



EDUARDO FRANCA NEVES BASSANI

**DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
1999/2002**

**SALVADOR
2005**

EDUARDO FRANCA NEVES BASSANI

**DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
1999/2002**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Henrique
Pinheiro Silveira

**SALVADOR
2005**

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB 5-960

Bassani, Eduardo Franca Neves
B 317 Distribuição espacial dos gastos do governo do Estado da Bahia 1999/20002 / Eduardo Franca Neves Bassani. ____
Salvador, 2005.
58 p. il. tab., graf.
Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – UFBA, 2005.
Orientador: Prof. Dr. Antônio Henrique Pinheiro Silveira.

1. Gastos públicos – Bahia. 2. Orçamento. I. Título.

CDD – 354.814 2

Eduardo Franca Neves Bassani

Distribuição espacial dos gastos do governo do estado da Bahia 1999/2002

Aprovada em fevereiro de 2005.

Orientador: _____

Prof. Dr. Antônio Henrique P. Silveira
Faculdade de Economia da UFBA

Jackson Ornellas Mendonça
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

Celeste Maria P. Baptista
Profª. da Faculdade de Economia da UFBA

AGRADECIMENTOS

Ao meu caro professor orientador Antonio Henrique Silveira pelo apoio e dedicação na orientação deste trabalho.

À minha mãe, Maria do Carmo Franca Neves, pela sua luta, e abnegação, que me permitiram chegar a este ponto, e ao meu avô.

Ao meu amigo Francisco, pelo incentivo e cobrança.

À querida Andréia, fiel companheira.

E a todos meus colegas de curso, que compartilharam boas e marcantes experiências ao longo destes anos.

RESUMO

Este trabalho debruça-se sobre os gastos do governo do Estado da Bahia, sob a ótica da espacialização dos gastos. Depois de uma revisão da literatura sobre a economia pública e da caracterização da economia baiana nos últimos anos e em suas diferentes regiões, e sabendo-se que as diferentes regiões baianas possuem características distintas que se transformam em necessidades distintas, é necessário saber de que modo o governo estadual está aplicando seus recursos nestas diferentes regiões. Surge, então, a problemática de que modo a regionalização dos gastos do governo do Estado da Bahia no período 1999/2002 foi eficiente no sentido de atender às necessidades de cada região, que é vista através de comparativos estatísticos.

Palavras-chave: Gastos Públicos – Bahia; Orçamento.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	8
2.1	POLÍTICAS ALOCATIVAS	9
2.2	POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	12
2.3	POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO	15
2.4	GASTOS PÚBLICOS	16
2.5	ORÇAMENTO E DEFINIÇÕES	17
3	CARACTERIZAÇÃO DOS EIXOS DE DESENVOLVIMENTO DA BAHIA	20
3.1	EIXO METROPOLITANO	22
3.2	EIXO GRANDE RECÔNCAVO	23
3.3	EIXO PLANALTO	24
3.4	EIXO CHAPADA	25
3.5	EIXO NORDESTE	27
3.6	EIXO MATA ATLÂNTICA	28
3.7	EIXO EXTREMO SUL	29
3.8	EIXO SÃO FRANCISCO	30
4	ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DA BAHIA	33
4.1	METODOLOGIA	33
4.2	APRESENTAÇÃO DOS DADOS	36
5	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS	47
	ANEXO	49

1 INTRODUÇÃO

Desde que John Maynard Keynes, em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” enunciou os benefícios de uma correta intervenção estatal na economia, o setor público ganhou importância fundamental na organização e no planejamento da economia do país. De um atuante Estado investidor e promotor do desenvolvimento econômico, o governo brasileiro, com as crises de hiperinflação e alto endividamento, e com a retomada da ideologia do “Estado mínimo”, inaugurada por Margaret Thatcher na Inglaterra no início da década de 80, tem reduzido suas atividades de Estado empresário, e atuando principalmente nas funções essenciais do Estado, que serão descritas no próximo tópico.

No caso particular da Bahia, que teve um vigoroso desempenho econômico na primeira metade dos anos 80, devido principalmente à intervenção do setor público, que se materializou através dos investimentos do Pólo Petroquímico de Camaçari, a atuação do Estado nestes anos recentes, através de suas despesas orçamentárias, será o objeto de estudo deste trabalho.

O segundo capítulo trata da revisão da literatura sobre o setor público, suas funções e instrumentos de atuação, principalmente os gastos públicos, que são o tema deste trabalho. O terceiro capítulo apresenta uma caracterização dos eixos de desenvolvimento do estado da Bahia, divisão regional desta que substitui as tradicionais regiões econômicas, e nas quais são baseadas as análises do trabalho. E por fim o quarto capítulo traz a apresentação dos dados, análises e conclusões sobre a espacialização dos gastos do estado.

Dado os objetivos da política orçamentária, o governo estadual, não tendo a capacidade de fazer políticas macroeconômicas de estabilização de preços e atividade econômica, teria como objetivos as duas primeiras funções descritas por Richard Musgrave: Promover ajustamentos na alocação de recursos e promover ajustamentos na distribuição de renda.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é analisar os gastos do Governo do Estado da Bahia nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, analisando a distribuição regional e inter- setorial dos mesmos

segundo esta perspectiva. Assim, os gastos, além de sua habitual divisão segundo suas funções (educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, infra-estrutura etc.) serão classificados com sociais ou econômicos e também segundo sua distribuição espacial pelos eixos de desenvolvimento do Estado da Bahia.

Dado que a Bahia possui a sexta maior economia do Brasil e, não obstante, um nível de desigualdade e carência de serviços essenciais como educação e saúde muito grande, o Estado teria uma função importante em uma situação como esta, agindo com o propósito de promover um desenvolvimento mais equitativo.

2 POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

A Teoria das Finanças Públicas na literatura econômica apresenta as atribuições econômicas do Governo. Richard Musgrave, um dos principais teóricos das finanças públicas, enquadra em três grandes categorias os objetivos da política orçamentária: Promover ajustamentos na alocação de recursos, promover ajustamentos na distribuição de renda e manter a estabilidade econômica.

“Ajustamentos na alocação de recursos são requeridas sempre que não forem encontradas condições que assegurem maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia, através do funcionamento do mecanismo de determinação dos preços no mercado” (REZENDE, 1983, p.87). Assim, os casos mais importantes a serem considerados referem-se à existência de externalidades ou a problemas de satisfação de necessidades coletivas.

O primeiro acontece quando há diferença nos custos privados e sociais, e assim, operações privadas podem acarretar em benefícios sociais que não se refletem nos benefícios privados. Este fato é usualmente utilizado para justificar a intervenção do governo em atividades relacionadas à expansão da infra-estrutura econômica. Por exemplo, a construção de uma rodovia, ao estimular a atividade econômica da região, pode promover um resultado sobre a economia muito maior do que o resultado individual do empreendimento do ponto de vista privado. Estaria, então, justificada a intervenção do Governo neste setor.

O segundo caso refere-se à produção de bens cujas características especiais os impedem de ser produzidos pelo setor privado. São chamados de bens públicos e “... distinguem-se dos demais principalmente pela indivisibilidade de consumo, isto é, devem ser consumidos por todos independentemente de manifestação individual de preferências. Exemplos clássicos desse tipo de bem são fornecidos por serviços de segurança e justiça”. (REZENDE, 1983, p.88). Um caso intermediário entre os bens públicos e os de mercado seriam aqueles que, apesar de poderem ser ofertados pelo setor privado, poderiam ser totalmente ou em parte produzidos pelo setor público, dado os benefícios sociais a ele associados. Por exemplo, os serviços de educação e saúde.

Os ajustamentos na distribuição de renda têm por objetivo corrigir desigualdades na distribuição da Renda Nacional através da intervenção governamental. Os meios mais utilizados para atingir tal finalidade são utilizando o sistema tributário e a política de gastos públicos. Assim, por exemplo, induzindo maior progressividade nos impostos para indivíduos de renda mais elevada ou ampliando despesas de transferência que beneficiem, direta ou indiretamente, as classes de renda mais baixa.

A última grande função orçamentária do Governo, a função estabilizadora, tem por objetivo “... controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação ou depressão”. (REZENDE, 1983, p.90). O controle da demanda significa intervir sobre o crescimento do consumo e/ou do investimento, privado ou governamental, através do controle de taxas de juros e dos níveis de tributação.

Fernando Rezende, em seu livro “Finanças Públicas”, ainda expõe uma série de conceitos sobre as despesas públicas de grande utilidade para a compreensão da finalidade e da dinâmica destas. A técnica do orçamento-programa, por exemplo, ao dar ênfase no objetivo do gasto, permite a quantificação do montante de recursos alocados em cada setor.

2.1 POLÍTICAS ALOCATIVAS

As políticas alocativas podem ser divididas entre políticas alocativas intra-setoriais e intersetoriais.

Nas políticas alocativas intra-setoriais, o Governo tem a função de ajustar os diversos componentes e elementos de consumo da economia (produtos, serviços, bens) dentro de cada setor, público e privado, de modo a modificar a composição das mercadorias e serviços disponíveis nestes setores; atua também ajustando as combinações dos fatores produtivos na produção de mercadorias e serviços e ainda atuando sobre preços para mercadorias, serviços e fatores de produção, nos respectivos mercados.

Estas medidas são feitas mediante políticas alocativas que têm como objetivo a alocação econômica eficaz, definida como aquela que, dada a renda e a preferência da sociedade, gera o máximo de valor para a quantidade disponível de recursos.

Na alocação intersetorial, a tarefa é alterar a composição dos serviços e fatores de produção entre os setores privado e público, já que a decisão de produzir um bem privado ou público influi um ao outro. Como aponta Musgrave, “o problema é essencialmente de custo de oportunidade. Se os recursos devem ser usados para satisfazer certas necessidades públicas eles não estarão disponíveis para outras, sejam públicas ou privadas”. (MUSGRAVE, 1979, p.38). Um gráfico ilustrativo de curvas de possibilidades de produção pode exemplificar como é feita a alocação de mercadorias e serviços entre os setores privado e público (intersetorial). Esta curva revela as quantidades máximas de dois produtos quaisquer que podem ser produzidos a partir de dada ordem fixa de recursos.

