

Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras*

Reginaldo Souza Santos**

Elizabeth Matos Ribeiro***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Efeitos do modelo de gestão e da política federal sobre as finanças e a produção pública municipais; 3. Desempenho das finanças públicas de municípios baianos; 4. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Effects of the management model and of the federal policy on municipal finances and public production; 3. Public finances performance in Bahia cities (Brazil); 4. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; políticas públicas; finanças públicas municipais.

KEY WORDS: decentralization; public policies; municipal public finances.

* Artigo recebido em fev. e aceito em jun. 2005. Agradecemos o apoio da Fapesb para a apresentação deste artigo no I Encontro de Administração Pública e Governança, realizado pela Anpad/Ebape/FGV, Rio de Janeiro, RJ, nov. 2004. Este artigo integrou um projeto de pesquisa mais amplo denominado “Poder Municipal: Participação, Descentralização e Políticas Públicas Inovadoras”, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro, em convênio com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), contando ainda com a participação de professores-pesquisadores das universidades federais da Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

** Professor doutor em economia e titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Endereço: Escola de Administração da UFBA — Av. Reitor Miguel Calmon, s/n. — Vale do Canela — CEP 40110-100, Salvador, BA, Brasil. E-mail: rsouza@ufba.br.

*** Doutora em ciência política e da administração. Professora credenciada/participante do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas — NIPP/UFBA. Endereço: Rua Raul Drumond, 294, apto. 303 — Barra — CEP 40130-150, Salvador, BA, Brasil. E-mail: elizabethem@yahoo.com.

Este artigo analisa o comportamento das finanças públicas de municípios baianos¹ entre os anos de 1989 e 1996. Parte-se do princípio de que a análise das finanças públicas é um instrumento imprescindível para a compreensão das dificuldades que as subunidades nacionais têm vivido a partir dos anos 1980, particularmente no pós-1988, atribuídas a uma ampla crise do Estado (principalmente fiscal) e se fala na emergência das reformas. No pós-1988, a desarticulação do modelo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil passa a exigir dos gestores públicos vinculados às esferas subnacionais, maiores esforços de racionalidade e probidade no processo de gerenciamento da coisa pública — até porque ficou desfeita (pelo menos na atual conjuntura) a solidariedade do governo federal com as políticas regionais, estaduais e locais. Essas constatações exigem um redirecionamento das pesquisas sobre o poder público brasileiro, no sentido, sobretudo, de entender este processo desordenado de descentralização e a real capacidade fiscal das unidades subnacionais em dar conta dos novos encargos.

Municipal power: participation, decentralization, and innovative public policies

This article analyzes the behavior of public finances in Bahia cities between the years of 1989 and 1996. Based on the principle that the analysis of public finances is an essential instrument for understanding the difficulties that the national subunits have faced since the 1980's, particularly since 1988, due to an extensive State crisis (mainly fiscal), the article discusses the emergence of reforms. After 1988, the disarticulation of the model of development and implementation of public policies in Brazil started to demand from public managers of the subnational spheres bigger efforts of rationality and probity in public administration, considering that the solidarity of the federal government with the regional, state and local policies no longer exists (at least currently). These facts demand that the research on Brazilian public power be redirected toward understanding this disorderly decentralization process and the subnational units' real fiscal capacity to perform their new duties.

1. Introdução

Este artigo, que analisa a estrutura e a dinâmica das finanças de municípios baianos, não pode prescindir de algumas considerações, ainda que breves, sobre o comportamento das variáveis macroeconômicas nacionais, das regras de cobrança e, princi-

¹ Construiu-se uma amostra de 10% do total dos 415 municípios baianos (41 municípios), tomando-se como referência o tamanho do município (grande, médio e pequeno) e a localização por microrregião, de modo que fosse bastante representativa do conjunto do estado da Bahia. Utilizou-se como referência para a classificação de municípios pequenos aqueles que tivessem população até 20 mil habitantes; municípios médios, com população de 20 mil até 100 mil habitantes; municípios grandes, com população acima de 100 mil habitantes.

palmente, de distribuição dos impostos e da dinâmica espacial da economia do país e do Estado.

Por essa razão, o ponto de partida para a discussão sobre as dificuldades que a grande maioria dos municípios brasileiros atravessa passa, necessariamente, pela compreensão das conseqüências das mudanças ocorridas no país depois do período 1964-67. Nesse período o Brasil empreendeu reformas estruturais importantes, como as reformas administrativa, financeiro-bancária e tributária (Santos e Ribeiro, 1993).

No final dos anos 1970, porém, todas as análises constatavam que as reformas não cumpriram os objetivos propugnados e, por este motivo, fazia-se necessária uma revisão no formato tributário de 1967, com mudanças que levassem a uma maior descentralização de recursos financeiros e da execução e gestão das políticas públicas.

Entretanto, essas reivindicações dos governos estaduais e municipais não puderam ser atendidas de imediato, tendo em vista que a desaceleração econômica e as novas necessidades do setor público esgotaram a potencialidade de financiamento do formato tributário implementado a partir de 1967.

Por essas razões, algumas medidas paliativas na descentralização da gestão dos recursos só vão ocorrer com a chamada minirreforma contida na Emenda Passos Porto de 1985, que ampliou os recursos dos fundos de participação e iniciou o processo de desvinculação de recursos.

Embora fracassadas as esperanças em relação às eleições diretas para presidente da República, ainda assim a ascensão de um civil ao poder acenava com a possibilidade de se dotar o país de um novo texto constitucional que refletisse as aspirações da sociedade, inclusive com a revisão do modelo vigente de federalismo fiscal.

Sem dúvida, o capítulo da reforma tributária foi um dos que mais suscitaram longas discussões. A idéia inicial defendida tecnicamente era que o federalismo fiscal só poderia ser resgatado caso a descentralização de recursos fosse acompanhada dos encargos. Reforçava esta proposta a evidência de que a situação da União ficaria mais problemática ainda caso a descentralização de recursos não fosse acompanhada dos encargos.

Entretanto, nos trabalhos constituintes, prevaleceu a posição dos estados e municípios, e a descentralização de encargos passou a constituir uma discussão fora do âmbito da Constituição, cuja exacerbação acontecerá a partir da instalação do governo Collor. Considerando que os efeitos da reforma só se completaram no final de 1993, as estimativas davam conta de que a União sairia como a grande perdedora, os municípios seriam os mais beneficiados.

Estas considerações preliminares são as referências básicas para o entendimento das finanças públicas municipais num momento em que se atribui uma ampla crise ao Estado (principalmente fiscal) e se fala na emergência das reformas. É com

esse balizamento que, a seguir, se analisará o comportamento das finanças públicas de municípios baianos.

