



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**FERNANDO PACHECO MACHADO DIAS**

**DIFERENCIAIS DE RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E OFERTA  
DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM MUNICÍPIOS DA RMS**

**Salvador  
2011**

**FERNANDO PACHECO MACHADO DIAS**

**DIFERENCIAIS DE RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E OFERTA  
DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM MUNICÍPIOS DA RMS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciência Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Luiz Antônio Mattos Filgueiras

**Salvador  
2011**

# FERNANDO PACHECO MACHADO DIAS

## DIFERENCIAIS DE RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM MUNICÍPIOS DA RMS

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciência Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

Banca Examinadora

---

Luiz Antônio Mattos Filgueiras - Orientador: Prof. Dr.  
Pós-doutor em Economia pela Universidade Paris 13  
Universidade Federal da Bahia

---

Celeste Maria Pedreira Philigret Baptista - Profa. Dra.  
Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

---

Cristóvão de Cássio Trindade de Brito - Prof. Dr.  
Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina  
Universidade Federal da Bahia

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Luciana, por todo amor e apoio e por me sugerir a carreira de economista.

Ao meu pai, Clímaco, por me despertar o interesse pelas ciências humanas, pela humanidade em si, e por me despertar uma forma de ser e pensar crítico.

À minha avó, Deny, por me ensinar a escrever aos cinco anos de idade, e continuar a me ensinar a escrever e falar português até hoje, além de todo o carinho e apoio.

A Rowenna Brito, por todo apoio e paciência dispensados no decorrer da produção deste trabalho, e pelo carinho de todos os dias.

A Luiz Filgueiras, por todo o conhecimento e ajuda compartilhados.

Ao vitorioso Clube de Regatas do Flamengo, por todas as incomensuráveis alegrias e por melhorar meu estado de espírito e iluminar as tardes de domingo em que escrevia esse trabalho.

## RESUMO

A investigação parte das enormes desigualdades de receita orçamentária per capita existentes entre os municípios da Região Metropolitana de Salvador para analisar em que medida a arrecadação de impostos se reflete na oferta e na qualidade do serviço público municipal. A verificação é feita empiricamente pela comparação de índices de desempenho do poder público em promover o desenvolvimento local. Tal comparação foi feita pela análise da receita tributária e corrente per capita dos municípios e indicadores de educação e saúde correspondentes. A discussão subjacente à análise é sobre os resultados decorrentes da descentralização e do fortalecimento do federalismo, após a constituição de 1988, para as políticas públicas municipais. O resultado da análise dos dados aponta que a correlação entre os indicadores de receita e os de desempenho do setor público é muito baixa, o que suscita questionamentos a respeito do sucesso das políticas de descentralização de verbas.

**Palavras-chave:** Economia do Setor Público - Política Fiscal – Municípios – Federalismo – Impostos – Indicadores – Saúde - Educação.

## ABSTRACT

The inquiry starts from the great inequalities of tax income per capita existents among the cities of Salvador Metropolitan Area (Região Metropolitana de Salvador – RMS) to analyze in what measure does tax income reflects itself in the output and quality of municipal public service. This will be verified empirically, by comparing public service performance indexes in promoting local development. The comparison will be done by analyzing tax and current budget indexes per capita and their correspondent health and education indexes. The underlying discussion to the analysis is whether the outcomes of decentralization and the strengthening of federalism, after the 1988's Constitution, to the municipal public policies. The data analysis results points out that the relation between income and public development indexes is very low, what brings up questions about the success of budget income decentralization policies.

