações em relação ao número de beneficiários**

Ano	Contratações (R\$ mil)	Propostas em carteira	Demanda total	Contratações / demanda total	Nº de beneficiários	R\$/beneficiários
2000	569.257,4	91.461,7	660.719,1	86,2%	187.155	3.041,63
2001	302.545,9	53.025,4	355.571,3	85,1%	62.056	4.875,35
2002	254.436,2	134.675,2	389.111,4	65,4%	107.459	2.367,75
2003	1.019.173,0	686.045,5	1.705.218,5	59,8%	117.313	8.687,64
2004	3.208.940,0	1.097.069,0	4.306.009,0	74,5%	856.456	3.747,00
2005	4.173.934,0	1.685.088,0	5.859.023,0	71,2%	1.579.389	2.642,75

Fonte: Balanços de 31.12. Informações Gerenciais do FNE, fornecidas pelo BNB.

<sup>1</sup> Entre esta documentação encontra-se: Licença Ambiental, Licença da Vigilância Sanitária, Alvará de Funcionamento dado pela prefeitura, entre outros.

<sup>2</sup> Contudo, os valores apresentados nos projetos podem não seguir esta definição, pois dependem do elaborador do projeto.

O BNB possui estrutura administrativa específica, responsável por gerenciar as atividades ligadas ao risco de crédito, que fazem o acompanhamento do cadastro de clientes, a revisão e o desenvolvimento de modelos de avaliação de risco para concessão de limites. Também é feita a gestão da classificação de risco dos clientes e suas operações, incluindo objetivos de classificação nos parâmetros estabelecidos na Resolução nº 2.682/99 do Banco Central do Brasil.

Essa Resolução estabelece critérios para designação do risco e regras para o provisionamento de recursos para créditos de liquidação duvidosa, e dessa forma, as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central (Bacen) devem classificar as operações em nove níveis de risco, sendo eles AA (baixíssimo), A, B, C, D, E, F, G e H (altíssimo ou *default*). A classificação no nível de risco correspondente a cada operação é de responsabilidade da instituição e deve ser amparada em critérios consistentes e verificáveis por meio de informações internas e externas que contemplem minimamente os aspectos relacionados ao devedor e seus garantidos como se segue: a) situação econômica e financeira; b) grau de endividamento; c) capacidade de geração de resultados; d) fluxo de caixa; e) administração e qualidade de controles; f) pontualidade e atrasos nos pagamentos; g) contingências; h) setor de atividade econômica; i) limite de crédito.

Na distribuição dos créditos do BNB por níveis de risco, apresentado na Tabela 2, tanto no ano de 2006 como no de 2007, é claramente observada uma maior concentração de créditos compreendidos no nível AA, que corresponde a um baixíssimo nível de risco. Consequentemente, também se verifica que o nível de inadimplência dos créditos pertencentes a essa faixa de risco é nulo.

**Tabela 2**  
**Composição das operações por níveis de risco**

(R\$ 1.000)

Nível de risco	31.12.2007			31.12.2006		
	Crédito normal (1)	Crédito em atraso	Total da carteira	Crédito normal (1)	Crédito em atraso	Total da carteira
AA	2.549.031	-	2.549.031	2.518.243	-	2.518.243
A	850.138	-	850.138	650.580	-	650.580
B	439.712	9.293	449.005	350.976	8.111	359.087
C	73.202	15.206	88.408	77.314	11.539	88.853
D	122.601	40.527	163.128	133.558	13.040	146.598
E	40.480	36.175	76.655	30.492	14.698	45.190
F	13.229	20.094	33.323	9.745	8.223	17.968
G	4.729	13.876	18.605	11.493	13.080	24.573
H	97.864	117.548	215.412	125.281	115.148	240.429
Total	4.190.986	252.719	4.443.705	3.907.682	183.839	4.091.521

Fonte: BNB – Demonstrações Contábeis Completas 31.12.2007.

(1) Incluem os créditos vencidos até 14 dias.

Nos anos anteriores, como verificado na Tabela 3, é possível concluir que o BNB vem registrando avanços relevantes na qualidade de suas carteiras. Os créditos classificados nos níveis de risco AA, A, B e C, tidos como créditos de baixo risco, que em 2002 correspondiam a 66,7% do total dos créditos do banco, elevou-se gradativamente até 2005, alcançando 76,3% nesse último ano.

**Tabela 3**  
**Percentual do crédito do BNB nos níveis de risco AA, A, B, C**

Ano	Qualidade da carteira (%)
2002	66,7%
2003	67,5%
2004	71,4%
2005	76,3%

Fonte: Desempenho – Resultados Operacionais – BNB<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Percentual da soma dos créditos classificados nos níveis de risco AA, A, B e C em relação ao total.

Como visto, a cada ano o percentual de créditos concedido do BNB classificado nos níveis de risco mencionados na Tabela 3 se amplia, o que pode ser entendido como uma preferência do banco por projetos com menores níveis de risco, mas, ao mesmo tempo, observando a Tabela 1, verifica-se que um percentual das propostas apresentadas ao banco não é contratada. Dada a importância da classificação dos projetos requerentes a crédito do BNB quanto ao grau de risco, inclusive para evitar racionamento de crédito, comparam-se, na subseção seguinte, os critérios para identificar “bons” e “maus” projetos do BNB com os da literatura (principalmente aqueles apontados no trabalho empírico de Edelstein, 1975).

## 5 Resultados e discussão

### 5.1 Critérios de risco de Edelstein aplicados a projetos do BNB

Foram catalogados e analisados 23 projetos apresentados ao BNB, cujos dados encontram-se no Anexo 1. Dos projetos presentes na base de dados, 17 foram aprovados pelo BNB, sendo que em sete deles não se verificou o cumprimento de todas as exigências do banco, descritas na seção anterior: em cinco projetos, a garantia não cobria os 130% do valor financiado, e nos outros dois, a taxa interna de retorno não se apresentou maior que a taxa mínima de atratividade. No grupo dos projetos recusados, seis no total, aparentemente todos foram por falta de garantia, sendo apenas um recusado por falta de documentação completa.

Os dados dos projetos foram divididos em dois grupos: o primeiro referente às características da empresa em questão e o segundo, às características dos proprietários ou acionistas. Para o primeiro grupo considerou-se: valor total do investimento, sendo este dividido em valor financiado e recursos próprios; objetivo do projeto – se implantação, ampliação, modernização ou renegociação; data do projeto; data de constituição da empresa; valor do patrimônio líquido e do capital social; localização do empreendimento; valor da garantia oferecida; porte da empresa; número de empregados atual e projetado; experiência no ramo; taxa de juros acordada em contrato; prazo de carência de amortização do contrato; taxa interna de retorno; valor presente líquido do empreendimento; taxa mínima de atratividade considerada em projeto; dívida existente da empresa e tempo de quitação da mesma. Para o segundo grupo, sobre os sócios/acionistas da empresa, foram considerados: estado civil; formação educacional; local da residência; experiência empregatícia.

Aplicando os critérios do trabalho teórico de Edelstein (1975) como previsores do desempenho do pagamento do financiamento e analisando, primeiramente aos projetos que foram recusados pelo banco, observa-se que qua-

tro desses projetos tinham valor total do financiamento alto<sup>3</sup>, variável considerada como positivamente relacionada ao sucesso no pagamento. Quanto à data do projeto, quatro foram apresentados ao banco há mais de cinco anos, e três tinham mais de cinco anos de experiência na atividade, sendo os demais, os outros três restantes, com menos de cinco anos de experiência. Ou seja, desses projetos recusados pelo BNB, três deles<sup>4</sup> seriam considerados por Eldelstein (1975) como “bons” projetos, por apresentarem um valor alto do financiamento e mais de cinco anos de experiência no setor.

Dos projetos que foram aprovados, verifica-se que onze deles tiveram um baixo valor de crédito concedido. Levando-se em consideração a probabilidade destes últimos se encaixarem nas características dos projetos considerados “ruins”, segundo Eldelstein (1975), e centralizada a análise nesses, verifica-se que desses 11, quatro apresentam menos de dois anos de experiência e um deles teve aprovação de crédito há menos de cinco anos. Portanto, dos 17 projetos aprovados pelo BNB, um<sup>5</sup> deles não apresenta nenhum atributo de “bom” projeto, de acordo com a metodologia do modelo teórico utilizado.

Analisando agora as semelhanças entre o mecanismo de seleção do BNB e dos bancos estudados por Eldelstein (1975), constata-se a semelhança das características consideradas relevantes entre ambos. Segundo ele, as principais variáveis que entram na análise dos bancos, e que podem também ser consideradas parâmetros para o BNB, são o tamanho do empréstimo, a taxa de juros e o período de amortização.

Assim como a base de dados do autor, as variáveis taxa de juros e prazo de amortização do empréstimo podem ser analisadas como iguais para todos os tomadores<sup>6</sup>, restando para a análise do banco as variáveis representativas das características pessoais do tomador, bem como do empreendimento e o tamanho do empréstimo.

Primeiramente, é confirmada pela nossa base de dados que, assim como verificado pelo autor, há um maior número de projetos aprovados com um baixo valor total de investimento, demonstrando, a priori, a preferência do BNB por contratos de baixo valor<sup>7</sup>. Das características relativas ao tomador e ao empreendimento, o autor afirmou que os bancos em sua base de dados, além de privilegiarem empréstimos com um valor baixo, analisavam também a idade do tomador (preferência de idade entre 30 e 49 anos), estado civil (casados, na maioria), experiência no ramo de negócio, experiência administrativa, educação formal em administração e zona locacional do empreendimento alvo de algum tipo de discriminação social. De fato, quanto a este último aspecto, podemos dizer que o BNB privilegia projetos localizados em áreas “discriminadas”, pois concede financiamentos a juros mais baixos para empreendimentos localizados no sertão nordestino.

Em relação ao estado civil do candidato, é verificado que a maioria daqueles aprovados tinha como perfil o indivíduo casado, ou seja, nessa amostra foi possível observar que dos 17 projetos aprovados pelo banco, em apenas um deles o candidato era solteiro, ao passo que, dos seis projetos reprovados, em três deles o tomador de empréstimo era solteiro.

**As principais variáveis que entram na análise dos bancos, e que podem também ser consideradas parâmetros para o BNB, são o tamanho do empréstimo, a taxa de juros e o período de amortização**

<sup>3</sup> Considera-se valor alto de financiamento aqueles empréstimos acima de R\$ 1.000.000,00.

<sup>4</sup> Os projetos de número 2, 7 e 8, ver anexo.

<sup>5</sup> Projeto de número 12, ver anexo.

<sup>6</sup> Isto se deve ao fato das taxas de juros serem padronizadas de acordo com o porte e o setor de atuação do tomador, sendo o prazo de amortização determinado num intervalo entre 30% e 50% da capacidade de pagamento (lucro líquido) do tomador.

<sup>7</sup> Este fato pode ser confirmado pela Tabela 3, onde se verifica um comportamento crescente do número de beneficiários com valores individuais médios decrescentes ao longo do tempo.

Características como experiência no ramo e formação do candidato não apresentaram evidências tão fortes como as anteriormente discutidas para dizer se foram determinantes para a concessão ou não do crédito, mas nem por isso deixam de ser importantes para uma futura análise empírica.

Observa-se assim que, segundo os critérios identificados por Eldestein (1975), e observando os dados de alguns projetos apresentados ao BNB, a análise de risco do banco pode ser aperfeiçoada. Evidente que os critérios para análises de projetos nos EUA não necessariamente são apropriados para projetos no Nordeste brasileiro, contudo, como características gerais, o valor do empréstimo, a data do projeto<sup>8</sup> e a experiência no setor podem ser levadas em consideração e testadas em análise econométrica mais precisa pelo BNB.

## 5.2 Racionamento de crédito

Supondo, contudo, que a análise do BNB seja adequada na identificação dos projetos arriscados, e considerando que o BNB tem interesse em financiar projetos seguros, segundo sua classificação apresentada na Tabela 3, pode-se ainda questionar se esta é a melhor política de contratos de empréstimos que o banco poderia estar fazendo uso ou se diante de sua análise de risco, o banco poderia estar propondo contratos mais sofisticados que evitassem o problema de racionamento de crédito<sup>9</sup>. Para tanto, confiando na análise de risco do banco, analisa-se o modelo teórico apresentado na seção 3.

Considerando que no ano de 2005, segundo a análise de risco do BNB, aproximadamente 76% dos projetos demandantes de crédito eram seguros ( $s$ ), tem-se um  $\beta = 0,76$  e, conseqüentemente, uma proporção de projetos arriscados de  $(1 - \beta) = 0,34$ . Segundo o modelo teórico de Bolton e Dewatripont (2005), quando a proporção de tomadores de empréstimo seguros ( $\beta$ ) é grande, não há restrição de crédito para os arriscados, contudo, o banco, para fazer uso de todo seu fundo, empresta para projetos não seguros realizando um *trade-off* entre a renda extraída dos tomadores de empréstimos do tipo *risky* e a habilidade de emprestar todo o seu fundo.

Entretanto, como dito na seção 3, é possível que o banco faça melhor do que financiar a todos com amortização equivalente ao retorno *safe* ( $R_s$ ): pode-se induzir os tomadores de empréstimos *risky* a escolherem um custo de empréstimo maior (pagamento maior), dando-lhes acesso preferencial ao fundo de crédito. Ou seja, o BNB poderia ter contratos diferenciados, fazendo com que tomadores de empréstimos arriscados pagassem uma taxa de juros maior.

## 6 Considerações finais

O modelo teórico, apresentado na seção 3, ilustra que apesar de informação assimétrica a restrição de crédito nos mercados financeiros não é inevitável. Talvez seja possível atingir eficiência alocativa apesar da existência de informação assimétrica.

Quando as hipóteses H1 e H2 são satisfeitas, a ineficiência no mercado de crédito surge apenas como resultado de restrições exógenas impostas sobre o conjunto de contratos. Para uma melhor visualização, suponha que o emprestador possa definir um esquema de pagamentos arbitrário (contingente) nos retornos realizados:  $D_s$  se  $X = R_s$  e  $D_r$  se  $X = R_r$ .

<sup>8</sup> Esta variável diz mais a respeito do desempenho do banco em seu processo de escolha do que propriamente classifica o tomador.

<sup>9</sup> Embora a composição da carteira de níveis de riscos dos tomadores venha apresentando uma melhora qualitativa, é evidente que ainda há espaço para uma melhora significativa.

Então é suficiente fazer  $D_i = R_i$ , e então não haveria mais problema em tentar discriminar os tipos de TEs, já que, *ex post*, cada tipo de TE termina pagando a amortização contingente relevante. Assim, neste exemplo, as ineficiências potenciais que surgem da informação assimétrica podem ser superadas se o prestador puder decidir livremente como estruturar o contrato de investimento. Esta abordagem funciona aqui porque os retornos *ex post* são diferentes para os dois tipos de TEs. Deve ser ressaltado, entretanto, que mesmo em exemplos mais gerais é mais eficiente discriminar entre tipos de TEs lhes oferecendo pagamentos gerais baseados em retorno contingente. Quando estes contratos são permitidos, a incidência de racionamento de crédito é muito menor.

Observando os dados do BNB de análise de risco, parece que a proporção de tomadores de empréstimo seguros ( $\beta$ ) é grande, e assim, o banco não efetuará restrição de crédito para os arriscados, contudo, para fazer uso de todo seu fundo, emprestaria para projetos não seguros realizando um *trade-off* entre a renda extraída dos tomadores de empréstimos do tipo *risky* e a habilidade de emprestar todo o seu fundo.

Já considerando as hipóteses H2 e H3, do modelo de Bolton e Dewatripont (2005), ineficiências podem surgir mesmo se um esquema de pagamento geral baseado em retorno contingente puder ser especificado. Neste caso, o prestador não quer financiar projetos do tipo *risky*. Ele pode tentar desencorajar investidores do tipo *risky* fazendo  $D_r = R_r$ . Entretanto, mesmo com um pagamento alto assim, investidores *risky* ainda podem querer realizar empréstimo. Suponha que os TEs conseguem utilidades positivas apenas por empreender seu projeto, então os iriam querer demandar fundos mesmo se o retorno monetário esperado (resultado líquido após pagamento do empréstimo) do empreendimento for zero. O retorno esperado máximo para o prestador, neste caso, é dado por  $\beta P_s R_s + (1-\beta) P_r R_r - 1$ . Quando  $\beta$  é suficientemente grande, este retorno é positivo e há subsídio cruzado. Entretanto, quando  $\beta$  é pequeno, o retorno esperado é negativo e há colapso financeiro. No caso do BNB, um  $\beta$  grande parece indicar que ocorre o subsídio cruzado.

Em estudo posterior, pretende-se definir um perfil de investidores *risky* e *safe*, baseado nas características individuais acima apresentadas, de forma a estimar a população  $\beta$ , e  $1-\beta$  dos investidores, tornando possível com isso, como demonstrado no modelo teórico, determinar o melhor contrato a oferecer, se fazendo  $D = R_r$  ou  $D \leq R_s$ .

A partir do que foi exposto, a solução de qualquer problema de maximização dos lucros do banco, na definição de que projetos financiar, passa pela distinção entre os tomadores de empréstimo de risco e seguros. Mesmo na presença de assimetria de informação, após estimação da população, é possível estabelecer sugestões de contratos ótimos, autosseletivos, para cada tipo de investidor.

Como trabalho futuro, o acesso a um banco de dados maior de projetos financiados pelo BNB possibilitaria definir com maior precisão os parâmetros relevantes para a definição da melhor política de contratos para empréstimos de recursos.

## REFERÊNCIAS

AKERLOF, G. A. The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *This Journal*, LXXXIV, p. 488-500,(1970),.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Balanços de 31.12. Informações Gerenciais do FNE*. Fortaleza: BNB, 2000. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O\\_Banco/Relacao\\_Acionistas/gerados/relat\\_anos2000.asp?idTR=relatadm](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O_Banco/Relacao_Acionistas/gerados/relat_anos2000.asp?idTR=relatadm)>. Acesso em: 7 abr. 2008.

- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Demonstrações contábeis completas* Fortaleza: BNB, 2007. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O\\_Banco/Demonstrativos\\_Contabeis/gerados/demonstracoes\\_financeiras.asp?idTR=democon](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O_Banco/Demonstrativos_Contabeis/gerados/demonstracoes_financeiras.asp?idTR=democon)>. Acesso em: 23 abr. 2008.
- BESTER H. Screening vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, v. 75, n. 4, p. 850-855, Sep. 1985.
- \_\_\_\_\_. The Level of Investment in credit Markets with Imperfect Information. Discussion Paper N° 150, University of Bonn, August 1984.
- BOLTON, P.; DEWATRIPONT, E. *Contract theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.
- EDELSTEIN, R. H. Improving the Selection of Credit Risks: An Analysis of a Commercial Bank - Minority Lending Program. *The Journal of Finance*, v. 30, n. 1, p. 37-55, Mar. 1975.
- FREIMER M.; GORDON, J. W. Why Bankers Ration Credit," *Quart. J. Econ.* n. 79, p. 397-416, Aug. 1965.
- HODGMAN, D. R. Credit Risk and Credit Rationing. *Quart. J. Econ.*, n. 74, p. 258-78. May 1960.
- JAFFEE, D. M.; RUSSELL, T. Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 90, n. 4, p. 651-666, Nov. 1976.
- JAFFEE D. M.; MODIGLIANI, F. A Theory and Test of Credit Rationing. *The American Economic Review*, v. 59, n. 5, p. 850-872, Dec. 1969.
- MILLER, M. H. Credit Risk and Credit Rationing: Further Comment. *Quart. J. Econ.* n. 76, p. 480-88, Aug. 1962.
- MEZA, D.; WEBB, D. C. Too Much Investment: A Problem of Asymmetric Information. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 102, n. 2. p. 281-292, May, 1987.
- STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, v. 71, n. 3, p. 393-410, Jun. 1981.
- WEBB, D. C. Long-Term Financial Contracts can Mitigate the Adverse Selection Problem in Project Financing. *International Economic Review*, v. 32, n. 2, p. 305-320, May. 1991.

## Anexo – Dados de projetos analisados, demandantes de crédito ao BNB

---

Empresas	Investimento financiado (R\$ 1,00)	Data do projeto	Experiência	Situação
1	17.589.541,12	2002	de 5 a 10 anos	A
2	16.567.092,36	1998	de 5 a 10 anos	R
3	8.000.000,00	2005	mais de 10 anos	A
4	7.000.085,12	2000	menos de 2 anos	R
5	5.000.000,00	2002	mais de 10 anos	A
6	4.059.168,56	2002	mais de 10 anos	A
7	2.900.000,00	1995	mais de 10 anos	R
8	2.283.931,58	2001	5 a 10 anos	R
9	1.500.000,00	2000	2 a 5 anos	A
10	1.136.638,37	2000	5 a 10 anos	A
11	948.391,68	1999	Mais de 10 anos	A
12	679.423,15	2004	menos de 2 anos	A
13	671.652,98	1999	mais de 10 anos	A
14	570.797,60	2001	menos de 2 anos	A
15	534.104,75	2005	5 a 10 anos	A
16	400.000,00	2001	menos de 2 anos	A
17	376.904,63	1998	mais de 10 anos	A
18	190.317,55	2000	5 a 10 anos	A
19	150.657,44	2002	2 a 5 anos	A
20	106.249,98	1999	de 2 a 5 anos	A
21	106.249,98	1999	de 2 a 5 anos	R
22	34.550,93	2004	2 a 5 anos	R
23	30.000,00	1998	Menos de 2 anos	A

DO BRASIL

1

AL



# Os impactos dos gastos do governo do estado da Bahia no desenvolvimento da educação pública (2001-2008)

Adriano Costa Novais<sup>A</sup>

## Resumo

O objetivo deste estudo é analisar os impactos dos gastos orçamentários do governo do estado da Bahia no desenvolvimento da educação pública. A educação é considerada um serviço obrigatório e não exclusivo, prestado pelo Estado, uma vertente para se alcançar o desenvolvimento econômico e social. O total de recursos orçamentários previstos para a educação no estado da Bahia passou de 16,59% do total do orçamento em 2002 para 12,01% em 2008. Observa-se uma redução de mais de 4% desses gastos, dando a entender que existem outros segmentos prioritários. Quanto aos índices de desenvolvimento na educação pública, destaca-se uma melhora nas taxas de alfabetização e de acesso ao ensino, sendo que com os índices de permanência nas escolas e aprendizagem não vem acontecendo o mesmo. Além de reduzir os gastos com a educação, o governo vem empregando mal os recursos e, mesmo com uma preocupação em expandir o acesso, pouco é feito pela permanência e o aprendizado. As perspectivas não são otimistas; segundo a Secretaria de Planejamento do Estado, o total de recursos previstos para a educação no PPA 2008-2011 chega a 6,8%, uma participação inferior aos 8,5% investidos no período de 2004-2007.

**Palavras-chave:** Educação pública. Estado da Bahia. Orçamento público.

## Abstract

*This paper is intended to review the impact of Bahia state government budgetary expenditures in the development of public education. Education is considered a State provided compulsory service and not an exclusive one, and it is a trend to achieve economic and social development. The total budgetary resources provided for education in the state of Bahia went from 16.59% of the total budget in 2002 to 12.01% in 2008. There is a decrease of more than 4% in such expenses, showing that there are other priorities. As to the public education development indexes, there is an improvement in literacy rates and access to education but the same does not occur with the school attendance and learning indexes. Besides decreasing expenditures on education, the government has been misusing the resources like it should, and even with a concern in expanding the access to education, almost nothing is done for school permanent attendance and learning. The outlook is not optimistic, and according to the State Secretary of Planning, the total resources earmarked for education in 2008-2011 PPA reaches 6.8%, a stake below the 8.5% invested in the 2004-2007 period.*

**Keywords:** Public education. State of Bahia. Public budget.

## 1 Introdução

O orçamento público é uma das ferramentas mais importantes na gestão pública. Define-se orçamento público como uma lei de iniciativa do Poder Executivo, que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se mencionar. Conforme o artigo 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Orçamentária discriminará a estimativa de receitas e a fixação de despesas para a sua execução. A elaboração do orçamento procede quando o governo estima o que vai arrecadar, e fixa quanto, como e em que vai gastar os recursos disponibilizados pelos cidadãos, e que serão usados a favor dos mesmos.

<sup>A</sup> Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Juvêncio Terra; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB); funcionário efetivo da UESB. acnabaira@ig.com.br

A educação é um serviço obrigatório, mas não exclusivo, prestado pelo estado. Com a educação se tem uma grande oportunidade de inclusão social e atingir um melhor grau de desenvolvimento sócioeconômico. Na Constituição Federal de 1988, a educação é tratada como um direito social, sendo um direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Assim como o descobrimento do Brasil, a educação pública do país teve início no estado da Bahia. Com a chegada dos jesuítas em 1549, por mais de dois séculos seus ensinamentos foram responsáveis pela educação brasileira e baiana. Ao longo dos anos a educação passou por várias etapas de aperfeiçoamento, evolução e progresso, entretanto, a história e os dados oficiais comprovam que existem muitas deficiências, sendo necessário fazer muito para que o Brasil e a Bahia tenham uma educação de qualidade e excelência.

Diante do pressuposto faz-se necessário um estudo sobre a aplicação dos recursos orçamentários do estado da Bahia na educação pública, baseado em dados estatísticos, que avaliam a aplicação do orçamento do estado para o desenvolvimento educacional. O desenvolvimento educacional significa em uma melhoria na educação, com a redução de analfabetismo, aumento de matrículas nas escolas, diminuição das taxas de abandono, repetência e reprovação, melhoria nas condições físicas dos estabelecimentos de ensino e qualificação dos profissionais da educação.

A realização desta pesquisa se justifica pela importância que a educação apresenta para o desenvolvimento econômico, social e cultural, tornando imprescindível conhecer como o estado da Bahia tratou desta questão em seu orçamento, durante os primeiros oito anos do século XXI. Necessário, também, avaliar a repercussão destes gastos na qualidade da educação pública, através dos índices que norteiam o grau de desenvolvimento da educação.

O objetivo geral do estudo é analisar a aplicação dos gastos orçamentários e verificar os impactos no desenvolvimento da educação pública do estado. A metodologia utilizada é constituída de etapas de investigação e análise em artigos, livros e estatísticas sobre o tema proposto. As fontes bibliográficas utilizadas são constituídas de leituras e informações estatísticas referente ao assunto, disponibilizadas junto aos órgãos, em sua maioria do governo do estado da Bahia, sendo auxiliado pelos seus sites oficiais.

Os principais métodos investigados são o histórico, o comparativo e o estatístico. O método histórico se baseia em demonstrar o contexto da educação pública na Bahia. O método comparativo desempenha a função de interpretar a execução orçamentária do governo do Estado, confrontando os períodos e verificando suas consequências no desenvolvimento da educação. A partir dos métodos estatísticos, serão avaliados os principais índices que proporcionam o desenvolvimento da educação pública.

Além desta introdução, este trabalho está distribuído em mais seis etapas. No tópico 2 será apresentada uma abordagem histórica da educação pública no estado da Bahia. Em seguida, no ponto 3, será destacada a inserção da educação pública no orçamento público do estado da Bahia. O tópico 4 apresentará a evolução dos principais indicadores da educação. O tópico 5 tratará do tema central da pesquisa, que é a análise dos impactos que os gastos do governo têm nos índices que medem o desenvolvimento da educação. Em seguida, será feita uma abordagem sobre as perspectivas da educação na Bahia, e por fim as considerações finais sobre o estudo.

## **2 Histórico da educação pública na Bahia**

O início da educação no Brasil ocorreu no estado na Bahia, com a chegada dos jesuítas e de Tomé de Souza, em 1549. Nesse período o ensino era dedicado todo ao catecismo e à prática do magistério. Depois de se estabelecer na capital baiana, Salvador, essas práticas foram expandidas para as demais regiões do país.

Os jesuítas se responsabilizaram pela educação dos índios, negros, escravos, colonos, filhos de senhores de engenho, ou seja, de todos os povos da época colonial. Tinha como principal objetivo a manutenção, constante, das pessoas na catequese, com ensinamentos alheios às necessidades da colônia, não sendo diferente no restante do país (HISTÓRIA..., 2008).

No ano de 1837, dois importantes centros foram criados no sentido de desenvolver o ensino no estado: o Liceu Provincial, no antigo Convento de Palmas, cuja finalidade era substituir as aulas régias; e a Escola Normal para formar professores de ensino elementar. Na análise de Teixeira (1996), com a Escola Normal, o estado da Bahia se torna pioneiro no processo de profissionalização, que mais tarde vai atingir outras importantes regiões. “Naquela época, aqui na Bahia, já tínhamos até a Escola Normal, isto é, a formação profissional de mestres primários, que a América só iria conhecer anos depois”.

Com a proclamação da República do Brasil, em 1889, o ensino sofreu algumas alterações. Em 1890, por exemplo, foi elaborada a Lei da Instrução Pública na Bahia, que extinguiu as escolas normais, criando em seu lugar o Instituto Normal da Bahia, cuja finalidade era a formação de professores em turmas mistas, em cursos de quatro anos de duração.

A divisão do ensino público ocorreu em 1918: ensino primário, ensino secundário e ensino superior. Este último tinha a direção do governo do Estado, com auxílio do Conselho Superior de Ensino. Em 1825 ocorreu a Reforma Góes Calmon, o então governador do estado, que orientou e organizou a educação estadual, fundamentado nas ideias de Anísio Teixeira (HISTÓRIA..., 2008). Nesse período foi criada a Lei nº 1.846, de 14 de agosto de 1925, que trata da obrigatoriedade e gratuidade do ensino através da educação física, intelectual e moral do indivíduo (HISTÓRIA..., 2008).

Na Constituição da Bahia de 1947, foram obedecidos os princípios da obrigatoriedade e gratuidade do ensino público. A gratuidade passa para todos os seus graus e modalidades, e foi criado, também, e manutenção de ensinamentos posteriores ao ensino primário (TEIXEIRA, 1996). A Constituição de 1989, que está atualmente em vigor, discute a educação entre os artigos 244 e 261, trata da educação como responsabilidade da sociedade e visa uma melhor adequação do indivíduo ao mercado de trabalho:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BAHIA, 1989).

Conforme dados da Secretaria de Educação, em 2005 a Bahia contava com 23.622 estabelecimentos de ensino, sendo 14.060 destinados à educação infantil e programas de alfabetização, 21.437 para o ensino fundamental e 609 para o ensino médio. No tocante às matrículas, no ano de 2006 foram matriculados 2.879.669 alunos no ensino fundamental e 721.074 no ensino médio.

No que se refere ao ensino superior, o estado possui quatro Universidades Estaduais: Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Em 2005 foram matriculados 41.894 alunos nos 375 cursos de graduação dessas universidades (BAHIA, 2006b).

Já nos cursos de Pós-graduação, no ano de 2005 as universidades estaduais disponibilizavam 143 cursos, sendo 116 cursos de especialização *Lato Sensu*, 23 cursos de mestrados e quatro cursos de doutorado. No mesmo período foram matriculados 8.993 alunos nesses cursos, sendo 8.281 nos cursos de especialização *Lato Sensu* e 712 nos cursos de *Stricto Sensu* (BAHIA, 2006b).

Nos últimos anos, alguns programas de educação vêm sendo executados no estado, programas estes previstos nos PPAs, com o objetivo de desenvolver e expandir a educação na Bahia. Entre eles podem se destacar os programas que visam a redução do analfabetismo, Todos pela Alfabetização e AJA Bahia. Merece relevância também o Faz Universitário, que tem como finalidade aumentar o acesso a permanência no ensino superior. Segundo informação da Secretaria de Educação e Cultura, o programa ofereceu 3.434 bolsas até o ano de 2005.

### 3 A educação no orçamento do estado da Bahia

#### 3.1 A participação da educação nos gastos do governo

Em razão da importância que tem a educação no desenvolvimento socioeconômico do estado, como, também, a capacidade de inserir um cidadão na sociedade, se torna necessário uma aplicação dos recursos de forma eficiente por parte dos entes públicos. Deve ser dada uma prioridade a esse tipo de investimento e, em contrapartida deve haver uma cobrança e fiscalização de toda a comunidade diante da execução desses recursos. Conforme trata a Constituição Federal, em seu artigo 205, “a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”.

A Tabela 1 mostra como o estado da Bahia vem empregando os recursos orçamentários na educação, apresentando os valores nominais previstos e a participação da função educação no orçamento do estado no período de 2001 a 2008.

**Tabela 1**  
**Participação da educação no orçamento do estado da Bahia – 2001-2008**

Ano	Valores (em R\$ 1,00)	Participação no orçamento (%)
2001	1.343.056.000	15,72
2002	1.639.131.038	16,59
2003	1.648.624.697	15,09
2004	1.838.224.710	13,14
2005	1.990.808.373	13,72
2006	2.079.653.325	12,66
2007	2.189.649.020	12,68
2008	2.285.809.897	12,01

Fonte: Seplan (BAHIA, 2008d).  
Elaboração própria.

Verifica-se que o estado da Bahia vem aplicando uma média de 13,95% do orçamento na educação, nos últimos oito anos, entretanto, a participação relativa na educação no orçamento vem decrescendo, saindo de um percentual de 16,59% em 2002 para apenas 12,01% previstos para 2008.

Uma das explicações para essa redução pode ser a criação de novas secretarias no governo do Estado. Mais de seis secretarias foram criadas nesse período (BAHIA, 2008d). Outra possibilidade para justificar essa queda é a priorização do governo em outras áreas. A Secretaria da Fazenda apresentou, no mesmo período, uma evolução de 10,70%

para 13,92% dos gastos do orçamento, e a Secretaria de Segurança Pública também obteve uma evolução crescente, passando de 6,82% para 8,73% (BAHIA, 2008d). Os investimentos na educação acabaram sendo sacrificados, ou seja, recursos que deveriam ser destinados para a educação foram transferidos para a evolução de outras áreas, que são consideradas estratégicas pelo governo.

Conforme dados da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, o estado vem cumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito aos gastos com pessoal. Da mesma forma vem sendo feito quanto aos gastos mínimos com a educação, à qual o estado deve destinar, no mínimo, 25% das Receitas Líquidas de Impostos (RLI). O art. 212 da Constituição Federal de 1988 determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, anualmente, em educação nunca menos de 25% da receita líquida resultante de impostos. O estado da Bahia foi além deste limite destinou 28,96% da RLI na educação em 2006, 27,06% em 2007 e até agosto de 2008, 25,36% (BAHIA, 2008b).

### 3.2 A participação das subfunções da educação nos gastos do governo

Conforme a Portaria do Ministério de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, nº 42, de 14 de abril de 1999, publicada no Diário Oficial da União em 15 de abril de 1999, a educação é considerada uma função na discriminação das despesas do órgão público. A mesma portaria define função como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem com o setor público. Conforme a classificação da portaria, a educação é a função de número 12 e é subdividida em subfunções. As subfunções representam uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As subfunções da educação no governo do estado da Bahia foram divididas, nos orçamentos de 2001 a 2008, conforme a Tabela 2.

**Tabela 2**  
**Participação das subfunções nos gastos da educação – 2001-2008**

(%)

Subfunções	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensino fundamental	66,03	60,10	59,71	64,67	60,05	53,33	64,23	59,32
Ensino médio	28,56	33,59	35,78	30,39	34,48	41,26	28,51	31,96
Ensino profissional	1,55	1,50	0,93	0,90	0,78	0,41	0,60	1,23
Ensino superior	3,18	4,08	2,87	3,28	3,58	4,07	4,35	5,85
Educação infantil	----	0,01	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,06
Educação de jovens e adultos	0,65	0,68	0,65	0,65	0,97	0,83	2,19	1,50
Educação especial	0,02	0,03	0,02	0,08	0,09	0,04	0,04	0,07

Fonte: Seplan (BAHIA, 2008d).  
Elaboração própria.

O ensino fundamental, que conforme o inciso V do artigo 11º da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) é prioridade dos municípios, tem a maior participação quanto aos gastos do governo na educação. Entretanto, vêm diminuindo esses gastos relativos, que chegaram a 66,03% em 2001 e com uma previsão de 59,32% do total para o ano de 2008.

Já os gastos com ensino médio tiveram aumentos quanto a sua participação nos investimentos em educação, entre 2001 e 2008, com exceção dos anos de 2004 e 2007, quando foram registradas previsões menores que no período anterior. O ensino médio é prioridade do estado, como trata o inciso VI do artigo 10º da LDB.

Dentre as demais subfunções, vêm ganhando cada vez mais espaço nos gastos do estado o ensino superior e o ensino infantil, o que resultou em aumento de creches e da capacidade física das universidades nos últimos anos. O crescimento da educação de jovens e adultos se deve aos programas desenvolvidos pelo governo, que têm como objetivo reduzir o nível de analfabetismo no estado.

### **3.3 Os gastos do governo da Bahia em programas de educação**

Nos últimos anos, o governo do estado da Bahia vem apresentando uma série de programas e projetos, com o intuito de melhorar a qualidade da educação. Esses são destinados ao aperfeiçoamento das instalações físicas, como, também, compreendem o desenvolvimento em cada nível de ensino.

Como exemplo, o programa Educar para Vencer, voltado para o ensino fundamental, atuou na regularização do fluxo escolar, no fortalecimento da gestão escolar, na certificação ocupacional de profissionais da educação e na avaliação externa do ensino. O total de investimentos empregados nesse programa chegou a R\$ 98 milhões, no período de 2003 a 2005 (BAHIA, 2006a).

No combate ao analfabetismo foi implementado o programa Brasil Alfabetizado / AJA Bahia. No total, 262 municípios foram contemplados, entre 2004 e 2005, sendo 122.124 alfabetizando em 6.330 classes (BAHIA, 2006a).

No ensino superior, o programa Faz Universitário investiu, no período de 2003 a 2005, R\$ 15,7 milhões, com o objetivo de aumentar o acesso e permanência do estudante na faculdade. Foram contemplados um total de 3.343 alunos da rede pública (BAHIA, 2006a). Em 2006, com bolsas de estudo nas instituições de ensino superior parceiras, houve um incremento de 136,22% em relação ao ano de 2002 (BAHIA, 2006a). Quanto às universidades públicas, o governo aplica, anualmente, em torno de R\$ 350 milhões para cobrir as diversas despesas nas quatro universidades estaduais (BAHIA, 2006a).

Dentre outros programas que se desenvolveram no estado pode-se citar o Educação para Todos, onde foram investidos no período de 2005 a 2007, mais de R\$ 390 milhões (BAHIA, 2008b). No Educação Nota 10, o investimento, durante o mesmo período, ficou em torno de R\$ 332,674 milhões (BAHIA, 2008b).

Conforme informações do Transparência Bahia (BAHIA, 2008c), até o mês de agosto de 2008 foram investidos mais de R\$ 26 milhões em programas voltados para o desenvolvimento da educação. O programa Educação Superior no Século XXI foi contemplado com mais de 59% desses investimentos, e o programa Todos pela Alfabetização, que tem como um dos objetivos reduzir o índice de analfabetismo na Bahia, durante esse período foi contemplado com 12,75% do total orçado.

## **4 Os índices de desenvolvimento da educação pública na Bahia**

### **4.1 Indicadores educacionais da Bahia**

Este tópico tem como objetivo apresentar e observar a evolução dos principais indicadores da educação no estado da Bahia. Com base nos dados do IBGE e da Secretaria de Educação do Estado, os índices a serem analisados serão: as taxas de analfabetismo por faixa etária, taxa de atendimento, taxa de aprovação, reprovação e abandono. Inclui-se também neste estudo uma avaliação sobre a posição do estado da Bahia no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Taxa de Analfabetismo – este é um dos principais indicadores da educação, um dos índices que analisa o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medido pelo Banco Mundial. A Tabela 3 apresenta as taxas de analfabetismo por faixa etária, no estado, no período de 2000 a 2005.

**Tabela 3**  
**Taxa de analfabetismo por faixa etária – Bahia – 2000-2005**

(%)

Ano	7-14 anos	12-14 anos	15-17 anos	18-24 anos	Mais de 25 anos
2000	31,8	9,5	7,8	10,9	29,6
2001	24,7	4,4	4,8	9,1	29,6
2002	25,2	5	3,5	6,8	29
2003	21	3,7	3,6	7,2	22,6
2004	22	4,3	3,4	7	26,2
2005	19,7	2,3	2,5	4,7	25

Fonte: PNAD/IBGE apud SEC, 2006.

Analisando a evolução da taxa de analfabetismo no estado, verifica-se que vem sendo reduzida em todas as faixas etárias, principalmente em pessoas com mais de 15 anos, resultados significativos em razão da implantação do Programa AJA BAHIA, aliado a outras iniciativas de organizações governamentais e não governamentais (BAHIA, 2006a).

Entretanto, existe uma grande preocupação, pois mesmo com essa redução, o estado da Bahia apresentava, em 2005, um dos mais altos índices de analfabetismo do país, se colocando entre os estados que possuem mais analfabetos. Conforme dados da Secretaria de Educação, a Bahia tinha mais de 2 milhões de analfabetos.

Taxa de Atendimento – a taxa de atendimento corresponde à relação entre o total das matrículas de cada faixa etária, em quaisquer níveis de ensino, e a população desta faixa etária. Identifica o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola.

Através dos dados do IBGE, a taxa de atendimento na Bahia, entre 2000 e 2004, se apresenta como mostra a Tabela 4.

**Tabela 4**  
**Taxa de atendimento na educação básica – Bahia – 2000-2005**

(%)

Ano	Faixa etária		Ano	Faixa etária	
	7-14 anos	15-17 anos		7-14 anos	15-17 anos
2000	96,5	88,2	2003	97,0	93,0
2001	97,3	88,0	2004	98,3	92,3
2002	97,8	91,2	2005	97,8	88,7

Fonte: IBGE, 2006.

Conforme demonstrado na Tabela 4, o índice de universalização do ensino, na Bahia, está muito próximo de 100%, uma vez que o atendimento alcança 97,8% das crianças de 7 a 14 anos e 88,7% dos jovens na faixa etária de 15 a 17 anos. Entretanto, a preocupação fica em torno do fluxo escolar da Bahia. Segundo a SEC e o MEC, no ano de 2005 a

distorção idade-série no ensino médio era de 69,8% e no ensino fundamental era de 49,5%, índices que estão entre os mais elevados do país (BAHIA, 2006a).

Taxa de aprovação, reprovação e abandono – este índice avalia a situação dos níveis fundamental e médio quanto à aprovação, reprovação e abandono de alunos, informações que, consequentemente, ilustrarão o grau de desenvolvimento do ensino, nesses níveis, no estado da Bahia. Os dados entre 2000 e 2004 são demonstrados na Tabela 5.

**Tabela 5**  
**Taxa de aprovação, reprovação e abandono – Bahia – 2000-2004**

(%)

Ano	Ensino fundamental			Ensino médio		
	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono
2000	64,1	14,8	21,1	71,3	7,9	20,8
2001	65,3	15,1	19,6	72,1	8,8	19,1
2002	65,2	16,1	18,7	70,2	9,3	20,5
2003	64,1	17,8	18,1	68,3	10,8	20,9
2004	64,3	19,2	16,5	69	9,9	21,1

Fonte: SEC, MEC/INEP apud Bahia, 2006a.

Analisando os dados, verifica-se que a taxa de aprovação se mantém, no período, inalterável, com uma pequena redução no ensino médio. Quanto à taxa de reprovação, esta é preocupante, pois nos dois níveis percebem-se aumentos significativos principalmente no ensino fundamental, que eleva quase cinco pontos percentuais num período de cinco anos, considerado curto. A taxa de abandono apresenta uma média de 20%, em ambos os níveis de ensino. Conforme dados da Secretaria de Educação, esta média persiste por volta de dez anos, com pequenas alterações, o que influencia nos índices de distorção idade-série em casos de abandono temporário, índices que estão entre os mais altos do país.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – o IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar, aprovação (NOTA..., 2008). Os dados deste índice do estado da Bahia, nos anos de 2005 e 2007, estão na Tabela 6.

**Tabela 6**  
**Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Bahia – 2005 e 2007**

Fases de ensino	2005	2007
Anos iniciais do ensino fundamental	2,6	2,6
Anos finais do ensino fundamental	2,6	2,7
Ensino médio	2,7	2,8

Fonte: IDEB, 2008.

Os dados desse índice para o estado da Bahia são muito preocupantes; o estado possui uma média abaixo da nacional e apresenta um dos mais baixos índices entre os estados da Federação e o Distrito Federal. Observa-se uma peque-

na evolução nesse período, e um número bem abaixo da média nacional, que chegou a 4,2 (IDEB, 2008). Esse resultado é fruto dos problemas de fluxo escolar e dos abandonos, como foi demonstrado na análise dos demais índices.

#### 4.2 Os principais índices nos níveis de educação

Para uma melhor compreensão sobre o desenvolvimento da educação baiana, sugere-se uma demonstração da evolução dos índices que analisam o sistema formal da educação. Entende-se por sistema formal da educação, conforme estudo da SEI, os dados referentes às matrículas, à rede física de ensino e sobre os profissionais da educação, em especial os docentes.

Quanto às matrículas, a Tabela 7 apresenta os números entre 2000 e 2006, para os níveis de educação infantil, fundamental, médio e superior.

**Tabela 7**  
**Matrículas no ensino infantil, fundamental, médio e superior – Bahia – 2000-2006**

Ano	Infantil	Fundamental	Médio	Superior
2000	408.580	3.712.673	586.812	30.782
2001	462.962	3.706.887	663.369	30.743
2002	475.676	3.629.276	753.222	31.162
2003	486.527	3.334.104	815.034	36.019
2004	478.278	3.079.584	744.301	40.843
2005	532.093	2.984.445	743.880	44.588
2006	552.332	2.879.669	722.817	47.849

Fonte: SEC, MEC/INEP.