Para tanto, o texto está subdividido em três seções, incluindo as conclusões. Primeiramente são feitas algumas reflexões a respeito do modelo de gestão no contexto do federalismo brasileiro e os possíveis impactos das políticas federais sobre as finanças municipais. Atribui-se relevância a esta análise pelo fato de o poder local ser reflexo das medidas de políticas tomadas em nível federal, principalmente no plano fiscal, pois grande parte da produção pública municipal ainda é financiada por transferências.

Na seção seguinte, a preocupação maior é com o comportamento das finanças municipais, estabelecendo relações entre variáveis relevantes como: receitas e despesas totais, receita própria e de transferências, gastos com pessoal e com investimento e o endividamento junto a bancos. A partir daí, foram estabelecidos indicadores que permitissem vislumbrar a capacidade de poupança, o nível de receita *per capita*, o grau de dependência das transferências, o grau de endividamento e o comprometimento da receita com o pagamento de juros e amortização etc.

As considerações finais tratam apenas da sistematização das conclusões mais relevantes que, de alguma maneira, já estão explicitadas nas seções anteriores.

2. Efeitos do modelo de gestão e da política federal sobre as finanças e a produção pública municipais

O novo modelo de gestão pública e suas conseqüências sobre a produção pública brasileira

Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, um velho ideário do capitalismo se desintegrava (consenso keynesiano) e um novo nascia (o neoliberalismo). Do modelo acadêmico nascia a concepção do fim da história e do mundo político se estabelecia o chamado “Consenso de Washington”, fundado na desregulamentação da economia (a noção de Estado mínimo), na abertura comercial e na integração competitiva (globalização) (Santos e Ribeiro, 1993).

Nunca os países do Terceiro Mundo ou emergentes (nós) aprenderam tão bem a lição. Coincidentemente, 1989 foi ano de eleições presidenciais e, de fato, estavam em disputa as duas concepções. Venceu o novo ideário, com Fernando Collor de Mello. A partir desse momento o processo de desestruturação da produção pública no Brasil, já em curso desde os anos 1980, foi concluído.

A partir desse movimento, se alteram profundamente as relações intergovernamentais no Brasil, particularmente quando o governo central impôs uma forte centrali-

zação, tanto administrativa quanto financeira. Uma vez desencadeado o processo de redemocratização do país, ainda no governo Geisel, os estados e municípios passaram a reivindicar maior participação no processo de concepção, execução, gestão e, sobretudo, de alocação de recursos, como forma de se estabelecer o sonhado federalismo. No entanto, quando a campanha pela descentralização ganha densidade política, é o momento em que o país entra na pior crise cambial de sua história, inclusive submetendo o seu programa de estabilização às regras do FMI.

Portanto, não estava em discussão a preocupação em se rever o modelo de administração política brasileira com base na competência de realização de cada nível de governo, mas, pura e simplesmente, a ampliação das unidades subnacionais no bolo tributário, com liberdade ampla de alocação. Porém, pouco pôde ser feito no primeiro lustro da década de 1980 além das emendas constitucionais nº 23/83 e nº 79/84 que elevam os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Embora a crise se aprofundasse, a partir da segunda metade da década de 1990, a pressão dos estados e da frente municipalista — formada por um amplo espectro de partidos — aumenta até o momento da Assembléia Nacional Constituinte, quando, finalmente, a desejada descentralização fiscal é efetivada. De 33% do IPI e do IR, em 1988, os estados e municípios passam a participar, a partir de 1993, de 57% e 47%, respectivamente.²

Não obstante a maior descentralização fiscal, pouco foi discutido e nada foi feito em relação às competências por nível de governo (Oliveira, 1995).

A desobrigação do governo federal pelas políticas públicas estruturantes

É consenso, tanto no debate acadêmico quanto no plano público-administrativo, que a descentralização política, administrativa e fiscal é o princípio caracterizador básico de um sistema que se proclama federativo. Entretanto, ao promover apenas uma maior disponibilidade de recursos fiscais nas mãos das unidades subnacionais, a nova Constituição não deu plenitude ao princípio da descentralização. Do ponto de vista político, os municípios, por exemplo, continuam sem papel relevante, pois a participação nos parlamentos superiores, mediante o voto distrital, lhes fora negada. Do ponto de vista administrativo, instalou-se, em definitivo, o caos, pois, de um la-

² Nesse processo de mudança, extingue-se o Fundo Especial (FE) para as regiões pobres e cria-se o Fundo de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FFR) e o Fundo de Ressarcimento das Exportações (FPEX), com destinação de 75% para os estados e 25% para os respectivos municípios.

do, não foram definidas as competências e, de outro, o governo federal se desobriga literalmente do que chamamos de “políticas públicas estruturantes”. E mesmo do ponto de vista fiscal, ainda que todos (estados e municípios) tenham ficado inicialmente satisfeitos, existem dois problemas: o primeiro é que se redistribuiu a miséria, porque essa disponibilidade maior de recursos foi promovida num instante em que o setor público vivia (e ainda vive) uma crise fiscal associada ao esgotamento de um determinado padrão de financiamento; o segundo é porque, se houve uma maior descentralização de recursos no plano vertical (da União para os estados e municípios), permaneceu a ditadura centralizadora no plano horizontal, tomando-se como referência o ICMS, particularmente quando se analisa a redistribuição intermunicipal deste tributo (Santos e Vaz, 1996).

Não obstante os aspectos apontados, o problema mais grave em relação ao que estamos chamando de desobrigação do governo federal está nas conseqüências sobre a redução do alcance e do nível de qualidade das políticas públicas no Brasil. Certamente que esses problemas não começam a aparecer de forma visível somente agora; desde o início dos anos 1980, quando se formula uma política de ajuste macroeconômico monitorada pelo FMI, percebe-se o desmonte dessas políticas, a partir da queda nas taxas do investimento público que tem resultado nos seguintes problemas: sucateamento da *intelligentsia* nacional; sucateamento do patrimônio social (estradas, esgotamento sanitário, portos etc.) construído em períodos anteriores; abertura de espaços para políticas compensatórias de cunho demagógico (Santos e Ribeiro, 1993).

A partir de 1980, a opção clara do governo por uma política de estabilização macroeconômica — tomando como variável de ajuste o equilíbrio fiscal pelo lado dos gastos, que implicou cortes nos investimentos e restrições nas despesas de pessoal — levou à desesperança os construtores desse modelo, antes mesmo da prévia consolidação de uma estrutura institucional direcionada para a formação e capacitação da *intelligentsia* nacional e comprometida com o processo de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

Porém, a força desestruturadora maior adveio com o ideário neoliberal que sentenciou que o ajuste fiscal necessário à estabilização macroeconômica não era possível apenas pelo lado das contas financeiras, principalmente mediante cortes drásticos nas despesas. Era fundamental ir mais adiante: desregular os mercados, vender as estatais do setor produtivo e financeiro e repassar ao setor privado, pela Lei de Concessões, os serviços de infra-estrutura econômica e social. Em síntese: a idéia era tornar o Estado mínimo, retirando-lhe, de um lado, os mecanismos de controle dos mercados e, de outro, despatrimonializando-o pela venda dos ativos sob seu controle.