**Keywords:** Public Sector Economics - Fiscal Policy – Cities – Federalism – Taxes – Indexes – Health - Education.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Alterações na distribuição das receitas tributárias entre as Constituições de 1967 e 1988	21
Gráfico 1 – Evolução da Arrecadação Própria Municipal 1989-2002	23
Tabela 1 – Receitas correntes e tributárias de 10 municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009	42
Tabela 2 – Receitas corrente e tributária per capita de 10 municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009	46
Tabela 3- Receitas tributárias e correntes per capita em 2009 e valores médios para o período de 1995 a 2009 para dez municípios da Região Metropolitana de Salvador	49
Gráfico 2 – receitas correntes per capita de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009	51
Gráfico 3 – receitas tributárias per capita de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009	52
Tabela 4 – Participação das receitas tributárias sobre a receita corrente de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009	53
Gráfico 4 – Participação das receitas tributárias sobre as receitas correntes em dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009	55
Quadro 2 – Classificação dos municípios por receita corrente e receita tributária per capita nos anos de 2005, 2007 e 2009	57
Quadro 3 – Classificação dos municípios pelo IDEB nos anos de 2005, 2007 e 2009	59
Tabela 5 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pelo IDEB e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 2005	60
Tabela 6 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pelo IDEB e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 2007	61
Tabela 7 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pelo IDEB e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 2009	63
Quadro 4 – Classificação por taxa de abandono escolar nos dez municípios no período de 1999 a 2004	66
Quadro 5 – Classificação dos municípios por receita corrente e receita tributária per capita entre os anos de 1999 e 2004	68

Tabela 8 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 1999	71
Tabela 9 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2000	72
Tabela 10 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2001	73
Tabela 11 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2002	75
Tabela 12 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2003	76
Tabela 13 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2004	77
Quadro 6 – Número de habitantes por leito hospitalar	81
Quadro 7 – Classificação dos municípios pelo número de habitantes por leito hospitalar em ordem decrescente	82
Tabela 14 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita e pelo número de habitantes por leito hospitalar no ano de 2004	84
Tabela 15 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita e pelo número de habitantes por leito hospitalar no ano no ano de 2005	85
Tabela 16 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita e pelo número de habitantes por leito hospitalar no ano no ano de 2006	87
Tabela 17 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita e pelo número de habitantes por leito hospitalar no ano no ano de 2007	88
Tabela 18 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita e pelo número de habitantes por leito hospitalar no ano no ano de 2008	89

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TÊMÁTICO-TEÓRICO</b>	<b>14</b>
2.1	CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO COMO SISTEMA ORDENADOR DA POLÍTICA FISCAL	14
2.2	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO FEDERALISMO NO BRASIL	19
2.3	OS MARCOS INSTITUCIONAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS	25
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>32</b>
3.1	LIMITES TERRITORIAIS	32
3.2	LIMITES TEMPORAIS	34
3.3	ESCOPO E INDICADORES	35
<b>4</b>	<b>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA</b>	<b>40</b>
4.1	INDICADORES DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA RMS	40
4.2	RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS INDICADORES DE EDUCAÇÃO	56
4.3	RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS INDICADORES DE SAÚDE	79
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>95</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A distribuição de receitas entre os entes federados e os impactos das políticas fiscais descentralizadoras sobre as políticas públicas são tópicos temáticos importantes no estudo da Economia do Setor Público no Brasil. Nas últimas duas décadas, paralelamente ao processo de democratização e fortalecimento de suas instituições, o Brasil passou pelo maior processo de descentralização fiscal de sua história. Este estudo pretende investigar, analisando os municípios da Região Metropolitana de Salvador, em que medida essa política descentralizadora influenciou na melhoria da oferta de serviços públicos às suas populações.

O ponto de partida dessa investigação é a percepção de que a política de descentralização de receitas proporcionou um quadro em que há grandes diferenciais de arrecadação per capita entre os municípios brasileiros, em especial, entre os da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Nesse caso específico, há municípios que se beneficiam de arrecadação per capita dez vezes superior à da capital Salvador. Essa situação sugere analisar se esse gigantesco diferencial se verifica na qualidade e na quantidade de serviços públicos ofertados pelos municípios em estudo e provocar discussões acerca da natureza e dos possíveis problemas do federalismo fiscal no Brasil.

