



**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA**

ROBERTA LANDULFO ALVES RIBEIRO BRAGA

**GESTÃO MUNICIPAL DOS RECURSOS PÚBLICOS NO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE**

Salvador
2007

ROBERTA LANDULFO ALVES RIBEIRO BRAGA

**GESTÃO MUNICIPAL DOS RECURSOS PÚBLICOS NO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em
Administração Estratégica, Universidade Salvador –
UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do
grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Elvia Fadul.

Salvador
2007

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade
Salvador – UNIFACS

Braga, Roberta Landulfo Alves Ribeiro

Gestão municipal dos recursos públicos no município de São Francisco do Conde / Roberta Landulfo Alves Ribeiro Braga. – Salvador, 2007.

107 f. : il.

Orientadora: Prof^a Dr^a Élvia Fadul.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Estratégica – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

1. Administração pública municipal - São Francisco do Conde (BA). 2. Finanças municipais - São Francisco do Conde (BA). 3. Desenvolvimento local - São Francisco do Conde (BA). I. Fadul, Élvia, orient. II. Universidade Salvador – Unifacs. III. Título.

CDD: 352.48

TERMO DE APROVAÇÃO
ROBERTA LANDULFO ALVES RIBEIRO BRAGA

GESTÃO MUNICIPAL DOS RECURSOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE SÃO
FRANCISCO DO CONDE

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Estratégica, Universidade Salvador - UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Élvia Fadul – Orientador _____
Doutora em Urbanisme et Aménagement - Université Paris XII Institut d'Urbanisme de Paris (França)
Universidade Salvador – UNIFACS

Alba Regina Neves Ramos _____
Doutora em Sociologia pela Université Paris III (Sorbonne-Nouvelle) (França)
Universidade Salvador – UNIFACS

Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (Brasil)
Faculdades Jorge Amado

Salvador, 14 de fevereiro de 2007.

A

Meu marido, pelo amor e companheirismo, essenciais nesta caminhada.

Minha filha, pela alegria que me proporciona com a sua existência.

Meu filho, cujo nascimento ocorreu no período em que este trabalho era executado e que foi um estímulo extraordinário para a sua realização.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar o meu caminho dando-me força e inspiração.

À minha mãe, por ter me preparado para a vida.

Ao meu pai (em memória), que continua sempre presente em meu coração.

À minha filha, minha motivação permanente.

A Bruno, meu marido, pelas palavras de carinho nos momentos difíceis.

Ao professor e grande amigo James Correia, pela confiança e pelo reconhecimento de minha capacidade profissional, indispensáveis para a concretização deste mestrado.

Aos meus sogros Antônio Estrela e Rilma Viana, pelo incentivo.

Às minhas amigas Flávia Santana, Moema Cunha, Mariana Braga, Juliana Lopes e Magali Viana.

À minha orientadora Prof^a Dr^a Élvia Fadul pela dedicação, paciência e disponibilidade.

Aos professores e colegas do Curso de Mestrado em Administração Estratégica.

Ao amigo Rubinho Lameira, pela importante colaboração na coleta de informações que enriqueceram esta pesquisa, meu profundo agradecimento.

À prefeitura de São Francisco do Conde, em especial a Daniela Parente, pela contribuição.

RESUMO

O foco deste trabalho de pesquisa é a gestão municipal dos recursos públicos em São Francisco do Conde, município situado na Região Metropolitana de Salvador (RMS), no Estado da Bahia, e onde se encontra instalada a Refinaria Landulfo Alves. Este estudo analisa a relação existente entre a receita arrecadada pelo município, advinda principalmente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador utilizado para a análise da melhoria do desenvolvimento humano e social. O intuito é verificar o impacto dessa receita na qualidade de vida da população local. Por meio de um estudo de caso, a pesquisa utilizou os fatores que compõem o IDH e que foram considerados relevantes quais sejam: renda, educação e longevidade. Este estudo também usou os municípios de Madre de Deus e Candeias como elementos de comparação. A escolha desses municípios justifica-se pelo fato de ambos estarem situados na mesma Região Metropolitana e por apresentarem parte de suas receitas também proveniente da atividade petrolífera. O período analisado compreende os anos de 1991 e 2000, anos de divulgação oficial do IDH. O estudo aponta para o fato de que receitas municipais elevadas não garantem, a priori, uma boa qualidade de vida da população local, nem conduzem, necessariamente, ao desenvolvimento socioeconômico de uma comunidade. A pesquisa conclui que é preciso que a comunidade tenha capacidade de exercer pressão nos governos locais e de exigir um maior comprometimento por parte do poder público no sentido de reverter os recursos gerados com a arrecadação em desenvolvimento social.

Palavras-chave: Gestão Municipal; Gestão de Recursos Públicos; IDH, Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

This thesis focus on the management of public funds in the São Francisco do Conde County, a municipality in the Metropolitan Region of Salvador (MRS), in the in the State of Bahia where the Landulfo Alves Refinery is located, analyzing the existing relationship between the county tax revenue collected by the municipality, which is primarily derived from the Tax on the Circulation of Merchandise and the Delivery of Services (ICMS), and the Human Development Index (HDI). The objective of this study is to verify the impact of this revenue on the quality of life of the local population. For that reason, the study considers important indicators like income, education and longevity were used to compare the living standard of São Francisco do Conde and the nearby counties of Madre de Deus and Candeias. These municipality were chosen because first they belong to Salvador Metropolitan Region (RMS) and second they are classified as member of the same economic region. This analysis covers the period between the years of 1991 and 2000 which are the years when the IDH were officially announced. This study shows that a high tax county revenue neither imply a priori that a good quality of living is reached nor lead to a social and economic improvement of a community. It suggests that the community must put pressure on the local government and demand a deeper commitment so the county tax revenue could be directed to benefit the local population.

Keywords: County Management; Public Revenue Management; HDI; Local Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Visualização geográfica dos municípios de São Francisco do Conde Candeias e Madre de Deus	47
Figura 2 - Receitas Orçamentárias do município de São Francisco do Conde em 2000	50
Figura 3 - Receitas Orçamentárias do município de Candeias em 2000	50
Figura 4 - Receitas Orçamentárias do município de Madre de Deus em 2000	51
Figura 5 - Receitas Correntes do município de São Francisco do Conde em 2000	52
Figura 6 - Receitas Correntes do município de Candeias em 2000	52
Figura 7 - Receitas Correntes do município de Madre de Deus em 2000	53
Figura 8 - Transferências Correntes da União para o município de São Francisco do Conde em 2000	54
Figura 9 - Transferências Correntes da União para o município de Candeias em 2000	55
Figura 10 - Transferências Correntes da União para o município de Madre de Deus em 2000	55
Figura 11 - Transferências do Estado da Bahia para o município de São Francisco do Conde no ano de 2000	59
Figura 12 - Transferências do Estado da Bahia para o município Candeias no ano de 2000	60
Figura 13 - Transferências do Estado da Bahia para o município de Madre de Deus no ano de 2000	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas dos municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Madre de Deus no ano 2000	48
Tabela 2 – Representatividade da Transferência da União para os municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000	54
Tabela 3 – Representatividade do FPM na receita dos municípios de Candeias e Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000	56
Tabela 4 – Representatividade do ITR na receita dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000	59
Tabela 5 – Representatividade do ICMS na receita dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000	61
Tabela 6 - Comparação do Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde no período de 1991 e 2000	81
Tabela 7 – População Total, Urbana e Rural dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde no período de 1991 e 2000	82
Tabela 8 – PIB total e per capita dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000	83
Tabela 9 – Taxa de analfabetismo nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde no período de 1991 e 2000	83
Tabela 10 – Taxa bruta de alfabetização e frequência escolar nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde – 1991 e 2000	84
Tabela 11 – Esperança de vida ao nascer e probabilidade de sobrevivência até 60 anos, nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde – 1991 e 2000	85
Tabela 12 – Acesso dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde a serviços básicos: água encanada, coleta de lixo e energia – 1991 e 2000	86
Tabela 13 – Renda proveniente do trabalho e de transferências governamentais	87
Tabela 14 – Gini, Intensidade de Indigência e Pobreza – Anos 1991 e 2000	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP –	Agência Nacional do Petróleo
ADCT –	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF –	Constituição Federal
FPE –	Fundos de Participação dos Estados
FPM –	Fundos de Participação dos Municípios
FUNDEF –	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBAM –	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDH –	Índice de Desenvolvimento Humano
ICM –	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS –	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
INSS –	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI –	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU –	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA –	Imposto sobre Veículos Automotores
IR–	Imposto de Renda
IRRF –	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS –	Imposto sobre a Venda de Serviços
ITBI –	Imposto de Transmissão de Bens Intervivos
ITR –	Imposto Territorial Rural
IVVC –	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos

- OAB-BA – Ordem dos Advogados da Bahia
- PIB – Produto Interno Bruto
- PPC – Paridade do Poder de Compra
- RLAM – Refinaria Landulfo Alves
- RMS – Região Metropolitana de Salvador
- SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
- SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 OBJETIVOS	18
1.1.1 Objetivo Geral	18
1.1.2 Objetivos Específicos	18
1.2 METODOLOGIA	18
2 DESCENTRALIZAÇÃO E CAPITAL SOCIAL	22
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO	22
2.2 A NOTORIEDADE RECENTE DO CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL	33
2.3 RELAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL E DEMOCRACIA	37
3 ESTUDO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE COMPARADO REALIDADE DOS MUNICÍPIOS DE MADRE DE DEUS E CANDEIAS	40
3.1 HISTÓRICO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE	40
3.2 CONTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E ICMS NA RECEITA DE SÃO FRANCISCO DO CONDE	43
3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE CANDEIAS E MADRE DE DEUS	46
3.4 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DA RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE COM A RECEITA DOS MUNICÍPIOS DE CANDEIAS E MADRE DE DEUS	48
3.4.1 Receitas Correntes	51
3.4.1.1 Transferências Correntes	53
3.4.1.2 Principais Fontes da Receita Corrente	62
3.4.1.2.1 FPM	62
3.4.1.2.2 IRRF	63
3.4.1.2.3 ITR	63
3.4.1.2.4 ICMS	64
3.4.1.3 Destinação Vinculada das Receitas	64
3.4.1.3.1 Saúde	65
3.4.1.3.2 Educação	66
3.4.1.3.3 Recursos Humanos	68

4 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	70
4.1 EDUCAÇÃO	83
4.2 LONGEVIDADE	85
4.3 RENDA	86
5 CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS	93
ANEXO A - Deliberação de Imputação de Débito Nº /01	99
ANEXO B - Parecer Prévio Nº 796/01	100

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho estuda a gestão municipal dos recursos públicos em São Francisco do Conde, município situado no Estado da Bahia, analisando a relação existente entre a receita arrecadada pela prefeitura e a utilização dessa receita pelo governo municipal em benefício da melhoria das condições de vida da população. Com efeito, o trabalho procurou identificar se a alta receita apresentada pelo município tem sido capaz de gerar mudanças e transformações sociais nessa comunidade, com maior produção de bens e serviços, de modo a satisfazer adequadamente as demandas e necessidades sempre crescentes da população.

São Francisco do Conde localiza-se no Recôncavo Baiano, numa região onde a indústria petrolífera tem destaque especial, e vem apresentando uma receita total bastante elevada e uma população relativamente pequena, o que resulta em uma alta receita per capita. Essa vultosa receita municipal é gerada principalmente pela arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) advindo da indústria petrolífera, o que poderia, em princípio, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios produtores de petróleo. Por se tratar de um município petrolífero, outra fonte de recurso que inicialmente chamou atenção foram os *royalties*, recursos específicos provenientes da produção de petróleo com o intuito de compensar financeiramente a sociedade pela exploração desse bem público e finito.

Ao observar mais de perto a situação de São Francisco do Conde, surgiu uma primeira inquietação a partir da seguinte constatação: um município considerado rico, no qual se desenvolve uma indústria petrolífera, apresenta uma qualidade de vida da população aquém do que se poderia esperar, considerando-se a receita total que arrecada. Uma segunda preocupação surgiu a partir de uma outra constatação:

os municípios petrolíferos recebem *royalties* em função da produção do petróleo. Os campos petrolíferos dessa região estão maduros, ou seja, com a produção em declínio. Por se tratar de um bem finito, o petróleo tende a se exaurir. Dessa forma, caso o município deixe de receber a contribuição em *royalties* (que se supunha inicialmente a sua maior receita), fica a indagação sobre como ficará a sua população que, no momento atual, já vive em condições precárias em termos de serviços públicos e qualidade de vida.

A primeira intenção desta pesquisa foi realizar um estudo sobre o impacto e a importância dos *royalties* derivados das atividades de exploração e produção de petróleo no município de São Francisco do Conde. Considerando a sua dependência com relação à indústria petrolífera, pretendia-se discutir formas de garantir a sustentabilidade da região, sob o enfoque da gestão participativa, do compartilhamento de recursos e do direcionamento de interesses para outras áreas da economia. A idéia era ressaltar a importância da gestão participativa, não somente para haver maior fiscalização do emprego dos *royalties* mas principalmente para a construção de estratégias que pudessem aproximar o governo municipal e a população. Assim, poderia haver transparência e eficácia na gestão das políticas públicas para promover uma política de desenvolvimento local. Este panorama suscitou a inquietação no sentido de se entender que peso os *royalties* têm sobre a receita do município em estudo, como são aplicados esses recursos e até que ponto uma possível ausência de arrecadação poderia abalar a economia da cidade em análise e, em caso positivo, procurar identificar possíveis soluções.

No entanto, ao se iniciar a pesquisa, verificou-se que o impacto dos *royalties* na receita total de São Francisco do Conde não era tão significativo como se imaginava. A maior contribuição para a receita desse município fica por conta da presença da Refinaria Landolfo Alves (RLAM), a segunda maior refinaria do Brasil, localizada em seu território, o que contribui para uma maior arrecadação do ICMS. Segundo informações de Vasconcelos (2006) em matéria do *Jornal A Tarde* de 23 de abril de 2006, a RLAM é responsável por 14% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado da Bahia. O valor pago de ICMS anualmente pela refinaria corresponde a 30% do total arrecadado pelo Estado. A presença dessa refinaria no município coloca São Francisco do Conde como a cidade brasileira de maior PIB per capita (IBGE, 2005). Para um estudo mais detalhado dessa arrecadação, é importante o

conhecimento da legislação referente ao ICMS, qual seja a Lei Complementar nº 63/90 e o Decreto Lei nº 6.284/97.

Assim, redirecionou-se o rumo da pesquisa no sentido de avaliar apenas a evolução das receitas do município de São Francisco do Conde, à luz da evolução de indicadores de desenvolvimento econômico, entre 1991 e 2000, já que o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) se dá a partir de 1990, estando disponíveis para estudo apenas os dados dos anos 1991 e 2000. Também nesse novo rumo, encontrou-se um obstáculo intransponível: não foi possível localizar a receita do município referente ao ano de 1991, nem na prefeitura municipal, nem em outros órgãos oficiais. Completando essa situação, um incêndio no Tribunal de Contas fez com que essas informações se perdessem. Em resumo, não havia banco de dados onde fosse possível realizar a pesquisa acerca da evolução da receita do município em estudo.

Por essa razão, deu-se um novo direcionamento à pesquisa, que passou a investigar se, no referido município, o desenvolvimento foi proporcional à sua alta receita. Foram usados apenas os dados orçamentários do ano de 2000. Decidiu-se incluir no estudo os municípios de Candeias e Madre de Deus, de modo a se ter elementos de comparação. O ponto principal de análise se concentra no modo como os recursos estão sendo utilizados pelas administrações municipais e que resultados podem ser percebidos, levando-se em conta indicadores de desenvolvimento.

Nesse sentido, formulou-se a seguinte questão: a partir da análise do IDH referente aos anos de 1991 e 2000, é coerente a relação entre a receita do município de São Francisco do Conde no ano de 2000 e a qualidade de vida da população local, comparando-se com as condições de Candeias e Madre de Deus, dois municípios da mesma região?

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a relação entre a receita total de São Francisco do Conde no ano de 2000 e o IDH apresentado pelo município nos anos de 1991 e 2000, estabelecendo uma comparação com dois outros municípios da mesma região, Candeias e Madre de Deus, a fim de avaliar a qualidade de vida da população local.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Analisar a receita total de São Francisco do Conde no ano de 2000 e a importância da indústria petrolífera.
- b) Avaliar a relação entre a receita do município em análise na qualidade de vida da população local.

1.2 METODOLOGIA

O presente trabalho consistiu uma pesquisa exploratória. A pesquisa utilizou o estudo de caso pela possibilidade que tal método apresenta de propiciar uma abordagem direta dos fatos analisados. Esse tipo de abordagem permite ao pesquisador manter contato com uma maior amplitude de dados e referenciais e se mostrou o meio mais adequado à satisfação dos objetivos buscados neste estudo. A pesquisa envolveu ainda o levantamento de dados como, por exemplo, a análise bibliográfica, a partir da qual se construiu o embasamento teórico que permitiu uma maior reflexão crítica sobre o tema, além de reforçar a argumentação conceitual.

Trata-se também de uma pesquisa predominantemente qualitativa, pois, apesar do tratamento estatístico utilizado como apoio, os dados primários e secundários coletados foram interpretados pela autora e analisados subjetivamente, com base na fundamentação teórica que norteou o estudo.

Foram realizadas entrevistas com secretários de administração e financeiro do município em análise a fim de maiores esclarecimentos a respeito da realidade local. No entanto, o acesso a informações públicas na prefeitura de São Francisco do Conde foi bastante limitado. Muitos documentos foram destruídos na transferência de gestão, o que impossibilitou maior enriquecimento desta pesquisa.

Foram utilizados documentos públicos obtidos junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, tais como parecer de prestação de contas dos anos anteriores, que mostram que todas as prestações de contas enviadas pelo município de 1991 a 2000 foram rejeitadas, com exceção do ano de 1994, aprovada com ressalvas. Outros documentos públicos analisados foram os relatórios de receitas de São Francisco do Conde e dos municípios com características semelhantes, Candeias e Madre de Deus, usados como elementos de comparação nas análises realizadas.

A investigação foi também histórica, pois verificou a história do município de São Francisco do Conde e a importância da atividade petrolífera para o desenvolvimento econômico e social do mesmo.

A fim de comparar a receita total do município de São Francisco do Conde, proveniente, principalmente da arrecadação do ICMS, com a qualidade de vida de sua população, foi utilizado, como instrumento de análise, o IDH. Este índice dimensiona não apenas as variáveis econômicas mas também características sociais e culturais que influenciam no bem-estar da comunidade. Para efeito da análise que é proposta neste trabalho, consideraram-se apenas os três indicadores básicos que compõem o IDH, quais sejam: renda, educação e longevidade. Segundo informações contidas no *Atlas de Desenvolvimento Humano* (PNUD-BRASIL, 2004), esse instrumento de análise trata a educação dentro de uma dimensão que abrange apenas pessoas acima de 15 anos de idade e uma taxa bruta de frequência à escola. A dimensão da renda é constituída pelo cálculo da renda municipal per capita. A dimensão da longevidade é composta pela esperança de vida ao nascer, sintetizando as condições de saúde e salubridade local.

A fim de construir uma fundamentação mais sólida da realidade local do município, ainda focado no estudo oficial dos indicadores que compõem o IDH, foram observadas, além da simples taxa da frequência escolar, outras variáveis na educação como, por exemplo, o índice de analfabetismo.

Adotou-se o mesmo procedimento no indicador de longevidade, considerando a análise da probabilidade de sobrevivência da população e do seu acesso a serviços básicos. Por fim, trabalhou-se o indicador renda através da análise do índice de pobreza, indigência, coeficiente Gini e análise das rendas provenientes do trabalho e de transferências governamentais.

Vale ressaltar que este estudo é baseado no Censo do IBGE, o que justifica o recorte temporal adotado nesta pesquisa. No entanto, a receita total do ano de 1991 do município em questão, como já foi anteriormente explicitado, não foi localizada nos arquivos públicos da Prefeitura nem nos órgãos oficiais, tais como Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e Tribunal de Contas do Município. Neste último órgão, a indisponibilidade de dados se justifica pela ocorrência de um incêndio no local em 1993, o que acarretou a destruição de documentos públicos referentes aos anos anteriores. Na falta dessa informação, o estudo limitou-se à análise da receita total do município no ano de 2000.

A fim de uma análise mais apurada, os municípios de Candeias e Madre de Deus, por possuírem características semelhantes a São Francisco do Conde, tais como proximidade da capital e mesma atividade econômica, foram utilizados como elementos de comparação no que se refere às análises da receita total e do Índice de Desenvolvimento Humano.