Como resultado, temos tido desinvestimento do setor público — particularmente o federal —, o que vem implicando perda da qualidade do serviço oferecido, redu-

ção do grau de alcance das políticas públicas e, o mais grave, deterioração do patrimônio já constituído, inclusive, em algumas situações, não sendo mais possível a simples recuperação — a Ferrovia do Aço e a Transamazônica são exemplos acabados, caracterizando um processo de despatrimonialização da sociedade brasileira.³

Mais recentemente, o governo brasileiro aprofundou esse processo com três movimentos: primeiro, pela venda do setor produtivo estatal; segundo, com a Lei de Concessões, pela qual o governo permite ao setor privado atuar, sobretudo, nas áreas de infra-estrutura e serviços; terceiro, com a reforma administrativa, que possui dois direcionamentos básicos: a quebra da estabilidade do funcionalismo público, buscando flexibilidade no processo de contratação/demissão; e, a partir do conceito de organizações sociais, a separação das atividades consideradas típicas do setor público (segurança, diplomacia e fazenda pública) daquelas que não o são. Nesta categoria estariam saúde, educação etc. Assim, as fundações ou autarquias responsáveis por essas atividades passaram a ganhar ampla autonomia administrativa (gerenciando ao seu modo próprio seu quadro de pessoal) e, sobretudo, financeira, pelo estabelecimento de parcerias com a sociedade civil — na verdade, venda de serviços às organizações empresariais (públicas e privadas). A lógica é que, mediante um contrato de risco, o governo assume parte do orçamento de gasto em manutenção e investimento e o complemento deve ser buscado pela venda de serviços. Depois de certo tempo, não sendo satisfatório o desempenho, a organização deixaria de existir (Santos e Vaz, 1996).

Estando em curso todo esse processo de desmonte do Estado — que já dura 24 anos e as atuais reformas parecem ser o ponto final —, abrem-se espaços para o programa mais nobre do projeto neoliberal: as políticas “compensatórias”.⁴

Estados e municípios: a tentativa desordenada de recuperação da produção

³ Dados divulgados pela Sudene, no início de 1996, mostram que a formação bruta de capital fixo (FBKF) teve um decréscimo médio anual (no período 1989-94) da ordem de 9,9% a.a. Esta é a comprovação empírica do conceito de despatrimonialização da sociedade brasileira.

⁴ Não é previsível que políticas dessa natureza surtam efeitos positivos. Por serem políticas ligadas ao consumo, não podem e não devem ser financiadas com linhas de longo prazo (recursos de terceiros), ficando a sistematicidade de sua extensão a depender da disponibilidade de caixa do Tesouro, o que, mais uma vez, é duvidoso. Ademais, políticas dessa natureza só surtem algum efeito quando assumem um caráter de complementaridade, mesmo assim numa situação em que a economia esteja crescendo, exista uma política de emprego e renda, além de um amplo programa de políticas sociais transformadoras. Nessas circunstâncias, as políticas sociais “compensatórias” teriam o objetivo de acelerar o processo de incorporação das massas ao mercado de consumo de bens industriais. Assim, elas poderiam ser consideradas compensatórias complementares e não “compensatórias” substitutivas às políticas transformadoras e estruturantes.

pública

Ao perder a capacidade de formular (em razão da desestruturação dos núcleos formadores da *intelligentsia* nacional) e de executar (por conta da política deliberada de desinvestimento), o setor público brasileiro entra num processo contínuo de desordem; isto fica mais evidente, a partir da Constituição de 1988, quando são eliminados os instrumentos que garantiam um mínimo de articulação entre os níveis de governo.⁵

Como os estados e, particularmente, os municípios estão mais próximos das pressões da sociedade, passaram a responder de forma desordenada e pontual às demandas. A obrigação de atendimento à demanda social aumenta à medida que o governo federal se desobriga das políticas públicas, ao institucionalizar e massificar a propaganda em defesa do Estado mínimo.

A possibilidade teórica adquirida pelas unidades subnacionais (com a maior descentralização de recursos fiscais, que apontava melhor condição no equilíbrio das contas públicas e maior facilidade na programação de gastos no tempo) foi sendo inviabilizada na prática. Assim, simultaneamente, dois processos têm curso: um de estruturação das finanças dos estados e municípios, outro de desestruturação, sendo que este último tem prevalecido até aqui.

Por essa razão é que atualmente estamos passando pelo momento mais dramático desse processo de ajuste do setor brasileiro, o que nos faz acreditar que o ponto maior da crise ainda está por ser alcançado. Se, de um lado, a União desinveste, de outro, a política macroeconômica de estabilização tem contribuído enormemente para fragilizar as suas finanças e erodir as bases do ajuste. Por seu turno, estados e municípios, por estarem sustentando quase sozinhos um mínimo de produção pública (aliado a uma má gestão), experimentam o aprofundamento de seus próprios desequilíbrios. Como a capacidade de gastos dessas unidades vinha sendo recriada, nos últimos tempos, com base no endividamento, a saída encontrada é a consolidação dos débitos junto ao Tesouro Nacional e/ou às agências federais de financiamento. Este procedimento tem dois tipos de bloqueios. Para os estados e municípios, fica vedada a possibilidade de novos empréstimos para investimentos. A União pode ter sua situação financeira agravada, e inviabilizada qualquer pretensão de investimento em programas sociais. Como os recursos tomados pelos estados e municípios não eram do Tesouro (mas de terceiros, administrados pelos bancos federais), é possível que o fluxo de desembolso para saldar os compromissos dos estados e municípios seja maior que o fluxo de entrada

⁵ Embora o modelo de vinculação tenha sido responsável, em grande medida, pela desestruturação das finanças públicas, até o momento de sua extinção era o único instrumento que garantia o mínimo de alocação de recursos nos diferentes programas governamentais.

programado pelo processo de renegociação das dívidas das unidades subnacionais. Ademais, não se sabe até que ponto a União terá as condições políticas para exigir dos outros níveis de governo o cumprimento do acordo — a medir pela conjuntura atual, as condições políticas de exigências são exíguas (Santos e Vaz, 1996).

A situação já descrita parece não ser, ainda, o fim da linha. Conforme apontamos, o governo federal — exceto com a política de estabilização — se desobriga de qualquer coisa que exija esforço de investimento. Com isso, até a política econômica setorial (como a industrial) tem sido posta à margem; assim, estados e municípios, sem qualquer orientação, passam a fazer política econômica usando o único instrumento disponível: o tributário. Sem qualquer racionalidade aparente, estados e municípios passaram a distribuir favores fiscais e patrimoniais ao menor aceno de investimento privado. A chamada guerra fiscal chegou a um ponto tal que se podem observar leis de benefícios feitos por municípios de um mesmo estado, o que demonstra que nem sequer há uma coordenação em nível estadual. Não se tem, ainda, muito clara a dimensão do estrago determinado por essa luta fratricida, irresponsável e desonesta do Estado brasileiro, mas a renúncia fiscal promovida nos primeiros anos do século XXI, sem dúvida, irá comprometer a capacidade futura de gasto do setor público em programas sociais (Santos e Vaz, 1996).