O objetivo central dessa investigação é avaliar, comparando-se dados sobre as finanças públicas e indicadores de desenvolvimento, em que grau estão relacionados receita pública per capita e qualidade na prestação do setor público nos municípios estudados. A questão que se busca responder é: um diferencial de receita pública per capita se reflete em igual diferencial na qualidade do serviço público?

A justificativa para tal investigação é a necessidade de se medir e avaliar o impacto da política de descentralização, ainda recente na história das políticas públicas no Brasil. Também contribui para o debate acerca das dificuldades de financiamento sofridas por importantes cidades brasileiras como Salvador, em contraste com a bonança aproveitada por municípios próximos, como Camaçari e São Francisco do Conde, sendo relevante para a compreensão dos desafios que o setor público

enfrenta para superação dos problemas urbanos.

O conceito e a teoria que embasam o federalismo serviram de embasamento à presente pesquisa. Tal forma de ordenamento da política fiscal de um país toma como essencial à plena realização dos objetivos da política pública a distribuição do poder decisório sobre o orçamento, de forma a tornar mais próximas dos beneficiários últimos a elaboração e a gestão dos serviços públicos. A desejabilidade dessa política decorre do fato de ser mais provável o sucesso de uma política elaborada por quem tem contato direto com a realidade que pretende ser afetada pela ação do Estado, e de que o planejamento e a execução orçamentários realizados em âmbito local possibilitam maior controle social das ações dos gestores.

Os questionamentos levantados diante dessa defesa dizem respeito às condições necessárias ao sucesso no alcance dos objetivos mencionados acima. Há no conteúdo da defesa do federalismo um pressuposto de que as instituições apresentam graus semelhantes de solidez, transparência e democracia nos diferentes escalas de governo e nas diferentes realidades locais. Ocorre que, muitas vezes, em um país com milhares de municípios, a estrutura do Estado brasileiro é ineficiente ao controlar e regular o que ocorre no âmbito das finanças públicas municipais. Outra observação importante a ser colocada é sobre o conflito causado pela separação entre o ente que arrecada e o que gasta, o que pode ser a causa de descontrole orçamentário, dado que o ônus de taxar não é experimentado por quem tem o bônus de gastar. Esses pontos teóricos serão as questões centrais revistas pela primeira seção do capítulo de referencial teórico dessa monografia.

Em seção posterior, será feita a caracterização dos marcos institucionais que regulam e põem em funcionamento o federalismo fiscal brasileiro. Esse levantamento usará como referencial os artigos da Constituição Federal que tratam do Sistema Tributário Nacional.

A discussão do referencial teórico considerado se encerra com a apresentação de algumas teorizações e pesquisas científicas empíricas acerca do tema no Brasil no

âmbito das ciências econômicas. Essa análise terá foco nas assimetrias orçamentárias causadas pelas políticas fiscais vigentes e na eficiência do sistema federalista em alocar e gerir as finanças públicas.

No capítulo seguinte, será apresentada a realidade das finanças públicas dos municípios analisados, dando ênfase especial à crise vivenciada pela capital e as consequências que o financiamento deficiente acarreta para os serviços públicos. Além disso, foram investigados quais aspectos institucionais respondem pela desigualdade de receitas averiguada nos dados analisados, apresentando algumas hipóteses para a questão central do trabalho.

Posteriormente, pela análise de dados em painel, classificando-se e comparando-se os municípios estudados, foi feita a investigação central para o presente estudo, comparando, com base na série histórica de 1997 a 2008 dos índices de desempenho do poder público em melhorar as condições sociais da população e a receita per capita auferida pelo mesmo. O capítulo é dedicado à comparação dessas duas unidades de observação, verificando suas possíveis interrelações.

A análise dos indicadores serve-se como suporte empírico para a retomada dos questionamentos levantados no capítulo do referencial teórico, bem como dos questionamentos que surgiram a partir da investigação em tela, concluindo a presente monografia.