Este trabalho é composto de cinco capítulos e obedece à seguinte ordem de estruturação: a introdução apresenta o tema, o problema, os objetivos da pesquisa e o caminho metodológico escolhido. O capítulo 2 discute os fundamentos teóricos acerca da questão da descentralização tributária e política, além da discussão acerca do capital social. O capítulo 3 apresenta uma síntese do município em estudo e a importância da atividade petrolífera na sua economia, por conta da arrecadação de ICMS advinda da RLAM, além de propor um estudo mais apurado da receita total. O capítulo 4 apresenta a conceituação e discussão sobre o IDH e a análise dos dados obtidos junto às fontes levantadas. Por fim, o último capítulo reúne as conclusões sobre a pesquisa realizada. Os dados obtidos foram utilizados como importante ferramenta para elaboração dos resultados finais. Apesar da ausência de informações oficiais referentes ao período de 1991, a comparação dos indicadores

de renda, longevidade e educação dos anos de 1991 e 2000 foi suficiente para realizar as discussões pretendidas e para se chegar a algumas conclusões. Espera-se assim, que os resultados deste trabalho, obtidos através da análise de indicadores sociais e econômicos, revelem a forma pela qual os recursos públicos beneficiaram a sociedade no período em estudo.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E CAPITAL SOCIAL

2.1 DESCENTRALIZAÇÃO

Discutir a descentralização torna-se relevante neste trabalho, pois foi a partir desse processo que os municípios tiveram a oportunidade de gozar de maior autonomia com relação à distribuição de recursos financeiros e de poder político, havendo assim possibilidade de se favorecer o desenvolvimento local. Os municípios são estruturas de poder cuja autonomia é destacada pela *Constituição Federal da República de 1988* (BRASIL, 2003). Dessa forma, torna-se importante se tomar como referencial a nova Constituição e todas as suas alterações pertinentes ao tema debatido, uma vez que esta representa a expressão máxima do ordenamento jurídico pátrio que tem embasado o processo de descentralização administrativa que os municípios têm vivido.

Se a Constituição de 1967 foi centralizadora, a de 1988 iniciou a reforma visando, essencialmente, a descentralizar recursos, gestão e decisões governamentais. Em seu texto, a atual Constituição, no que refere à competência tributária, visa a diminuir a participação da União nos impostos e ampliar a dos Estados e municípios. Isso não se dá por acaso; afinal, a União, nesse período, começa a sofrer crises de gestão e de excesso de gastos públicos. A descentralização tributária acaba sendo uma tentativa de enxugar os gastos, as despesas da União, uma vez que serão repassados não apenas recursos para as outras esferas de governo, mas também novas obrigações.

Assim, o processo de descentralização passa a se desenvolver efetivamente depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, quando ocorre uma mudança

significativa do ponto de vista institucional, com a garantia constitucional de a população tomar as decisões por meio de seus representantes no âmbito municipal, estadual e federal e em torno de políticas concretas: saúde, educação, infraestrutura, habitação e outros. A nova Constituição exerceu, então, um importante papel no que tange às funções do Estado, diminuindo suas atribuições e ampliando a competência municipal para editar leis de conteúdo, principalmente dirigido às necessidades locais. Na atual Constituição, o Estado exerce o papel de regulador e agente econômico: a busca do Estado mínimo visa à manutenção da liberdade de escolha, atingindo realizações sociais que elevem as condições de vida dos cidadãos. A sociedade encaminha-se para absorver as tarefas econômicas antes exercidas pelo Estado. A harmonia entre a vontade e os valores sociais e culturais com certeza permitirá atingir o desejável, que é uma ordem econômica mais justa e equivalente (MENEZELLO, 2000).

Tanzi (1995 apud AMARAL FILHO, 1999) argumenta a favor da descentralização administrativa baseado em três elementos chave: proximidade/informação, pois o governo se torna mais próximo da população e assim mais informado a respeito das demandas da sociedade; experimentação variada e simultânea, pois as diferentes experiências na gestão podem favorecer métodos superiores de oferta de serviço público; e por fim o tamanho, já que quanto menor o aparelho estatal, mais eficiente.

A reforma do Estado envolveu uma reforma política que garantiu a governabilidade, tão falada nos anos 1980, principalmente quando a grande crise atingiu significativamente a América Latina e o Leste Europeu. Ocorre que essa crise de governabilidade estava evidentemente imbricada com a crise de governança, na medida em que sua principal causa era a derrocada fiscal do Estado. Com a impossibilidade do Estado de gerar recursos para novos investimentos, várias empresas estatais e instituições públicas foram levadas à falência, gerando insatisfação na população devido à falta de qualidade dos serviços públicos. A partir daí, percebe-se o esgotamento do Estado Burocrático e a necessidade do Estado de abandonar o papel de prestador direto de serviços e de passar a gerenciar os serviços voltados para a área social, educação e saúde. No transcorrer da década de 80, reforça-se a necessidade de melhorar o serviço público, face aos impactos

internos e externos ocasionados pelo colapso do sistema financeiro internacional, pela crise do petróleo, pelos efeitos associados à terceira Revolução Industrial e pelas novas tecnologias.

Além disso, reforma do Estado envolveu, entre outros aspectos, uma política de privatizações; transferência do poder central para entes intermediários e locais; delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público; incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais (Terceiro Setor) com certa independência do Estado, mas com sua assistência e seu apoio. Com essas mudanças, uma Nova Administração Pública, mais focada em resultados e mais próxima do cidadão, passou a ser proposta.

A participação da sociedade civil e do setor privado constrói uma “confiança social” que, em contrapartida, determina a estabilidade e a transparência necessárias para superar as dificuldades a serem vencidas por meio da ação em conjunto (DROPA, 2003). Putnam, Leonardi e Nanetti (2002, p.18) afirmam que a confiança social é o maior indicador de crescimento social e econômico a partir do qual a população elabora propostas e coordena a sua execução, fenômeno denominado pelo autor como “capital social”.

Permitir que apenas os governos estaduais respectivos ou o federal sejam a única instância de decisão e assumam as atividades que são de âmbito local significa renunciar à autonomia municipal, retirando dos cidadãos de cada município a possibilidade de atuar diretamente nas ações públicas que lhes dizem respeito, além de trazer dependência e se mostrar insuficiente aos anseios emergentes.

Desse modo, para entender o conceito e o processo de descentralização tal como este vem se apresentando, faz-se necessário discutir algumas questões relevantes. Segundo Santos (2003), o que vem ocorrendo no país desde a Constituição Federal de 1988 é um processo de descentralização lento, forçado e, principalmente, desordenado. O que deveria servir para melhorar o relacionamento entre os entes da federação acaba por dificultá-lo e assim distancia-se cada vez mais de uma possível e necessária reforma tributária.

Com a Constituição Federal de 1988 e a descentralização tributária por ela proposta, e colocada em prática ainda que de maneira desordenada, os municípios

foram os maiores beneficiados, uma vez que tiveram sua participação na receita disponível global aumentada. Concomitantemente, tiveram seu grau de liberdade em relação aos seus próprios gastos, ou seja, aos gastos públicos municipais, ampliado. Estados e municípios passaram a apresentar, então, uma participação marcante na federação brasileira, tanto em se tratando de arrecadação e disposição das receitas tributárias, como também em se tratando do investimento fixo do governo geral e da autonomia para dispor sobre suas próprias receitas e despesas. A grande questão colocada por Santos (2003) é que se o processo de descentralização é facilmente perceptível, principalmente no que toca às receitas e suas ampliações, o lado oposto, ou seja, as despesas não ficaram claramente definidas no texto da Constituição. Tornou-se um direito dos municípios o recebimento das receitas, mas não ficou especificado como e onde essas novas receitas deveriam ser empregadas.

Com a Constituição Federal de 1988, foi possível para o país tornar-se detentor de uma grande descentralização política com relação à distribuição de recursos financeiros e de poder político através da adoção de algumas medidas a exemplo da ampliação da base tributária dos municípios. Com isso, os municípios teriam autonomia dentro da federação, no sentido de ter capacidade de agir dentro de um círculo preestabelecido, com poder limitado e circunscrito, respeitando assim o equilíbrio da federação, conforme estabelece o artigo 29 da Constituição Federal de 1988.

Art. 29- O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. (BRASIL, 2003)

Hoje os municípios têm sua estrutura e suas atribuições ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado. Assumiram responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos municipais e na proteção ambiental de sua área, tarefas cuja realização acarreta dificuldades que se agravam a cada dia pelo fenômeno da urbanização. Tais entes são estruturas de poder cuja autonomia é destacada pela Constituição Federal, em seu artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos

autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 2003, p.4). Sua estrutura denota aspectos e características que lhe são próprios, bem como uma organização político-administrativa autônoma. A Constituição Federal de 1988 permitiu a ampliação da competência do legislativo municipal para editar leis de conteúdo, principalmente dirigido às necessidades locais. A partir dessa maior autonomia para legislar, os municípios teriam um leque maior de possibilidades para concretizar os planos e assim favorecer o desenvolvimento socioeconômico. E é exatamente por conta da insuficiência de mecanismos que possibilitem a satisfação das demandas a contento que muitos municípios acabam por encontrar dificuldade na concretização de planos e projetos.

No tocante à organização dos municípios, pode-se afirmar que a sua competência está assim determinada: o município só é criado após aprovação por lei estadual, adquirindo, a partir daí, autonomia política, administrativa e financeira. A Constituição dita as diretrizes para a criação de municípios, observando sempre as condições regionais e locais para a sua formação.

Atualmente é perceptível que a criação desmedida de municípios enfraquece economicamente os já existentes e debilita aqueles que já surgiram sem condições de vida autônoma. Logo, para que um município seja criado é necessário haver condições econômicas, razoável população e progresso compatível com a vida própria. Do contrário poderá ocorrer aumento dos encargos sobre a população, pela dependência de favores estaduais. O município pode, ainda, surgir oriundo de outro município, através de quatro atos distintos: desmembramento, anexação, incorporação e fusão ou através da emancipação de um distrito.

Até sua constituição, o município passa por fases distintas:

- a) representação na Assembléia Legislativa nos termos e com os comprovantes dos requisitos mínimos exigidos;
- b) determinação da Assembléia para que se realize um plebiscito;
- c) realização de plebiscito pela Justiça Eleitoral;
- d) promulgação de lei criadora do município, se o resultado do plebiscito for favorável à sua criação.

Plebiscito é a consulta direta à população de determinada área sobre assunto de seu interesse. O processo se dá através de votação, estando qualificados a votar todos os habitantes da área em questão. Incluem-se aí os estrangeiros residentes no local.

No entanto, ao se falar de autonomia local, ou municipal, certamente a primeira idéia que emerge é a de liberdade/faculdade de governar-se por si mesmo, ou ainda a possibilidade de uma coletividade determinar, ela mesma, a lei a que se submete. Apesar de os municípios brasileiros possuírem hoje um alto grau de autonomia tributária e político-jurídica, muitos ainda carecem de autonomia política propriamente dita. Essa autonomia é conceituada como a capacidade de os governos municipais definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente. Essa capacidade é o que distinguiria partidos e grupos políticos divergentes no espaço local. Isso porque existem dois tipos de restrições à autonomia política local, na classificação de Gurr e King (1987), que seriam as restrições econômicas e sociais e as restrições impostas por níveis superiores de governo. Essas restrições podem estar relacionadas à realidade da economia local, às condições sociais da população, à capacidade de arrecadar receita tributária local, ao papel das elites que afetam as decisões políticas, ou ainda às restrições legais e políticas impostas por níveis superiores de governo.

O caso brasileiro pode ser ilustrativo da discussão acima apresentada. Primeiramente, a autonomia municipal sempre foi um tema que preocupou os juristas brasileiros. Conforme Batley (1991), no Brasil, como em outros países latino-americanos, há um compromisso constitucional com o princípio da autonomia municipal. Esse compromisso implica, aparentemente, um papel forte e independente para o governo municipal, mas, na prática, isso não acontece na maioria dos municípios brasileiros.

O governo local brasileiro é uma importante instituição política, sendo o município a mais antiga instituição que sobreviveu à colônia (Souza, 1998). Além disso, os municípios brasileiros, especialmente após a Constituição de 1988, possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos, refletindo em uma autonomia tributária. Esses municípios também fazem parte do pacto federativo

junto com os Estados, tendo constituições próprias (as leis orgânicas), o que aponta para uma relativa autonomia político-jurídica, especialmente em comparação com outros municípios de países em desenvolvimento.

Entretanto, apesar de sua importância como instituição política e sua relativa autonomia, nem todos os municípios brasileiros possuem condições econômicas para proverem, minimamente, as condições de sobrevivência de suas populações, necessitando, assim, de ajuda financeira externa. Tal ajuda acaba por limitar a autonomia política propriamente dita. Portanto, a partir de fatores determinantes como restrições econômicas, os governos locais podem sofrer interferências externas sobre a agenda política local, o que se reflete em uma redução de autonomia política.

Acredita-se que a autonomia política local no Brasil, hoje, encontra-se em expansão. Os municípios brasileiros desfrutam de alto nível de localismo político, pois após a redemocratização, com novos atores políticos participando do processo decisório nacional, foram abertos espaços para que os interesses locais fossem inseridos na agenda nacional. Porém, nem todos os governos locais conseguem inserir seus interesses devido às coalizões políticas existentes, o que resulta em municípios com graus diferenciados de autonomia. Tanto assim que, a despeito da redemocratização do país e da descentralização impulsionada pela Constituição Federal de 88, estabelece-se um paradoxo, pois ao lado da descentralização dos recursos tributários e do poder político há um crescimento das dificuldades financeiras dos municípios. Tais dificuldades podem ser explicadas, em parte, pelas desigualdades regionais do país que fazem com que o resultado da descentralização e da autonomia política local seja heterogêneo.

No que se refere à descentralização, apesar de políticas descentralizadas estarem em voga, o conceito de descentralização é vago e ambíguo. A popularidade da descentralização respalda-se em vários fatores, dentre eles nos ataques da direita e da esquerda contra o poder excessivo dos governos centrais, assim como na capacidade que o conceito traz embutida de prometer mais do que pode cumprir. Se, por um ângulo, enfatiza-se a desconcentração administrativa no processo de descentralização; por outro, o mesmo processo é visto como uma questão política

que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório.

No município, o Estado é representado pela figura do prefeito, que deverá escolher os investimentos que melhor satisfaçam as necessidades da maioria da população. Cabe ressaltar que o espaço local é o mais próximo dos cidadãos e aquele em que as demandas dos diversos atores da sociedade civil organizada podem ser reivindicadas com maior possibilidade de se tornarem realidade. Ademais, o município, mais do que qualquer outra instituição, é a que pode levar o Poder Público ao interior do país de maneira a atender às demandas sociais com mais eficiência e eficácia. Mas para isso é necessário que esteja munido dos recursos financeiros essenciais para que possa oferecer bons serviços à comunidade. O argumento teórico que sustenta esta afirmação é o de que quanto mais próximo das pessoas for o nível de governo que tome as decisões, mais provável é que essas decisões sejam as mais adequadas e, em consequência, elevam-se os níveis de eficácia e eficiência na gestão pública, assim como aumentam os níveis de legitimidade estatal.

Apesar de a União ainda manter sob sua responsabilidade os impostos de maior importância em termos de arrecadação, houve uma redução nesse número, passando de 11 para 7 os impostos que agora estão sob sua alçada. Aos Estados, acrescentou-se a competência tributária de mais um imposto, de 3 para 4, e ampliou-se a base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que passou a incorporar a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, mudando seu nome para ICMS. Quanto aos municípios, estes tiveram uma ampliação de sua competência tributária com mais dois impostos. Agora, além do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre a Venda de Serviços (ISS), acrescentou-se o Imposto de Transmissão de Propriedade Imobiliária “Inter-vivos” (ITBI) e criou-se o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto do óleo diesel (IVVC), extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993 (COSTA, 2006).

A Constituição Federal de 1988 garante aos municípios a sua elevação à categoria de entidade política e sua auto-organização, através de lei orgânica de sua elaboração legislativa, pela Câmara Municipal. Além de poder regulamentar a

ocupação do solo urbano, a Constituição atribui ainda aos municípios o poder de instituir os impostos que lhes competem, além das taxas e da contribuição de melhoria. A autonomia municipal transformou-se em um princípio constitucional, não podendo sofrer limitações por leis federais e estaduais, com o intuito de não haver invasão de competência, guardadas aquelas impostas pelo próprio texto constitucional e que não retiram a autonomia dos municípios. A administração municipal deverá ser exercida de modo a corresponder ao que o seu povo, por meio de seus representantes, estabelecer nas leis votadas pela Câmara, sem a interferência de outros poderes, desde que não se afastem dos preceitos constitucionais (DAUD, 2006).

Juridicamente falando, nenhum município é superior a outro pelo simples fato de apresentar rendas mais expressivas ou maior população. Eles são iguais entre si. Nesse processo de descentralização iniciado com a Constituição de 88, a situação financeira é uma dimensão vital e, portanto, um elemento básico que pode proporcionar à gestão municipal as condições para a promoção do desenvolvimento local. Entretanto, a descentralização no Brasil é um processo cuja fundamentação tem por base, como já foi dito, uma concepção limitada e parcial que relega ao acaso uma quantidade enorme de municípios com insuficiência de recursos para enfrentar os desafios de sua gestão. Ela acaba por privilegiar apenas o aspecto fiscal praticamente e não faz nenhuma referência direta ou mesmo busca articular essa dimensão fiscal com objetivos do desenvolvimento local (MENDES, 2005). Dessa forma, a tributação é necessária para que o município cumpra com suas funções perante a sociedade local. Isso somente é possível graças à arrecadação tributária, ou receita fiscal. De acordo com a Constituição da República, o Município pode instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Tributo é o gênero do qual são espécies os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria. De acordo com o Código Tributário Nacional, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou em um valor que nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Imposto é a contribuição, não espontânea, que se paga ao Estado (União, Estado e Município) em função de suas atividades e não vinculada a serviço determinado. Assim, o imposto tem o sentido de uma contribuição abstrata, sem vínculo com nenhum benefício ao contribuinte. As

taxas, que não poderão ter base de cálculo própria de impostos, são instituídas em razão do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos prestados aos contribuintes ou postos à sua disposição. Já a contribuição de melhoria decorre da execução de obras públicas.

Contudo, apesar da distribuição dos impostos para os diferentes entes da federação, a capacidade e o potencial econômico de cada um deles diferem entre si, o que, fatalmente, afeta o potencial tributário. Uma vez que a União possui ferramentas melhores e mais eficientes para a arrecadação, a custos menores, ela terá maior possibilidade de alocar os recursos disponíveis de tal arrecadação. Já os Estados e municípios, principalmente os municípios, sentirão a deficiência que têm quanto aos mecanismos de arrecadação, o que implicará custos mais altos e, conseqüentemente, menores receitas.

É nesse contexto de disparidades que a Constituição Federal garante a utilização do Sistema de Transferências Intergovernamentais, “cujo objetivo é superar as desigualdades originadas pela divisão das despesas – externalidades – e pela divisão das receitas – desigualdade da base tributária.” (SANTOS, 2003, p. 62). A idéia é redistribuir recursos de origem fiscal entre as esferas de governo, especialmente entre as subesferas, com o intuito de complementar as verbas necessárias para que elas possam cumprir com os encargos de suas novas e respectivas responsabilidades.

De acordo com Rezende (1983), a adoção de uma política fiscal, em qualquer esfera, quando bem aplicada, resulta não só na estabilidade econômica, mas também busca priorizar a distribuição de renda. E aqui o Estado assume papel preponderante, visto que tenta ajustar os interesses privados aos interesses coletivos. A tributação, portanto, é a principal forma de financiar os gastos do governo e, conseqüentemente, uma maneira de redistribuir renda.

Ademais, foram criados os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

Os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios são formados pelas receitas decorrentes da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados em percentuais

definidos pela Constituição e pelas Emendas Constitucionais. (SANTOS, 2003, p. 63).

Para que esse montante de recurso seja repartido entre os Estados e municípios alguns critérios foram definidos conforme a legislação:

Para o cálculo do coeficiente do FPE, são levadas em consideração a extensão territorial, a população e a renda *per capita* de cada estado, cabendo ao Tribunal de Contas da União (TCU) calcular e divulgar os coeficientes individuais de participação. (SANTOS, 2003, p. 63).

Quanto aos municípios:

O FPM, por sua vez, também é definido pela legislação atual e calculado pelo Banco do Brasil S. A., após a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informar sobre o montante global a ser distribuído no país. O cálculo do valor da cota-parte de cada município tem como critério apenas o número de habitantes. (SANTOS, 2003, p. 63).

Busca-se, com isso, equilibrar as disparidades de arrecadação entre as diferentes esferas de governo para, conseqüentemente, equilibrar a gestão das responsabilidades.

Brumm (1999) ressalta que o alto grau de heterogeneidade constitui-se talvez a principal característica dos governos no Brasil, seja a nível estadual ou local. Tal característica é verdadeira, visto que inúmeros mecanismos já foram utilizados pelo governo como forma de tentar amenizar tais disparidades, como os já citados Fundos de Participação, os Fundos Constitucionais para o Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Sistema de compensação pelas exportações de produtos industrializados, isentos de ICMS. (VIEIRA, 1993 apud BRUMM, 1999). Entretanto, de acordo com o mesmo autor (BRUMM, 1999), apesar de todos esses mecanismos, muitos municípios ainda se encontram totalmente dependentes dos recursos federais e limitados ao acesso ao poder decisório nacional. Diante desse contexto, a capacidade dos municípios para definir, implementar e gerir as suas próprias agendas políticas e de políticas públicas torna-se bastante diferente de um município para outro.