3. Desempenho das finanças públicas de municípios baianos

Sendo a arrecadação tributária parte da renda que se destina aos cofres públicos e considerando condições adequadas de gestão do aparelho fiscal, o seu melhor ou pior desempenho depende da dinâmica econômica; logo a análise compreensiva do comportamento das finanças públicas não pode estar dissociada do comportamento da economia em questão.

Assim, esta seção, que analisa a estrutura e a dinâmica das finanças de municípios baianos (selecionados segundo o tamanho), não pode prescindir de algumas considerações, ainda que breves, sobre o comportamento das variáveis macroeconômicas e aspectos particulares da economia do estado da Bahia.

Com a implantação do pólo petroquímico, esperava-se inaugurar um novo ciclo do processo de industrialização do Estado, acompanhado de verticalização da produção local de bens finais. O otimismo aumentava ainda mais quando se verificava a possibilidade de se aproveitar o *boom* do preço do cacau para instalar na região de plantio a agroindústria processadora. Além disso, as boas perspectivas se cristalizavam à medida que a fronteira agrícola se expandia em direção ao Além São Francisco (com a soja), à Chapada Diamantina (com o café), ao submédio São Francisco (região de Juazeiro com a agricultura irrigada de frutas tropicais), à bacia leiteira da

região de Itapetinga etc. Ao lado disso, tinha-se um setor público que, diferentemente do que diz a teoria, fazia uma política de gasto pró-ciclo.

Medindo pelo comportamento do PIB, pelo menos nos primeiros momentos, havia mesmo razão para o otimismo em relação ao futuro de nossa economia.

Apesar do crescimento acelerado nos primeiros cinco anos após a implantação do pólo petroquímico, o PIB baiano passa a apresentar taxas insignificantes de crescimento, sendo, em alguns momentos, negativas e, em outros, surpreendentemente elevadas — como os anos de 1985 (9,4%), 1986 (6,2%) e 1994 (6,4%).⁶

Esse comportamento tem tido como causas principais a crise cambial brasileira, do início dos anos 1980, que levou as autoridades do país a praticarem um ajuste macroeconômico com a redução do investimento, particularmente do setor público, e a queda de preços dos produtos exportados para o mercado internacional.

Porém, não fosse a obediência cega às recomendações do FMI, poderíamos ter tido melhor sorte, caso os gastos públicos se comportassem de acordo com as orientações teóricas — inclusive as feitas pelos ortodoxos; neste caso, o gasto teria que ter um comportamento contra o ciclo recessivo.

Analisando o investimento do setor público (das três esferas de governo), no estado, verifica-se que, na fase recessiva, este se comportou em desacordo com a teoria.

Tabela 1
Evolução da formação bruta de capital do público (%)
Bahia — 1990-93

Ano	Variação		
	Federal	Estadual	Municipal
1990	1,78	49,44	20,46
1991	14,79	(60,67)	(17,02)
1992	(55,75)	83,21	9,76
1993	(14,28)	(57,04)	(50,81)

⁶ Ver dados SEI/BA (série 1976 a 1994). Se bem que nem tanto surpreendente, pois em 1985 e 1986 estávamos sob a inspiração da Nova República e o Plano Cruzado. Em 1994, com a implementação do real, que implicou estabilidade da moeda, houve uma explosão do consumo, além de ser um ano eleitoral.

Fonte: Sudene/DPO/Contas Regionais (1995).

Mais grave do que observar a queda na taxa de crescimento do investimento público no estado é constatar que a desaceleração maior se dá do lado federal, particularmente nos dois últimos anos. Por conta disso, o mesmo governo federal vem perdendo posição relativa no nível de investimento no estado — o que é péssimo sinal tratando-se de uma sociedade com enormes índices de pobreza.

Os dados da tabela 2 revelam que há uma tendência clara do que chamamos de desobrigação do governo federal pela implementação das políticas públicas. De outro lado, como há uma recessão na economia baiana, que implica desemprego e, portanto, maior pressão por bens e serviços públicos, o que se verifica é que o maior esforço para ampliar a oferta tem sido desenvolvido pelo poder municipal, notadamente a partir de 1989. Isto é bastante sintomático, pois foi o ano em que a reforma tributária de 1989 entrou em vigência, descentralizando os recursos das mãos da União para os municípios, já que os estados, no conjunto, também perderam. O governo estadual se mantém numa posição quase inalterável, ao longo do período. Este é um dado relevante porque tende a problematizar as finanças municipais.

Ano	Variação			
	Federal	Estadual	Municipal	Total
1985	57,34	33,70	8,96	100,0
1986	57,75	31,11	11,14	100,0
1987	64,46	24,39	11,15	100,0
1988	59,00	32,50	8,50	100,0
1989	49,77	37,78	12,45	100,0
1990	42,05	46,88	11,07	100,0
1991	58,17	22,21	19,62	100,0
1992	23,45	37,09	39,46	100,0
1993	40,88	32,39	26,73	100,0

Fonte: Sudene/DPO/Contas Regionais (1995).

Outro aspecto importante e que tem forte rebatimento sobre o comportamento das finanças e a capacidade de implementação das políticas públicas no âmbito municipal é a forma como se vem dando o desenvolvimento espacial da atividade econômica da Bahia. Não fugindo às características das economias retardatárias, a Bahia tem suas atividades econômicas mais dinâmicas concentradas em poucos pontos do território do estado, notadamente na Região Metropolitana de Salvador. Este grau de concentração pode ser medido pela participação dos municípios grandes na totalidade dos orçamentos municipais e na arrecadação do ICMS estadual.

Os dados das tabelas 3 e 4 são evidentes e mostram duas coisas: tanto o PIB baiano quanto a renda tributária estão fortemente concentrados em alguns poucos municípios; é necessária a abertura de um debate para discutir a questão. Esta necessidade se impõe por conta de se buscar uma maior justiça na redistribuição dos recursos no plano das relações intermunicipais e, sobretudo, de se avaliar a eficiência e a eficácia do poder municipal em gerir recursos públicos.