Bens públicos

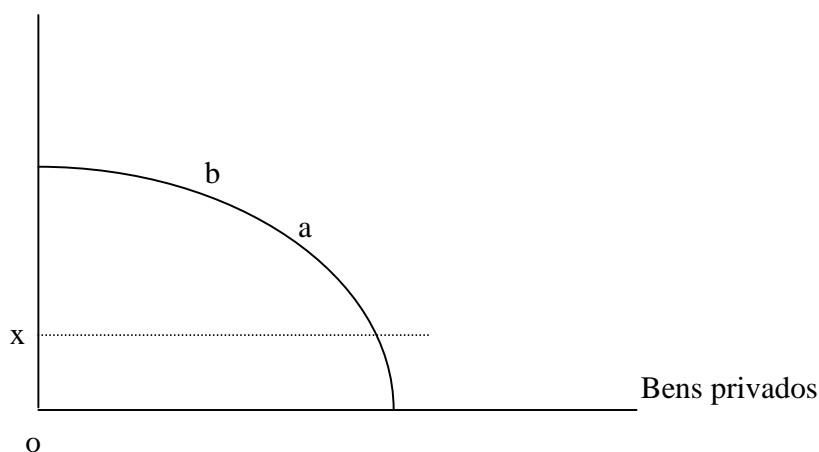


Gráfico 1 – Curva de Possibilidades de Produção

No eixo vertical, mede-se a quantidade de bens e serviços públicos produzidos para o consumo coletivo, enquanto no eixo horizontal mede-se a produção para o consumo privado. O segmento “ox” nos diz a quantidade mínima de bens públicos necessários para que se produzam bens privados. Estradas, correios, justiça, por exemplo, que são essenciais para que se haja qualquer outra atividade econômica. A decisão alocativa restringe-se a possíveis combinações de bens

públicos e privados, como nos pontos “a” e “b”. A decisão por “b” equivale à decisão de ampliar os serviços públicos, como defesa, educação e saúde, entre outros, acima de seus níveis de disponibilidade em “a”. Mas o deslocamento de “a” para “b” exigiria a transferência de recursos da produção de bens privados, como eletrodomésticos, carros, faculdades particulares, entre outras, o que talvez não seja a preferência dos mercados. A decisão final dependerá, pelo menos parcialmente, das pressões da sociedade para que o setor público assuma responsabilidades. Se os serviços de educação e saúde privados fossem exemplarmente oferecidos e a renda da sociedade de tal modo que permitisse a geral aquisição de tais serviços, a iniciativa do Governo nestas áreas poderia ser relegada a um segundo plano, por exemplo.

O aumento da procura por bens públicos, ou, seja, para a esquerda, ao longo da curva de possibilidades, normalmente corresponde às falhas parciais e totais das funções de mercado, que obriga o Estado a assumir mais responsabilidades.

Uma outra face das políticas alocativas, que pode se confundir com a política de estabilização, seria a do crescimento econômico. A fixação pelo crescimento talvez remonte à grande depressão de 29, seguida pela época de ouro e pelo confronto ideológico entre as economias capitalistas e socialistas na segunda metade do século passado. De todo modo, o crescimento econômico é normalmente associado aos investimentos em capital fixo e recursos humanos. A formação deste duplo capital, por sua vez, impõe que parte da produção corrente seja desviada da satisfação das necessidades atuais em favor de uma acumulação que favoreça o consumo futuro, o que caracterizaria uma política alocativa. Mas alguns teóricos (Hicks, Musgrave) assinalam que o bem-estar não é afetado apenas pelo consumo atual, como também pelo esperado, então, a troca de consumo atual por consumo futuro, não provoca, necessariamente, rebates negativos sobre a percepção do bem-estar, dada a melhoria da visão futura.

Ainda que não se trate de preocupação central, as políticas econômicas tratam ainda de questões alocativas de caráter internacional, como as referentes ao uso comum de recursos e à integração de mercados de diferentes países, mas tópico este que não será de relevância para o trabalho aqui apresentado.

2.2 POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

É óbvio que a distribuição de rendas e o conseqüente status econômico, ou riqueza possuída pelas pessoas dependem largamente da lei da oferta e demanda. As pessoas são remuneradas de acordo com sua contribuição à produção de bens e serviços, o que, em contrapartida, reflete as preferências e rendas dos consumidores. Isto implica que as pessoas cuja produtividade, em termos de valor de mercado, é baixa, ganharão pouco, não importa se a baixa produtividade é atribuível à falta de esforço, de habilidade ou baixa demanda pela habilidade específica.

Assim, as pessoas com baixos níveis de educação e treinamento, sem qualificação, ou com deficiências limitativas, sejam de ordem intelectuais ou de saúde, e que produzem artigos de oferta excessiva em relação à demanda, provavelmente ganharão pouco. Contrastando a isso, aqueles com maiores habilidades, educação e treinamento superiores, ou seja, mais qualificados, e que produzam artigos ou serviços de reduzida oferta tenderão a ganhar mais, mesmo trabalhando menor número de horas e desfrutando de condições atrativas de trabalho. À medida que as preferências do consumidor se alteram, devido ao desenvolvimento de novos produtos e ao crescimento da renda, a demanda por trabalhadores com certas qualificações crescerá, enquanto cairá para outros trabalhadores, cujas qualificações se tornam relativamente obsoletas. Os ganhos respectivos também devem se comportar da mesma forma, como também os dos empresários atingidos pelos efeitos do novo perfil de demanda.

Daí pode-se concluir que não é de inteira responsabilidade e controle do indivíduo a aceitação de seu produto ou serviço de trabalho pelo mercado.

Isto dada a hipótese de que o sistema de mercados esteja funcionando eficientemente e remunerando justamente todos os trabalhadores, o que geralmente não acontece, especialmente em um Estado com muitas disparidades como a Bahia. Há várias atividades e situações que podem determinar uma remuneração do indivíduo de forma discrepante à sua real contribuição. Por exemplo, um pesquisador pode ver os benefícios de sua atividade difundidos pela sociedade de tal forma que ele não tenha meios operacionais de obter o devido retorno por suas contribuições. Além disso, procedimentos discriminatórios contra negros, mulheres, velhos,

religiões etc., têm o efeito de não remunerar plenamente as pessoas por sua produtividade ou de não permitir que obtenham empregos onde seu produto seria eficientemente aproveitado. Consequentemente, a distribuição resultante da renda será não equitativa e ineficiente, como nos diz Musgrave (1979, p.40):

A distribuição da renda e riqueza em uma economia de mercado depende de numerosos fatores, incluindo as leis de herança, a distribuição de talentos inatos, a disponibilidade de oportunidades educacionais, a mobilidade social e a estrutura dos mercados. Como resultado desses fatores, aparece um estado de distribuição, com um dado grau de igualdade ou desigualdade. Para algumas pessoas este estado parecerá apropriado, enquanto outras preferirão um grau maior, e outras ainda um grau menor de igualdade.

Em outras situações, bastante comuns, certas empresas têm posições privilegiadas, como compradores únicos, por exemplo, o que as tornam capazes de impor preços, mais que aceitá-los pela regra da curva de produtividade, caracterizando um monopólio ou oligopólio.

É compreensível, pois, que o tema redistributivo se tenha tornado relevante para a política econômica e social.

Para proceder à redistribuição de rendas, o Governo adota políticas tendentes a alterar o estado de distribuição determinada pelos mercados. Sua intervenção ocorre à medida que a distribuição prevalecente se torna socialmente inaceitável, ou pelo menos assim deveria ser. O bom senso nos diz que uma dada distribuição de renda é aceitável enquanto ainda permite aos menos favorecidos oportunidades de ascensão social e econômica, servindo mesmo de incentivo para isso. No momento em que essas oportunidades são impossibilitadas pela extrema lacuna de renda das classes menores, que perdem os incentivos para ações individuais, alguma ação coletiva objetivando a restauração dessas oportunidades e incentivos torna-se indispensável.

Economicamente, este sempre foi um desafio extremamente difícil. Em consequência, tudo o que resta a ser feito é a instauração do debate político sobre a questão, onde as diversas opiniões possam ser reconciliadas ou ajustadas mediante uma posição que espelhe a vontade da maioria.

O primeiro passo é o da definição dos indivíduos cujas rendas serão redistribuídas. O que se espera é reduzir o número de pessoas de renda inferior a certo nível. Este nível poderia ser determinado por diversas variáveis, como a renda per capita da região, o tamanho e a estrutura etária das unidades familiares ou o custo de uma cesta básica de bens naquele determinado local. O passo seguinte seria a especificação da renda que será confiscada de certos grupos sociais.

Definido os grupos, passa-se à discussão de como deverão incidir sobre eles os impostos. Os termos “proporcional”, “progressivo” e “regressivo” são então usados para denotar a relação entre a renda a ser distribuída e a renda total, através das tributações e transferências. Outros meios têm eficácia distributiva, como salário mínimo, subsídios e proteções tarifárias, mas “do ponto de vista do economista, há uma preferência *a priori* pela abordagem orçamentária”. (MUSGRAVE, 1979, p.40).

As normas positivas constitucionais e tributárias, nesse caso, têm demonstrado amplamente a intenção de tornar a renda disponível (abatida dos impostos) menos desigual, em sua distribuição, do que a renda constatada antes dos impostos. A progressividade na incidência é então aplicada, envolvendo o confisco de parcelas crescentes das rendas superiores. A sociedade apóia essa prática, pela noção intuitiva, de que uma unidade monetária extra é menos valiosa para os segmentos de alta renda e mais valiosa para os de baixa renda.

Renda, impostos e incidência formam, portanto, os principais elementos da discussão da distributividade. Igualmente importante é o estudo dos gastos públicos como instrumentos distributivos. De nada adiantaria discutir a justiça social de determinado imposto sem considerar os benefícios dos gastos públicos financiados por ele. A consideração conjunta tanto dos impostos como dos gastos pode levar à conclusão de que os resultados distributivos são mais ou menos adequados do que aqueles avaliados tão-somente pelo aspecto da tributação.

De modo geral, as políticas distributivas atingem classes ou grupos de renda, ainda que possam ser considerados outros argumentos, que consideram aspectos demográficos por distinção de sexo, idade, cor, descendência e localização geográfica. Algumas políticas podem ainda ser direcionadas para a criação de oportunidades para os jovens ou para os idosos, ou para crianças e

mulheres. A equidade entre as regiões, por sua vez, proporcionou o surgimento de instituições de planejamento e de fomento, como o Desembahia, no caso da Bahia, o Banco da Amazônia, Zona Franca de Manaus, entre outras instituições e ações que visam atrair investimentos para as regiões menos favorecidas, como os incentivos fiscais, prática muito utilizada pelo estado da Bahia na década passada.

2.3 POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO

As medidas de estabilização tratam dos níveis desejados de produção, emprego, preços e equilíbrio no Balanço de Pagamentos, ou seja, as grandes variáveis macroeconômicas, cujo desempenho afeta a economia em uma dimensão nacional.

O crescimento econômico também faz parte desse conjunto. Como, entretanto, está ligado ao processo de acumulação e este, por sua vez, ao consumo, o crescimento pode ser tratado entre as políticas alocativas, pois a política de estabilização “concentra seus esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda.” (MUSGRAVE, 1979, p.45), diferindo, portanto, do caráter alocativo neste sentido.

A objetivo da política de estabilização é fazer a economia atingir o pleno emprego das capacidades produtivas, a preços estáveis, e para isso baseia-se na administração da demanda agregada, através dos meios da tributação e gastos. Adota, como princípios gerais, que os gastos públicos, de qualquer natureza, aumentam a demanda agregada, enquanto a arrecadação a reduz, dado o efeito multiplicador da economia.

Um importante problema a ser discutido e que é alvo de muitas críticas sobre a atuação do setor público é que os diferentes objetivos e meios das políticas econômicas podem ser conflitantes entre si. Esses conflitos se mostram mais claramente na área das políticas de estabilização. Geralmente, maior produção e emprego, que são correlatos, estão associados a aumentos na taxa de inflação, ou seja, é a teoria de que todo remédio em economia possui uma lista de efeitos colaterais, que podem variar dos suaves aos graves. Este dilema, especialmente no Brasil, inspirou por muito tempo a busca de soluções heterodoxas, como os diversos planos econômicos

que visavam atingir o “milagre” do crescimento. Alguns podem até funcionar por algum tempo (geralmente não tão longos), mas ultimamente estes lampejos criativos têm sido deixados de lado. Outros elementos que podem encontrar conflitos de coexistir são distribuição e crescimento. Distribuir significa consumir no presente. Crescer significa abrir mão do consumo presente em favor do futuro. Enfim, as diferentes valorações em relação à importância temporal do consumo podem gerar conflitos decisórios, que sociedade e Estado devem decidir em conjunto para o bem estar de todos.