Contudo, como já foi dito, se o texto da CF de 88 traz claramente as vantagens da descentralização para as subesferas de governo, principalmente para os municípios, a mesma não deixa explícito em seu texto as obrigações dos entes federados. Ampliaram-se as receitas e junto com elas acrescentaram-se, de maneira diretamente proporcional, as despesas, as obrigações, as demandas sociais. É chegada a hora de o município gerir novos recursos para suprir as novas demandas. Esse foi o principal obstáculo enfrentado pelos governos municipais.

Em alguns casos, os municípios tiveram sua situação piorada após a descentralização dos recursos tributários, uma vez que junto com ela e com a ampliação das transferências de recursos da União para os Estados e municípios, houve, também a “desobrigação” da União quanto a antigas responsabilidades que, de forma desordenada, passaram a fazer parte da alçada dos Estados e, principalmente, dos municípios. Santos (2003) ratifica essa idéia afirmando que o processo de descentralização ocorre de maneira desordenada em função da falta de critérios que indiquem as verdadeiras responsabilidades de cada ente da federação. Desse modo, cada ente federado determina a sua própria forma para atender aos princípios de eficiência econômica no que se refere à alocação, distribuição e estabilização dos recursos.

De acordo com Musgrave e Musgrave (1980), essas são as principais funções fiscais do governo, a saber:

- a) Função alocativa;
- b) Função distributiva;
- c) Função estabilizadora.

2.2 A NOTORIEDADE RECENTE DO CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL

O Banco Mundial, a partir de 1990, passou a considerar quatro formas de capital na avaliação de projetos de desenvolvimento; são elas: o capital natural, referente aos recursos naturais no qual é formado um país; o capital financeiro, referente à infra-estrutura, bens de capital, capital imobiliário produzidos pela

sociedade; capital humano, expresso pelos indicadores de saúde, educação e nutrição de um povo; e capital social, que se refere à capacidade de uma sociedade em estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Para o mencionado banco, a coesão social é vista como fator crítico para a prosperidade econômica e para o desenvolvimento sustentado, e o capital social refere-se às instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais em uma sociedade específica. D'Araújo (2003, p.10) acresce essa noção afirmando que “capital social é a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum”.

A expressão capital social não é recente. O sentido em que a estamos utilizando aqui foi sugerido pela primeira vez há cerca de um século, em 1916, quando Lyda Judson Hanifan observou que a pobreza crescente nos centros comunitários de escolas rurais foi acompanhada pelo decréscimo da sociabilidade e das relações de vizinhança entre a população local. Segundo este jovem educador, a comunidade se beneficiaria da cooperação de todos, e quando as pessoas criam o hábito de se relacionar, por razões sociais, de lazer ou econômicas, esse capital social, ou seja, essa rede de relações pode ser dirigida para o bem-estar da comunidade.

A partir do século XX o conceito de capital social foi usado por vários autores de forma específica. Em 1950, o sociólogo canadense John Seely e seus colegas usaram a expressão para assinalar como o pertencimento de moradores suburbanos a certos clubes e associações facilitava o acesso a outros bens e a direitos, ainda que simbólicos. Já em 1960, Jane Jacobs, uma urbanista reconhecidamente importante, usou o termo em sua obra clássica “*The Death and Life of Great American Cities*” (A morte e a vida das grandes cidades americanas) para enfatizar a importância de redes informais de sociabilidade nas grandes metrópoles e para demonstrar como sólidas redes sociais em áreas urbanas de uso misto constituíam uma forma de capital social que encorajava a segurança pública.

Na década seguinte, o sociólogo Ivan Light e o economista Glenn Loury usaram o conceito quando analisaram o problema do desenvolvimento econômico em áreas centrais das grandes cidades americanas. Constataram que dentro de

suas próprias comunidades, os afro-americanos não demonstravam ter os laços de confiança e de contexto social que existiam entre os asiático-americanos e em outros grupos étnicos. Esse comportamento era explicado, em grande parte, pela relativa ausência de pequenos negócios entre os negros, e essa capacidade de cooperar e de confiar era, para os dois autores, um dos legados mais perversos da escravidão.

Nos anos de 1980, o sociólogo francês Pierre Bourdieu definiu capital social como o agregador de recursos, reais ou potenciais que possibilitavam o pertencimento duradouro a determinados grupos e instituições. Paralelamente, o economista alemão Ekkehart Schlicht o utilizou para sublinhar a importância que a organização social e a ordem moral têm para o desenvolvimento da economia.

No final dos anos de 1980, o sociólogo americano James Coleman introduziu definitivamente o conceito na agenda acadêmica através do exame do papel das normas sociais como guias de ação para o indivíduo, como expectativas que expressam se nossas ações estão certas ou erradas. Segundo Coleman, as normas dão sentido à sociedade, orientam as ações, tornam previsíveis determinados comportamentos, conferem textura e densidade à sociedade. É nesse sentido que podem ser também definidas como capital social, como um mecanismo de satisfação e completude para a vida social.

A partir da década de 90, Robert Putnam, com seu trabalho intitulado *“Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”*, resultado de vinte anos de estudo, dá mais notoriedade ao conceito de capital social. A meta principal da referida obra era entender as disparidades de desenvolvimento entre o norte (mais desenvolvido) e o sul da Itália, a partir de um processo pioneiro de implantação da descentralização administrativa no referido país. Com o fracasso dos governos centralizados, havia chegado a hora de valorizar o poder local, fortalecer as comunidades e assim promover o desenvolvimento sustentado. Putnam busca avaliar o impacto da descentralização e, conseqüentemente, da atuação dos governos locais, na diminuição das desigualdades regionais. Percebe que apesar da presença das mesmas instituições, as duas regiões obtiveram diferentes níveis de desenvolvimento. Para o autor, a justificativa para tal diferença está em fatores tais como: “a cultura cívica, o civismo, a cultura política, as tradições republicanas, em

suma, fatores importantes para a existência de capital social”. (D’ARAUJO, 2003, p. 14). De acordo com D’Araujo (2003), isso equivale dizer que: “Instituições, por mais concebidas e planejadas que sejam, não bastam para produzir a boa sociedade.” (D’ARAUJO, 2003, p. 14).

Recai-se, então, na inquietação: por que a cultura cívica, fator indispensável para a existência de capital social, é mais forte em certos lugares do que em outros, como foi sugerido por Putnam? Segundo D’Araújo (2003), a cultura cívica, quando associada à confiança interpessoal, transforma-se em um recurso fundamental de poder tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, torna-se um capital – o chamado capital social – cujos benefícios são comuns a todo o grupo ou sociedade. O capital social, ainda conforme a autora, apresenta-se definido por três fatores que se inter-relacionam, a saber: confiança, normas e cadeias de reciprocidade e sistemas de participação cívica – sistemas estes que permitem às pessoas cooperar, ajudar-se mutuamente, zelar pelo bem público, promover a prosperidade. O que o difere dos outros capitais é que este se constitui um bem público e, por isso mesmo, não é apropriado privadamente nem pode/deve produzir resultados individuais.

De acordo com D’Araújo (2003), tanto Francis Fukuyama quanto Putnam contribuíram para a expansão do tema “capital social” dedicando várias obras à relação entre prosperidade econômica, cultural e a formação de capital social, a partir de longas análises de processos de desenvolvimento industrial nos Estados Unidos e em países da Europa e Ásia. Para D’Araújo (2003), Putnam e Fukuyama, enfatizam o papel da confiança para a prosperidade de uma nação e a consideram como a base para o capital social.

Confiança é a expectativa de reciprocidade que pessoas de uma comunidade, baseada em normas partilhadas, têm acerca do comportamento dos outros. Quem sente e sabe que pode confiar, recebe mais colaboração e aproveita melhor as oportunidades que aparecem. Por isso, poder confiar nos outros é um importante fator de desenvolvimento. (D’ARAUJO, 2003, p. 33).

A autora acrescenta ainda que, para Fukuyama, a cultura se reflete diretamente sobre a organização industrial de um país. Segundo ele, a economia está permeada pela cultura e depende dos valores morais e da confiança social. “Em um mundo globalizado a cultura se tornaria um instrumento tão ou mais importante

do que o capital físico, no que toca a vantagens ou desvantagens econômicas.” (D’ARAUJO, 2003, p. 34).

A partir da análise feita por D’Araujo, pode-se perceber que ambos os pensadores mencionados comungam da idéia de que as políticas públicas não podem ser efetuadas apenas a partir da presença de um Estado-coordenador ou de um mercado livre. Eles denotam que se torna necessária uma atuação por redes em que o Estado, o mercado e a sociedade possam interagir e atuar conjuntamente de maneira menos hierarquizada.

2.3 RELAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL E DEMOCRACIA

As leis e os arranjos institucionais existentes em uma sociedade não são completas abstrações, mas sim vinculados a suas crenças, tradições e seus hábitos. Desde os gregos, é comum falar-se na necessidade de uma correspondência entre a cultura de um povo e as suas instituições políticas. Nesse sentido, capital social funciona como uma adaptação metodológica que tem como característica peculiar o fato de estar valorizando mais explicitamente as relações entre várias institucionalidades, ou seja, o capital social funciona como uma das soluções para corrigir deformações proporcionadas pelo exercício da democracia.

D’Araújo (2003, p.43) acrescenta que:

Em linguagem atual, seria correta, portanto, a proposição de que, para Tocqueville, sem sociedade civil organizada, sem cultura cívica e liberdade, não haveria confiança nem relações horizontais de poder. Não haveria capital social, e sem capital social não haveria democracia bem-sucedida.

Entendido dessa forma, quando falamos de sociedade civil estamos nos referindo a uma sociedade em que os grupos organizados, formais ou informais, com independência do Estado e do mercado, têm condições de promover ou de facilitar a promoção de diversos interesses da sociedade e, assim, conduzir ao desenvolvimento sustentável.

Para vários autores, a origem da noção de capital social pode ser encontrada em pensadores como David Hume, Marcel Mauss, Aléxis de Tocqueville, Thorstein Veblen e Ferdinand Tönnies. É, no entanto, um conceito essencialmente novo, não vinculado a um corpo teórico definido e coerente, que tem sido utilizado basicamente para permitir uma análise política que insira os atores sociais e/ou as ações coletivas como catalisadores do desenvolvimento (NASCIMENTO, 2003). Ainda de acordo com Nascimento (2003), para países subdesenvolvidos, o desenvolvimento do capital social tem sentido, funciona como a construção de um novo campo de “força” social cuja essência é captada a partir de suas multidimensões, quais sejam:

Dimensão desenvolvimentista. Essa dimensão é atribuída a Michael Woolcock que, em 1998, no artigo intitulado “*Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework*” tratou da idéia de capital social como uma formulação conceitual adequada que tenta superar os numerosos problemas de ação coletiva sugeridos e busca orientar-se por propósitos “desenvolvimentistas”, em que os atores sociais sintam-se capazes de se apoiarem tanto em laços sociais “autônomos” quanto em laços sociais inerentes à comunidade a que pertencem. Woolcock propõe, então, que a idéia de capital social seja concebida em diversos níveis da sociedade e seja aplicada no exame dos dilemas coletivos em países subdesenvolvidos. A discussão sobre esses dilemas nos níveis micro e macro é um convite à reflexão sobre a diversidade de resultados a considerar em relação ao desenvolvimento, tanto no âmbito global quanto local.

Dimensão cultural. É complementar à primeira. Nessa dimensão, Bernardo Kliksberg alerta para o hiato existente entre economia e cultura, cujas implicações sobre o processo de desenvolvimento devem ser consideradas. Argumenta que à medida que a atividade cultural é tratada de forma secundária, como atividade dispendiosa e com alto custo de oportunidade, a sociedade perde o horizonte de suas escolhas. A cultura é parte importante do capital social, porque os saberes acumulados, as tradições, os modos de vínculo com a natureza e as capacidades naturais de auto-organização são de grande valia para as populações pobres, pois são as suas dotações iniciais. A democratização cultural, com a criação de espaços de vivência e convivência acessíveis aos setores mais desfavorecidos, pode abrir um canal de integração social.

Dimensão comunitária. Essa dimensão, que tem John Durston como seu proponente, é mais uma que se associa às demais. Essa proposição contrapõe-se diretamente à de Robert Putnam, porque, segundo Durston, aquele autor traz uma visão pessimista no que tange às normas e às características sociais dos países menos desenvolvidos, considerando-as como formas de participação e cooperação mais lentas, desprovidas de “estoques cívicos”, o que gera uma carência enorme de capital social. O conceito específico de “capital social comunitário” de Durston refere-se a uma forma de institucionalidade social cujo objetivo explícito ou implícito é alcançar o bem comum. Esse estudioso chama a atenção para o papel das lideranças camponesas, que atuam como mantenedoras do capital social e exerceriam uma influência fundamental na formação/articulação de grupos participativos localmente como também na extensão dos laços comunitários vigentes nesses grupos ao âmbito do município e da região.

Dimensão participativa. Essa última dimensão é de suma importância. Para Javier Santiso, anterior à aplicação de projetos de desenvolvimento, está a idéia de envolvimento dos beneficiários ou destinatários nos projetos/programas formulados, transmutando-os da condição de beneficiários passivos para a de sujeitos do desenvolvimento.

O respeito ao processo de participação se dá em seus três tempos: 1) elaboração de uma agenda de prioridades; 2) gestão das atividades e suas seqüências; 3) avaliação dos êxitos, erros e das omissões. A finalidade é assegurar uma participação qualificada dos destinatários/beneficiários para que, assim, eles realmente alcancem o desenvolvimento.

As dimensões acima compreendem um elenco viável e consistente de argumentos a respeito do conceito de capital social. Mesmo que ainda não se tenha estruturado uma teoria genuína em torno de tal conceito, isso não deve depreciar a importância que a idéia de capital social pode vir a assumir em regiões com maiores índices de desigualdades política, social e econômica, já que todo processo dinâmico envolve incerteza e pertinácia.

3 ESTUDO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE COMPARADO A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS DE MADRE DE DEUS E CANDEIAS

3.1 HISTÓRICO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE

O município de São Francisco do Conde, localizado no Estado da Bahia, possui uma extensão territorial de 266,63 km², segundo informações disponíveis na Superintendência de Estudos Socioeconômicos (SEI). Está situado a 66 km de Salvador, representando 8,3% (oito vírgula três por cento) da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Possui como distritos municipais integrantes de seu território: a sede, o Monte Recôncavo e Mataripe, tendo como povoados Dom João, Paramirim, São Bento das Lages, Santo Estevão, São Roque, Engenho d'Água, Socorro, Santa Elisa e Engenho de Baixo.

Tal município surgiu de uma sesmaria que foi doada a Fernão Rodrigues Castello Branco no ano de 1559 e depois de passar por sucessivos donos chegou à propriedade dos jesuítas. Daí vem o seu nome, derivado da ordem religiosa dos franciscanos e do Conde de Linhares, que era genro de Mem de Sá, o terceiro Governador Geral do Brasil (ESPÍRITO SANTO, 1998). A construção do Convento de Santo Antônio pelos franciscanos, entre os anos de 1630 e 1649, acabou por gerar um povoado que ganhou o nome de São Francisco do Sítio ou Sítio de São Francisco do Conde. Tal povoado foi alçado à vila em 1697 e ficou conhecido por Vila de São Francisco da Barra do Sergi do Conde, sendo a terceira vila do Recôncavo Baiano.

São Francisco do Conde sofreu grandes perdas territoriais, conseqüência de constantes desmembramentos, uma vez que somente veio ser reconhecido como

cidade em 1938. Geograficamente, localiza-se na foz dos rios Subaé e Sergimirim, na parte norte da Baía de Todos os Santos. Limita-se ao norte com o município de São Sebastião do Passé; ao sul, com a baía; a leste, com o município de Candeias e a oeste, com o município de Santo Amaro.

O processo de ocupação de São Francisco do Conde está vinculado, diretamente, ao princípio da colonização brasileira, absorvendo várias estruturas produtivas, a exemplo da agroindústria açucareira. O município desenvolveu, a partir de 1563, uma próspera produção de açúcar, além de produzir cachaça e se constituir em um centro pesqueiro, especialmente de camarões. No período em que a cultura agrícola era a mola propulsora da economia do Conde, o açúcar correspondia ao vetor econômico não só do referido município, mas de toda a região do Recôncavo.

Vários fatores influenciaram para a decadência desse modelo econômico, podendo-se destacar, dentre eles, as perdas territoriais, frutos dos constantes desmembramentos e a crise da economia açucareira, que não resistiu à concorrência das outras localidades e ao próprio desgaste do modo produtivo, que atingiu o seu auge no fim do século XIX. A repercussão econômica de São Francisco do Conde só foi acontecer a partir de 1947, com o início da exploração do petróleo e a instalação da Refinaria Landolfo Alves (RLAM). Até então, o município careceu de indústrias significativas.

Ressalta-se que o município encontrava-se inserido em uma economia rural, sendo que a decadência desta, sobretudo com a retração da cultura canavieira, acabou estimulando a substituição do modelo econômico da cidade. Tal mudança propiciou o advento da piscicultura como braço forte da economia local. Isso porque já havia na região uma pesca rudimentar, componente tradicional de uma área inserida em um cenário costeiro e, por isso mesmo, rico e piscoso. Ademais, a precariedade do sistema de transporte rodoviário favorecia em muito a movimentação da produção e de pessoas por meio de embarcações que, juntamente com os pescadores, começaram a ocupar lugares importantes na comunidade. Assim, a pesca passa a refletir a oposição entre um modelo concentrador de desenvolvimento e as condições de sustentabilidade local.

Significativas alterações começaram a ser verificadas em São Francisco do Conde a partir da década de 50, haja vista a implantação de uma matriz econômica mais ágil, moderna e de respostas imediatas. A instalação da refinaria se constituiu num verdadeiro enclave, afetando diretamente a vida de seus habitantes e não trazendo grandes benefícios. Isso repercutiu diretamente na vida da população local, especialmente dos pescadores, já que a nova atividade petrolífera atuaria, direta e indiretamente, nos espaços de produção e vivência desse grupo social.

A indústria petrolífera em São Francisco do Conde surgiu diretamente, através das instalações de poços, plataformas e demais equipamentos nas principais áreas de pesca da comunidade, o que acabou implicando proibições de uso dessas áreas e seus arredores. Essas instalações afugentavam o pescador, pois geravam poluição em decorrência de derramamentos de óleo. Além disso, havia a poluição sonora provocada pelas explosões das prospecções, bombas e pelos motores das embarcações. Não se pode olvidar que até mesmo as redes de pesca eram rasgadas, prejudicando ainda mais os pescadores. Assim, houve aspectos altamente negativos para a população local quando da implantação da indústria petrolífera na região. No tocante à população de São Francisco do Conde, pode-se dizer que entre 1950 e 1960 houve um significativo incremento populacional em virtude da implantação das instalações da Petrobras em seu território. Com a vinda da empresa estatal, pode-se verificar um grande afluxo populacional que se refletiu diretamente nos aspectos econômicos e na força de trabalho local, que começou a ter uma nova caracterização a partir daquele momento.

Todas essas mudanças se processaram condicionadas às alterações ideológicas de que foi acompanhada a instalação da indústria petrolífera. A, até então dominante, estrutura econômica da monocultura agro-exportadora, que recebia forte apoio das oligarquias locais, com a influência direta de novos componentes ideológicos advindos da “cultura do petróleo”, entrou em decadência.

3.2 CONTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* E DO ICMS NA RECEITA DE SÃO FRANCISCO DO CONDE

A atividade petrolífera pode contribuir para o desenvolvimento municipal no que se refere ao aumento da receita através do recebimento de *royalties* e ICMS.

Conforme pesquisado por Schiozer (2001), a primeira citação formal sobre o conceito de *royalties* foi feita em 1817, por David Ricardo em “*The Principles Economy and Taxation*”. O autor relata que a água retirada do subsolo deveria ser tributada por ser um bem de limite indefinido e público, deveria ser de posse do Estado, portanto do rei. Daí a possível associação de *royal* com realeza.

Os *royalties* são participações governamentais provenientes da produção de petróleo e foram criados com intuito de compensar financeiramente a sociedade pela exploração de um bem público e finito. Assim sendo, tal recurso deveria ser repassado pela União ao Estado e aos municípios produtores, a fim de promover a melhoria da qualidade de vida da população local, além da recuperação e da conservação ambiental.