Percebe-se um crescimento, de forma significativa, quanto às matrículas do ensino infantil e superior, enquanto há uma redução no ensino fundamental e nos últimos três anos no ensino médio. A redução das matrículas no ensino fundamental se deve à implementação da municipalização e à criação de vagas pelo poder público municipal, impulsionado pela criação do Fundef. A rede municipal de ensino atingiu, em 2006, o percentual de 73,80% das matrículas, contra 18,74% da rede estadual. O ensino fundamental passa a ser responsabilidade do poder público municipal, como prevê a Lei de Diretrizes e Bases (BAHIA, 2006a).

**Apesar da redução nos últimos anos, a matrícula no ensino médio, na rede estadual, vinha apresentando um crescimento expressivo**

Apesar da redução nos últimos anos, a matrícula no ensino médio, na rede estadual, vinha apresentando um crescimento expressivo. Conforme dados da SEI, entre 1991 e 2005 a taxa de crescimento das matrículas do ensino médio foi de 249,66%.

A expansão das matrículas do ensino superior é consequência da extensão de novos campi das universidades e criação de cursos. Apesar de o crescimento atingir 55,44%, entre 2000 e 2006, das matrículas do ensino superior, no estado da Bahia apenas 10,5% dos baianos têm acesso à universidade, enquanto no Nordeste este índice é de 11,6% e no Brasil chega a 18,6% (BAHIA, 2006a).

Para a qualidade do ensino é fundamental uma estrutura dos estabelecimentos de ensino de forma adequada, contendo laboratórios, bibliotecas, computadores com programas atualizados, entre outros meios apropriados de influenciar de forma significativa a educação dos estudantes.

Conforme a SEI, entre 2003 e 2005 foram construídas 55 novas escolas e ampliadas 102 salas de aula, para atender à demanda de diversas localidades. No quadriênio 2003-2006, a SEC equipou as unidades escolares com laboratórios de informática e de ciências. No período de 2003 a 2005 foram implantadas 194 bibliotecas escolares e salas de leitura na Rede Estadual de Ensino, uma ação favorável à democratização do acesso ao conhecimento científico (BAHIA, 2006a).

Quanto ao número de professores no estado da Bahia, o resultado não merece muita expressão. Os ensinos fundamental e médio, por exemplo, apresentaram redução do quadro de professores entre 2005 e 2006; já o ensino superior apresentou uma evolução de 40% do seu quadro entre 2000 e 2006 (INEP, 2008).

Um dos aspectos positivos que a educação baiana apresenta é a qualidade dos professores o número de docentes com nível superior na rede estadual de ensino. Dos 58.421 docentes identificados, 64,62% têm curso superior. Apenas 30,75% possuem formação de nível médio (BAHIA, 2007). Também é importante ressaltar o quanto tem sido significativo o papel das universidades estaduais na formação. As quatro universidades baianas possuem um quadro docente de 3.929 professores, dos quais 66,61% têm mestrado e doutorado. Estas instituições atendem hoje a aproximadamente 49.000 estudantes, em 268 cursos regulares ou de caráter especial, destinados à formação de professores que atuam na educação básica (BAHIA, 2007).

Mas uma grande preocupação em relação aos professores diz respeito à questão salarial. Não é por acaso que nos últimos anos foram vistos vários movimentos sindicalistas, principalmente de ordem grevista, tendo maior destaque no ensino superior. Além da causa salarial, os professores reivindicam melhores condições de ensino, com destinação de mais recursos para a educação pública.

## 5 Impactos dos gastos orçamentários no desenvolvimento da educação pública

### 5.1 Relação das despesas do governo e os indicadores educacionais da Bahia

Entende-se que quanto maiores os gastos com a educação pública, maior o nível de qualidade. Entretanto, pode-se conseguir alcançar uma educação com valores qualitativos diante de baixos custos. O que caracteriza o desenvolvimento da educação pública são a eficiência e a maneira com que são aplicados os recursos, que devem ter o objetivo de buscar serviços de qualidade e que atendam positivamente o desempenho dos alunos.

O estado da Bahia apresentou nos últimos anos uma redução relativa dos seus gastos em educação, passando de 15,72% para 12,01% do total estimado do orçamento. Neste período alguns índices da educação apresentaram melhora, enquanto outros mantiveram ou reduziram seus conceitos. Os resultados destes indicadores servem como um termômetro para analisar a postura dos gastos do governo na educação pública. Ainda que alguns desses índices apresentem distorções que interferem no cumprimento da realização dos serviços.

**Nas taxas de reprovação e de abandono não foi observado nenhum tipo de melhoria nos últimos anos**

Dentre os indicadores que tiveram evolução pode se destacar a taxa de analfabetismo, a taxa de atendimento e o crescimento das matrículas. Já nas taxas de reprovação e de abandono não foi observado nenhum tipo de melhoria nos últimos anos. Estudos apontam que boa parte dos alunos detém as competências mínimas esperadas para as séries de conclusão dos ensinos

fundamental e médio, revelando que a população ainda não está recebendo uma educação de qualidade (VERHINE et al, 2006).

O acesso à escola na Bahia vem apresentando uma ampliação no ensino básico. Por outro lado, a taxa de abandono vem aumentando na mesma proporção, existindo graves efeitos de distorção série-idade, que provoca grande concentração de alunos no ensino fundamental com elevados índices de reprovação e repetência (VERHINE et al, 2006). Deve ser entendido que o acesso não é apenas garantir a evolução das matrículas, mas também oferecer as mínimas condições de aprendizagem, influenciando de forma positiva na permanência do aluno na escola.

Conforme Luckesi (2000 apud VERHINE et al, 2006), para que a escolarização concretize de fato um patamar de qualidade é necessário que o aluno tenha acesso à escola, nela permaneça e durante a permanência, aprenda. Neste sentido, a Bahia apresenta, ainda, uma grande defasagem quanto à permanência e o aprendizado, que pode ser justificada por deficiências na infraestrutura e na capacitação do corpo docente.

Um importante indicador que mede a realidade quanto ao aprendizado na educação baiana no ensino básico são os resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Conforme os resultados, avaliados pelo MEC, nos anos de 2005 e 2007 a Bahia teve uma baixíssima média, considerando todos os estados da Federação. Outro agravante é o desperdício de recursos com o alto índice de distorção série-idade, já que a aprendizagem não é assegurada aos alunos que permanecem nas escolas.

Diante das informações referentes aos resultados dos indicadores educacionais e à participação das despesas estimadas pelo governo na educação, evidencia-se que a quantidade dos gastos não é um mero indicador da qualidade do ensino. Deve ter atenção a eficiência destes gastos, entretanto o governo vem reduzindo sua participação e, apesar de alguns bons indicadores, a educação pública da Bahia apresenta vários agravantes, e ainda está longe de ser destacada como uma educação de excelência.

## **5.2 Relação das despesas do governo com os níveis de ensino na Bahia**

Outra análise importante é avaliar a participação dos gastos desenvolvidos pelo governo e o desempenho de cada nível da educação. Conforme os dados da Seplan, verifica-se um predomínio de gastos, por parte do governo, nos ensinos fundamentais e médio, entretanto, nos últimos anos observa-se uma evolução da participação nos gastos com o ensino infantil e o ensino superior.

O aumento da participação no ensino infantil teve reflexo no acréscimo das matrículas, uma evolução em torno de 35% entre 2000 e 2006. Os efeitos também foram visíveis na expansão de escolas infantis: em 2005 havia um total de 12.133 escolas em todo o estado da Bahia (BAHIA, 2006a).

Os gastos com os ensinos fundamental e médio, mesmo perdendo parcela na participação, nos últimos anos, vêm preponderando no total da distribuição dos recursos. Comparando a estimativa desses recursos com os indicadores nestes níveis, destaca-se um aumento no total das matrículas e na taxa de atendimento. Entretanto, observa-se uma estagnação nas taxas de aprovação e reprovação, um aumento na taxa de abandono, considerando, também, o baixo desempenho no IDEB.

Voltando ao conceito definido por Luckesi (2000 apud VERHINE et al, 2006), discutido no item anterior, o estado da Bahia tem apresentado uma postura eficiente quanto ao acesso à educação pública. Em contrapartida, deixa a desejar nos quesitos de permanência e aprendizagem. O resultado dessa defasagem pode ser explicado, como já foi

abordado anteriormente, pela falta ou a ineficaz política de investimentos na educação pública, principalmente na melhoria da rede física e na qualificação dos profissionais da educação.

O ensino superior vem se expandindo de forma gradativa no estado da Bahia. Nos últimos anos foram verificados aumentos na distribuição dos recursos, que tiveram impactos positivos nos indicadores do ensino superior no estado. O número de matrículas vem aumentando cada vez mais: houve uma evolução de mais 55% entre os anos de 2000 e 2006. O número de professores nas universidades estaduais passou de 2.849, em 2000, para 3.995, em 2006, um aumento de mais de 40% (INEP, 2008). A rede física foi ampliada com criação de novos cursos de graduação e pós-graduação nas quatro universidades estaduais da Bahia.

Entretanto, o ensino superior na Bahia apresenta dois sérios problemas, já analisados no decorrer deste estudo. No primeiro ponto, apesar do crescente número de matrículas, a Bahia tem um baixo índice de acesso às universidades, apenas 10,5% da população baiana em 2005, ficando abaixo da média nacional e também da média na região Nordeste. O segundo ponto aborda as constantes greves ocorridas nos últimos anos, de iniciativa dos professores com o objetivo a buscar melhores salários e mais recursos para a educação pública, mas que acaba causando prejuízos no processo ensino-aprendizagem.

## 6 Perspectivas para a educação pública na Bahia

A princípio, não são animadoras as perspectivas quanto à melhoria imediata na educação pública do estado da Bahia. No orçamento para o ano de 2008, estão previstos para serem gastos com a educação R\$ 2.285.809.897 (dois bilhões, duzentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e nove mil e oitocentos e noventa e sete reais), o equivalente a 12% do total das despesas do governo para o período, o valor mais baixo nos últimos oito anos, que vem seguindo num ritmo decrescente (BAHIA, 2008d).

Verifica-se que mesmo com a mudança de governo, as políticas voltadas para a educação pública não mostram nenhuma alteração radical, permanecendo no mesmo contexto, não sendo uma prioridade, ou seja, uma questão estratégica de desenvolvimento na gestão do estado.

**Tabela 8**  
**Programas na educação do PPA – 2008-2011**

Programas	Participação nos gastos da educação (%)
Educação integrada: cooperação técnico-pedagógica com os municípios	5,11
Educação superior no século XXI	20,87
Expansão da educação profissional e tecnológica	6,37
Formação inicial e continuada do profissional da educação	7,62
Gestão e sustentabilidade da educação básica	22,57
Inclusão pela educação	5,56
Melhoria da infraestrutura estadual da educação básica	10,79
Melhoria da infraestrutura estadual da educação superior	7,81
Qualidade na educação básica: inovação curricular	4,98
Todos pela Alfabetização (Topa)	8,32

Fonte: PPA (2008-2011).

O Plano Plurianual 2008-2011 tem como estratégia “garantir a educação pública de qualidade comprometida com as demandas de aprendizagem do cidadão”. A previsão é um investimento de 6,8% do total dos recursos na educação. Comparando-se com os investimentos previstos no último PPA (2004-2007), verifica-se uma redução relativa dos gastos, já que nesse PPA foram previstos 8,5% dos recursos (PLANO...,2007). Dados que fortalecem a hipótese de que haverá poucos avanços na educação no que depender do governo. A Tabela 8 apresenta os principais programas a serem desenvolvidos na educação para os próximos quatro anos.

A melhoria na aprendizagem nos ensinos fundamental, médio e superior é uma das principais preocupações do governo. Diante disso, medidas contribuam para a evolução desses níveis de ensino serão prioridades para os próximos quatro anos. No PPA 2008-2011 serão destinados 22,57% dos recursos da educação para a educação básica e 20,87% para o ensino superior.

Outra questão que merece importância no intuito de aperfeiçoar o desempenho na aprendizagem é a infraestrutura. Deve-se ampliar o espaço físico, disponibilizar materiais de qualidade e ofertar mais bibliotecas e laboratórios para estudos. Diante dessas necessidades, o estado prevê um investimento de 10,79% dos recursos da educação no ensino básico e mais 7,81% no ensino superior.

Com previsão de gastar 7,62% dos recursos da educação com a capacitação dos profissionais da educação, o governo deve ter o compromisso com a formulação de políticas públicas de afirmação do trabalho dos docentes e dos demais servidores, priorizando melhores salários e condições de trabalho.

Um fato relevante foram os bons resultados verificados nas notas dos estudantes da rede pública estadual de ensino no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), divulgados em maio de 2008, quando a Bahia ficou na primeira colocação entre os estados do Nordeste, superando a 6ª colocação obtida em 2007 (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, 2008). Estas avaliações podem servir de indícios de melhora nos conceitos de permanência e aprendizagem, conforme foram desenvolvidos durante o estudo, considerados como pontos críticos da educação na Bahia.

## 7 Considerações finais

Este estudo apresenta uma importante contribuição relacionando o orçamento público do governo do estado da Bahia com a educação, mostrando a participação dos gastos e os impactos no desenvolvimento educacional. Fundamentado em dados estatísticos, em sua maioria fornecidos por órgãos do governo do Estado, foi elaborada uma abordagem crítica às possíveis informações enviesadas disponibilizadas.

Diante do exposto pode-se observar que a educação vem perdendo participação na distribuição de recursos, tanto no governo federal como no estadual. A questão se faz sentida em toda a análise do estudo: é significativa a redução da participação da educação no orçamento em ambos os governos. A educação no orçamento do estado da Bahia teve uma redução de mais de 4% do total dos gastos previstos pelo estado nos últimos sete anos. Em contrapartida, outros segmentos ganharam força, como por exemplo, os programas de assistência social, que alimentam os mais carentes, mas não têm efeito significativo no desenvolvimento de médio e longo prazo.

Os índices de desenvolvimento da educação no estado da Bahia tiveram pequenas melhoras, como a taxa de analfabetismo e o acesso às escolas. Nos últimos anos a implantação de programas, como o Topa (Todos pela Alfabetização) e o AJA Bahia, tem refletido nesses resultados. Na alfabetização, por exemplo, todas as faixas etárias tiveram melhoria expressiva.

Entretanto, o mesmo não vem acontecendo com a permanência dos alunos na escola e o ensino-aprendizagem. Os índices de repetência, abandono e reprovação são altos no estado e poucos conseguem concluir os estudos nas idades previstas. Quando se avalia a educação do estado em relação aos outros estados da Federação, a Bahia aparece entre os piores, como foi o caso do IDEB, no qual a Bahia, nos anos de 2005 e 2007, apresentou índices bem abaixo da média do Brasil.

Esses baixos índices da educação pública do estado da Bahia são conseqüências de fatores estruturais, como deficiências na infraestrutura das escolas e na capacitação dos docentes. Em vários aspectos físicos, as escolas deixam a desejar, desmotivando os alunos e aumentando o abandono, sem contar as questões sociais, que levam as crianças a deixar os estudos para trabalhar e ajudar nas despesas da família. A capacitação dos professores é fundamental no processo ensino-aprendizagem. Apesar de ter melhorado a formação dos professores em sala de aula, muitos ainda precisam de uma melhor qualificação.

De forma sintética, os impactos causados pelos gastos orçamentários do governo têm efeitos positivos quanto à redução da taxa de analfabetismo e ao acesso ao ensino, ou seja, o aumento das matrículas. Mas os resultados são apáticos quando se trata da permanência e do ensino-aprendizagem.

Diante desses problemas é fundamental que haja uma prioridade por parte do estado para reverter essa situação. Os esforços vêm acontecendo, mas os resultados ainda são ínfimos. A educação deve ser enfrentada como estratégia do governo, a fim de ser um meio de inclusão social e conseqüentemente o desenvolvimento econômico e social. Precisa haver prioridade na alocação dos recursos e na elaboração dos programas, pois só com a educação se pode diminuir as desigualdades, dando oportunidades iguais a todos.

Com o objetivo de minimizar essas questões, que baixam o nível da educação na Bahia, recomenda-se que o governo priorize o combate desses malefícios, investindo mais na infraestrutura e qualificação dos profissionais da educação, aumentando a participação da educação no orçamento. E que esses recursos sejam executados de forma eficiente, evitando o desperdício. É interessante, também, que os estabelecimentos de ensino apresentem seus relatórios, o censo escolar, por exemplo, de forma correta, sem nenhum tipo de entrave, que resulta no mau uso dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Constituição (1967). Constituição do Estado da Bahia. Disponível em: < <http://www.direito.fib.br/download/index.htm>>. Acesso em: abr. 2008.

BAHIA. Constituição (1989). Constituição do Estado da Bahia. Disponível em: < <http://www.direito.fib.br/download/index.htm>>. Acesso em: abr. 2008.

BAHIA. Secretaria de Educação. *Perfil da educação na Bahia*: 2006. Salvador: SEC, 2006a, 2006. Disponível em: <[http://www.sec.ba.gov.br/diversos/perfil2006\\_web.pdf](http://www.sec.ba.gov.br/diversos/perfil2006_web.pdf)>. Acesso em: maio 2008.

\_\_\_\_\_. *Princípios e eixos da educação*. Salvador: SEC, 2007. Disponível em: < [http://www.sec.ba.gov.br/publicacoes/principios\\_eixos\\_diretrizes.pdf](http://www.sec.ba.gov.br/publicacoes/principios_eixos_diretrizes.pdf)>. Acesso em: maio 2008.

\_\_\_\_\_. Salvador: SEC, 2008a. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>. Acesso em: maio 2008.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. Salvador: SEFAZ, 2008b. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br>>. Acesso em: abr. 2008.

\_\_\_\_\_. *Transparência Bahia*. Salvador: SEFAZ, 2008c. Disponível em: <[http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/transparencia\\_bahia/index.htm](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/transparencia_bahia/index.htm)>. Acesso em: out. 2008.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Bahia: 3 anos em revista (2003, 2004, 2005)*. Salvador: SEPLAN, 2006b.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. Salvador: SEPLAN, 2008d. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: abr. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: fev. 2008.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/4320](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/4320)>. Acesso em: fev. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Brasília, 2008: Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=799&Itemid=839>>. Acesso em: mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções que trata o inciso I do 1º do art. 2º e 2º do art. 8º, ambos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 15 abr. 1999. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: mar. 2008.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO. Secretaria de Educação: Salvador. Disponível em: <[http://www.egba.ba.gov.br/diario/\\_DODia/DO\\_frm0.html](http://www.egba.ba.gov.br/diario/_DODia/DO_frm0.html)>. Acesso em: jun. 2008.

EDUCAÇÃO EM NÚMEROS: Bahia 2005. Salvador: SEC, 2005. Disponível em <[http://www.sec.ba.gov.br/diversos/perfil2006\\_web.pdf](http://www.sec.ba.gov.br/diversos/perfil2006_web.pdf)>. Acesso em: maio 2008.

FREITAS, Mário Sebastião Nogueira de. Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica. *Bahia Análise & Dados: finanças públicas – desafios e perspectivas*. Salvador, v. 12, n. 4, p. 9-24, mar. 2003.

HISTÓRIA da Bahia: educação. Disponível em: <<http://www.visiteabahia.com.br/visite/historiadabahia/detalhes.php?id=7>>. Acesso em: maio 2008.

IBGE. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2008.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: abr. 2008.

NOTA Técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <[http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Nota\\_Tecnica\\_IDEB.pdf](http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Nota_Tecnica_IDEB.pdf)>. Acesso em: maio 2008.

PLANO Plurianual do Governo da Bahia de 2004-2007 - PPA. Salvador: SEPLAN, 2003 Disponível em: <[http://www.seplan.ba.gov.br/i\\_plano\\_plurianual\\_2004\\_2007.htm](http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2004_2007.htm)>. Acesso em: abr. 2008.

PLANO Plurianual do Governo da Bahia de 2008-2011 - PPA. Salvador: SEPLAN, 2007. Disponível em: <[http://www.seplan.ba.gov.br/i\\_plano\\_plurianual\\_2008\\_2011.htm](http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2008_2011.htm)>. Acesso em: maio 2008.

SAMPAIO, Marcos G. Vaz. Considerações sobre a concentração econômica na Bahia. *Bahia Análise & Dados: economia brasileira e baiana: uma análise do pós-Real*, Salvador, v. 16, n. 4, p. 656-663, mar. 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Salvador: SEI, 2008. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: abr. 2008.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

VERHINE, Robert Evan et al. Bahia: por uma escola pública. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia: temas estratégicos subsídios para a formulação de políticas públicas*. Salvador: SEPLAN, 2006, p. 347-405.

# Panorama das contas públicas do município de Salvador: 2001-2006

---

Ana Maria Ferreira Menezes<sup>A</sup>  
Manoel Justiniano Melo da Fonseca<sup>B</sup>

## Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as contas públicas municipais, particularmente as do município de Salvador, no período de 2001 a 2006. Para atingir a este objetivo percorreram-se os seguintes caminhos: num primeiro momento discorreu-se sobre as questões relacionadas com programa, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA); posteriormente, discutiu-se acerca das receitas tributárias, numa perspectiva comparada entre a reforma tributária ocorrida na Constituição de 1988 e a situação anterior; em seguida analisou-se o rebatimento dessa reforma sobre as contas públicas do município de Salvador, no qual se corrobora empiricamente a elevação das receitas de transferências; aqui, também, fez-se um estudo sobre as despesas; por fim conclui-se com algumas reflexões sobre o processo orçamentário do município de Salvador.

**Palavras-chave:** Contas públicas. Planejamento orçamentário. Receitas tributárias.

## Abstract

*This paper is intended to review the Government accounts especially those of the city of Salvador, from 2001 to 2006. To achieve this goal the following paths were taken: at first one discussed on the issues related to the Plano Plurianual program (PPA), the Budgetary Directives Law (LDO) and the Annual Budget (LOA); subsequently, one discussed on the tax revenues under a perspective compared between the tax reform occurred in the 1988 Constitution and the previous situation; then, the refutation of such reform on the public accounts of the city of Salvador was reviewed, in which one empirically confirms the increase of the income transfers; in this case, also, a study was prepared on the expenses and finally it was concluded with some reflections on the budgetary process of the city of Salvador.*

**Keywords:** Public accounts. Budgeting. Tax revenues.

## 1 Introdução

O município tem sido geralmente reconhecido como a instituição que pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do poder público ao interior de um país. A visão de que o município tem o papel de agente de promoção do desenvolvimento econômico está associada à crise do padrão de acumulação fordista/taylorista e às formas de flexibilização geradas em seu interior.

Estas formas de flexibilização, de acordo com Oliveira (1991, p. 69), estão centradas num sistema técnico que pode ser visualizado através da convergência de três processos:

Suplantação do taylorismo, método de organização industrial do trabalho, que se caracteriza pela distribuição do trabalhador ao longo de uma linha que se move em cadência rígida, por uma rede de minilinhas, entre as quais o produto circula em cadências flexíveis e trajetórias complexas, sob atenção de núcleos de trabalhadores; substituição da produção de massa de produtos estandardizados pela flexibilidade da produção em lotes

---

<sup>A</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestre e graduada em Economia pela UFBA; professora titular da Universidade do Estado da Bahia (Uneb); coordenadora do Programa de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Uneb. ammenezes@uneb.br

<sup>B</sup> Doutorando em Sociologia Econômica e das Organizações e mestre em Economia Internacional pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL); professor substituto da Universidade do Estado da Bahia (Uneb); analista de Processos Organizacionais da Companhia de Governança Eletrônica do Salvador (COGEL). manoelfonseca@salvador.ba.gov.br

diferenciados, de grandes séries de mercadorias qualitativamente cuidadas; e, evolução do potencial técnico da indústria moderna, em função do entrecruzamento de avanços nas comunicações, na informática, na eletrônica, bem como nas calculadoras e máquinas industriais.

Seguindo esta linha de raciocínio, Coelho (1994, p. 30) afirma que,

[...] o processo de reestruturação econômica rompe com as integrações regionais, compartilhadas horizontalmente, e cria possibilidades de novas integrações do Município. Ciência, tecnologia e informação se constituem em base de formas de utilização do território. Desenvolve-se uma exacerbação do processo de competição espacial a partir das especializações produtivas de cada local. O que se pensava ser uma negação do local e do município passa a ser a sua reafirmação, transformando-o em agente capaz de oferecer opções de integração local/global a partir da construção de redes, da articulação local de fornecedores, de pontos nodais de fluxo de informação.

Pensar o município como instituição que pode desempenhar a função de agente promotor do desenvolvimento local é condizente com as transformações pelas quais passam o mundo contemporâneo.

Dentro deste contexto, o que importa salientar é a crescente compreensão, por parte de muitos países, do papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional. Sendo que um dos maiores desafios para efetivação da descentralização consiste na atribuição, a estes governos, de recursos financeiros que lhes permitam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento, capacitando-os financeiramente para a prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

Na medida em que este sentimento é o que está em pauta, cabe agora ao poder e às sociedades locais tomarem consciência da tendência de os governos municipais se converterem em agentes de desenvolvimento econômico. Ao assumirem esta consciência, os governos locais necessitarão de se instrumentalizarem no sentido de obterem efeitos eficazes das suas gestões.

Uma das formas de instrumentalizar os municípios é através da utilização do orçamento, da programação e do planejamento, pois estes elementos constituem os processos por meio dos quais os objetivos da política pública e os recursos e suas inter-relações são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação coerente e compreensivo para o governo como um todo.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar as contas públicas municipais, particularmente as do município de Salvador, no período de 2001 a 2006. Para atingir este objetivo percorreram-se os seguintes caminhos: num primeiro momento discorreu-se sobre as questões relacionadas com programa, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA); posteriormente, discutiu-se acerca das receitas tributárias, numa perspectiva comparada entre a reforma tributária ocorrida na Constituição de 1988 e a situação anterior, identificando-se que os municípios dotaram-se de amplos recursos tributários decorrentes da elevação das transferências intergovernamentais e não da ampliação de sua capacidade de arrecadar; em seguida analisou-se o rebatimento dessa reforma sobre as contas públicas do município de Salvador, no qual se corrobora empiricamente a elevação das receitas de transferências, o que cria uma dependência da "vontade política" da União e do Estado; aqui, também, fez-se um estudo sobre as despesas; por fim conclui-se com algumas reflexões sobre o processo orçamentário do município de Salvador.

## **2. Programa, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual**

Os problemas de programação envolvem naturalmente a análise de alternativas e a escolha da forma mais eficiente, tanto no que se refere à arrecadação dos recursos necessários quanto à política de despesas. Uma crescente

preocupação com a programação dos gastos públicos tem sido observada e está associada à progressiva complexidade das funções governamentais na economia.

Esta programação pode ser realizada através do chamado orçamento-programa, instrumento que possibilita colocar em destaque as metas, os objetivos e as intenções dos governos locais, consolidando, assim, um grupo de programas que os municípios se propõem a realizar durante um período. De acordo com Garcia (2000, p. 19), “o Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento”.

### **Na prática, no entanto, a conexão entre plano e orçamento não tem passado de mera figura de retórica**

Na prática, no entanto, a conexão entre plano e orçamento não tem passado de mera figura de retórica, apesar de a Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) terem tentado recuperar a figura do planejamento na administração pública através da instituição do PPA, da LDO e da LOA. Nos últimos anos tem ocorrido uma vontade política de rever conceitos e práticas no âmbito do planejamento e do orçamento, salientando a necessidade de se instaurar o novo planejamento que deve constituir processo aberto e participativo, através do qual os governos, e principalmente os governos locais, buscam assegurar coerência de suas ações com objetivos de médio e longo prazos.

Corretamente, aponta para a articulação entre planejamento e orçamento consentâneos com a filosofia da Constituição Federal: os orçamentos devem refletir as prioridades do planejamento, de forma a assegurar a compatibilidade entre o planejado e o orçado. As práticas orçamentárias modernas têm introduzido inovações nas formas de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público municipal. Essas inovações respondem aos desafios impostos por novas dinâmicas e ambientes mais complexos em que as municipalidades estão inseridas. Estas práticas visam, acima de tudo, responder as realidades políticas, desenvolver programas funcionais e avaliar a efetividade e a eficiência da prestação de serviços públicos. A LRF reforçou a necessidade do uso desses instrumentos, exigindo uma maior disciplina fiscal por parte dos gestores públicos.

O PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. O PPA é o instrumento de planejamento estratégico das ações do governo para um período de quatro anos. Comprometido com o desenvolvimento sustentável e com a evolução das estruturas de gerenciamento dos órgãos da administração, visa expressar com clareza os resultados pretendidos pelo governante que o elabora.

O PPA compreende a totalidade das ações e dos recursos das entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A LDO contempla as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA, dispondo sobre as possíveis alterações na legislação tributária (BRASIL, 2001, art. 165, § 2º). Com a publicação da LRF, a LDO ganhou novas funções. De acordo com o art. 4º. da LRF, compete à LDO dispor sobre:

O equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho a fim de garantir o atingimento das metas de resultado primário e nominal e a recondução da dívida; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (SILVA, 2001, p. 35-40).

A LDO contém, ainda, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais fixa as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, sendo, na prática, metas trienais; a

avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; a evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatizações, se houver; e estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O Anexo de Riscos Fiscais conterà a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Pode-se definir passivo contingente como sendo um passivo incerto ou eventual, ou seja, como a situação de risco que envolve um grau de incerteza quanto à sua efetiva ocorrência. Entretanto, para que conste no anexo, o mesmo deverá ser capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O Anexo de Riscos Fiscais tem sua origem no princípio da prudência. Por intermédio dele se fará a previsão dos passivos incertos, disciplinando, previamente, as medidas que deverão ser tomadas quando da sua efetivação. Este relatório poderá servir como base para a fixação do percentual a ser destinado à Reserva de Contingência.

A LOA contempla a previsão de receitas e fixação de despesas anuais da administração pública municipal, ou seja, é o próprio orçamento anual. O orçamento pode ser entendido como um ato preventivo e autotizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício.

A LRF coloca que são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da Federação. Para além da efetiva captação de seus recursos e das transferências constitucionais e legais, os entes da Federação poderão ampliar suas receitas via transferências voluntárias, que se constituem em repasses financeiros através de convênios e acordos firmados para efeitos de realização de obras e/ou serviços.

Estas transferências voluntárias têm se constituído em instrumento de “troca política”, com o qual os gestores públicos contam para efeitos de ampliarem suas receitas. A prática política brasileira tem apontado para a situação de que havendo afinidades políticas entre os gestores de dois ou mais entes da Federação, o repasse dessas transferências se torna mais célere e mais representativo.

Até aqui se discorreu acerca de programa, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Salienta-se, contudo, que estes instrumentos de planejamento são de suma importância para a orientação não somente da elaboração do orçamento público, como também da maneira como este orçamento será executado. Para efeitos da execução orçamentária é necessário que se entenda acerca das receitas tributárias. Sendo assim, analisaremos, no próximo tópico, a questão das receitas tributárias, numa perspectiva comparada entre a Reforma Tributária de 1988 e a situação anterior.

### **3 Receitas tributárias: comparativo entre a reforma tributária de 1988 e a situação anterior**

O sistema tributário gerado pelo processo de elaboração da Constituição de 1988 foi, em muitos pontos, enriquecido pelo enfoque político da questão tributária. Em outros pontos, soluções tecnicamente superiores foram abandonadas em favor de outras que permitiam o acordo entre as diversas forças que atuavam sobre a Assembleia Constituinte.

Os componentes desse sistema tributário são os mesmos do anterior: impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios. Contudo, as definições destes componentes, com exceção da de taxas, foram alteradas e o elenco de impostos sofreu modificações importantes. A base do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) foi ampliada, passando a contemplar também combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais e serviços de

transportes e comunicações, passando a ser denominado de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essa ampliação decorreu da eliminação de cinco impostos federais.

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) foi substituído pelo Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) e pelo Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), o primeiro atribuído aos estados e o segundo, aos municípios.

O IPTU “poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel” – redação dada pela Emenda Constitucional 29/2000 (BRASIL, 2001, art. 156, § 1º).

Vejam no Quadro 1, a seguir, a síntese das principais alterações no sistema tributário advindas da Constituição de 1988 em comparação com a situação anterior.

Antes de 1988	Depois de 1988
A) Federais	A) Federais
a) Imp. sobre com. exterior: exportação e importação	a) Imp. sobre com. exterior: exportação e importação
b) IPI	b) IPI
c) Impostos únicos	---
d) Imposto de renda	d) Imposto de renda
e) IOF	e) IOF
---	f) Impostos extraordinários
g) Impostos extraordinários	g) ITR
h) Outros (transportes, comunicações etc.)	h) IGF
i) ITR	
B) Estaduais	B) Estaduais
a) ICM	a) ICM
b) Imp. sobre transmissão: <i>causa mortis</i> e <i>inter vivos</i>	b) Imposto sobre transmissão: <i>causa mortis</i>
c) Propriedade de veículos automotores (IPVA)	c) IPVA
d)	d) Adicional ao imposto de renda
C) Municipais	C) Municipais
a) IPTU	a) IPTU
b) ISS	b) ISS
---	c) Transmissão <i>inter vivos</i>
---	d) IVVC até 1995

**Quadro 1**  
**Sistema tributário brasileiro antes e depois de 1988**

Fonte: Constituição de 1988 e da Constituição de 1967 (BRASIL, 2001; BRASIL, 1978).  
Elaboração própria.

A esfera de governo federal detinha, antes de 1988, a competência sobre os seguintes impostos: Impostos sobre Comércio Exterior (exportação e importação); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Impostos Únicos (combustível e lubrificantes, energia elétrica, minerais e serviços de transportes e comunicações); Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Operação Financeira (IOF); Impostos Extraordinários; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); e outros (transportes, comunicações etc.). As principais alterações decorridas da Constituição de 1988 foram a

extinção dos impostos únicos, que foram incorporados à base do ICMS, como já apontado anteriormente; extinção da categoria outros (transportes, comunicações etc.); e criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Na esfera estadual as principais alterações decorreram da ampliação da base de cálculo do ICMS, Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos e adicional do imposto de renda. A ampliação da base de cálculo do ICMS proporcionou aos estados se fortalecerem financeiramente, a ponto deste imposto ser, atualmente, cobiçado pela União.

Salienta-se a questão das receitas municipais que permaneceram, em termos de impostos, praticamente as mesmas em relação à situação anterior a 1988. Observa-se que, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS) já existiam antes da Constituição de 1988. O Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) nasceu com data de extinção (1995). Ampliou-se somente através do Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos de Bens Imóveis*.

Esses impostos não proporcionam uma arrecadação expressiva, ficando os municípios à mercê das transferências constitucionais, o que será demonstrado mais adiante, com o exemplo da cidade de Salvador.

Em relação à partilha das receitas tributárias, a Constituição de 1988 definiu, em relação aos municípios, o seguinte:

- Transferências da União para municípios:

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – 23,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI, a partir de 2007 (20% a partir da promulgação da Constituição; 20,5%, 21%, 21,5%, 22%, 22,5% em 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993, respectivamente).

Imposto de Renda (IR) retido na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios, suas autarquias e fundações pertencente à unidade obrigada a reter o tributo.

Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) – 50% do produto da arrecadação, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade caso o município opte por fiscalizar e cobrar o imposto, desde que isso não implique em redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (Redação dada pela Emenda Constitucional 42/2003).

- Transferências dos estados para municípios:

ICMS – 25% do produto da arrecadação.

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – 50% do produto da arrecadação.

IPI recebido da União proporcional às exportações de produtos industrializados – 25% dos recursos recebidos.

CIDE – Combustíveis – 25% dos recursos recebidos, na forma da lei (incluída com a Emenda Constitucional 42/2003).

Essa estrutura de partilha das receitas tributárias deixou a União com uma menor fatia do bolo tributário, o que a levou, nos anos 1990, a adotar uma série de medidas tributárias, numa tentativa de compensar as perdas decorrentes da Constituição, a exemplo de: 1989 – criou-se a contribuição incidente sobre o lucro líquido das empresas; 1990 – aumentou-se a alíquota da COFINS de 0,5% para 2%, e também a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras; 1993 – criou-se a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); 1993 – Instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), transformado, posteriormente, em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); instituiu a Lei Kandir, que possibilitou à União conceder subsídios às exportações pautados em isenções do ICMS.

A reação do governo federal à nova ordem tributária instituída a partir da Constituição de 1988 proporcionou uma queda na qualidade do sistema tributário sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu desequilíbrio fiscal e financeiro.

Tendo-se analisado as receitas tributárias, de forma comparada entre o sistema instituído pela Constituição de 1988 e a situação anterior, passa-se, agora, para a análise do rebatimento desta sistemática sobre as contas públicas do município de Salvador.

#### 4 Rebatimento da reforma tributária de 1988 sobre as receitas públicas do município de Salvador

Para que o Estado possa cumprir suas múltiplas funções, a exemplo das atividades política, administrativa, econômica e financeira, é necessário obter os meios indispensáveis à sua existência. Sendo a atividade financeira a que se preocupa em obter, gerir e aplicar recursos necessários para fazer funcionar as instituições. No que pese a questão do financiamento do Estado, tradicionalmente utilizou-se as modalidades de: tributação, empréstimos e emissão de moedas.

A receita tributária é a resultante da cobrança de tributos que podem ser definidos como sendo a receita que o Estado arrecada mediante o emprego de sua soberania, nos termos fixados em Lei, sem contraprestação diretamente equivalente, e cujo produto se destina ao custeio das atividades gerais ou específicas que lhe são próprias.

O processo de descentralização conduzido pelo governo federal, a partir do final dos anos 1980, aumenta a importância dos espaços subnacionais e o município transforma-se em ator relevante, assumindo a centralidade das ações de intervenções em distintos âmbitos da vida social. O governo local é chamado, cada vez mais, a se envolver em problemas como infraestrutura, saúde, educação, entre outros.

Esse novo ambiente socioeconômico-institucional exige dos prefeitos recondução dos destinos dos municípios brasileiros. Já não basta atuar passivamente cuidando apenas de zelar a cidade e prestar alguns serviços sociais. Mais que isso, os prefeitos devem envidar esforços para a promoção do desenvolvimento sustentável. Para tanto, a questão do financiamento é crucial, bem como a forma como se processa e execução orçamentária e, em sendo assim, é importante que se levante algumas considerações sobre as receitas realizadas e sobre a despesa executada municipais, a partir de uma análise das contas do município de Salvador.

A Tabela 1, a seguir, apresenta as séries nominais da receita total, da receita própria e das transferências constitucionais e legais da União e do Estado para o município de Salvador no período de 2001 a 2006.

(Continua)

<b>Tabela 1</b>				
<b>Receita realizada – Salvador – 2001-2006</b>				
R\$ 1,00				
Ano	Receita realizada			
	Total	Própria	Transferência	Operações de crédito
2001	926.232.758,27	405.921.344,63	520.311.413,64	-
2002	1.022.732.339,09	435.765.418,38	580.923.037,97	6.043.882,74

(Conclusão)

**Tabela 1**  
**Receita realizada – Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

2003	1.080.316.425,91	490.401.265,04	589.102.124,53	813.036,34
2004	1.220.413.718,90	509.603.398,39	698.578.024,11	12.232.296,40
2005	1.352.581.368,75	579.840.445,30	770.327.752,41	2.413.171,04
2006	1.727.221.559,79	675.072.495,84	1.052.149.063,95	-

Fonte: SEI, 2009.

Elaboração própria.

Nota: A partir de 1998, os valores das Transferências já estão descontados a parcela destinada ao Fundef.

A Tabela 2 apresenta as variações reais da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação, no período de 2001 a 2006, na qual podemos observar que no período entre 2001 e 2004 as taxas de crescimento foram pequenas ou negativas. Todavia, observa-se, também, o expressivo crescimento real das receitas no ano de 2006, em relação a 2005, quando a receita total, própria e de transferências cresceram respectivamente 25,53%, 14,45% e 34,27%, coincidindo com a forte retomada econômica experimentada pelo Brasil a partir de 2005. No entanto, quando se compara o período como um todo, observa-se que as receitas totais tiveram um crescimento de 13,45%, as receitas próprias cresceram 1,18% e as receitas de transferências cresceram 23,03%. Pode-se deduzir, então, que o esforço de arrecadação do município de Salvador foi pequeno para com os impostos de sua competência.

**Tabela 2**  
**Desempenho da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação**  
**Salvador – 2001-2006**

(%)

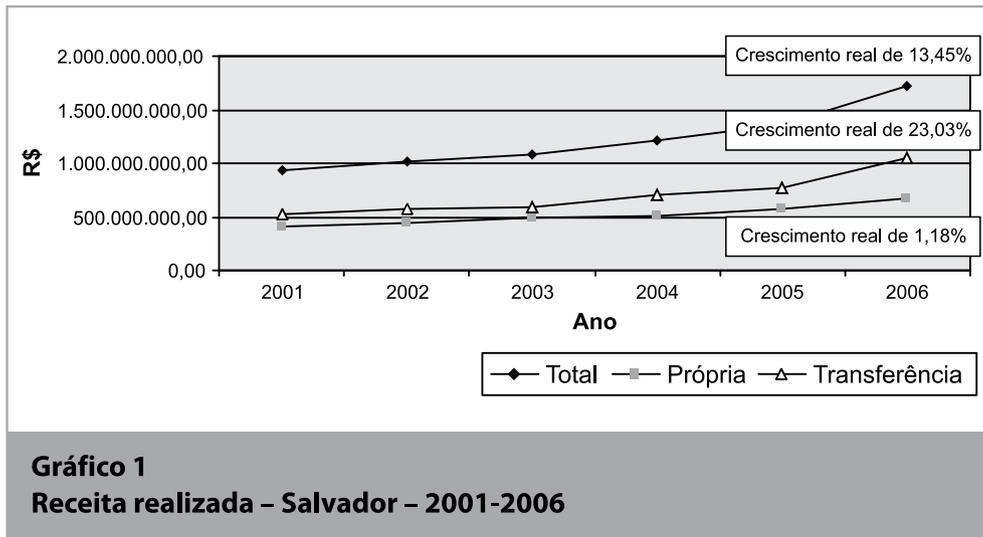
Ano	Desempenho da receita realizada			
	Total	Própria	Transferência	Operações de crédito
2002/2001	-2,72	-5,42	-1,63	-
2003/2002	-13,98	-8,35	-17,42	-89,05
2004/2003	3,26	-5,01	8,39	1.275,22
2005/2004	4,59	7,38	4,06	-81,38
2006/2005	25,53	14,45	34,27	-100,00
2006/2001	13,45	1,18	23,03	-

Fonte: SEI, 2009.

Elaboração própria.

Nota: Variação constante a preços de 2006.

A partir das informações das Tabelas 1 e 2, excluindo as operações de crédito, foi construído o Gráfico 1, no qual se pode visualizar que, apesar do expressivo crescimento nominal das receitas, o crescimento real da receita total, própria e das transferências, de 2001 a 2006, foi de respectivamente 13,45%, 1,18% e 23,03%, demonstrando claramente o desempenho das transferências para o aumento da receita total.



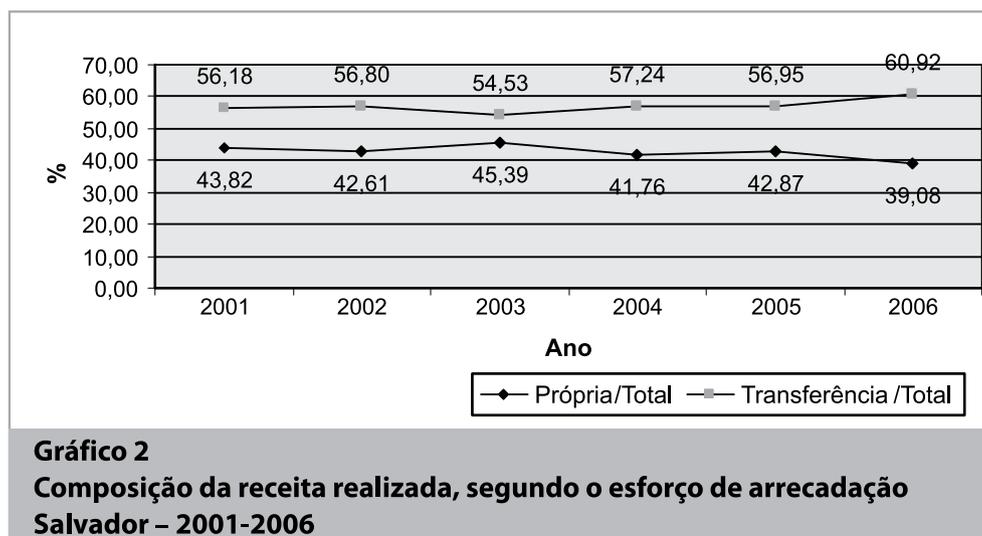
A Tabela 3 apresenta a composição da receita realizada no período de 2001 a 2006, na qual podemos constatar que ocorreu um recuo das receitas próprias em detrimento do aumento das transferências constitucionais e legais.

**Tabela 3**  
**Composição da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação**  
**Salvador – 2001-2006**

Ano	Receita realizada (%)			
	Total	Própria	Transferência	Operações de crédito
2001	100,00	43,82	56,18	-
2002	100,00	42,61	56,80	0,59
2003	100,00	45,39	54,53	0,08
2004	100,00	41,76	57,24	1,00
2005	100,00	42,87	56,95	0,18
2006	100,00	39,08	60,92	0,00

Fonte: SEI, 2009.  
Elaboração própria.

O Gráfico 2 possibilita a visualização da composição da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação, constatando-se a tendência da dependência financeira do município de Salvador em relação às transferências, que subiram em média um ponto percentual ao ano. Isto reafirma a estrutura tributária definida na Constituição de 1988, que ampliou os recursos municipais na rubrica de transferências.