## 2 REFERENCIAL TEMÁTICO-TEÓRICO

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO COMO SISTEMA ORDENADOR DA POLÍTICA FISCAL

A compreensão do sistema federalista brasileiro é um dos pontos centrais para o desenvolvimento da análise a que se propõe nesta monografia, pois esse ordenamento político e institucional é atributo importante do Estado brasileiro contemporâneo, especialmente no período que sucedeu a Constituição Federal de 1988. Como federalismo, entende-se a descentralização de receitas (por meio de transferências e partilhas tributárias e outorga de competências de tributação a entes subnacionais) e, do outro lado, pela atribuição de novas responsabilidades, dado que esta unidade de gestão será responsável pela execução de um orçamento e pela produção de bens públicos. Ao focar a análise das receitas e do desempenho do gasto público em municípios, o presente estudo precisa compreender esse sistema de política pública em que se inserem as finanças públicas municipais.

Aqui cabe resgatar visões do conceito de bem público, de forma a referenciar futuras análises que necessitem identificar esse tipo de bem e mensurar sua oferta e/ou produção por parte dos entes governamentais. Na teoria neoclássica, bem público é todo o produto ou serviço de valor econômico que não é excludente nem divisível. Ou seja, um bem cujo consumo é inevitável e cujo custo marginal é igual a zero, de forma que só o Estado possa ofertá-lo de forma eficiente. Também é possível compreender bem público de forma mais abrangente, com base na teoria institucionalista, que vê os bens públicos como direitos sociais a que têm acesso todos os cidadãos em cumprimento com suas obrigações. É uma visão contratualista do bem público, que passa então a incluir nessa categoria alguns bens divisíveis, considerados meritórios em função de sua externalidade positiva, como é o caso da atenção à saúde, à educação, à cultura, entre outros.

No caso brasileiro, a visão de bens públicos como direitos sociais e a noção de responsabilidade do Estado no provimento dos itens básicos de cidadania cristalizou-se na constituição de 1988, claramente escrita com a pressão de grupos e lobbies sociais, como retrata a professora Ivo (2008):

[...] Duas forças fundamentais conduziram esse processo: o novo sindicalismo e os diversos movimentos sociais (urbanos e rurais), além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se também através de partidos políticos de oposição ao redime autoritário. A força desses movimentos organizados e uma reacomodação das elites políticas levaram à transição do país, de um regime militar para a implantação do Estado de Direito, com a disseminação e aceitação dos valores próprios à democracia. [...]. (IVO, 2008, p.165).

Esse novo momento do Estado brasileiro anunciava o aprofundamento do sistema de proteção social, que necessariamente ampliava o escopo da ação do poder público, com a ampliação dos direitos sociais e substituição da visão contratual da seguridade social por uma visão mais ampla de direito universal à cidadania, tendo o Estado como garantidor de condições mínimas de renda, saúde e educação.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil viu ocorrer a desconstrução dessa evolução social do Estado, com a ascensão de governos neoliberais fortemente inspirados pelas escolas teóricas neoclássicas. Assim, apesar de o arcabouço legal e as bases institucionais afirmarem princípios de uma política social universalista, as políticas dos governos que se sucederam na década de 1990 caminharam em direção oposta:

[...] Esse período expressa uma vivência controvertida da democracia no qual, ao mesmo tempo em que esse regime se reafirma como valor moral, ele é vivenciado na prática pelos trabalhadores como “negação” dos direitos sociais, afetando, portanto, as condições da cidadania social e de participação da comunidade nacional pela via do trabalho. [...] (IVO, 2008, p.166)

Fica então evidente que bem público e direito social são categorias cujo conceito é disputado tanto no ambiente institucional, quanto no ambiente acadêmico, com um pano de fundo ideológico evidente. Para a pesquisa que se pretende aqui, adota-se a definição de bem público e de gasto social como direitos sociais universais garantidos constitucionalmente e dever do Estado, e que a avaliação do desempenho da política social se dá por uma visão metodológica que separe os produtos da política pública dos bens e serviços ofertados em um mercado. No entanto, é importante reconhecer que o processo político brasileiro colocou por

muitos anos em risco a posição que os direitos sociais ocupam na nossa Constituição Federal em vigência.