De acordo com a Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2001), o pagamento de *royalties* foi instituído no Brasil pela Lei nº 2.004/53, mesma lei que criou a Petrobras. A referida lei definiu um percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor da produção do óleo, que deveria ser destinada ao Estado e aos municípios produtores no percentual de 4% (quatro por cento) e 1% (um por cento), respectivamente; além de direcionar a aplicação desse recurso exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. Com o passar do tempo e a percepção de que tais rendimentos representavam volume significativo para os entes citados, a distribuição foi sendo gradualmente alterada por leis posteriores, a exemplo da lei nº 7.990/1989, conhecida como Lei do *Royalties*. Tal lei reformulava os percentuais para incluir também 0,5% (meio por cento) para os municípios onde havia embarque e desembarque de óleo e gás. Desse modo, essa lei reduziu o percentual de arrecadação do Estado para 3,5% (três e meio por cento) e estabeleceu que os municípios receberiam ainda – consoante o seu artigo 9º –, além do percentual estabelecido pelo artigo 7º, o repasse do Estado de 25% (vinte cinco

por cento) da parcela da compensação financeira que lhes foi atribuída. Posteriormente, no art. 8º da lei nº 7.990/89, introduzida pela lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, é vedada a aplicação dos *royalties* em pagamento de pessoal e dívida externa, exceto com a União.

Atualmente os *royalties* constam na lei nº 9.478/97, que dispõe sobre a política energética nacional, também conhecida como Lei do Petróleo. Essa lei, que entrou em vigor no ano de 1997, regulamenta os *royalties* pelo Decreto nº 2.705/98. De acordo com esse documento legal, os *royalties* que eram orçados sobre um índice de 5% (cinco por cento) tiveram seu percentual duplicado para 10% (dez por cento) sobre a produção.

Conforme dito acima, a Lei do Petróleo aumentou o percentual de contribuição dos *royalties*, mas não vinculou a aplicação desse recurso a um setor específico. Embora esse fato traga amplas opções de trabalho e investimento, acaba por se tornar perigoso no sentido de que propicia uma grande liberalidade aos gestores, que podem utilizar a vastidão de possibilidades como justificativa à aplicação insatisfatória do recurso. No entanto, permanecem as vedações previstas pelo artigo 8º da lei nº 7.990/89.

Segundo dados colhidos em conformidade com a ANP (2001), os *royalties* acumulados no ano de 2000 não contribuíram de forma significativa para a receita total do município de São Francisco do Conde, correspondendo em percentuais a 3,56% (três vírgula cinqüenta e seis por cento) do valor total da receita do município em estudo. Por se tratar de um município petrolífero, ou seja, que recebe *royalties* provenientes de petróleo, esperava-se que houvesse uma relevância maior nas transferências realizadas pela União. No entanto, conforme demonstrado adiante, esse percentual está mencionado sem qualquer destaque como as outras transferências realizadas pela União. Em contrapartida, o valor arrecadado de ICMS em São Francisco do Conde, advindo principalmente da indústria petrolífera, é o grande gerador de receita do município. Esse imposto foi regulamentado pela Lei Complementar nº 63/90 e pelo Decreto-Lei Estadual nº 6.284/97.

É importante ressaltar que de acordo com a legislação acima a distribuição do efetivo arrecadado de ICMS é distribuído na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) para o Estado e 25% (vinte e cinco por cento) para os municípios. A

distribuição dos 25% (vinte e cinco por cento) que cabem aos municípios era feita levando-se em conta os seguintes critérios:

- a) $\frac{3}{4}$ seria recebido na proporção das operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços em seus territórios;
- b) $\frac{1}{4}$ restante seria usado como fator de compensação que levaria em conta índice calculado pela Sefaz, tomando-se por base a diferença obtida mediante o índice do inciso I e o índice de participação dos municípios no ano da apuração, observado o somatório de 25%; sendo que para os municípios em que tal diferença seja ≥ 0 o fator de compensação será 0,00001 e para aqueles em que a diferença seja < 0 o fator será proporcional a essa diferença, observando-se o limite estabelecido pelo artigo 153 da Constituição Estadual.

Ou seja, antes o $\frac{1}{4}$ restante era calculado e aplicado pela Secretaria da Fazenda como fator de compensação tomando-se por base a participação do município nas operações realizadas no ano anterior ao da apuração e no ano em que esta ocorria.

Com a edição do Decreto Lei nº 7.244/98, algumas alterações foram feitas, ficando da seguinte forma a creditação dos municípios:

- a) $\frac{3}{4}$ seria recebido na proporção das operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços em seus territórios;
- b) $\frac{1}{4}$ seria calculado e aplicado pela Sefaz na seguinte proporção: 40% (quarenta por cento) de acordo com a proporção da população de cada município em relação à população do Estado; 30% (trinta por cento) considerando-se a área geográfica do município em relação à área total do Estado e 30% (trinta por cento) distribuídos igualmente entre todos os municípios que não alcançarem o índice preliminar de 0,18001.

Assim, a distribuição desse imposto, de acordo com a Ordem dos Advogados da Bahia (OAB-BA), fica da seguinte maneira:

Os estados são obrigados a repassar 25% do ICMS arrecadado para os municípios. Na Bahia, a distribuição é feita da seguinte forma: 75% para as cidades que produzem o ICMS estadual, 40% para os mais populosos, 30% para os de maior área e 30% para os que atingem o chamado Índice de Produção dos Municípios. (OAB-BA, 2004).

Percebe-se que, com essa alteração, o município recebe sua cota de ICMS, que é retirada dos 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado, de acordo com a proporção de operações de circulação de mercadorias e serviços em seu território e também de acordo com sua população e área geográfica. Sendo assim, a presença da RLAM, considerada a segunda refinaria no *ranking* da Petrobras, trouxe ao município de São Francisco do Conde uma significativa arrecadação de ICMS, apesar de não ser a única indústria localizada nessa localidade. Pontos positivos e negativos são apontados quando se discute a atuação da RLAM no município em questão, tais como: geração de empregos, impactos ambientais e parcerias estabelecidas em projetos sociais. O maior benefício citado pelo Secretário de Administração do município em estudo é, justamente, a elevação da receita tributária gerada pela arrecadação do ICMS proveniente dessa indústria. Contudo não se pode afirmar que tal fator tem contribuído a contento para o desenvolvimento do município e da região. Desse modo, cabe analisar qual a relação entre a aplicação desses recursos e a qualidade de vida da população de São Francisco do Conde.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE CANDEIAS E MADRE DE DEUS

Para que se entenda melhor a situação estudada em relação ao município de São Francisco do Conde, serão analisados dados referentes aos municípios de Candeias e Madre de Deus. Conforme visualização geográfica a seguir, elaborada a partir de informações da SEI, esses municípios estão próximos e pertencem a Região Metropolitana de Salvador. Foram escolhidos para análise comparativa por possuírem características semelhantes ao município em estudo e por estarem agrupados, pela própria SEI, na mesma atividade econômica.

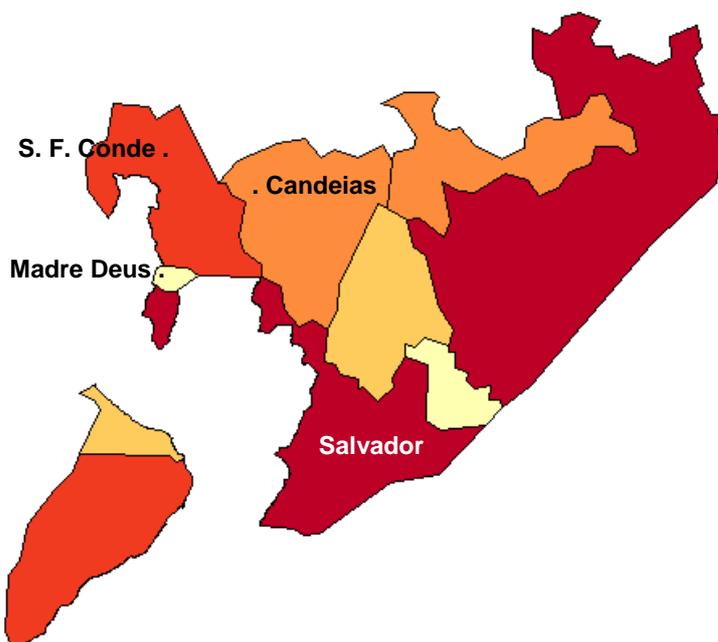


Figura 1 - Visualização geográfica dos municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Madre de Deus
 Fonte: SEI (2006).

O município de Candeias, localizado no Estado da Bahia, pertence à Região Metropolitana de Salvador estando a uma distância de 46 km da capital. Possui uma área de 264,49 km² e uma população de 76.783 habitantes (dado referente ao ano 2000). A Secretaria de Turismo do Estado da Bahia constata que esse município recebeu este nome, que simboliza luz, por conta de um milagre que aconteceu na região em 1640, em um córrego que cortava o Engenho Pitanga e que posteriormente se transformou em fonte de milagres. Por essa razão, as casas passaram a ser construídas ao redor dessa fonte. Com a descoberta do petróleo na região o ritmo das construções se acelerou, transformando em 1959 esse centro religioso na cidade de Candeias.

O município de Madre de Deus, localizado no Estado da Bahia e pertencente à Região Metropolitana de Salvador, possui uma área de apenas 11,14 km² e 12.036 habitantes (dado de 2000) e fica a uma distância de 63 km da Capital. De acordo com informações coletadas na Secretaria de Turismo do Estado da Bahia, esse município está localizado numa ilha e a sua ligação com o continente é feita através do município de Candeias, numa distância de 100 metros. Madre de Deus pertencia

a Salvador e emancipou-se apenas no final dos anos oitenta. Possui em seu território o Terminal Marítimo da Petrobras, o que vem a se traduzir em uma influência significativa na receita deste município.

3.4 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DA RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE COM A RECEITA DOS MUNICÍPIOS DE CANDEIAS E MADRE DE DEUS

A receita total do município de São Francisco do Conde no ano de 2000 é de grande relevância e superior à receita dos municípios de Candeias e Madre de Deus, conforme comprova a análise da tabela 1. No entanto, a população do município em estudo é aproximadamente três vezes menor que a população existente no município de Candeias. E, embora seja maior que a população de Madre de Deus, o valor da receita per capita do município em análise ainda é superior ao valor das receitas desses dois municípios usados como instrumentos de comparação.

Tabela 1 - Receitas dos Municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Madre de Deus no ano 2000

Município	Receita Total (R\$)	População (um)	Receita Per capita (R\$)	Transferência União/Receita Total (%)	Transferência Estado/Receita Total (%)	Valor ICMS/Transferência Estado (R\$)	ICMS/Transferência Estado (%)
São F. do Conde	91 964 205,82	26 282	3 499,13	7,75	43,78	37 327 922,18	92,70
Candeias	53 680 544,79	76 783	699,12	25,15	40,51	19 185 557,90	88,21
Madre de Deus	31 315 571,74	12 036	2 601,83	12,03	48,38	14 258 944,66	94,11

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

O município de Madre Deus, além de possuir um terminal marítimo operado pela Petrobras, possui ainda gasodutos e dutos de petróleo e derivados, o que influencia significativamente para o aumento de sua receita. Por outro lado, é um município com uma população pequena – a menor da região econômica – e com um

território pequeno, o que se traduz em uma receita per capita bastante representativa, aproximada à de São Francisco do Conde, conforme pode ser visualizado na tabela 1.

A receita total dos municípios é composta por receitas orçamentárias e extra-orçamentárias. Entende-se por receita orçamentária as receitas correntes e de capital. A redação dada pelo decreto-lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982, define essas receitas da seguinte forma:

- a) São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuição patrimonial, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes;
- b) São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesa de Capital, e ainda, o superávit de Orçamento Corrente.

Segundo informações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), a receita total do município de São Francisco do Conde no ano de 2000 foi composta por 95,95% (noventa e nove vírgula noventa e cinco por cento) de receitas orçamentárias. Nos municípios de Candeias e Madre de Deus, essas receitas representam 83,09% (oitenta e três vírgula zero nove por cento) e 83,84% (oitenta e três vírgula oitenta e quatro por cento), respectivamente. Diante da representatividade das receitas orçamentárias na receita total dos três municípios, em especial na receita de São Francisco do Conde, dar-se-á um enfoque maior ao seu estudo.

Sabe-se que as receitas orçamentárias são receitas correntes e de capital. Porém, nesta pesquisa, haverá um maior destaque no estudo das receitas correntes diante do maior percentual das mesmas nas receitas orçamentárias dos municípios estudados, quais sejam: São Francisco do Conde, Candeias e Madre de Deus. Esse percentual corresponde a 95,56% (noventa e cinco vírgula cinquenta e seis por

cento), 82,99% (oitenta e dois vírgula noventa e nove por cento) e 82,37% (oitenta e dois vírgula trinta e sete por cento), respectivamente, conforme mostram as figuras 2, 3 e 4.

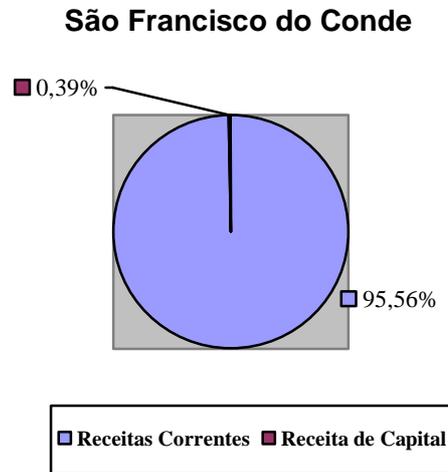


Figura 2 - Receitas Orçamentárias do Município de São Francisco do Conde em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

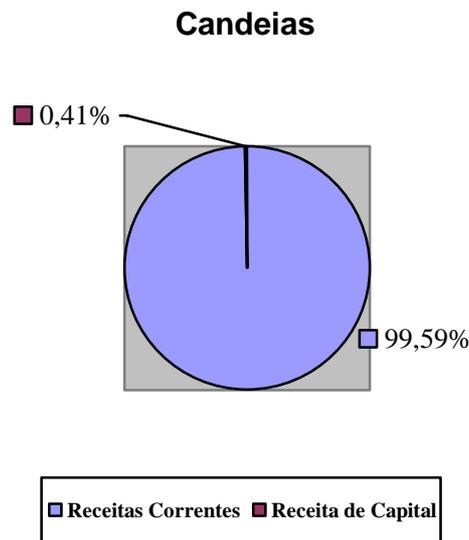


Figura 3 - Receitas Orçamentárias do Município de Candeias em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

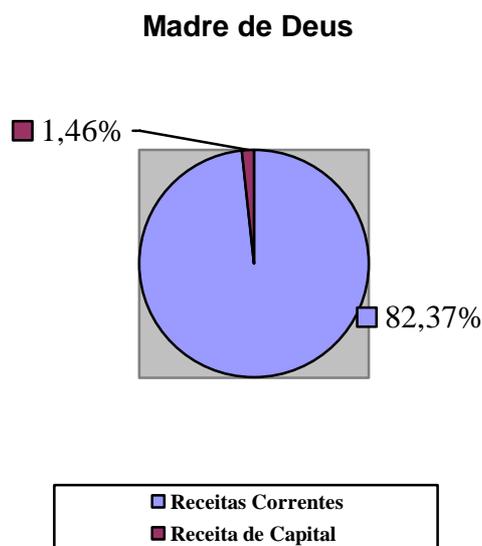


Figura 4 - Receitas Orçamentárias do Município de Madre de Deus em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

3.4.1 Receitas Correntes

Segundo a redação dada pelo decreto-lei nº 1.939, de maio de 1982, as receitas correntes são identificadas por: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, industrial, de serviços e de transferências correntes.

A lei nº 4.320/64, em seu art. 11, 4º, assim classifica as receitas correntes:

- a) Receita Tributária – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria;
- b) Receita Patrimonial – Receitas Imobiliárias, de Valores Mobiliários, Participações e Dividendos e outras Receitas Patrimoniais;
- c) Receita de Serviços Industriais – Outras Receitas Industriais;
- d) Transferências Correntes – Multas, Contribuições, Cobrança da Dívida Ativa, Outras Receitas Diversas.

Compõem a receita corrente dos municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Madre de Deus, as Receitas Tributárias, Patrimoniais, Transferências

Correntes e outras. As Transferências da União e do Estado para os municípios em análise representam percentual de destaque, conforme demonstram as figuras 5, 6 e 7.

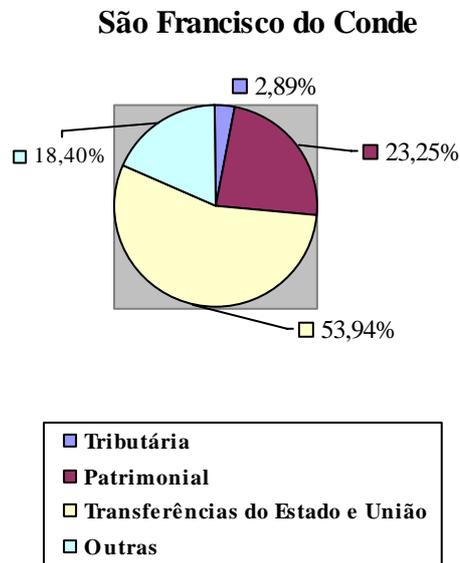


Figura 5 - Receitas correntes do Município de São Francisco do Conde em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

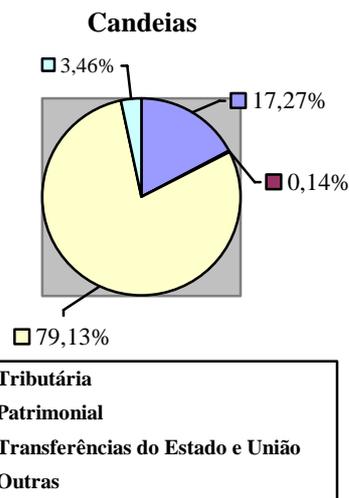


Figura 6 - Receitas correntes do Município de Candeias em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

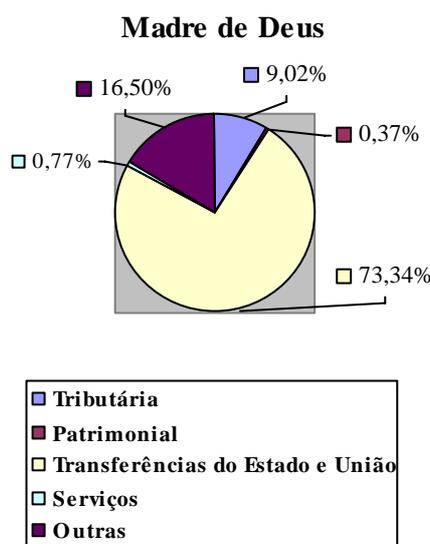


Figura 7 - Receitas correntes do Munic3pio de Madre de Deus em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboraç3o pr3pria.

A fim de um maior entendimento sobre a origem da receita de maior representatividade em S3o Francisco do Conde e nos demais munic3pios mencionados, a pesquisa fez um estudo mais apurado das transferências correntes realizadas pelo Estado e pela Uni3o por estas apresentarem, no ano em estudo, maior relev3ncia para a realizaç3o da an3lise das receitas correntes.

3.4.1.1 Transferências Correntes

As transferências correntes s3o recursos recebidos de outras esferas de governo destinados ao atendimento de despesas correntes dos munic3pios. A partir da Tabela 2, observa-se que as transferências correntes realizadas pela Uni3o para S3o Francisco do Conde, no ano de 2000, corresponderam a 7,75% da receita total desse munic3pio, o que atinge o valor de R\$ 7 130 684,24. Em relaç3o ao munic3pio de Candeias, as transferências da Uni3o, no mesmo ano, foram da ordem de R\$ 13 503 777,59; o que representa 25,15% da sua receita total. O munic3pio de Madre de Deus, t3m no mesmo ano, recebeu da Uni3o R\$ 3 767 797,43; o equivalente a 12,03% de sua receita total.

Tabela 2 – Representatividade da Transferência da União para os municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000

Município	Receita Total (R\$)	Transferência União (R\$)	Transferência União / Receita Total (%)
Candeias	53 680 544,79	13 503 777,59	25,15
Madre de Deus	31 315 571,74	3 767 797,43	12,03
São Francisco do Conde	91 964 205,82	7 130 684,24	7,75

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

Visto o que o repasse das Transferências Correntes da União para os municípios representa em números, é relevante saber o que compõe esses repasses, ou seja, que fontes integram tal receita – o que será feito a partir da análise das figuras 8, 9 e 10.