Fonte: SEI, 2009.  
Elaboração própria.

Essa dependência das transferências faz com que os municípios, em geral, e o município de Salvador, em particular, fique ao “sabor” das políticas macroeconômicas da União. Isto ocorre quando este ente da Federação se utiliza dos tributos de sua competência para fazer frente a determinadas conjunturas econômicas, a exemplo da atual crise com a redução do IPI dos setores automobilísticos e eletrodomésticos objetivando a sustentação do mercado interno.

Ao mesmo tempo a falta de investimento contínuo em modernização fiscal, utilizando-se das novas tecnologias, por parte da Prefeitura Municipal de Salvador, a exemplo da necessária atualização do cadastro imobiliário e da planta genérica de valores do município, dificulta a melhoria da capacidade de arrecadação dos tributos imobiliários de modo sustentável, refletindo-se na redução das receitas próprias municipais.

De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2009), a participação de Salvador no total das receitas dos municípios do estado, no período estudado, era de 53,18% de todas as receitas próprias dos municípios baianos em 2001, sendo que passou a deter, em 2006, somente 41,43% deste mesmo total, deduzindo-se com isso um avanço no esforço de arrecadação dos demais municípios baianos em relação a Salvador.

**Tabela 4**  
**Receita arrecadada com IPTU e ISS – Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

Ano	Receita realizada			
	IPTU	% IPTU/Receita total	ISS	% ISS/Receita total
2001	88.929.819,58	9,60	193.362.249,18	20,88
2002	92.391.748,11	9,03	195.177.507,74	19,08
2003	103.106.429,86	9,54	209.687.627,41	19,41
2004	111.780.023,19	9,16	227.806.508,29	18,67
2005	115.000.164,30	8,50	261.219.930,24	19,31
2006	124.486.709,31	7,21	321.221.236,14	18,60

Fonte: SEI, 2009.  
Elaboração própria.

A Tabela 4 apresenta a evolução da receita realizada com o IPTU e o ISS no período estudado, e seus respectivos percentuais sobre a receita total. Constatam-se, nesta Tabela, as reduções das participações dos dois principais impostos do município sobre o total da sua receita, chegando ao ano de 2006 com o IPTU representando 7,21% da receita total em comparação aos 9,60% de participação atingida em 2001. Do mesmo modo, o ISS representou 18,60% da receita total em 2006 em comparação aos 20,88% de participação atingida em 2001.

**Tabela 5**  
**Cota parte do ICMS e FPM – Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

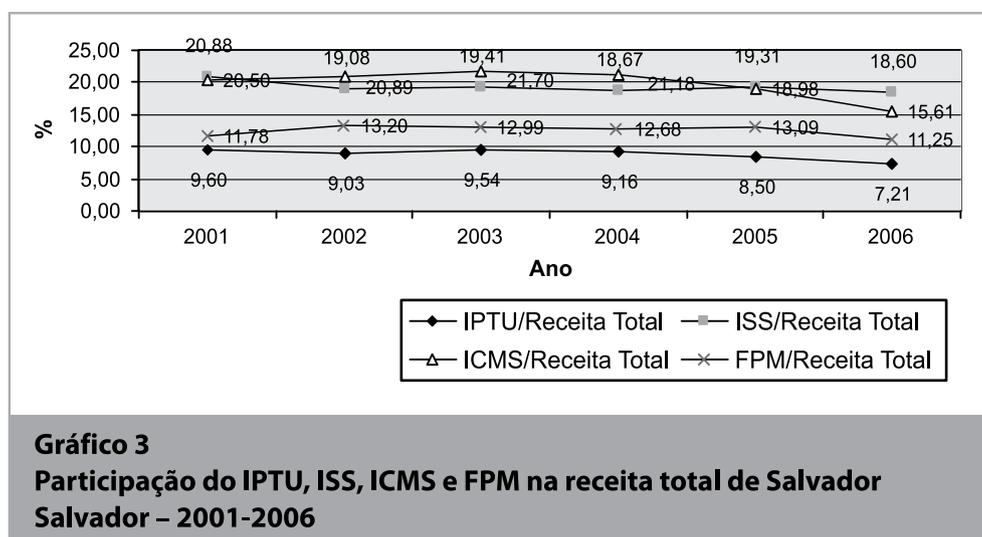
Ano	Receita realizada			
	ICMS	% ICMS/Receita total	FPM	% FPM/Receita total
2001	189.903.597,89	20,50	109.153.381,93	11,78
2002	213.630.414,23	20,89	135.030.914,25	13,20
2003	234.479.908,31	21,70	140.360.352,00	12,99
2004	258.459.128,19	21,18	154.734.186,28	12,68
2005	256.674.674,88	18,98	177.036.079,18	13,09
2006	269.612.563,14	15,61	194.309.946,11	11,25

Fonte: SEI, 2009

Elaboração própria.

Nota: A partir de 1998, os valores das Transferências já estão descontados a parcela destinada ao Fundef.

A Tabela 5 apresenta a evolução da receita realizada com a cota parte do ICMS e do FPM no período estudado, e seus respectivos percentuais sobre a receita total. Podem-se constatar as reduções das participações destas receitas do município de Salvador sobre sua receita total, atingindo, em 2006, a cota parte do ICMS o percentual de 15,61% e o FPM percentual de 11,25%.



**Gráfico 3**  
**Participação do IPTU, ISS, ICMS e FPM na receita total de Salvador**  
**Salvador – 2001-2006**

Fonte: SEI, 2009.

Elaboração própria.

A partir das Tabelas 4 e 5 construiu-se o Gráfico 3, que apresenta a evolução da participação do IPTU, ISS, ICMS e FPM na receita total de Salvador, no período sob estudo. Neste Gráfico, pode-se visualizar não somente o grau de importância destes impostos e transferências para o tesouro, como também uma tendência de queda destas receitas em relação a sua receita total. Salienta-se, também, que a participação do ISS e da cota parte do ICMS na receita total são as mais representativas. Assim, o município de Salvador deve envidar esforços no sentido de incrementar a arrecadação de ISS e de controlar e acompanhar as transferências de ICMS.

Na Tabela 6, a seguir, pode-se observar o desempenho da arrecadação do IPTU e do ISS no período estudado. No que pese o desempenho do IPTU, no comparativo de um ano em relação ao outro, com exceção do crescimento de 2006 em relação a 2005, observa-se um constante decréscimo no desempenho da arrecadação, tendo um decréscimo real, no período, de 14,84%. Com relação ao ISS, apesar do significativo crescimento de 2006 em relação a 2005 (20,88%), o crescimento real de 2001 a 2006 foi de apenas 1,07%.

**Tabela 6**  
**Desempenho da arrecadação de IPTU e ISS – Salvador – 2001-2006**

(%)

Anos	Desempenho do IPTU e do ISS		Anos	Desempenho do IPTU e do ISS	
	IPTU	ISS		IPTU	ISS
2002/2001	(8,47)	(11,07)	2005/2004	(2,91)	8,21
2003/2002	(9,12)	(12,51)	2006/2005	6,41	20,88
2004/2003	(0,90)	(0,70)	2006/2001	(14,84)	1,07

Fonte: SEI, 2009.

Elaboração própria.

Nota: Variação constante a preços de 2006.

Na Tabela 7 pode-se observar o desempenho da cota parte do ICMS e do FPM no período estudado. No que pese o desempenho do FPM, no comparativo anual, observa-se um crescimento real, no período, de 8,30%. Em relação à cota parte do ICMS houve um decréscimo real, no período, de 13,63%, inferindo-se daí as dificuldades enfrentadas pelo município resultante desta enorme perda nas transferências do ICMS.

**Tabela 7**  
**Desempenho da cota parte do ICMS e FPM – Salvador – 2001-2006**

(%)

Anos	Desempenho do ICMS e FPM		Anos	Desempenho do ICMS e FPM	
	FPM	ICMS		FPM	ICMS
2002/2001	8,99	(0,89)	2005/2004	7,97	(6,28)
2003/2002	(15,35)	(10,62)	2006/2005	7,90	3,26
2004/2003	0,77	0,75	2006/2001	8,30	(13,63)

Fonte: SEI, 2009.

Elaboração própria.

Nota: Variação constante a preços de 2006.

A Tabela 8 apresenta a evolução da despesa executada do município, no período 2001 a 2006, e seus respectivos percentuais sobre a despesa total. Podem-se constatar o expressivo aumento da participação das despesas correntes sobre as despesas totais (93,75% em 2006), bem como o decréscimo vertiginoso das despesas de capital no período estudado.

**Tabela 8**  
**Despesa executada – município de Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

Ano	Despesa executada				
	Total	Corrente	% Despesa corrente/ Despesa total	Capital	% Despesa de capital/ Despesa total
2001	900.623.226,06	728.661.268,90	80,91	171.961.957,16	19,09
2002	977.812.983,46	812.577.484,87	83,10	165.235.498,59	16,90
2003	798.999.864,93	715.376.147,73	89,53	83.623.717,20	10,47
2004	939.997.316,33	840.875.701,08	89,46	99.121.615,25	10,54
2005	1.011.553.345,11	935.045.631,25	92,44	76.507.713,86	7,56
2006	1.489.346.786,14	1.396.209.655,98	93,75	93.137.130,16	6,25

Fonte: SEI, 2009.  
Elaboração própria.

De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2009), pode-se calcular a evolução do percentual do investimento sobre o total da despesa de capital, no período sob análise, constatando-se a partir daí a forte redução do investimento em relação a esta despesa, que passou de 79,85% em 2001 para 18,03% em 2006.

A Tabela 9 apresenta a evolução dos itens da despesa corrente do município, no período 2001 a 2006, e seus respectivos percentuais sobre o total da despesa corrente. Constatou-se a significativa redução da participação das despesas com pessoal e encargos sociais sobre o total da despesa corrente, passando de 39,85% em 2001 para 23,11% em 2006. Esta situação não caracteriza exatamente uma diminuição com os gastos com pessoal, posto que o aumento expressivo das outras despesas correntes sobre o total destas mesmas despesas, que atingiu o percentual de 71,89% em 2006, reflete, dentre outros motivos, o aumento da terceirização dos serviços na Prefeitura Municipal de Salvador, particularmente com pessoal.

(Continua)

**Tabela 9**  
**Despesa corrente – município de Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

Ano	Despesa corrente						
	Total	Pessoal e encargos sociais	% Pessoal e encargos sociais/ Total despesa corrente	Juros e encargos da dívida	% Juros e encargos da dívida/ Total despesa corrente	Outras	% Outras/ Total despesa corrente
2001	728.661.268,90	290.391.411,30	39,85	48.401.137,34	6,64	389.868.720,26	53,50
2002	812.577.484,87	313.878.061,35	38,63	54.069.073,42	6,65	444.630.350,10	54,72

(Conclusão)

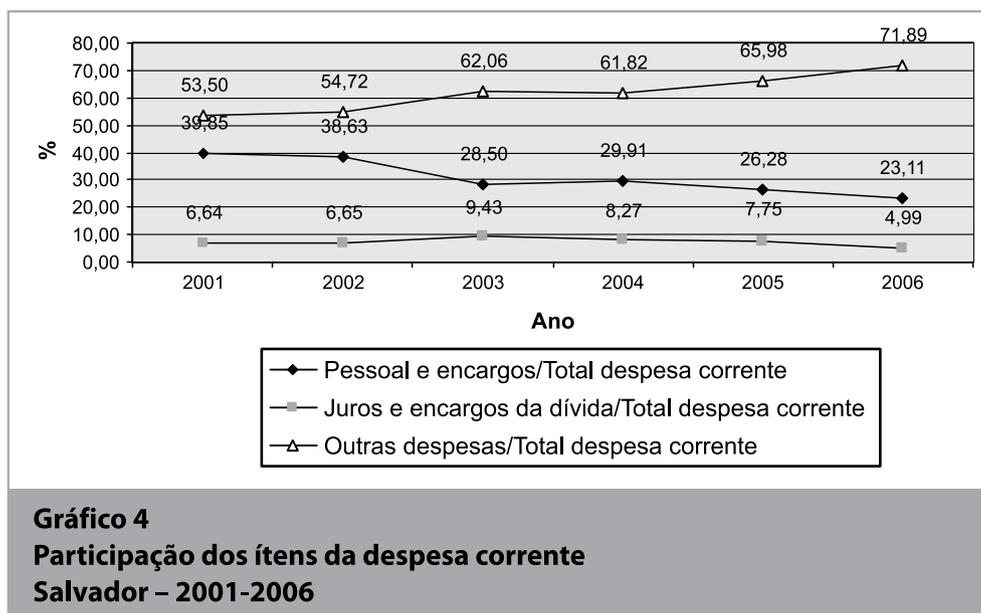
**Tabela 9**  
**Despesa corrente – município de Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

Ano	Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Item 6	Item 7
2003	715.376.147,73	203.892.095,71	28,50	67.486.113,61	9,43	443.997.938,41	62,06
2004	840.875.701,08	251.526.987,22	29,91	69.506.062,99	8,27	519.842.650,87	61,82
2005	935.045.631,25	245.727.764,95	26,28	72.420.789,09	7,75	616.897.077,21	65,98
2006	1.396.209.655,98	322.709.322,16	23,11	69.725.169,89	4,99	1.003.775.163,93	71,89

Fonte: SEI, 2009.  
 Elaboração própria.

O Gráfico 4 possibilita a visualização da evolução da participação dos itens de despesas pessoal e encargos, juros e encargos da dívida e outras despesas sobre o total da despesa corrente, observando-se, além do relatado acima, a pequena oscilação dos percentuais relativos aos pagamentos dos juros e encargos da dívida da Prefeitura de Salvador, no período estudado.



Fonte: SEI, 2009.  
 Elaboração própria.

(Continua)

**Tabela 10**  
**Despesa por função de governo – município de Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

Ano	Função		
	Administração e planejamento	Educação e cultura	Saúde e saneamento
2001	207.589.061,39	112.123.339,11	59.117.325,79
2002	142.106.778,77	133.271.949,71	107.037.190,91
2003	284.582.983,29	102.105.129,32	142.241.685,72
2004	296.063.794,23	160.755.872,24	212.530.075,39

(Conclusão)

**Tabela 10**  
**Despesa por função de governo – município de Salvador – 2001-2006**

R\$ 1,00

2005	298.437.959,40	213.784.995,91	229.307.353,14
2006	330.127.011,75	286.761.108,97	524.156.462,85
2006/2001	59%	156%	787%

Fonte: SEI, 2009.  
 Elaboração própria.

A Tabela 10 apresenta as três principais despesas por função de governo do município de Salvador (Administração e Planejamento, Educação e Cultura, e Saúde e Saneamento), no período estudado, com as respectivas variações nominais destas despesas (59%, 156% e 787%). Constatando-se inicialmente que a função de educação e cultura teve a segunda maior variação nominal no período (156%), resultado das transferências do Fundef para o município. Observa-se também que foi a função de saúde e saneamento que teve a maior variação nominal no período (787%), refletindo os volumosos recursos repassados pelo SUS para o município, de forma que, a partir do ano de 2006, a prefeitura passa a oferecer a prestação de serviços de saúde de média e alta complexidade a população de Salvador.

## 5 À guisa de conclusão: reflexões sobre o processo orçamentário do município de Salvador

Os constantes déficits fiscais governamentais têm levado os governantes à busca de controle dos gastos públicos para efeitos de obtenção de um equilíbrio orçamentário, posto que a continuidade desses déficits é bastante criticável, pois sua ocorrência implica a transferência de carga tributária, que deveria ser suportada pela população atual, para a população futura. Além disto, na medida em que parte das receitas atuais é utilizada numa tentativa de cobrir os déficits, tem-se como consequência a deterioração da qualidade dos serviços prestados.

Segundo o *ranking* das receitas per capita publicado no Boletim ABRASF de agosto de 2007, Salvador ficou na 23ª posição da Receita Corrente Líquida (RCL) per capita entre as capitais brasileiras. Assim, por ser um município pobre, se faz necessário que a administração de suas finanças seja feita a partir de um planejamento realístico, que defina as prioridades a serem perseguidas, ao mesmo tempo em que se busque adequar as despesas às receitas efetivamente arrecadadas.

A implementação de uma política de austeridade, de modo a possibilitar não somente o equilíbrio das contas públicas, mas também garantir o pleno funcionamento dos serviços essenciais prestados aos cidadãos, começa com um orçamento público realista.

A elaboração de um orçamento público realista implica necessariamente em um planejamento eficiente e eficaz que leve em consideração, de um lado, a uma previsão de receitas que se aproxime ao máximo do que efetivamente será arrecadado e/ou transferido e, de outro lado, a uma fixação de despesas necessárias às ações governamentais.

Considerando a atual estabilidade econômica alcançada pelo país, com o rompimento do processo inflacionário, não faz mais sentido optarmos por orçamentos superestimados. Assim, os partidos políticos, o povo, os Poderes Executivo e Legislativo, enfim, todos os atores envolvidos no processo de planejamento e orçamento deveriam primar por um orçamento público mais realista.

Como o orçamento é um ato preventivo e autorizativo das despesas que o governo deve efetuar em um exercício financeiro, a necessidade do mesmo se aproximar o máximo da realidade, assegurando que as prioridades e os programas do governo sejam compatíveis com a previsão da disponibilidade de recursos, é fundamental para a uma boa execução orçamentária, para a transparência da gestão, enfim, para se alcançar uma maior eficiência na ação governamental.

## REFERÊNCIAS

BOLETIM ABRASF. Relatório n. 58, ago. de 2007.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 24 de janeiro de 1967. São Paulo: Atlas, 1978. (Manuais de Legislação Atlas).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. 8. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COELHO, Franklin Dias. O município como agente de desenvolvimento econômico. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 210, p. 23-33, jan./mar. 1994.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão 726). Disponível em <http://www.ipea.gov.br>, acesso em: 26, fev., 2007.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. Papel do Estado nos "tigres asiáticos". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Brasil em mudança*. São Paulo: Nobel, 1991 p. 65-80.

SILVA, Edson Jacinto. *O município na Lei de Responsabilidade Fiscal*: a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 com tudo o que o município precisa saber. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Perfil Financeiro dos Municípios Baianos: 2001-2006*. Salvador: SEI, 2009. 1 CD ROM.

# Política pública, isenção fiscal e indústria de calçados: uma abordagem teórico-analítica sobre a experiência baiana pós-1990

Carlos Eduardo Ribeiro Santos<sup>A</sup>  
Alícia Ruiz Olalde<sup>B</sup>

## Resumo

É notável a discussão sobre a busca de iniciativas em prol do desenvolvimento regional. Uma das ferramentas mais utilizadas, nesse sentido, é a implementação de políticas públicas que estabeleçam e estimulem um processo de desenvolvimento regional pautado numa estrutura multidimensional compreendida pelo desenvolvimento econômico, social, cultural, ambiental e a gestão pública inovada e participativa. A partir dos anos 1990 surge, na Bahia, a primeira iniciativa pública com tais objetivos, contando com ações (como a isenção fiscal) que estimulassem a atração de investimentos para setores da produção – como a indústria de calçados – e, dessa forma, incentivassem o desenvolvimento regional. O trabalho proposto analisa o funcionamento da política de isenção fiscal praticada na Bahia e os seus desdobramentos em relação à promoção do desenvolvimento regional (multidimensional) do Sudoeste da Bahia. Metodologicamente, faz-se uso, inicialmente, da revisão bibliográfica como método de pesquisa, tendo em vista, ainda, o caráter analítico proposto à pesquisa.

**Palavras-chave:** Política pública. Desenvolvimento regional. Isenção fiscal.

## Abstract

*The discussion on the search of initiatives in favor of the regional development is remarkable. One of the most used tools to that effect, is the implementation of public politics establishing and stimulating a regional development process marked in a multidimensional structure comprised by the economic, social, cultural, environmental development, and the innovated and participative public administration. From the 1990's on, the first public initiative having such goals appears in Bahia, counting on actions (as the fiscal exemption) that would encourage investment attraction for production sectors – such as footwear industry – and, thus, it would stimulate the regional development. The proposed paper reviews how the fiscal exemption policies practiced in Bahia works and its deployment regarding the promotion of the regional (multidimensional) development in Southwest Bahia. Initially, the paper methodically uses the bibliographical review as a research method also in view of the analytical character proposed to the survey.*

**Keywords:** Public policy. Regional development. Fiscal exemption.

## 1 Introdução

É notável a discussão a respeito do processo de busca de iniciativas em prol do desenvolvimento. Uma das ferramentas que mais demonstram efetividade, nesse sentido, é a implementação de políticas públicas que venham estimular a composição de variáveis que, juntas, possam estabelecer um processo de desenvolvimento regional fundamentado numa estrutura multidimensional que compreenda, além do desenvolvimento econômico, o social, o cultural, o ambiental e, também, o caráter inovativo da gestão pública (BROSE, 2000).

<sup>A</sup> Mestrando em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). kadubertani@hotmail.com

<sup>B</sup> Doutora em Economia e mestre em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); professora colaboradora da Uneb. aliruiz@ufba.br

Nesse sentido, a implementação de uma política pública com vistas à promoção do desenvolvimento regional tem de apresentar, como resultado, ao menos inicial, o fator econômico e estabelecer, assim, conseqüentemente, uma base para as demais dimensões do desenvolvimento.

Este artigo, como parte inicial de uma pesquisa de mestrado na área de políticas públicas de desenvolvimento regional, tem o objetivo de estimar, a princípio, os fundamentos e parâmetros de uma política que se apresenta com o objetivo de promover o desenvolvimento regional. Tratar-se-á, então, da política pública de isenção fiscal estabelecida pelo estado da Bahia, a partir dos anos 1990, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e a sua utilidade como ferramenta para a criação de um polo calçadista na região Sudoeste da Bahia.

Estruturalmente, a primeira parte do trabalho apresenta uma discussão teórica sobre conceitos de políticas públicas, sua utilização e desdobramentos. Na segunda parte, tratar-se-á da criação do Polo Calçadista da Região Sudoeste da Bahia e, por fim, serão registradas as considerações preliminares em relação à pesquisa que se inicia e com a qual se pretende determinar, ou ao menos tentar, a realidade e funcionamento dos objetivos dessas políticas no contexto do desenvolvimento regional, observando se há uma consequência multidimensional ou apenas do ponto vista econômico.

## 2 Política pública: origem e conceitos básicos utilizados

O que vem a ser, de fato, uma política pública? Para Souza (2006) não existe uma definição única para tal. A autora, com base em teorias e conceitos de estudiosos da área, enfatiza definições como (SOUZA, 2006, p. 24):

Política pública é “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”, conforme definido por Margaret Mead em 1995. Outro conceito se refere a “um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos específicos” – segundo considerações elaboradas por Laurence Lynn em 1980. Pode tratar-se, ainda, da “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação”, a partir das considerações manifestadas, em 1986, por B. Guy Peters.

De uma maneira mais específica, Dye (1984 apud Souza, 2006, p. 24) garante que a política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Ou do ponto de vista apresentado por Harold Laswell, em 1958, que se empenha em defender não a importância de uma definição, mas a sua ação, determinando o que a política é capaz de fazer: “quem ganha com ela? Quem se beneficia? Que diferença ela fará para o contexto existente?”.

Fundamentando-se nessas abordagens, este artigo toma como conceito fundamental, e mais apropriado, no sentido da política pública de cunho social (e nesse intuito a busca do desenvolvimento regional), as definições de Lynn e Dye permeadas pelas considerações de Lasswell. Ou seja, tratar-se-á, aqui, a política pública como a ação do governo no ato de optar por realizar, ou não, determinadas ações de intervenção para solucionar problemas ou questões (de ordem socioeconômica), produzindo efeitos específicos sobre tais e, tentando, senão solucioná-los ou desatá-los, ao menos minimizá-los de uma maneira que todos ganhem com esta ação, indiferentemente do público ou contexto na qual será aplicada (classe social, etnia, gênero, idade ou setor produtivo).

Em um sentido mais amplo, a política pública trata da intervenção estatal em relação a um determinado fato (problema) que atrai a atenção do poder público e que precisa, da parte deste, de reconhecimento, de análise e elaboração de alternativas que venham proporcionar as melhorias necessárias. Para Souza (2003), apenas se imple-

### **A política pública trata da intervenção estatal em relação a um determinado fato**

mentará uma política pública após se reconhecer (pelo poder público) um quadro de necessidade em relação a uma determinada situação. Tal reconhecimento é que transformará um problema “comum” em um problema de fato pelo Estado (que precise de intervenção), evidenciando, assim, o surgimento da política e a devida atenção por parte do poder público.

A análise do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas surgem nos Estados Unidos e na Europa, com objetivos semelhantes, porém sob aspectos opostos. Do ponto de vista estadunidense, tal área se origina como disciplina acadêmica que buscava compreender e analisar as formas de ação do Estado – apenas uma maneira de analisar a produção dos governos sob o aspecto estritamente academicista –, o que representa mais um caráter avaliativo que analítico.

Na Europa, contrariamente, a instituição da categoria política pública não surge para acompanhar o andamento da administração governamental, mas para analisar a ação das instituições do Estado e apresentar alternativas ou soluções para o que se considerasse como falha. Um contexto mais científico-analítico que de avaliação. Assim, segundo Souza (2006, p. 22):

Na Europa a área de políticas públicas vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o Governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Assim sendo, de forma contraditória, mas no mesmo sentido, pode-se analisar que o processo de origem das políticas públicas surge como forma de entender porque os governos optam por não atuar em todas as áreas e porque buscam agir numa determinada situação em detrimento de outra – e não em todas as áreas simultaneamente (no mesmo período de tempo ou de gestão).

Nem sempre o problema surge imediatamente antes da busca de solucioná-lo. Em algumas situações ele já se apresenta em convívio com a sociedade há algum tempo, porém ainda não tinha sido “identificado” como problema por parte dos governos. Assim, no sentido da formulação e implementação de tais políticas, e de acordo com o reconhecimento dado pelo poder público à necessidade de solucioná-lo, pode-se seguir uma criação de cunho elitista, pluralista e/ou estruturalista/funcionalista.

No processo decisório de forma elitista, pode-se observar sua determinação segundo as intenções/interesses de quem está no poder. Eles identificam o “nó” e procuram desatá-lo de acordo com sua percepção “individual” de necessidade, ou talvez de um ponto de vista paternalista – como podem ser vistas as políticas de desenvolvimento regional baseadas em políticas industriais que definem as regiões “preferidas” de acordo com a disputa ou aliança política.

Acerca do processo estruturalista ou funcionalista de decisão, a intervenção será pautada no atendimento às demandas de determinadas classes sociais ou de interesse – pode-se utilizar como exemplo as políticas de incentivo ao turismo para o litoral norte baiano, seja doméstico ou internacional; a política agroindustrial (que só atende aos grandes produtores rurais, tendo em vista a utilização de grandes áreas rurais e modernos equipamentos, ferramentas indisponíveis para a agricultura familiar (que acaba preterida).

Por último, se evidencia o processo plural de decisão, que abarca a identificação dos “nós” pela sociedade (através de um processo de organização e pressão social por parte de grupos de interesse em relação ao Estado, exigindo a criação de políticas públicas que venham a solucionar seus problemas). De forma geral pode-se ter como exemplo, neste sentido, a pressão dos jovens em prol do primeiro emprego e a criação do Programa Nacional de Estímulo ao

Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE); a pressão dos agricultores familiares e a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); a pressão e o clamor social em relação à fome e à pobreza, e a criação do Programa Bolsa Família, entre outros.

Fato determinante para o processo de implementação de tais políticas, sejam de cunho social ou econômico, é o interesse do poder público em atuar junto ao problema eleito como prioridade de ação. Nesse sentido, logo de início, a própria escolha de “nó” a ser desatado já perpassa por uma opinião ou análise individual (por parte ideológica ou partidária dos governantes ou de sua equipe de governo) – como a escolha de determinado bairro a ser asfaltado; determinado local para a construção de uma praça; uma ação que gere emprego em determinado setor produtivo ou para um estrato específico da população etc. Dessa forma é válido lembrar, conforme afirma Souza (2006), que o desenho das políticas públicas e as regras que regem a sua política gestora de decisão, elaboração e implementação também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

A respeito do processo de implementação, para Lowi (1972 apud Souza, 2006), o tipo de política implementada depende do interesse do Estado e de como tal ação repercutirá na sociedade, podendo ser, principalmente, distributiva, regulatória, redistributiva e/ou constitutiva.

A política distributiva visa a “solução” imediata de determinados “nós” e é implementada em favor de uma parcela específica da sociedade em detrimento do todo. Sua utilização, por ser emergencial, independe, às vezes, dos recursos limitados e pode ser sentida através de impactos mais individuais que universais, no que tange à totalidade da sociedade em relação aos seus diversos segmentos sociais – como o Programa Bolsa Família. Apresentando-se, assim: Suas caracterizações por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. [...] Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários (FREY, 2000, p. 223).

As políticas redistributivas e constitutivas são, talvez, as mais eficientes em prol da resolução definitiva dos pontos de estrangulamento, tendo em vista que não agem de forma específica nem diretiva como as políticas distributivas e regulatórias, mas de forma ampla e transversal, atingindo e beneficiando toda a sociedade. São políticas mais difíceis de serem implementadas tendo em vista o seu caráter amplo – nem sempre beneficiarão todas as esferas envolvidas da mesma maneira –, como a política agrária, a previdenciária, a política tributária. Elas acabam por interferir na vida de todos os indivíduos de uma sociedade, mas uma classe tende a sempre se sentir prejudicada em relação a outra, quase sempre as classes sociais mais “abastadas”: grandes capitalistas ou proprietários de grandes áreas rurais. Sendo assim, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros diretos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (FREY, 2000, p. 224).

**A política distributiva visa a “solução” imediata de determinados “nós” e é implementada em favor de uma parcela específica da sociedade em detrimento do todo**

A política regulatória é mais visível à sociedade por apresentar-se com objetivos mais amplos e que abarcam diversos aspectos num único instrumental político – como a implantação de indústrias em determinados locais em detrimento de outros. Pressupõe, na maioria das vezes, a compreensão por parte do Estado, da necessidade de sua intervenção e ele próprio estabelece as diretrizes a serem seguidas, sem a necessidade, da indicação social do problema. É nesse aspecto que se percebe a atuação da implantação da política de isenção fiscal em prol do desenvolvimento regional. O próprio Estado percebeu a necessidade e procurou, por iniciativa própria, a correção do problema.

Nesse aspecto, a política regulatória geralmente é utilizada para alterar questões estruturais que se originaram através de políticas anteriores do próprio Estado, sendo possível fazer uma relação de causalidade no que tange à política de isenção fiscal. Esta política foi criada para promover o desenvolvimento regional a partir da promoção da desconcentração industrial da Região Metropolitana de Salvador. Porém, essa mesma desconcentração, que a política procura modificar, é fruto de uma outra política pública em prol do desenvolvimento, implantada nos anos 1960 sob a tutela do Estado Desenvolvimentista.

Tecnicamente, a implantação é apenas mais uma das etapas que configuram a criação de políticas públicas. Seu processo de existência está relacionado a um processo complexo de relação entre uma agenda de interesses e a formação do que se conhece por ciclo da política. Para que o ciclo da política se inicie, primeiramente é necessário que o problema se integre à agenda de interesses do poder público, por evidenciar que nem sempre o reconhecimento social de um fato incômodo sinaliza o mesmo entendimento por parte da esfera pública.

Após o reconhecimento e a decisão de ação, começa-se a buscar maiores conhecimentos sobre o fato em si, o que já configura a inclusão no ciclo da política. Este configura-se por um grupo de etapas que se caracterizam pelo reconhecimento do problema, elaboração de possíveis alternativas e, logo em seguida, a formulação, implementação e avaliação da política.

O processo de implementação corresponde à execução de atividades que permitam que ações sejam aplicadas com vistas à obtenção de objetivos definidos no processo de formulação e do diagnóstico prévio alcançado na fase de pré-formulação – onde se definem as metas, os recursos e o tempo necessários para se obter os resultados esperados. Entretanto, para Silva e Melo (2000), o processo de implementação é visto como um jogo de interesses onde só quem tem voz, vez e poder de decisão é o gestor governamental – o que acaba por implementar políticas orientadas de cima para baixo, de acordo com os interesses do gestor. O individualismo político, mesmo quando se trata de uma ação geral e que visa atingir uma amplitude social em relação às decisões implementadoras em política públicas, fica evidente pela análise de Klaus Frey que As reações e expectativas das pessoas afetadas por modelos políticos têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação [de políticas]. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político (FREY, 2000, p. 223).

No ciclo da política, dentre todas as fases que o integram, considera-se que em nível de importância tanto a formulação quanto a implementação são fundamentais. Entretanto, a etapa mais conturbada e controversa é a de avaliação, tendo em vista o seu objetivo de apreciar a efetividade das políticas implementadas. Nela deve-se observar a real influência da política junto ao seu objetivo, buscando determinar pontos fracos e fortes e a busca de suas melhorias, podendo-se, ainda, em alguns casos, cancelá-la por falta de efetividade. Tal controvérsia é fruto, principalmente, do conflito de interesses que pode ser percebido pelo fato do formulador implantar e avaliar sua própria ação sob o aspecto de ser ou não efetiva, conforme sinaliza Faria (2005). Para ele estas avaliações a expressam um simples “jogo de valor” em relação aos interesses governamentais, o que nem sempre expressa a real “utilidade” da política.

Ainda no contexto que abarca a temática, é importante evidenciar a diferença entre uma política de Estado e uma política pública na origem de seu sentido. Pode-se destacar que a política de Estado é uma política pública, mas uma política pública nem sempre é uma política de Estado. A política de Estado apresenta-se como um conjunto de ações que, prioritária e exclusivamente, tem de ser desenvolvida pelo Estado em relação ao bem-estar social, político e/ou econômico, tal como a política monetária, a política cambial, educacional e/ou a de segurança nacional. Já a política pública é uma ferramenta diretiva, através da qual se construirá um arcabouço de ferramentas e objetivos que possa solucionar um problema em questão (nó), ao qual ela foi especificamente estabelecida e implementada – muitas vezes como resultado de uma parcial eficiência da política estatal específica.

### 3 A isenção fiscal como instrumento de política pública na Bahia

Do ponto de vista produtivo, a Bahia figura como uma das maiores economias nacionais. Segundo o IBGE, o estado se apresenta como a sexta economia brasileira e responde por um terço da atividade econômica nordestina. Entretanto, pode-se observar que este perfil foi construído baseando-se numa concentração dos parques industriais em torno dos grandes centros urbanos, principalmente o da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

A partir dos anos 1970, começa a ser estabelecido um processo de descentralização industrial nacional que vem, de fato, tomar fôlego nos anos 1990 em razão do processo de globalização, estabilização econômica e a competitividade privada, aliada a sua busca por conquistar maiores parcelas de mercado. Nesse sentido, segundo a observação de Souza e Pacheco (2003), a partir dos anos 1990, as mudanças pós-estabilização econômica induziram ao uso de novos parâmetros de desempenho e competitividade por parte das indústrias e também pelos estados da Nação que tomaram para si uma maior participação ativa no que tange à busca e ao direcionamento dos projetos industriais. Assim, Brandão (2004, p. 12) destaca que:

Durante os anos 1990, a caracterização dos movimentos regionais da atividade econômica em geral tornou-se mais complexa. Tivemos mudanças no padrão de consumo nacional, queda geral da massa de rendimentos, acentuação do processo de concentração de renda e riqueza, o aumento do poder da grande empresa (nacional e estrangeira) no Brasil.

Tal momento é sinalizado pelo processo de reestruturação do Estado e a mudança ideológica quanto à ação de uma instituição que prima pela concepção de um Estado de Bem Estar-Social para uma instituição estatal que preserva a concepção de total ausência do Estado no contexto, principalmente econômico e gerencial das atividades produtivas nacionais. Nesse meio tempo, junto às novas concepções das atribuições do Estado, percebe-se a falta de dedicação à promoção do desenvolvimento regional, cabendo a cada estado federativo a construção de seus próprios meios de busca para essa agenda pública. A ação estatal esvaziava-se com o deslocamento das “estratégias territoriais” do âmbito público (do planejamento regional) para o âmbito privado (das estratégias empresariais), e com a transformação das instituições responsáveis pelo planejamento regional em meras agências de repasse de fundos (BRANDÃO, 2004, p. 12).

Assim sendo, após um período em que a concentração industrial manteve-se estacionada numa determinada região, por razões vinculadas ao próprio modelo de desenvolvimento aplicado até então, observa-se que nos anos 1990 começa a se estabelecer uma possível.

Reaglomeração de setores industriais tecnologicamente mais desenvolvidos e intensivos em capital e mão de obra especializada nas regiões Sul e Sudeste, paralelamente a um brando movimento de desconcentração industrial motivado principalmente pelo amplo oferecimento de incentivos fiscais, baixo custo da mão de obra e pela melhoria da infraestrutura, favorecendo a periferia nacional, sobretudo com investimentos em setores com menor conteúdo tecnológico (BRANDÃO, 2004, p. 12).

O estado da Bahia, então, passa a criar sua própria estratégia de desenvolvimento e adota, assim como outros estados, a atração industrial como ferramenta de ação. E, nesse sentido, acompanha um processo de competição pela vinda de investimentos extrarregionais e pauta-se na isenção fiscal como atrativo adicional às já conhecidas vantagens produtivas proporcionadas pela região Nordeste do Brasil (baixos salários, mão de obra abundante, baixa organização trabalhista etc.).

A adoção de políticas de desenvolvimento regional vinculadas ao estímulo à implantação de indústrias e/ou parques industriais nas mais diversas regiões de seu território, além da RMS, é fundamentada na criação, em 1991, do

Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia) que, segundo Pessoti, Sampaio e Spínola (2008, p. 10), “contribuiu para mitigar os impactos funestos do cenário recessivo brasileiro sobre a estrutura produtiva baiana”. A meta do programa era diversificar o setor industrial baiano por meio da interiorização da produção industrial criando, assim, um “ambiente mais dinâmico no estado, produzindo vetores de desenvolvimento nas mais diversas regiões” (PESSOTI; SAMPAIO; SPÍNOLA, 2008, p. 10). E objetivava, ainda, “fortalecer a economia baiana e proporcionar seu recrudescimento assentado em um vetor de crescimento endógeno menos dependente do ambiente externo” (PESSOTI; SAMPAIO; SPÍNOLA, 2008, p. 12).

Essa política de descentralização industrial é analisada por Diniz (2004) como uma das principais ferramentas de geração do desenvolvimento, pois a criação de aglomerados industriais gerará investimento de outras empresas que alimentará o processo de concentração e, assim, uma revitalização ou ampliação da capacidade regional. Dessa forma, o Estado passa a promover um processo de desenvolvimento das regiões mais atrasadas de seu território através de políticas públicas diretas (como a política de isenção fiscal), buscando potencializar o desenvolvimento.

A política de atração de investimentos industriais tem como objetivo principal alcançar um processo de desenvolvimento baseado, conforme Lastres e Cassiolato (2003, p. 11), “na reunião de empresas, especialmente em regiões pouco desenvolvidas e de baixo nível de emprego”. Contando, ainda, que os novos investimentos instalados em bloco ou na construção de um polo industrial evidenciam a possibilidade da atração de outros investimentos ligados ao principal. Observa-se, ainda, que no caráter regional/local:

A aglomeração de empresas e o aproveitamento das sinergias coletivas geradas por suas interações, e destas com o ambiente onde se localizam, vêm efetivamente fortalecendo suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 11).

A isenção fiscal, então, pode ser considerada, ainda, do ponto de vista teórico, uma política de desenvolvimento regional FORMULADA de maneira elitista e/ou estruturalista e IMPLEMENTADA de maneira regulatória e com OBJETIVOS transversais. Ou seja, possui um perfil elitista e estruturalista no sentido de que pretende criar um conjunto de instrumentos que possibilitem o desenvolvimento regional baseado na criação de uma estrutura industrial (exógena) onde a cultura local não perpassa, ainda, por uma prática da atividade industrial executada de forma ampla e especializada. E também é, elitista por se tratar de um mecanismo voltado a uma parcela específica da população – os grandes industriários – que está diretamente ligada às estruturas de poder e com mais fácil acesso ao plano gestor. A sua formulação é dada para garantir uma estrutura de benefícios que somente será acessada (diretamente) por essa classe, tendo os outros estratos sociais benefícios secundários.

A implementação de forma regulatória registra o caráter diretivo do governo em criar a estrutura necessária para o funcionamento da política, como a manutenção da isenção fiscal e a subvenção na construção da estrutura de atração dos investimentos industriais. E no compasso do desenvolvimento regional multidimensional, a formação do aglomerado produtivo tende a “equacionar o aproveitamento, mobilização e irradiação de potencialidades e sinergias locais, contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais e regionais” (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 26).

#### **4 A instalação das indústrias de calçados na Bahia**

Como já foi exposto, na década de 1990, o governo do estado da Bahia passa a utilizar-se do modelo federal de atração de investimentos e começa a empregar a isenção fiscal como política pública de atração industrial. Nesse sentido, Souza e Pacheco (2003) destacam que o estado da Bahia aposta na dinamização da economia estadual respal-

dada na expansão e fortalecimento das bases produtivas e na diversificação das atividades setoriais estimuladas por políticas que visam o crescimento econômico e o desenvolvimento sociorregional.

O uso de políticas de atração de investimentos industriais veio demonstrar a necessidade de ferramentas que pudessem descentralizar o sistema industrial nacional. A situação e a necessidade de mudanças no quadro de centralização são definidas por Brandão (2004, p. 11) da seguinte forma:

Apesar do crescimento medíocre e desarticulado dos anos recentes, a dinâmica regional brasileira se mantém sob o comando da economia paulista, com persistência de relações centro-periferia. Permaneceu uma divisão inter-regional do trabalho a partir de *um núcleo de acumulação de capital* no país, que concentra os segmentos mais importantes e estratégicos da estrutura produtiva nacional e, particularmente, os setores industriais mais modernos dos grupos de bens de consumo não duráveis, de bens intermediários e de bens de capital e de consumo duráveis; e *uma periferia*, com baixa autodeterminação de crescimento, continuando bastante subordinada às decisões cruciais cênicas (grifos nossos).

As políticas estaduais, inclusive a baiana, foram adaptadas da política nacional de descentralização industrial que planejava fomentar uma integração nacional e industrial fora do eixo Rio–São Paulo, onde estavam centralizadas (e se dirigiam) as maiores indústrias e os grupos que possuíam os maiores encadeamentos produtivos e de tecnologia. No caso específico da indústria do calçado, observa-se que:

Parte substancial dos investimentos nestes setores, que se desconcentraram geograficamente orientados pelas fontes de recursos naturais ou por políticas governamentais, ainda são maturações do II PND<sup>1</sup>, com pequenas alterações na década de 1990 em termos de montagem de novas plantas (*greenfields*). O grupo produtor de bens tradicionais, basicamente calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas puderam apresentar alguma trajetória centrífuga, em direção a áreas bastante específicas da periferia nacional (BRANDÃO, 2004, p. 10).

E ainda:

Esses segmentos produtivos lograram se desconcentrar, pois se caracterizam por serem pouco exigentes de ambiente mais complexo de externalidades e, assim, puderam ser atraídos para vários polos periféricos de maior porte, sobretudo em espaços metropolitanos, através de ampla concessão de subsídios e outros fatores, custos salariais menores, maior flexibilidade trabalhista e ambiental e, em alguns casos, pelo fácil acesso a recursos naturais abundantes e baratos (BRANDÃO, 2004, p. 10).

Nesse contexto, ganha destaque a isenção fiscal como política de atração de investimentos<sup>2</sup>, onde as vantagens fiscais dispõem às empresas a oportunidade de escolher ambientes que melhor expressem condições para a instalação de suas atividades. Sobre este aspecto, Souza e Pacheco (2003) afirmam, ainda, que as políticas estaduais de desenvolvimento industrial, cujas dimensões são dadas pela “guerra fiscal<sup>3</sup>”, pressupõem a capacidade de induzir novos investimentos, bem como de determinar a sua localização espacial.

<sup>1</sup> Segundo Silva (2003), o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) foi parte integrante e núcleo da estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro para o período 1974-1979. Contava com uma política industrial e teve como diretrizes básicas o desenvolvimento dos setores de bens de capital e de insumos básicos, além do fortalecimento da empresa privada nacional.

<sup>2</sup> Para Santos e outros (2002), a política de incentivos fiscais também possui um aspecto financeiro e estrutural, sendo composta pelos benefícios fiscais (estaduais e municipais), isenção do imposto de renda, concessão de empréstimos bancários com o Estado como avalista, além do apoio institucional através do fornecimento de área para implantação da fábrica, garantia de sistema de escoamento da produção (rodovias: construção e/ou manutenção) e infraestrutura física (prédios, água, luz, comunicação etc).

<sup>3</sup> O termo “guerra fiscal” é utilizado para designar o “leilão” de vantagens que os governos (estadual e municipal) oferecem às indústrias para que escolham sua localidade como novo *locus* produtivo. A empresa aguarda até o momento em que mais benefícios lhes são ofertados para definir a sua instalação. Quanto mais benefícios, maior será a atratividade local. Inclusive, segundo Souza e Pacheco (2003), a Bahia registrou, no auge do processo de atração de novos investimentos, altos níveis de renúncia fiscal, muitas vezes através de uma política mais vantajosa e agressiva que as oferecidas por outros estados.