2.4 GASTOS PÚBLICOS

Nesta seção é feita apenas uma breve consideração sobre o dispêndio público, não de forma que esgote todas as especificidades dos gastos, mas procedendo ao exame das diferentes categorias que podem assumir e suas aplicações.

Algumas despesas, como a de salários de professores e médicos, têm contrapartida na forma de produto. São parte da produção pública. Mas existem outras, como na instalação de equipamentos em escolas e hospitais, e determinadas compras, que representam aquisições de produtores privados, ou seja, o respectivo produto é produzido dentro do setor privado e vendido ao Governo, da mesma forma que para escolas e hospitais privados. Para que determinado bem seja público, portanto, não é necessário que sua produção seja empreendida pelo Estado. Basta que seja financiada com recursos do orçamento.

Em certas áreas, como na oferta de serviços de segurança, policiais, judiciais e diplomáticos, a produção torna-se necessariamente pública, sendo desenvolvida pelo Estado, por tratarem-se de necessidades sociais, que “são aquelas que devem ser satisfeitas através de serviços que precisam ser consumidos por todos em quantidades iguais” (MUSGRAVE, 1979, p.29). Em outras palavras, como o bem não pode ser medido ou dividido e, portanto, cobrado igualmente entre os que o adquirem, ninguém está disposto a produzi-lo, devendo o Estado fazê-lo. Outras atividades, como de educação e saúde, são normalmente incluídas na produção pública, mas podem perfeitamente resultar de produções privadas, adquiridas pelo estado, mediante contratos de convênio. Em outros casos, esses mesmos serviços são fornecidos mediante a concessão de

bolsas de estudo aos estudantes de escolas privadas e ressarcimentos de despesas hospitalares pagas etc. São as chamadas necessidades meritórias.

Então, a problemática dos dispêndios públicos não só envolve a definição de suas categorias, como também a forma que devem assumir, se de produção ou aquisição. Assim, além dos gastos com investimentos e serviços públicos, o Estado também realiza pagamentos de transferência, que se constituem em simples doações a pessoas ou instituições por razões sociais, como pagamentos de seguro-desemprego, pensões a viúvas e aposentados, concessão de verbas a entidades assistenciais etc; aquisição de ativos financeiros, como na subscrição de ações de empresas de economia mista e resgates, inadmissíveis ou não, de títulos da dívida pública; gastos com subsídios, que ocorrem quando o Governo deixa de tributar determinadas empresas e atividades, em virtude de créditos fiscais e isenções que estabelece, como parte de suas práticas alocativa, distributiva e estabilizadora; e outros.

2.5 ORÇAMENTO E DEFINIÇÕES

O orçamento público representa um sumário dos planos de receita e despesa de um determinado ente, para determinado ano. É mais um programa de trabalho do que uma lei, apesar de ser estabelecido por uma. Mas sua função é diagnosticar ações e metas a serem desenvolvidas e estabelecidas.

Como um plano de trabalho, os orçamentos públicos baseiam-se em técnicas de planejamento e são normalmente elaborados pelas secretarias de planejamento do respectivo município, estado ou país, e contém os planos de investimentos, custeios inversões e obtenções de recursos.

Segundo José Serra, que foi relator na Constituição dos capítulos sobre Tributação, Finanças e Orçamento, o que é destaque em relação às finanças públicas na Constituição de 88 são os dispositivos referentes à organização do gasto público, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos, que são justamente os mais positivos para o controle e o equilíbrio fiscal.

Com o objetivo de se fazer cumprir os dispositivos constitucionais vigentes, a União, frequentemente, em cooperação com órgãos e técnicos dos Estados e Municípios, vem estabelecendo medidas para ordenamento jurídico da ação governamental, principalmente, no que se refere à estruturação da programação do Governo e às classificações da receita e da despesa públicas.

Um passo importante no sentido desta organização dos gastos governamentais foi a publicação do Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que instituiu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, trazendo o Programa como instrumento da organização de toda ação de Governo. Os Programas deverão ser discriminados no Plano Plurianual de cada esfera governamental, em observância aos elementos constitutivos definidos no âmbito federal.

O Programa, assim, tornou-se, além de elemento básico de ordenamento da ação governamental, também um elo de integração e cooperação entre o Plano Plurianual e os Orçamentos, e de suporte para o desenvolvimento das respectivas fases de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação. Em resumo, cada programa é uma unidade de gerenciamento do Plano de Governo, que possibilita verificar o atendimento dos objetivos estratégicos e das metas nele estabelecidos, se os problemas elencados no Plano foram eficazmente resolvidos, e averiguar o grau de satisfação da sociedade e dos indivíduos com relação aos benefícios gerados em decorrência das ações desenvolvidas pelo Governo.

Outro elemento importante do orçamento é a discriminação por funções da receita, que foi atualizada pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, substituindo a Portaria nº 117, de 16 de novembro de 1998, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, referidas no inciso I do § 1º do Art. 2º e § 2º do Art. 8º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

As funções e subfunções correspondem a níveis de agregação das despesas nas diversas áreas e subáreas de competência do setor público. E os demais elementos compõem a estrutura programática das diversas esferas de governo, sendo identificados e normatizados nas respectivas

leis orçamentárias e balanços, expressando as ações governamentais a serem realizadas pelo Governo.

Mais recentemente e no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, que estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujos princípios básicos são o planejamento e a transparência da alocação dos recursos públicos, o planejamento orçamentário passa a ser orientado por condições e exigências estabelecidas tanto na citada lei como na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Deste modo, são diversos os instrumentos que garantem hoje, a transparência da gestão fiscal, podendo ser citados: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal, inclusive, como previsto na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, a divulgação, tanto em jornais como em meios eletrônicos de acesso público, dos referidos instrumentos.

Esta transparência é garantida, também, pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os respectivos processos de elaboração e discussão, e de disponibilização das contas, durante todo o exercício, no Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

3 CARACTERIZAÇÃO DOS EIXOS DE DESENVOLVIMENTO DA BAHIA

Os eixos de desenvolvimento da Bahia são uma classificação regional do estado criada pela SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, para substituir a classificação de regiões econômicas. Dada a atual tendência de integração econômica e busca por alternativas para desconcentrar a renda e os investimentos, as regiões econômicas eram por demais restritas, e a nova caracterização por eixos melhora o dinamismo inter-regiões na Bahia.

Aliado a isso, a abertura das fronteiras nacionais para a produção e comercialização em escala mundial uniu ainda mais os caminhos do interior, aliando os eixos inter-regionais aos eixos locais. Isso tem levado o Governo Federal a adotar políticas que explorem a dinâmica espacial do território, alocando os investimentos segundo as necessidades de cada região.

Do mesmo modo, o Estado da Bahia lança mão do conceito de Eixos de Desenvolvimento adaptando o modelo nacional às características do Estado. “O eixo de desenvolvimento deve ser entendido para a Bahia como um elemento de uma estratégia espacial de alocação de investimentos definida a partir de vias estruturais, que busca articular-se com a produção e a circulação de mercadorias a nível regional e internacional.” (PORTO, 2001, p.72).

Tabela 1 – Eixos de Desenvolvimento da Bahia

EIXOS DE DESENVOLVIMENTO	Municípios		Habitantes		IPM	Orçamento 2000	
	Total	%	Total	%	%		%
Metropolitano	10	2,41	2.709.084	21,60	62,89		38,68
Chapada	82	19,76	1.640.538	13,08	2,56		16,31
Nordeste	46	11,08	1.114.425	8,89	2,57		13,92
São Francisco	65	15,66	1.520.404	12,12	6,41		12,18
Grande Recôncavo	78	18,80	2.089.244	16,66	9,82		9,30
Extremo Sul	21	5,06	603.616	4,81	3,73		4,79
Mata Atlântica	45	10,84	1.185.648	9,45	6,93		2,83
Planalto	68	16,39	1.678.786	13,39	5,08		1,99

Fonte: PORTO, 2001, p.75

A tabela 1 relaciona cada eixo com seus respectivos municípios, habitantes, Índice do Produto Municipal e orçamento de 2000. Para que os dados e estatísticas econômico-sociais dos anos anteriores, baseados nas Regiões Econômicas, não fossem completamente distorcidas, os Eixos

foram desenhados em cima das Regiões Econômicas, de modo geral, mas com algumas alterações na Região Paraguaçu e Litoral Sul.

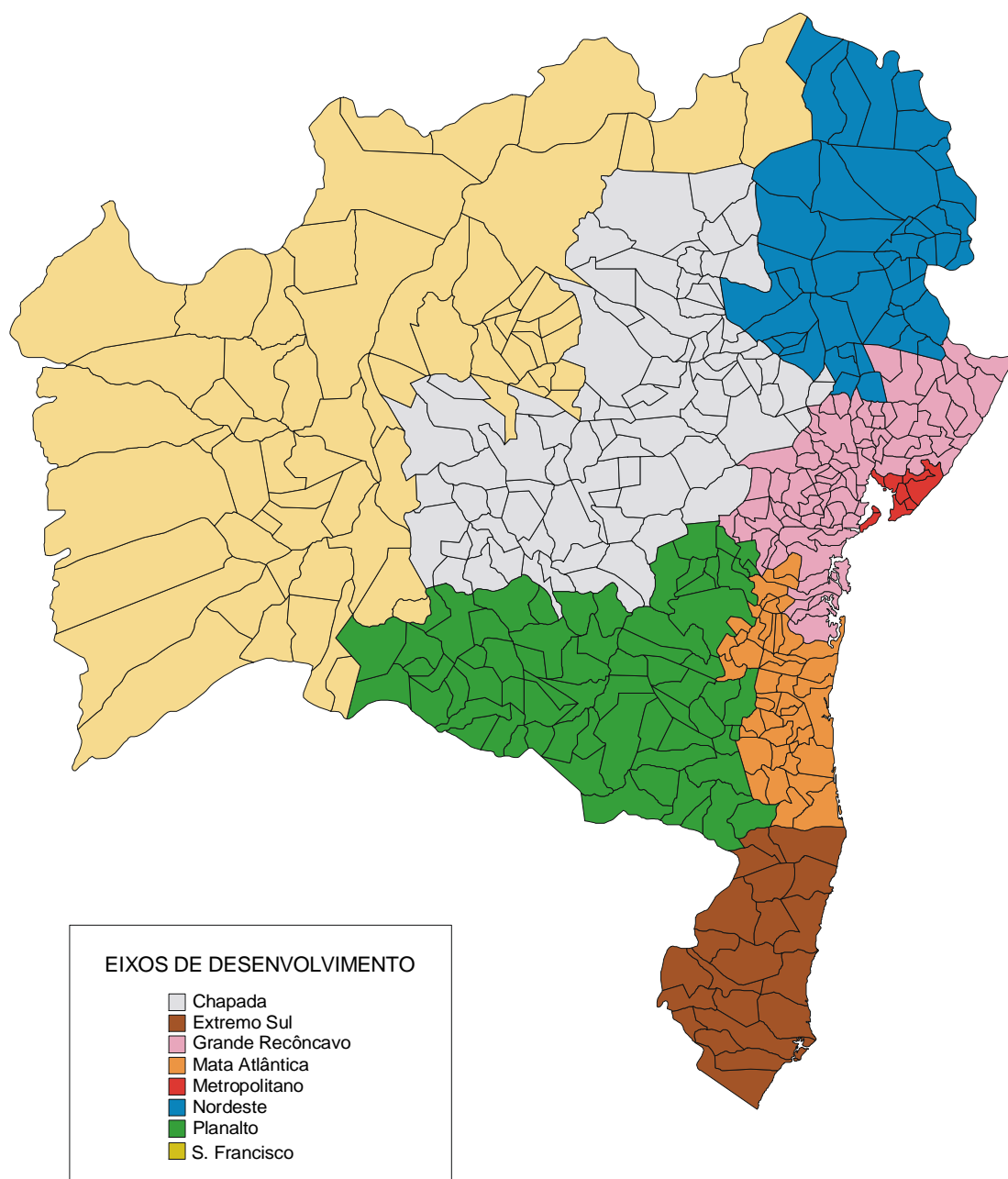


Figura 1 – Eixos de Desenvolvimento da Bahia

Fonte: SEPLAN

3.1 EIXO METROPOLITANO

Compreendendo os municípios de Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz, Itaparica, Candeias, Dias D'Ávila, Madre de Deus e São Francisco do Conde, este Eixo corresponde exatamente à Região Econômica Metropolitana de Salvador. É responsável pela maioria da atividade industrial e de serviços no Estado. Segundo levantamento da SEI, o Eixo Metropolitano deve atrair 59% dos investimentos até 2005. Os municípios de Salvador e Camaçari, principalmente, são grandes consumidores de produtos agrícolas regionais e de bens industriais, devido à extensa infra-estrutura comercial e de serviços.