São Francisco do Conde

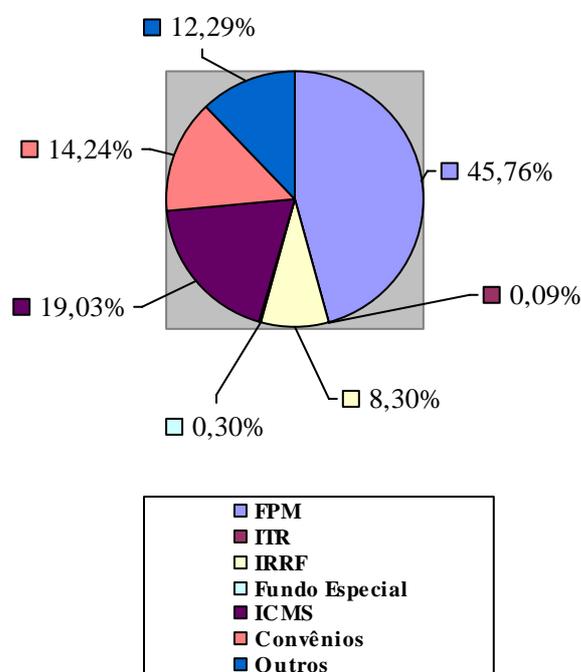


Figura 8 - Transferências Correntes da União para o Município de São Francisco do Conde em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

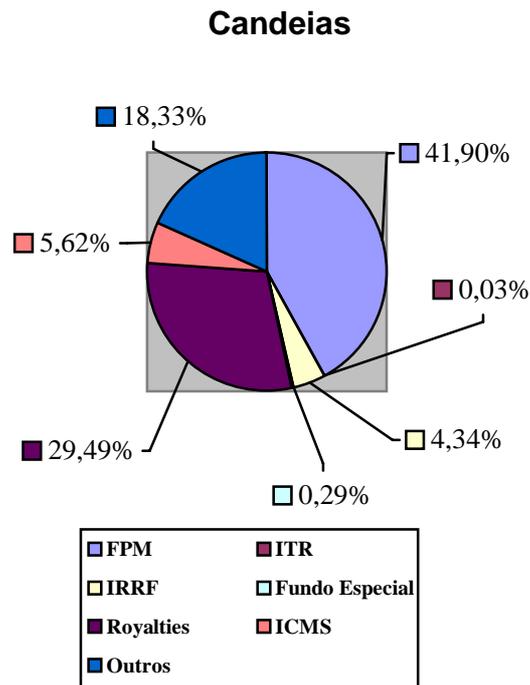


Figura 9 - Transferências Correntes da União para o Município de Candeias em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

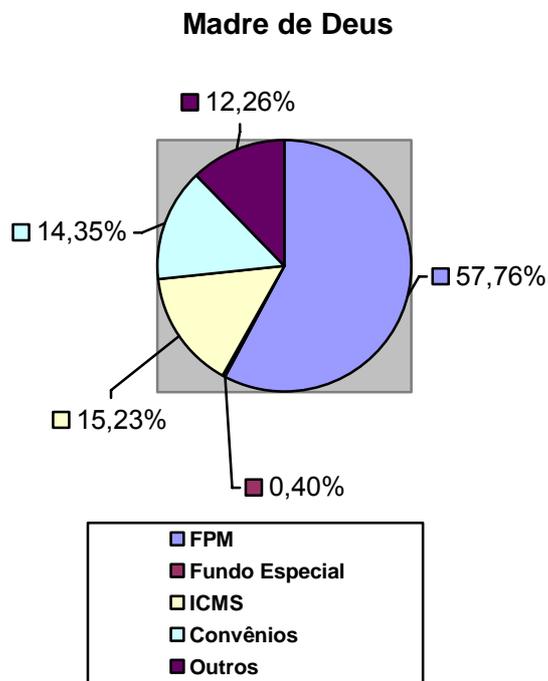


Figura 10 - Transferências Correntes da União para o Município de Madre de Deus em 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

Entre as fontes de renda dos municípios oriundas de transferências correntes da União, foram tratadas as que possuem previsão legal. Assim, foram analisados o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e, finalmente, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

O FPM representa a maior parcela de contribuição da União na receita do município de São Francisco do Conde, um valor de R\$ 3 262 675,77, equivalendo a 45,76% (quarenta e cinco vírgula setenta e seis por cento) desse repasse. Em Candeias, o FPM teve uma representatividade de 41,9% (quarenta e um vírgula nove por cento), em relação às transferências correntes da União, o que equivale a R\$ 5 658 720,78 e Madre de Deus ficou com o percentual de 57,76 (cinquenta e sete vírgula setenta e seis por cento), correspondendo a R\$ 2 176 431,09.

Tabela 3 – Representatividade do FPM na receita dos municípios de Candeias e Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000

Município	Transferência da União (R\$)	Receita Total (R\$)	FPM (R\$)	FPM/ Receita Total (%)	FPM / Transferência da União (%)
Candeias	13 503 777,59	53 680 544,79	5 658 720,78	10,54	41,9
Madre de Deus	3 767 797,43	31 315 571,74	2 176 431,09	6,95	57,76
São Francisco do Conde	7 130 684,24	91 964 205,82	3 262 675,77	3,55	45,76

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

O valor correspondente ao FPM é 22,5% (vinte e dois e meio por cento) do somatório obtido pela União com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme previsão constitucional estabelecida pelo art. 159, I, b.

Art. 159 – A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos municípios.

Tanto o IR quanto o IPI possuem também previsão constitucional no art. 153, incisos III e IV, respectivamente; como transcrito abaixo:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

III – renda e proventos de qualquer natureza;

IV – produtos industrializados;

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I – Será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade, e da progressividade;

§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

I – será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II – será não-cumulativo, compreendendo-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III – não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior;

IV – terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

O ICMS possui expressividade nos municípios de São Francisco do Conde de Madre de Deus, ocupando o segundo lugar no que se refere à contribuição para as suas receitas. O mesmo não ocorre em Candeias, onde a segunda maior fonte de receita são os *royalties* pagos pela Petrobras S/A, que representaram, em reais, um valor de R\$ 3 982 301,56, correspondendo a 7,42% (sete vírgula quarenta e dois por cento) da receita total desse município. É importante ressaltar que São Francisco do Conde também recebe *royalties*, mas em percentuais menos significativos do que Candeias, de sorte que o valor não foi expresso no gráfico (ver figura 8 e 9), estando embutido nos 12,29% (doze vírgula vinte e nove por cento) das receitas classificadas como “outros”. Segundo informações da ANP, este município recebeu em 2000 a título de *royalties* R\$ 3 277 361,57; o que representa 3,56% da sua receita total.

O município de Madre de Deus, de acordo com informações extraídas do site do Tribunal de Contas do Município, no ano de 2000 não recebeu *royalties* (TCM-BA, 2006). Entretanto, a ANP informa que esse município recebeu o montante de R\$ 4 208 435,94, referente aos *royalties* pertinentes à exploração de petróleo, equivalendo a 13,44% (treze vírgula quarenta e quatro por cento) da sua receita total.

A tabela 4, abaixo, informa os valores percentuais referentes ao Imposto Territorial Rural (ITR), repassado pela União aos municípios. No ano 2000, São Francisco do Conde recebeu um total de R\$ 6 122,31, o que representou apenas 0,09% (zero vírgula zero nove por cento) do total de transferência da União nesse ano. Esse tributo incide sobre as propriedades rurais, estando previsto no art. 153, VI, § 4º da Constituição Federal.

Art. 153. Compete a União instituir impostos sobre:

[...]

VI – propriedade territorial rural;

[...]

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*.

I – será progressivo e terá alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II – não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

III – será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

No mesmo ano, o ITR representou, nos repasses da União, 0,03% (zero vírgula zero três por cento) da receita de Candeias (ver Figura 9). No entanto, Madre de Deus não teve um repasse considerável de ITR, ficando este incluído na categoria “outros”, conforme legenda do gráfico já apresentado na figura 8. Tal se justifica pela pequena extensão desse município; enquanto Candeias e São Francisco do Conde possuem 2 355 km² e 21 870 km², respectivamente, Madre de Deus tem apenas 264,5 km².

Tabela 4 – Representatividade do ITR na receita dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000

Município	Transferência da União (R\$)	ITR (R\$)	ITR / Transferência da União (%)
Candeias	13 503 777,59	3 411,11	0,03
Madre de Deus	3 767 797,43	8,25	0,00
São Francisco do Conde	7 130 684,24	6 122,31	0,09

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

Além das receitas repassadas pela União, há ainda as que são oriundas do Estado da Bahia, conforme apresentam as figuras 11, 12 e 13.

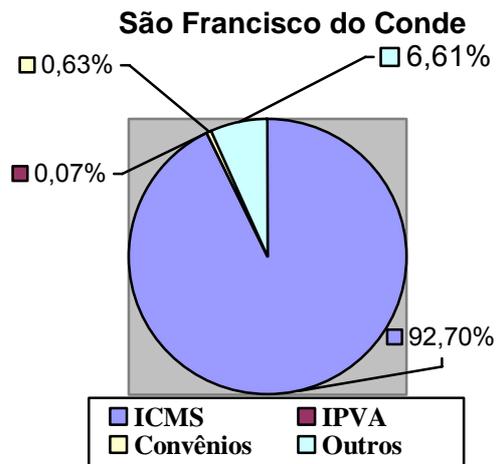


Figura 11 - Transferências do Estado da Bahia para o Município de São Francisco do Conde no ano de 2000

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

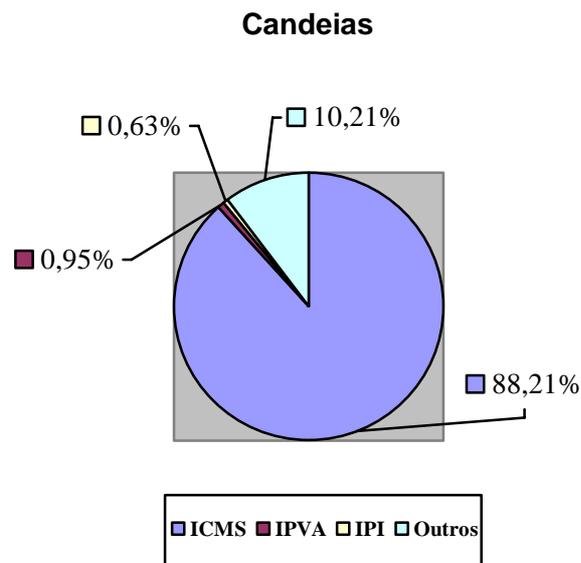


Figura 12 - Transferências do Estado da Bahia para o Município de Candeias no ano de 2000

Fonte: TCM-BA (2006).
Nota: Elaboração própria.

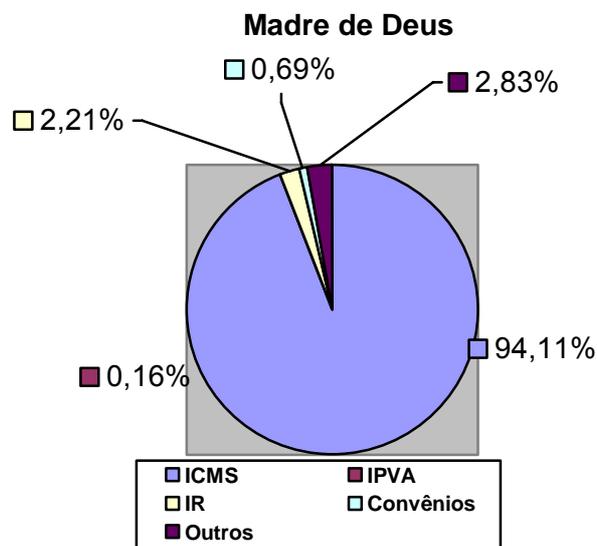


Figura 13 - Transferências do Estado da Bahia para o Município de Madre de Deus no ano de 2000

Fonte: TCM-BA (2006).
Nota: Elaboração própria.

O ICMS repassado pelo Estado é a maior das receitas provenientes deste ente estatal para aos municípios, correspondendo a quase totalidade das verbas, devido à pequena expressividade das demais fontes como, por exemplo, o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA).

Dentre as receitas repassadas pelo Estado da Bahia, o município de São Francisco do Conde recebeu 92,7% (noventa e dois vírgula sete por cento) de ICMS, o que representa um valor de R\$ 37 327 922,18, segundo informações do Tribunal de Contas dos Municípios (ver tabela 5). Uma análise conjunta do gráfico referente ao município de São Francisco do Conde (ver figura 11) e dos dados expostos na tabela 1 (apresentada na página 49) demonstra que as transferências realizadas pelo Estado no ano 2000 foram equivalentes a 43,78% (quarenta e três vírgula setenta e oito por cento) da receita total do município em questão. Desse modo, constata-se o quanto esse imposto foi, nesse ano, de grande valia para a receita total do município em análise. O repasse do ICMS pelo Estado para Candeias corresponde, no ano 2000, a 88,21% (oitenta e oito vírgula vinte e um por cento) dos valores que esse ente federado enviou para o município (ver tabela 5). Para Madre de Deus, a representatividade do ICMS foi de 94,11% (noventa e quatro vírgula onze por cento) dos valores repassados pelo Estado (ver tabela 5). Vale salientar que o município de São Francisco do Conde foi o que mais recebeu, a título de repasse do ICMS.

No que tange ao IPVA, São Francisco do Conde recebeu R\$ 19 287,79, o que equivale a 0,07% (zero vírgula zero sete por cento) da sua receita proveniente de repasses do Estado. Madre de Deus recebeu R\$ 19 227,94, o que equivale a 0,16% (zero vírgula dezesseis por cento) do total enviado pelo Estado da Bahia. Já Candeias recebeu um total de R\$ 168 652,01, significando 0,95% (zero vírgula noventa e cinco por cento) do repasse estadual para esse município.

Tabela 5 – Representatividade do ICMS na receita dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000

Município	Receita Total (R\$)	Transferência do Estado (R\$)	ICMS (R\$)	ICMS/ Receita Total %	ICMS/ Transf. Estado %
Candeias	53 680 544,79	21 750 238,36	19 185 557,90	35,74	88,21
Madre de Deus	31 315 571,74	15 151 152,92	14 258 944,66	45,53	94,11
São Francisco do Conde	91 964 205,82	40 269 451,32	37 327 922,18	40,59	92,70

Fonte: TCM-BA (2006).

Nota: Elaboração própria.

3.4.1.2 Principais Fontes da Receita Corrente

Nas seções abaixo, serão apontadas as Principais Fontes da Receita Corrente para os municípios.

3.4.1.2.1 FPM

O Fundo de Participação dos Municípios, criado pela Constituição Federal, art. 159, I, b, equivale, como já mencionado, a 22,5% (vinte e dois e meio por cento) do somatório da arrecadação do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRRF) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Segundo reportagem veiculada no *site* da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Bahia,

Dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) estimam que 4.117 (74,8%) dos 5.507 municípios do país possuem no FPM sua maior fonte de receita. Na Bahia, a estimativa da UPB (União dos Prefeitos da Bahia) é que 95% (noventa e cinco por cento) dos 415 municípios dependem fundamentalmente do Fundo de Participação. (OAB-BA, 2004).

De acordo com a Associação dos Municípios, o repasse de recursos relativos ao FPM é feito tendo por base coeficientes estabelecidos de acordo com o número de habitantes do município, podendo variar de 0,6 (municípios com até 10 188 habitantes) até 4,0 (municípios com mais de 150 000 habitantes). As capitais recebem independente do número de habitantes, 10% (dez por cento) dos recursos do FPM. Os demais municípios dividem 86,4% (oitenta e seis vírgula quatro por cento), sendo os 3,6% (três vírgula seis por cento) restantes destinados para o fundo de reserva, do qual fazem jus os municípios com mais de 142 633 habitantes (coeficientes 3,8 e 4.0), excluindo-se as capitais.

3.4.1.2.2 IRRF

IRRF é a sigla para Imposto de Renda Retido na Fonte. Trata-se dos valores arrecadados – e retidos pelo município –, referentes ao imposto de renda de seus funcionários e prestadores de serviço. Encontra previsão constitucional no artigo 158, inciso I, abaixo transcrito:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; [...]

Desse modo, o Imposto de Renda incidente sobre a remuneração paga pelos municípios e Estados (IRRF) é convertido em receita para o ente federativo que o reteve, constituindo uma exceção ao pagamento do Imposto de Renda. Em regra o Imposto de Renda é recolhido pela União e repassado aos Estados e municípios através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

3.4.1.2.3 ITR

O Imposto Territorial Rural (ITR), também de ordem federal, incide sobre as propriedades rurais, sendo elas localizadas na zona urbana ou na zona rural. Do valor arrecadado pela União com esse imposto, em regra, 50% (cinquenta por cento) é destinado ao município onde se localiza a propriedade tributada. Sua previsão também é constitucional. Conforme o artigo 158, inciso II, determina, cabe ao município:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.

3.4.1.2.4 ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é um imposto estadual, previsto na constituição Federal no art. 155, inciso II, conforme transcrito abaixo:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

Os Estados são obrigados a repassar para os municípios 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS. A legislação baiana sobre esse tributo regula a sua distribuição da seguinte forma: 75% (setenta e cinco por cento) para as cidades que produzem o ICMS estadual, 40% (quarenta por cento) para os mais populosos, 30% (trinta por cento) para os de maior área e 30% (trinta por cento) para os que atingem o chamado Índice de Produção dos Municípios, segundo informa o *síte* da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Bahia (OAB-BA, 2004).

No tocante à transferência de receita da União, relativa ao ICMS, mesmo sendo este um imposto estadual, cabe à União a transferência de recursos, conforme Lei Complementar nº 87/96.

3.4.1.3 Destinação Vinculada das Receitas

Tratou-se, acima, das principais fontes de receita dos municípios brasileiros, além de se ter feito uma análise sobre a constituição e os valores das receitas dos municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Madre de Deus. Diante dos dados obtidos e apresentados, faz-se mister avaliar a receita de tais municípios (em especial, São Francisco do Conde) e a obrigatoriedade de sua vinculação com gastos na saúde, educação e recursos humanos. Este conhecimento é relevante para uma melhor participação da sociedade na gestão dos recursos públicos.

De acordo com o parecer prévio do TCM/BA nº 796/01, as contas do município de São Francisco do Conde foram rejeitadas no ano 2000, devido à existência de irregularidades que atentam, gravemente, contra a norma legal e contrariam os mais elementares princípios de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. As irregularidades praticadas pelo gestor nesse ano foram registradas no processo nº 09276/01, quais sejam: descontos em folha da contribuição ao INSS, sem o respectivo recolhimento; a saída de numerário sem documento de despesa correspondente, no mês de dezembro de 2000, sem apresentação de justificativa convincente por parte do gestor; ocorrências de ausência de contratos para a aquisição de bens e serviços; ocorrências de empenho irregular de despesa; ocorrências de liquidação irregular de despesa; ocorrências de pagamento irregular de despesa; processos de pagamento relativos a obras sem a devida indicação da destinação dos materiais e/ou serviços; ausência de processos licitatórios, além de ocorrências de deficiências formais em tais processos.

3.4.1.3.1 Saúde

O art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) trata do piso a ser destinado, pelos entes federados, para as ações e serviços públicos de saúde. Esse dispositivo normativo diz que até o exercício financeiro de 2004 os municípios e o Distrito Federal deveriam aplicar 15% do produto da arrecadação dos impostos na área da saúde. Diz ainda que os municípios que antes de 2004 aplicavam um percentual inferior a esse deveriam aumentar gradualmente seus investimentos em saúde, na base de um quinto por ano, até alcançarem o patamar de 15% (quinze por cento). O dispositivo fixava ainda que no ano 2000 – base deste estudo – a aplicação não poderia ser inferior a 7%. Em 2000, no que toca à saúde, houve aplicação de 10,7% dos recursos em ação e serviços públicos de saúde, um patamar acima do mínimo exigido para o referido ano.

A Constituição Federal, em seu artigo 35, prevê que a não aplicação do mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde pode ensejar a intervenção do Estado no município. Dispõe o citado artigo que:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

[...]

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

É importante frisar que a intervenção de um ente estatal em outro viola, em regra, o pacto federativo, que prima pela independência dos entes federados, somente podendo ocorrer em situações extremas e previstas constitucionalmente, como no caso acima exposto.

3.4.1.3.2 Educação

A Constituição estipula, no seu artigo 212, que os municípios devem destinar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das suas receitas resultantes dos impostos, incluindo as provenientes de transferências, para a manutenção e desenvolvimento da educação. A receita própria dos municípios, da qual 10% (dez por cento) são destinados para a educação, é composta por tributos municipais, entre eles o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI). Ainda fazem parte dessa receita as obrigações tributárias acessórias (multas, juros e correção monetária), preços públicos, taxas e contribuições de melhoria. Além disso, existe o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Falzetta (1999) afirma em artigo publicado na “Nova Escola Online” que:

O Fundef é um fundo estadual que vincula automaticamente ao Ensino Fundamental parte dos recursos (impostos) destinados obrigatoriamente à educação. Não há intermediação política e a burocracia é mínima. O dinheiro é distribuído automaticamente para as redes municipais e estadual de cada unidade da Federação de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental segundo o censo do ano anterior. Em 1998, o Fundef movimentou 13,3 bilhões de reais e, em 1999, a previsão é de 14,1 bilhões. (FALZETTA, 1999)

O Fundef é mantido, segundo Lei nº 9.424/1996, da seguinte forma:

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituída. (FALZETTA, 1999)

Desse modo, todos os municípios contribuem para a composição do Fundef, juntamente com os Estados e União. No caso dos municípios, a redução de 15% (quinze por cento) da verba do Fundo de Participação dos Municípios é alvo de críticas, tendo em vista que proporcionalmente todos os municípios contribuem na mesma medida, independentemente de seu desenvolvimento econômico, capacidade contributiva, população e número de estudantes matriculados, havendo assim certa desigualdade.