Assim, pautados na quantidade e qualidade dos benefícios oferecidos, a indústria irá escolher o estado onde se instalar e, nesse sentido, proporcionar uma ferramenta ao processo de desenvolvimento daquela região escolhida. Entretanto, é importante salientar que a utilização dos benefícios implementados através das políticas do Estado, pelas indústrias, acompanha uma necessidade própria a ela, inerente ao sistema capitalista e ao aumento da competitividade que as levou a buscar, assim, uma mudança de ambientes, levando-as a buscar espaços onde a percepção de lucratividade fosse melhor sentida. Espaços estes encontrados no interesse dos estados quanto à promoção do desenvolvimento de suas regiões e no seu aparato estrutural, propiciando o alcance dos interesses das indústrias aos seus interesses – conforme asseguram Ferreira Júnior e Santos (2006).

A primeira iniciativa de política pública com esses objetivos foi o Probahia, que contava com um conjunto de políticas diretas para a atração de investimentos para setores específicos da produção. Sobre o Probahia pode-se afirmar que:

Declaradamente, as políticas formuladas pelo governo baiano na década de 1990 tiveram como objetivo a indução de um novo ciclo de acumulação visando superar as dificuldades manifestadas anteriormente e impulsionar a economia para um patamar de competitividade condizente com a nova realidade. As prioridades foram dirigidas para a interiorização da indústria e a diversificação produtiva – principalmente através da implantação de indústrias de bens de consumo, e ao adensamento das cadeias produtivas do estado, estimulando uma dinâmica econômica endógena, setorialmente encadeada, menos suscetível aos “espasmos” da demanda de outras regiões (BALANCO; NASCIMENTO, 2005, p. 6).

Em 2002 é lançada uma nova ferramenta de ação, o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), com intuito de unificar o Probahia e os demais programas setoriais existentes. É um novo mecanismo de desenvolvimento proposto pelo Estado, que amplia os objetivos de programas anteriores e propõe o estabelecimento de metas de longo prazo, além da diversificação da matriz industrial e agroindustrial.

A política de isenção fiscal aplicada na Bahia apresentava como principais benefícios às novas indústrias, a dilação de prazo para o pagamento de ICMS em até 72 meses (6 anos), para o pagamento de até 90% do imposto produzido em operações próprias. Caso a indústria beneficiária faça a opção por pagar, antecipadamente, o imposto devido, ele terá um desconto de até 90% para o pagamento do imposto no período referente à sua geração (BAHIA, 2002).

No caráter multidimensional do desenvolvimento regional – onde o alcance de melhorias econômico-produtivas é apenas o primeiro passo a ser perseguido, deve-se levar em consideração, também, um avanço das condições socioambientais, culturais e participativas –, a política abarcava todas as ferramentas ideológicas necessárias:

O DESENVOLVE foi acoplado a uma visão de longo prazo, inserindo-se no planejamento estratégico do governo do estado da Bahia como um mecanismo capaz de aumentar a competitividade empresarial, o aporte de tecnologia e melhoramentos na deficiente infraestrutura estadual. A ideia traçada pelo planejamento governamental era, em um horizonte de 20 anos, tornar a Bahia socialmente justa e coesa, economicamente diversificada e competitiva, espacialmente integrada e ambientalmente limpa (PESSOTI; SAMPAIO; SPÍNOLA, 2008, p. 17).

Tais objetivos foram traçados com base no planejamento estratégico baiano para o período 2003-2006, o qual determinava que:

O acirramento da concorrência empresarial demanda políticas de incentivos voltadas para a articulação das cadeias produtivas, envolvendo o fortalecimento tecnológico, a capacitação de pessoas e a redução de custos de produção e de circulação interna. A Bahia do futuro deve estreitar os vínculos intersetoriais, adensando e verticalizando as cadeias produtivas existentes, inclusive com a ampliação de sua rede de serviços. Deve ser

capaz, adicionalmente, de inovar e desenvolver um aparato técnico-científico e de infraestrutura que garanta a competitividade dinâmica de sua economia. Vislumbra-se um cenário de incremento da ação competitiva de pequenas e médias empresas, geradoras de emprego e articuladoras da rede de relações intersetoriais (BAHIA, 2003, p. 41).

Utilizando-se da estratégia criada pelas políticas de atração fiscal, e pautada na busca de novos espaços geográficos de produção e mercado consumidor, a indústria de calçados passou a se desconcentrar. No caso específico dessa indústria, percebe-se que a mudança do centro de produção se deu de maneira inversa aos demais setores produtivos. As grandes indústrias de alta tecnologia orientaram suas localizações (seus investimentos) de acordo com as vantagens aglomerativas (proximidade de parceiros produtivos, mercado de consumo, acesso fácil e barato ao sistema de distribuição da produção), se dirigindo aos grandes centros regionais.

Ao contrário dessas indústrias, a produção calçadista (embora utilize, em sua cadeia produtiva, elementos de alta tecnologia) procurou se instalar em regiões sem nenhuma ou pouca cultura produtiva de calçados ou produtos similares, levando em consideração como vantagens, principalmente, fatores como o baixo custo de produção (pela quantidade ofertada da mão de obra e/ou pelo valor mais barato da mesma). Destinando sua realocação espacial em prol de benefícios de custo e a aquisição de possíveis novos mercados consumidores. Tais indústrias optam, inclusive, pela saída da proximidade de polos já configurados e bem-sucedidos, como ocorreu na mudança de empresas dos polos calçadistas de Franca e Birigui no estado de São Paulo e do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul para a região Nordeste.

A indústria de calçados hoje existente no estado da Bahia é fruto da política de incentivos fiscais e creditícios iniciada na década de 1990. [...] Empresas de médio e grande porte foram atraídas ao estado, todas portadoras de marcas consolidadas no mercado nacional e com forte orientação exportadora. Somam-se aos incentivos fiscais três fatores de atração: proximidade aos emergentes centros de consumo após o Plano Real, disponibilidade de mão de obra barata e pressões sindicais mais fracas que nos principais centros produtores do país (SPÍNOLA, 2008, p. 166).

Esse processo de mudanças locacionais é diagnosticado por Santos e outros (2002) como resultado das importantes transformações sentidas pelas indústrias de calçados brasileiras após os anos 1990, principalmente estimuladas pela necessidade de fazer frente às concorrências externa e interna (influenciadas pela adoção dos moldes de produção internacional) e pautadas, ainda, no desejo de se estabelecerem como quarto maior produtor e exportador mundial.

Apoiando esse quadro de motivações no tocante à realocação espacial, Carneiro (1999) assegura que essa indústria tem mudado seu eixo de produção em razão dos elevados custos produtivos do calçado, já que não há meios de diminuir tais custos com a automação da mão de obra<sup>4</sup>, passando então a procurar por locais onde este fator produtivo seja mais barato, levando a um rendimento maior do trabalho, refletindo, assim, na maior percepção do lucro.

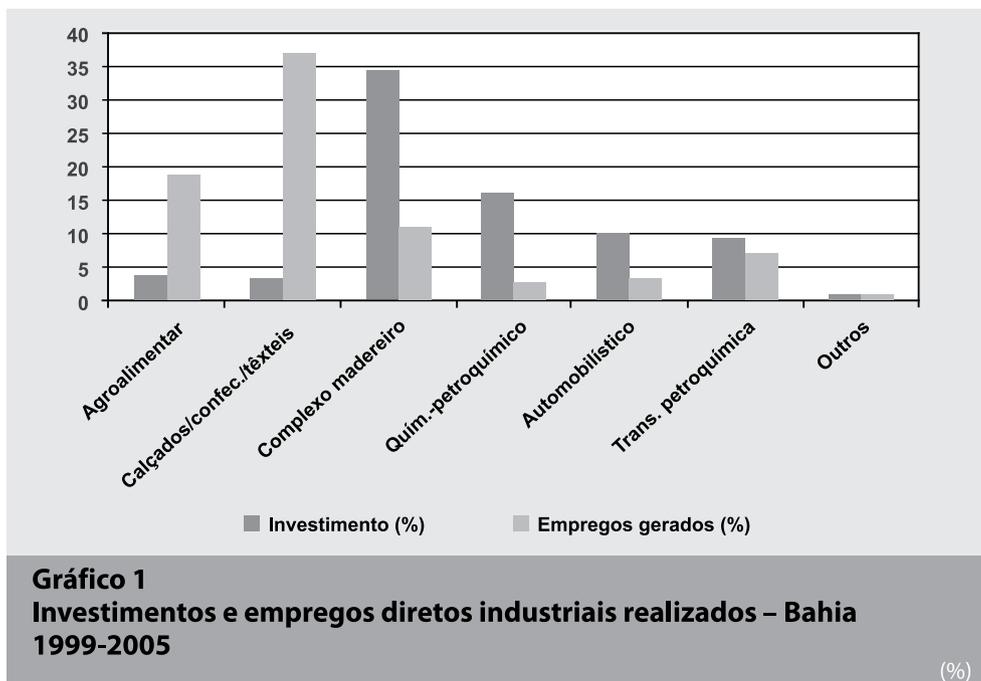
Nesse contexto, e principalmente pelas vantagens fiscais e de custos encontradas na região Nordeste, grande parcela de indústrias de calçados para lá se dirigiram, em sua maioria para os estados do Ceará e Bahia.

Na Bahia, entre 1992 e 2001, segundo Souza e Pacheco (2003), contou-se com a implantação de 47 empresas do ramo calçadista, o equivalente a 17,22% de todos os projetos industriais executados no estado naquele período, num total de R\$ 480 milhões em investimentos, e, projetando-se que, até 2007, os investimentos no setor chegariam a cerca de R\$ 774 milhões.

<sup>4</sup> Por se tratar de um processo de fabricação, quase na sua maioria, artesanal, excluindo-se daí apenas o corte do couro que é realizado por sistemas de computação para melhor aproveitamento da peça. Ademais, o processo de produção é todo artesanal.

Em relação à geração de empregos, menciona-se que o setor calçadista é responsável por cerca de 21,7% do total das novas posições criadas no período, além de incluir a Bahia no ciclo do mercado exportador de calçados, pelo fato de que das vinte maiores empresas exportadoras do Brasil, sete se instalaram e permanecem no estado. Entre elas a Azaleia, considerada a maior indústria nacional de calçados.

A instalação dessas indústrias no estado demonstra sua importância pelo simples fato de ser acompanhada por um processo de geração de empregos. De acordo com o Gráfico 1, fica evidente que embora os investimentos calçadistas e têxteis tenham representado (entre 1999 e 2005) uma das menores parcelas de inversões, foram os principais responsáveis pela geração de empregos diretos. E ainda, para a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado (SICM), em 2005, só a indústria calçadista (desmembrada da têxtil e de vestuário) foi responsável por 40 mil novos empregos (ou 27,16% dos empregos gerados na Bahia).

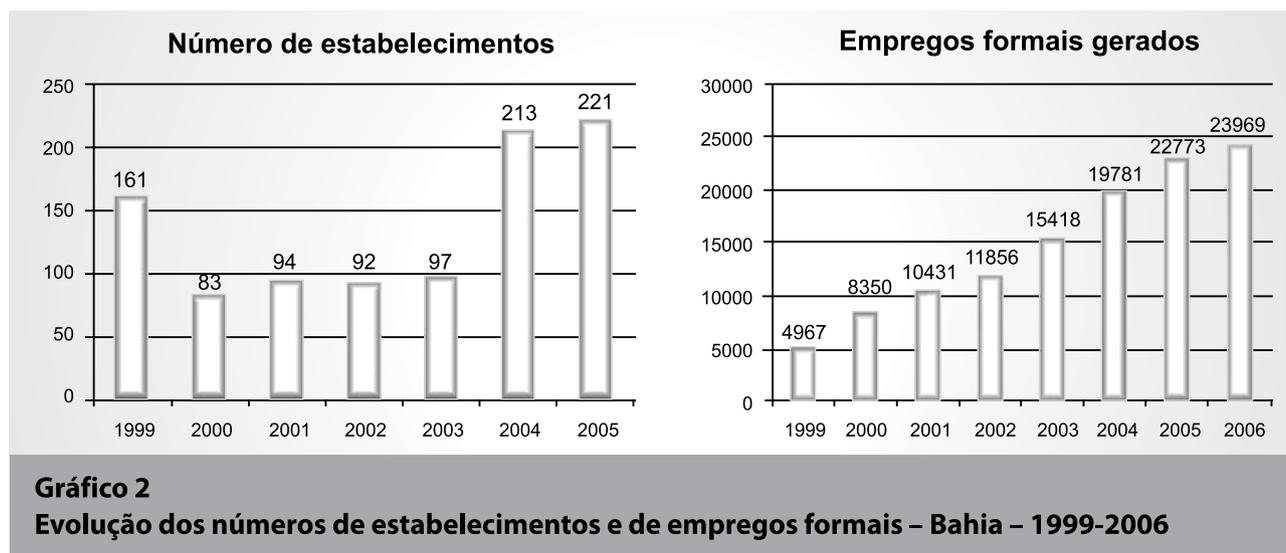


Fonte: PESSOTI; SAMPAIO; SPÍNOLA (2008).  
Elaboração própria.

A partir de dados extraídos da RAIS<sup>5</sup> e do CAGED<sup>6</sup>, relativos à evolução do quadro de empregos e estabelecimentos existentes na Bahia, o Gráfico 2 mostra que o número de indústrias aumentou cerca de 37% entre 1999 e 2006 (de 161 em 1999 para 221 em 2006). Quanto aos empregos gerados, em 1999, as 161 indústrias existentes, juntas, empregavam 4.967 funcionários. Em 2006, as 221 indústrias já empregavam 23.969 trabalhadores, registrando um acréscimo de 388% na geração de empregos. Ou seja, embora a quantidade de indústrias instaladas entre os anos de 1999 e 2006 tenha sido importante (60 unidades), o que gerou uma evolução positiva de empregos foi o tamanho da indústria e sua capacidade de contratação de mão de obra.

<sup>5</sup> Relação Anual de Informações Sociais processada anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

<sup>6</sup> Cadastro Geral de Empregados e Desempregados processado mensalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).



Fonte: RAIS (1999-2005); CAGED (2006); SPÍNOLA (2008).  
Elaboração própria.

## 5 O polo calçadista no sudoeste baiano

A região Sudoeste da Bahia é considerada de grande importância nesse contexto, por representar o destino de 40 dentre as 47 indústrias instaladas na Bahia, inicialmente. Dirigiram-se para esta região indústrias como a Azaleia e a Ramarim, centralizando sua produção principalmente nas cidades de Itapetinga e Jequié, contribuindo, assim, para a formação, na região, do principal aglomerado calçadista da Bahia e do Nordeste, tanto no que tange ao número de indústrias quanto em investimento e geração de empregos.

É válido sinalizar que a composição do Polo Calçadista da Região Sudoeste Baiana se configura não apenas pela instalação de indústrias específicas de produção de calçados, mas também pelo estímulo à instalação de fabricantes de insumos, como fábricas de cadarços, palmilhas, soldados etc. Sendo que, estruturalmente, a concentração das indústrias de insumos povoa as cidades menores, e as indústrias de fabricação do produto final (o calçado) se dirigiram para cidades maiores, como Itapetinga e Jequié.

É importante destacar que, até o fim de 2008, inclusive, se percebeu a implantação de mais quatro empresas na região, com investimentos totalizando cerca de R\$ 40 milhões e gerando, aproximadamente, mais mil novos empregos (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Indústria calçadista, empregos e investimentos previstos – Região Sudoeste – 2005-2008**

Cidade	Empresa	Investimento (R\$)	Nº de Empregos
Itapetinga	Diklatex (componentes)	4.000.000,00	200
Poções	Dakota do Brasil (calçados)	3.000.000,00	300
Vitória da Conquista	Dilly Calçados (componentes)	29.900.000,00	500
	Indústrias Tonin do Nordeste Ltda	130.998,00	
<b>Total Previsto</b>		<b>37.030.998,00</b>	<b>1.000</b>

Fonte: BAHIA (2006).  
Elaboração própria.

A Tabela 2 registra a quantidade de estabelecimentos e empregos gerados pelas indústrias de calçados na Bahia, segundo a região econômica em que se encontram. Pode-se observar que a quantidade de empregos gerada pela indústria de calçados na região Sudoeste (em suas 46 unidades industriais) representa mais de 50% da quantidade de vagas geradas pelo setor em todo o estado. E o número de indústrias presentes na região representa 48,42% do total existente na Bahia, evidenciando a existência de uma concentração de indústrias de calçados na região.

**Tabela 2**  
**Indústria calçadista, estabelecimentos e empregos – Região Sudoeste – 2005**

Região/cidade	Indústrias	
	Nº de estabelecimentos	Nº de empregos
<b>REGIÃO SUDOESTE</b>	46	10.619
Itapetinga	6	4.480
Jequié	21	1.590
Vitória da Conquista	9	1.758
Itororó	3	985
Macarani	2	600
Itambé	2	502
Maiquinique	1	312
Firmino Alves	2	392
Outras regiões baianas	49	10.057
Total	95	20.676

Fonte: RAIS (2005); SPÍNOLA (2008).

Adaptado pelo autor.

Nota: A cidade de Ipiaú não aparece por não possuir nenhuma fábrica de calçados instalada, apenas indústria de suplementos.

Em contraposição aos benefícios que tais instalações podem trazer para a região onde estão se fixando, podem surgir impactos que vão de encontro ao objetivo da política pública de desenvolvimento. Vale ressaltar que fatores negativos podem ser relacionados ao processo, como a flexibilização das relações de trabalho, a percepção de altos índices de doenças ocupacionais registradas, entre outros.

Essas têm sido as principais causas de crítica às indústrias calçadistas, pois, ao tentar diminuir ainda mais os custos produtivos (além da busca de regiões com mão de obra mais barata), elas preferem contratar seus trabalhadores através de um processo de flexibilização da mão de obra (por intermediação de cooperativas) e, muitas vezes, aplicam um regime de produção concentrado em longos turnos de trabalho.

Outro ponto negativo é que uma das contrapartidas da política de atração de investimentos (pela isenção fiscal) prevê o fortalecimento da economia regional com base na captação e produção de insumos/matérias-primas na própria região, seja por meio dos produtores locais já existentes ou através dos novos que se instalarão (empresas secundárias que se instalariam como reflexo da criação do polo industrial). Porém, observa-se que isso não acontece. Questiona-se que os insumos (produzidos na região) são de qualidade inferior aos produzidos no sul do Brasil e, por isso, os trazem de lá. Existe, ainda, uma crítica ao formato da criação do polo que apresenta a justificativa de que a tentativa de uma instalação pulverizada das indústrias de insumos (em municípios distantes um do outro, dentro da mesma região Sudoeste) não garantiu a atração de empresas secundárias à calçadista.

Entretanto, pode-se verificar que mesmo em relação a insumos ofertados em grande quantidade na região, como acontece com o couro bovino<sup>7</sup>, as indústrias preferem adquirir esta matéria-prima da região Centro-Sul do Brasil. Nesse sentido, a determinação da política de incentivo ao investimento não logrou êxito, pois mesmo a região Sudoeste propiciando uma oferta regular de matéria-prima natural para o calçado (o couro), ainda assim as indústrias lá instaladas continuam não respondendo à sua contrapartida, usando como justificativa a “má-qualidade” do couro bovino baiano.

## 6 Considerações finais

Não se pode negar o sucesso relativo ao alcance do objetivo inicial dos programas de desenvolvimento estabelecidos pelo governo da Bahia a partir dos anos 1990 – a atração de novos investimentos industriais para o estado. Entretanto, pode-se concluir, no que tange ao cerne do desenvolvimento regional, que as demais dimensões necessárias não podem (ao menos diretamente) ser conquistadas por uma política estritamente econômica, como a política de isenção fiscal.

Nesse sentido, a utilização de incentivos externos para estimular um processo de desenvolvimento, seja local ou regional, através da imposição de políticas, pode vir a descaracterizar o processo, já que nem sempre o local estará preparado para abrigar determinado empreendimento e, pior ainda, pode não suportar os desdobramentos porque podem trazer (flexibilização da mão de obra, degradação ambiental etc). A imposição de uma visão ou ação (exógena, como uma política formulada longe do foco de aplicação e sem contar com a participação dos maiores interessados nos seus resultados – a sociedade local) pode se transformar em uma arbitrariedade, onde a caracterização regional poderá ser suprimida pelo enfoque territorial ou global da política.

É indiscutível a geração de crescimento e desenvolvimento econômico nas localidades que receberam tais indústrias. Tal fato pode ser verificado pela simples compreensão do encadeamento econômico proporcionado pela implantação de um novo fator produtor de renda e trabalho no mercado. Assim, se houve crescimento econômico, consequentemente, atrelado a ele pode-se observar um aumento da capacidade produtiva dada pela expansão dos meios de produção estimulada pelo aumento da renda agregada, percebendo-se, então, mais de uma década após as primeiras instalações das indústrias de calçados na região Sudoeste baiana, um real desenvolvimento econômico.

Entretanto, o modelo de desenvolvimento, mesmo que apenas econômico, que aposta na atração de investimentos industriais pode garantir um desenvolvimento de longo prazo ou apenas enquanto os benefícios fiscais perdurarem? Afinal, percebeu-se, após o início dos anos 2000, a alta rotatividade de indústrias de calçados que nos anos 1990 se dirigiram para o Ceará vir a se deslocar novamente, dessa vez para a Bahia.

É de conhecimento comum que empresas beneficiadas por subsídios fiscais acabam por se concentrar apenas em seus próprios interesses, o que se transforma num dos grandes empecilhos à geração de desenvolvimento duradouro. Além do mais, quanto mais se investe num nível “competitivo” de isenção, mais risco se apresenta para o longo prazo, pela possibilidade de comprometer, ainda, o potencial endividamento ou redução de gastos dos governos em razão da falta de recolhimentos dos impostos isentos. Valores que poderiam ser dirigidos para outras atividades em prol do mesmo desenvolvimento a qual se propõe a política em si.

<sup>7</sup> Um dos motivos para o estado estimular a instalação deste setor na região Sudoeste foi o fato da mesma ser a maior produtora de gado do Estado.

A isenção fiscal passa a representar, então, uma política difícil de ser mantida num período de longo prazo, principalmente num estágio onde a guerra fiscal esteja ocupando o interesse do poder público e o imaginário dos grandes empresários. Assim sendo, enquanto houver facilidades em um local e dificuldades em outro, a manutenção de indústrias que prezem por facilidades produtivas (sejam físicas, trabalhistas ou conjunturais) tenderá a dificultar o uso da isenção fiscal como instrumento de promoção do desenvolvimento regional socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente estável.

É nesse sentido que compreende-se a necessidade de participação do Estado, não apenas no momento de formular e implementar políticas como a isenção fiscal, mas no sentido de manter-se interagindo com a política pública, criando ações complementares e realizando uma constante avaliação das ações já implementadas. Além disso, é necessária a sua compreensão quanto à necessidade da inovação da gestão pública. O Estado tem que ser participativo, transparente e inteligente, e assim sendo, utilizar-se-á dos próprios interesses da sociedade como instrumento de acompanhamento e averiguação quanto à efetividade de uma política pública, que não poderia ser realizada por agentes mais especificados.

Além disso, a participação coletiva na construção de políticas de desenvolvimento é fundamental – principalmente no processo de formulação – para que haja a garantia do seu real objetivo, que é a busca de melhorias das situações às quais as políticas se destinam. As políticas devem ser pensadas para abranger a geração do potencial endógeno das localidades às quais são destinadas, e não previstas em modelos já bastante utilizados e que tentam impor uma nova ordem àquele ambiente em que se introduz.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Bahia: investimentos industriais previstos 2005-2008*. Salvador (BA): SEPLAN, 2006. Série políticas públicas, n.9.

\_\_\_\_\_. *Investimentos industriais na Bahia: uma análise ex post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador (BA): SEPLAN, 2005. Série políticas públicas, n. 8.

BAHIA. Governador. (2003-2006: Paulo Souto). *Bahia 2020: o futuro a gente faz*. Plano Estratégico da Bahia. Salvador (BA): SEPLAN, 2003.

BAHIA. *Decreto nº 8.205*, de 03 de abril de 2002. Aprova o regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia e constitui seu Conselho Deliberativo. DOE, Salvador, v.86, n. 17.936, 4 abr. 2002.

BAHIA. *Decreto nº 840*, de 18 de dezembro de 1991. Aprova o regulamento do Programa de Promoção ao Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA. DOE, Salvador, v.76, n. 14.941, 19 dez. 1991a.

BAHIA. *Lei nº 6.335*, de 31 de outubro de 1991. Institui o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA e dá outras providências. DOE, Salvador, v.76, n. 14.902, 1 nov. 1991b.

BALANCO, Paulo; NASCIMENTO, Marcelo X. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 1., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2005, p. 1-24.

BRANDÃO, Carlos A. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “Jogo de Escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador (BA): SEI, 2004. (Série Estudos e Pesquisas. 67).

BROSE, Markus. *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2000.

CARNEIRO, Roberto A. F. Os novos investimentos calçadistas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999.

DINIZ, Clélio C. *A industrialização nordestina e suas respectivas perspectivas*. Fortaleza (CE): BNB, 2004.

FARIA, Carlos A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. *RBCS*. São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Hamilton de M.; SANTOS, Luciano D. Sistemas e arranjos produtivos locais: o caso do Polo de Informática de Ilhéus (BA). *Revista Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 411-442, mai./ago. 2006.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, 2000.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília (DF), n. 17, set. 2003.

PESSOTI, Gustavo C.; SAMPAIO, Marcos G.; SPÍNOLA, Noélio D. Incentivos fiscais e a política de atração industrial na Bahia: uma análise pós-1990. *Revista Desenbahia*. Salvador, v. 5, n. 8, p. 7-23, mar. 2008.

SANTOS, Angela M. M. et al. Deslocamento de empresas para os Estados do Ceará e da Bahia: o caso da indústria de calçados. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 15, p. 63-83, mar. 2002.

SILVA, Mariene Valadares da. *Política industrial e interesses empresariais: o II PND (1974-1979)*. 2003. Disponível em: <[http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe\\_2003\\_64.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_64.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2008.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas (SP): NEPP/Unicamp, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. "Estado do Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS*. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Roberta L. de; PACHECO, Fabiana. A política de atração de investimentos industriais na Bahia: uma breve análise. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n. 107, p. 13-20, abr. 2003.

SPÍNOLA, Vera. Indústria de calçados: características, evolução recente e perspectivas para o segmento baiano. *Revista Desenbahia*. Salvador, v. 5, n. 8, p. 153-174, mar. 2008.

# A concentração econômica e a desarticulação do microcrédito na Bahia

Gustavo Casseb Pessoti<sup>A</sup>  
Marcos Guedes Vaz Sampaio<sup>B</sup>  
Bruno Mota Lopes<sup>C</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise entre a economia baiana e o financiamento do desenvolvimento por meio do microcrédito. A ideia original era explicar que o microcrédito pode ser uma poderosa ferramenta para diminuir as disparidades regionais e sociais de um determinado local, ao incentivar os pequenos negócios que são grandes geradores de emprego e de uma dinâmica endógena. Entretanto, o que se constata é que as características da estrutura produtiva da Bahia, que são absolutamente concentradas tanto do ponto de vista espacial quanto setorial, acabam promovendo uma grande desarticulação no microcrédito, que acaba não cumprindo com seu objetivo primordial.

**Palavras-chave:** Economia baiana. Financiamento do desenvolvimento. Concentração econômica. Microcrédito na Bahia.

## Abstract

*This article is intended to review Bahia's economy and the development financing through microcredit. The original idea was to explain that microcredit can be a powerful tool to decrease regional and social discrepancies in a particular location, upon stimulating the small businesses that are major job generators and that have an endogenous dynamics. However, what we find is that the characteristics of Bahia's production structure, which are entirely concentrated both from the spatial and sectorial points of view, promoting a major disruption in microcredit which ends up not meeting its primary goal.*

**Keywords:** Bahia's economics. Financing of development. Economic concentration. Microcredit in Bahia.

## 1 Introdução

A concentração econômica em torno de uma determinada região deve ser analisada sob a ótica das razões que levaram este lugar a se tornar um centro atrativo de investimentos expressivos. Alguns fatores contribuem para a configuração deste cenário, a exemplo da abundância de matérias-primas, localização privilegiada no acesso a mercados dinâmicos, políticas de incentivos governamentais, infraestrutura adequada, características geográficas e ambientais favoráveis, entre outros.

A combinação de alguns desses fatores, ou de todos eles, serviu, ao longo da história da humanidade, de força impulsionadora do desenvolvimento em diferentes regiões. Quando se trata da influência das características geográficas e ambientais, estas, por si só, não se traduzem em progresso econômico para um determinado território, embora se constituam em uma vantagem significativa. Um exemplo disso pode ser verificado na análise feita por Hobsbawm (1986, p. 35) dos motivos que levaram a Inglaterra a ser a nação pioneira na Revolução Industrial:

<sup>A</sup> Mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (Unifacs); graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor do curso de Economia da Unifacs; diretor de Indicadores e Estatísticas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cassebpepssoti@gmail.com

<sup>B</sup> Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP); graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor adjunto do Instituto de Humanidades, Arte e Ciências da UFBA. marcosampaio@ufba.br

<sup>C</sup> Especialista em Desenvolvimento Regional e Planejamento Ambiental e graduado em Economia pela Universidade Salvador (Unifacs); tutor da disciplina Conjuntura Econômica da Unifacs. bruno.mota929@gmail.com

Se as amplas reservas de carvão da Grã-Bretanha explicam seu pioneirismo, podemos então conjecturar por que razão suas relativamente modestas reservas naturais da maioria das demais matérias-primas industriais (minério de ferro, por exemplo) não foram um óbice a impedir a eclosão da Revolução Industrial, ou ainda por que as imensas jazidas de carvão da Silésia não provocaram outra revolução semelhante. [...] Fatores climáticos, geografia e distribuição de recursos naturais não atuam por si sós, mas apenas dentro de um dado quadro econômico, social e institucional.

A Inglaterra não poderia ser pioneira na Revolução Industrial sem possuir em seu território algumas matérias-primas necessárias ao desenvolvimento da atividade fabril, porém estes fatores, isoladamente, não eram suficientes para a transformação econômica engendrada. Portanto a combinação dos aspectos econômicos, sociais e políticos criam um cenário favorável à expansão da economia em um determinado país ou território. Igualmente, a localização privilegiada no acesso a mercados mais dinâmicos, tradicionalmente, traduz-se em uma expressiva vantagem.

No Brasil, em especial na Bahia, a distribuição espacial da população e a concentração econômica ocorreu, preferencialmente, ao longo do litoral ou às margens dos rios navegáveis. Este quadro se deu em razão da maior facilidade de acesso a essas regiões pela navegação marítima ou fluvial, uma vez que as vias terrestres eram extremamente precárias (PRADO JR., 1986). A maior eficiência nas comunicações estimulava as relações comerciais resultando em maior progresso para esses locais. Durante muito tempo, apenas localidades interioranas próximas às zonas litorâneas e que serviam de entreposto comercial para o fluxo de mercadorias entre a costa brasileira e seu interior experimentaram certo grau de desenvolvimento.

Esse cenário também era explicado pelo advento da tecnologia da máquina a vapor, que primeiro chegou à navegação, tornando este transporte mais rápido e eficiente e contribuindo para promover maior dinamismo econômico às regiões litorâneas ou banhadas por trechos navegáveis dos rios. O quadro somente começou a se modificar após a introdução das ferrovias no país, a partir da segunda metade do século XIX. O progresso tecnológico nos meios de transporte terrestres ampliou as expectativas de mudanças no panorama econômico nacional, excessivamente concentrado nas zonas costeiras e com imensos vazios populacionais por todo o território brasileiro (SAMPAIO, 2006).

A despeito das transformações ocorridas com o surgimento e desenvolvimento desses novos meios de transporte, elas apenas mitigaram os problemas inerentes à concentração econômica e espacial. As limitações do transporte fluvial e marítimo, circunscrito a determinados espaços, e as dificuldades de expansão do sistema ferroviário, em razão da falta de capitais e insuficiências do mercado interno, constituíam-se em obstáculos para o desenvolvimento econômico e social das regiões beneficiadas por seus serviços. Desse modo, a localização privilegiada no acesso a mercados competitivos, historicamente, necessitou de investimentos em infraestrutura, principalmente viária, para trazer benefícios de fato a um país ou território.

A participação do Estado, como agente promotor de políticas públicas que incentivem a migração de pessoas e a inversão de capitais em uma determinada região, é condição imprescindível para seu desenvolvimento. O caso da ocupação do oeste norte-americano durante o século XIX é exemplar no reforço dessa análise.

A intensa migração que ocorreu para a região ocidental estadunidense encontra explicação nas facilidades oferecidas pelo governo para povoar e desenvolver o território brávo, na ampla oferta de terras a preços baixos, na descoberta do ouro e no arrefecimento das oportunidades nas regiões mais desenvolvidas e com um adensamento populacional maior (LANDES, 1998; AQUINO; LEMOS; LOPES, 2004). A imigração para os Estados Unidos, que em princípios do período oitocentista era de, aproximadamente, 14.300 pessoas por ano, atingiu cerca de 524.700 pessoas por ano na década de 1880 (LANDES, 1998, p. 361). A maior parte desses imigrantes era oriunda da Europa e partiu de seus países de origem em busca de terras baratas e possibilidades que o novo país oferecia.

Retornando ao caso da Bahia, as vias de comunicação eram precárias, não havia uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento econômico, tampouco políticas governamentais consistentes. Tratava-se de uma economia de modelo primário-exportador que vivenciou, ao longo de sua história, oscilações entre momentos de prosperidade e períodos prolongados de estagnação e decadência. Um incipiente setor industrial, surgido na segunda metade do século XIX, pouco contribuiu para transformar este cenário, uma vez que era formado, principalmente, por algumas fábricas têxteis voltadas para o mercado interno, além de pequenas unidades fabris ligadas à metalurgia, à fabricação de chapéus, sabão, vinagre e charutos (TAVARES, 2001, p. 285-286).

Na primeira metade do século XX, houve uma diminuição de 2,8%, em 1920, para 1,3%, em 1940 na participação do frágil setor industrial baiano no total da produção nacional (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 88). Os jornais da época começaram a chamar este fenômeno de “enigma baiano”, pois isto ocorria em um momento de prosperidade econômica e expressivo crescimento industrial no sul do país (AGUIAR, 1958).

Na verdade, não havia enigma algum, apenas um declínio natural de uma atividade econômica que, até aquele momento, jamais havia sido significativa no cenário baiano. Portanto a economia baiana que sempre foi primário-exportadora, assim permaneceu até meados do século XX, quando foram realizadas as primeiras iniciativas, de fato, para transformar a matriz desse modelo.

## 2 Microcrédito: definições, características e papel no desenvolvimento

O microcrédito se caracteriza pela oferta de crédito para microempreendedores informais (em sua maioria), por meio de uma metodologia creditícia específica e alternativa, que respeita a realidade e a condição material destes, viabilizando a concessão de operações de “pequenos” montantes para uma parcela significativa da população, unindo elementos de mercado com política social para tentar fortalecer ocupações em diversas áreas.

Nesta perspectiva, como salienta Toscano (2001, p. 3): “[...] o microcrédito transcende a mera oferta de crédito, constituindo uma filosofia de mudança capaz de desencadear mecanismos inovadores voltados a combater o apartheid socioeconômico [...] já que é voltado para aqueles indivíduos que não têm acesso ao sistema financeiro.”

Voltar-se para aqueles não atendidos pelo sistema financeiro tradicional e para as atividades micro e informais – levantadas por Toscano (2001) – fazem do microcrédito um forte instrumento de inclusão social quando aplicado corretamente: para empreendedores das comunidades mais carentes das regiões menos desenvolvidas. Parente (2002, p. 16), reforça as ideias de Toscano e acrescenta:

[...] o conceito de microcrédito não se esgota na noção de valor. Ele carrega um conjunto de atributos relativos à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público apto a figurar como tomador: [...] à camada da população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional, em especial os microempreendedores do segmento informal da economia.

As questões que envolvem os objetivos do microcrédito transcendem ao mero tamanho do crédito (leia-se quantidade de dinheiro disponibilizado), trazendo à tona elementos de maior profundidade e amplitude, quanto aos aspectos das possibilidades de inclusão social e econômica. Assim, o microcrédito passa a ser um instrumento potencial para junto com outras ferramentas colaborar com o desenvolvimento de um determinado local.

**O microcrédito passa a ser um instrumento potencial para junto com outras ferramentas colaborar com o desenvolvimento de um determinado local**

Sinteticamente reafirmando essas posições, Yunus e Jolis (2000) afirmam: “microcrédito é muito mais que entregar dinheiro e recebê-lo de volta. Esta é apenas uma parte. Microcrédito é também mudança social.”

Através de uma metodologia que associa elementos de mercado, crédito, com elementos sociais – valores morais e associativismo –, o microcrédito constitui-se como mais uma alternativa de financiamento dos mais carentes, que realizam atividades informais, sejam comerciais, de produção ou mesmo prestando serviços. Assim, à medida que as instituições responsáveis pela promoção do microcrédito fazem chegar às mãos destes empreendedores os recursos necessários à sobrevivência de suas atividades, colaboram com o fortalecimento destas, reafirmando-as como fontes de renda e inclusão social.

A esse respeito Parente (2002, p. 10) resume: “[...] nem os mecanismos tradicionais de mercado, nem as estratégias de intervenção do Estado tem conseguido responder aos desafios de redução das desigualdades com um mínimo de sustentabilidade [...] o microcrédito surge como alternativa de combate à pobreza por meio de mecanismo de mercado.”

Com essas características e propósito o microcrédito torna-se uma ferramenta estratégica no processo de desenvolvimento econômico de países com forte desigualdade social. Vejamos como este instrumento se insere no desenvolvimento e qual papel lhe cabe.

### **3 Papel do microcrédito no desenvolvimento econômico e social**

O microcrédito tem no desenvolvimento um papel complementar, na medida em que permite uma inclusão de indivíduos que sozinhos, por sua própria condição, não teriam como manter, de forma contínua, uma determinada atividade econômica, geradora de renda e ocupações.

Nesse contexto o microcrédito apresenta-se, para esses “milhões” de microempreendedores espalhados nas mais diversas regiões do Brasil, como um elemento exógeno, que deve estar respaldado pela política nacional de desenvolvimento do país. Assim, o microcrédito, inserido nesse contexto, passa a ser uma estratégia de inclusão social por meio do crédito direcionado e não simplesmente uma atividade destinada a fornecer crédito “para quem queira”. O objetivo que orienta a disposição do microcrédito, tal como concebido por Yunus e Jolis (2000), é o de contribuir como um mecanismo de ajuste social e de geração de negócios que criem uma dinâmica própria e endógena para uma determinada comunidade.

Assim sendo – como no circuito econômico formal em que a intermediação financeira tem seu importante papel no processo de desenvolvimento econômico –, o microcrédito apresenta-se, para as comunidades mais pobres, como alternativa para o desenvolvimento de atividades informais que geram ocupação e renda para milhares de famílias. Dessa forma, esse instrumento creditício dinamiza as economias locais por meio de recursos exógenos, promovendo um efeito multiplicador na geração de ocupações e renda para essas localidades.

A interferência positiva sobre essa economia denominada de informal, submersa, colaboraria também com o rompimento do círculo vicioso de Myrdal (1968), na medida em que o microcrédito garante as condições financeiras para a reprodução da atividade produtiva, e esta garante a reprodução da vida material de parte da população carente. Desta maneira, os indivíduos beneficiados com a oferta de crédito adequado às suas condições materiais, progressivamente se distanciam da pobreza e das circunstâncias que fazem com que ela se reproduza nas comunidades carentes.

Dessa forma, os agentes responsáveis pela diminuição da pobreza e das desigualdades sociais contam com uma poderosa ferramenta para a dinamização de atividades econômicas, capazes de criar uma dinâmica própria para uma determinada comunidade. O microcrédito insere-se como uma alternativa ao assistencialismo, pois é dotado de uma dinâmica que respeita o funcionamento do sistema econômico e que permite a geração de ciclos de negócios próprios, que vão gerar renda e ocupação para um território. Dessa forma, as iniciativas individuais, quando tomadas em conjunto, passam a ser relevantes pelo efeito multiplicador que proporcionam a uma determinada economia.

#### 4 Evolução recente da economia baiana

A economia baiana encontrava-se, em meados do século passado, dependente do desempenho da atividade cacaueteira, principal geradora de divisas do estado. Somava-se a isso a pouca diversificação da pauta de exportações, baseada em mercadorias de baixo valor agregado. Um cenário que se apresentava dessa forma dificultava o crescimento e o desenvolvimento econômico da região.

Estradas escassas e de má qualidade impediam a integração dos mercados entre as diversas regiões do estado. O fraco mercado interno, com pequena capacidade de poupança, conforme lembrou, à época, Clemente Mariani (AGUIAR, 1958, p. 9), igualmente convertia-se em obstáculo à transformação da estrutura produtiva da Bahia.

Diante de um quadro com essas características, fazia-se imperioso desenvolver um planejamento de longo prazo, que visasse a reverter essa situação. Os primeiros esforços foram realizados pelo governo de Antônio Balbino, que convidou Rômulo Almeida para acumular as funções de secretário da Fazenda e Planejamento. É época em que foi criada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, com o objetivo de estudar a economia baiana e planejar as estratégias de desenvolvimento do estado. O sucessor de Antônio Balbino, Juracy Magalhães, editou o primeiro plano estadual de desenvolvimento (Plandeb), que não foi aprovado pela Assembleia Legislativa (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 89).

A despeito dessas iniciativas, o fato marcante desse período foi à descoberta de óleo e gás nos campos do Recôncavo. A partir desse episódio, o Conselho Nacional de Petróleo elaborou um projeto de construção de uma refinaria em Madre de Deus. Em 1954, este projeto foi transferido para a Petrobras e, em 1956, finalmente, entrava em operação a Refinaria Landulfo Alves, em Mataripe. Menezes (2001, p. 112) retratou a importância desse momento para a economia baiana:

Naquele momento, começa a surgir a primeira semente de um movimento que iria transformar substancialmente a economia baiana. Dependente da exportação de produtos primários, particularmente o cacau, a Bahia vinha, desde fins do século XIX, perdendo espaço no cenário econômico nacional, em função do reduzido dinamismo de sua estrutura produtiva.

No final da década de 1950, a economia baiana retomava seu processo de industrialização apoiada em um movimento exógeno de capitais oriundos da Petrobras, para a extração e o refino do petróleo. As mudanças estruturais no cenário baiano começavam a ser percebidas já no início da década seguinte, e foi, sem dúvida, o elemento desencadeador do processo de transformação da composição setorial da economia baiana, cujos resultados somente foram aparecer durante a década de 1970.

A economia cacaueteira, localizada na região de Ilhéus e seu entorno, apesar da sua importância para a Bahia, restringia a dinâmica produtiva do estado. As fragilidades do modelo primário-exportador pouco diversificado já haviam sido reveladas ao longo de sua trajetória econômica. Uma transformação no paradigma de desenvolvimento

regional revestia-se de uma importância fundamental para reverter o contexto de estagnação no qual a economia baiana se encontrava inserida.

A involução do setor industrial baiano, verificada nas primeiras décadas do século XX, apenas confirmava a tendência de uma economia que perdia participação no quadro nacional. A permanência do modelo primário-exportador obstaculizava o crescimento do estado. As inversões na atividade petrolífera, desde a RLAM, então, traduziram-se em mudanças tanto nas perspectivas da estruturação produtiva da Bahia quanto em sua espacialização.

Consoante Porto (2002, p. 262), a criação da Refinaria Landulfo Alves marcou um novo momento na evolução da economia baiana, refletindo-se em sua configuração setorial e na distribuição espacial da produção. A Região Metropolitana de Salvador (RMS) passou a receber inúmeros investimentos que, ao longo dos anos, modificaram suas características, constituindo um polo industrial de bens intermediários nos setores químico, petroquímico e metal-mecânico.

O Estado atuou como o principal agente desse processo desde o princípio, quando, ainda na década de 1960, delegou à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) a tarefa de administrar um conjunto de incentivos fiscais que visavam à promoção da desconcentração industrial no país, por meio de uma política centrada no estímulo à reestruturação produtiva das economias nordestinas. A criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967, foi o primeiro resultado dessa política, que contou com o auxílio do governo estadual, sob a forma de investimentos em infraestrutura para conseguir atrair indústrias para a RMS. As ações foram concentradas na melhoria das redes rodoviária e ferroviária, fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água (MASCARENHAS, 2001, p. 63).

Em dezembro de 1969, o CIA já contava com 100 projetos aprovados pela SUDENE, que geraram aproximadamente 30 mil empregos diretos (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 90). Sua concepção estava baseada na estratégia de adoção da política de incentivos fiscais. Embora seja uma política que apresentou resultados positivos para a economia baiana, não foi capaz, durante quatro décadas, de criar uma dinâmica endógena de investimentos. Regiões que, tradicionalmente, apresentam apenas os incentivos fiscais como vantagem para atrair capitais incorrem no risco de conseguir a instalação de companhias interessadas somente em aproveitar o período de isenção ou redução expressiva da carga tributária, para, tão logo este prazo se esgote, transferir suas instalações para mercados mais dinâmicos.

Esses riscos são minimizados quando a região apresenta características que servem de base para a consolidação dessa nova estruturação produtiva. A presença de um mercado interno dinâmico e competitivo, um volume considerável de capitais domésticos e capacitação empresarial para conduzir o processo de industrialização, ou dele participar, podem ser aventadas como características importantes para revestir de maior chance de êxito uma política com esses moldes. Infelizmente, a Bahia não poderia ser enquadrada como uma região com tais especificidades. Decorre daí a ausência de identificação de um processo dinâmico endógeno de inversões desde o princípio do processo de industrialização nos anos 1950.