Tabela 3
Participação dos grandes municípios no total do orçamento (%)
Bahia — 1989 e 1991

Municípios	Ano	
	1989	1991
Nove maiores	40,52	62,22
20 maiores	50,10	74,51

Fontes: Para os orçamentos municipais, MF/STN-Divem; para o ICMS, Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

Tabela 4
Participação (%) dos grandes municípios na composição do ICMS do estado
da Bahia — 1991-94

Ano	Município					
	10 maiores	Salvador	São Francisco	Camaçari	Feira de Santana	Simões Filho
1991	81,4	38,8	12,5	11,4	4,2	3,6
1992	82,6	36,4	16,9	11,3	3,9	3,7
1993	82,0	34,1	16,2	11,8	4,0	4,2
1994	75,8	32,6	13,2	11,9	4,0	4,0

Fonte: Bahia. SEI (1996).
 Obs.: Embora alternando posições, outros municípios que fazem parte dos 10 maiores são: Itabuna, Ilhéus, Canavieiras, Vitória da Conquista, Dias D'Ávila e Barreiras.

De igual modo, na análise das finanças municipais também não se devem perder de vista as alterações nas regras de cobrança de impostos e, principalmente, de distribuição dos tributos arrecadados, como a que o governo federal empreendeu com a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), implicando a redução de recursos dos fundos de participação dos estados e municípios.

Dinâmica das finanças públicas municipais baianas

Sem dúvida, um indicador seguro para se medir a saúde financeira dos municípios é a capacidade de poupança, que é dada pela relação receita corrente/despesa corrente. Por esse prisma e analisando a situação dos 41 municípios baianos estudados, verifica-se que, no geral, a capacidade de poupar é muito baixa; excetuando-se as situações de Candeias, em 1991, e Eunápolis, em 1993, quando os respectivos índices chegam a 50%, nos demais casos a poupança fica abaixo de 20% da receita corrente, muitas vezes negativa.

Tabela 5
 Capacidade de poupar dos municípios baianos (%)
 1989-96

Ano	Município				
	Grande	Médio	Pequeno	Salvador	Total
1989	3,85	5,96	15,70	(4,37)	4,89

1990	14,28	4,69	24,38	10,38	13,01
1991	6,14	1,89	10,08	0,43	5,58
1992	14,22	12,32	20,80	14,58	14,27
1993	(16,14)	19,54	25,38	(22,15)	(5,01)
1994	(36,28)	10,41	7,83	(56,92)	(22,90)
1995	(21,19)	15,74	24,60	(30,08)	(8,96)
1996	(7,92)	6,36	(10,33)	(8,25)	(5,01)

Fonte: MF/STN-Divem.
Obs.: Os números entre parênteses significam que a poupança foi negativa naquele ano.

Nesse comportamento da poupança, segundo o tamanho dos municípios, percebe-se que os pequenos e médios, ainda que tenham uma dimensão absoluta pequena, são poupadores líquidos em todos os anos da série (com exceção apenas do ano de 1996 no que diz respeito aos pequenos). Os grandes municípios comportam-se ao contrário: nos primeiros quatro anos do período apresentam índices baixos, e negativos, nos quatro últimos.

Porém, esses números agregados por tamanho de municípios estão escondendo distorções que precisam ser explicadas.

Por exemplo, no conjunto dos pequenos destaca-se o caso particular de São Francisco do Conde, que é considerado pequeno em termos de população, e grande, no orçamento. Em primeiro lugar, o que se nota é que este município é igual ou maior que os 11 restantes que compõem o conjunto dos pequenos. Desse modo, retirando São Francisco do conjunto, a capacidade de poupar dos municípios pequenos praticamente desaparece.

No caso dos médios, o orçamento não se mostra tão concentrado como nos pequenos, principalmente no início do período, mas ainda assim sete — num total de 20 —, em 1995, representaram aproximadamente 65% do orçamento global e 110% da poupança. De todo modo, o que se verifica nos municípios considerados é uma tendência também a uma maior concentração, principalmente nos considerados pólos emergentes: Dias D'Ávila (fábrica Carafba Metais), Irecê (região produtora de grãos), Itapetinga (pecuária e laticínios), Candeias (indústria de suprimento ao pólo petroquímico e Centro Industrial de Aratu — CIA), Simões Filho (turismo e CIA), Paulo Afonso (hidroeletricidade) e Barreiras (produção de grãos e agroindústria processadora).

No caso dos considerados grandes, a situação financeira é mais problemática. Piora do ponto de vista da concentração, pois, entre os nove, Salvador e Camaçari representam em torno de 80% do orçamento do conjunto. De igual modo, ocorre em relação à capacidade de poupança: enquanto os pequenos e médios apresentam superávit primário, em todos os anos da série, os grandes, além de índices menores (par-

ticamente em relação aos pequenos) são deficitários nos quatro últimos, sendo Salvador e Camaçari os principais responsáveis pelos resultados.

Assim, dada a forte concentração da renda tributária e considerando que os grandes são os que apresentam um grau maior de desequilíbrio nas contas fiscais, o conjunto da amostra dos municípios pesquisados apresenta déficit orçamentário (medido pela receita total menos despesa total) em todos os anos da série.

As causas que explicam a baixa capacidade de as finanças municipais gerarem poupança são múltiplas, mas ganha destaque o baixo índice de receita *per capita* dos municípios baianos, como mostra a tabela 6.

Constatou-se que, do conjunto dos municípios analisados, que inclui os grandes e os principais de porte médio, apenas 13 têm uma receita *per capita* próxima a US\$ 200 e só dois acima de US\$ 500. Quando se analisa a receita *per capita* própria, a situação fica dramática. Diz-se que esta baixa performance decorre da pouca produtividade fiscal dos municípios brasileiros, particularmente os localizados nas regiões mais atrasadas, pois invariavelmente os dirigentes municipais usam o instrumento tributário como moeda de troca por favores políticos. Além disso, como a parte maior dos recursos advém de transferências do ICMS e do FPM, há pouca motivação para a cobrança de tributos, sendo que a grande maioria nem sequer possui quadro de funcionários especializados para a função.

Tabela 6
Receita *per capita* dos municípios baianos, segundo tamanho —
em US\$/1991

Municípios	População	Receita absoluta	Total <i>per capita</i>	Receita absoluta	Receita <i>per capita</i>
Pequenos					
s Brejões	13.833	2.395.682	173,19	48.915	3,54
s Cardeal da Silva	7.089	3.490.453	492,38	75.138	10,60
s Catolândia	3.295	914.892	277,66	4.137	1,26
s Ibititá	17.810	2.014.814	113,13	33.331	1,87
s Lajedão	3.700	1.453.666	392,88	25.100	6,78
s Lençóis	8.401	1.347.780	160,43	28.416	3,38
s Malhada	15.680	2.004.571	127,84	37.151	2,37
s São Francisco do Conde	20.853	55.035.241	2.639,20	2.924.030	140,22
s Saúde	12.683	2.754.833	217,21	396.023	31,22
s Sobradinho	20.555	9.540.712	464,16	481.438	23,42