A existência de recursos do Fundef não exime os municípios de aplicarem recursos na manutenção e desenvolvimento da educação. Desse modo, além dos 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências que constituem a receita própria do município (art. 8º, I e II da Lei nº 9.424/96) cabe ao município o empenho de 10% (dez por cento) dos valores recebidos com o FPM. Vale observar também que a mesma possibilidade de intervenção do Estado no município, prevista no

artigo 35 da Constituição Federal (citada no item anterior em relação aos serviços de saúde), é aplicável às hipóteses de omissão do município na aplicação das verbas para a manutenção e desenvolvimento da educação.

Em São Francisco do Conde, o parecer do Tribunal de Contas do Município constatou que, no ano 2000, o gestor do município aplicou 26,4% do recurso municipal em educação. Essa aplicação situa-se em um patamar superior ao mínimo de 25% exigido por lei na manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, no que se refere ao Fundef, de acordo com o relatório, o montante de R\$ 252 414,45 foi aplicado em outras áreas sem o amparo na legislação e sem justificativas pelo então prefeito. Além disso, verificou-se que no referido município há injustificados atrasos no pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental, nos meses de abril, maio e de setembro a dezembro de 2000, conforme consta nos autos do processo de contas nº 09276/01.

3.4.1.3.3 Recursos Humanos

No que tange aos gastos municipais com pessoal, há um teto previsto na Lei Complementar nº 101/00. O artigo 19, inciso III da citada lei, prevê que o município não poderá gastar mais que 60% (sessenta por cento) da sua receita corrente líquida em recursos humanos. Existe ainda a determinação de que os gastos com recursos humanos do Poder Executivo Municipal não podem exceder ao teto de 54% (cinquenta e quatro por cento). Há gastos com pessoal que não estão incluídos nesse percentual, tais como os decorrentes de:

- 1) Indenização por demissão de servidores ou empregados;
- 2) Incentivos à demissão voluntária;
- 3) Decorrentes de decisão judicial de processos ajuizados em exercício financeiro anterior;
- 4) Com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 - a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Constatou-se, através do processo de contas nº 09276/01, que no ano 2000 o município de São Francisco do Conde despendeu 42,9% (quarenta e dois vírgula nove por cento) da sua receita líquida com despesa de pessoal, situando-se desta forma abaixo do teto exigido de 60%. Ademais, a despesa total com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 39,4% da referida receita, ficando aquém do limite máximo de 54% estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00.

4 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Durante muito tempo pensava-se que o crescimento econômico era, em última instância, o determinante para o desenvolvimento. Desse modo, entendia-se que o desenvolvimento de uma nação ocorria quando a economia crescia. Ressaltava-se a combinação de alguns fatores essenciais, tais como: suas condições iniciais, recursos naturais, mão-de-obra, dimensão do país, sua história e geografia, além de suas boas práticas econômicas. Supunha-se que a nação que conseguia se desenvolver economicamente proporcionaria, a reboque, o seu desenvolvimento político e social.

Entretanto, de acordo com Sandroni (2001), deve-se diferenciar desenvolvimento de crescimento econômico. Entende-se como crescimento econômico o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de um determinado país ou área econômica. “O crescimento de uma economia pode ser indicado pelo índice de crescimento da força de trabalho, pela proporção da receita nacional poupada e investida e pelo grau de aperfeiçoamento tecnológico”. (SANDRONI, 2001, p.141). O desenvolvimento é o crescimento econômico acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia. O desenvolvimento depende das características próprias de cada localidade, tais como: situação geográfica, passado histórico, extensão territorial, população, cultura e recursos naturais. Vasconcellos e Garcia (1998) concordam com esse pensamento, afirmando que o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Segundo Souza (1993), ainda hoje, há duas correntes do pensamento econômico sobre o tema do desenvolvimento. A primeira enxerga o crescimento econômico como sinônimo do

desenvolvimento. Já a segunda, considera-o como condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente.

Conforme Oliveira (2002), o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. O desenvolvimento é o crescimento transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades humanas, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outros. Assim, o crescimento econômico é um requisito para a superação da pobreza e para a construção de um padrão digno de vida. Nesse contexto, muitos países – principalmente aqueles em desenvolvimento – associaram o desenvolvimento econômico ao processo de industrialização, como foi o caso do Brasil, norteados pelo desempenho das nações mais industrializadas do planeta, como lembra Oliveira (2002).

O cerne dessa discussão está no fato de que a industrialização, apesar de gerar crescimento em alguns casos, amplia também a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento, pois traz junto consigo, dentre outros aspectos, a destruição e poluição do meio ambiente, distorções de urbanização e, principalmente, alienação do ser humano (SLIWANY, 1987). Nesse sentido, Oliveira (2002) afirma que:

Por muito tempo foi esquecido que as pessoas são tanto os meios quanto o fim do desenvolvimento econômico. O que importa, na verdade, mais do que o simples nível de crescimento ou de industrialização é o modo como os frutos do progresso, da industrialização, do crescimento econômico são distribuídos para a população, de modo a melhorar a vida de todos. (OLIVEIRA, 2002, p. 45).

Mais importante do que pensar em desenvolvimento é entender e promover o desenvolvimento humano, um conceito muito mais amplo e atual, uma vez que vem ocupando lugar de destaque nas discussões, a partir da década de 90. É por essa razão que Sen (2000) afirma que mais importante do que crescer simplesmente é fazer com que os benefícios desse crescimento alcancem o maior número possível de cidadãos, para, então, poder se falar em desenvolvimento. É o que se classifica

como justiça social. A partir daí, se tem, conseqüentemente, a economia social, acessível a todos e a serviço de todos.

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar o crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (SEN, 2000, p. 28).

Quando se fala em desenvolvimento humano remete-se ao conceito de economia social e ao fato de que, para que haja tal desenvolvimento, faz-se necessário expandir as liberdades reais dos indivíduos. Para que isso realmente ocorra, deve haver uma ampliação do PIB, além dos direitos aos serviços sociais básicos como saúde, educação e renda, indicadores estes que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O IDH foi criado por Mahbub ul Haq (1934 – 1998) com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. Foi publicado pela primeira vez em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto (IPEA, 2006). Segundo o PNUD (2005), o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas, nem indica “o melhor lugar no mundo para se viver”. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros

componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer.

Segundo o *Atlas de Desenvolvimento Humano* (PNUD-BRASIL, 2004), os mesmos critérios de análise para o IDH dos países são utilizados para análise do IDH dos municípios. O IDH dos municípios é resultado da média aritmética dos três subindicadores que o compõe, quais sejam: educação, renda e longevidade.

O indicador de longevidade indica a esperança de vida ao nascer, sintetizando as condições de saúde e salubridade local. Usa-se como parâmetro máximo de longevidade 85 anos e como parâmetro mínimo, 25 anos. Sendo assim, o indicador é tanto melhor quanto mais perto de 1, que representa a longevidade máxima (IPEA, 2006).

Para a avaliação da dimensão longevidade, o IDH municipal considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade no ano de referência (no caso, 2000) deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade daquele local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida observada no local. (IPEA, 2006).

O indicador de educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. O indicador de renda é mensurado pelo PIB, que é constituído pela soma de todos os bens e serviços produzidos no país no período determinado de um ano, per capita e em dólar PPC (que significa Paridade do Poder de Compra) – uma moeda fictícia que elimina as diferenças de custo de vida entre os países, pois deixa todas as moedas comparadas com o mesmo valor de compra (PNUD, 2005).

Não há como se tratar a questão do desenvolvimento sem recair na discussão acerca da pobreza, uma vez que se torna quase impossível pensar em desenvolvimento sem um efetivo controle da pobreza. De acordo com Sandroni (2001), pobreza é um estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação.

Rocha (2006) complementa a discussão levantada por Sandroni (2001), distinguindo o conceito de pobreza e de indigência a partir da percepção da quantidade de bens que são necessários para a sobrevivência mínima do cidadão em sociedade, estabelecendo um limite, exatamente através do consumo desses bens, para a designação do que pode ser considerada pobreza e também, indigência. A citação abaixo confirma essa idéia:

São definidos como pobres os indivíduos cuja renda familiar per capita é inferior ao valor que corresponderia ao necessário para atender a todas as necessidades básicas (alimentação, habitação, transporte, lazer, saúde, educação, etc.) enquanto definem-se como indigentes aqueles cuja renda familiar per capita é inferior ao necessário para atender tão somente às necessidades de alimentação. (ROCHA, 2006, p. 2).

Há vinte ou trinta anos, o Brasil tinha como prioridade o desenvolvimento econômico, a modernização do Estado, a participação política, a democracia e a mobilidade social. Atualmente, os temas dominantes são a pobreza e a exclusão social. Não que tais questões não estivessem presentes no passado; mas elas eram vistas como uma decorrência de problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social que seriam resolvidas e superadas na medida em que estes problemas fossem sendo equacionados. Hoje, o tema da pobreza aparece no primeiro plano, requerendo atenção imediata e definindo o foco a partir do qual as demais questões são vistas e tratadas.

Ao contrário do que pode parecer, pobreza e exclusão social não são conceitos óbvios. Não são como outros conceitos inquestionáveis que surgiram naturalmente a partir da consciência moral das pessoas como, por exemplo, são os direitos humanos. O conceito do que são os direitos humanos, na passagem da consciência moral para o mundo prático da política e da ação governamental, transformou-se e adquiriu vida própria. Assim, a sua origem se obscureceu, dificultando o seu entendimento e, muitas vezes, prejudicando a conquista dos objetivos que a partir dessa noção se pretende conquistar. Os conceitos de pobreza e exclusão social são construídos historicamente, elaborados e processados pelas agências estatísticas e pelos cientistas sociais e transformados em palavras de ordem de partidos políticos e movimentos sociais.

As profundas desigualdades na distribuição da riqueza no mundo atingiram atualmente proporções verdadeiramente chocantes. O número de pobres não pára de crescer e já chega a 307 milhões de pessoas no mundo. O Relatório da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) recentemente publicado mostra que nos últimos 30 anos o número de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,00/dia duplicou nos países menos desenvolvidos. Para a agência da ONU, o dado mais preocupante é a tendência de que esse número aumente até 2015 quando os países menos desenvolvidos poderão passar a ter 420 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Em algumas regiões, principalmente na África, parte da população já tem um consumo diário de apenas 57 centavos de dólares, enquanto um cidadão suíço gasta por dia US\$ 61,9. Nos anos setenta, cerca de 56% da população africana vivia com menos de US\$ 1,00; hoje esse valor é de 65%. A pobreza tem aumentado, em vez de diminuir.

As ajudas dos países mais ricos aos mais pobres constituem-se uma gota de água no oceano, cifrando-se em 0,22% do seu PIB. Todavia o mais grave são os subsídios que eles fornecem para as suas empresas exportarem e as barreiras comerciais que impõem aos produtos oriundos dos países mais pobres. Esse desequilíbrio sufoca completamente as economias mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2007).

O flagelo da fome atinge 777 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, 27 milhões nos países em transição (na ex-União Soviética) e 11 milhões nos países desenvolvidos (BANCO MUNDIAL, 2007). Calcula-se que 815 milhões em todo o mundo sejam vítimas crônicas ou graves de subnutrição, a maior parte das quais são mulheres e crianças dos países em vias de desenvolvimento. A subnutrição crônica, quando não conduz à morte, implica freqüentemente mutilações severas como a falta de desenvolvimento das células cerebrais nos bebês e a cegueira por falta de vitamina A. Todos os anos, dezenas de milhões de mães gravemente subnutridas dão à luz dezenas de milhões de bebês igualmente ameaçados (BANCO MUNDIAL, 2007).

Na América Latina, 54 milhões de pessoas passam fome, segundo o diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Na América do Sul registrou-se uma redução do número de pessoas subnutridas,

que passou de 42 milhões para 33 milhões, mas na América Central houve um aumento de 17 a 19%. O diretor-geral da FAO afirma que apesar da importância estratégica da agricultura para combater essa situação, nos últimos 10 anos o crescimento do setor agrícola americano foi fraco, alcançando apenas 2,7% no ano 2000. Um dos fatores que impede o crescimento desse setor da economia é a concorrência dos países mais desenvolvidos, cuja agricultura é fortemente subsidiada pelos respectivos Estados (FAO, 2007).

Desde 1990, houve um aumento de 11 milhões de latino-americanos e caribenhos vivendo abaixo da linha de pobreza, perfazendo um total de 211 milhões de pessoas. As perspectivas futuras continuam a ser pouco otimistas para toda a América Latina. Os efeitos da globalização far-se-ão sentir por muito tempo, nomeadamente através de contínuas crises econômicas. As suas frágeis economias estão hoje à mercê das empresas dos países mais ricos (BANCO MUNDIAL, 2007).

De acordo com o IBGE, 72 milhões de pessoas não têm alimentação suficiente. Dois em cada cinco brasileiros não têm garantia de acesso à alimentação em quantidade, com qualidade e regularidade suficiente. Cerca de 6% das crianças do semi-árido estão desnutridas. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulgou os resultados da Chamada Nutricional 2005, realizada com cerca de 17 mil crianças menores de 5 anos de idade em 307 municípios do semi-árido brasileiro. De acordo com o levantamento, 6,6% dos meninos e meninas estão com baixa altura para a idade, caracterizando desnutrição crônica (BRASIL, 2007).

Desde sua criação, a Unesco direciona esforços políticos, sociais e tecnológicos para superar a lacuna que divide o mundo entre ricos e pobres. O desenho de políticas públicas, a realização de avaliações e pesquisas, o intercâmbio de informações, a capacitação de indivíduos, instituições e comunidades, as parcerias com as comunidades acadêmico-científicas e os projetos de cooperação técnica são os meios para colocar em prática os seus objetivos, entre eles, o de desenvolver ações que contribuam para o combate à pobreza e à desigualdade social. Para esse órgão internacional, a pobreza é um fenômeno amplo que se refere à estrutura de bem-estar e de participação no cotidiano social e engloba diversos elementos, tais como a desigualdade na distribuição de renda, a vulnerabilidade, a exclusão social, a violência, a discriminação, a ausência de

dignidade etc. – e não somente os relacionados à falta de recursos (UNESCO, 2007). A Unesco acredita que desenvolver o capital social significa fortalecer a sociedade civil por meio de políticas que promovam mudanças reais na qualidade de vida das populações e, com base nesse pensamento, procura direcionar seu discurso, suas práticas, sua perspectiva e a alocação de seus recursos para instrumentalizar a educação, a cultura, a ciência e a comunicação buscando elevar os índices de desenvolvimento humano dos povos. Desse modo, constitui-se num foro de troca de idéias sobre políticas e práticas internacionais exitosas na erradicação da pobreza.

As causas primeiras da pobreza e a sua eliminação são uma questão altamente controversa e politizada. A direita costuma olhar os fatores estruturais que impedem o crescimento econômico como a fraca proteção dos direitos de propriedade, a falta de um sistema de crédito, o crime, a corrupção e a regulamentação prejudicial à eficiência econômica. As opiniões mais à esquerda vêem a pobreza como o resultado de diferentes fatores sistêmicos. Por exemplo, pode considerar que esta é causada pela carência de oportunidades (nomeadamente de educação) e que a falta de intervenção governamental é a maior causa da pobreza. Segundo essa corrente de pensamento, o alívio da pobreza é também uma questão de justiça social sendo, portanto, da responsabilidade dos mais ricos ajudar os necessitados.

No seu livro “*O Fim da Pobreza*”, o economista de renome mundial Jeffrey Sachs, sem embarcar em ideologias radicais, apresenta um plano lúcido para erradicar a pobreza extrema a nível mundial até o ano de 2025. Seguindo a sua doutrina, várias organizações internacionais têm trabalhado com o objetivo de eliminar a pobreza colaborando com os governos e outros parceiros, utilizando intervenções nas áreas de habitação, alimentação, educação, cuidados de saúde, agricultura, água potável, transportes e comunicações.

O combate à pobreza é normalmente considerado um objetivo social e geralmente os governos dedicam uma atenção significativa a esse assunto. A estratégia do Banco Mundial contra a pobreza depende grandemente da promoção do crescimento econômico, ainda que com algumas reservas devido ao impacto que,

por si só, este pode causar. O Banco Mundial defende com base em vários estudos que:

- a) O crescimento econômico é fundamental para a redução da pobreza e em princípio não cria desigualdades;
- b) O crescimento acompanhado de políticas sociais é melhor do que apenas crescimento;
- c) Uma desigualdade inicial elevada prejudica a redução da pobreza no futuro;
- d) A pobreza é ela própria uma barreira à sua própria diminuição.

De acordo com a Unesco (2007) algumas medidas podem ser aplicadas para melhorar o ambiente social e a situação dos pobres. São elas:

- a) Habitação econômica e regeneração urbana;
- b) Educação acessível;
- c) Cuidados de saúde acessíveis;
- d) Ajuda para encontrar emprego;
- e) Subsidiar o emprego para grupos que normalmente tenham dificuldade em consegui-lo;
- f) Encorajar a participação política e a colaboração comunitária;
- g) Trabalho social e voluntário.

A diminuição da pobreza extrema e da fome é um objetivo de desenvolvimento do milênio. Além de abordagens mais vastas, o Relatório Sachs (do Projeto do Milênio da ONU) propõe uma série de intervenções de ganho rápido, identificadas por especialistas em desenvolvimento, que custam reativamente pouco, mas que têm um grande impacto na redução da pobreza. São elas:

- a) Eliminar as propinas escolares;

- b) Fornecer fertilizantes a agricultores pobres;
- c) Fornecer refeições escolares gratuitas;
- d) Promover a amamentação das crianças;
- e) Desparasitar crianças;
- f) Treinar técnicos locais de saúde pública;
- g) Fornecer redes mosquiteiras;
- h) Eliminar taxas de cuidados de saúde nos países em desenvolvimento;
- i) Acesso a informação sobre saúde sexual e reprodutiva;
- j) Acesso a medicamentos para a AIDS, a tuberculose e a malária;
- k) Investir nas favelas e disponibilizar terrenos para habitação pública;
- l) Acesso a água potável, saneamento básico e electricidade;
- m) Legislação sobre os direitos das mulheres, incluindo o direito à propriedade;
- n) Ação contra a violência doméstica;
- o) Enviar conselheiros científicos aos governos;
- p) Plantar árvores.

Apesar da pobreza mais severa se encontrar nos países subdesenvolvidos, esta existe em todas as regiões. Nos países desenvolvidos manifesta-se na existência dos sem-abrigo e de subúrbios pobres. A pobreza pode ser vista como uma condição coletiva de pessoas pobres, grupos e mesmo de nações. Para evitar este estigma, essas nações são chamadas normalmente países em desenvolvimento. De acordo com o Banco Mundial (2007), a pobreza pode ser entendida em vários sentidos, principalmente como:

- a) Carência material; envolvendo tipicamente as necessidades da vida cotidiana como alimentação, vestuário, alojamento e cuidados com saúde.

Pobreza nesse sentido pode ser entendida como a carência de bens e serviços essenciais.

- b) Falta de recursos econômicos; nomeadamente a carência de rendimento ou riqueza (não necessariamente apenas em termos monetários). As medições do nível econômico são baseadas em níveis de suficiência de recursos ou em "rendimento relativo". A União Europeia identifica a pobreza em termos de "distância econômica", relativamente, a 60% do rendimento mediano da sociedade.
- c) Carência Social; como a exclusão social, a dependência e a incapacidade de participar na sociedade. Isso inclui a educação e a informação. As relações sociais são elementos chave para a compreensão da pobreza pelas organizações internacionais, que consideram o problema da pobreza para além da economia.
- d) Carência energética para mudar, falta de auto-estima, baixa espiritualidade. A superação de paradigmas e a proposta de novas formulações – tais como, por exemplo, o que não pode ser mudado é algo que está dentro da nossa mente – fariam a ponte necessária para a passagem de um estado de auto-estima baixa para uma auto-estima maior.

Linhas de pobreza são consideradas como a renda mínima necessária à sobrevivência da família. Contudo, como bem lembram Ferreira, Leite e Litchfield (2006), no caso específico do Brasil, nunca foi adotada uma linha oficial de pobreza, ou seja, um limite claro específico para a sua avaliação, exceto no caso dos programas sociais. Isso ocorre devido ao fato das reais diferenças existentes entre, por exemplo, o pobre urbano e o rural.

Para uma avaliação mais precisa do nível de pobreza e, conseqüentemente do nível de renda de uma comunidade, é necessário entender o conceito do coeficiente de Gini. De acordo com o pensamento de Sandroni (2001), o coeficiente de Gini é uma medida de concentração, mais freqüentemente aplicada à renda, à propriedade fundiária e à oligopolização da indústria. Os valores do coeficiente de

Gini variam entre 1 e 0; quanto mais próximo de 1 for o coeficiente, maior será a concentração de renda, acontecendo o contrário à medida que esse coeficiente se aproxima de zero. A renda é um dos componentes do IDH de modo que a análise do índice de Gini é extremamente importante para o entendimento desse índice.