Contudo, mesmo com os problemas que, no decorrer dos anos, terminaram por arrefecer os impactos positivos que o CIA, em seus primórdios, trouxe para o panorama da economia baiana, estes não podem ser desprezados. A expansão do operariado industrial e da classe média, o processo de modernização e ampliação da infraestrutura, e a perda gradual da hegemonia do setor agropecuário na composição setorial da economia baiana são exemplos dos aspectos positivos advindos dessa política. A Tabela 1 mostra a evolução dessa perda de participação do setor primário na composição setorial da economia baiana.

**Tabela 1**  
**Composição setorial da economia baiana – 1960-2005**

(%)

Ano	Setor primário	Setor secundário	Setor terciário
1960	40,0	12,0	48,0
1970	21,2	13,4	65,4
1980	16,4	31,6	52,0
1990	15,2	31,9	52,9
2000	10,7	41,1	48,2
2005	10,3	50,2	39,5

Fonte: PESSOTI (2008).

Os dados expostos na Tabela 1 evidenciam que, durante a década de 1960, o setor agropecuário sofreu uma perda expressiva, que se reverteu em favor do setor de comércio e serviços. No decurso da década de 1970, o setor industrial foi ampliando sua participação, ultrapassando, por fim, o setor primário. Em 1980, já se registrava praticamente o dobro da produção do setor agropecuário na composição do PIB estadual. Em 2005, o setor secundário, enfim, assumiu a hegemonia na composição do PIB baiano.

Esse desempenho significativo do setor industrial baiano ao longo da década de 1970 encontra explicação na consolidação do processo de industrialização do estado, iniciado ainda em meados da década de 1950. O evoluir desse processo se revestiu de maior vulto em virtude de a Bahia ser o maior produtor de petróleo do país, no início dos anos 1970 (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 90). Somava-se a isso uma carência, no país, de insumos básicos utilizados pela indústria de transformação, o que gerava um mercado potencial amplo a ser explorado. Além disso, havia o interesse do governo brasileiro em dar continuidade à política de desconcentração industrial com o objetivo de tentar reduzir as desigualdades regionais.

Nesse contexto favorável, foi implantado o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec). Os resultados do setor industrial deram um salto e impulsionaram o crescimento real do PIB baiano, que atingiu números impressionantes. A taxa média de crescimento do PIB do setor secundário no estado foi de 16,1% na segunda metade da década de 1970, enquanto a taxa média de crescimento do PIB total foi de 8,8%. Quando se analisa a taxa acumulada de crescimento do PIB do setor secundário nesse mesmo período, o valor chega a 111,2%; já a taxa acumulada de crescimento do PIB total da Bahia ficou em 52,6%.<sup>1</sup>

A indústria química e petroquímica firmou sua posição de hegemonia dentro do setor industrial baiano. O estado experimentou um incremento de receitas após a implantação do Copec. Somente para exemplificar, a arrecadação de ICM na Bahia cresceu, aproximadamente, 369% entre 1970 e 1975 (CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS, 1979, p. 6). É importante salientar, também, os impactos positivos gerados no mercado de trabalho, que, sem embargo, se trata de um segmento da indústria intensivo em capital. A modernização e ampliação do comércio, serviços e construção civil, em decorrência do desenvolvimento desse segmento, resultaram na expansão da oferta de empregos indiretos, melhorando assim as condições do mercado interno na RMS.

<sup>1</sup> Os dados para a década de 1970 começam no ano de 1975. Todos esses dados estão disponíveis no site da SEI: [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br).

Durante a década de 1980, o país atravessou um momento recessivo que teve impacto direto sobre os ramos industriais de bens intermediários. No entanto, o setor metalúrgico baiano registrou crescimento nesse período, motivado pela entrada em operação da metalurgia do cobre. Isto foi importante porque influenciou na dinâmica da economia baiana, que já sentia os efeitos da retração do mercado nacional nos segmentos químico e petroquímico. Este, para não sofrer perdas maiores, buscou o mercado externo.

O cenário recessivo continuou, atravessando os primeiros anos da década de 1990, resultando no arrefecimento do crescimento econômico do estado. A situação somente melhorou com o Plano Real, que proporcionou uma estabilidade monetária e, conseqüentemente, um ambiente menos turbulento para a economia brasileira como um todo.

A década de 1990 marcou, na economia baiana, a consolidação e ampliação dos segmentos da indústria já existentes: a petroquímica e a metalurgia. Igualmente, proporcionou uma expansão da agricultura, dinamizando o segmento de grãos e a fruticultura, com a adoção de uma política de incentivo às exportações. O estado da Bahia, porém, necessitava de uma nova política de atração de investimentos que visasse à expansão e diversificação de sua estrutura produtiva. O momento anterior de crescimento espasmódico já dava sinais de saturação. Assim, um novo movimento exógeno era necessário, uma vez que, dadas as características estruturais do estado, um movimento de caráter endógeno era inviável.

Esse movimento aconteceu, novamente, a partir do ano 2000, com a adoção de uma política de incentivos fiscais. Desse modo, a Bahia atraiu indústrias do segmento calçadista e a Veracel Celulose para o interior do estado, trouxe a indústria de fertilizantes: Monsanto e o Complexo Ford para a RMS, além de outras com menor volume de investimentos (PESSOTI, 2006). Embora nesse novo modelo de desenvolvimento do estado outras regiões tenham sido contempladas com atração de capitais, mais uma vez a concentração ficou em torno da RMS, que deteve o maior volume de recursos, recrudescendo um processo centralizador que sempre existiu nas plagas baianas.

## 5 Concentração econômica na Bahia (2000-2006)

O estado da Bahia apresenta, no período entre 2000 e 2006<sup>2</sup>, um quadro de concentração econômica expressivo, que pode ser analisado pelo menos por dois ângulos: 1) uma comparação entre a RMS e as demais regiões econômicas baianas; e 2) uma comparação entre os cinco municípios de maior PIB municipal e as demais 412 cidades.

Quando se trata de analisar pela comparação entre o PIB da RMS e o das demais regiões econômicas do estado, os resultados corroboram a afirmação, feita ao longo deste trabalho, de concentração econômica significativa em torno de Salvador e sua hinterlândia, como mostra a Tabela 2.

(Continua)

**Tabela 2**  
**Concentração econômica do PIB estadual na RMS – 2000-2006**

(%)

Regiões	2000	2002	2004	2006
RMS	52,59	50,65	52,01	53,17
Litoral Norte	4,00	4,79	5,26	5,02
Recôncavo Sul	2,65	2,58	2,52	2,46

<sup>2</sup> Esse período foi escolhido para análise com base nos anos para os quais existem informações disponíveis.

(Conclusão)

**Tabela 2**  
**Concentração econômica do PIB estadual na RMS – 2000-2006**

(%)

Litoral Sul	6,71	7,48	7,05	6,66
Extremo Sul	4,60	5,01	4,78	4,68
Nordeste	4,38	4,74	4,37	4,47
Paraguaçu	5,85	5,58	5,42	5,22
Sudoeste	4,84	4,62	4,28	4,24
Baixo Médio. S. Francisco	2,59	2,52	2,28	2,29
Piemonte da Diamantina	1,83	1,85	1,87	1,85
Irecê	1,27	1,16	1,04	1,01
Chapada Diamantina	1,57	1,63	1,49	1,45
Serra Geral	2,01	1,95	1,85	1,86
Médio S. Francisco	1,07	1,10	1,06	1,00
Oeste	4,04	4,33	4,71	4,62
Bahia	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SEI.  
 Elaboração própria.

Durante os últimos cinco anos, a RMS concentra sozinha pelo menos 50%, aproximadamente, de toda a riqueza produzida no estado da Bahia. A segunda região em desempenho, o Litoral Sul, que abriga municípios de relevância regional, como Ilhéus e Itabuna, participa, em seu melhor ano, com aproximadamente 7,5% do total do PIB do estado.

Levando-se em consideração que a RMS é composta por apenas dez municípios, o que equivale a quase 2,4% do total de municípios do estado, percebe-se que a concentração econômica é impressionante. Significa afirmar que 97,6% dos municípios da Bahia dividem a outra metade do PIB.

Esse cenário de desigualdades regionais torna-se ainda mais expressivo quando se analisa os municípios isoladamente, independentes da região econômica. Procedendo dessa forma, observa-se que apenas cinco municípios detêm, aproximadamente, 50% de todo o PIB da Bahia. Isto está demonstrado na Tabela 3.

**Tabela 3**  
**Os cinco maiores municípios na participação do PIB da Bahia – 2000-2006**

(%)

Regiões	2000	2002	2004	2006
Salvador	20,08	17,68	16,36	16,36
Camaçari	13,36	13,47	16,72	18,29
S. Francisco do Conde	10,09	12,32	11,06	10,66
Feira de Santana	3,44	3,16	3,09	3,00
Simões Filho	4,34	2,38	2,51	2,50
Total	51,31	49,01	49,74	50,81

Fonte: SEI.  
 Elaboração própria.

Os cinco municípios de maior PIB no estado (Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Feira de Santana e Simões Filho) representam, em média, aproximadamente, 50% do PIB baiano. Os demais 412 municípios representam os 50% restantes. Isto significa que, em média, cada uma das cinco maiores cidades contribui com 10% do PIB estadual, enquanto cada uma das demais contribui, em média, com apenas 0,12% do total.

### **Embora a concentração econômica regional seja uma característica da economia baiana ao longo de sua história, suas causas se transmutaram no decorrer do tempo**

Embora a concentração econômica regional seja uma característica da economia baiana ao longo de sua história, suas causas se transmutaram no decorrer do tempo. A distorção identificada no cenário atual, conforme já analisada ao longo do texto, derivou da centralização das políticas públicas de atração de investimentos na Região Metropolitana de Salvador desde os idos da década de 1950, quando foi achado petróleo. Desde então, a maioria dos projetos, inclusive em volume de capitais, concentraram-se nessa região.

O governo da Bahia, no decurso dos últimos anos, tentou mitigar as desigualdades regionais no estado, buscando atrair investimentos para municípios pertencentes a outras regiões, porém os capitais foram atraídos e alocados de maneira difusa em diversos municípios. Essa espacialização produtiva, excessivamente desconcentrada, em um ambiente de infraestrutura precária, recursos públicos limitados e fraco mercado interno, não produziu ganhos de escala significativos, restringiu a geração de externalidades e, conseqüentemente, dificultou a integração regional. Desse modo, contribuiu muito pouco para reduzir as desigualdades regionais.

Rodwin (1967, p. 84) acreditava que o caminho a ser trilhado na busca por uma desconcentração econômica dentro de um determinado território passava pela identificação de cidades com potencial de se tornarem centros regionais. Como os recursos são limitados, caberia ao gestor público, auxiliado por uma equipe de técnicos qualificados, identificar estas cidades.

Tratava-se de um modelo de “desconcentração concentrada<sup>3</sup>” ou seja, os investimentos seriam direcionados para alguns poucos municípios, porém, de maneira centralizada. Desse modo, diversas indústrias de um mesmo segmento ou não, alocadas em um mesmo território, poderiam proporcionar maiores economias de escala e de aglomeração, criando, assim, uma dinâmica mais favorável ao município e sua região. Entretanto, para que uma política dessa natureza fosse bem sucedida o gestor público teria de saber lidar com os interesses das diversas prefeituras. Rodwin (1967, p. 84) alertava o gestor público para resistir às pressões dos líderes políticos das cidades. Para isso, sugeria uma solução para amenizar o descontentamento desses líderes pelo fato de suas cidades terem sido preteridas: Os efeitos do desenvolvimento regional em outro lugar talvez possam ser explorados – ou, pelo menos, salientados. Certos programas e formas de assistência técnica, demandando um compromisso mínimo de recursos, também podem ser empregados para mitigar descontentamentos (RODWIN, 1967, p. 89).

Foi salutar o esforço do governo da Bahia, nos últimos anos, para tentar reduzir o cenário de expressiva concentração econômica em torno da RMS e de poucos municípios. Esbarrou, entretanto, na política de desconcentração econômica efetuada de maneira difusa, que, conforme analisado no texto, não produziu economias de escala e de aglomeração significativas. Isto resultou em uma contribuição pouco expressiva no auxílio à transformação do quadro atual.

O governo da Bahia deveria buscar um novo modelo de desenvolvimento para o estado, identificando os diversos territórios da Bahia, suas identidades, particularidades e seu potencial. A promoção de políticas públicas que bus-

<sup>3</sup> Expressão utilizada por Silva (2002, p. 17) referindo-se aos argumentos de Rodwin (1967) na sua obra.

quem a redução das desigualdades regionais passa por esta etapa inicial, para em seguida, por meio de uma política de desconcentração concentrada, direcionar os rumos do crescimento econômico em outras regiões do estado. O sentido precípuo desse novo modelo é tentar não repetir o padrão exógeno e espasmódico que sempre permeou a vida econômica da Bahia. Uma alternativa, não exclusiva, porém potencial, que respeita a pluralidade das mais diversas regiões do estado, poderia estar pautada no microcrédito para a geração de negócios, principalmente nos municípios mais pobres e com maior dificuldade de articulação econômica.

## **6 Concentração econômica: desarticulação do microcrédito na Bahia**

Em que pese o fato da evolução econômica da Bahia demorar a reconhecer o microcrédito como uma alternativa potencial para o desenvolvimento integrado do estado, as ideias em torno da sua utilização como mecanismo de inclusão socioeconômica já estavam presentes no estado desde meados da década de 1970. O problema é que em função da exclusão da Bahia no processo de desenvolvimento brasileiro até esse período, todas as atenções e forças estavam voltadas para a inserção do estado na matriz industrial brasileira, estratégia essa que viria a ser dominante na estruturação de políticas voltadas para o desenvolvimento baiano, inclusive nos dias atuais.

Assim, estar afastada da lógica do desenvolvimento do país fez com que a Bahia, ao adentrar na estratégia de desconcentração industrial implementada pelo II PND, passasse a lutar e criar mecanismos para se inserir cada vez mais num contexto econômico integrado ao resto do país. A busca pela diversificação produtiva que alterasse o padrão econômico antes pautado no segmento primário-exportador passou a orientar todas as decisões do planejamento baiano. Eram a grande indústria e o grande capital os meios identificados com a possibilidade de um desenvolvimento “ideal”, capaz de tirar a Bahia do ostracismo econômico.

O problema é que essa proposta trazia arraigadas as implicações também negativas na medida em que, como resalta Perroux (1961), provocava uma conversão de forças em torno deste objetivo, desarticulando, ou mesmo anulando outras ações em prol do crescimento. A Bahia da década de 1970 tinha, portanto, um ambiente que ampliava as dificuldades para implantar e manter entidades voltadas para a compensação ou ajuste social e econômico das atividades produtivas informais, como se propõe o microcrédito.

Sob essas circunstâncias negativas ou menos favoráveis, em 1973, na cidade de Salvador, foi implantada a primeira unidade (juntamente com outra em Pernambuco) de microcrédito, a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações ou simplesmente Programa Uno, por iniciativa e apoio técnico de uma organização americana chamada ACCION International.

A implantação do Programa Uno é, em si, um fato pontual na economia baiana, que só aconteceu em função de fatores exógenos. Este programa só foi possível em função das ações da entidade norte-americana ACCION, a qual aportou os recursos financeiros necessários ao funcionamento do programa e a formação do fundo para operacionalização dos créditos, além de conceder toda a infraestrutura necessária e capacitação do pessoal envolvido na atividade.

O Programa Uno foi, portanto, um fato isolado no contexto descrito anteriormente, desconectado de um projeto estadual de desenvolvimento, que contemplava apenas a grande indústria e ignorava outras atividades de pequeno porte, formais ou informais, que se multiplicavam com a falta dos postos de trabalho, a partir da década de 1970, como um fenômeno mundial com forte agravo nas nações subdesenvolvidas (CACCIAMALI, 2000).

A Bahia estava na contramão da história, ao voltar-se exclusivamente para a grande empresa industrial, ignorar os demais setores, além de não prever ações que integrassem as micro unidades formais e informais ao processo de crescimento econômico. Talvez, se essas ideias em torno do microcrédito e de suas potencialidades fossem agregadas ao projeto de desenvolvimento econômico do estado, poderíamos ter uma situação bastante diferenciada no que se refere à concentração espacial da riqueza e, mais do que isso, municípios mais bem estruturados e menos desiguais.

### **A Bahia estava na contramão da história, ao voltar-se exclusivamente para a grande empresa industrial**

Apesar dos resultados apresentados pelo Programa Uno, ainda havia um olhar de desconfiança e de ceticismo por parte do governo baiano no sentido de uma ação mais direcionada aos programas de microcrédito. Assim, com o término do Programa Uno (em 1987) foram novamente as instituições internacionais que reaplicaram o microcrédito no estado por meio da organização não governamental Banco da Mulher (BM), filiada ao Women's World Banking<sup>4</sup> (BM) (DANTAS, 1999).

Diante dessas circunstâncias, seria imprescindível a presença do Estado, em suas várias esferas, intercedendo, articulando e "agitando" para a estruturação de um setor de microcrédito. Não só para gerar o ambiente propício às entidades de microcrédito, mas principalmente fazer chegar essa ferramenta de inclusão social nos municípios mais pobres, onde as necessidades são enormes e as desigualdades sociais gritantes.

Atreladas às dificuldades relacionadas até aqui, havia ainda as fragilidades e os limites que giravam em torno dos programas implementados para microempreendedores informais, que dificultavam a formação e sustentação de instituições na Bahia, impedindo o avanço sobre o território mais pobre e a conseqüente reafirmação da aglomeração dos fatores levantada por Perroux (1961), que na Bahia tinha a RMS como centro de atração.

Segundo Parente (2002), os limites das instituições com sua pouca infraestrutura física e suas deficiências de gestão operacional e financeira (*funding*), as restringiram a atuar em poucas localidades e em pequena escala, enraizando-as em localidades como a cidade de Salvador (e seu entorno), enquanto as cidades mais pobres continuavam sem o apoio efetivo deste serviço.

O certo é que a preocupação e a necessidade das instituições de viabilizaram-se financeiramente para sobreviverem, expandirem e cumprirem sua função social em seu sentido mais amplo – dado que não contavam com um apoio direto do Estado – obrigavam que elas tivessem uma carteira de crédito com um grande número de empreendedores, dentro de um menor espaço de tempo. Percebe-se, deste modo, uma grande contradição, pois apesar do microcrédito objetivar o desenvolvimento de empreendimentos mais frágeis dos pequenos municípios, as entidades operadoras, pela própria deficiência estrutural do estado da Bahia, eram obrigadas a se localizar nos municípios de maior porte, onde havia maior concentração de atividades econômicas.

Diante do *trade-off*, a questão da viabilidade financeira impõe um desafio que aprisiona as instituições às cidades de maior porte (essência da desarticulação do microcrédito), com maior destaque para Salvador e seus municípios vizinhos, que aglomeram o maior número de instituições de fomento ao microcrédito na Bahia. Isto significa uma espécie de círculo vicioso da concentração econômica do microcrédito: para facilitar a viabilização financeira, as instituições surgem na Bahia inicialmente através da cidade de Salvador e se expandem para as demais cidades de maiores portes, onde encontram realidade similar, guardada as devidas proporções.

<sup>4</sup> *Women's World Banking* é uma instituição internacional que mantém sedes em diversos países (DANTAS, 1999).

Essa armadilha dificulta ou mesmo impõe um enorme atraso no surgimento de entidades, amadurecimento e a proliferação dessas instituições no território baiano, principalmente nas áreas mais necessitadas (semiárido), como mostra a história do microcrédito na Bahia. Esse processo teria outra rota se o Estado deliberadamente adotasse o microcrédito como uma estratégia complementar de desenvolvimento regional.

É fato estilizado que a ausência de alternativa de crédito em volume e condições adequadas para o grande ou o pequeno empreendedor formal ou informal limita a capacidade de expansão de qualquer economia, ainda mais nas pequenas e pobres cidades onde a atividade econômica é bastante rudimentar.

Segundo Corsini (2007), a RMS concentra 23,2% da população economicamente ativa (PEA) do estado e aproximadamente 50% do PIB. Mas amarga uma enorme desigualdade social e econômica, com altos índices de desemprego e um grande número de indivíduos e famílias vivendo da renda gerada diariamente através de uma atividade informal, seja em pontos fixos nos bairros ou como ambulantes, nas ruas e avenidas de maior concentração de transeuntes.

Respalhando essa informação, segundo pesquisa sobre a economia informal (IBGE, 2005), a RMS possuía, em 2003, 33% do universo das micro unidades informais do estado, que ocupavam mais de 300 mil pessoas, o que significa a metade da população da cidade de Feira de Santana, segundo município em população no estado e o quarto maior PIB.

Era essa realidade dispare e paradoxal, mais a infraestrutura de serviços encontrada na cidade de Salvador e entorno, que atraíam as organizações para erguerem as instituições de microcrédito nesta parte do território. E com isso a concentração econômica desarticula o microcrédito.

Todas essas informações influenciaram as instituições na decisão de localização e de qual espaço atuarem, que na Bahia favoreceu uma concentração em torno de Salvador, graças à concentração de microempreendedores informais e da disposição de redes sociais e infraestrutura, que diminuía as hostilidades na estruturação de uma entidade alternativa que propunha ofertar crédito para os pequenos negócios.

Enfim, apenas nos anos 2000 esse processo, que culmina com a concentração relativa das entidades no estado, começa, gradativamente, a ser rompido através do programa de “crédito popular” conduzido pelo governo do estado da Bahia, por meio de um pool de entidades públicas, que contou com o apoio de algumas prefeituras do interior. Mas até acontecerem essas ações, muitas foram às dificuldades enfrentadas pelas instituições que se propunham a ofertar microcrédito na Bahia.

Nessa época, mais precisamente em 2002, o governo do estado da Bahia passou a ser mais incisivo na promoção do microcrédito no estado. O grande divisor de águas foi o programa Credibahia<sup>5</sup>, criado com o intuito de permitir maior inclusão social e diminuição das desigualdades pelo apoio do microcrédito. Além disso, outra ideia do programa estadual era a desconcentração espacial da oferta de apoio creditício, principalmente em direção aos municípios mais pobres do estado, num total de 150 municípios beneficiados até 2008.

O microcrédito apresenta-se para o governo do estado, a partir deste momento, como parte do objetivo de desconcentrar a economia e buscar democratizar as oportunidades, além de abrir novas possibilidades que colaborem com um crescimento econômico e ritmo endógeno, ou seja, calçado na sua maior parte no próprio ritmo da economia interna. Esse objetivo foi estampado no Plano Plurianual 2008/2011 (BAHIA, 2007), o qual reconhece os equívocos cometidos por governos anteriores na medida em que afirma:

---

<sup>5</sup> O programa Credibahia conta com a participação da Desenbahia, da Secretaria do Trabalho e Ação Social (Setras), Secretaria do Planejamento do Estado (Seplan), Secretaria da Fazenda (Sefaz), Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas da Bahia (Sebrae/BA) e também das prefeituras municipais onde o programa foi implantado.

Um dos elementos do Modelo de Desenvolvimento até então vigente foi a concentração dos esforços nos grandes empreendimentos que geram renda, mas poucos empregos, e frequentemente escassa internalização da cadeia produtiva. Ultrapassando esta limitação, emerge como característica essencial da Estratégia de Desenvolvimento da Bahia o apoio aos pequenos e médios empreendimentos principalmente através do microcrédito. O apoio creditício deverá cumprir um papel de contribuir para a justiça social no estado, principalmente nos municípios mais longínquos do eixo metropolitano.

Além da ação direta, através do programa Credibahia, o governo do estado tem buscado, desde 2005, colaborar com aporte de recursos junto às OSCIPs, de forma a conferir aos programas de microcrédito na Bahia a pluralidade necessária para se alcançar o objetivo que deveria orientar todas as organizações que trabalham com o microcrédito, nas ações de combater e diminuir a pobreza no estado.

Nessas condições, o microcrédito na Bahia, mais especificamente a partir dos anos 2000, amadurece progressivamente, com o aumento do número de instituições e das unidades destas, com maior destaque para a participação do governo do estado, através do Credibahia. Tenta avançar no sentido de poder cumprir seu papel de inclusão social e econômica, ainda que pese sobre este o desafio de fazer-se presente nos municípios mais carentes, onde teria maior impacto no seu propósito. O problema é que a uma altura dessas, o estoque da pobreza no estado já era muito grande e as ações para incentivar pequenos negócios, geradores de ocupações, foram muito letárgicas.

Numa análise mais apurada da história do microcrédito na Bahia no intervalo que vai desde meados da década de 1970 até os dias atuais, é marcante e contrastante não só a falta de apoio direto aos programas de apoio aos micro e pequenos empreendimentos, mas também o quão difícil foi o desenvolvimento do “crédito popular”, dadas as imposições de uma enorme concentração econômica, resultante da promoção do desenvolvimento pelos governos federal e estadual, a partir da década de 1970, baseada em incentivos da industrialização no setor petroquímico.

Não faltam evidências para afirmar que quando o assunto é discutir estratégias alternativas para o desenvolvimento dos municípios mais atrasados, principalmente do ponto de vista social, a Bahia, que é sempre uma referência para a região Nordeste, encontra-se ainda em processo de consolidação de programas atrelados ao microcrédito como ferramenta de inclusão socioeconômica. Nesse sentido a Bahia está atrás de outros estados nordestinos (como Ceará e Pernambuco), quer em seus aspectos institucionais (amadurecimento e articulação entre as entidades), quer pela ocupação (de todas as instituições em conjunto) do seu território, que se faz presente em apenas 40% dos municípios baianos, sem ter chegado ainda às cidades mais pobres, enquanto se concentra relativamente na RMS, e atende apenas 5% do público potencial no estado (CORSINI, 2007), como demonstra a tabela a seguir.

(Continua)

Regiões	Número de cidades	Número de cidades c/ MC	Participação %	Inst. MC p/Região	Média IMC/cidade
Metropolitana de Salvador	10	9	90,0	21	2,33
Litoral Sul	53	21	39,6	25	1,19
Paraguaçu	42	19	45,2	24	1,26
Sudoeste	39	18	46,2	27	1,50
Oeste	29	6	20,7	8	1,33
Extremo Sul	21	14	66,7	16	1,14
Nordeste	47	22	46,8	23	1,05

(Conclusão)

**Tabela 4**  
**Regiões contempladas com microcrédito – Bahia – 2008**

Litoral Norte	20	9	45,0	14	1,56
Recôncavo Sul	33	15	45,5	18	1,20
Baixo Médio São Francisco	8	7	87,5	7	1,00
Piemonte da Diamantina	24	7	29,2	8	1,14
Serra Geral	29	7	24,1	7	1,00
Chapada Diamantina	33	9	27,3	9	1,00
Irecê	19	4	21,1	5	1,25
Médio São Francisco	16	4	25,0	5	1,25

Fonte: Banco da Mulher (2007); ICC-Itabuna Solidária (2007); Ceade(2008); Ceape (2007); Ande (2008); Crediamigo(2008); CrediBahia( 2008); Banco Real (2008); CORSINI (2007); OLIVEIRA (2007).

Elaboração própria.

Nota: Onde se lê MC refere-se a microcrédito, e onde se lê IMC, deve-se ler instituição de microcrédito.

## 7 Considerações finais

A concentração econômica em torno de uma região ou ainda os fatores que tornam um determinado espaço territorial atrativo para um fluxo expressivo de capitais e pessoas possuem relação direta com padrões de espacialidade associados a aspectos de natureza institucional, econômica e social. Recursos naturais, características geográficas e ambientais se constituem em elementos importantes, mas dependentes de outros elementos para se tornarem vetores efetivos para impulsionar o desenvolvimento de uma região.

Localização próxima a mercados dinâmicos ou nas proximidades de uma área dotada de infraestrutura viária adequada, sem dúvida, cria um cenário vantajoso. O papel do Estado, enquanto agente promotor de políticas públicas é fundamental neste processo. Todos esses elementos associados a uma conjuntura econômica, social e política favorável se traduzem em um complexo dinâmico capaz de transformar a estrutura produtiva de um determinado lugar.

O Brasil e, particularmente, a Bahia mantiveram padrões de espacialização produtiva semelhantes ao longo de quase toda a sua história. No caso específico da Bahia, a concentração na zona litorânea, com pequenos adensamentos populacionais no interior, constituiu-se em seu modelo padrão de espacialização. Apenas localidades que serviam de entreposto comercial entre o litoral e as vilas do interior conseguiram apresentar certo desenvolvimento.

Esse quadro permaneceu por muito tempo, principalmente em razão do modelo primário-exportador, que primeiro foi baseado na economia açucareira, passando por momentos em que o fumo e o algodão experimentaram certo destaque; depois, terminou com o desenvolvimento da economia cacauífera. Somente após a estagnação da economia baiana – excessivamente dependente do desempenho do cacau – e o período de involução industrial que estava experimentando na primeira metade do século XX buscou-se um novo modelo de desenvolvimento para o estado, assentado em uma base industrial, tendo o governo como agente principal na condução desse processo.

O novo modelo foi bem sucedido quando se analisa a composição setorial da economia baiana, que transferiu sua hegemonia do setor agropecuário para o de comércio e serviços, tendo o setor industrial como segunda força até 2005, quando este se tornou o principal setor do PIB estadual. O novo cenário estadual, contudo, promoveu uma concentração econômica em torno da RMS, que centralizou os investimentos industriais.

A expressiva concentração econômica gerada por décadas de inversões vultosas nessa região criou um panorama de distorções regionais que levaram o governo da Bahia a tentar modificá-lo. A política de incentivos fiscais buscou atrair indústrias de vários segmentos para diversos municípios, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do estado e promover a descentralização dos espaços produtivos.

A alocação de capitais, realizada de maneira difusa, impediu a geração de ganhos substanciais de escala, o que impediu maior integralização territorial e a consequente redução das desigualdades regionais. Os resultados, embora positivos, foram incipientes e a concentração manteve-se em patamares estáveis no decurso dos últimos anos. O governo da Bahia precisa repensar este modelo com vistas a propor novas políticas que tenham como objetivo precípuo a redução das desigualdades regionais, por meio de um sistema que proporcione um crescimento descentralizado e endógeno.

Mas a bem da verdade é que comprometido com as grandes inversões de capitais o Estado se descurou dos pequenos negócios, que são grandes geradores de empregos e responsáveis por uma dinâmica verdadeiramente endógena. E, nesse sentido, demorou a encontrar, no seio do planejamento do desenvolvimento estadual, uma ferramenta para auxiliar no apoio creditício àqueles empreendimentos que ousavam driblar a lógica industrialista defendida no estado.

Somente em 2002, dentro de uma estratégia mais focada na diminuição das disparidades regionais nos municípios mais pobres, foi criada uma verdadeira e direta política de apoio aos microempreendedores formais e informais. O Credibahia, programa especialmente criado para fornecer apoio financeiro aos microempreendedores e criar um fundo para as agências de microcrédito, no entanto, não conseguiu, como ficou demonstrado pelos números anteriores, alcançar o seu real objetivo de diminuir as desigualdades socioeconômicas nos municípios mais pobres, e por uma razão muito simples: ele não chegou até lá. A concentração das atividades econômicas no entorno da região metropolitana, no oeste e no litoral do estado fez com que as maiores iniciativas de desenvolvimento do microcrédito se deslocassem para pequenos municípios, mas situados no entorno dos grandes, ampliando a concentração e desarticulação das atividades derivadas do microcrédito.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Pinto de. *Notas sobre o enigma baiano*. Salvador: Progresso, 1958. (Edições da CPE).

AQUINO, Rubim Santos Leão de; LEMOS, Nivaldo Jesus Freitas de; LOPES, Oscar Guilherme Campos. *História das sociedades americanas*. 9. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

BAHIA. Governador (Jaques Wagner: 2007-2010). *Plano Plurianual 2008-2011*. Salvador: SEPLAN, 2007.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, jun. 2000.

CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES (BA). *Perfil do estado da Bahia: estatísticas selecionadas*. Salvador: CEI, 1991.

\_\_\_\_\_. *PIB da Bahia: metodologia e séries retrospectivas*. Salvador: CEI, 1992.

CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS (BA). *105 anos de economia baiana*. Estatísticas básicas. Aspectos econômicos (1945-1976). v. 2, t. 2. Salvador: CPE, 1979.

- CORSINI, J. N. M. *Microcrédito e inserção social em cidades baianas: estudo da experiência do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos da Bahia*. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado)-UNIFACS, Salvador, 2007.
- DANTAS, V. de A. *Tecnologia do microcrédito: doze anos de experiência da Rede CEAPE*. Brasília: FENAPE, 1999. 6 p.
- GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados: leituras da Bahia II*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.
- HOBBSAWN, Eric. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- IBGE. *Pesquisa de Economia Informal Urbana (ECINF)*. Rio de Janeiro, 2005.
- KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 333 p.
- LANDIM, C. C. M. *O microcrédito no Estado da Bahia: a experiência da Instituição de Crédito Itabuna Solidária*. 2006. 112 f. Dissertação (Mestrado)-UNIFACS, Salvador, 2006.
- LANDES, David. *A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. 7. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MASCARENHAS, Albérico Machado. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA-BA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 62-77.
- MENEZES, Vladson. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA-BA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 111-141.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968. 239 p.
- OLIVEIRA, T. N. *A atuação do governo e da sociedade civil na execução do microcrédito: um enfoque do CREDIAMIGO do Banco do Nordeste e no Banco do Povo de Vitória da Conquista*. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2007. 87 f. il.
- PARENTE, S. *Microfinanças: saiba o que é um banco do povo*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. 192 p. (Coleção Prazer em conhecer; v.1)
- PERROUX, François. A empresa motora em uma região motora. in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, v.1, n. 1, 1961.
- PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. 34. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- PESSOTI, Gustavo Casseb. Uma leitura da economia baiana pela ótica do PIB – 1975/2005. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 8, n. 14, p. 78-89, jul. 2006.
- PORTO, Edgard. Descentralização espacial e concentração econômica na Bahia. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. p. 261-280. (Série estudos e pesquisas, 57).
- ROCHA, A.; MELLO, R. C. *O desafio das microfinanças*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. 239 p. (Estudos COOPEAD).
- RODWIN, Lloyd. *Planejamento urbano em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: USAID, 1967.
- SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. *Uma contribuição à história dos transportes no Brasil: a companhia baiana de navegação*

a vapor (1839-1894). 2006. 370 f. Tese (Doutorado em História Econômica)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

SEBRAE Bahia. *Uma pequena grande ajuda*. Salvador: SEBRAE, 2002. 15 p. il.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. O problema regional baiano: novas e velhas questões. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 4, n. 7, p. 14-21, dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Desequilíbrios regionais no estado da Bahia: avaliação e questões estratégicas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 203-218. (Série estudos e pesquisas, 67).

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. Desequilíbrios regionais e municipais no estado da Bahia: uma análise dos padrões recentes. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desenvolvimento regional: análises do Nordeste e da Bahia*. Salvador: SEI, 2006. p. 95-111. (Série estudos e pesquisas, 73).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Salvador: SEI, 2007. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 2 maio 2007.

TAVARES, Luís Henrique Dias. *História da Bahia*. 10. Ed. São Paulo: Ed. UNESP; Salvador: EDUFBA 2001.

TOSCANO, Idalvo. *Microcrédito: uma filosofia de mudança*. São Paulo: FENAPE, 2001.

YUNUS, M.; JOLIS, A. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000. 343 p.

# Mitigação de riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia

Marco Barbosa<sup>A</sup>  
Sandro Cabral<sup>B</sup>  
Elisabeth Loiola<sup>C</sup>

## Resumo

Diante das limitações orçamentárias dos governos, arranjos organizacionais envolvendo atores privados têm sido criados e implementados visando à provisão de serviços de utilidade pública. Dentre estes, figuram as Parcerias Público-Privadas (PPP). Apesar de propaladas como saída para os gargalos de infraestrutura no Brasil, são poucos os casos de PPP que estão em execução, muito em função dos riscos envolvidos. Nesse sentido, este artigo pretende analisar o processo de mitigação de riscos num caso concreto: o projeto do emissário submarino de Salvador (BA). Ainda que não se saiba sobre o desempenho futuro do projeto, o exame das medidas tomadas para atenuar as incertezas revela que as ações propostas para tratar os riscos identificados foram essenciais para conferir atratividade ao investimento, o que sinaliza a importância de disposições dessa natureza para a efetivação de projetos de PPP.

**Palavras-chave:** Reforma de Estado. PPP. Mitigação de riscos. Emissário submarino.

## Abstract

*Due to the government's fiscal constraints, organizational arrangements involving private players have been created and implemented aiming the provision of public utility services. Such arrangements include the Public-Private Partnerships (PPP). Although being mentioned as the solution for the infrastructure bottlenecks existing in Brazil, few are the concrete cases of PPP under progress largely due to the risks involved. To that effect, this paper is intended to tackle the process of risk mitigation in a particular case: the project of a new Submarine Sanitation System in Salvador – Bahia, Brazil. Despite the still unknown results of the project, the examination of the measures taken to mitigate the uncertainties reveals that actions taken to treat the identified risks were essential to provide the proper attractiveness to the project which shows the importance of provisions such as these for making PPP projects feasible.*

**Keywords:** State reform. PPP. Risk mitigation. Submarine sanitation.

## 1 Introdução

A partir do final da década de 1970, observa-se o ressurgimento de argumentos do liberalismo clássico, devidamente adaptados à realidade contemporânea, no que tange à diminuição da intervenção estatal na economia, tendo como expoentes os governos do Chile, EUA e Reino Unido. Em meio a um contexto de transformações políticas e econômicas, caracterizado pela incapacidade de os governos darem continuidade às práticas tradicionais de financiamento dos grandes investimentos públicos, a provisão de serviços de infraestrutura foi diretamente afetada, reforçando a necessidade de aportes externos, notadamente oriundos de capitais privados, para a construção de novos equipamentos e operação dos ativos existentes, nos mais diversos setores: saúde, educação, energia, saneamento, sistema prisional e infraestrutura logística de maneira geral.

<sup>A</sup> Graduado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). marco\_agb@hotmail.com

<sup>B</sup> Pós-doutor em Políticas Públicas e doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor e coordenador dos cursos de Mestrado e Doutorado em Administração da UFBA. scabral@ufba.br

<sup>C</sup> Doutora e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora adjunta da UFBA; pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). beloio@ufba.br

A partir das experiências engendradas, sobretudo no contexto anglo-saxão, e das pressões por parte dos organismos multilaterais de fomento (BID, Banco Mundial e FMI, por exemplo), diversos países promoveram inovações institucionais de maneira a legitimarem a presença de atores privados em espaços tradicionalmente ocupados por governos. No Brasil, marcos de esforços de inovação institucional são a aprovação, em 1995, da Lei de Concessões e, em 2004, da Lei Federal nº 11.079/04, isto é, a Lei de PPP. Em que pese as diferenças existentes em relação à própria definição do escopo de atuação de uma PPP (CABRAL; SAUSSIÉ, 2009), no espírito da legislação brasileira, governo e iniciativa privada formalizam um contrato para execução de trabalhos de construção e operação de serviços de utilidade pública, compartilhando responsabilidades e transferindo riscos a atores privados anteriormente suportados por entes estatais.

Embora a racionalidade econômica preconize que os riscos em PPP devam ser alocados às partes que possuem melhores condições para gerenciá-los ao menor custo (GUASCH, 2004; MEDDA, 2007), os governos podem ensejar a transferência massiva de atribuições e, logo, de riscos, a atores externos, aí incluídos aqueles que estão associados a fatores que não podem ser controlados pelos agentes privados (CABRAL; SILVA Jr., 2009). Esse tipo de comportamento governamental pode impedir o desenvolvimento de PPP e, por isso, medidas de mitigação de seus riscos necessitam ser analisadas para lançar luzes sobre o debate.

Assim, tomando como referência o caso da PPP conduzida pelo Governo do Estado da Bahia para construção do SDO (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe), também conhecido como segundo emissário submarino de Salvador (BA), este artigo pretende analisar os aspectos relacionados ao processo de mitigação de riscos envolvidos na parceria. Para tal, sob o aspecto metodológico, por envolver uma situação nova, que carece de maior esclarecimento, realizou-se uma abordagem exploratória, na qual foram feitas entrevistas em profundidade (DUARTE, 2005) com três representantes da Embasa (Empresa Baiana de Água e Saneamento). Foram igualmente mantidos contatos com dois funcionários da Seplan (Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia). Além disso, realizou-se análise documental (MOREIRA, 2005) sobre dados e informações disponibilizadas pela Embasa e pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, órgão responsável pelo programa de PPP no Estado. A pesquisa de campo foi realizada entre janeiro e junho de 2009. O artigo é estruturado da seguinte maneira: na próxima seção discutem-se o conceito de PPP e sua aplicação no contexto brasileiro. Em seguida, debatem-se aspectos específicos envolvendo a mitigação de riscos em PPP, para posteriormente abordar-se o caso do emissário submarino de Salvador. A última seção é dedicada às considerações finais.

## 2 PPP: gênese, conceito e considerações legais

Ao longo do século XX, o Estado brasileiro afirmou-se como o principal investidor e fomentador da economia nacional, realizando expressivo volume de inversões de retorno em longo prazo, seja por conta da ideologia nacionalista ou da incapacidade da iniciativa privada (POLTRONIERI, 2004). As consequências desse comportamento fizeram-se sentir nos níveis de endividamento do país, agravados pelo esgotamento de fontes internacionais de recursos a juros baixos (LIMA; PAULA, 2005). Na década de 1990, o país passou por transformações estruturais que se materializaram em novas formas do agir estatal. Almejava-se enterrar o legado da era Vargas (PINHO, 1998) e transformar o Estado provedor em Estado regulador, salvaguardando seus meios institucionais de controle e regulação, bem como seu papel de mediador de forças entre os vários segmentos sociais e econômicos (LIMA; PAULA, 2005).

O primeiro movimento na direção de uma maior participação de atores privados na economia deu-se ainda no governo Sarney, no final da década de 1980, com a privatização de diversas empresas estatais, como, por exemplo, a

Caraíba Metais. Em seguida, nos governos Collor-Itamar (1990-1994), a onda de privatizações atingiu os setores de metalurgia e petroquímico, a exemplo da Usiminas e Copene. É, no entanto, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que se engendram as reformas mais expressivas no sentido de legitimar a participação de agentes privados em áreas até então de competência exclusiva do Estado. As Leis nº 8987/95 e 9074/95, que dispõem sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, viabilizaram a entrada de atores privados, sobretudo para provisão dos chamados bens pedagiados (*toll goods*) no Brasil, com destaque para os contratos de operação e manutenção de rodovias. Atividades de saneamento básico, sobretudo em municípios médios, igualmente passaram a ser objeto de concessão a atores privados após a promulgação da Lei (CABRAL, 2006).

## **De uma perspectiva mais ampla, as PPP também podem ser designadas como acordos formais entre o setor público e a iniciativa privada**

As limitações da Lei de Concessões, sobretudo no que tange ao investimento conjunto entre governos e atores privados, estimularam a criação de um novo marco legal que possibilitasse inversões, sobretudo em setores em que a provisão privada já estava disseminada e consolidada, e que, por razões diversas, o governo não desejava voltar a atuar diretamente e exclusivamente: a Lei de PPP, que traz em seu bojo o binômio do compartilhamento dos riscos e financiamento privado (CABRAL, 2006; LIMA; PAULA, 2005). Convém ressaltar que, adicionalmente à lei federal, diversos estados da Federação regulamentaram as PPP por meio de legislações específicas. Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e o Distrito Federal possuem legislação específica (ARCHANJO, 2006).

De uma perspectiva mais ampla, as PPP também podem ser designadas como acordos formais entre o setor público e a iniciativa privada, que tem como objetivo prover à população infraestrutura e serviços correlatos, sendo uma característica peculiar a compra de serviços infraestruturais pelo Poder Público, em vez de ele mesmo implantá-los e operá-los diretamente (ARAGÃO, 2004). Pontuando que não existe consenso acerca do que constitui ou não uma PPP, o Fundo Monetário Internacional (FMI) (2004) afirma que, geralmente, a PPP pode ser entendida como sendo a transferência ao setor privado de investimentos em projetos que tradicionalmente eram executados ou financiados pelo setor público. Acrescenta, porém, que duas características devem estar contidas nos projetos de PPP: a ênfase na provisão dos serviços (como objetivo principal) e significativa transferência dos riscos ao setor privado. Além do mais, ressalta que, embora outras modalidades de atuação privada – tais como as privatizações – possam ter essas características, elas não podem ser consideradas formas de PPP, pois esta se baseia na cooperação entre governo e setor privado para construção de novos ativos de infraestrutura e provisão de serviços públicos. No Brasil, as PPP são conceituadas e caracterizadas através da Lei Federal nº 11.079/04 (BRASIL, 2004), que regulamenta esse tipo de contrato em todo o território nacional.

### **2.1 Breves comentários à Lei nº 11.079/04**

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, define a parceria público-privada como sendo um contrato de prestação de serviços entre o setor público e o privado, sendo vedada a celebração de contratos que tenham como finalidade exclusiva o fornecimento de mão de obra ou equipamentos. Estabelece ainda um valor mínimo de R\$ 20 milhões por contrato (art. 2º, § 4º, I) e um prazo mínimo de cinco e máximo de 35 anos para os contratos de parceria, já incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I). Pode-se observar que em termos de prazo contratual há convergência entre a discussão anterior e o texto da Lei em foco. O objetivo da fixação do valor mínimo para os contratos de PPP foi evitar a possibilidade de que serviços de baixo valor contratual, contratados de um modo geral pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), fossem licitados como PPP. Outro motivo de definição legal de valor mínimo para celebração de

contratos sob a modalidade de PPP foi sua complexidade estrutural, pois estes contratos envolvem elevados custos de transação, não sendo, dessa forma, adequados para projetos e serviços de pequena escala, em que um potencial ganho de eficiência não comportaria os custos de transação envolvidos (BRITO e SILVEIRA, 2005).