Como o conceito de ente subnacional está diretamente relacionado com o território, há também que se estabelecer a distinção entre os bens públicos, que têm caráter meritório e social e são de consumo individual, podem ser ofertados pelo poder público e não obrigatoriamente precisam ser prestados no território em que residem os beneficiários (saúde e educação). E os bens sociais de acesso coletivo, que são aqueles bens universais, cujo consumo é não-excludente e deve ser necessariamente oferecido no território (infraestrutura e limpeza urbana). Tais definições de bens são importantes para distinguir em quais serviços o governo central está delegando atribuições e quais são de natureza estritamente local cuja oferta justifica a descentralização.

O federalismo fiscal implica o exercício de três autonomias por parte do município: a autonomia fiscal de ter a disponibilidade de receitas oriundas de transferências voluntárias ou constitucionais, a autonomia de definir políticas e prioridades de gasto público e executar um orçamento a partir de decisões tomadas na esfera municipal, e a autonomia do financiamento próprio, decorrente da autonomia de taxar. É com essa definição que os questionamentos levantados no quadro referencial teórico serão abordados, utilizando como fundamentação bibliográfica especificamente a obra de Rezende (2001) e Rodden (2005).

A defesa do federalismo fiscal fundamenta-se em argumentos de que a gestão descentralizada é mais democrática, tem mais capacidade de identificar as demandas sociais locais e passa por maior controle social. Essa defesa pode ser encontrada no livro *Tributos Municipais na Federação Brasileira* (MARTINS, 2006). O autor defende na obra que a tributação realizada pelo município atende melhor aos princípios da descentralização estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à capacidade contributiva, à fiscalização da arrecadação e ao controle da aplicação das receitas provenientes dos mesmos. Além disso, acrescenta que o modelo de transferência de renda da União para o município é ineficiente, pois há perdas decorrentes do aparato burocrático e da corrupção nas

diferentes escalas de governo, sugerindo que a divisão maior de competências tributárias e de atribuições na execução de políticas resultaria em uma estrutura tributária mais justa e simples e que atenderia melhor às demandas por bens e serviços públicos.

Tal argumento usa a teoria neoclássica como referencial, pois assume o pressuposto de que o bem público em geral não é divisível e, sendo assim, sua demanda não pode ser mensurada ou estimada com precisão pelo poder público. Mesmo ao considerar bens públicos aqueles bens meritórios considerados pela abordagem institucionalista, os gestores também têm dificuldades em mensurar essa demanda, pois não há a precificação direta e a venda para orientar a oferta. Essas dificuldades se agravam na hipótese da provisão centralizada de bens públicos, especialmente em países de dimensões espaciais continentais e realidades socioeconômicas discrepantes como o Brasil.

Outro ponto levantado pela teoria que defende o federalismo fiscal é que o mesmo se constitui uma política de redução das desigualdades regionais. A transferência constitucional de recursos e de arrecadação seria uma forma de compensar regiões que sofrem com o baixo desenvolvimento econômico e onde a baixa arrecadação local de impostos agrava os quadros de pobreza e carência. Como descreve Assis (2003):

O compromisso do federalismo brasileiro deve ser, pois, organizar a heterogeneidade dos territórios integrados (sem homogeneizá-los, já que suas diferenças culturais devem ser preservadas), com o fim de garantir aos cidadãos de cada uma dessas unidades federadas, um mínimo, neste caso sim, homogêneo, de recursos associados às necessidades básicas, de maneira que os níveis de prestação de bens públicos sejam similares em todo o país. (ASSIS, 2003, p.6).