A renda – apesar de ser um dos aspectos mais importantes e que, por isso mesmo, precisa ser considerado para avaliar a qualidade de vida de uma comunidade – não é o único fator que compõe esse indicador. Aspectos como saúde, liberdade política, oportunidades sociais e segurança, por exemplo, são igualmente importantes e determinantes. Sendo o IDH um índice composto por variáveis que estão relacionadas diretamente com a situação econômica, espera-se que quanto melhor a situação política e econômica de um país, maior seja a atenção voltada para os fatores que o compõem. No entanto, esses outros fatores citados não são contemplados na análise oficial do IDH. Conforme as considerações levantadas por Sen (2000), deve haver, portanto, o cuidado para não se recair na discussão acerca dos conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento, pois não é possível se pensar em desenvolvimento de um país quando este se desenvolve em apenas um aspecto, seja político, econômico ou social.

A partir da tabela 6, pode-se perceber a evolução dos componentes do IDH nos municípios analisados, para que, em seguida, seja feita a devida análise acerca da qualidade de vida da população.

Tabela 6 - Comparação do Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde no período de 1991 e 2000

Município	Candeias		Madre de Deus		São Francisco do Conde	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano	0,631	0,719	0,661	0,74	0,622	0,714

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.
Nota: Elaboração própria.

A análise das informações contidas na tabela 6 demonstra que apesar de ter havido uma melhora no Índice de Desenvolvimento Humano dos três municípios analisados, nenhum passou da faixa de desenvolvimento médio, de acordo com o critério de classificação acima exposto. Ademais, é em São Francisco do Conde que o IDH é menor, embora este município apresente uma maior evolução nos anos em análise quando comparado com os outros dois. O município de Candeias também apresentou evolução do índice, mas foi em Madre de Deus que se registrou o maior aumento do IDH.

Tabela 7 – População total, urbana e rural, dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde no período de 1991 e 2000

Município	Total		Urbana		Rural	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Candeias	67941	76783	61438	69127	6503	7656
Madre de Deus	9183	12036	8792	11599	391	437
São Francisco do Conde	20238	26282	15734	21870	4504	4412

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

De acordo com a análise da população, pode-se perceber que houve crescimento populacional nos três municípios. No caso de São Francisco do Conde, apesar do crescimento total no ano de 2000, ocorreu uma redução na população rural. Remete-se, portanto, ao aumento da população urbana a responsabilidade pela elevação do percentual total da população. Nos outros dois municípios, Madre de Deus e Candeias, o crescimento total da população foi alicerçado pelo crescimento tanto de suas parcelas urbanas quanto das rurais. A análise da variação da população dos municípios se faz necessária para uma interpretação mais cuidadosa do IDH, pois se há aumento da população total e a receita do município se mantém inalterada a tendência é haver uma piora desse índice, uma vez que na sua composição leva-se em conta a mensuração da renda per capita.

Tabela 8 – PIB total e per capita dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde em 2000

Município	PIB (em milhões)	PIB per capita (em R\$)
Candeias	860,01	11 200,48
Madre de Deus	112,22	9 323,35
São Francisco do Conde	4 861,58	184 977,41

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

Percebe-se que, para o ano de 2000, o PIB total e per capita de São Francisco do Conde distancia-se muito, em valor, dos demais municípios analisados, apesar, como foi visto acima, de a população desse município não ser a menor; o que de fato comprova a riqueza do município.

Além de analisar os indicadores oficiais que compõem o IDH, quais sejam: educação, longevidade e renda; mensurados, respectivamente, pela alfabetização e taxa de matrícula, esperança de vida ao nascer e PIB per capita, considerou-se relevante destacar outras variáveis, na busca de uma fundamentação teórica mais sólida em relação aos aspectos levantados nesta pesquisa, conforme está relatado a seguir.

4.1 EDUCAÇÃO

Tabela 9 – Taxa de analfabetismo nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde no período de 1991 e 2000

Município	Candeias		Madre de Deus		São Francisco do Conde	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Analfabetismo de 07 a 14 anos %	33,29	15,56	26,39	11,94	44,91	19,12
Analfabetismo de 15 a 17 anos %	11,05	4,56	10,08	1,08	13,74	4,27
Analfabetismo de 18 a 24 anos %	12,58	5,04	6,85	1,93	13,27	5,20
Analfabetismo acima de 25 anos %	27,98	17,86	18,64	11,05	35,79	20,16

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

A tabela 9 revela que o analfabetismo diminuiu em todos os municípios no período analisado. Entretanto, nos três municípios, as maiores taxas de analfabetismo encontram-se entre as faixas de 07 a 14 anos e acima dos 25 anos. Vale salientar que, a maior taxa de analfabetismo no ano de 2000 é registrada entre os adultos de São Francisco do Conde. Percebe-se que, embora o município de São Francisco do Conde apresente uma maior queda no analfabetismo na faixa etária de 07 a 14 anos, ainda apresenta o percentual mais alto quando comparado com os outros municípios. Tanto o município de Candeias quanto o de Madre de Deus apresentam as menores taxas de analfabetismo para as faixas de 07 a 14, de 18 a 24 e para a faixa acima de 25 anos no ano de 2000. No caso de Candeias, a maior taxa de analfabetismo está na faixa de 15 a 17 anos, no mesmo ano, enquanto que a menor taxa nesta mesma faixa coube à Madre de Deus.

O maior problema de analfabetismo, nos três municípios, situa-se na faixa etária acima de 25 anos, o que pode se refletir na qualidade da formação profissional dos seus habitantes no atual mercado de trabalho. Por outro lado, como o índice mais baixo de analfabetismo situa-se na faixa etária de 07 a 14 anos, pode-se deduzir que essas crianças se tornarão adultos mais qualificados para o mercado de trabalho do futuro.

Tabela 10 – Taxa bruta de alfabetização e freqüência escolar nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde – 1991 e 2000

Município	Taxa de alfabetização %		Taxa bruta de freqüência à escola %		Taxa bruta de freqüência ao ensino fundamental %		Taxa bruta de freqüência ao ensino médio %		Taxa bruta de freqüência ao ensino superior %	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Candeias	77,73	86,47	70,67	86,8	117,08	150,32	29,35	76,08	0,73	6,01
Madre de Deus	84,16	91,27	73,86	84,29	126,14	143,49	39,82	98,6	1,02	4,28
São Francisco do Conde	71,12	83,17	76,06	92,52	119,78	165,87	26,12	73,1	1,68	3,39

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

Com relação à taxa bruta de analfabetismo e à frequência escolar, os três municípios destacam-se pela melhoria de todas as variáveis. Contudo, o município de São Francisco do Conde apresenta, no ano de 2000, as taxas mais baixas de alfabetização e de frequência ao ensino médio e superior em relação aos outros dois analisados. O município de Candeias destaca-se pela melhoria de todas as variáveis expostas na tabela acima. Vale salientar que o município de Candeias registrou, no período em análise, a maior evolução da taxa bruta de frequência ao ensino superior, enquanto que o município de São Francisco do Conde apresentou a menor taxa para o ano de 2000.

4.2 LONGEVIDADE

Como se pode observar na tabela 11, a seguir, todos três municípios tiveram aumento nos seus índices de esperança de vida ao nascer e expectativa de vida. Pode-se perceber que, no ano de 2000, os maiores índices absolutos dessas duas variáveis couberam ao município de Madre de Deus, seguido por São Francisco do Conde e depois por Candeias. Em relação à variável expectativa de vida, o maior aumento nesse mesmo ano ocorreu em Candeias, ainda assim não houve mudança na ordem de colocação dos três municípios em relação ao conjunto dessas duas variáveis no período de 1991 a 2000.

Tabela 11 – Esperança de vida ao nascer e probabilidade de sobrevivência até 60 anos, nos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde – 1991 e 2000

Município	Candeias		Madre de Deus		São Francisco do Conde	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Esperança de vida ao nascer %	58,49	66,06	61,76	67,45	60,59	66,34
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos %	60,36	73,43	66,26	75,80	64,14	74,39

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

A maior perspectiva de vida que os dados expostos acima revelam tem uma relação direta com a melhoria da qualidade de vida da população e reflete o seu acesso a alguns serviços básicos, conforme mostra a tabela 12.

Tabela 12 – Acesso dos municípios de Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde a serviços básicos: água encanada, coleta de lixo e energia – 1991 e 2000

Municípios	Candeias		Madre de Deus		São Francisco do Conde	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Água Encanada %	53,50	69,80	65,10	92,60	29,40	51,40
Coleta de Lixo %	45,40	69,30	81,90	96,90	42,50	67,70
Domicílios com energia elétrica %	93,09	96,97	94,31	99,72	84,08	93,90

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

A fim de avaliar a questão da saúde e salubridade local, faz-se necessária uma análise mais acurada da questão do acesso a serviços básicos como água encanada e coleta de lixo. Para dar uma maior fundamentação ao índice de longevidade usado pelo IDH, foram usadas as variáveis: água encanada, coleta de lixo e domicílios com energia elétrica, dados que compõem a tabela 12. Em relação aos três indicadores em questão, São Francisco de Conde é o município que apresenta a pior situação, comparado a Madre de Deus e Candeias. No item domicílios com energia elétrica, o destaque positivo vai para o município de Madre de Deus, pois no ano de 2000 quase 100% de seus domicílios dispunham desse serviço. Já no item água encanada, nesse mesmo ano, o pior desempenho coube ao município de São Francisco do Conde, com apenas a metade de sua população, praticamente, tendo acesso a esse serviço.

4.3 RENDA

A tabela 13 abaixo mostra os dados referentes à renda proveniente do trabalho formal e de transferência governamentais.

Tabela 13 – Renda proveniente do trabalho e de transferências governamentais

Municípios	Candeias		Madre de Deus		São Francisco do Conde	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Renda proveniente do trabalho	78,78	63,47	78,37	60,81	71,70	59,51
Renda proveniente de transferências governamentais	12,51	15,49	13,55	15,56	16,67	16,69

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

A renda proveniente do trabalho caiu nos três municípios analisados, ou seja, a população economicamente ativa e inserida no mercado de trabalho formal diminuiu consideravelmente, o que revela um aumento do desemprego nessas comunidades. Porém, a renda proveniente de transferências governamentais cresceu nos municípios de Candeias e Madre de Deus, mantendo-se praticamente inalterada em São Francisco do Conde. Diante desse contexto, torna-se evidente uma relação direta com o índice de Gini, pois, com o aumento do nível de desemprego, esse índice tende a aumentar, ou seja, há um aumento do índice de pobreza e indigência, refletindo uma maior concentração de renda.

Tabela 14 – Gini, Intensidade de Indigência e Pobreza – Anos 1991 e 2000

Municípios	Candeias		Madre de Deus		São Francisco do Conde	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Gini	0,56	0,56	0,50	0,56	0,63	0,62
Intensidade Indigência %	43,51	53,92	44,80	70,05	45,18	54,92
Pobreza %	50,60	52,73	44,92	43,93	54,91	55,64

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Nota: Elaboração própria.

Cabe lembrar que quanto mais próximo do número 1 for o coeficiente de Gini, mais concentrada é a renda. Assim, conforme mostra a tabela 14, o município de São Francisco do Conde apresenta maior concentração de renda, quando comparado a Candeias e Madre de Deus. Em consequência da manutenção dessa

concentração de renda, o índice de pobreza naquele município manteve-se praticamente inalterado, havendo ainda uma elevação do seu índice de indigência.

5 CONCLUSÃO

Com o objetivo de analisar a gestão municipal dos recursos públicos em São Francisco do Conde, município situado na região do Recôncavo Baiano, esta pesquisa, por meio de um estudo de caso e tomando como base os anos de 1991 a 2000, verificou se a receita arrecadada pelo município vem sendo aplicada pelo governo municipal com o propósito de beneficiar a melhoria das condições de vida da população local.

A pesquisa utilizou o Estudo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aliado a outros indicadores que levam em consideração a qualidade de vida da população. Para fins comparativos, dois outros municípios da mesma região geográfica, Candeias e Madre de Deus, serviram de parâmetro para melhor avaliação dos resultados. Neste percurso, algumas dificuldades, que limitaram o escopo e o alcance desta pesquisa, foram encontradas:

- a) A prefeitura do município de São Francisco do Conde não forneceu informações orçamentárias dos anos de 1991 e 2000, alegando não conseguir localizar as mesmas nos arquivos da prefeitura.
- b) A falta de informações por parte dos órgãos oficiais em relação ao ano de 1991, justificada pela ocorrência de um incêndio no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, prejudicou e limitou as análises inicialmente propostas por este estudo.

Ainda assim, buscando responder à questão central desta pesquisa, qual seja: *“A partir da análise do IDH nos anos de 1991 e 2000, em relação à receita total do município de São Francisco do Conde do ano de 2000, é possível se perceber algum tipo de melhoria nas condições de vida da população, comparando-se com as*

condições de dois outros municípios da mesma região, Candeias e Madre de Deus?”, conseguiu-se chegar a algumas conclusões, que passamos a expor.

O município de São Francisco do Conde possui uma alta receita total o que lhe confere a condição de cidade brasileira de maior PIB per capita. Quando se compara a sua receita com a dos municípios de Candeias e Madre de Deus, nota-se uma diferença considerável que favorece o município em estudo. A instalação da Refinaria Landolfo Alves (RLAM) em São Francisco do Conde contribui, de forma significativa, na composição da receita total deste município devido ao papel de destaque exercido pela arrecadação de ICMS.

Contudo, apesar de sua posição de destaque no que tange à sua receita total, o município de São Francisco do Conde possui índices insatisfatórios de qualidade de vida da população no que se refere ao acesso a serviços básicos, educação, distribuição de renda e esperança de vida ao nascer. Considerando-se o IDH, percebe-se que os três municípios analisados nesta pesquisa mostram o mesmo nível médio de desenvolvimento, apesar de São Francisco do Conde apresentar um elevado índice de arrecadação e uma elevada receita per capita. Ainda que possuam menor receita, os municípios de Candeias e Madre de Deus apresentam melhores condições de vida para a população, quando comparados ao município em análise. Em outras palavras, constata-se que, apesar da volumosa receita, na gestão municipal dos recursos públicos em São Francisco do Conde há entraves que podem ser traduzidos a partir das seguintes considerações:

- a) A falta de transparência nas contas públicas da Prefeitura do Município – revelada explicitamente pela dificuldade que a pesquisadora teve para coletar as informações orçamentárias – dificulta o acesso a informações e impede a população de acompanhar e participar na gestão municipal, limitando um processo efetivo de descentralização e, paralelamente, o desenvolvimento do capital social.
- b) Apesar de, em certa medida, proporcionar uma maior proximidade e assim facilitar o atendimento da demanda da sociedade, pois amplia seu grau de liberdade em relação aos gastos públicos, o processo de

descentralização administrativa no município de São Francisco do Conde não favoreceu o desenvolvimento local.

- c) A dificuldade financeira enfrentada por alguns municípios para concretizar planos e projetos visando à melhoria de vida da população não acontece no município de São Francisco do Conde. Sendo assim, associa-se o médio desenvolvimento humano do município a uma gestão municipal deficiente. O que fundamenta esta afirmação é a realidade dos outros municípios analisados, quando se confronta a receita com o desenvolvimento humano.
- d) De qualquer sorte, pode-se levantar o fato de que o indicador renda utilizado pelo IDH limita-se apenas a análise do PIB per capita, o que pode levar a uma interpretação distorcida e incompleta da realidade. Por essa razão, utilizou-se outro indicador que, além de auxiliar na realização da análise, leva em consideração a relação entre a concentração de renda e a qualidade de vida da população: o coeficiente Gini. A utilização desse coeficiente comprovou que São Francisco do Conde possui a pior distribuição de renda dentre os municípios analisados.
- e) Foi possível concluir, então, que receitas municipais elevadas não garantem, a priori, uma boa qualidade de vida para a população local, nem conduzem, necessariamente, ao desenvolvimento socioeconômico de uma comunidade. A análise dos dados do município de São Francisco do Conde permite essa conclusão.

Vale a pena ressaltar ainda que, mesmo diante da situação encontrada na gestão municipal em São Francisco do Conde, a comunidade local não reage. Não há cobrança de procedimentos, nem sinais ou indícios de participação organizada. Isso permite inferir, à luz das concepções acerca do capital social, que o resultado de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento depende do envolvimento da sociedade e da criação de uma cultura participativa e reivindicativa. Essa cultura, que pode ser desenvolvida nas comunidades, tenderá a exercer maior pressão nos governos locais, exigindo um maior comprometimento por parte do poder público no

sentido, por exemplo, de reverter os benefícios gerados com a arrecadação dos recursos em prol da população.

Por fim, mas não menos importante, convém enfatizar que os resultados apresentados a partir desta pesquisa não devem ser tomados como um encerramento das indagações sobre o tema. Ao contrário, a idéia é que este trabalho favoreça o surgimento de novas e mais profundas investigações e análises no campo da gestão pública no que diz respeito a estudos acerca de processos de evolução da gestão participativa e formação de capital social, estudos sobre a descontinuidade administrativa na gestão municipal, estudos sobre a fiscalização de contas públicas exercida pelos Tribunais de Contas – que deveriam ir além do controle físico financeiro chegando à cobrança de resultados – e ainda no que diz respeito a estudos do ponto de vista econômico do crescimento e desenvolvimento versus pobreza e qualidade de vida das populações.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27, 1999, Belém. **Anais...** Belém: ANPEC, 1999. p. 1281-1300.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. [Site Oficial]. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 3 set. 2006.

_____. **Manual dos royalties do petróleo**. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

ATLAS de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>>. Acesso em: 3 set. 2004.

BANCO MUNDIAL. [Site Oficial]. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org>>. Acesso em: 6 mar. 2007.

BATLEY, R. **Urban Management in Brazil**. Part 1 – Common characteristics, development administration group. Birmingham: Institute of Local Government Studies; University of Birmingham, 1991. (Mimeo).

BELLUZZO, L. G. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

BRASIL. **Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legislação/ListasNormas>>. Acesso em: 21 maio 2005.

_____. **Constituição (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Decreto Lei 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <www.anp.gov.br>. Acesso em: 23 maio 2005.

_____. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. 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 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 ago. 1997. Disponível em: <<http://nst.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1997/lei%209.478%20-%201997>>. Acesso em: 21 maio 2005.

_____. Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10195.htm>. Acesso em: 21 maio 2005.

_____. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 out., 1953. Disponível em: <<http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1953/lei%202.004%20-%201953>>. Acesso em: 21 maio 2005.

_____. Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957. Modifica o art. 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 set., 1957. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR>>. Acesso em: 21 maio 2005.

_____. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Acesso em: 23 maio 2005.

_____. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 mar. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm>. Acesso em: 21 maio 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Pobreza. [Site Oficial]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 6 mar. 2007.

BRUMM, M. H. N. **Autonomia política local**: as relações entre o Poder Executivo de Salvador e o Congresso Nacional, 1993 a 1996. 1999. Dissertação. (Mestrado em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

COSTA, A. M. et al. Administração tributária municipal: contribuições da gestão do IPTU para a sustentabilidade fiscal dos municípios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO. 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2006.

D'ARAÚJO, M.C. **Capital social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DAUD, P. V. **Imposto sobre serviço e o local da prestação**. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 23 nov. 2006.

DROPA, R. F. **Reforma do Estado e Reforma Administrativa**. 2003. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.com.br>>. Acesso em: 16 jul. 2005.

ESPÍRITO SANTO, J. J. do. **São Francisco do Conde**: resgate de uma riqueza cultural. São Francisco do Conde: [s.n.], 1998.

FALZETTA, R. O salário aumentou. **Nova Escola**, Abril, n. 123, jun.1999. Disponível em: <http://novaescola.abril.uol.com.br/ed/123_jun99/html/politica.htm>. Acesso em: 4 mar. 2007.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. [Site Oficial]. Disponível em: <www.fao.org.br>. Acesso em: 4 mar. 2007.

FPM - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. Disponível em: <http://www.apremerj.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4501>. Acesso em: 4 out. 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GURR, T. R.; KING, D.S. **The state and the City**. Chicago: University of Chicago Press, Macmillan, 1987.

FERREIRA, F. H. G; LEITE, P. G; LICHFIELD, J. A. The rise and fall of Brazilian inequality: 1991-2004. In: WORLD Bank Policy Research Working Paper. [S.I.], 2006.

HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. **Journal of Political Economy**, p. 137-175, apr., 1931.

IBGE. **Censo demográfico**. Brasília, 1990.

_____. **PIB dos municípios revela concentração e desigualdades na geração de renda**. 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=354>. Acesso em: 17 mar.2006

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. [Site Oficial]. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2006.

_____. **Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil.** Brasília, 2001 (Temas especiais). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2006.

MEDEIROS, A. C. de. **Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982.** New York: Garland, 1986.