A Lei nº 11.079/04 define ainda a PPP como sendo um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Conforme o § 1º do Art. 2º, concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Pode-se exemplificar citando o caso de uma concessão de rodovia, na qual a cobrança de tarifa módica seria insuficiente para se obter retorno sobre o investimento e remunerar o capital, sendo necessária, dessa forma, a complementação de receita pela autoridade pública para viabilizar o empreendimento. Já o § 2º do Art. 2º define a concessão administrativa como sendo o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Exemplos dessa modalidade são manutenção e gestão de hospitais e escolas públicas, uma vez que, embora exista um beneficiário (nesse caso, o cidadão), é a própria administração a usuária indireta do sistema, por ser ela a compradora do serviço prestado pelo parceiro privado. As PPP para o sistema prisional – atualmente em curso nos estados de Minas Gerais e Pernambuco – são exemplos emblemáticos de concessões administrativas, na medida em que receitas oriundas do empreendimento não podem remunerar o concessionário, cabendo ao Estado a responsabilidade pelo pagamento das prestações devidas.

As duas primeiras seções deste artigo focaram motivações, definições e as Leis que no Brasil e na Bahia têm como objetos as PPP. Na próxima seção tecem-se considerações acerca dos fatores relacionados à mitigação de riscos em PPP, buscando enquadrar a análise de mitigação de riscos no caso do SDO (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe).

### 3 Mitigação de riscos em PPP

A mitigação de riscos em PPP diz respeito à forma pela qual a Administração Pública e o parceiro privado atuam no sentido de atenuar/diminuir a incidência de riscos relacionados aos projetos executados sob a modalidade de parcerias. Borges e Neves (2005) apresentam alguns aspectos fundamentais para que tais riscos sejam mitigados ou evitados. O primeiro deles é a *credibilidade*, fator crucial, sobretudo em projetos de longo prazo e com instituições em fase de consolidação (NORTH, 1990). No contexto latino-americano, a credibilidade quanto à disponibilidade de recursos para complementação da receita ou remuneração dos atores privados é fator crítico na implantação das PPP, em razão da existência de exemplos históricos de quebra de regras contratuais (GUASCH, 2004). A Lei nº 11.079/04 tratou rigorosamente a questão da credibilidade na disponibilidade de recursos anuais para complementação da receita. As despesas com projetos de PPP terão de constar nos orçamentos federal, estadual ou municipal, comprovando que não estão sujeitas ao contingenciamento, o que em si pode sinalizar confiança aos agentes econômicos.

O segundo ponto levantado por Borges e Neves (2005) refere-se aos métodos empregados para *soluções de conflitos*. De fato, o método escolhido para a solução de eventuais controvérsias não pode interromper a execução do projeto, devendo, preferencialmente, ser ágil, seguro e induzindo (não obrigatoriamente) ao uso de arbitragem, mediação e conciliação, dentro ou fora das agências reguladoras. Sucede que isso em grande parte depende de algo que está além da esfera de influência dos formuladores de projetos de PPP, e a ineficiência do judiciário é fator de apreensão e gerador de incertezas no caso brasileiro (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN, 2005), sobretudo quando estão em jogo projetos que não podem estar sujeitos a longas paralisações. Ainda de acordo com Borges e Neves (2005), outro aspecto a ser levado em consideração para fins de mitigação de riscos é a *transparência* em relação aos marcos regu-

latórios e ao papel das agências reguladoras setoriais, sobretudo quando o problema de captura do principal (regulador) pelo agente (regulado) é uma possibilidade bastante concreta (DEMSETZ, 1968; STIGLER, 1971).

## **É evidente que nem todos os riscos podem ser controlados**

Partindo do princípio de que os riscos devem ser alocados à parte que pode gerenciá-los de maneira mais eficiente (MEDDA, 2007), independente de sua alocação – seja ao poder público ou ao ator privado –, faz-se necessário criar estruturas de governança capazes de atenuar os custos de transação relacionados ao processo de negociação e execução contratual (SHIRLEY; MENARD, 2002).

É evidente que nem todos os riscos podem ser controlados, qualquer que seja a parte envolvida. Isto, no entanto, não exime governos e atores privados de esforços no sentido de elencar os riscos e tratá-los de forma sistematizada, estimando os possíveis impactos no caso da materialização de eventos indesejáveis, o que pode ser feito por meio de ferramentas largamente utilizadas no contexto de gerenciamento de projetos, tais como FMEA e PMBOK (SANTOS; CABRAL, 2008).

Em função da Lei de PPP no estado baiano ter sido aprovada recentemente e da pouca experiência acumulada no estado e no Brasil em implementação de PPP, a forma como o processo de mitigação de riscos foi implementada no caso do SDO do Jaguaribe pode ser fonte de lições para orientar ações futuras. Em vista disso e dos objetivos deste artigo, a próxima seção ilustra a maneira como os riscos foram mitigados numa das poucas PPP efetivamente implantadas no Brasil até 2009.

## **4 O caso do emissário submarino: análise e mitigação de riscos**

Esta seção descreve o projeto do SDO e apresenta e analisa suas respectivas matrizes de riscos.

### **4.1 O projeto**

O Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (também conhecido como emissário submarino de Salvador) está sendo a primeira PPP implantada no estado da Bahia e também o primeiro contrato de parceria no setor de saneamento básico no Brasil. Com o esgotamento da capacidade do primeiro emissário submarino de Salvador, no bairro do Rio Vermelho, houve a necessidade de uma nova alternativa para disposição dos esgotos coletados. Com o contrato de PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (SDO do Jaguaribe), firmado entre a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) e a Concessionária Jaguaribe S.A. (formada pela Odebrecht Investimentos em Infraestrutura e a Construtora Norberto Odebrecht), na modalidade administrativa, o projeto prevê que cerca de 1,9 milhão de pessoas serão beneficiadas ao seu término. Segundo previsões da Embasa, a população que recebe o tratamento de esgoto passará dos atuais 76% para 88% já em 2010, e a meta é alcançar 96% em 2012, um número expressivo entre as capitais brasileiras. O objetivo da PPP é o tratamento e a disposição final dos esgotos gerados pela população de grande parte da cidade e pela totalidade do município de Lauro de Freitas (EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO, 2008).

De acordo com informações obtidas em entrevistas com dois técnicos da Embasa envolvidos no projeto, isto é, a PPP em questão, a implantação do sistema permite o saneamento de uma área de aproximadamente 20 mil hectares, envolvendo integralmente as bacias hidrográficas dos rios das Pedras, Jaguaribe e, parcialmente, a bacia do Rio Joanes, após receber as contribuições do Rio Ipitanga, os quais deixarão de receber lançamento de esgotos domésticos e experimentarão uma melhora da qualidade de suas águas. O ponto escolhido para a liberação dos efluentes foi

previamente estudado, levando em conta o comportamento das correntes marítimas da região (EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO, 2008).

Quando lançada, em junho de 2006, a licitação ficou marcada por ter sido a primeira de uma parceria público-privada (PPP) na área de saneamento no país. A assinatura do contrato de concessão, porém, só ocorreu em 27 de dezembro do mesmo ano, quando a PPP de Rio Claro (SP), também um contrato da Odebrecht, já havia sido firmada.

O processo de implantação da PPP não está imune a renegociações contratuais – em verdade, um dos potencializadores de risco nesse tipo de arranjo organizacional. Com efeito, após negociação com o consórcio Jaguaribe, o governo que assume a gestão da Bahia em 2006 consegue diminuir o valor do contrato em 20%. De acordo com dados obtidos na Sefaz (Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia), o custo da obra gira em torno de US\$109 milhões (recursos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento), sendo que US\$92 milhões são financiados pelo governo federal, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e os 30% restantes da iniciativa privada (Odebrecht).

### **O processo de implantação da PPP não está imune a renegociações contratuais**

O consórcio, além de construir o SDO do Jaguaribe, do qual faz parte o emissário submarino e uma estação de condicionamento prévio, tem por responsabilidade a operação do sistema por 18 anos, período em que cabe à Embasa pagar ao consórcio contraprestações mensais no valor de US\$1,88 milhão. Além da diminuição de US\$346 mil mensais no valor das contraprestações, 73 cláusulas foram reeditadas, visando ao aperfeiçoamento do texto e à redefinição das relações de obrigação entre as partes.

## **4.2 A matriz de riscos**

Nessa subseção apresentam-se matrizes de riscos que facilitam a visualização e a análise de alguns dos principais riscos que podem acometer a PPP referente ao projeto do emissário submarino de Salvador (BA). Tais matrizes foram construídas pelo governo do estado da Bahia em conjunto com a empresa de consultoria KPMG, contratada pelo governo estadual para assessorar no processo de modelagem da PPP.

De acordo com o que pode ser observado, os principais objetivos almejados no processo de construção das matrizes de riscos são:

- Identificação de riscos envolvidos no projeto;
- Avaliação do impacto dos riscos identificados;
- Avaliação da probabilidade de ocorrência dos riscos identificados;
- Alocação e mitigação dos riscos identificados.

As tabelas que são apresentadas em seguida ilustram os riscos associados ao projeto de engenharia.

**Tabela 1**  
**Riscos do projeto de engenharia**

Risco	Definição	Alocação (público, privado ou compartilhado)	Impacto (alto, médio,baixo)	Probabilidade (frequente, provável, ocasional, remota ou improvável)	Mitigação
1.1 - Não aderência às especificações do governo	Dificuldade do privado em incluir no seu Projeto Executivo todas as especificações do Projeto Básico desenvolvido pelo concedente	Privado	Alto	Remota	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concedente realiza audiência/consulta pública disponibilizando o edital com o projeto básico e estudos para esclarecimento das especificações;</li> <li>• Pagamento proporciona a qualidade do serviço prestado especificado pelo Poder Concedente</li> </ul>
1.2 - Mudanças a pedido do concedente	Mudanças no projeto por solicitação do concedente que acarretam custos materiais ao projeto	Público	Alto/médio/baixo	Remota	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reequilíbrio econômico-financeiro do projeto.</li> </ul>
1.3 - Mudanças a pedido do operador privado	Mudanças de projeto por solicitação do operador privado, que acarretam aumento ou diminuição dos custos do projeto	Compartilhado	Médio/baixo	Provável	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde que o concedente aceite a modificação solicitada, há compartilhamento dos custos adicionais ou das economias</li> </ul>
1.4 - Falta de especificações por parte do concedente	Falta de detalhamento do projeto por parte do concedente	Privado	Baixo	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O privado deve realizar o Projeto Executivo detalhado e assumir todos os riscos do projeto;</li> <li>• Disponibilização do projeto básico em audiência/consulta pública.</li> </ul>

Fonte: Embasa, 2008.

(Continua)

<b>Tabela 2</b> <b>Riscos de construção</b>					
Risco	Definição	Alocação (público, privado ou compartilhado)	Impacto (alto, médio,baixo)	Probabilidade (frequente, provável, ocasional, remota ou improvável)	Mitigação
2.1 - Estimativa de custo incorreta	Erro de estimativa de custo de obra pela SPE	Privado	Médio	Remota	<ul style="list-style-type: none"> <li>Privado fecha contrato <i>turn-key</i> de construção (contrato de EPC – <i>Engineering Procurement and Construction</i>);</li> <li><i>Performance bond</i>.</li> </ul>
2.2 - Estimativa de tempo de obra incorreta	Erro de estimativa do tempo de obra pela SPE	Privado	Médio	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Privado fecha contrato <i>turn-key</i> de construção;</li> <li><i>Performance bond</i>.</li> </ul>
2.3- Problemas geológicos no subsolo onde o emissário está sendo construído	Características do solo onde o emissário está sendo construído piores do que as estimadas no projeto básico do concedente, acarretando aumento significativo da obra	Privado	Alto/médio	Remota	<ul style="list-style-type: none"> <li>Termo de aceitação dos estudos técnicos disponíveis no edital.</li> </ul>
2.4 - Acesso ao local da obra	Atraso na liberação do local da obra, gerando custos adicionais	Público	Médio	Frequente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reequilíbrio econômico-financeiro.</li> </ul>
2.5 - Desapropriação	Demora nos procedimentos de desapropriação, gerando custos adicionais de obras	Público	Médio/alto	Provável	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio do governo à SPE no processo de desapropriação;</li> <li>Reequilíbrio econômico-financeiro.</li> </ul>
2.6 - Roubos ou furtos no local da obra	Prejuízos ocasionados por segurança inadequada no canteiro de obras/equipamentos, gerando custos adicionais	Privado	Baixo	Remota	<ul style="list-style-type: none"> <li>O parceiro privado deve apresentar um Plano de Seguros (Riscos de Engenharia);</li> <li>Contrato <i>turn-key</i> de construção (EPC).</li> </ul>
2.7 - Segurança dos operários e engenheiros	Prejuízos ocasionados por segurança inadequada no canteiro de obras, gerando custos adicionais	Privado	Baixo	Provável	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parceiro privado deve apresentar Plano de Seguros (Responsabilidade Civil);</li> <li>Contrato <i>turn-key</i> de construção com o construtor.</li> </ul>
2.8 - Reclamações de terceiros	Prejuízos causados pela obra a terceiros vizinhos	Privado	Médio	Frequente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parceiro privado deve apresentar Plano de Seguros (Responsabilidade Civil).</li> </ul>

(Conclusão)

<b>Tabela 2</b> <b>Riscos de construção</b>							
2.9 - Força maior	Eventos não previstos por força de natureza que impedem a continuidade das obras	Compartilhado	Alto	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano de seguros (riscos de engenharia);</li> <li>Revisão do cronograma de investimentos;</li> <li>Reequilíbrio econômico-financeiro.</li> </ul>		
2.10 - Mudança de legislação ou regulamentação	Mudança de legislação ou regulamentação que aumentam os custos da obra	Público	Médio/baixo	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reequilíbrio econômico-financeiro.</li> </ul>		
2.11 - Mudança na legislação de impostos	Mudança na legislação de impostos que aumentam ou diminuem os custos da obra	Público	Baixo	Provável	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reequilíbrio econômico-financeiro.</li> </ul>		
2.12 - Atraso na aceitação da obra pela Embasa	Custos gerados por atraso não previsto na liberação para uso das instalações que retardam o início de operação do emissário	Público	Médio/Baixo	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhamento das obras pela Embasa;</li> <li>Performance/Completion Bond;</li> <li>Contrato turn-key de construção (contrato de EPC).</li> </ul>		
2.13 - Erros essenciais na construção da obra	Necessidade de refazer parte ou toda a obra por erros na construção	Privado	Alto	Remoto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de comprovação de experiência do construtor em obras semelhantes;</li> <li>Performance/Completion Bond;</li> <li>Contrato turn-key de construção com o construtor.</li> </ul>		
2.14 - Problemas de caixa durante a obra	Operador privado apresenta problemas de caixa, afetando a continuidade da obra	Privado	Alto/médio	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de comprovação de índice de liquidez do licitante;</li> <li>Completion bond/performance bond;</li> <li>Contrato turn-key de construção com o construtor.</li> </ul>		
2.15 - Falência da construtora contratada para a realização da obra	Falência da construtora, paralisando a obra	Privado	Alto	Remoto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de comprovação de saúde financeira do construtor;</li> <li>Performance bond do construtor;</li> <li>Contrato turn-key de construção com o construtor.</li> </ul>		
2.16 - Greve na construtora	Greve na construtora, gerando um atraso na obra	Privado	Médio	Ocasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano de Seguros (Risco Civil);</li> <li>Contrato turn-key de construção com o construtor.</li> </ul>		

Fonte: Embasa, 2008.

Com base nas matrizes de riscos, muitos dos riscos identificados nas Tabelas 1 e 2 foram objeto de Plano de Seguros, tendo em vista o objetivo de mitigá-los. Quanto ao Plano de Seguros, ressalta-se o anexo 18 do Edital de Concorrência Nacional nº 026/2006 (BAHIA, 2006), que tem como objeto a contratação de empresa para construção e operação do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (ou emissário submarino). Conforme tal anexo, a contratada deverá manter em vigor, em companhia seguradora de reconhecida idoneidade e devidamente autorizada pelo Instituto de Resseguros do Brasil, além dos seguros obrigatórios por lei, apólices de seguros necessárias para garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento de todas as atividades abrangidas pelo contrato para a construção da obra, devendo a contratante ser indicada como um dos cosegurados nas apólices. As eventuais franquias não poderão exceder a 10% (dez por cento) do valor segurado e as apólices de seguro deverão conter expressamente a cláusula de recomposição automática dos valores segurados, mediante pagamento dos respectivos prêmios. Ainda conforme o Edital, existem alguns seguros mínimos a serem mantidos pela contratada:

- Riscos de Engenharia (do tipo *all risks*), cobrindo a execução das obras civis, instalações e montagens, cuja apólice deverá ser apresentada à contratante, em até 60 (sessenta) dias, contados da data de instalação do canteiro de obras, correspondendo a 100% (cem por cento) do valor das obras, com validade a partir do início das obras até o início da operação definitiva do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe. Esta apólice deverá ser complementada com as seguintes coberturas adicionais mínimas:

- a) Erro de Projeto – valor segurado: 100% (cem por cento) do valor total das Obras Civis;
- b) Risco do Fabricante – valor segurado: 100% (cem por cento) do valor total do Fornecimento, Instalação e Montagem dos Equipamentos;
- c) Responsabilidade Civil Geral e Cruzada – valor segurado: 2% (dois por cento) do valor do contrato;
- d) Danos Morais – valor segurado: 20% (vinte por cento) do limite da Cobertura de Responsabilidade Civil Geral e Cruzada.

Outros pontos observados no anexo do edital referente ao Plano de Seguros são:

- As coberturas de seguro deverão incluir cobertura de danos de força maior sempre que forem seguráveis;
- Todas as apólices de seguro incluirão a contratante como cosegurado e conterão ainda cláusula expressa de renúncia ao eventual exercício da sub-rogação nos direitos que as seguradoras tenham ou venham a ter contra a contratante;
- As instituições financeiras que realizem empréstimos ou coloquem no mercado obrigações de emissão da contratada poderão ser incluídas nas apólices de seguro, na condição de cosegurado;
- A contratada deverá fornecer, em prazo não superior a dez dias do início de cada ano da concessão administrativa, certificado emitido pela(s) seguradora(s) confirmando que todas as apólices de seguros contratadas estão válidas e que os respectivos prêmios se encontram pagos.

Outra forma de mitigação dos riscos compreendidos nas tabelas refere-se ao estabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do projeto. O capítulo IV do edital do SDO do Jaguaribe, referente ao contrato de concessão administrativa, mais especificamente o item 32, trata do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Alguns subitens são mencionados abaixo para facilitar o entendimento dessa proposta de mitigação:

- a) Sempre que forem atendidas as condições do contrato considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro;

- b) O reajustamento do valor das parcelas da contraprestação da contratada, visando a preservar o seu valor, será anual e automático, e terá como base o IPCA do IBGE;
- c) A contratada assumirá integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão administrativa, excetuados unicamente aqueles em que o contrário resulte expressamente do contrato. Esse é outro ponto que corrobora a novidade introduzida pelas parcerias público-privadas: todos os riscos ou a maioria deles passam a ser assumidos e geridos pelo parceiro privado;
- d) Sempre que haja direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, esta será implementada tomando como base os efeitos dos fatos que lhe deram causa sobre os itens respectivos das Projeções Financeiras incluídas na proposta financeira;
- e) Toda vez que ocorrer a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, as projeções financeiras constantes da proposta econômica serão alteradas para refletir a situação resultante da recomposição.

Os registros anteriores demonstram os esforços engendrados por governo e empresa privada para mitigar os riscos envolvidos, cuja materialização afetaria não apenas as partes envolvidas, mas também causaria grande prejuízo à sociedade, que se veria privada de serviço público essencial referente a saneamento básico, além do desperdício de recursos públicos.

Em confronto com a literatura, pode-se concluir que tal esforço representa uma forma de efetivação do princípio de alocação de riscos à parte que pode gerenciá-los. Certamente, a utilização da ferramenta de matriz de riscos mostrou-se como um potencial para reduzir riscos envolvidos em projetos dessa natureza, na medida em que permitiu a instituição de procedimentos, como o Plano de Seguros aqui analisado, o qual, se efetivado, pode funcionar como salvaguarda de interesses das partes envolvidas na PPP do SDO do Jaguaribe e da própria sociedade.

## 5 Considerações finais

As PPP, enquanto nova modalidade de provisão de bens e serviços públicos, configuram-se como consequência da reforma gerencial pela qual passou o Estado brasileiro nas décadas de 1980 e 1990. Desde a aprovação da Lei federal nº 11.079/04, alguns projetos de parcerias já foram implementados com sucesso no Brasil, a exemplo de um metrô em São Paulo e da construção de uma rodovia no estado de Minas Gerais. No estado baiano, o primeiro projeto de PPP a se concretizar refere-se ao segundo emissário submarino de Salvador, que foi objeto deste artigo. Tal proposta constitui-se na primeira PPP voltada para saneamento básico no país, fato que demonstra o amadurecimento dessa modalidade de concessão de serviço no âmbito da Administração Pública.

O artigo buscou identificar e analisar, à luz do edital e do contrato do SDO do Jaguaribe, os riscos que podem acometer o contrato de PPP referente à construção do segundo emissário submarino de Salvador (BA), focando nos procedimentos adotados para identificação e mitigação desses riscos. Para tanto, consideraram-se as informações obtidas em relatórios da PPP na Embasa; as exigências da legislação que tratam e delimitam os contratos de PPP (sobretudo o que prevê a Lei federal nº 11.079/04); o levantamento bibliográfico realizado sobre as metodologias aplicáveis e, finalmente, as referências de PPP utilizadas ao longo do trabalho. A Matriz de Riscos apresentou duas tabelas de riscos que podem acometer o projeto em questão: riscos do projeto de engenharia e riscos de construção.

A análise da Matriz de Riscos evidenciou uma clara aplicação dos conceitos de PPP na prática, segundo os quais a novidade introduzida por essa modalidade de provisão de serviços públicos é o compartilhamento de riscos e a sua

gestão primordialmente feita pelo setor privado. Isso foi percebido na coluna da Matriz de Risco referente à alocação dos riscos, que ocorre predominantemente de forma privada. Esse fato, ao mesmo tempo em que desonera o governo pela gestão dos riscos, também favorece a própria gestão dos riscos, já que, como visto ao longo do trabalho, de maneira geral, os riscos em PPP são geridos com mais eficiência e eficácia pelo parceiro privado. Outro aspecto evidenciado ainda em consonância com a literatura revisada foi referente à mitigação dos riscos. Visando prever e evitar determinados riscos que possam acometer o projeto de PPP de construção do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, o governo e a iniciativa privada podem adotar, além daquelas medidas contidas no Plano de Seguros, outras medidas e acordos, como, por exemplo: parceiro privado fecha contrato *turn-key* de construção (contrato de EPC – Engineering Procurement and Construction); apoio do governo à SPE (Sociedade de Propósito Específico) no processo de desapropriação; campanha de divulgação do projeto à população; audiência pública, dentre outros mecanismos previstos nas matrizes apresentadas. Como a PPP ainda está em andamento, é difícil avaliar o desempenho do projeto.

Por fim, registra-se que não se pretendeu neste artigo esgotar as possibilidades de estudo sobre os riscos na PPP do emissário submarino. Ao contrário, este artigo aborda o objeto de forma pioneira, mas preliminar, abrindo um conjunto de alternativas de novos estudos com vistas ao aprofundamento do conhecimento sobre seu tema e objeto, o que se mostra benéfico não só à comunidade acadêmica, mas também aos agentes envolvidos diretamente na execução do projeto e, em última instância, à própria população, que será beneficiada caso o projeto logre êxito.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Joaquim J. G. et al. *Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso*. Natal: Editora da UFRN, 2004. 159p.

ARCHANJO, Paula. F. *A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido*. 2006. 152 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Concorrência Nacional nº 026/2006: Contratação de empresa para construção e operação do sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe*. Salvador, 2006.

BANCO MUNDIAL. Barreiras jurídicas, administrativas e políticas aos investimentos no Brasil: O quadro dominante das leis e das políticas e o papel da promoção dos investimentos. Serviço de Assessoramento sobre Investimentos dos Estrangeiros, 2001. v. 1.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; NEVES, César. Parceria Público-Privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-118, jun.2005.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; FARIA, Viviana Cardoso de Sá. Project Finance: considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 241-280, dez.2002.

BRANDÃO, Luiz; SARAIVA, Eduardo. *Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos*. Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria no âmbito da Administração Pública, Brasília, 2004.

- BRITO, Bárbara Moreira B. SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.1, n. 56, p. 7-21, jan./mar. 2005.
- CABRAL, S.; SAUSSIER, S. Organizing prisons through Public-Private Partnerships: Evidence from Brazil, France and the United States. *ENANPAD*, 34., 2009, São Paulo. *Anais...*, São Paulo, 2009.
- CABRAL, S.; SILVA Jr, A.F.A. PPP e decisões de investimentos em estádios de futebol. *O&S Organizações e Sociedade*, v.16, n. 48, p. 39-58, 2009.
- CABRAL, S. “*Além das Grades*”: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Administração)–Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.
- CABRAL, Sandro. Terceirização de processos industriais sob a ótica da economia dos custos de transação. 2002. 99 f. (Dissertação de Mestrado)-Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração – UFBA. Salvador-BA.
- COMISSÃO EUROPEIA. Diretoria Geral para Política Regional. *Diretrizes para parcerias público-privadas bem sucedidas*. 2003. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2009.
- DEMSETZ, H. Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, v. 11, p. 55-66. Apr. 1968,
- DI PIETRO, Maria S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005.
- EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO. Diretoria de Operações. *Relatório elaborado em parceria com a empresa KPMG para o SDO*. Salvador: Embasa, 2008.
- GUASCH, J. L. *Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right*. Washington DC: World Bank Institute, 2004.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Public-private partnership. Fiscal Affairs Department. Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2009.
- LIMA, Jacqueline; PAULA, Luciane. *Entendendo A Parceria Público Privada No Brasil: uma análise preliminar*. Disponível em: <http://imap.curitiba.pr.gov.br/files/imap/PPP/REFERENCIAS/Entendendo%20a%20PPP%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2009.
- LODOVICI, E. Samek; BERNARGGI, G. M.; FINGERMANN, Henrique (Orgs.). *Parceria Público-Privada: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 2005.
- MACEDO, Alexandre Drumond. *Parceria Público-Privada em investimentos de infra-estrutura*. [Rio de Janeiro]: UFRJ; BNDES, 2004. Curso de Especialização em Desenvolvimento Econômico e Social.
- MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. *Teoria das Organizações*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1975.
- MEDDA, F. A Game Theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships. *International Journal of Project Management*, v. 25, n. 1, 2007.
- MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press, 1990.
- PINHO, J. A. G. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo Frente ao Patrimonialismo. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v.5, nº 12, p.59-79, 1998.

POLTRONIERI, Renato. *Retomada das Parcerias Público-Privadas no contexto histórico Brasileiro*. Disponível em: <[http://www.ultimainstancia.ig.com.br/artigos/ler\\_noticia.php](http://www.ultimainstancia.ig.com.br/artigos/ler_noticia.php)>. Acesso em: 14 jun. 2009.

QUINTELA, Marcus. Parceria Público-Privada ideais. Disponível em: <[http://www.aprendermais.com.br/infmais/ler\\_artigo.php?Artigo=32](http://www.aprendermais.com.br/infmais/ler_artigo.php?Artigo=32)>. Acesso em: 14 jun. 2009.

SANTOS, F. R.; CABRAL, S.; FMEA and PMBOK applied to Project Risk Management. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*, v. 5, p. 341-358, 2008.

SHIRLEY, Mary; MÉNARD, Claude. "Cities awash: a synthesis of the country cases". In: SHIRLEY, Mary (Ed.). *Thirsting for Efficiency: the economics and politics of urban Water System Reform*. Oxford: Elsevier Science, 2002. p.1-42.

STIGLER, G. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring, 1971.

SZTAJN, R.; ZYLBERSZTAJN, D. Análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN Decio; SZTAJN, Rachel. (Org.). *Direito & economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VÄLILÄ, Timo. How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships. *European Investment Bank Papers*, s.l., v. 10, n. 1, p.95-116, 2005.

#### Sites consultados:

<http://www.perfuradores.com.br/index.php?CAT=pocosagua&SPG=noticias&TEMA=Not%C3%ADcia&NID=0000002999>

<http://www.ima.ba.gov.br/index.php/noticias/225-obras-do-emissario-submarino-avancam-sem-incomodar-a-populacao>

<http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=994957>

<http://www.conlicitacao.com.br/rel/ve.php?id=1293>

<http://www.cebc.org.br/sites/500/521/00000028.pdf>

[http://www.fiepr.org.br/fiepr/conselhos/infra\\_estrutura/uploadAddress/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20PPP%20FIEP%202006%20Mauricio%20Endo%5B23304%5D.pdf](http://www.fiepr.org.br/fiepr/conselhos/infra_estrutura/uploadAddress/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20PPP%20FIEP%202006%20Mauricio%20Endo%5B23304%5D.pdf)

# Royalties do petróleo e desenvolvimento econômico: uma análise comparativa de estratégias municipais

Jônatas dos Santos de Souza<sup>A</sup>  
José Ricardo de Santana<sup>B</sup>

## Resumo

O objetivo do presente trabalho foi comparar a administração dos *royalties* nos municípios sergipanos, baianos e fluminenses. Foram utilizados como base de dados os municípios de Sergipe, Bahia e Rio de Janeiro, sendo que os dados dos dois últimos foram usados para análises comparativas com o primeiro. Foram coletados dados sobre suas receitas tributárias e despesas com investimentos, fazendo-se posterior estudo sobre cada situação apresentada. O resultado obtido possibilitou a construção de dois índices: o Impacto nas Receitas Públicas (IR) e o Impacto no Investimento Público (II). Os dados trabalhados permitem concluir que os municípios da Bahia, embora apresentem decréscimo em sua participação de *royalties*, apresentam grande similaridade com os municípios sergipanos. Entretanto, estes precisam desenvolver políticas e metas executáveis que os ponha dentro do quadro nacional como exemplo de administração e aplicação das receitas oriundas de seus recursos naturais. Já os municípios do Rio de Janeiro demonstram que o bom uso dos benefícios dos *royalties* viabiliza o aumento da receita tributária e dos investimentos no futuro sustentável.

**Palavras-chave:** *Royalties*. Desenvolvimento. Gestão sustentável.

## Abstract

*This paper was intended to compare the royalties administration in the municipalities of Sergipe, Bahia and Rio de Janeiro States. The municipalities of Sergipe, Bahia and Rio de Janeiro were used as data base and the data of the two last was used for comparative analyses with the first one. Data on their fiscal incomes and expenses with investments were gathered, and a subsequent study on each presented situation was made. The result obtained has enabled the construction of two indexes: the Impact of the Public Incomes (IR) and the Impact on the Public Investment (II). The worked data allow us to conclude that the municipalities of Bahia, although presenting a decrease in their royalties share, show a great similarity with the Sergipe municipalities. However, these must develop policies and accomplishable goals which can put them into the national picture as an example of administration and application of revenues coming from their natural resources. As to the municipalities of Rio de Janeiro, they demonstrate that the good use of the royalties' benefits makes the increase of the fiscal revenue and of the investments in the sustainable future feasible*

**Keywords:** *Royalties*. Development. Sustainable management.

## 1 Introdução

Os recursos provenientes da atividade petrolífera mostram-se de importância vital para os principais municípios produtores. Por um lado, constitui-se em uma fonte significativa de receita para os municípios, podendo financiar investimentos públicos. Por outro lado, em virtude do seu elevado efeito multiplicador, abre a possibilidade de crescimento para o incremento das atividades em outras etapas da cadeia de petróleo e gás.

<sup>A</sup> Graduando em Economia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS); bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq). jonatassouza@gmail.com

<sup>B</sup> Doutor em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP); mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); professor adjunto da Universidade Federal de Sergipe (UFS). jrsantana@infonet.com.br

Considerando a importância dos impactos positivos para a esfera pública, o presente artigo busca analisar possíveis alternativas de investimentos aos municípios sergipanos que arrecadam *royalties* de petróleo, de forma que viabilizem seu desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade. Neste sentido, estão sendo considerados os municípios sergipanos que pertencem às cadeias produtivas do petróleo, aqueles que estão na zona limítrofe de influência da produção de petróleo, dando maior ênfase à análise dos municípios mais impactados pela arrecadação de *royalties*.

Estabeleceu-se comparativo entre alguns municípios do Rio de Janeiro e da Bahia que apresentam casos semelhantes como parte da metodologia de análise, avaliando a importância dos *royalties* frente a suas receitas tributárias e aos investimentos realizados por tais municípios, constituindo a correlação entre estes.

A pesquisa foi realizada buscando obter resultados acerca da administração dos *royalties* do petróleo e seus impactos na economia dos municípios. Foram utilizados como base de dados os municípios de Sergipe, Bahia e Rio de Janeiro, os dois últimos usados para análises comparativas com o primeiro. Foram coletados dados sobre suas receitas tributárias e despesas com investimentos, fazendo-se posterior estudo sobre cada situação apresentada.

Foram elaborados, com base nos primeiros dados, dois índices: o Impacto nas Receitas Públicas (IR) e o Impacto no Investimento Público (II), e ainda uma análise comparativa referente aos municípios dos distintos estados. Contemplando, ao final deste, uma pequena amostra de alternativas para o desenvolvimento econômico local, humano e sustentável no período pós-petróleo.

Além desta introdução, o trabalho contém mais quatro seções. Na segunda seção são apresentados os elementos do debate sobre aplicação dos *royalties* do petróleo: importância econômica e regulamentação, pontuando o quadro atual da legislação e dos trabalhos sobre *royalties*. Na terceira, são apresentados os indicadores de avaliação dos impactos dos *royalties* e a metodologia de sua construção. Na quarta, são apresentados os dados e analisados os resultados das estimações, fechando com algumas alternativas para o desenvolvimento local. Uma última seção resume as considerações finais deste trabalho.

## 2 Aplicação dos *royalties* do petróleo: importância econômica e regulamentação

A aplicação dos recursos provenientes de *royalties* foi regulamentada no país a partir da mudança no marco regulatório, com a Lei do Petróleo. A Lei nº 9.478, de 06/08/97<sup>1</sup>, dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criando o quadro atual de concorrência e supervisão das atividades petrolíferas. Segundo este novo modelo, o Estado passa a desempenhar a função de regulador, transferindo as atividades de exploração e produção às empresas através de contratos de concessão celebrados com a ANP. Assim, os concessionários das atividades de E&P devem pagar, além dos tributos exigidos de qualquer empresa que opere sob a legislação brasileira, uma compensação financeira à sociedade. Esta compensação financeira são os *royalties*, estabelecidos pela Lei do Petróleo (BARBOSA, 2001).

<sup>1</sup> Link da Lei na íntegra: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9478.htm)

## 2.1 Importância econômica da aplicação dos *royalties*

Os *royalties* constituem-se em uma das formas mais antigas de pagamento de direitos sobre atividades econômicas. A palavra *royalty* vem do inglês “*royal*”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei” e refere-se ao fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por terceiros (LEAL; SERRA, 2003). Nesse sentido, os *royalties* deveriam ser aplicados nas áreas econômica, humana e social, sendo, assim, utilizados de forma sustentável.

**Os *royalties* constituem-se em uma das formas mais antigas de pagamento de direitos sobre atividades econômicas**

Na área econômica, os recursos deveriam ser investidos na geração de oportunidades de ocupação e renda para a população presente e possibilidades para a geração futura. Nas áreas humana e social, os recursos deveriam atender aos setores de educação e saúde, que são ingredientes fundamentais para elevação do nível de desenvolvimento humano e fortalecimento social (FERNANDES, 2007).

Leal e Serra (2003) alegam ainda que sobre o território que atende à produção petrolífera são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nessas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a qualidade finita desses impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas regiões produtoras.

A aplicação dos recursos de forma a gerar oportunidades para as gerações futuras levanta a questão sobre como formatar e gerir os projetos necessários para este fim. Nesse sentido, deve ser analisado o papel dos governos estaduais e municipais, maiores beneficiários dos *royalties*, como líderes da promoção de políticas públicas que promovam a diversificação das regiões produtoras. Pela proximidade com a população e o melhor conhecimento da economia das regiões, eles têm maior capacidade de diagnosticar as vocações econômicas. No entanto, seu corpo técnico tem pouca experiência na promoção de amplas políticas públicas: papel historicamente destinado ao governo federal (BREGMAN, 2007). O guia para delimitar as ações governamentais está fundamentado na legislação acerca da aplicação dos *royalties*.

## 2.2 Legislação brasileira sobre a aplicação dos *royalties*

Segundo a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no seu Cap. II, Seção IV, Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas, parágrafo único, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. No Art. 12, Cap. III, Seção I, as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, Art. 35, diz que o estado não intervirá em seus municípios, nem a União nos municípios localizados em Território Federal, exceto quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino, e nas ações e serviços públicos de saúde.

Assim, tem-se um pressuposto constitucional para o uso das receitas derivadas da exploração de hidrocarbonetos para o desenvolvimento dos municípios beneficiários de *royalties*. Os cálculos de crescimento econômico e social devem ser cumpridos como metas atingíveis pela Lei Orçamentária e observados pelo governo federal sob os olhos da Emenda Constitucional nº 29.

Ainda há uma defasagem por parte de leis que integrem o cumprimento do uso racional dos recursos provenientes das arrecadações de *royalties* e participações especiais, deixando à mercê dos gestores municipais o cargo de gerenciador destas receitas, que podem ou não levar o desenvolvimento às próximas gerações. No entanto, pouco se tem feito, tanto por parte dos gestores quanto pelo Poder Legislativo, para mudar esse quadro de domínio total e indiscriminado do uso de tal recurso, que poderia garantir o desenvolvimento local, preparando para o período pós-petróleo.

A única alteração na legislação que, *ceteris paribus*, pode influenciar o total de recursos é a modificação da alíquota dos *royalties*. No entanto, as recentes propostas de mudança da legislação no Brasil, que se tornaram muito frequentes após a elevação dos valores repassados, normalmente não preveem alterações na alíquota (BREGMAN, 2007). O ponto importante de discussão está na destinação e na forma de aplicação dos recursos provenientes da exploração de petróleo e gás, sendo estes provenientes de *royalties* e participações especiais.

A ANP conceitua *royalties* como compensação financeira paga ao Estado pelas empresas concessionárias produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro. Tais receitas são distribuídas para o Comando da Marinha, Ministério da Ciência e Tecnologia, Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, que repassa aos estados e municípios, de acordo com os critérios definidos em legislação específica.

**A ANP conceitua *royalties* como compensação financeira paga ao Estado pelas empresas concessionárias produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro**

A destinação do uso dos *royalties* nos estados e municípios não é restrita à energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de águas, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. Cabe então às administrações estaduais e municipais a utilização racional e transparente dos *royalties*, já que a legislação não determina as áreas em que tais recursos devam ser empregados.

As participações especiais são compensações financeiras devidas pelos concessionários ao Poder Público, nos casos de obtenção de grandes volumes de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos no Decreto Federal nº 2.705/98. Para os recursos destinados aos estados e municípios (40% e 10%, respectivamente), a legislação não define onde ou como devem ser aplicados, nem as formas de fiscalização sobre a aplicabilidade dos mesmos. Há apenas a definição de que a responsabilidade da administração compete ao órgão gestor de cada instituição.

Percebe-se assim que o grande problema dos *royalties* e participações especiais está na sua aplicação, já que não há legislação vigente que determine onde e de que forma deva ser aplicada a receita destes recursos – a única restrição é que não sejam usados para pagamentos de e ou pagamento de pessoal. Questionar a forma de rateio e aplicação de um fundo público desta magnitude, formado pelas rendas petrolíferas, é, pois, equivalente a indagar sobre estratégias de desenvolvimento. Com orgulho, muitos olhares reverenciaram a chegada da tão sonhada oferta autossuficiente de petróleo, mas não pode esta alegria obscurecer o fato de que esta colossal extração de riqueza finita representa um saque feito à conta das futuras gerações (SERRA, 2005).

### 3 Indicadores de avaliação dos impactos dos *royalties*

#### 3.1 Indicadores

A avaliação da importância dos *royalties* nos municípios foi analisada com base no impacto destes recursos nas contas públicas, apoiada em dois indicadores. O primeiro indicador, de impacto sobre a receita pública municipal (IR), avalia a importância dos *royalties* sobre as receitas municipais. Já o segundo indicador, de impacto sobre os investimentos públicos municipais (II), avalia o impacto sobre os investimentos públicos.

No caso do indicador de impacto sobre a receita pública municipal (IR), o cálculo da importância da indústria petrolífera para os municípios foi mensurado tomando a receita tributária dos municípios sobre a receita das participações mais *royalties*. A receita tributária aqui mencionada é derivada de todas as arrecadações de impostos municipais, taxas municipais e contribuições de melhoria. Assim pode-se calcular a efetiva participação destes nas contas municipais.

$$IR = \frac{\text{receita tributária}}{\text{royalties} + \text{participações especiais}}$$

No caso do indicador de impacto sobre os investimentos públicos municipais (II), o cálculo toma a receita das participações mais *royalties* sobre a despesa com investimentos públicos dos municípios. Os investimentos públicos são as despesas classificadas no código 4.4.00.00.00 da Portaria nº 163 (Portaria Interministerial STM/SOF nº 163/01, de 4/05/2001), incluindo as despesas com obras e instalações, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis e inversões financeiras mantidos pelo poder público em questão. Esse indicador denota uma das premissas deste recurso, que é a aplicação no desenvolvimento local.

$$II = \frac{\text{despesas investimento}}{\text{royalties} + \text{participações especiais}}$$

A partir desses indicadores, foi analisada a situação dos municípios quanto à importância das receitas decorrentes da atividade de exploração de petróleo e gás, bem como observados os possíveis impactos da sua utilização.

#### 3.2 Base de dados

Os dados utilizados foram obtidos a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do *Infroyalties*. As variáveis utilizadas foram definidas da seguinte forma:

- I) *royalties* (R\$) – Compensação financeira paga ao Estado pelas empresas concessionárias produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro. São distribuídos para o Comando da Marinha, Ministério da Ciência e Tecnologia, Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, que repassa aos estados e municípios, de acordo com os critérios definidos em legislação específica.
- II) Participações especiais (R\$) – Compensações financeiras devidas pelos concessionários ao Poder Público nos casos de obtenção de grandes volumes de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos no Decreto Federal nº 2.705/98.

- III) Receita Tributária Municipal (R\$) – Impostos municipais, taxas municipais e contribuições de melhoria.
- IV) Investimento Público Municipal (R\$) – Despesas classificadas no código 4.4.00.00.00 da Portaria nº 163 (Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, de 04 de maio de 2001), incluindo as despesas com obras e instalações, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis e inversões financeiras.

Foram utilizados dados de Pirambu, Santo Amaro das Brotas, Brejo Grande, Japarutuba e Carmópolis, municípios sergipanos, para o período de 2005 a 2007. Foram utilizados ainda, para fins de comparação, para o mesmo período, dados de Entre Rios, Itaparica, Madre de Deus, Pojuca e Saubara, municípios baianos, e de Casimiro de Abreu, Quissamã, São João da Barra, Trajano de Moraes e Varre-sai, municípios fluminenses.

## 4 Análise de resultados sobre a aplicação de *royalties* nos municípios

Para selecionar os municípios alvos dos estudos deste trabalho foram investigados alguns pontos: as principais fontes de renda, suas principais atividades, sua importância na cadeia de petróleo e gás, o impacto em sua renda e gestão de investimento. Tomaram-se como principais fatores deste estudo a gestão dos *royalties* frente às arrecadações de receita tributária e gestão de investimentos, assim podendo através de indicadores determinarem o impacto causado pelos *royalties* a sua receita e fazer correspondência entre investimentos e *royalties*.

O estudo toma por base os municípios sergipanos, traçando um comparativo com o caso da Bahia e do Rio de Janeiro. Nesse sentido, são apresentados dois quadros comparativos que expõem a realidade dos municípios sergipanos frente a municípios destes estados, que guardam similaridades de caso. Com essa comparação pode-se analisar a situação que norteia os beneficiários de *royalties* e fazer um estudo de correlação entre municípios de diferentes localidades.

### 4.1 Impacto dos *royalties* nos municípios sergipanos

A representatividade das receitas de *royalties* e participações especiais nos 75 municípios do estado de Sergipe mostra a dependência por tal renda. No ano de 2005 teve seu maior efetivo sobre a receita de um município sergipano, o caso de Pirambu, tendo essas participações representado 96,1% de sua receita; o valor de tal arrecadação foi 24,66 vezes maior que a receita tributária do município no mesmo ano.

Todos os 75 municípios sergipanos têm participação na renda de *royalties* do petróleo e gás, embora somente seis sejam produtores *offshore* (Mar), sendo eles: Aracaju, Barra dos Coqueiros, Estância, Itaporanga D'Ajuda, Pacatuba e Pirambu. Outros 16 municípios são produtores *inshore* (Terra), tendo maior importância econômica Japarutuba, Carmópolis e Divina Pastora, produzindo em grande escala e real significância para as contas e rateio dos *royalties*. Os outros municípios participam da divisão por estarem em zonas limítrofes.

Tomando os critérios de seleção abordados acima, foram considerados, em Sergipe, os municípios de Pirambu, Santo Amaro das Brotas, Brejo Grande, Japarutuba e Carmópolis. Destes, somente três, como já citado, são produtores de petróleo e gás, os outros dois são classificados como limítrofes por sofrerem interferência territorial.