O município de Camaçari tornou-se um expoente industrial na Bahia com a implantação do Pólo Petroquímico na segunda metade da década de 70, que foi responsável por altas taxas de crescimento do PIB da Bahia até meados dos anos 80. Recentemente, a Ford, uma grande montadora de veículos, também veio instalar-se em Camaçari em 2001, atraída pelos incentivos fiscais numa época de intensa “guerra fiscal”. Hoje, Camaçari responde pelo segundo maior produto municipal do Estado, e sua extensa gama de atividades de suporte às empresas industriais serve para atrair ainda mais investimentos.

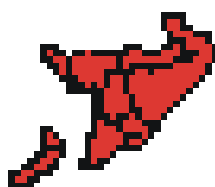


Figura 2 – Eixo Metropolitano

Fonte: SEPLAN

Outros municípios que ajudaram a massiva concentração econômica neste Eixo foram São Francisco do Conde, desde a implantação da Refinaria Landolfo Alves na década de 50, e Simões Filho, local da instalação do Centro Industrial de Aratu, na década de 60. Para o município de Simões Filho, o Centro Industrial de Aratu foi um dos mais importantes fatores de dinamismo, pois, recém emancipado, o município não tinha em sua estrutura econômica uma significativa

atividade industrial, e com a implantação do CIA a economia do município ganhou bastante destaque na Bahia.

Desta maneira, o progressivo desenvolvimento industrial da Região Metropolitana de Salvador gerou externalidades que contribuíram para um influxo cada vez maior de atividades industriais e de serviços para a própria RMS, gerando esta concentração presente hoje. Em 2000, o PIB do Eixo Metropolitano correspondia a 77,37% do total do estado (SEI).

3.2 EIXO GRANDE RECÔNCAVO

O Eixo Grande Recôncavo abrange as regiões econômicas Litoral Norte, Recôncavo Sul, parte do Litoral Sul (municípios próximos à RMS) e Paraguaçu (municípios no entorno de Feira de Santana).

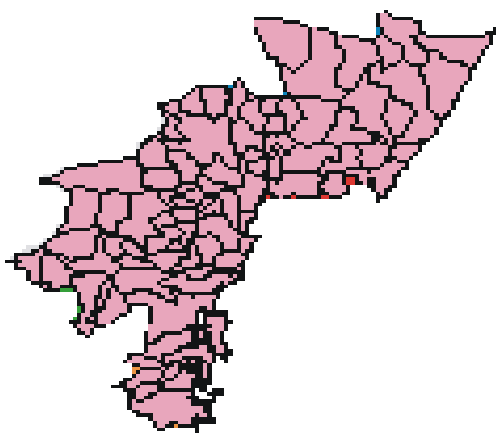


Figura 3 – Eixo Grande Recôncavo

Fonte: SEPLAN

Feira de Santana, o município de destaque da região, e segunda cidade do Estado, funciona como uma grande distribuidora de mercadorias, devido à sua localização estratégica entre a Região Nordeste e a Sudeste, e também entre o litoral e o interior. Destaca-se principalmente o comércio, que abastece a maior parte das cidades circunvizinhas, e também a indústria, que na década de 70 contou com a implantação do Centro Industrial do Subaé, que proporcionou a vinda de muitas

indústrias a seguir, como a Pirelli Pneus, a Cervejaria Kaiser, a Refrigerantes da Bahia (Coca-Cola), a Parmalat, a Química Geral do Nordeste, dentre outras.

Integram também o Eixo Grande Recôncavo municípios expressivos como Camamu, Valença, Cachoeira, Amélia Rodrigues, Cruz das Almas, Amargosa, Cairu, Alagoinhas, Catu, Mata de São João, dentre outros, que se destacam nas áreas de turismo – principalmente os municípios do Litoral Norte -, e indústrias de calçados e bebidas em alguns municípios. No setor agrícola, os principais produtos são laranja e fumo.

O Eixo Grande Recôncavo concentra 16,6% da população do estado e 9,8% da renda. Devido à sua proximidade com a metrópole, também atrai pelo efeito ímã boa parcela dos investimentos não absorvidos pelo Eixo Metropolitano, apesar de recente levantamento do IBGE apontar uma emigração nos municípios que ficam na faixa entre as BRs 116 e 101, alguns deles do Eixo em questão.

3.3 EIXO PLANALTO

Dentre os municípios que fazem parte do Eixo Planalto, podemos citar: Vitória da Conquista, Jequié, Poções, Brumado, Itapetinga e Guanambi. O Eixo abrange as regiões econômicas do Sudoeste e da Serra Geral.



Figura 4 – Eixo Planalto

Vitória da Conquista, junto com Jequié, desponta como os dois maiores centros deste Eixo, que abriga 13,0% da população, 13,2% da área e 11,58% do PIB estadual.

O município de Itapetinga, distante pouco mais de 100 km de Vitória da Conquista, sempre foi dependente da pecuária bovina extensiva, destinada principalmente à produção de carne, até receber, no final da década passada, investimentos da indústria calçadista Azaléia da ordem de US\$ 118 milhões, a serem aplicados nos próximos 10 anos. Entre 1980 e 1996, a taxa de crescimento da população de Itapetinga era inferior à metade da taxa do Estado (respectivamente, 14% e 33%). Já entre 1996 e 2000, esse número reverteu-se, e a expansão populacional do município correspondeu a quase o dobro da do Estado (6,5% e 4,2%, respectivamente) provavelmente como reflexo do aporte de renda na região (BNDES). Outra indústria do setor de calçados, a Ramarim, instalou-se em Jequié, transformando esta região em um importante pólo calçadista.

“O posicionamento geográfico para o atendimento tanto aos mercados do Centro-Sul quanto do Nordeste e a razoável disponibilidade de equipamentos de transporte (rodovias, aeroportos, proximidades de portos, etc.) constituem-se em vantagens estratégicas para o posicionamento logístico de unidades produtivas agropecuárias e industriais” (PORTO, 2001, p.79). Podemos constatar a partir daí, portanto, que algumas regiões da Bahia, ao menos têm vantagens logísticas em relação ao Nordeste e ao Brasil, por estar em uma área de grande circulação de fluxos comerciais e econômicos.

No segmento agrícola, destacam-se as produções de café, cacau e algodão, e a pecuária, estando cada uma destas atividades concentradas em um pequeno número de municípios, contudo.

3.4 EIXO CHAPADA

O eixo denominado Chapada, apesar de extenso geograficamente (18,30% da área do Estado da Bahia), é fracamente povoado. Compreende as regiões econômicas da Chapada Diamantina, Piemonte da Diamantina e parte da região Paraguaçu. Sua população total representa 11,5% da

população da Bahia, e as principais cidades são: Jacobina, Lençóis, Senhor do Bonfim, Mucugê, Itaberaba, Seabra, Ibicoara.



Figura 5 – Eixo Chapada

Fonte: SEPLAN

Esta é uma região predominantemente agrícola, aliada a atrativos turísticos e culturais. Seus produtos principais são o café, a horticultura irrigada, floricultura e apicultura, com a agricultura familiar tendo um papel de destaque no Eixo. Quanto à organização industrial, esta é praticamente inexistente.

Também faz parte das atividades econômicas da região a extração mineral. Há uma lucrativa exploração de minas de ouro em Jacobina, que em 2002, recebeu investimentos de US\$ 33 milhões da Desert Sun Mining, empresa canadense de exploração e desenvolvimento de jazidas minerais. Outros municípios também produzem pedras preciosas e semipreciosas, zinco e quartzo.

No entanto, são poucos os municípios que apresentam algum destaque. O clima na região deixou uma significativa parte da área, notadamente os municípios da micro-região Piemonte da Diamantina, como Pintadas, Ipirá, Pé de Serra, Serra Preta, Baixa Grande, entre outros tantos, na chamada região do Semi-Árido, um hiato econômico difícil de superar. Por anos os governos estadual e federal vêm tentando pensar estratégias e soluções para alavancar o desenvolvimento na região, sem muito sucesso. Em 2003, a produção de leite em Ipirá chegou a atingir apenas

10% da capacidade em condições normais, por causa de uma seca prolongada. O eixo da Chapada responde por apenas 2,6% da renda do Estado, e uma das principais fontes de renda dos seus habitantes são as transferências, como o INSS e as pensões.

Alguns municípios, contudo, se beneficiam do turismo ecológico e cultural. Senhor do Bonfim é uma das cidades mais visitadas no período do São João, e o Parque Nacional da Chapada Diamantina, que abriga mais da metade da Serra do Sincorá, atrai muitos turistas e ecologistas, beneficiando as cidades vizinhas.

3.5 EIXO NORDESTE

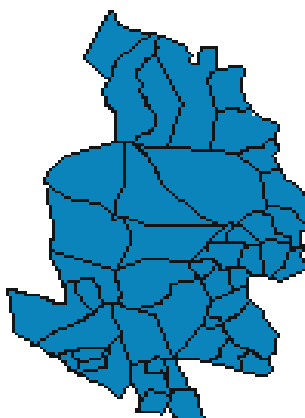


Figura 6 – Eixo Nordeste

Fonte: SEPLAN

O Eixo Nordeste, por sua vez, corresponde exatamente à micro-região chamada Nordeste. Engloba uma das áreas mais pobres e escassas do Estado, que também sofre com os efeitos da seca e está inserida no Semi-Árido. Dentre os municípios que compõem o eixo, Paulo Afonso e Rodelas são os que apresentam maiores taxas de urbanização, de 85,6% e 76,4%, respectivamente. Paulo Afonso é o mais representativo e conhecido, por abrigar uma grande usina hidrelétrica da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF).

O Eixo concentra 9,0% da população total do Estado, distribuída por 46 municípios, mas é responsável por apenas 2,57% do IPM na Bahia. Sócio-economicamente, seus indicadores

também são os piores da Bahia. Apesar de contar com 10% dos hospitais do Estado, registra-se apenas 5,7% dos leitos nesta região (EIXO..., 2001).