s Ubatuba	22.410	3.079.785	137,43	164.319	7,33
s Valente	18.372	3.004.497	163,54	51.847	2,82
Médios					
s Barreiras	103.581	23.409.868	226,01	2.258.269	21,80
s Bom Jesus da Lapa	54.687	5.984.266	109,43	1.211.475	22,15
s Brumado	60.785	7.460.583	122,74	759.343	12,49
s Campo Formoso	66.025	2.395.682	36,28	48.915	0,74
s Candeias	72.230	19.612.332	271,53	3.066.111	42,45
s Casa Nova	49.795	4.990.260	100,22	148.559	2,98
s Dias D'Ávila	34.952	16.538.927	473,19	2.379.998	68,09
s Eunápolis	78.877	7.374.219	93,49	970.560	12,30
s Guanambi	73.339	10.535.572	143,66	1.043.542	14,23
s Irecê	56.921	7.654.471	134,48	1.074.791	18,88
s Itaberaba	57.135	6.889.354	120,58	507.867	8,89

continua

Municípios	População	Receita absoluta	Total <i>per capita</i>	Receita absoluta	Receita <i>per capita</i>
s Itapetinga	55.266	9.046.078	163,68	588.351	10,65
s Jacobina	81.348	7.711.355	94,79	901.109	11,08
s Paulo Afonso	92.087	26.362.132	286,27	2.045.614	22,21
s Porto Seguro	38.755	10.245.874	264,38	5.613.146	144,84
s Santa Maria da Vitória	44.150	3.882.174	87,93	97.042	2,20
s Santo Amaro	55.973	8.835.866	157,86	426.029	7,61
s Senhor do Bonfim	93.274	6.415.285	68,78	437.893	4,69
s Simões Filho	81.092	34.272.658	422,64	2.817.639	34,75
s Xique-Xique	42.922	3.878.253	90,36	135.504	3,16
Grandes					
s Alagoinhas	123.455	12.647.888	102,45	2.228.943	18,05
s Camaçari	127.882	92.629.914	724,34	15.811.231	123,64
s Feira de Santana	443.497	45.847.162	103,38	9.089.526	20,50
s Ilhéus	253.500	33.346.348	131,54	2.868.358	11,32

s	Itabuna	198.517	33.096.611	166,72	5.098.772	25,68
s	Jequié	153.766	13.164.079	85,61	1.316.490	8,56
s	Juazeiro	139.845	26.823.023	191,81	1.962.267	14,03
s	Salvador	2.262.731	395.620.221	174,84	168.336.347	74,40
s	Vitória da Conquista	242.647	29.035.034	119,66	4.415.114	18,20

Fonte: Bahia. SEI (1996).

Obs.: Para a população, estimativa do SEI para o ano de 1995; para as receitas total e própria, balanço dos municípios do mesmo ano. Estão excluídas da receita total as operações de crédito. Municípios pequenos, com população até 20 mil habitantes; municípios médios, com população de 20 mil até 100 mil habitantes; municípios grandes, com população de mais de 100 mil habitantes.

Em segundo lugar, aparece como causa do déficit orçamentário o alto consumo, principalmente decorrente da prática abusiva de se dispor de um número de funcionários bem acima das necessidades dos serviços municipais, uma espécie de previdência às avessas. De outro lado, tem-se o baixo nível de atividade econômica da quase totalidade dos municípios baianos cuja base comum é a atividade agropecuária, mesmo assim com um tipo de produção familiar. A Bahia é um estado que tem sua atividade econômica fortemente concentrada em alguns poucos municípios e, agora, com a crise da economia cacaueteira, esta concentração aumentou mais ainda em favor da região metropolitana. Neste caso, os municípios mais pobres nem sequer podem beneficiar-se das transferências do ICMS, visto que, deste imposto, 75% são distribuídos de acordo com o valor adicionado. Assim sendo, o ICMS passa a ser um instrumento de reconcentração espacial da renda.

A terceira razão da baixa capacidade de poupar está associada a um maior encargo que os municípios têm assumido, por conta da desobrigação dos governos federal e estadual em relação às políticas sociais e mesmo às de infra-estrutura econômica.

Como já citado, depois da crise dos anos 1980, o governo federal passou a dar prioridade quase que exclusiva à política macroeconômica, visando à estabilização. Esta política se acentua mais ainda durante os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique, período em que o Brasil passa a praticar o ideário do projeto neoliberal com base na noção do Estado mínimo: desregulamentação social (inclusive atenuando as restrições à importação), venda dos ativos e desinvestimento nos programas sociais e de infra-estrutura econômica (despatrimonialização do Estado, cujo limite conclusivo foi dado com a Lei de Concessões) e a opção pela não-política, seja ela social, industrial, agrícola ou qualquer outra. Posteriormente, o Orçamento Geral da União (OGU) passou a ser instrumentalizado em duas direções: estabilização da economia e pagamento dos juros e do principal das dívidas interna e externa.

Com o governo federal se desobrigando de qualquer política de investimento, e a grande maioria dos estados em condições financeiras precárias, o governo municipal, por estar mais próximo das pressões sociais, tem buscado de alguma forma atender as demandas. Este processo tem sido um tanto quanto desordenado, visto que a divisão de encargos entre as esferas de governo, que consta da agenda do chamado pacto federativo, ainda não foi discutida adequadamente; ademais, os municípios, que também vivem uma precária situação financeira, não apresentam sequer condições de formular uma política de médio prazo, ordenando prioridades e distribuindo recursos no tempo. A lógica é gerenciar o cotidiano de acordo com a emergência dos fatos.⁷

Grau de dependência e nível de endividamento dos municípios baianos

Como já analisado, a gestão pública das unidades subnacionais, nos últimos 37 anos, tem sido feita em “zigzagues”, tanto por conta do modelo de administração política, quanto por conta dos percalços decorrentes da política macroeconômica de estabilização, que tem restringido o crescimento econômico imposto pelo ajuste fiscal do setor público e alterado as relações intergovernamentais, notadamente depois da instalação da chamada Nova República (Afonso, Rezende e Varzano, 1992).

Com relação ao ajuste fiscal, o governo federal, particularmente a partir da década de 1990, tem sido mais exigente com os estados e municípios em relação:

- † à adimplência junto às agências federais de financiamento e ao próprio Tesouro Nacional para liberação de novas linhas de financiamento e de recursos para projetos especiais; maior controle e gerência compartilhada dos bancos estaduais, para que não continuem sendo utilizados como instrumentos expansionistas dos gastos;
- † à renegociação, com pagamento apazado, das dívidas junto ao FGTS e ao INSS;
- † ao esforço conjunto no processo de estabilização econômica e fiscal do país — como a redução dos fundos dos estados e municípios para a constituição do Fundo Social de Emergência (FSE), agora denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) etc. (Santos e Vaz, 1996).