MENDES, E. L. **Descentralização, finanças públicas e desenvolvimento local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro.** [S.l.: s.n.], 2005. (Mimeo.).

MENEZELLO, M. D' A. C. **Comentários à Lei do Petróleo.** Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997. São Paulo: Atlas, 2000.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE; P. D. **Finanças Públicas: teoria e prática.** São Paulo: Edusp, 1980.

NASCIMENTO, H. M. do. **Conviver o sertão: origem e evolução do capital social em Valente – BA.** São Paulo: Annablume; FAPESB, 2003.

OAB-BA. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - BA. [Site Oficial]. Disponível em: <www.oab.ba.org.br/noticias/imprensa/2004/07/prefeuitis-protestam.asp>. Acesso em: 29 nov.2004.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

PACHECO, C. A. G. **A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos.** 2003. Monografia (Instituto de Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

PNUD – BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>>. Acesso em: 3 set. 2004.

PNUD. **Desenvolvimento Humano e IDH.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>>. Acesso em: 19 dez.2005.

PREFEITOS protestaram no Congresso no ano passado. **Correio da Bahia**, Salvador, 27 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.oab-ba.com.br/noticias/imprensa/2004/07/prefeitos-protestam.asp>>. Acesso em: 3 set. 2004.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

ROCHA, S. **Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Mimeo.).

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2001.

SANTOS, L. C. R. Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 61-67, mar. 2003.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHNEIDER, E. **Gestão ambiental municipal**: estudo de caso na administração municipal de Teutônia. 2001. 96f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SLIWIANY, R. M. **Estatística social**: como medir a qualidade de vida. Curitiba: Araucária Cultural, 1987.

SOUZA, C. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros, In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Org.). **Governo Municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

TCM/BA. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. [Site Oficial]. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 3 set. 2006.

TENDÊNCIAS mundiais da indústria do petróleo: os 26 anos de criação da Petrobras. Rio de Janeiro: [s.n.], [198-].

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. [Site Oficial]. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>. Acesso em: 6 mar.2007.

VASCONCELOS, L. Riqueza, miséria e corrupção na área petrolífera da Bahia. **A Tarde**, Salvador, Caderno Política, p.20-21, abr. 2006.

VASCONCELLOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VIEIRA, L. M. R. **Fundos de participação**: impactos distributivos regionais. Salvador: Fundação Centro de Projetos e Estudos – CPE, 1993.

ANEXO A - Deliberação de Imputação de Débito Nº01**DELIBERAÇÃO DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO N.º01**

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais e com arrimo nos artigos 71, VIII da Constituição da República, 91, XIII da Constituição Estadual, 68 e 71 da Lei Complementar nº. 06/91 e 13, § 4º da Resolução nº. 345/98, e:

Considerando as irregularidades praticadas pelo Sr. **Osmar Ramos**, Prefeito do Município de **São Francisco do Conde**, durante o exercício financeiro de 2000, todas elas devidamente constatadas e registradas no processo de prestação de contas nº. **09276/01**, sem que, contudo, tivessem sido satisfatoriamente justificadas;

Considerando que ditas irregularidades atentam, gravemente, contra a norma legal e contrariam os mais elementares princípios de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial;

Considerando a competência constitucional, no particular, dos Tribunais de Contas e, em especial, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, nos termos do artigo 71, e seus incisos, combinado com o art. 76, inciso III, alínea d, todos da Lei Complementar nº. 06/91.

RESOLVE:

Imputar ao Sr. **Osmar Ramos**, Prefeito do Município de **São Francisco do Conde**, com arrimo no art. 71, inciso II, da Lei Complementar nº. 06/91, tendo em vista o constante no processo nº. **09276/01**, **multa** no valor de **R\$2.000,00 (dois mil reais)**, a ser recolhida, com recursos próprios, na forma e prazo constantes do artigo 72 da aludida Lei Complementar, cuja guia deverá ser retirada pelo próprio Gestor ou pessoa por ele credenciada na correspondente Inspeção Regional deste Tribunal de Contas, sob pena de se adotar as medidas preconizadas nos artigos 49 e 74 da multicitada Lei Complementar.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 13 de dezembro de 2001.

Cons. FRANCISCO DE SOUZA ANDRADE NETTO

Presidente

Cons. RAIMUNDO MOREIRA

Relator

ANEXO B - Parecer Prévio Nº 796/01

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

PARECER PRÉVIO Nº 796/01

Opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de SÃO FRANCISCO DO CONDE, relativas ao exercício de 2000.

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº. 06/91, e levando em consideração, ainda, as colocações seguintes:

A análise e apreciação do presente processo de prestação de contas, além de baseada na legislação pertinente à matéria, pela primeira vez também está sendo feita sob a égide da Lei Complementar nº. 101/00, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, já que sancionada em 04 de maio de 2000, a qual veio inovar no campo da administração pública, vez que incorpora o conceito de responsabilidade na gestão fiscal assentado sobre os pilares do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilização.

As contas da Prefeitura Municipal de **SÃO FRANCISCO DO CONDE**, relativas ao exercício financeiro de 2000, ingressaram neste Tribunal em 13/06/2001, portanto, **no prazo** prescrito no art. 55 da Lei Complementar nº. 06/91.

Da leitura do Edital nº. 01/2001 de fls. 004 dos autos, constata-se que as contas da Prefeitura Municipal ficaram em **disponibilidade pública** nos termos do art. 54 e parágrafo único da aludida Lei Complementar.

O exame mensal das contas esteve a cargo da 20ª Inspeção Regional, sediada em Camaçari, a qual veio notificando o Gestor quanto às falhas e irregularidades detectadas durante o exercício.

Nesta Casa, coube à Coordenadoria de Controle Externo a efetivação dos exames técnicos, acostados às fls. 584 a 679, 929 a 933 e 937 a 942, onde foram apontadas falhas e irregularidades remanescentes, sobre as quais havia necessidade de esclarecimentos.

Cabendo-nos, por sorteio, relatar o feito, em atenção ao princípio do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, foi o Gestor notificado mediante Edital de Convocação nº. 258/01, publicado no Diário Oficial do Estado, edição de 07/11/2001 para, se assim o entender, trazer aos autos suas alegações de defesa pertinentes às irregularidades remanescentes.

Decorrido o prazo regimental, o Gestor trouxe aos autos em 22/11/2001, portanto, tempestivamente, a sua defesa, consubstanciada na documentação constante do processo nº. 16.640/01, de fls.1139 e seguintes.

Registre-se que a receita arrecadada (R\$55.894.112,54) correspondeu a 120,3% da orçada (R\$46.466.000,00) evidenciando desse modo uma previsão orçamentária elaborada com critério.

O resultado da execução orçamentária importou em um superávit de R\$10.205.503,84, vez que a despesa realizada alcançou o montante de R\$45.688.608,70.

No que concerne ao resultado patrimonial, o superávit verificado foi da ordem de R\$13.499.704,80.

Registre-se que, de acordo com o Balanço Patrimonial, a disponibilidade de caixa do Município (Ativo Financeiro R\$76.900,65') afigura-se insuficiente para fazer face aos compromissos assumidos (Passivo Financeiro R\$5.449.579,42).

Tendo em vista que dos Restos a Pagar, no valor de R\$1.741.109,22, processados em 2000 e anulados por falta de disponibilidade financeira, R\$659.350,36 foram empenhados em data posterior à vigência da Lei Complementar nº. 101/00, conclui-se que o Gestor contraiu obrigação de despesa sem que houvesse disponibilidade de caixa suficiente para este feito, contrariando a vedação capitulada no art. 42 da aludida Lei Complementar.

Ressalte-se ainda, que deve o Gestor atentar para outro requisito essencial para a gestão fiscal responsável, no campo da arrecadação tributária, conforme dispõe o art. 11 da Lei Complementar nº. 101/00, que determina a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Município, sem o que ficará o mesmo impedido de receber transferências voluntárias do Estado e da União.

Registre-se, porque oportuno, que a Municipalidade durante o exercício sob exame abriu créditos suplementares no valor de R\$24.567.875,90 sem prévia autorização legislativa. Verifica-se que os aludidos créditos foram abertos mediante Decretos acostados aos autos desta prestação de contas, todavia, não consta da Lei Orçamentária nº 041/2000, de fls. 70, autorização para tal finalidade, como também não se encontra acostada ao presente nenhuma lei ordinária autorizando tal procedimento. Esse fato viola frontalmente a dicção do art. 167, inciso V, da Constituição da República, comprometendo dessa maneira o mérito das contas sob exame.

No que se refere às aplicações constitucionais obrigatórias, constata-se que a Municipalidade cumpriu com o preceituado no art. 212 da Constituição da República ao aplicar o montante de **R\$12.462.690,04**, correspondente a **26,4%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, portanto, em patamar superior ao mínimo exigido de 25%.

A Lei nº 9.424/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF estabelece, em seu art. 7º, a aplicação mínima de 60% **na remuneração de profissionais em efetivo exercício do magistério e no aperfeiçoamento de professores leigos.**

Da leitura do Pronunciamento Técnico, às fls. 940 e 941, verifica-se que o Município aplicou para essa finalidade **R\$3.478.611,98** correspondente a **130,5%** da receita proveniente do FUNDEF (R\$2.664.595,16) tendo, desse modo, observado o disposto no aludido art. 7º da Lei nº. 9.424/96. Adicionalmente, apurou-se que a Municipalidade efetuou despesas com recursos do FUNDEF, no montante de **R\$252.414,45**, não amparadas na legislação pertinente, daí porque terem sido as mesmas glosadas pela 20ª Inspeção Regional. Assim sendo, deverá o Sr. Prefeito repor à conta do aludido Fundo a importância acima, com recursos do Tesouro Municipal, encaminhando à referida Inspeção os respectivos comprovantes da sua contabilização.

Conforme informações do Gestor às fls. 1142 e 1143 dos autos, o Município aplicou nas **ações e serviços públicos de saúde o montante de R\$5.052.341,51**, correspondente a **10,7%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º da Constituição da República, ultrapassando dessa maneira o limite mínimo exigido de 7% para o exercício sob exame constante do art. 77, inciso III e § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De acordo com o Relatório Técnico, às fls. 932, a **despesa total com pessoal do Município**, no montante de **R\$23.827.513,19**, correspondeu a **42,9%** da Receita Corrente Líquida (R\$55.533.696,91) situando-se, portanto, abaixo do limite máximo de 60% estabelecido no art.19, inciso III, da Lei Complementar nº. 101/00. Adicionalmente, constatou-se que a **despesa total com pessoal do Poder Executivo** correspondeu a **39,4%** da referida Receita Corrente Líquida, ficando, desse modo, aquém do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b, da citada Lei Complementar.

Registra o Pronunciamento Técnico, às fls. 937 e 938, que a **despesa total com pessoal** do exercício sob exame **foi inferior**, em percentual da Receita Corrente Líquida, àquela verificada no exercício de 1999, não contrariando a vedação capitulada no art. 71 da Lei Complementar nº. 101/00.

A Lei Complementar nº. 101/00, em seu art. 72, estabelece que as **despesas com serviços de terceiros** não poderão exceder, em percentual da Receita Corrente Líquida, àquela verificada no exercício anterior à entrada em vigor da aludida Lei Complementar. Nesse sentido, registra o Pronunciamento Técnico, às fls. 937, que tal exigência foi observada pelo Município na medida em que suas despesas com serviços de terceiros, no exercício sob exame, corresponderam a **17,5%** da Receita Corrente Líquida enquanto que foi de 22,7% o verificado no exercício de 1999.

Consta do Relatório Anual que a Municipalidade, nos meses de agosto, setembro e outubro/2000, embora tenha efetuado descontos em folha dos seus servidores, a título de contribuição ao INSS, não efetivou os recolhimentos respectivos.

A remuneração paga ao Prefeito e ao Vice-Prefeito obedeceu àquela fixada no Decreto Legislativo nº. 03/96 de fls. 904 dos autos.

Conquanto não se questione a legalidade do ato fixador, a remuneração ali definida, a nosso ver, afigura-se por demais gravosa para o Município (R\$12.000,00 mensais para o Sr. Prefeito). De modo que recomenda-se a essa Municipalidade promover a revisão da mesma visando adequá-la aos princípios da razoabilidade e da economicidade.

Aponta o Relatório Anual a **saída de numerário sem documento de despesa correspondente**, no mês de dezembro/2000, no montante de **R\$405.161,11**, sem que o Gestor apresentasse justificativas convincentes. Assim sendo, determina-se à Coordenadoria de Controle Externo que lavre Termo de Ocorrência visando esclarecer o assunto. A decisão adotada a partir deste voto não impede a apuração e a imposição de sanções porventura decorrentes.

Emergiram do Relatório Anual, sem que o Gestor apresentasse justificativas convincentes, as seguintes falhas e irregularidades: 13 ocorrências de ausência de contratos para aquisição de bens e serviços; 137 ocorrências de empenho irregular de despesa; 76 ocorrências de liquidação irregular de despesa; 189 ocorrências de pagamento irregular de despesa; 30 ocorrências de processos de pagamento relativos à obras sem a devida indicação da destinação dos materiais e/ou serviços; 26 ocorrências de ausência de processos licitatórios; inúmeras ocorrências de deficiências formais em processos licitatórios, irregularidades estas que contrariam a legislação norteadora, ou seja, as leis nº 4.320/64 e 8.666/93 e a Resolução TCM nº. 220/92.

Conforme nossos registros, permanecem pendentes de regularização as cominações impostas nos seguintes processos aos devedores abaixo discriminados:

PROCESSO N.º	DELIB. / PARECER PRÉVIO	DEVEDOR	VENC.	VALOR HISTÓRICO (R\$)
	MULTA			
06469/96	6810/97	Antonio Pascoal Batista	01/06/97	2.000,00
05265/97	729/97	“ “ “	04/01/98	5.000,00
06399/95	6625/97	“ “ “	11/07/96	6.000,00
08514/95	5757/96	“ “ “	31/08/96	1.500,00
06423/99	578/99	Osmar Ramos	20/04/00	7.500,00
11748/00	056/01	“ “	04/05/01	2.000,00
12310/99	301/00	“ “	13/07/01	9.000,00
07394/00	460/00	Maria Helena B. Marques	19/01/01	2.000,00
	RESSARC.			
03826/96	734/96	Antonio Pascoal Batista	-	1.311,72
“	“	VICE-PREFEITO	-	437,25
08759/01	595/01	Osmar Ramos	-	5.900,00

Com efeito, deverá o Sr. Prefeito promover a **inscrição na dívida ativa** do Município dos débitos acima e o **ajuizamento das ações de execução fiscal** contra os respectivos devedores, no prazo máximo de 30(trinta) dias do trânsito em julgado deste decisório, oportunidade em que recomenda-se corrigir os valores históricos devidos pelo IPC-FIPE, acrescidos de juros de mora na base de 0,5% ao mês, de

acordo com o que prescreve os arts. 2º e 3º da Resolução TCM nº. 472/00. O não cumprimento do quanto aqui determinado, de certo, repercutirá no mérito de contas futuras dessa Municipalidade.

Com relação aos relatórios exigidos pela Lei Complementar nº. 101/00, solicitados mediante Edital publicado no Diário Oficial do Estado, edição de 27/07/2001, constatou-se que o Executivo Municipal, com a diligência final, atendeu ao quanto solicitado.

Anexado aos autos encontra-se o processo nº. 11964/01, com origem no Ofício nº. 3802-2/3 firmado pelo Diretor de Acompanhamento de FUNDEF/MEC dirigido ao Sr. Prefeito de SÃO FRANCISCO DO CONDE, às fls. 805, inteirando-lhe de reclamações recebidas de representantes da sociedade local a propósito de injustificados atrasos no pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental. Em resposta, às fls. 806, encontra-se o Ofício nº. 770/2000 do Sr. Prefeito Municipal. Examinando os Relatórios Mensais da 20ª Inspeção Regional, constatou-se que as reclamações procedem para os meses de abril, maio, e setembro a dezembro/2000.

Às fls. 691 a 697 encontra-se cópia de voto de autoria deste Relator, julgando procedente parcialmente a delação formulada contra o Prefeito Municipal, determinando ao mesmo o recolhimento ao Tesouro Municipal de multa no valor de R\$ 2.000,00. Registre-se, que dito valor encontra-se arrolado dentre as cominações pendentes no Pronunciamento Técnico e registradas na tabela acima.

Às fls. 706 e 707 consta ofício firmado pela Vereadora Maria Helena B. M. Peralva, datado de 20/12/2001, comunicando a esta Casa que o Gestor até aquela data não havia repassado o duodécimo relativo ao mês de dezembro.

Às fls. 948 a 1138, encontra-se anexado a este processo de prestação de contas os autos de nº. 15806/01, que versa sobre suposta irregularidade fiscal da empresa MKT Publicidade Ltda, que transacionou durante o exercício examinado com a Prefeitura cujas contas são analisadas nesta oportunidade. Considerando que o feito precisa ser melhor instruído, abrindo-se, inclusive prazo para que o Gestor apresente as suas razões de defesa, sugerimos o desentranhamento das peças acima indicadas e que se dê ao feito o rito de denúncia, pois, só assim, com a instrução concluída terá esta Corte de Contas condições de se manifestar com segurança sobre o mérito da questão. Frise-se, que a decisão prolatada a partir deste voto não impede a apuração e a imposição de sanções porventura decorrentes do feito acima narrado.

Tramitam nesta Casa os processos de denúncia contra o Gestor de nº. 10767/98, 11555/98 e 15115/99, envolvendo possíveis irregularidades na administração.

O Parecer Prévio nº 806/00 sobre as contas pertinentes do exercício financeiro de 1999 determinou a lavratura dos seguintes Termos de Ocorrência contra o Gestor envolvendo:

1. pagamento de encargos financeiros - juros e multa sobre atrasos no pagamento - pela Municipalidade decorrentes de empréstimos concedidos pelo BANEB aos

servidores da Prefeitura a qual vinha atrasando sistematicamente o pagamento dos salários;

2. lei que autoriza o Executivo Municipal a parcelar o pagamento dos salários em atraso dos servidores referentes aos meses de agosto, setembro e outubro/1999 além de conceder abono sobre os mesmos em percentual idêntico às perdas dos servidores;

3. pagamento, no mês de dezembro/1999, de diárias integrais a um grupo de servidores que viajaram com destino a Porto Seguro, Goiânia e Fortaleza, esses dois últimos destino sem finalidade determinada, além de arcar com as despesas de traslado e de hospedagem;

4. não cobrança de cominações impostas nos processos nº. 03826/96, 08514/95, 06399/95, 06469/96 e 05265/97;

Tendo em vista que até o presente momento não se tem evidência de que os aludidos Termos de Ocorrência foram efetivamente lavrados, cópia deste decisório deve ser encaminhada à Coordenadoria de Controle Externo para que sejam adotadas as medidas necessárias ao cumprimento do quanto determinado.

A decisão adotada a partir deste voto não impede a apuração e a imposição de sanções porventura dali decorrentes.

Face ao exposto,

R E S O L V E:

Emitir Parecer Prévio pela **rejeição**, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de **SÃO FRANCISCO DO CONDE**, constantes do processo TCM-9276/01, relativas ao exercício financeiro de 2000, com fundamento no art. 40, inciso III, alínea "a", da Lei Complementar nº. 06/91, combinado com os arts. 1º, incisos V, IX, XIV, XXIV, 2º, incisos IV, V, XIV e 3º, incisos X, XIV, XV, da Resolução TCM nº. 222/92, incorporadas as alterações posteriores, da responsabilidade do Gestor, Sr. **Osmar Ramos**.

Tendo em vista as irregularidades remanescentes encontradas neste processo e não sanadas, em tempo hábil, essencialmente as relacionadas com a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, contrariando o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República e o não cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 e de determinações deste Tribunal quanto ao recolhimento de cominações e quanto à cobrança judicial de débitos, aplique-se ao Gestor, com arrimo no que prescreve o artigo 71, inciso II, da Lei Complementar nº. 06/91, **multa** no valor de **R\$2.000,00 (dois mil reais)**, a ser recolhida, com recursos próprios, na forma e prazo constantes do artigo 72 da aludida Lei Complementar, com a necessária emissão da **DELIBERAÇÃO DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO**, cuja guia deverá ser retirada pelo próprio Gestor ou pessoa por ele credenciada na correspondente Inspeção Regional deste Tribunal de Contas, sob pena de se adotar as medidas preconizadas nos arts. 49 e 74 da multicitada Lei Complementar.

As providências aqui recomendadas devem ser cumpridas no prazo máximo de 30(trinta) dias contados do trânsito em julgado deste decisório.

Encaminhe-se cópia do presente à Superintendência do INSS neste Estado para as providências que julgar pertinentes sobre matéria da sua competência direta e outra cópia para o Sr. Prefeito Municipal.

Dê-se ciência à Coordenadoria de Controle Externo do quanto aqui decidido.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 13 de dezembro de 2001.

Cons. FRANCISCO DE SOUZA ANDRADE NETTO – Presidente

Cons. RAIMUNDO JOSÉ ALMEIDA MOREIRA – Relator

Dag