Carente de atividades industriais e atividades econômicas geradoras de mão de obra, o Nordeste baseia-se na agricultura, principalmente a agricultura de subsistência. Não obstante, grande parte de sua área é considerada também imprópria para qualquer tipo de cultivo, e uma outra é apta apenas para pastagens naturais ou pastagens plantadas, em poucos casos. Somente uma pequena parcela do Eixo é considerada própria para a atividade agrícola regular. Nesta área, destacam-se algumas atividades, como o sisal, de cultura permanente, castanha de caju, e outras de cultura temporária como a mandioca, o milho e o feijão. Na pecuária, ovinos, caprinos e bovinos são criados extensivamente. A região também apresenta um relativo potencial para a piscicultura, especialmente nos municípios próximos ao Rio São Francisco, como Paulo Afonso.

3.6 EIXO MATA ATLÂNTICA

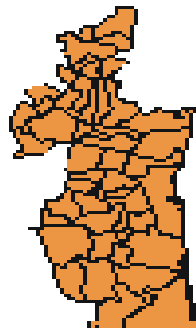


Figura 7 – Eixo Mata Atlântica

Fonte: SEPLAN

O Eixo Mata Atlântica compreende a região econômica Litoral Sul, exclusive os municípios próximos à Região Metropolitana de Salvador, que foram englobados pelo Eixo Grande Recôncavo. Os dois municípios expoentes do Eixo, são, sem dúvida, Itabuna e Ilhéus, que concentram a maior parte da atividade econômica da região.

É fato sabido que o Sul da Bahia por muitos anos esteve associado à cultura do cacau, que foi responsável por um desenvolvimento expressivo da região. Estradas, avenidas, hospitais, escolas, enfim, toda a infra-estrutura era financiada com os recursos provenientes do cacau, especialmente através da Ceplac (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira), um órgão criado nos anos 60 para reverter a situação de quase falência que a cultura cacaueira enfrentava na época.

Itabuna teve, a certo tempo, o segundo maior comércio do Estado, mas com a decadência da economia cacaueira teve que buscar outras alternativas, como a criação de gado, de cavalos de raça, fruticultura e produção de polpas, extração de granito, entre outras. A Universidade Estadual de Santa Cruz, instalada entre os pólos urbanos de Itabuna e Ilhéus, atrai também estudantes das regiões próximas como o Extremo Sul e Planalto, proporciona uma grande vantagem estratégica à região.

Ilhéus, além do grande atrativo turístico, tornou-se também um centro industrial desde a implantação do Pólo de Informática e Eletroeletrônicos, que hoje abriga quase 50 indústrias e gerou uma extensão de significativa importância: o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Informática e Eletroeletrônico de Ilhéus (Cepedi) que pode se tornar uma referência nacional em desenvolvimento de softwares e dispositivos eletroeletrônicos inteligentes.

De modo geral, o Eixo Mata Atlântica está em uma situação relativamente confortável no contexto da economia baiana. Além dos mencionados cacau, turismo, e o Pólo de Informática, a região produz também tecidos, vestuário, calçados, além da pecuária bovina e outras atividades agrícolas como cravo-da-índia, guaraná etc. É responsável por 8,70% da população do Estado e 7,22% de seu PIB.

3.7 EIXO EXTREMO SUL

O Extremo Sul também corresponde exatamente à micro-região do Extremo Sul. Compreende apenas 21 municípios e aproximadamente 5% da população, mas tem um desempenho significativo na economia baiana, sendo responsável por 9,09% do PIB estadual.

O município de Porto Seguro recebeu montantes expressivos de recursos do Governo Federal em infra-estrutura urbana e turística, por ocasião da celebração dos 500 anos do descobrimento. Porto Seguro é, de fato, uma das cidades mais visitadas do Brasil e com a construção de um centro de convenções no município, torna-se também uma forte opção para o turismo de negócios.

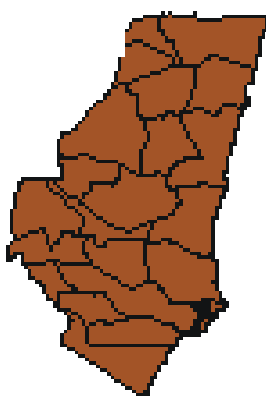


Figura 8 – Eixo Extremo Sul

Fonte: SEPLAN

Em conjunto com o turismo, a atividade marcante da região é o papel e celulose, que reúne várias empresas de grande porte com investimentos de até 1 bilhão de reais, como foi o caso da Veracel, em Eunápolis, e da Bahia Sul Celulose, que é uma das maiores produtoras de celulose branqueada de eucalipto do mundo.

3.8 EIXO SÃO FRANCISCO

O Eixo São Francisco engloba as regiões econômicas do oeste, Médio São Francisco, Baixo Médio São Francisco e Irecê. Juntas, estas regiões compõem a maior área do Estado (43,0%), mas detém apenas 6% da renda.

Irecê é um dos centros econômicos da região, com uma atividade econômica baseada na produção de feijão, mas perdeu terreno nos últimos anos para Juazeiro e principalmente Barreiras, que se constituíram como duas ilhas de desenvolvimento na região do São Francisco,

baseados na agricultura irrigada e fortalecendo-se como os grandes expoentes agrícolas e agroindustriais modernos.

O Oeste se caracteriza como produtor de soja, feijão, milho e em menor escala, hortícolas, frutas, café e pecuária. Já a região de Juazeiro é uma grande produtora de frutas. A expansão destas duas cidades foi tão expressiva que ela duas, sozinhas, respondem por 5% do PIB. A alta da produção de soja na região de Barreiras fez a população deste município crescer mais de 6 vezes nos últimos anos. Dados apresentados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, mostram que o Valor Bruto de Produção do município de Juazeiro passou de 2,6% em 1985 para 5,5% em 1997. Em Barreiras o incremento é ainda mais expressivo, o VBP saltou de 1,13% para 11% no mesmo período, transformando a região na principal fronteira econômica do Estado e foco de investimentos. (FRAZÃO, 2000).

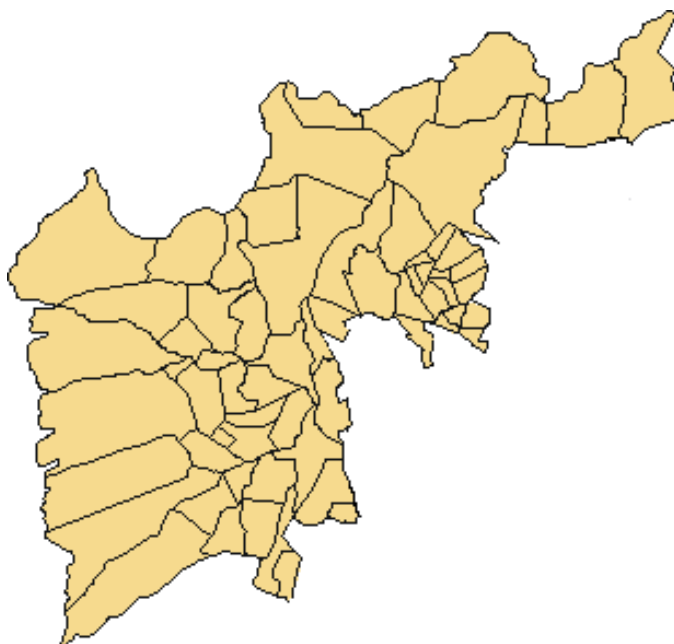


Figura 9 – Eixo São Francisco

Fonte: SEPLAN

Aliado a isso, a proximidade de boa parte dos municípios deste Eixo ao Rio São Francisco pode reduzir custos para a irrigação, melhorando os componentes de competitividade agrícola da região.

De modo geral, este Eixo ainda precisa de muitos investimentos em infra-estrutura e na área social, mas despontam-se algumas esperanças de que os pólos agroindustriais desta região possa alavancar o desenvolvimento de atividades nos outros municípios.

4 ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS NA BAHIA

Nesta seção serão apresentados a metodologia do trabalho e os resultados das pesquisas. As informações foram coletadas individualmente nos relatórios de execução orçamentária da SEPLAN – Secretaria do Planejamento do estado da Bahia, e agrupadas.

4.1 METODOLOGIA

Para proceder à análise dos gastos foram utilizados quatro relatórios de execução orçamentária do governo estadual: os relativos aos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002. Não foi possível trabalhar com orçamentos anteriores ao ano de 1999 pelo fato de ter havido uma mudança para a metodologia de classificação dos gastos naquele ano, que difere dos anos anteriores. Assim, de acordo com a metodologia exposta em um trabalho do Ministério da Fazenda para o Orçamento da União, os gastos foram enquadrados em três grupos, mutuamente exclusivos: Gastos sociais, gastos econômicos e outros gastos.

Segundo esta metodologia, considera-se como gasto social toda transferência direta de renda do governo à pessoa física, ou seja, todos os serviços públicos que o governo presta aos cidadãos, e que estes estão se beneficiando por não terem que despender recursos para usufruir destes serviços. Assim, seriam classificados como sociais os gastos relativos à: Previdência social, saúde, educação e cultura, trabalho e emprego, política fundiária, habitação e saneamento, assistência social, renúncia fiscal à pessoa física e benefício a servidores.

Os gastos econômicos foram classificados como aqueles gastos que têm o papel fundamental de estimular as atividades econômicas dos agentes privados. Os gastos econômicos são destinados ao fortalecimento da competitividade sistêmica da economia baiana, ou seja, são serviços ofertados aos setores empresariais de modo a desenvolvê-los e a complementar suas competitividades singulares. Estes gastos incluem todas as ações do governo estadual no apoio aos setores econômicos de agricultura, indústria, mineração, turismo, outros serviços, e infraestrutura, que abrange os mais variados investimentos realizados em transportes, energia, abastecimento de água, telecomunicações e infra-estrutura urbana. Além disto, estão incluídos

nesta categoria também os recursos voltados para ciência e tecnologia e os gastos genéricos de apoio à atividade empresarial, isto é, que não discriminam setores econômicos. Os recursos destinados à educação poderiam também ser considerados como gastos econômicos. Isto não foi feito neste trabalho, entretanto, para que a metodologia do governo federal possa ser mantida.

Por fim, os ‘outros’ gastos compreendem: A operação da máquina pública, abrangendo os gastos de manutenção e administração de alguns órgãos do poder executivo que não são relacionados diretamente às atividades sociais e econômicas, bem como a arrecadação e o planejamento desta esfera de poder, além das despesas com os poderes legislativo e judiciário; meio ambiente; e segurança pública. Os recursos destinados ao meio ambiente e à segurança pública foram classificados arbitrariamente à parte, uma vez que não haviam sido classificados como gastos sociais pelo Ministério da Fazenda. O argumento é que estes gastos não se constituem numa transferência direta de renda aos cidadãos, na medida em que representam um custo para toda a sociedade. Em relação aos gastos com a operação da máquina pública, neste item estão classificados todos os gastos com manutenção dos órgãos do poder executivo, exceto a manutenção das secretarias da Educação, Saúde, Trabalho e Ação Social, Cultura e Turismo, Agricultura, Infra-estrutura e Indústria, Comércio e Mineração, que está alocada nas diversas atividades sociais e econômicas.

Evidentemente, esta classificação é um pouco arbitrária, mas atende a um objetivo instrumental de se analisar a finalidade destes gastos. Além desta classificação, os gastos também foram distribuídos entre os eixos de desenvolvimento econômico da Bahia, objetivando uma análise da distribuição espacial dos recursos públicos estaduais, à exceção dos gastos que não foram possíveis ser regionalizados, por serem discriminados genericamente como a ‘Todo o Estado’ ou a ‘Diversas Regiões’.