⁷ De certa forma os municípios estão pagando pela omissão de uns e a esperteza de outros quando da discussão sobre a reforma tributária de 1988. Naquele instante, só havia uma preocupação: mais recursos para os estados e municípios, ficando postergada a solução acerca das responsabilidades de cada nível de governo. Embora motivado por outras razões, o então presidente José Sarney chamou a atenção para o descaso das lideranças estaduais e municipais e duvidava que o resultado da reforma fosse o melhor para o conjunto da Federação; comprovadamente não o foi.

Não obstante essas medidas emergenciais, tem sido apontado como questão de fundo de nosso federalismo o grau excessivo de dependência das unidades — notadamente as mais pobres — em relação às transferências federais. Em determinadas ocasiões, as autoridades federais e as dos estados e municípios mais ricos questionam essa dependência por acharem que ela decorre da inoperância tributária e do nepotismo e clientelismo político dos governantes; no fundo, acham-se fazendo papel de bobos por estarem sustentando a improbidade administrativa e política dos caciques nordestinos. Embora esta constatação seja recorrente, não tem o grau de veracidade que lhe é atribuído pelos seus defensores. Como atenuantes tem que se esclarecer que a frágil base econômica do Nordeste não permite resultados muito expressivos em termos de arrecadação tributária; de outro lado, só é verificada uma melhora na tributação própria naqueles municípios nos quais estão concentradas as atividades econômicas. Além disso, é necessária uma investigação mais aprofundada para que se tenha clareza a respeito dessa questão.

Além dessa medida, talvez um melhor indicador para avaliar o grau de dependência seja relacionar as transferências com os gastos, pois dão a exata medida do quanto os recursos transferidos estão financiando o orçamento de despesa do município.

Tabela 7
Participação das transferências no financiamento
do orçamento municipal (%)
Bahia — 1989-94

Ano	Município			Total
	Grande	Médio	Pequeno	
1989	52,12	87,90	95,34	59,81
1990	63,43	81,19	93,01	68,21
1991	52,01	81,33	89,09	58,30
1992	55,00	81,55	88,93	62,19
1993	52,49	86,46	93,88	60,71
1994	47,03	81,12	78,92	54,40
1995	52,77	84,70	94,21	61,93
1996	56,69	71,84	61,93	61,60

Fonte: MF/STN-Divem.

Os dados da tabela 7 mostram claramente que, nos municípios médios e pequenos, a dependência é muita elevada, porém declinante. Nos grandes, embora a dependência seja menor, não pode ser considerada satisfatória para caracterizá-los como gozando de autonomia financeira. Assim como nas outras categorias, verifica-se uma redução sensível no grau de dependência. Porém não se pode garantir que tenha consistência, principalmente quando se observa uma elevação nos últimos dois anos.

De todo modo, verifica-se, de um lado, uma redução da dependência dos recursos transferidos e, de outro, é percebido também que, como os gastos estão crescendo mais que as receitas, os municípios estão encontrando outras alternativas de financiamento fora dos esquemas das transferências. Sem dúvida, as receitas próprias têm sido uma alternativa, mas não a única. O endividamento junto aos bancos tem sido recorrente, principalmente pelos grandes, como Camaçari, Juazeiro, Itabuna, Ilhéus, Vitória da Conquista e Salvador. Entre estes, chama a atenção o caso de Salvador que se endividou fortemente entre 1987 e 1992, inviabilizando por completo a gestão municipal a partir de então. Em 1996, cerca de 16% do orçamento de gasto foram destinados para pagamentos de juros e do principal da dívida.

Porém acreditamos que a alternativa mais viabilizadora da expansão dos gastos tem sido a dívida junto a fornecedores. O que nos faz acreditar fortemente nessa hipótese é o déficit sistemático do conjunto dos municípios nos anos analisados, puxado principalmente pelos grandes, que possuem maior capacidade de endividamento. Entretanto, nesta fase da pesquisa fica impossível comprovar esta hipótese, visto que seria necessário obter explicações dos ordenadores de despesa, particularmente do dirigente do Tesouro Municipal.

Isto pode ser observado a partir dos dados das operações de crédito contratadas, ao longo do período estudado.

Ano	Município				Total
	Grande	Médio	Pequeno	Salvador	
1989	20,63	3,12	0,12	29,26	16,90
1990	6,62	2,35	0,02	9,34	5,50
1991	14,64	1,74	1,59	23,55	12,08

1992	4,00	1,61	0,00	2,51	3,30
1993	6,52	0,98	0,00	0,00	5,19
1994	1,00	0,36	0,41	0,00	0,85
1995	0,18	0,09	0,16	0,00	0,16
1996	0,72	1,85	0,00	0,00	0,91

Fonte: MF/STN-Divem.

Nota-se que, exceto nos anos de 1989 e 1991, em que o crédito bancário teve expressividade no financiamento do dispêndio municipal, nos demais esta participação é desprezível, principalmente entre os médios e pequenos municípios. Certamente o endividamento, via crédito bancário, perde importância a partir de 1992 porque os grandes municípios se endividaram muito em anos anteriores, o que significa que a continuidade do endividamento foi obstada pelos limites técnicos. Salvador, que é o exemplo típico, não pôde usar do expediente do crédito bancário nos anos de 1993 a 1996.⁸

De outro lado, o endividamento que ocorreu no passado recente parece estar restringindo a capacidade de gasto dos principais grandes municípios baianos no presente. É o que fica evidente nos indicadores que mostram o peso da amortização e dos juros na composição do orçamento de gasto dos municípios baianos.

Tabela 9
Participação da amortização e dos juros no total
da despesa dos municípios (%)
Bahia — 1989-94

Ano	Município				
	Grande	Médio	Pequeno	Salvador	Total
1989	6,68	2,69	0,97	7,76	5,79
1990	9,24	1,74	0,63	14,07	7,40
1991	8,35	1,37	0,48	12,07	6,89

⁸ Não estavam ocorrendo, no contexto estudado, as operações de crédito de longo prazo, mas os estados e municípios estavam usando o expediente das operações de curto prazo (Antecipação de Receita Orçamentária — ARO) que, na prática, estão se transformando em operações de longo prazo, devido à frequência do uso desse tipo de crédito e à impossibilidade de pagamento por parte dos poderes públicos.

1992	9,91	1,32	0,49	15,95	7,67
1993	6,79	1,78	0,36	11,35	5,56
1994	12,21	2,07	2,10	17,13	9,83
1995	10,35	2,87	1,85	13,31	8,29
1996	12,25	1,84	1,82	15,76	9,04

Fonte: MF/STN-Divem.

Nota-se que a tendência é os juros e a amortização terem importância cada vez maior no orçamento de gasto dos municípios baianos, mesmo entre os médios e pequenos. Porém, estes indicadores apresentam expressividade entre os grandes, notadamente Salvador que, no período, destinou, em média, 18% do orçamento para cobrir estes itens de despesa, sendo 16% no último ano.