Para a avaliação da influência dos *royalties* nas contas públicas dos municípios usou-se o valor das receitas tributárias municipais divididas pelo valor corrente dos *royalties* mais participações especiais do mesmo ano, como mostra o Quadro 1.

Beneficiário	Estado	Ano	Valor corrente	Receita	Resultado	Royalties + Receitas tributárias	Impacto na economia local (%)
Pirambu	Sergipe	2005	13.877.301,51	562.702,00	24,66	14.440.003,51	96,10
Pirambu	Sergipe	2006	14.223.145,91	771.367,87	18,44	14.994.513,78	94,86
Pirambu	Sergipe	2007	5.920.884,11	450.134,32	13,15	6.371.018,43	92,93
Santo Amaro das Brotas	Sergipe	2005	996.071,09	327.103,52	3,05	1.323.174,61	75,28
Santo Amaro das Brotas	Sergipe	2006	1.123.701,27	227.815,90	4,93	1.351.517,17	83,14
Santo Amaro das Brotas	Sergipe	2007	3.080.451,00	430.483,00	7,16	3.510.934,00	87,74
Brejo Grande	Sergipe	2005	1.128.475,91	176.211,51	6,4	1.304.687,42	86,49
Brejo Grande	Sergipe	2006	1.103.564,01	258.101,29	4,28	1.361.665,30	81,05
Brejo Grande	Sergipe	2007	946.990,75	289.734,67	3,27	1.236.725,42	76,57
Japarutuba	Sergipe	2005	9.233.378,16	2.246.762,53	4,11	11.480.140,69	80,43
Japarutuba	Sergipe	2006	10.789.885,10	2.571.073,99	4,2	13.360.959,09	80,76
Japarutuba	Sergipe	2007	10.628.853,11	4.199.483,14	2,53	14.828.336,25	71,68
Carmópolis	Sergipe	2005	9.008.928,84	4.394.940,49	2,05	13.403.869,33	67,21
Carmópolis	Sergipe	2006	21.026.860,79	5.995.046,99	3,51	27.021.907,78	77,81
Carmópolis	Sergipe	2007	21.945.007,32	7.609.592,46	2,88	29.554.599,78	74,25
Média	-	-	8.335.566,59	2.034.036,91	6,97	10.369.603,50	81,75

### Quadro 1

#### Indicador de impacto sobre a receita pública municipal (IR) – Sergipe – 2005-2007

Fonte: Inforoyalties.

No Quadro 1 podemos verificar que em alguns casos a receita tributária dos municípios foi descendente, nos permitindo afirmar que não houve inserção de políticas efetivas de geração de emprego e aumento da renda da população. O déficit nas arrecadações tributárias é inversamente proporcional à arrecadação dos *royalties*. Assim, pode-se concluir que a base mantenedora de alguns municípios assevera-se no aumento dos *royalties* e repasses do governo. Em alguns municípios há diminuição do impacto na economia local, porém nota-se que essa diferença encontra-se na queda da arrecadação dos *royalties*.

Japarutuba e Carmópolis são os principais municípios na extração de petróleo onshore. Em Japarutuba nota-se que sua receita, em 2007, foi quase o dobro em relação a 2005, enquanto sua arrecadação de *royalties* cresceu apenas 15%, sinalizando que podem estar ocorrendo mudanças em seus métodos de gerir os recursos dos *royalties*. Todavia, em Carmópolis não se pode observar o mesmo. O crescimento da arrecadação dos *royalties* foi de 143% a mais na relação de 2007 com 2005, enquanto o crescimento em sua arrecadação tributária foi de apenas 73% para a mesma relação, o que revela a deficiência na administração.

O caso mais evidente da má administração destes recursos é o de Pirambu. O município, em 2005, teve a arrecadação dos *royalties* 24,66 vezes maior que suas arrecadações tributárias, e no decorrer do período estudado podemos observar uma queda em sua arrecadação tributária, mostrando que os gestores não se preocuparam com políticas de desenvolvimento. Ainda é alarmante a correlação de sua receita tributária com a arrecadação de *royalties*: quando

a receita teve sua maior expressividade, em 2006, sua arrecadação também tinha respondido da mesma forma. O impacto deste bem finito variou de 96,10% para 92,93%, ainda sendo o maior do estado.

Santo Amaro das Brotas e Brejo Grande são municípios produtores em terra e limítrofes. Suas produções ainda são baixas em relação aos outros aqui mostrados, não chegando, juntos, à produção obtida em Pirambu, embora a receita tributária de Santo Amaro das Brotas seja bem próxima da de Pirambu. A exposição destes três primeiros municípios neste trabalho é decorrente da sua importância no quadro geral de participação na produção de petróleo e gás. Japarutuba e Carmópolis são os maiores produtores de petróleo em terra e Pirambu extrai tanto no mar quanto em terra, sendo o quarto em produção marinha.

O que esses municípios têm em comum é o que os coloca no mesmo quadro que os outros dois, que são de baixa produtividade e limítrofes de produção: estão sendo muito otimistas quanto à política que os cerca, não despertaram para o valor real do bem finito e para o futuro que estão construindo para as próximas gerações, que não terão a receita dos *royalties*, o petróleo e o gás.

Novamente é correto reprimir o que citaram Leal e Serra (2003), que sobre o território que atende à produção petrolífera são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços que se cristalizam nessas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional.

Para a avaliação da influência dos *royalties* no desenvolvimento dos municípios, foi utilizado ainda o valor dos gastos em investimentos municipais divididos pelo valor corrente dos *royalties* mais participações especiais do mesmo ano, a partir do indicador de impacto sobre os investimentos públicos municipais (II), como mostra o Quadro 2.

Com esse indicador pode-se estimar o grau de compromisso dos gestores com o desenvolvimento de seus municípios, quanto, em relação ao montante de *royalties*, tem sido usado para o devido fim que ressalva a maior parte dos trabalhos aplicados ao tema *royalties* do petróleo e gás: a sustentabilidade local do pós-petróleo.

Novamente as análises foram feitas em cima da metodologia do item anterior, mantendo o quadro dos municípios. Os dados obtidos expõem a situação de dependência e mostram no resultado do impacto na economia local o percentual representativo dos *royalties* frente às despesas com investimento.

Em Pirambu, tem-se uma relação direta da arrecadação de *royalties* com as despesas em investimentos. Nos anos em que a sua arrecadação foi mais alta, os investimentos responderam da mesma forma; do mesmo modo, quando houve decréscimo deste valor, também houve no outro. Em 2007, o valor dos *royalties* equivaleu a 26,81 vezes o valor dos investimentos, alcançando o maior valor de impacto entre os municípios, 96,40%.

Brejo Grande apresentou resultado similar ao de Pirambu, mas a diferença entre *royalties* e despesas com investimento não foi tão desproporcional, equivalendo a 2,72 vezes. O impacto na economia local foi de 73,09%.

Japarutuba apresentou oscilação em seus dados. De 2005 para 2006 aumentou sua participação nas receitas dos *royalties* e seus investimentos, diminuindo o impacto na economia de 89,63% para 78,98%. Mas não seguiu nesse caminho. No ano seguinte teve o decréscimo de apenas R\$ 161.031,99 na participação de *royalties* e redução de R\$ 1.750.974,77 nos investimentos. Seu valor de impacto ultrapassou o de 2005, alcançando 90,47%.

Carmópolis vem aumentando seus investimentos. Um salto em sua produção de 2005 para 2006 fez com que passasse de R\$ 9.008.928,84 para R\$ 21.026.860,79 sua participação em *royalties*, e suas despesas com investimentos quase que dobrassem. De 2006 para 2007, embora a diferença nas participações quase não mudasse, continuou com o quadro de crescimento em investimento, de cerca de 25%.

Beneficiário	Estado	Ano	Valor corrente	Receita	Resultado	Royalties + Despesa com investimentos	Impacto na economia local (%)
Pirambu	Sergipe	2005	13.877.301,51	1.587.868,00	8,74	15.465.169,51	89,73
Pirambu	Sergipe	2006	14.223.145,91	2.105.825,60	6,75	16.328.971,51	87,10
Pirambu	Sergipe	2007	5.920.884,11	220.821,99	26,81	6.141.706,10	96,40
Santo Amaro das Brotas	Sergipe	2005	996.071,09	308.606,53	3,23	1.304.677,62	76,35
Santo Amaro das Brotas	Sergipe	2006	1.123.701,27	280.695,61	4	1.404.396,88	80,01
Santo Amaro das Brotas	Sergipe	2007	3.080.451,00	2.044.089,00	1,51	5.124.540,00	60,11
Brejo Grande	Sergipe	2005	1.128.475,91	1.236.135,61	0,91	2.364.611,52	47,72
Brejo Grande	Sergipe	2006	1.103.564,01	1.298.935,32	0,85	2.402.499,33	45,93
Brejo Grande	Sergipe	2007	946.990,75	348.717,37	2,72	1.295.708,12	73,09
Japaratuba	Sergipe	2005	9.233.378,16	1.067.826,19	8,65	10.301.204,35	89,63
Japaratuba	Sergipe	2006	10.789.885,10	2.871.210,24	3,76	13.661.095,34	78,98
Japaratuba	Sergipe	2007	10.628.853,11	1.120.235,47	9,49	11.749.088,58	90,47
Carmópolis	Sergipe	2005	9.008.928,84	6.983.074,48	1,29	15.992.003,32	56,33
Carmópolis	Sergipe	2006	21.026.860,79	12.091.421,86	1,74	33.118.282,65	63,49
Carmópolis	Sergipe	2007	21.945.007,32	15.066.653,38	1,46	37.011.660,70	59,29
Média	-	-	8.335.566,59	3.242.141,11	5,46	11.577.707,70	72,98

## Quadro 2

### Indicador de impacto sobre os investimentos públicos municipais (II) – Sergipe – 2005-2007

Fonte: Adaptado de Inforoyalties

Santo Amaro das Brotas se destaca por estar num ritmo decrescente da relação de impacto, aqui estabelecido, dos *royalties* para seus investimentos na comparação entre 2006 e 2007. Os valores de diferença caem de 4,0 para 1,51 vezes, e de 20% na relação *royalties*/despesas com investimentos. Enquanto os *royalties* cresceram 63,52%, os investimentos cresceram em 86,27%.

Assim, Santo Amaro das Brotas parece, dentro dos conceitos sobre dependência e impacto, estar no caminho do desenvolvimento e da sustentabilidade, embora somente estes dados não sejam suficientes para tal alegação. Dados como os de desenvolvimento municipal amostral seriam de grande importância, mas, infelizmente, esses dados correspondem ao ano de 2000 e ainda não foram atualizados.

#### 4.2 Impacto dos *royalties* em perspectiva comparada com os municípios baianos e fluminenses

Para as análises comparativas foram estudados os municípios do Rio de Janeiro, por ser o maior produtor de petróleo e gás do país, e os municípios da Bahia, por estarem localizados na mesma região e apresentarem características semelhantes aos de Sergipe.

Dentro do diagnóstico dos municípios de ambos os estados foram usados os mesmos critérios de seleção que os de Sergipe. Assim, pôde-se eleger, dentro do possível – pois em ambos foram encontradas carência ou omissão de alguns dados por parte de seus gestores, não constando em bancos de dados na internet –, cinco municípios que apresentam casos relevantes.

Tem-se então, no Quadro 3, os municípios do Rio de Janeiro com a relação receita tributária e *royalties* mais participações especiais, valores correntes acumulados nos anos apresentados.

Beneficiário	Estado	Ano	Valor corrente	Receita	Resultado	Royalties + Despesa com investimentos	Impacto na economia local (%)
Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	2005	57.424.338,18	2.983.294,10	19,25	60.407.632,28	95,06
Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	2006	83.354.214,53	4.061.779,21	20,52	87.415.993,74	95,35
Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	2007	67.110.838,43	4.026.275,47	16,67	71.137.113,90	94,34
Quissama	Rio de Janeiro	2005	72.982.583,90	3.742.747,46	19,5	76.725.331,36	95,12
Quissama	Rio de Janeiro	2006	91.565.639,24	3.653.604,20	25,06	95.219.243,44	96,16
Quissama	Rio de Janeiro	2007	124.388.669,93	5.597.224,16	22,22	129.985.894,09	95,69
São João da Barra	Rio de Janeiro	2005	44.611.137,74	1.923.514,58	23,19	46.534.652,32	95,87
São João da Barra	Rio de Janeiro	2006	54.963.765,14	2.044.381,49	26,89	57.008.146,63	96,41
São João da Barra	Rio de Janeiro	2007	45.948.760,90	3.051.358,61	15,06	49.000.119,51	93,77
Trajano de Moraes	Rio de Janeiro	2005	3.153.573,22	278.859,91	11,31	3.432.433,13	91,88
Trajano de Moraes	Rio de Janeiro	2006	3.497.100,06	279.785,38	12,5	3.776.885,44	92,59
Trajano de Moraes	Rio de Janeiro	2007	2.803.802,38	301.645,46	9,3	3.105.447,84	90,29
Varre-sai	Rio de Janeiro	2005	3.003.403,06	224.535,88	13,38	3.227.938,94	93,04
Varre-sai	Rio de Janeiro	2006	3.330.571,44	256.506,08	12,98	3.587.077,52	92,85
Varre-sai	Rio de Janeiro	2007	2.670.288,44	251.615,92	10,61	2.921.904,36	91,39
Média	-	-	44053912,44	2178475,19	17,23	46232387,63	93,99

### Quadro 3 Indicador de impacto sobre a receita pública municipal (IR) – Rio de Janeiro – 2005-2007

Fonte: Adaptado de Inforoyalties

Diferente de alguns dos municípios do Rio de Janeiro, aqui mencionados por estarem em situação parecida acerca da dependência das arrecadações de *royalties* e gerência de investimento, os casos dos municípios sergipanos expõem a negligência de seus gestores quanto ao desenvolvimento de políticas de investimento que assegurem à população um futuro sustentável pós-petróleo.

Analisando esses dados pode-se notar que mesmo com o IR de alguns municípios fluminenses oscilando no triênio estudado, o crescimento de suas receitas tributárias continua evoluindo, mantendo a tendência de desenvolvimento no rumo da provável sustentabilidade.

Embora esse dado seja apresentado como positivo, ainda pode-se observar um grau de impacto muito grande na receita pública. Isso se deve ao alto valor corrente das arrecadações de *royalties* e participações especiais, que são crescentes no estado do Rio de Janeiro.

Para contemplação dos questionamentos levantados, foi construído um quadro comparativo que mostra a razão de receitas tributárias e *royalties* em valores de razão designados pelo indicador anteriormente analisado, comparando os municípios dos estados do Rio de Janeiro e Sergipe. A partir da média exposta nos quadros referentes ao impacto sobre a receita pública municipal (IR) foi montada a correlação, constando no Quadro 4 a seguir.

Correlações	Valor corrente	Receita	Resultado	Royalties + Receitas tributárias	Impacto na economia local (%)
Sergipe/Rio de Janeiro	-0,542517834	-0,75224563	0,291359198	-0,617064186	0,575151262

#### **Quadro 4** **Análise de correlação receita pública municipal (C-IR) – 2005-2007**

Foi estudada aqui a variação, a correlação entre os municípios sergipanos e os municípios fluminenses, apresentando-se positiva quando os fenômenos variam no mesmo sentido, no caso aqui o IR e o Resultado. Mesmo com o IR apresentando o valor de correlação positivo, com base nos dados anteriores, pode-se notar que a diferença está no crescimento rápido das receitas dos *royalties* nos municípios do Rio de Janeiro e o decréscimo nas receitas públicas dos municípios sergipanos.

Pelo mesmo quadro a análise da correlação entre os municípios sergipanos e os municípios fluminenses é negativa quando os fenômenos variam em sentido inverso, aqui refletido pelo Valor Corrente, Receita e valor do montante dos *royalties* + Receitas tributárias, pelo fato de o valor das médias nos municípios do Rio de Janeiro ser bem maior que o valor das médias nos municípios sergipanos.

Para análise dos dados sobre investimentos públicos municipais e consequente estudo de correlação entre os casos dos municípios sergipanos e fluminenses, foi construído um quadro com os dados relativos a despesas com investimentos, seguindo a mesma metodologia para os municípios alvos do Rio de Janeiro.

Dentre os municípios fluminenses nota-se a relação *royalties*-investimentos muito forte. Assim, quase que generalizando, o crescimento das despesas com investimentos está dependente do valor arrecadado de *royalties* e participações especiais, tendo uma queda substancial, como no caso de Trajano de Moraes, Casimiro de Abreu e Varre-sai, quando suas arrecadações diminuíram.

Nos dois casos que se apresentaram, diferentes do anterior, observam-se particularidades. Em Quissamã, o valor das arrecadações de *royalties* e participações especiais é crescente, e como consequência sua despesa com investimento continua aumentando. No caso de São João da Barra, mesmo com sua arrecadação de *royalties* e participações especiais diminuindo, de modo controverso ao geral, sua despesa com investimentos continua crescendo.

Beneficiário	Estado	Ano	Valor corrente	Receita	Resultado	Royalties + Despesa com investimentos	Impacto na economia local (%)
Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	2005	57.424.338,18	7.175.131,98	8	64.599.470,16	88,89
Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	2006	83.354.214,53	19.480.689,26	4,28	102.834.903,79	81,06
Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	2007	67.110.838,43	8.138.603,86	8,25	75.249.442,29	89,18
Quissama	Rio de Janeiro	2005	72.982.583,90	11.756.382,40	6,21	84.738.966,30	86,13
Quissama	Rio de Janeiro	2006	91.565.639,24	10.040.917,89	9,12	101.606.557,13	90,12
Quissama	Rio de Janeiro	2007	124.388.669,93	20.059.867,30	6,2	144.448.537,23	86,11
São João da Barra	Rio de Janeiro	2005	44.611.137,74	4.803.462,82	9,29	49.414.600,56	90,28
São João da Barra	Rio de Janeiro	2006	54.963.765,14	4.614.411,11	11,91	59.578.176,25	92,25
São João da Barra	Rio de Janeiro	2007	45.948.760,90	8.719.681,80	5,27	54.668.442,70	84,05
Trajano de Moraes	Rio de Janeiro	2005	3.153.573,22	930.590,58	3,39	4.084.163,80	77,21
Trajano de Moraes	Rio de Janeiro	2006	3.497.100,06	959.917,44	3,64	4.457.017,50	78,46
Trajano de Moraes	Rio de Janeiro	2007	2.803.802,38	151.500,46	18,51	2.955.302,84	94,87
Varre-sai	Rio de Janeiro	2005	3.003.403,06	714.839,83	4,2	3.718.242,89	80,77
Varre-sai	Rio de Janeiro	2006	3.330.571,44	750.548,10	4,44	4.081.119,54	81,61
Varre-sai	Rio de Janeiro	2007	2.670.288,44	405.784,15	6,58	3.076.072,59	86,81
Média	-	-	44053912,44	6580155,27	7,29	50634067,70	85,85

#### **Quadro 5** **Indicador de impacto sobre os investimentos públicos municipais (II)** **Rio de Janeiro – 2005-2007**

Fonte: Adaptado de Inforoyalties.

Desse modo, São João da Barra aparece como um município onde seus gestores estão preocupados com o desenvolvimento local e a sustentabilidade da futura geração. O II revela um decréscimo de sua dependência da renda oriunda da extração de hidrocarbonetos, assim como o IR. Seguindo este padrão e princípios sustentáveis de aplicação destas rendas, servirá como exemplo para outros municípios que arrecadam *royalties*.

Ainda seguindo a metodologia, far-se-á o comparativo entre as despesas com investimentos dos municípios fluminenses e sergipanos, avaliando sua correlação.

Correlações	Valor corrente	Despesa	Resultado	Royalties + Despesa com investimentos	Impacto na economia local (%)
Sergipe/Rio de Janeiro	-0,542517834	-0,425589579	0,172871569	-0,544655257	-0,095707131

#### **Quadro 6** **Análise de correlação investimentos públicos municipais (C-II) – 2005-2007**

A correlação de despesa com investimentos diferencia-se da C-IR pela correlação negativa no impacto na economia local.

A análise de correlação para os municípios da Bahia seguem os mesmos pré-requisitos dos estudos feitos para os outros dois estados. Assim, foram selecionados os municípios que apresentaram maior dependência das rendas dos *royalties* em suas receitas e que tiveram os dados de 2005 a 2007 divulgados por seus gestores.

Beneficiário	Estado	Ano	Valor corrente	Receita	Resultado	Royalties + Receitas tributárias	Impacto na economia local (%)
Saubara	Bahia	2005	1.757.333,11	281.010,00	6,25	2.038.343,11	86,21
Saubara	Bahia	2006	2.063.867,04	316.073,00	6,53	2.379.940,04	86,72
Saubara	Bahia	2007	2.011.223,19	371.787,00	5,41	2.383.010,19	84,40
Madre de Deus	Bahia	2005	21.988.782,69	7.518.158,44	2,92	29.506.941,13	74,52
Madre de Deus	Bahia	2006	22.737.004,02	9.705.515,44	2,34	32.442.519,46	70,08
Madre de Deus	Bahia	2007	19.401.898,38	11.364.153,89	1,71	30.766.052,27	63,06
Pojuca	Bahia	2005	14.876.408,04	7.542.611,08	1,97	22.419.019,12	66,36
Pojuca	Bahia	2006	16.682.731,61	8.083.217,50	2,06	24.765.949,11	67,36
Pojuca	Bahia	2007	12.082.309,61	10.463.698,35	1,15	22.546.007,96	53,59
Itaparica	Bahia	2005	1.762.149,22	1.275.215,93	1,38	3.037.365,15	58,02
Itaparica	Bahia	2006	2.079.100,44	1.388.172,68	1,5	3.467.273,12	59,96
Itaparica	Bahia	2007	2.062.702,13	1.553.093,57	1,33	3.615.795,70	57,05
Entre Rios	Bahia	2005	4.673.896,66	3.423.998,02	1,37	8.097.894,68	57,72
Entre Rios	Bahia	2006	4.667.550,73	3.901.068,01	1,2	8.568.618,74	54,47
Entre Rios	Bahia	2007	4.144.322,37	4.784.617,13	0,87	8.928.939,50	46,41
Média	-	-	8.866.085,28	4.798.159,34	2,53	13.664.244,62	65,73

### Quadro 7

#### Indicador de impacto sobre a receita pública municipal (IR) – Bahia – 2005-2007

Fonte: Adaptado de Inforoyalties.

Nesse caso a metodologia se deparou com o mesmo problema de divulgação de dados que no Rio de Janeiro, não sendo possível a análise de outros municípios para fins de elaboração de comparações entre os municípios dos estados aqui estudados.

Ao contrário dos outros estados, o caso dos municípios baianos apresenta, em geral, crescimento de sua arrecadação tributária de 2005 a 2007. Desta forma, só cabem considerações quanto a sua arrecadação de *royalties* e participações especiais, tendo como base de comparação seus resultados no IR.

Todos os municípios baianos tiveram uma leve queda na sua arrecadação de *royalties* e participações especiais em relação ao ano anterior. Embora isso tenha acontecido, todos mantiveram crescimento em suas receitas tributárias.

Dois casos devem ser analisados de forma mais atenta. O primeiro revela alta dependência dos recursos dos *royalties*. Em Saubara, que em relação aos outros municípios do estado ainda mantém seu IR entre 86 e 84, a receita tributária em 2007 foi de aproximadamente 5,41 vezes menor que os *royalties* mais participações especiais, e cresce vagarosamente. O segundo é Entre Rios, cuja receita tributária em 2007 superou sua arrecadação de *royalties*, mostrando uma correlação negativa, já que um ascende enquanto o outro decresce.

A seguir será analisado o impacto dos *royalties* e participações especiais sobre as despesas com investimentos. Para isso foi construído o Quadro 7, com os montantes anuais correspondentes ao triênio estudado, sendo apresentado um breve diagnóstico sobre os municípios em questão

Beneficiário	Estado	Ano	Valor corrente	Despesa	Resultado	Royalties + Despesa com investimentos	Impacto na economia local (%)
Saubara	Bahia	2005	1.757.333,11	921.522,00	1,91	2.678.855,11	65,60
Saubara	Bahia	2006	2.063.867,04	757.642,00	2,72	2.821.509,04	73,15
Saubara	Bahia	2007	2.011.223,19	426.826,00	4,71	2.438.049,19	82,49
Madre de Deus	Bahia	2005	21.988.782,69	6.926.751,69	3,17	28.915.534,38	76,04
Madre de Deus	Bahia	2006	22.737.004,02	10.165.899,74	2,24	32.902.903,76	69,10
Madre de Deus	Bahia	2007	19.401.898,38	16.363.560,26	1,19	35.765.458,64	54,25
Pojuca	Bahia	2005	14.876.408,04	8.510.985,65	1,75	23.387.393,69	63,61
Pojuca	Bahia	2006	16.682.731,61	13.527.598,99	1,23	30.210.330,60	55,22
Pojuca	Bahia	2007	12.082.309,61	8.451.406,50	1,43	20.533.716,11	58,84
Itaparica	Bahia	2005	1.762.149,22	274.446,39	6,42	2.036.595,61	86,52
Itaparica	Bahia	2006	2.079.100,44	2.103.621,32	0,99	4.182.721,76	49,71
Itaparica	Bahia	2007	2.062.702,13	2.334.686,61	0,88	4.397.388,74	46,91
Entre Rios	Bahia	2005	4.673.896,66	5.872.774,01	0,8	10.546.670,67	44,32
Entre Rios	Bahia	2006	4.667.550,73	2.362.568,44	1,98	7.030.119,17	66,39
Entre Rios	Bahia	2007	4.144.322,37	1.247.629,56	3,32	5.391.951,93	76,86
Média	-	-	8.866.085,28	5.349.861,28	2,32	14.215.946,56	64,60

#### **Quadro 8** **Indicador de impacto sobre os investimentos públicos municipais (II) – Bahia – 2005-2007**

Fonte: Adaptado de Inforoyalties.

Esses dados mostram a realidade da gestão administrativa em relação aos investimentos e compromisso com o real significado dos *royalties*, que é manter o desenvolvimento sustentável para as próximas gerações, que não usufruirão da extração de petróleo e gás natural.

Todos os municípios, exceto Madre de Deus e Itaparica, apresentaram decréscimo de suas despesas com investimento, talvez por falta de consciência de políticas para um futuro sustentável e de consolidação econômica. Ou ainda,

por mais difícil que pareça a ideia, pela falta de conhecimento de suas potencialidades e a mais evidente falta de uma boa gestão administrativa, o que faz com que não consigam manter metas de investimentos.

Assim, outra vez põe-se Entre Rios em evidência, mostrando outra face de sua administração, já que ao mesmo tempo que obtém uma receita maior que a arrecadação de *royalties*, decrescem tão significativamente suas despesas com investimentos. Seria falta de uma boa gestão ou estagnação de potencialidades? Os dados apontam para a primeira opção.

A análise do caso de Saubara mostra a irresponsabilidade de sua administração e põe este município numa comparação bem próxima com Pirambu, município de Sergipe. Suas despesas com investimentos vêm decrescendo, mesmo com aumento em sua arrecadação de *royalties* e participações especiais. Não está sendo exercida uma gestão para a sustentabilidade do município e de sua população para o período pós-petróleo.

Controverso e destacando-se dentre os outros municípios está Madre de Deus, que mesmo com redução de suas participações na extração dos hidrocarbonetos vem, desde 2005, aumentando suas despesas com investimentos e diminuindo seu II, passando de 76,04 em 2005 para 54,25 em 2007.

Da mesma forma foi elaborado um quadro comparativo para os questionamentos levantados, mostrando a razão de despesas com investimentos e *royalties* em valores de razão designados pelos dois quadros de indicadores anteriormente expostos, referentes a cada estado, comparando os municípios da Bahia e Sergipe.

Correlações	Valor Corrente	Despesa	Resultado	<i>royalties</i> + Despesa com investimentos	Impacto na economia local (%)
Sergipe/Bahia	-0,72971307	-0,275668051	0,522010152	-0,608727266	0,386918626

#### **Quadro 9** **Análise de correlação investimentos públicos municipais (C-II) – 2005-2007**

Aqui se encontra uma correlação maior nos resultados em razão do impacto ascendente dos *royalties* e participações especiais sobre os municípios sergipanos e baianos. A diferença entre eles, porém, se dá na quantia média do valor de cada expoente. Observa-se ainda que mesmo que a correlação fosse baixa nos Valores correntes e nas despesas de ambos, o resultado é similar e retrata a má administração dos recursos advindos do bem finito, o petróleo.

### **4.3 Usos alternativos**

A percepção do gestor público, normalmente centrada no curto prazo, em função da necessidade de atendimento às demandas imediatas, precisa ganhar uma maior amplitude quando se trata da exploração de recursos naturais não renováveis. Trata-se de uma atividade que se exaure com o tempo e que faz jus, portanto, a uma compensação financeira à localidade onde ocorre. Entretanto, é preciso deixar claro que não se trata de uma compensação ao setor público, mas à sociedade, em particular, às gerações futuras. O conceito de desenvolvimento sustentável é bastante útil nesse sentido (NOGUEIRA; SANTANA, 2008).

Atividades indicadas como promissoras e localidades indicadas:

Territórios/ Potencialidades	Cultura de oleagino- sas	Turismo e ecoturismo	Petróleo e gás	Apicultura	Carcino- cultura	Piscicul- tura	Agroindús- tria	Setor eletro- eletrônico
Alto Sertão Sergipano	Promissor	Promissor	--	Promissor	--	Promissor	Promissor	--
Leste Sergipano	--	Promissor	Promissor	Promissor	--	--	--	--
Médio Sertão Sergipano	Promissor	--	--	Promissor	--	--	Promissor	--
Agreste Central Sergipano	Promissor	Promissor	--	Promissor	--	--	--	--
Baixo São Francisco Sergipano	--	Promissor	Promissor	Promissor	--	--	--	--
Grande Aracaju	--	Promissor	--	Promissor	Promissor	--	--	Promissor
Centro Sul Sergipano	Promissor	Promissor	--	--	--	--	--	--
Sul Sergipano	Promissor	Promissor	--	Promissor	Promissor	--	--	--
<b>Quadro Potencialidades &gt; 1</b>								

Fonte: Seplan, 2008.

Territórios/ Potencialidades	Indústria alimen- tícia	Minera- ção	Fruticul- tura	Cerâmica	Rizicul- tura	Milho	Feijão	Artesa- nato	Serviços
Alto Sertão Sergipano	--	--	Promissor	--	--	Promissor	Promissor	Promissor	Promissor
Leste Sergipano	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Médio Sertão Sergipano	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Agreste Central Sergipano	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Baixo São Francisco Sergipano	--	--	Promissor	Promissor	Promissor	--	--	--	--
Grande Aracaju	--	Promissor	--	--	--	--	--	--	--
Centro Sul Sergipano	Promissor	--	--	--	--	Promissor	--	--	--
Sul Sergipano	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>Quadro Potencialidades &gt; 2</b>									

Fonte: Seplan, 2008.

O desenvolvimento sustentável centra sua atenção na relação dos homens com a natureza, preconizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais. A grande preocupação está voltada às gerações futuras e à necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso e, prioritariamente, sustentável nos períodos posteriores (PACHECO, 2003).

No entanto, a grande contribuição dos *royalties* para esta finalidade se dá na sua aplicação. Os *royalties* podem ser aplicados, por exemplo, no desenvolvimento de fontes alternativas de energia, com o intuito de amenizar os impactos da escassez do petróleo na disponibilidade de energia a preço módico. Outra possível aplicação da receita dos *royalties* com o intuito de compensar as futuras gerações pelo esgotamento do óleo é a melhoria qualitativa dos fatores de produção – o capital e, especialmente, o trabalho –, já que a economia se tornará crescentemente dependente desses fatores com o esgotamento dos recursos naturais.

A caracterização de uma política como promotora da justiça intergeracional não é simples: investimentos em educação e saúde, melhoria da infraestrutura e modernização administrativa são alguns exemplos. Assim, as políticas voltadas para a promoção da justiça intergeracional se confundem com aquelas voltadas para o desenvolvimento, ambas se caracterizando pela preocupação com o bem-estar das futuras gerações (POSTALI, 2002)

Sobre o uso desses recursos por grandes produtores internacionais de petróleo, Serra (2005), ressalva que: “A análise das experiências concretas de aplicação dos *royalties* petrolíferos entre alguns dos grandes países produtores de petróleo não mostrou ser regra a utilização destas receitas como fonte de financiamento de políticas de promoção da justiça intergeracional. Por outro lado, pôde ser visto que aqueles países, ou esferas de governo subnacionais (GSNs) que promoveram, com os *royalties*, políticas compensatórias às gerações futuras, o fizeram de diferentes maneiras, entre estas: através da montagem de fundos de pensão; planos governamentais para diversificação produtiva; investimentos públicos em infraestrutura produtiva; financiamento de programas de pesquisa em fontes alternativas de energia; sustentação de fundações educacionais.”

Garantir a manutenção do sistema de saúde público municipal, atendendo a toda a população de forma a assegurar um dos direitos primários da Constituição brasileira. Erradicar o analfabetismo dos municípios melhorando o sistema educacional, reduzindo a evasão das escolas. Pôr em prática os planos que visam atender a população de vilarejos, distritos e locais com pouco desenvolvimento. Assegurar o patrimônio intelectual.

Certificar à população o saneamento básico, o que diminuiria a quantidade de doenças e pragas urbanas. Melhorar os planos de urbanização com construção de novas moradias e ruas, contribuindo com a urbanização ordenada e desfavelamento dos territórios, projetando grandes municípios em desenvolvimento à grandes metrópoles.

Assegurar a inserção de novas fontes de arrecadação e de trabalho aos municípios, visando o período pós-petróleo. Atentar às potencialidades dos territórios de forma a promover a integração dos municípios a políticas de desenvolvimento social.

Comprometer-se com o incremento técnico e científico, contribuindo para o patrimônio intelectual, desenvolvimento do capital humano, inovações tecnológicas e desenvolvimento sistemático das alocações de mão de obra, capacitando a população local para o período pós-petróleo e tecnológico atual.

## 6 Considerações finais

Um dos grandes problemas da pesquisa no Brasil é a defasagem de dados oriundos dos institutos nacionais que servem de base para grande parte dos pesquisadores. Logo alguns dados ficam obscuros e incapazes de serem com-

parados ou analisados dentro de pesquisas que envolvam um espaço pequeno de tempo ou ainda dados recentes como estes.

Os municípios sergipanos precisam desenvolver políticas e metas executáveis que os ponha dentro do quadro nacional como exemplo de otimização e aplicação das receitas oriundas de seus recursos naturais, assim desenvolvendo planos sustentáveis para a manutenção das próximas gerações e a ampliação das alternativas de investimento.

O uso das participações de *royalties* como parte principal do orçamento revela a má gestão dos recursos. É preciso que se invista em capital humano e garanta para a geração presente recursos necessários para seu crescimento social, tais como saneamento básico, infraestrutura urbana, saúde e educação, que são os pilares da sociedade.

Pôde-se contemplar que os municípios do Rio de Janeiro gradativamente têm aumentado seus valores arrecadados de receita tributária e suas despesas com investimentos. Isso revela que há maior fluxo de empresas e/ou ainda maior poder aquisitivo da população em consequência do desenvolvimento trazido pelos benefícios dos *royalties*.

Embora os municípios fluminenses ainda tenham uma interferência significativa da presença dos *royalties* em suas contas públicas, é possível fazer a alegação, dentro da base de dados aqui estudada, que a gestão, quase como um todo, se atém à premissa de que essas receitas de royalties um dia acabarão e que cabe aos gestores atuais a conscientização da boa administração deste bem.

Os municípios da Bahia, embora apresentem decréscimo em sua participação de *royalties*, mostram grande similaridade com os municípios sergipanos, devendo ater-se aos cuidados com os princípios basais expostos neste trabalho e avaliar de forma científica suas potencialidades, promovendo um crescimento em seus investimentos e alternativas para um futuro sustentável.

Em razão do aumento das participações especiais e *royalties* do petróleo deve ser imposto um plano de ação socioeconômica que possa garantir que rendas flutuantes, como as aqui estudadas, não possam intervir de forma brusca na economia dos municípios, pois há sempre um resíduo do extrativismo exacerbado e mal gerido.

Esse resíduo refere-se à perda de valores e escassez dos recursos naturais, que impossibilitam a continuidade do desenvolvimento dos territórios. Ainda há a cristalização de bens imobilizados, tais como estruturas industriais, escritórios de serviços, equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, que podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional.

Os *royalties* e participações especiais devem ser observados como um bem finito, o que não tem sido levado em conta nas várias gestões que sucedem a administração dos municípios, dos estados e do país. Assim, cada gestor é apenas mais um usuário inescrupuloso de algo que em breve se tornará escasso e deixará muitos deles sem alternativas econômicas para continuidade de suas atividades mais simplórias.

Desse modo, o bom uso vem da capacidade de fazer multiplicar o que se tem e observar a possibilidade de ter aquilo que não se tem, através de investimentos e propostas sustentáveis, formando o futuro das próximas gerações com o presente, alcançando independência econômica mais concreta de bens finitos.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2008.
- BARBOSA, D. (Coord.). *Guia dos royalties do petróleo e gás natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156p. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia\\_royalties.pdf](http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia_royalties.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2008.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, Art. 35. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm#art35iii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm#art35iii)>. Acesso em: 25 out. 2008.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 25 out. 2008.
- BRASIL. Presidência. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 25 out. 2008.
- BREGMAN, D. *Um estudo sobre a aplicação dos royalties petrolíferos no Brasil*. Brasília: ESAF, 2007. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIPremio/financas/MHtftpXIIPTN/resumo.htm](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/financas/MHtftpXIIPTN/resumo.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2009.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SERGIPE. Disponível em: <<http://www3.fies.org.br/fies/>>. 7 dez. 2008
- FERNANDES, C. F. *A evolução da arrecadação de royalties do petróleo no Brasil e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro*. 2007. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas)–Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/cont.php?url=arquivos/artigos/evolucao\\_arrecadacao.zip](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/cont.php?url=arquivos/artigos/evolucao_arrecadacao.zip)>. Acesso em: 14 mar. 2009.
- HISTÓRIA Industrial de Sergipe. [Aracaju]: FIES, [s.d.]. Disponível em: <[http://www2.fies.org.br/siteadmin/fies/site/textos/historia\\_industrial\\_sergipe.pdf](http://www2.fies.org.br/siteadmin/fies/site/textos/historia_industrial_sergipe.pdf)>. Acesso em: 7 dez. 2008.
- IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2009.
- IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 18 mai. 2009.
- LA ROVERE, R. et al. *Alternativas de diversificação para o desenvolvimento econômico regional: o caso do Norte fluminense pós-royalties*. Relatório final. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 14 mar. 2009.
- LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, R. *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- LEGISLAÇÃO. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br>>. Acesso em: 14 ago. 2008
- NOGUEIRA, D. C. F.; SANTANA, J. R. *royalties da indústria do petróleo: contribuição efetiva ao desenvolvimento sustentável nos municípios sergipanos? Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, n. 3, jul./set. 2008.
- ONU. Disponível em: <<http://www.onu.com>>. Acesso em: 25 mai. 2009

PACHECO, C. A. *A Aplicação e o Impacto dos royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos*. 2003. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas)–Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

PETROBRAS. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/>>. Acesso em: 15 out. 2008

POSTALI, F. *Renda Mineral, dos ricos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 120 p.

SCIELO. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br/>>. Acesso em: 09 mar. 2009

SERGIPE. Secretária do Planejamento. Disponível em: <<http://www.seplan.se.gov.br/>>. Acesso em 22 abr. 2009

SERRA, R. *Contribuição Para o Debate Acerca da Distribuição dos royalties Petrolíferos no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia, Campinas (SP), 2005.

SISTEMA NOU-RAU BIBLIOTECA DIGITAL DA UNICAMP. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Em 15 out. 2008

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>. Acessado em 25 mai. 2009

# Controladoria na gestão pública municipal: Alagoinhas – Bahia

Maria Vitória Araújo Santos Barbosa<sup>A</sup>

## Resumo

Trata-se de uma análise do processo de implantação e funcionamento da Controladoria na Administração Pública no município de Alagoinhas (BA), no período de janeiro a novembro de 2001, considerando-se suas limitações e impactos. Com relação aos controles internos naquela prefeitura municipal, foi demonstrado que a gestão do período 1997-2000 funcionava com controles internos deficientes, e que, não obstante a gestão seguinte, que assumiu em janeiro de 2001, ter uma proposta de governo pautada na transparência e na responsabilidade cívica e fiscal quanto à aplicação dos recursos públicos, constatou-se que se não houver a decisão de criar uma estrutura destinada ao acompanhamento sistemático do que foi planejado e executado, persistirá a situação encontrada anteriormente, de controles internos deficientes. No ano de 2001, a gestão pública municipal de Alagoinhas criou a Controladoria Municipal e realizou o ajuste das responsabilidades fiscais, produzindo resultados que atenderam às exigências legais com informações divulgadas para a sociedade, inclusive em audiências públicas.

**Palavras-chave:** Administração Pública em Alagoinhas (BA). Controle. Controladoria.

## Abstract

*This paper is a review of the implantation and operating process of the Controller's Office of the Public Administration in the City of Alagoinhas (BA) from January to November 2001, considering its limitations and impacts. Regarding the internal controls in that Mayor's Office, it was demonstrated that the management in the period of 1997-2000 worked with weak internal controls, and despite of the following management, which took over in January 2001 to have a government proposal based on transparency and on both civic and fiscal responsibility regarding the application of the public resources, it was evidenced that if there is not a decision to create a structure intended to systematically follow-up what was planned and accomplished, the situation previously found of weak internal controls will persist. In the year 2001, Alagoinhas' municipal public administration created the Municipal Controller's Office and carried through the adjustment of the fiscal responsibilities, producing results which have met the legal requirements with information disclosed to the society, in public hearings as well.*

**Keywords:** Public administration in Alagoinhas (BA). Control. Controller's Office.

## 1 Introdução

O aperfeiçoamento democrático-institucional da sociedade brasileira, com o fortalecimento da cidadania, exige maior eficiência e eficácia administrativa do setor público brasileiro. Os administradores públicos e seus técnicos precisam assumir uma postura coerente e criteriosa para organizar a gestão pública e responder às pressões exercidas pela população e pela mídia, quanto ao correto emprego dos recursos públicos. Surge então a necessidade de mudar e de sistematizar as ações governamentais, de modo a otimizar os resultados amparados em normas e procedimentos de controles pautados nos princípios constitucionais.

Tais modificações são extensivas a todas as esferas do governo, sobretudo a municipal, atualmente fortalecida com a descentralização e municipalização de ações governamentais, embora seja considerada a mais carente na Administração Pública, em se tratando de organização funcional.

<sup>A</sup> Mestre em Contabilidade pela Centro de Pós-graduação e Pesquisa Visconde de Cairu (CEPPEV/FVC); graduada em Ciências Econômicas e Matemática; analista técnica da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz). mvbarbosa@sefaz.ba.gov.br

A partir dessa visão fez-se necessário analisar o processo de implantação e funcionamento da Controladoria na Administração Pública no município de Alagoinhas (BA), no período de janeiro a novembro de 2001, considerando-se suas limitações e impactos. Com relação aos controles internos, foi demonstrado que a gestão anterior (1997-2000) funcionava com controles internos deficientes, e que não obstante a nova gestão, que assumiu em janeiro/2001, ter uma proposta de governo voltada para a transparência e a responsabilidade cívica na aplicação dos recursos públicos, pode-se observar que se não houver a decisão política de criar uma estrutura voltada para o acompanhamento sistemático do que foi planejado e executado, persistirá a situação encontrada anteriormente, de controles internos deficientes.

No contexto analisado, observou-se que a ação de empresas de consultoria e assessoria, no desenvolvimento de atividades que são rotineiras da Prefeitura, não garantiu o bom desempenho da gestão pública municipal. Mesmo porque a contratação de serviços de consultoria e assessoria deve ocorrer esporadicamente e para casos específicos. Faz-se necessário que haja mudança no comportamento organizacional de forma que o objetivo da gestão pública esteja focado no atendimento dos interesses coletivos e não dos individuais.

A implantação da Controladoria nessa Administração Pública tem a preocupação inicial de estruturar os controles internos e, posteriormente, os sistemas que darão suporte às etapas do processo de gestão. O sistema de informações será desenvolvido à medida que os controles internos passem a ser adequados e eficientes para assegurar o acompanhamento das metas estabelecidas.

Nesse período analisado, a Administração Pública Municipal, partindo de uma situação caracterizada pela existência de controles ineficientes, realizou o ajuste das responsabilidades fiscais, cujas informações foram divulgadas, inclusive em audiências públicas.