Na descrição do programa e da ação, no orçamento, depois de efetuados os gastos, é informado, na descrição da ação, o destino do recurso, como por exemplo:

“=Recuperação da escola Tomaz de Aquino - Alagoinhas - Orçado	Efetuada
R\$ 36.670,00	R\$ 21.452,00.”

Contudo, a maioria das ações tem como destino o indicativo genérico de ‘Todo o estado’ ou ‘Diversas regiões’ obstaculizando a triagem dos corretos destinos e dificultando a operacionalização da análise. Estes gastos foram agrupados sob o título ‘Todo o Estado’. De fato, alguns itens como, por exemplo, Energia, têm todos os seus recursos destinados à todo o estado, sem especificação dos municípios ou regiões. Por esta razão, foram selecionados apenas alguns setores para os quais foi possível destrinchar as despesas, sendo estes os apresentados aqui.

O propósito do estudo é simples. Através de comparação e análise dos dados estatísticos, perceber, ainda que rudimentarmente, o perfil da distribuição espacial dos gastos do estado e verificar a eficiência deles, no sentido de atender às necessidades de cada região. Para isto, obviamente é necessário conhecer quais são estas necessidades. Com este objetivo, os eixos serão avaliados utilizando-se uma série de indicadores da SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, como: IDS – Índice de Desenvolvimento Social, um índice que reflete o nível de desenvolvimento social do município, com base nos índices de saúde, educação, renda do chefe de família e oferta de serviços básicos; IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico, que reflete o nível de desenvolvimento econômico do município; população; e participação no PIB baiano. A metodologia de cálculo de todos estes índices encontra-se no Anexo A – Metodologia dos Indicadores SEI.

Para avaliar a eficiência dos gastos, teriam que ser comparadas a estrutura setorial dos gastos para cada região com as suas necessidades expostas por estes indicadores. Assim, uma região com IDS mais baixo que o IDE, teoricamente deveria receber mais gastos sociais que econômicos. Destrinchando os gastos sociais, se esta região possui um quadro de maiores necessidades na área de educação do que na de saúde deveria receber recursos mais concentrados em educação do que em saúde. Obviamente esta é uma análise tanto simplista, mas creio que atende bem ao seu objetivo.

4.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Feitas as considerações anteriores, agora são apresentados os resultados dos agrupamentos por eixos e setores dos gastos do Governo do estado. Na tabela é explicitada a descrição geral das despesas:

Tabela 2 – Gastos por setores e anos

GASTOS PÚBLICOS DA BAHIA	1999	2000	2001	2002
OUTROS GASTOS	1.995.703.503	2.731.726.071	3.824.203.814	4.481.770.764
Gastos com Operação da Máquina Pública	1.894.456.077	2.594.052.339	3.593.449.857	4.169.265.214
<i>Gastos Administrativos</i>	1.348.967.800	1.920.340.606	2.699.367.226	3.033.045.013
<i>Gastos de Arrecadação</i>	425.698.227	511.025.896	696.327.557	885.237.960
<i>Poder Judiciário</i>	42.568.950	56.980.337	78.520.689	99.396.000
<i>Poder Legislativo</i>	60.454.983	79.504.600	92.588.219	110.577.091
<i>Gastos de Planejamento</i>	16.766.117	26.200.900	26.646.166	41.009.150
Segurança Pública	95.026.043	130.567.186	222.648.793	303.033.550
Meio Ambiente	6.221.383	7.106.546	8.105.164	9.472.000
GASTOS SOCIAIS	1.077.413.403	1.190.687.770	1.985.408.110	2.250.062.403
Assistência Social	169.117.275	177.623.403	152.776.905	197.265.692
Benefício a Servidores	148.895.714	155.000.000	159.000.000	161.258.000
Cultura	55.542.035	59.038.501	67.993.210	70.426.920
Esporte	3.645.946	4.777.499	3.838.853	5.741.752
Educação	231.643.200	396.428.017	696.262.963	852.656.931
Habitação	78.349.304	45.262.384	78.091.345	78.091.345
Outros	35.240.000	41.295.955	82.719.000	60.700.000
Reforma Agrária	2.332.405	4.350.355	16.617.000	10.359.700
Saúde	163.484.068	295.893.891	467.111.102	492.158.411
Saneamento	153.093.692	4.011.366	232.020.116	278.244.622
Trabalho e Emprego	36.069.764	7.006.399	28.977.616	43.159.030
GASTOS ECONÔMICOS	508.289.430	742.318.029	1.030.797.150	1.135.830.865
Agricultura	77.699.586	105.338.622	151.890.000	157.464.406
Ciência e Tecnologia	5.585.809	5.250.042	9.410.000	16.231.770
Indústria	29.707.771	67.805.563	285.013.771	287.941.612
Mineração	6.902.177	7.135.765	10.257.000	11.026.381
Outros Serviços	20.112.616	4.533.302	33.726.005	42.960.814
Turismo	29.833.352	45.432.431	35.947.374	45.819.776
Infra-Estrutura	338.448.119	506.822.304	504.553.000	574.386.106
<i>Aeroportos</i>	40.913.714	30.181.902	11.933.000	10.228.000
<i>Água</i>	81.103.021	237.634.920	133.651.000	156.598.384
<i>Energia</i>	11.733.754	23.914.213	29.051.000	34.208.759
<i>Outros</i>	10.396.217	19.940.332	106.428.000	118.189.000
<i>Portos</i>	975.603	302.862	800.000	2.100.000
<i>Transporte Rodoviário</i>	111.864.683	96.424.242	150.412.000	168.527.465
<i>Transporte Público Urbano</i>	58.326.491	35.761.296	32.686.000	41.200.398
<i>Telecomunicações</i>	1.713.772	5.543.226	5.800.000	6.100.500
<i>Infra-Estrutura Urbana</i>	21.420.864	57.119.311	33.792.000	37.233.600
TOTAL	3.581.406.336	4.664.731.870	6.840.409.074	7.867.664.032

Fonte: SEPLAN, SEI. Elaboração própria

Nota-se pelos dados acima o rápido crescimento das despesas. Ainda que não deva refletir o número exato do montante de gastos, pois estes foram agrupados a partir das tabelas de execução orçamentária, que mostram os valores realmente pagos e segundo as ações, dentro da categoria de projetos, e excluem alguns itens como pagamento de dívida, ações financeiras etc., está claro que os montantes de investimentos pagos pelo estado têm crescido ao longo destes quatro últimos anos.

A próxima tabela demonstra a participação das diferentes funções no total dos gastos, e o crescimento destas:

Tabela 3 – Gastos por setores e anos (participação)

GASTOS PÚBLICOS DO ESTADO DA BAHIA	1999	2000	2001	2002
OUTROS GASTOS	55,72	58,56	55,91	56,96
Gastos com Operação da Máquina Pública	52,90	55,61	52,53	52,99
<i>Gastos Administrativos</i>	37,67	41,17	39,46	38,55
<i>Gastos de Arrecadação</i>	11,89	10,96	10,18	11,25
<i>Poder Judiciário</i>	1,19	1,22	1,15	1,26
<i>Poder Legislativo</i>	1,69	1,70	1,35	1,41
<i>Gastos de Planejamento</i>	0,47	0,56	0,39	0,52
Segurança Pública	2,65	2,80	3,25	3,85
Meio Ambiente	0,17	0,15	0,12	0,12
GASTOS SOCIAIS	30,08	25,53	29,02	28,60
Assistência Social	4,72	3,81	2,23	2,51
Benefício a Servidores	4,16	3,32	2,32	2,05
Cultura	1,55	1,27	0,99	0,90
Esporte	0,10	0,10	0,06	0,07
Educação	6,47	8,50	10,18	10,84
Habitação	2,19	0,97	1,14	0,99
Outros	0,98	0,89	1,21	0,77
Reforma Agrária	0,07	0,09	0,24	0,13
Saúde	4,56	6,34	6,83	6,26
Saneamento	4,27	0,09	3,39	3,54
Trabalho e Emprego	1,01	0,15	0,42	0,55
GASTOS ECONÔMICOS	14,19	15,91	15,07	14,44
Agricultura	2,17	2,26	2,22	2,00
Ciência e Tecnologia	0,16	0,11	0,14	0,21
Indústria	0,83	1,45	4,17	3,66
Mineração	0,19	0,15	0,15	0,14
Outros Serviços	0,56	0,10	0,49	0,55
Turismo	0,83	0,97	0,53	0,58
Infra-Estrutura	9,45	10,86	7,38	7,30
<i>Aeropostos</i>	1,14	0,65	0,17	0,13
<i>Água</i>	2,26	5,09	1,95	1,99
<i>Energia</i>	0,33	0,51	0,42	0,43
<i>Outros</i>	0,29	0,43	1,56	1,50
<i>Portos</i>	0,03	0,01	0,01	0,03
<i>Transporte Rodoviário</i>	3,12	2,07	2,20	2,14
<i>Transporte Público Urbano</i>	1,63	0,77	0,48	0,52
<i>Telecomunicações</i>	0,05	0,12	0,08	0,08
<i>Infra-Estrutura Urbana</i>	0,60	1,22	0,49	0,47
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SEPLAN, SEI. Elaboração própria

Na tabela 3 acima, percebe-se que grande parte – mais de 50% dos dispêndios – não interessam à análise, por tratarem-se de gastos com a operação da máquina pública, e com os itens de segurança pública e meio-ambiente, que não foram enquadrados nas categorias econômicas ou sociais. Os gastos sociais, por serem muito mais massivos que os econômicos, representam quase o dobro da participação destes em todos os anos. Os gastos em educação e saúde apresentam elevação em todos os anos, com exceção do último, que mostra uma variação negativa em 2002. Na seção dos gastos econômicos, infra-estrutura também sofreu uma redução na participação relativa nestes dois últimos anos analisados.

A matriz completa dos gastos por função e eixo encontra-se nos anexos B – Matriz Gastos Sociais e C – Matriz Gastos Econômicos. Na tabela seguinte vemos os totais de gastos na área social direcionados em cada eixo do estado:

Tabela 4 – Gastos Sociais por Eixo 1999-2000

EIXOS	1999	%	2000	%
	R\$		R\$	
São Francisco	7.685.746	0,71	10.337.650	0,87
Chapada	16.388.628	1,52	33.407.951	2,81
Grande Recôncavo	51.543.393	4,78	88.234.584	7,41
Mata Atlântica	17.176.303	1,59	37.931.797	3,19
Extremo Sul	42.379.074	3,93	49.663.895	4,17
Metropolitano	72.429.995	6,72	265.295.314	22,28
Planalto	33.920.897	3,15	35.240.872	2,96
Nordeste	14.856.055	1,38	32.942.721	2,77
Todo o estado	821.033.312	76,20	637.632.986	53,55
TOTAL	1.077.413.403	100,00	1.190.687.770	100,00

Fonte: Seplantec. Elaboração própria

Entre os anos de 1999 e 2000, notamos um aumento nas despesas de caráter social em todos os eixos e, felizmente, maior parte das despesas passou a ter seu destino discriminado, levando à redução da participação da seção ‘Todo o estado’ no total dos gastos. Ademais, salta aos olhos a impressionante concentração dos recursos pelo eixo metropolitano no ano de 2000. De uma participação de 6,72% em 1999, este passa para 22,28% no ano seguinte. Mesmo excluindo-se os gastos direcionados genericamente à todo o estado e assumindo apenas os identificados quanto à sua região de destino como sendo 100% deles, a participação do eixo metropolitano é elevada: de 28,25% em 1999 para 47,97% em 2000. Os primeiros indícios de uma excessiva concentração aparecem.