Talvez aqui residam a causa principal da asfixia financeira vivida pela capital baiana e o começo de um equívoco analítico. As avaliações correntes dão conta de que os problemas de Salvador são decorrentes de uma baixa produtividade fiscal, de um excessivo gasto em custeio e de uma má gestão dos problemas da cidade. Com tanto desperdício, o desequilíbrio fiscal se tornaria inexorável. Sem dúvida, há muitos problemas na atual gestão, inclusive aqueles que se originam no momento de montagem da equipe de governo, quando foi obrigatório acomodar as diferentes correntes políticas que deram apoio ao PSDB no processo eleitoral, mas não é tanto verdade que os desequilíbrios financeiros e o engessamento da gestão decorram de uma deficiente administração tributária. Os dados mostrados anteriormente indicam o fato de que o desempenho de Salvador é muito semelhante ao de outras capitais do Brasil, inclusive Curitiba, que é sempre tida como exemplo de eficiência nessa área.

Na verdade, o problema estrutural de Salvador tem sido a elevada dívida e os conseqüentes encargos, inclusive da dívida trabalhista, com os fundos sociais e com os fornecedores. E isto não poderá ser solucionado a partir das disponibilidades de recursos vindos das transferências ou da arrecadação própria, até porque há limites técnicos que impedem a expansão desses recursos no montante das necessidades. Enfim, sem o apoio do governo federal, Salvador não terá condições de resolver os desequilíbrios financeiros, a menos que se desobrigue de qualquer responsabilidade pelas políticas assumidas até aquele momento.

4. Considerações finais

Ao longo do processo constituinte de 1988, verifica-se uma inconseqüente disputa entre os níveis de governo pela fração da renda nacional apropriada pelo setor público.

Na qualidade de perdedora, a União redireciona as suas ações, dando prioridade maior à política de combate à inflação, deixando em segundo plano os programas de investimentos em setores sociais e de infra-estrutura econômica. Este comportamento da União, se acompanhado pelas outras esferas, levaria a um colapso das políticas públicas de conseqüências inimagináveis. Entretanto, por não haver pactuação prévia, estados e municípios — estes mais do que aqueles — estão tentando recuperar a produção pública, porém de uma forma desordenada; uma espécie de lógica para o gerenciamento do cotidiano, de acordo com a emergência dos fatos.

Isto denota, portanto, que, no pós-1988, a desarticulação do modelo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil passa a exigir dos gestores públicos vinculados às esferas subnacionais maiores esforços de racionalidade e probidade no processo de gerenciamento da coisa pública, até porque ficou desfeita (pelo menos na atual conjuntura) a solidariedade do governo federal com as políticas regionais, estaduais e locais. Estas constatações exigem um redirecionamento das pesquisas sobre o poder público brasileiro, sobretudo para entender este processo desordenado de descentralização e a real capacidade fiscal das unidades subnacionais em dar conta dos novos encargos.

A partir dessas constatações, concluímos que:

- † a situação econômica da Bahia, no período analisado, esteve marcada por problemas nos setores e regiões mais dinâmicos;
- † esta situação econômica foi agravada ainda mais por conta da queda dos investimentos públicos, principalmente aqueles realizados pelo governo federal;
- † num ambiente recessivo, a situação do conjunto fica agravada por uma característica marcante na economia da Bahia, a forte concentração espacial da produção;
- † do ponto de vista da dinâmica das finanças, nota-se que tanto a receita quanto a despesa crescem no período, particularmente os gastos;
- † por isso, os municípios baianos apresentam uma baixa capacidade de poupar, particularmente os grandes;
- † outro dado conclusivo importante é notar que, no esforço que estava sendo desenvolvido no sentido de equilibrar as contas públicas, a principal variável de ajuste foi o gasto com pessoal;
- † não obstante a precariedade das finanças dos municípios baianos, ainda assim pode-se considerar que o esforço de investir vinha sendo feito, particularmente entre os médios e pequenos municípios;

- t na análise, também chama a atenção o fato de as chamadas transferências “negociadas” estarem financiando em torno de 11% do gasto do conjunto dos municípios baianos; se se consideram os médios e pequenos, este financiamento se aproxima dos 20%;
- t é uma verdade incontestável dizer-se que estados e municípios das regiões mais pobres — particularmente no Nordeste — têm uma dependência quase absoluta das transferências;
- t outro fato importante constatado é que o desequilíbrio maior é encontrado nas contas públicas dos municípios maiores devido ao forte endividamento verificado no final da década passada e no início desta;
- t outra conclusão relevante na análise é o caráter deficitário sistemático do orçamento municipal;
- t por fim, é oportuno registrar que os dados analisados parecem revelar um tímido processo de descentralização não pactuada, mas esta importante questão merece uma investigação mais aprofundada.

Referências bibliográficas

ABRUCCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

AFONSO, José Roberto R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

AFONSO, J. R.; REZENDE, F.; VARSANO, R. A reforma tributária e o financiamento do investimento público. In: AFONSO, J. R.; REZENDE, F.; VARSANO, R. *Reforma nacional, crise e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

AFONSO, Rui de Britto. *Os estados e a descentralização no Brasil*. São Paulo, 1996. ms.

———; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Reforma tributária e Federação*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.

ALMEIDA, Maria Herminia T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 28, 1995.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. *Políticas e poder: o discurso da participação*. São Paulo: AD Hominen; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996a.

———. Descentralização e relações intergovernamentais. In: CONGRESO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996. *Anales...* Rio de Janeiro, nov. 1996b.

———. Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1996, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 1996c.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *RBCS*, São Paulo, n. 31, 1996.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 38, 1994.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado. *Balancos financeiros e orçamentários*. Salvador, 1989-91.

———. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Anuário estatístico da Bahia*: indicadores. Salvador, série 1991-94.

BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. *Balancos financeiros e orçamentários dos municípios*. Salvador, série 1989-96.

———. Sudene. *Contas Regionais*. Recife, série 1985-93.

———. Sudene; Centro Josué de Castro/UFBA. *Modelo de gestão democrática: o poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras — relatório final*. Salvador, 1996.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Dinâmica e resultados da descentralização das políticas sociais no estado da Bahia*. Salvador: SEI/Ipea, 1996.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Realismo das finanças municipais no Nordeste do Brasil. In: CONGRESO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996. *Anales...* Rio de Janeiro, nov. 1996a.

———. Receitas municipais e grau de importância de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. In: ENANPUR, 7, 1996, Recife. *Anais...* Recife, 1996b.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*. 2002. Tese (Doutorado em Administração) — Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Unicamp, 1995.

OLIVEIRA, Nelson. Vésus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, Reginaldo S. (Org.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. São Paulo: Mandacaru, 2002.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998.

———; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 4, 1993.

———; VAZ, César. *Finanças públicas*. Salvador, 1996. (Relatório do Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia).

SANTOS FILHO, Milton (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo: Hucitec; Salvador: Edufba, 1996.