## **2 Controladoria na administração pública municipal**

A situação da gestão municipal de Alagoinhas (BA), dentro de uma proposta do governo voltada para a transparência e a responsabilidade cívica e fiscal na aplicação dos recursos públicos, no primeiro trimestre de 2001, era semelhante à gestão anterior. Podia-se constatar a existência de:

- a) acúmulo de processos de despesa pendentes de regularização que, em sua maioria, eram processos de prestação de serviços efetuados fora do prazo contratual, sem termo aditivo e sem nota de empenho, o que significa realizar despesa sem autorização legal, a exemplo de contratação de serviço de transporte para escola, para limpeza da cidade, para obras e outros. Tais procedimentos ocorreram em razão da falta de conhecimento da legislação referente aos atos e fatos orçamentário, administrativo, financeiro e patrimonial da gestão pública;
- b) atividades do setor de pessoal que eram realizadas sem programação, impossibilitando gerar informações relacionadas à quantidade de servidores, com tipos de ocupação, cargos e funções. Essas informações são importantes, inclusive aquelas referentes ao pessoal lotado nas áreas de Educação (Ensino Fundamental) e de Saúde;
- c) decretos suplementares ao orçamento do exercício 2001 sendo editados mês a mês, conforme a necessidade imediata e a posteriori. A edição desses decretos suplementares, com essa periodicidade, reflete a falta de planejamento nas ações da Prefeitura;

- d) orçamento para o exercício de 2001 com projetos e atividades constantes na programação para a execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) apresentados de forma similar aos da gestão anterior, incorrendo em distorção quanto a sua finalidade. A Lei que criou o Fundef destina 60% (sessenta por cento), no mínimo, de seus recursos para atender ao pagamento de despesas com pessoal que esteja efetivamente em atividade no Ensino Fundamental e 40% (quarenta por cento), no máximo, para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental. Mas, constam do referido orçamento os seguintes projetos/atividades: Educação da Criança (0 a 6 anos); Creche (Construção e Manutenção); Educação Pré-escolar (Manutenção); Ensino Fundamental (Construção e ampliação, Manutenção – Magistério; Manutenção – Apoio); e Escola Especial (Dinamização da Escola para Excepcionais);
- e) houve atraso na conferência das contas do Fundef, referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2001. A Secretaria de Educação não efetuou a conferência das referidas folhas de pagamento dos professores em tempo hábil, só o fazendo durante o período de setembro a dezembro de 2001, através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef;
- f) atendimento de pessoas carentes, até então procedimento normal em prefeitura municipal, que solicitam benefícios como passagens, medicamentos, despesas com funerais e outros, pode ser caracterizado como subvenção social. Sobre a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas, o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe que a mesma deve ser autorizada por lei específica, atendendo às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, também, deve estar prevista no orçamento ou nos seus créditos adicionais. Nesses casos, ocorreram problemas na execução orçamentária em razão da impossibilidade de se efetuarem pagamentos relacionados com a destinação de recursos públicos para o setor privado (pessoa física ou jurídica), porque não havia respaldo legal para a liquidação de empenho das despesas;
- g) um setor de contabilidade que funcionava sem o compromisso de avaliar e indicar aos usuários os procedimentos necessários na resolução dos problemas existentes, limitando-se a determinar o que era possível, ou não, de registro contábil. Tal atitude gerou o acúmulo de processos de despesa pendentes de regularização, provocando o atraso na elaboração dos demonstrativos financeiros;
- h) relatórios e demonstrativos da execução orçamentária exigidos pela LRF e pelo Tribunal de Contas dos Municípios foram elaborados fora dos prazos estipulados legalmente, por falta de informação em tempo hábil.

Esses problemas citados ocorreram, não obstante a atuação da empresa de consultoria em praticamente todas as áreas, desde o planejamento até a administrativo-financeira. As áreas mais afetadas foram as de orçamento (a empresa de consultoria não atentou para a necessidade de reformulação do orçamento 2001. Depois de reformulado, este deveria ser encaminhado para a devida autorização da Câmara Municipal, com a exposição de motivos que, comprovando o erro de ordem técnica e legal, demonstrasse a distorção ocorrida quando da elaboração do orçamento na gestão passada); a liquidação dos processos de despesas (para resolver o problema de acúmulo de processos sem possibilidade de efetuar a liquidação, a lei específica recomendada pelo art. 26 da LRF deveria ter sido criada no início da gestão, com orientação por escrito da consultoria e assessoria da área); e a de Contabilidade (o setor não estava funcionando mesmo com a assessoria e consultoria atuando, tanto no acompanhamento da execução orçamentária, quanto na financeira e contábil para a Prefeitura e para o Fundo Municipal de Saúde (FMS). Este setor constituía um ponto de estrangulamento, em que os processos de despesas não seguiam o fluxo normal).

Vale ressaltar que tanto na gestão 1997-2000 como na gestão 2001-2004, a atuação das empresas de consultoria e assessoria, com contratos cujo objeto abrange uma ampla extensão<sup>1</sup>, não representa a garantia para uma gestão pública bem estruturada e eficiente.

No início da gestão 2001-2004, foi instituída a Comissão de Controle Interno, com a finalidade de elaborar estatísticas e dar conhecimento desses números aos diversos setores da Prefeitura a fim de viabilizarem seus projetos. Com o acúmulo de pendências, a Comissão teve de se ocupar com o acompanhamento de processos de despesa, sendo que estes já estavam prejudicados desde o início de sua execução. A ausência de normas e procedimentos administrativos, financeiros e patrimoniais, como também de um sistema de controle interno, prejudica a eficiência operacional e a realização dos objetivos propostos nesta gestão pública.

### 3 Ajustes da Lei de Responsabilidade Fiscal

A partir do ano 2001, ocorre mais um agravante para a gestão pública municipal de Alagoinhas (BA). A elaboração do orçamento para 2002 passa a ser modificada, com as contas públicas consolidadas, obedecendo à mesma função programática e classificação econômica para a União, estados, municípios e Distrito Federal, sob a coordenação da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para a esfera municipal, esse acréscimo de atribuição passou da elaboração de Demonstrativos Financeiros exigidos pela Lei no 4.320/64 para a consolidação de informações orçamentária, financeira e patrimonial do Legislativo, das Administrações Indiretas, dos Fundos Municipais e Fundações, mantidos pelo governo municipal, o que significou uma profunda transformação em sua rotina já conturbada.

As atividades da contabilidade, além dos registros usuais, abrangiam a elaboração mensal de Relatório das Receitas e Despesas, a prestação de contas da Educação sobre o Fundef, com publicação trimestral, e a elaboração anual dos demonstrativos financeiros, além de responder aos questionamentos do Tribunal de Contas dos Municípios. A partir de 2000, as exigências foram ampliadas, a exemplo do Edital assinado pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios, datado de 23 de julho de 2001 e publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia em 27 de julho de 2001, p. 12, que exigiu dos Prefeitos e dos Presidentes de Câmaras recém diplomados:

- a) o encaminhamento, no prazo máximo de 15 dias contados a partir da publicação do Edital, à sede deste Tribunal, dos Relatórios Bimestrais da Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal definidos na LRF, incluindo-se os demonstrativos de apuração da receita corrente líquida, de despesas de pessoal e de despesas com terceiros referentes ao exercício de 2000, caso eles não tenham sido encaminhados a este órgão pelos gestores que os antecederam;
- b) a apresentação à Inspeção Regional de Controle Externo (IRCE) a qual o município esteja jurisdicionado, no prazo máximo de 15 dias contados a partir da publicação do Edital, dos Relatórios Bimestrais da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao exercício de 2001 que ainda não foram

<sup>1</sup> Objeto de contrato de empresas que prestam serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria, nas áreas denominadas de:

– administração orçamentária, que abrange o acompanhamento da execução orçamentária da Prefeitura e do FMS; a elaboração do Plano Plurianual, dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Projetos de Lei do Orçamento Anual;

– administração financeira e contábil, que por sua vez abrange o acompanhamento da execução financeira e contábil da Prefeitura; consultoria e assessoria nos questionamentos e notificações dos Tribunais de Contas da União, do Estado e dos Municípios; consultoria e assessoria nos fechamentos das contas mensais, bimestrais, trimestrais e anual; implantação, treinamento, automação e acompanhamento do Sistema de Controle Interno Municipal, e, inclusive, elaborar minutas dos instrumentos descritos acima.

encaminhados, fazendo-os publicar, em conformidade com os preceitos estabelecidos pelas normas que regem a matéria.

Portanto, novas atribuições passam a incorporar o expediente de trabalho da contabilidade: a elaboração e publicação, inclusive em meios de comunicação de amplo acesso, de demonstrativos e relatórios mensal, bimestral, quadrimestral e anual; a prestação de contas referentes à Educação e à Saúde; e a consolidação das contas públicas da Câmara Municipal e de todas as administrações indiretas, mensalmente, além de subsidiar o controle interno existente.

O planejamento e a transparência nas ações dos administradores públicos exigidos pela LRF implicam em cálculos de metas, projeções e prevenção de riscos, dentro de prazos fixados, e preveem punições diante do não cumprimento dos mesmos. As punições incluem multas, cassação do mandato e reclusão para a pessoa física do Prefeito.

Diante dessa realidade, constituía um desafio pôr em prática a proposta de governo com foco na administração dos recursos públicos, com transparência e responsabilidade, baseada nos princípios da eficiência, eficácia, economicidade e da efetividade na execução das suas atividades, e visando satisfazer a maioria da população.

Para uma prefeitura municipal que traz como herança uma estrutura com os problemas apresentados anteriormente, torna-se difícil mudar sua realidade e transformá-la em um órgão público capaz de responder pelas políticas implementadas, além de prestar contas de suas ações à sociedade, de forma transparente e responsável. Para tanto, seria necessário construir uma estrutura organizacional para dar suporte às crescentes demandas legais e sociais.

Nesse sentido, considera-se a definição de Catelli e outros (1999) em que essa estrutura organizacional consiste no sistema estruturado dentro de uma abordagem “holística” e composto de vários subsistemas operacionais e interdependentes que funcionam com o objetivo de atingir suas metas e, conseqüentemente, assegurar a otimização dos resultados econômicos<sup>2</sup> da organização como um todo. Por outro lado, baseado em experiências bem sucedidas com a implantação de Controladorias na Administração Pública, em outros municípios e estados, o governo municipal de Alagoinhas resolveu instituir um órgão que coordenasse os controles internos setoriais e disponibilizasse informações gerenciais necessárias nas tomadas de decisões.

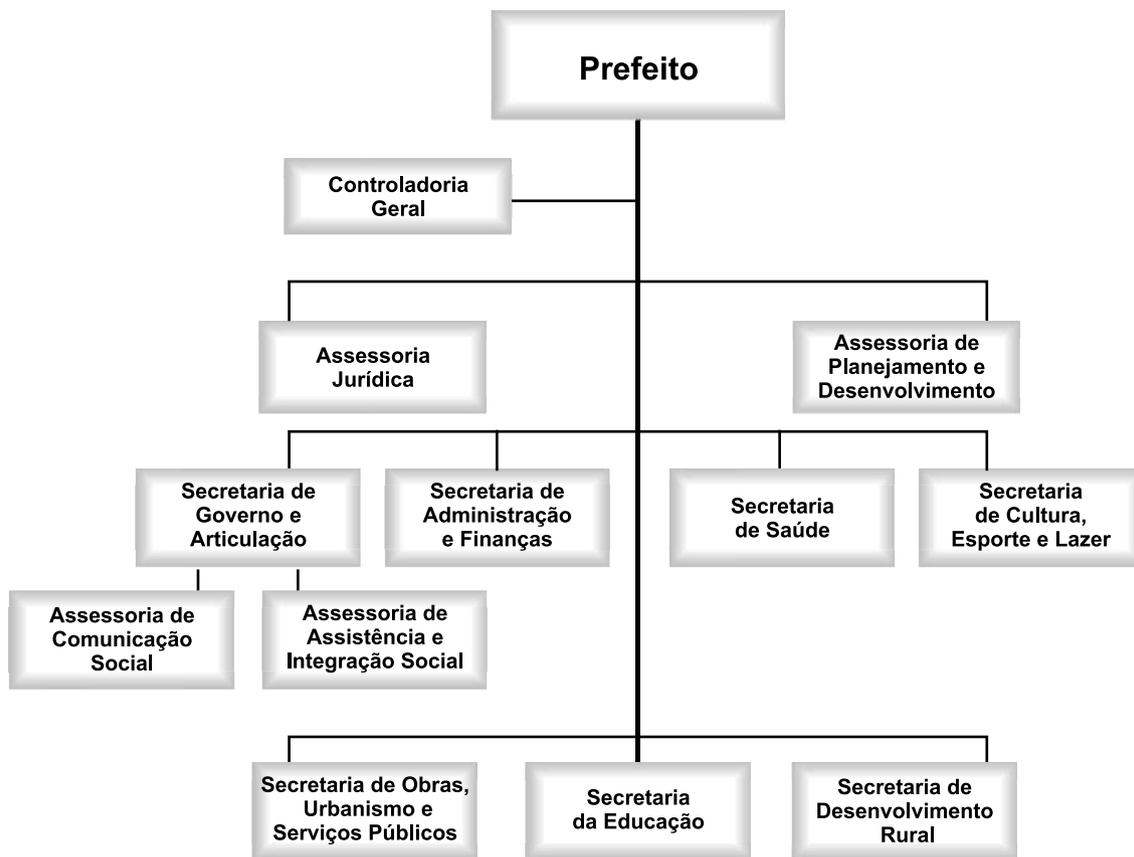
A determinação constitucional para criação do sistema de controle interno no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo municipais ainda não foi cumprida em sua totalidade. A autora deste artigo, participando de trabalhos realizados por órgãos de controle do Estado da Bahia, em prefeituras municipais e entidades que utilizam recursos públicos, observou que na Administração Pública, à época, poucos foram os municípios, na Bahia, que criaram estruturas de Controle Interno.

A ausência de controles internos na Administração Pública constitui uma deficiência que sobrecarrega as atribuições dos Tribunais de Contas e compromete a realização dos objetivos propostos pelo governo. Surge, então, a necessidade de criação de um órgão que acompanhe os controles internos, como a Controladoria. Tal órgão deve ser estruturado de forma a coordenar os controles internos existentes em cada setor e secretaria, integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo, para desempenhar suas funções no cumprimento do que determina a Constituição Federal de 1988 e as normas complementares no que diz respeito ao controle.

### **A ausência de controles internos na Administração Pública constitui uma deficiência que sobrecarrega as atribuições dos Tribunais de Contas**

<sup>2</sup> Sobre resultado econômico, vide Guerreiro (1999, p. 81).

A criação da Controladoria, no governo municipal de Alagoínhas, deu-se de forma independente dos demais setores, mantendo a vinculação direta com o chefe do Executivo, como indica a Figura 1.



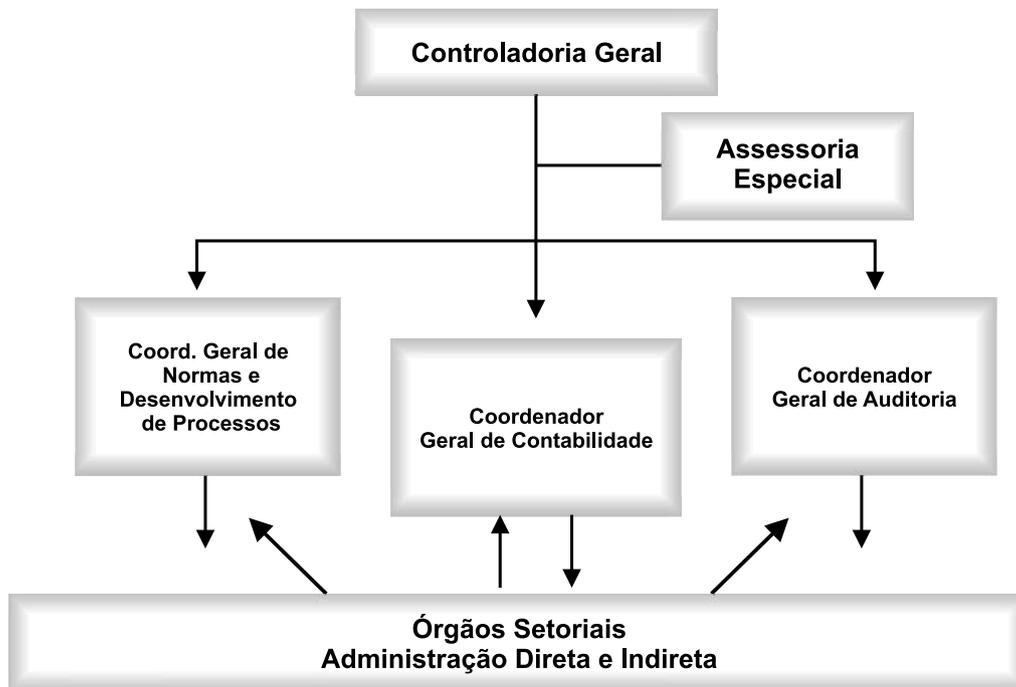
**Figura 1**  
**Organograma da prefeitura municipal de Alagoínhas – Bahia<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Figura adaptada do antigo organograma da prefeitura municipal de Alagoínhas. Até dezembro de 2001, o novo Organograma não havia sido elaborado.

O estudo realizado para elaborar a estrutura da Controladoria Geral na Prefeitura Municipal de Alagoínhas considerou suas dimensões e necessidades, buscando implantar um órgão de controle para o acompanhamento dos objetivos instituídos por lei, através da análise do desempenho da gestão.

Constatou-se a necessidade de elaboração e adoção de normas e desenvolvimento de processos para evitar o desencontro e a proliferação de procedimentos distintos em situações semelhantes, além de prestar orientação técnica sobre o encaminhamento dos processos; notou-se a premência de se reestruturar o setor de contabilidade, e de introduzir na rotina da Prefeitura trabalhos de auditoria para o acompanhamento dos atos e fatos praticados pela Administração. Finalmente, deu-se a formação da assessoria especial, cuja função consiste em disponibilizar as informações elaboradas pela Controladoria.

Assim, criou-se a Controladoria Geral do Município de Alagoinhas (BA), constituída da Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos, da Coordenação de Contabilidade, da Coordenação de Auditoria e da Assessoria Especial, atuando interativamente com os órgãos setoriais da Administração Direta e Indireta e com a supervisão e acompanhamento do Controlador Geral, conforme Figura 2.



**Figura 2**  
**Organograma da controladoria geral do município de Alagoinhas – Bahia<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Adaptação da figura apresentada por Lino Martins da Silva, no Seminário sobre Controle Interno no Setor Público, realizado em Cuiabá (MT), em 7 de agosto de 2003.

Para Anthony (1970, p. 20), a função administrativa denominada controle constitui “[...] o processo no qual a administração se assegura, tanto quanto possível, de que a organização segue os planos e as políticas da administração. O entendimento neste trabalho sobre a função controle constitui-se de duas etapas distintas: de controle interno e de auditoria.

#### a) Controle Interno

Trata-se do acompanhamento da execução de procedimentos estabelecidos pelas normas e diretrizes (derivadas das crenças e valores) definidas pela Administração para cada setor. Como ilustração, tem-se que no setor de patrimônio e almoxarifado devam existir mecanismos que registrem a entrada e saída de todos os bens e materiais adquiridos (por compra, doação). Periodicamente, esse setor deve emitir relatórios do movimento ocorrido, a serem encaminhados ao setor que coordena (a Controladoria) esse e os demais controles internos existentes nos outros setores da administração.

A junção desse controle interno com os demais (planejamento, orçamento, licitação, pessoal, adiantamento, diárias, pagamentos, recolhimentos, folha de pagamento, frequência dos servidores, contabilidade e outros), de todas as secretarias, compõe o sistema de controle interno. Cabe à Controladoria, como órgão de assessoria direta ao gestor, coordenar o Sistema de Controle Interno (reunir os instrumentos de controle interno existentes em todos os órgãos setoriais).

### **Vale ressaltar que o Setor de Contabilidade é o mais importante instrumento de controle interno**

Em se tratando de controle, vale ressaltar que o Setor de Contabilidade é o mais importante instrumento de controle interno. Nesse setor devem ser registrados todos os atos e fatos contábeis e administrativos ocorridos na Administração Pública, para prover a elaboração dos relatórios e demonstrações financeiras da gestão. Contudo, mesmo cumprindo seu papel de registrar todos os fatos gerados nos setores da Prefeitura, ainda assim, o Setor de Contabilidade não é capaz de processar e analisar informações simultaneamente. Na Administração Pública sua atuação limita-se a elaborar os demonstrativos orçamentário, financeiro, patrimonial e das variações patrimoniais.

#### b) Auditoria

O papel da Auditoria é revisar os controles internos de uma Administração. Deve ser um trabalho rotineiro que serve para corrigir o rumo das estratégias estabelecidas e normalizadas, no caso de haver algum desvio do que fora planejado; serve também para evitar os possíveis erros e fraudes e para recomendar melhorias e mudanças no sentido de se adquirir mais eficiência e eficácia nos processos administrativos. Cada setor da Prefeitura deve ter seus mecanismos de controle interno revisados por meio de auditorias, inspeções, verificações que avaliem sua eficiência.

Conforme o modelo citado anteriormente, a Controladoria Geral do Município de Alagoinhas foi criada na estrutura do Poder Executivo da Prefeitura Municipal, diretamente subordinada ao Prefeito, pela Lei Municipal nº 1.419, de 01 de agosto de 2001, publicada no Diário Oficial do Município de Alagoinhas, em 02 de agosto de 2001. O controle existente na Prefeitura passaria a ser exercido com o trabalho de criação de normas e procedimentos, de contabilidade e de auditoria. Portanto, criou-se uma estrutura constituída da Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos, da Coordenação de Contabilidade e da Coordenação de Auditoria, cujas atribuições para cada coordenação vêm a seguir:

- a) Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos – elaborar normas e procedimentos de rotinas, nas áreas de contabilidade e administração financeira, na forma estabelecida pela Controladoria Geral do Município; e coordenar as atividades de informática no âmbito da competência da Controladoria Geral do Município.
- b) Coordenação de Contabilidade – acompanhar, avaliar e registrar os eventos contábeis dos atos e fatos relativos às receitas, às despesas e às variações patrimoniais, com vistas à elaboração das contas da gestão da Prefeitura do Município; promover a elaboração de todos os balancetes e balanços da administração centralizada, inclusive as demonstrações consolidadas, bem como de todos os demais anexos exigidos pela legislação vigente; e preparar as prestações de contas anuais.
- c) Coordenação de Auditoria – avaliar o controle interno do Poder Executivo, por meio de auditorias, inspeções, verificações e perícias, objetivando preservar o patrimônio municipal e controlar as operações efetuadas nos órgãos e entidades da administração direta e indireta.
- d) Assessoria Especial – disponibilizar informações elaboradas pela Controladoria.

## 4 Limitações para a implantação da controladoria

Logo no início da implantação da Controladoria, apresentaram-se alguns problemas a serem resolvidos, como: os da área de planejamento; os relacionados com o desempenho da contabilidade; e com a elaboração e desenvolvimento de normas e processos.

### a) A área de planejamento

A área de planejamento, apesar de importante na estrutura da Prefeitura Municipal, encontrava-se desfalcada de pessoal especializado para absorver as novas instruções sobre o processo de reforma orçamentária, emanadas do Decreto Federal nº 2.829/98 e da Portaria nº 042/99, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A proposta de integração entre o planejamento (Plano Plurianual) e o orçamento, através da criação de programas para todas as ações do governo municipal, levou a Prefeitura a aumentar seus esforços para enquadrar as antigas práticas de planejamento e de orçamento, quando existiam, na nova classificação funcional-programática, estabelecida pela referida legislação.

Foi solicitado de cada secretário e assessoria dos órgãos setoriais a formulação de seus objetivos específicos, transformados em programas com metas, designando o gerente responsável, de forma que os resultados pudessem ser acompanhados e avaliados pela sociedade, a exemplo do programa elaborado para a Controladoria Geral do Município<sup>3</sup> (Anexo A).

Houve dificuldade em agregar os objetivos de cada função representada pelas secretarias, e traduzi-los na forma de programas de governo, num momento em que a estrutura organizacional da prefeitura demandava reformas, inclusive uma Secretaria de Planejamento.

Na Prefeitura Municipal de Alagoinhas, o quadro funcional estava exíguo e os servidores disponíveis encontravam-se despreparados para assimilar as inovações introduzidas naquele exercício. Vale ressaltar que a elaboração dos quadros que contêm a caracterização e detalhamento de programa de governo que compõem o Plano Plurianual, como, também, o preenchimento dos anexos exigidos pela LRF requerem servidores com qualificação e aperfeiçoamento técnico e dedicação exclusiva para executar as tarefas, sob pena de ocorrer acúmulo de serviços.

### b) O setor de contabilidade

O setor de contabilidade deve obter informações corretas, completas e acuradas sobre todas as transações, bens, direitos e obrigações que compõem as atividades administrativas, ou que delas derivam, tendo ainda a função de registrar as ocorrências de forma sistemática, de acordo com conceitos e critérios pré-definidos, exercendo a função de importante ferramenta de controle. Com o registro adequado, completo e tempestivo das transações, a contabilidade colabora, sobremaneira, com o controle interno ao permitir que as transações sejam controladas de forma independente das áreas e dos empregados que as realizaram.

Antes da implantação da Controladoria e, por sua vez, da Coordenação de Contabilidade, existia o cargo de Chefe da Divisão de Contabilidade, Auditoria e Controle Interno na Prefeitura Municipal. Esse acúmulo de atribuições constituía um gargalo para a Prefeitura de Alagoinhas. A contabilidade desenvolvia suas próprias atribuições, além

<sup>3</sup> Elaborado pela Controladora Geral do Município de Alagoinhas, Maria Vitória Araújo Santos Barbosa, em 2001.

de fazer a análise e a complementação dos processos de despesa que eram iniciados em outros setores. Entretanto, a situação era agravada por seus servidores não terem o treinamento adequado e suficiente para executar tais tarefas de maneira satisfatória. De modo que esse acúmulo de atividades gerava emperramentos no encaminhamento dos processos, provocando um atraso na escrituração contábil.

Por outro lado, era excessiva a quantidade de processos que chegavam para serem processados pela contabilidade. Havia cerca de 600 processos/mês, enquanto a Prefeitura Municipal de Salvador, na ocasião, operava com uma quantidade em torno de 2 mil processos/mês. A consequência dessa situação implicava na dificuldade de atender às exigências da LRF, como a elaboração dos demonstrativos bimestrais, quadrimestrais e anuais, que compõem os Relatórios da Execução Orçamentária e os Relatórios da Gestão Fiscal.

A Coordenação de Contabilidade recebeu de herança toda a cultura existente e, independentemente da situação estabelecida, esforços foram desenvolvidos para superar essas dificuldades, conseguindo-se produzir os relatórios da LRF, tempestivamente, e encaminhá-los à Secretaria do Tesouro Nacional, além de disponibilizá-los na internet, dentro dos prazos estabelecidos legalmente.

#### c) Elaboração de normas e desenvolvimento de processos

Analisando as causas da quantidade excessiva de processos em circulação, verificou-se que em julho de 2001 houve 603 empenhos, sendo que desses, 237 (39,3%) eram de pagamentos de até R\$ 200,00 (duzentos reais).

A emissão de empenho, a análise e a liquidação de processos de despesas de pequeno valor exigem os mesmos procedimentos que os de valores maiores. As normas vigentes inviabilizavam a proposta de flexibilidade para o encaminhamento dos processos.

Por isso, visando reduzir o quantitativo de processos e desobstruir os trabalhos da contabilidade, foi proposta a criação de normas para a formação de processos de despesas, especificando os limites, quanto à natureza e ao valor, inclusive os que podem ser pagos pelo regime de adiantamento.

A Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos, além de elaborar uma minuta de decreto sobre o regime de adiantamentos, programou outros instrumentos para tornar eficiente o sistema de fluxo de processos na fase de pagamento, como:

- pagar com adiantamento o que for permitido pelas normas e os processos de adiantamento com controle automatizado;
- pagar somente por ordem bancária, mesmo a credores que não tenham conta bancária. Os cheques só seriam utilizados em caráter de exceção, a critério do Secretário da Fazenda;
- eliminar a datilografia de ordens bancárias, substituindo-a por sistema informatizado já desenvolvido pela Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos;
- proibir aos credores o acesso à Contabilidade e à Tesouraria para pedir informações. Estas devem ser obtidas no órgão usuário das compras ou dos serviços. Alternativamente, deve-se implantar na portaria do prédio da Controladoria Geral do Município (CGM) um sistema de protocolo e acompanhamento de processos de despesas, podendo atender aos interessados diretamente e ser acessado pelas Secretarias, via rede.

A tramitação de processos de despesas, referentes à análise e liquidação, passou a ser estudada, objetivando a elaboração de um manual<sup>4</sup>.

Quanto à formulação do sistema de informações gerenciais, na gestão pública municipal são encontrados sistemas isolados encomendados para situações específicas e não há uma visão do conjunto das atividades da entidade. Do ponto de vista de controle interno, o tal sistema caracteriza-se pelo funcionamento informal, sem a evidência de um planejamento global e integrado que permita a avaliação e questionamentos sobre os resultados obtidos nos processos. Na Prefeitura Municipal de Alagoinhas existiam os sistemas instalados com característica do sistema natural conforme descrito acima: um para a contabilidade, outro para a folha de pagamento, outro para a arrecadação dos impostos e outros mais.

Na tentativa de conhecer o quantitativo de servidores ativos na Prefeitura Municipal, discriminando os servidores por secretaria e por função, principalmente os lotados no Fundef e no Fundo Municipal de Saúde (FMS), a Controladoria designou a realização de auditoria na folha de pagamento dos servidores. Para agilizar o trabalho, solicitou que a Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos avaliasse os sistemas informatizados existentes naquele setor.

Dessa forma, obtiveram-se da Divisão de Recursos Humanos (DRH) arquivos em meio magnético, derivados do sistema da folha de pagamento, em 31/08/2001, num total de 29 arquivos, sendo 27 referentes ao cadastro de pessoal (contendo três arquivos para cada classe – denominadas de empresas pelo sistema –, perfazendo um total de nove empresas) e dois arquivos relativos à tabela de cargos. O Coordenador de Normas fez a junção dos arquivos após a conversão para bancos de dados, obtendo a informação de que havia 2.498 servidores na Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Porém, destacando os dados mais relevantes, notou-se a pouca confiabilidade das informações, conforme demonstra o Quadro 1.

Especificação	Situação encontrada
Empresa	Aparece com 2 (97) e com 4 (1997) dígitos
Data de nascimento	29 servidores não têm a informação
Data de admissão	4 servidores sem data de admissão
Tempo de serviço	Apresenta uma média de 5 anos
Idade média do servidor	38,7 anos
Tempo médio de serviço	7,3 anos
Idade	27 Servidores com mais de 65 anos
Data de nascimento	01/01/1901 (100,7 anos) 25/05/1865 (136,3 anos)
Endereço	553 servidores com endereço em Salvador (BA)

### **Quadro 1** **Sistema informatizado da folha de pagamento de pessoal – ago. 2001**

Fonte: Coordenação de Normas e Desenvolvimento de Processos/CGM – Alagoinhas (BA).

<sup>4</sup> Os sistemas citados foram desenvolvidos por José Carlos Marques da Silva, Coordenador de Normas e Desenvolvimento de Processos da Controladoria Geral do Município de Alagoinhas.

O diagnóstico obtido pelo Coordenador de Normas e Desenvolvimento de Processos apresentou a fragilidade dos controles internos existentes no DRH, causados pela fragmentação dos arquivos, que não são compatíveis entre si e não garantem a integridade das informações administrativas e operacionais.

Diante desses controles internos deficientes, a realização do trabalho de auditoria na folha de pagamento ocorreu com a adoção de procedimentos extensos, para a obtenção de resultados mais demorados.

A Controladoria, objetivando a eficiência operacional e a integração dos sistemas relacionados às atividades da Prefeitura, recomendou a revisão e modernização dos mesmos. A tendência era que os sistemas inadequados, semelhantes ao da folha de pagamento de pessoal, fossem sendo substituídos paulatinamente. Por exemplo, a Controladoria formulou um sistema informatizado para ser aplicado na execução de despesas, do qual consta a execução de cada etapa, sendo, posteriormente, complementado com mais detalhes em manuais próprios.

Inicialmente, a Controladoria ocupou-se com o cumprimento das determinações da LRF e, também, em tornar os controles internos adequados e eficientes. Em seguida, deu-se prosseguimento à sua estruturação, procurando estabelecer a integração entre o processo da gestão pública (planejamento, orçamento, execução orçamentária/extraorçamentário e controle) e os sistemas setoriais (pessoal, contabilidade, arrecadação de impostos). Como resultado, a integração de cada sistema produzirá informações comparativas entre o que foi planejado e o que foi realizado.

Quanto à atuação do Controlador, considerando-se o comportamento organizacional existente na Prefeitura Municipal de Alagoinhas, a delimitação de funções e responsabilidades, na prática, tornou-se confusa e ainda mais complexa para o controlador, pelo fato da realização das tarefas mais importantes serem efetuadas pelas empresas de consultoria e assessoria, ficando os servidores habituados a uma postura burocrática.

Como ilustração tem-se o comportamento da Coordenação Geral de Contabilidade, que fez jus à tradição de resolver isoladamente as questões que se apresentavam, contando com a orientação da consultoria. Em setembro de 2001, a Coordenação de Contabilidade, junto ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, buscou eliminar as pendências de janeiro e fevereiro de 2001, relacionadas com os processos de pagamento da folha de professores. Esse assunto envolvia o Setor de Finanças e a Secretaria da Educação e por isso não cabia à Coordenação de Contabilidade, a revelia do Controlador, buscar resolver uma pendência tão antiga. Notou-se que a Coordenação Geral de Contabilidade ainda guardava um sentimento de subordinação à empresa de consultoria, o que a impedia de se sentir parte integrante da Controladoria, apesar dos esforços despendidos para que houvesse assimilação, por parte de todos, da importância de tal órgão para os controles internos e para a melhoria da gestão pública municipal.

Por outro lado, como o Controlador deve possuir uma visão geral do funcionamento organizacional do ambiente em que opera a administração, a maioria das solicitações lhe era encaminhada. Essa situação pode incorrer em dubiedade, com a possibilidade de haver atritos quando do estabelecimento de limites e atribuições de responsabilidades.

A Controladoria Geral do Município em Alagoinhas, naquele período, procurou implementar as mudanças necessárias para a adoção de uma postura empreendedora e participativa por parte dos servidores, principalmente no que diz respeito à assunção das funções e responsabilidade voltada para a otimização dos resultados almejados, de modo a realizá-los no processo e evitar possíveis barreiras de comunicação.

## **A Controladoria ocupou-se com o cumprimento das determinações da LRF e, também, em tornar os controles internos adequados e eficientes**

A implantação da Controladoria deparou-se com alguns impedimentos:

1. A atuação das empresas que prestam serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria nas prefeituras municipais tem servido de limitação para a implantação e funcionamento da Controladoria na Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

Considera-se o papel da Contabilidade como instrumento fundamental para a existência de um sistema de controle interno eficaz e adequadamente estruturado. Contudo, a contabilidade da maioria das prefeituras municipais é assessorada por empresas de consultoria que nem sempre concordam com a vinculação desse setor à Controladoria, como a empresa de consultoria contratada para prestar serviços em diversas áreas da Prefeitura Municipal de Alagoinhas, que sugeriu que a contabilidade fosse excluída da Controladoria Geral do Município.

A ação de tais empresas, no desenvolvimento de atividades que são rotineiras na Prefeitura, não garante o bom desempenho da gestão municipal. Inclusive a contratação de serviços de consultoria e assessoria só deveria ocorrer esporadicamente e para casos específicos. Por outro lado, deve-se buscar treinar e aperfeiçoar o quadro funcional permanente da Prefeitura para o desempenho das funções, da práxis, numa postura empreendedora e proativa. Ao mesmo tempo, deve-se disseminar, junto ao corpo técnico, a ideologia da realização do trabalho direcionado para o bem-estar da comunidade municipal.

2. A Lei de criação da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, para exercer o cargo denominado de Controlador-Geral do Município, exige que devam ser preenchidos os seguintes requisitos:
  - a) Ser, preferencialmente, servidor ocupante de cargo de carreira técnica;
  - b) ter escolaridade universitária completa;
  - c) ter idoneidade moral e reputação ilibada;
  - d) possuir notórios conhecimentos na área de controle e de administração pública;
  - e) apresentar mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados e práticas de controle no setor público.

Em se tratando das alíneas *a*, *d* e *e*, o funcionamento da Controladoria em municípios interioranos fica prejudicado, porque são poucos os técnicos que detêm os conhecimentos na área de controle, satisfazendo às condições necessárias ao cargo e que estejam disponíveis para assumi-lo. A formação profissional de um técnico apto a assumir tal cargo requer anos de dedicação e aperfeiçoamento dos conhecimentos e prática de controle na Administração Pública. Então, prevendo a dificuldade de encontrar técnicos com o perfil exigido na referida Lei, foram reduzidas as exigências, mas, de qualquer forma, fazem-se necessárias a capacitação profissional e a seriedade para o bom desempenho das funções inerentes ao cargo.

No período de maio a novembro de 2001, quando ocorreu a concepção, implantação e início de funcionamento da Controladoria Municipal, a atuação do Controlador não se limitou a responder às solicitações correntes do controle interno, mas incluiu também o acompanhamento sistemático do desempenho das atividades da gestão pública em Alagoinhas e a avaliação das metas fiscais, sempre visando a otimização dos resultados institucionais e sociais.

3. Houve resistência de servidores à implantação de controles, assim como a tudo que consideram novo. Inicialmente, houve dificuldade em obter informações, tais como o consumo de combustível, a despesa com

táxis e aluguel de veículos, a especificação dos servidores lotados nas respectivas secretarias, sobretudo na Secretaria da Educação, onde era preciso discriminar os servidores vinculados ao FUNDEF dos demais. Apesar de solicitadas inúmeras vezes, essas informações demoravam a chegar ou não eram atendidas.

Os responsáveis pelos diversos setores da Prefeitura tinham aderido à proposta do novo gestor. Contudo, o envolvimento que existia por parte dos secretários muitas vezes não era extensivo aos seus subordinados, que se mostravam desmotivados na busca de melhores alternativas no desempenho de suas funções.

Diante desse quadro, a atribuição de funções e responsabilidades advindas da nova classificação orçamentária pode estabelecer um diferencial com relação às gestões anteriores, quando os secretários e chefes de setores não eram responsabilizados por suas funções.

Com o novo sistema orçamentário que foi elaborado em 2001, o planejamento (Plano Plurianual) e o orçamento estão interligados por programas com a designação de responsáveis por metas e resultados concretos. A partir de 2002, este pode ser um fator determinante para haver a mudança da cultura organizacional na administração pública, de forma a tornar assimilável que o objetivo da gestão pública está no atendimento dos interesses coletivos e não dos individuais.

## 5 O impacto da implantação da controladoria

No período de janeiro a agosto de 2001, partindo de uma situação em que existiam controles internos deficientes, a Administração Pública Municipal de Alagoinhas realizou o ajuste das metas fiscais, cumprindo todas as etapas estabelecidas pela LRF, como a elaboração e o encaminhamento dos relatórios para a consolidação pelo Poder Executivo da União, bimestralmente; além disso, providenciou a divulgação dos mesmos, inclusive na internet; realizou a avaliação das metas fiscais em audiência pública, na Câmara Municipal, com as informações referentes ao 1º e ao 2º quadrimestres.

Dadas as condições desfavoráveis existentes nos controles da Prefeitura Municipal, não foi possível apresentar os relatórios da gestão fiscal referentes ao 1º quadrimestre em audiência pública. Houve atrasos no cumprimento dos prazos em função dos problemas existentes na contabilidade, mas a Controladoria conseguiu contorná-los e apresentou, em audiência pública realizada em outubro de 2001, os relatórios da Gestão Fiscal com o acompanhamento e a avaliação das receitas e despesas, principalmente as despesas com pessoal, com a dívida pública e com os Restos a Pagar, referentes aos dois primeiros quadrimestres. O governo de Alagoinhas foi um dos primeiros a cumprir com a exigência da LRF, o que significou a superação de parte das dificuldades relacionadas com os controles internos setoriais.

Na audiência pública foram apresentadas as informações sobre o resultado corrente. Já as informações relacionadas com as Despesas de Capital, nesse período de avaliação, ficaram prejudicadas na medida em que os recursos que seriam destinados às inversões e investimentos foram utilizados para atualizar os pagamentos de salários de servidores, referentes ao exercício de 2000, e efetuar pagamentos de dívidas contraídas em gestões passadas. O que restou desses recursos foi disponibilizado aos membros do Orçamento Participativo para que pudessem decidir as necessidades e prioridades do município em questão, naquele exercício.

Em decorrência das novas exigências estabelecidas pela LRF, a Controladoria Geral Municipal de Alagoinhas, signatária dos relatórios apresentados, passou a dispor de uma estrutura necessária que permitiu o acompanhamento

das normas introduzidas por essa Lei. Como o acompanhamento e a avaliação das metas fiscais deviam ser publicados, consideraram-se as audiências públicas como um instrumento utilizado para o cumprimento efetivo da responsabilidade fiscal. A audiência pública realizada na Câmara Municipal de Alagoinhas, em outubro de 2001, contou com a participação dos vereadores, dos representantes da comunidade e de membros do Orçamento Participativo, sendo transmitida pela emissora de rádio da cidade.

Foi apresentado o Relatório da Gestão Fiscal com as informações sobre as receitas e despesas, tendo especificadas as despesas com pessoal, os Restos a Pagar e a dívida consolidada. Essas informações receberam um tratamento gerencial para facilitar a compreensão sobre o desempenho da gestão municipal. Numa avaliação parcial, devido ao pouco tempo para a análise do funcionamento do Orçamento Participativo, notou-se que este constitui um instrumento de participação popular na administração pública que precisa de informações confiáveis e acessíveis para realizar seus projetos.

A Controladoria Geral do Município, apesar da sua recente implantação, contribuiu para atender adequadamente às necessidades do Orçamento Participativo no acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos públicos, seja através da audiência pública, seja pelas informações disponibilizadas em relatórios, internet e outros meios.

## 6 Considerações finais

As diretrizes de uma organização privada são semelhantes às da Administração Pública que, entretanto, não visa somente ao resultado econômico, mas também ao atendimento das demandas sociais. Fez-se um estudo de caso ao analisar a Administração Pública com relação aos controles internos, quando foi demonstrado que a gestão pública anterior (1997-2000) funcionava com controles internos deficientes. Não obstante a implantação de uma proposta de governo voltada para a transparência e a responsabilidade cívica na aplicação dos recursos públicos, observou-se que o problema dos controles internos persistirá se não houver a decisão de criar uma estrutura voltada para o acompanhamento e controle do que foi planejado e executado.

Nessa perspectiva, foi criada a Controladoria Geral do Município em Alagoinhas, parte integrante de uma proposta de governo que defende a eficiência operacional e a eficácia na aplicação dos recursos públicos, visando atender às demandas sociais. Neste estudo identificaram-se os principais problemas encontrados antes da implantação da referida Controladoria, a fim de verificar se ela realmente constituiu um instrumento necessário para estruturar e contribuir para o funcionamento dos controles internos, assegurando a prestação de serviços à população e a proteção do patrimônio público, dentro dos princípios constitucionais.

Tornou-se evidente que os obstáculos existentes na Administração Pública, sejam de caráter estrutural ou de deliberada malversação de recursos públicos, não serão vencidos num curto espaço de tempo. A ausência de tradição quanto à prática do controle nas prefeituras municipais e a premência no cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal imprimiram um ritmo de trabalho acelerado, dificultando a assimilação e a acomodação dos conceitos e práticas daquela situação inovadora, além de exigente por uma mudança de comportamento funcional.

A solução desse problema está na capacitação da gestão pública para obter eficiência e eficácia, além de estabelecer o cumprimento da responsabilidade fiscal, para melhor desempenhar seu papel de gestor da coisa pública. Por outro lado, as administrações públicas municipais precisam modernizar suas estruturas, utilizando-se, também, de políticas de valorização e profissionalização do servidor público ao incentivar a adoção de uma atitude proativa no desempenho de suas atividades em benefício da população. O planejamento e a transparência nas ações dos administradores públicos, exigidos pela LRF, implicam em cálculos de metas, projeções e prevenção de riscos.

Durante o período de janeiro a novembro de 2001, a Administração Pública Municipal, partindo de uma situação caracterizada pela existência de controles ineficientes, realizou o ajuste das responsabilidades fiscais, em cumprimento da Lei no 101/00 (LRF), divulgando as informações fiscais, inclusive em audiências públicas, mostrando-se acessível à participação direta da sociedade, com o acompanhamento das ações relacionadas às responsabilidades sociais.

Os dados utilizados nesta pesquisa não foram os mais recentes, pela dificuldade de obtenção e mesmo porque muitas atribuições estão ainda sendo implantadas: rotinas e fluxos estão ainda sendo analisados, sistematizados e testados. No entanto, acredita-se servirem perfeitamente a outros municípios para dar uma ideia da necessidade de se planejar e programar a fim de criar também tal órgão, cada vez mais necessário aos entes federados que, de fato, pretendam cumprir com os preceitos legais e ainda obterem dados e informações importantes para suas decisões.

Este estudo também poderá ser útil à própria Prefeitura Municipal de Alagoinhas, visto que, mesmo não apresentando todos os detalhes de sua realidade, reflete uma visão crítica na leitura de alguém de fora, sempre útil quando se faz um diagnóstico com o fim de aperfeiçoar seus procedimentos.

## REFERÊNCIAS

ANTHONY, Robert N. *Contabilidade gerencial*. São Paulo: Atlas, 1970.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro 1988. *Coleção Saraiva de Legislação*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

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.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 70, do Ato das Atribuições Constitucionais transitórias e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei Federal nº 9.424, de 24/12/96.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e de Orçamento da União, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, § 1º do art. 2º e § 2º do art. da Lei Federal nº 4.320/64.

ALAGOINHAS. Lei nº 1.419, de 1 de agosto de 2001. Cria a Controladoria Geral do Município de Alagoinhas e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*. Alagoinhas-Ba, 2 ago. 2001.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei nº 2.068, de 22 de dezembro de 1993. Cria a Controladoria Geral do Municipal do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Decreto nº 23.734, de 28 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Municipal nº 2.068, de 22/12/93.

CATELLI, Armando et al. (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON*. São Paulo: Atlas, 1999.

GUERREIRO, Reinaldo. Mensuração do resultado econômico; In: CATELLI, Armando et al. (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON*. São Paulo: Atlas, 1999.