Tabela 5 – Gastos Econômicos por eixo 1999 – 2000

EIXOS	1999		2000	
	R\$	%	R\$	%
São Francisco	27.082.685	5,33	26.663.026	3,59
Chapada	45.499.430	8,95	37.347.647	5,03
Grande Recôncavo	20.073.716	3,95	40.688.720	5,48
Mata Atlântica	15.385.838	3,03	12.864.381	1,73
Extremo Sul	40.963.459	8,06	51.484.872	6,94
Metropolitano	128.906.187	25,36	282.846.693	38,10
Planalto	27.475.507	5,41	39.460.928	5,32
Nordeste	22.699.345	4,47	15.914.859	2,14
Todo o estado	180.203.263	35,45	235.046.903	31,66
TOTAL	508.289.430	100,00	742.318.029	100,00

Fonte: Seplantec. Elaboração própria

Para a área econômica, a situação é um pouco diferente. Apesar da também acentuada concentração de recursos na área metropolitana, o que já era esperado, a distribuição parece ser mais harmônica. A diferença na participação das outras regiões não é tão acentuada. Isto deve-se também ao elevado grau de discriminação de destino dos gastos, não presentes para os dados da área social, quando o item ‘Todo o Estado’ assume participação muito grande. Ainda assim, o eixo metropolitano aumenta bastante sua participação entre os anos, enquanto todas as outras regiões perdem participação, com exceção do eixo Grande Recôncavo. O eixo Extremo Sul desponta como o segundo maior destino de gastos econômicos nestes anos, devido às festas do Descobrimento, perdendo por pouco para o eixo da Chapada, em 1999. Localizado no semi-árido, grande parte da Chapada não apresenta grande atividade econômica, mas foi beneficiado por gastos nos setores de transporte rodoviário e abastecimento de água em 1999 (Ver Anexo C).

Tabela 6 – Gastos econômicos por eixo 2000 - 2002

EIXOS	2001		2002	
	R\$	%	R\$	%
São Francisco	18.632.000	1,81	28.317.961	2,49
Chapada	59.051.104	5,73	69.328.216	6,10
Grande Recôncavo	16.221.541	1,57	36.496.908	3,21
Mata Atlântica	23.512.000	2,28	30.704.787	2,70
Extremo Sul	7.521.000	0,73	17.866.610	1,57
Metropolitano	182.724.005	17,73	242.874.333	21,38
Planalto	69.256.000	6,72	63.295.950	5,57
Nordeste	36.396.000	3,53	38.916.220	3,43
Todo o estado	617.483.500	59,90	608.029.880	53,53
TOTAL	1.030.797.150	100,00	1.135.830.865	100,00

Fonte: Seplantec. Elaboração própria

Nos anos de 2001 e 2002, a região metropolitana perde um pouco de participação no total dos dispêndios efetuados pelo Estado com funções econômicas. Apesar da aparente queda acentuada,

isto deve-se ao aumento dos gastos destinados genericamente à ‘Todo o Estado’, em detrimento das outras regiões. Mas, eliminando-se esta categoria e considerando-se apenas os eixos, o eixo Metropolitano apresenta 44,21% e 46,02%, respectivamente, para os anos de 2001 e 2002, contra 55,76% em 2000. Mais importante que isto, no entanto, para nossa finalidade, é verificar a classificação crescente nos destinos dos recursos públicos entre os eixos, para ser feita a comparação com a classificação destas regiões de acordo com seus indicadores.

Para uma análise mais apurada, é apresentado a seguir na tabela 7 o total dos gastos regionalizados (apenas os com classificação por eixos), para o ano de 2000, pois para este ano foram disponibilizados dados sobre a população e PIB municipais, e apesar de ser possível usar estes dados para análises nos outros anos, optou-se pela verificação dos gastos do mesmo ano, por uma melhor credibilidade. Os gastos foram analisados per capita e como porcentagem do PIB do respectivo eixo.

Tabela 7 – Gastos por eixo, per capita, e % do PIB, 2000

EIXOS	Gastos R\$	Gastos per capita R\$	% do PIB regional %
São Francisco	37.000.676	22,85	0,87
Chapada	70.755.598	46,17	2,72
Grande Recôncavo	128.923.304	57,44	2,04
Mata Atlântica	50.796.178	43,97	2,62
Extremo Sul	101.148.767	146,05	4,15
Metropolitano	548.142.007	175,01	2,64
Planalto	74.701.800	43,05	2,40
Nordeste	48.857.580	41,63	1,65

Fonte: Seplantec. Elaboração própria

Utilizando-se uma medida de referência, como população e PIB, tem-se uma visão mais acurada da discrepância entre os valores. Na tabela acima é visto que, enquanto para o ano de 2000, foram dispendidos R\$ 175,01 por habitante do eixo Metropolitano, para os do São Francisco, apenas R\$ 22,85 foi destinado a cada um deles durante o ano, de acordo com os programas que indicaram o destino dos gastos no relatório da execução orçamentária. Ainda que este número possa não ser o exato, é suficiente para notarmos a marcante concentração de recursos em poucos eixos, em detrimento dos demais. Além do eixo Extremo Sul, que também revela alto grau gastos/população, o mais próximo, Grande Recôncavo, tem menos de terço da relação gastos per capita do eixo Metropolitano. Na última coluna, os gastos são confrontados com o PIB de seu

respectivo eixo. Neste aspecto, o pequeno mas bem articulado economicamente eixo do Extremo Sul é o que mais se destaca, recebendo dispêndios públicos da ordem de 4,15% de seu PIB, enquanto a região do São Francisco apresenta desempenho sofrível novamente, com menos de 1%.

As tabelas a seguir mostram esta mesma relação para setores selecionados – educação, saúde, agricultura e infra-estrutura – para os anos de 2000 e 2002.

Tabela 8 – Gastos per capita eixos / funções – 2000

EIXOS	Educação	Saúde	Agricultura	Infra-Estrutura
São Francisco	2,51	1,27	0,94	13,76
Chapada	5,26	3,41	0,78	21,72
Grande Recôncavo	21,94	8,61	0,14	15,49
Mata Atlântica	15,63	12,13	1,43	4,81
Extremo Sul	28,72	7,20	1,55	56,58
Metropolitano	26,82	28,75	0,94	76,89
Planalto	10,09	3,93	3,80	17,75
Nordeste	5,30	2,73	1,64	11,76
TOTAL	29,84	22,27	7,93	38,15

Fonte: Seplantec. Elaboração própria.

Tabela 9 – Gastos per capita eixos / funções – 2002

EIXOS	Educação	Saúde	Agricultura	Infra-Estrutura
São Francisco	5,07	2,15	2,18	12,28
Chapada	7,56	3,30	2,63	38,35
Grande Recôncavo	35,67	0,50	2,25	6,90
Mata Atlântica	42,60	1,70	8,02	12,19
Extremo Sul	24,95	7,19	2,24	10,24
Metropolitano	54,00	18,92	1,44	35,29
Planalto	20,18	1,72	7,09	24,73
Nordeste	3,52	6,34	1,02	28,30
TOTAL	64,18	37,05	11,85	43,24

Fonte: Seplantec. Elaboração própria.

As tabelas 8 e 9 demonstram novamente a falha alocação dos recursos na área social, especialmente. Apesar do incremento da relação gastos/população em quase todos os setores e eixos do ano 2000 para o ano 2002, as áreas de educação e saúde revelam excessiva concentração, com os principais eixos recebendo até dez vezes mais que os menos afortunados.

Sob o âmbito dos indicadores econômicos e sociais, aqui revelados pelos índices calculados pela SEI, percebe-se novamente o que já é notado pelas tabelas acima, a cisão do estado entre os eixos do litoral e os do semi-árido. A deficiência social e econômica dos eixos São Francisco, Nordeste, Chapada e Planalto se acentuam frente aos eixos litorâneos, Mata Atlântica, Extremo Sul e Metropolitano. Nas tabelas a seguir, são apresentados os índices econômicos e sociais calculados pela SEI, índices estes base para o cálculo do IDS e IDE (Anexo A). INE é o índice do nível de educação; INS, índice do nível de saúde; ISB, índice da oferta de serviços básicos; e IRMCH, índice da renda média dos chefes de família.

Tabela 10 – Índices Sociais 2000

EIXOS	INS	INE	ISB	IRMCH
São Francisco	4.999,08	5.002,92	4.954,54	4.966,26
Chapada	4.998,33	4.980,57	4.950,67	4.955,46
Grande Recôncavo	4.997,00	5.027,72	5.026,72	4.998,64
Mata Atlântica	5.010,89	4.992,81	4.983,28	4.989,63
Extremo Sul	5.004,41	4.997,07	5.057,01	5.034,45
Metropolitano	5.078,52	5.122,85	5.315,35	5.354,70
Planalto	4.984,78	4.943,13	4.965,37	4.975,47
Nordeste	4.959,14	4.943,47	4.938,15	4.943,12

Fonte: SEI. Elaboração própria

Em todas as categorias, vemos que o eixo Metropolitano destaca-se muito à frente dos demais, sendo seguido, no índice do nível de saúde, por Mata Atlântica e Extremo Sul. Os piores desempenhos neste índice são os das regiões Planalto e Nordeste. Não obstante, estes dois eixos fazem parte dos que menos recebem gastos estatais na área de saúde (tabela 11), situação que veio a melhorar para a região Nordeste em 2002, mas piorou para Planalto no mesmo ano (tabela 9). Contudo o Nordeste é também o eixo que apresenta o pior desempenho nos índices de oferta de serviços básicos, renda média dos chefes de família, e de educação. Para esta última categoria, o eixo Nordeste ainda sofreu com uma redução nos gastos em relação à população, como vê-se nas tabelas 11 e 12. De R\$ 5,30 gasto per capita na função educação para o Eixo Nordeste em 2000, este mesmo conceito em 2002 recebe apenas R\$ 3,52.

Para os índices econômicos, o quadro não se altera muito. A vantagem do eixo Metropolitano sobre os demais é ainda maior e nestes indicadores, o pior desempenho é do eixo São Francisco. Apesar do excelente arranque da região Oeste nos últimos anos, as demais regiões que o

compõem – Médio São Francisco, Baixo Médio São Francisco e Irecê – permanecem estagnadas. Aqui, INF é o índice de infra-estrutura; IQM, índice de qualificação de mão-de-obra; e IPM, índice do produto municipal.

Tabela 11 – Índices Econômicos 2000

EIXOS	INF	IQM	IPM
São Francisco	4.953,24	4.967,68	4.960,67
Chapada	4.969,76	4.972,31	4.965,48
Grande Recôncavo	4.993,92	4.990,74	4.991,83
Mata Atlântica	5.012,77	4.991,30	4.985,91
Extremo Sul	4.989,60	4.987,37	4.989,22
Metropolitano	5.362,41	5.317,71	5.369,47
Planalto	4.978,37	4.980,68	4.970,82
Nordeste	4.983,30	4.978,20	4.999,98

Fonte: SEI. Elaboração própria.

Aqui também, comparando estes dados com o das tabelas 8 e 9, nota-se a ineficiente alocação de recursos. O eixo Mata Atlântica, que aparece em segundo lugar na classificação pelo índice de infra-estrutura, foi o que teve a pior relação gastos por população no ano de 2000 (tabela 8). Em 2002 a distribuição dos gastos, pelo menos na área econômica, apresentam-se de forma mais harmoniosa pelos eixos de desenvolvimento, o que é um bom sinal.

Os gráficos a seguir mostram a agregação dos índices sociais em um único índice de classificação, o IDS, acontecendo o mesmo com os econômicos, agregados e dando origem ao índice de desenvolvimento econômico, o IDE. Os valores são para o ano de 2000, data do último grande censo do IBGE e SEI. Estes índices não são divulgados todo ano, sendo a última referência deles de 1996, o que dificulta a realização de uma correlação econométrica confiável.

A diferença do Eixo Metropolitano para a região imediatamente anterior, é muito maior do que a deste para o último colocado na classificação. A lacuna é evidente e similar nas duas tabelas.

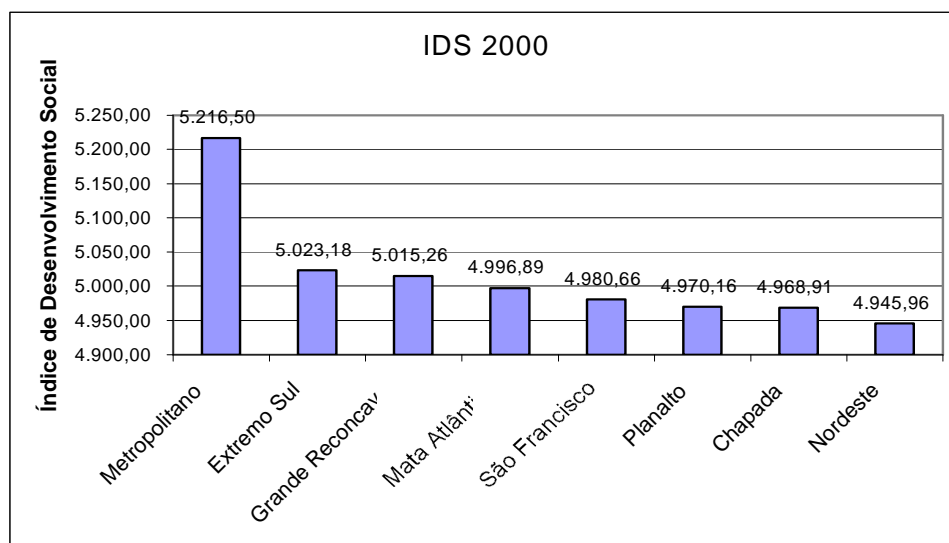


Gráfico 2 – IDS – Eixos de Desenvolvimento 2000

Fonte: SEI. Elaboração própria.

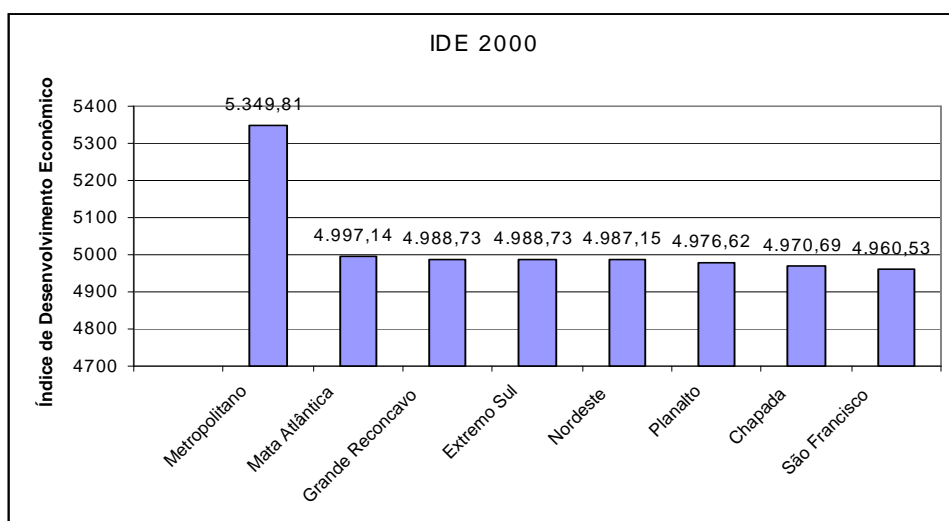


Gráfico 3 – IDE – Eixos de Desenvolvimento 2000

Fonte: SEI. Elaboração própria.

Enfim, os gráficos 2 e 3 corroboram os resultados vistos anteriormente. A lacuna entre a região metropolitana e as mais próximas é muito elevada, assim como destas para as menos desenvolvidas, e a distribuição de recursos públicos nestas regiões, através dos gastos governamentais, contribui para agravar o quadro de desigualdade.

5 CONCLUSÃO

Acredita-se que a regionalização dos gastos do governo do Estado da Bahia no período de 1999 a 2002 não tenha sido eficiente no sentido de atender adequadamente às necessidades de cada região. Os resultados das pesquisas apontam para uma excessiva concentração de recursos na região metropolitana, absoluta e relativamente. Absoluta, pois, como a região metropolitana concentra a maior parte da população e da atividade econômica do Estado, é natural que concentre também a maior parte dos recursos públicos. Entretanto, relativamente, isto é, ao se analisar os gastos por habitante e por participação no PIB estadual, esta diferença não deveria ser tão aguda.

Ademais, as diferentes regiões deveriam ser estudadas com base em suas respectivas necessidades e deficiências, identificando-se seus pontos fortes e fracos, para então serem feitas ações no intuito de modificar a alocação intersetorial e o perfil distributivo das mesmas. Eixos com graves problemas de ofertas de serviços básicos de saúde deveriam receber recursos prioritários do governo nesta área, o que percebe-se que não acontece. Ao contrário, os eixos de pior desempenho nas categorias sociais são também os que menos têm gastos públicos destinados para sua população, criando um círculo vicioso com consequências nefastas para os habitantes destas áreas mais desqualificadas.

Este problema, contudo, tem sido identificado e os órgãos de planejamento do estado da Bahia têm dado prioridade à montagem do orçamento com vistas à atender às prioridades de cada eixo e alocar de uma forma mais sensata os recursos, objetivando também criar fluxos que permitam uma maior integração entre estas regiões tão distintas.

O orçamento da Bahia para 2004 foi o quinto maior do país, ficando abaixo apenas dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A proposta orçamentária baiana para 2004 fez um valor global de R\$ 14,4 bilhões, o que representa um incremento de 26,1% em relação ao orçamento aprovado para o exercício de 2003.

Os orçamentos para 2004 de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram, respectivamente, R\$ 61,9 bilhões, R\$ 30,9 bilhões, R\$ 22,1 bilhões e R\$ 15,2 bilhões.

Essa posição espelha o tamanho do setor público baiano e também como têm evoluído as receitas, fruto do crescimento da economia e da maturação dos novos investimentos. Assim, é de se esperar também que um Estado com tamanha capacidade seja capaz de reduzir o hiato econômico dos eixos menos desenvolvidos.

A metodologia aplicada na previsão da receita considerou um incremento real do produto Interno Bruto (PIB) baiano de 3,6%, uma expectativa de inflação de 7,2% e para o ICMS uma produtividade fiscal de 2,0%. A expectativa de crescimento real da economia baiana supera a média nacional, bem, como dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que são de 3,0% e 3,5%, respectivamente.

A proposta orçamentária de 2004 do Estado da Bahia destinou 57,2% para os gastos sociais, 5,9% para os compromissos da dívida, 9,6% para investimentos e 42,1% para o pagamento da folha de pessoal. Quanto à Receita Corrente Líquida, os gastos de pessoal correspondem a 50,8%.

Segundo Armando Avena, secretário do Planejamento do estado da Bahia, frente às grandes economias do país, a Bahia está em uma posição bastante confortável, pois conseguiu atender, com relativa folga, o Artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece os limites legal (60,0%) e prudencial (57,0%) para a relação Pessoal/Receita Corrente Líquida. Minas Gerais e Rio Grande do Sul ultrapassaram esses limites.

Para 2004, portanto, com o aumento das receitas, espera-se também uma maior transferência para as regiões mais necessitadas. O problema da estagnação e inobservância de atividade econômica no semi-árido tem sido estudado e se buscam soluções por muitos anos, sem, contudo, encontrar sucesso. Os gastos públicos do estado, conforme foi apresentado, espelha esta situação, que não parece ser de fácil reversão. Espera-se, contudo, uma melhora gradativa no longo prazo.

REFERÊNCIAS

AMADEO, Edward. **Orçamento de renúncias fiscais e subsídios da União**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2000.

AMADEO, Edward. **Orçamento social da União**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2000.

BAHIA. Secretaria do Planejamento e Tecnologia. **Bahia de todos os tempos – plano plurianual 2000- 2003**. Salvador: Seplantec, 1999.

BAHIA. Secretaria do Planejamento e Tecnologia. **Relatório de execução orçamentária 1999**. Salvador: Seplantec, 1999.

BAHIA. Secretaria do Planejamento e Tecnologia. **Relatório de execução orçamentária 2000**. Salvador: Seplantec, 2000.

BAHIA. Secretaria do Planejamento e Tecnologia. **Relatório de execução orçamentária 2001**. Salvador: Seplantec, 2001.

BAHIA. Secretaria do Planejamento e Tecnologia. **Relatório de execução orçamentária 2002**. Salvador: Seplantec, 2002.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** Brasília: IPEA, 2001.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

EIXO Nordeste: desempenho econômico e perspectivas. Disponível em:
<http://www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/video/%7B6288A8B1-3596-4C55-B0AE-9DCCF634E291%7D_eixo.pdf> Acesso em: 28 dez. 2004.

FRANÇA, Manoel. Bahia tem o quinto maior orçamento do país. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 08 out. 2003. p.9.

FRAZÃO, Heliana. Bahia vive prosperidade. **Valor Econômico**, São Paulo, 03 jul. 2000, p.A4.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, maio 2000.

GIAMBIAGI, Fábio; RIGOLON, Francisco. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. In: A ECONOMIA brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, out. 1999.

HICKS, Ursula. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

ÍNDICE de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/index.htm>> Acesso em: 10 out. 2003.

LEI de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<http://www.amauc.org.br/lei/lei.html>> Acesso em: 02 jul. 2001.

MACHADO JR., José Teixeira. **A técnica do orçamento- programa no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1979.

MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Tendências da economia baiana**. Salvador: Seplantec, 2000. (Série Estudos Estratégicos).

MUSGRAVE, Richard. **Manual de finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 1979.

PORTO, Edgard. **Os quatro cantos da Bahia**. Salvador: Seplantec, 2001.

RESENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Anuário estatístico Bahia**. Salvador: SEI, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Boletim finanças públicas**. Salvador: SEI, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Classificação dos municípios baianos**. Salvador: SEI, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **O futuro a gente faz**: plano estratégico da Bahia. Salvador: SEPLAN, 2003.

UDERMAN, Simone; MENEZES, Vladson. O novo ciclo de industrialização na Bahia. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **A indústria baiana nos anos 90**. Salvador: SEI, 1998. p.67-100.

ANEXOS

ANEXO A – Metodologia dos Indicadores SEI

ANEXO B – Matriz Gastos Sociais

ANEXO C – Matriz Gastos Econômicos