Uma possível competição entre entes federados por quantidades ótimas de indivíduos e a provisão adequada de suas demandas de bens públicos é outro argumento que pode ser levantado em favor desse sistema. Ao pulverizar os centros decisórios da oferta dos bens públicos, é possível que estes busquem inovações e práticas mais eficientes de modo a propiciar melhor atendimento às demandas sociais apresentadas, e que tal conhecimento extravase o limite territorial do

município, favorecendo a melhoria na eficiência dos gastos públicos em todos os níveis de governo.

Após compreender e caracterizar o federalismo pela ótica da oferta descentralizada dos bens públicos, discute-se a forma pela qual essa oferta deve ser financiada, buscando identificar que instrumentos de política tributária se adequam ao interesse do sistema federalista. O primeiro instrumento é a descentralização das competências tributárias, que é a permissão para que entes subnacionais legislem e tributem alguns fatos geradores, de forma a obter sua própria receita. É um instrumento muito poderoso, pois confere autonomia ao ente subnacional que tributará e faz com que os dois lados da política fiscal sejam medidos e geridos mais próximos à população. No entanto, não é uma forma de financiamento que privilegia a equidade, pois regiões de maior dinamismo econômico tendem a arrecadar mais, de forma a perpetuar as desigualdades, como bem constata Assis (2003):

Uma das desvantagens da descentralização fiscal, portanto, é que, ao estimular a eficiência econômica pode provocar um incremento das disparidades territoriais em relação aos recursos públicos, a raiz das diferenças de capacidade fiscal. Isto, por outro lado, estimula as discrepâncias no gasto em bens públicos e aumenta as iniquidades, mediante um círculo vicioso que pode não ter fim se não se instituírem instrumentos capazes de proporcionar a igualização federativa. (ASSIS, 2003, p.16-7).

O mecanismo alternativo de financiamento da descentralização é a divisão da receita do ente central por meio de transferências intergovernamentais aos entes subnacionais. Essa política tem como principal justificativa a possibilidade de o governo central estabelecer políticas de redução de desigualdades regionais, compensando as diferenças com um financiamento diferencial aos serviços e bens públicos, bem como financiando programas que possibilitem o desenvolvimento de regiões mais pobres. No Brasil, essa acabou sendo a forma mais importante de descentralização de receitas tributárias, como veremos.

As transferências intergovernamentais podem ser divididas em dois tipos: condicionadas e não condicionadas. As primeiras são aquelas que são transferidas a fim de financiar a gestão de um bem público específico, e está diretamente ligada à

oferta de bens sociais cuja gestão é partilhada com o governo central. É a lógica que fundamenta as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEB), entre outros. As não-condicionadas são as que decorrem da simples transferência de recursos tributários aos entes subnacionais, para que o seu dispêndio seja discricionário, arbitrado de acordo com as prioridades dos gestores e da população local. É o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

## 2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo enquanto forma de distribuição das competências do Estado está presente desde o início da República, quando o Brasil adotou pela primeira vez uma constituição federativa em 1891. É uma forma de governo que encontra espaço na estrutura do Estado brasileiro, pois atende às necessidades de um país de vasta extensão territorial e com grande diversidade socioeconômica e política, de forma que não é viável que um único governo central atenda a todos os interesses políticos e dos grupos sociais que demandam serviços e bens públicos.

Ocorre que, apesar de encontrar-se na raiz do Estado brasileiro moderno e se adequar às características do país, o federalismo não foi uma força estável enquanto sistema político e fiscal. Durante a história republicana, o governo central conduziu em alguns momentos, processos de centralização do poder, especialmente diante de ambientes políticos mais instáveis e da fragilização da democracia (em alguns casos, na ausência absoluta de democracia, como no período do Estado Novo de Getúlio Vargas e no Regime Militar entre 1964 e 1984).

Essa dinâmica pode ser constatada observando o histórico das Constituições Brasileiras desde 1891. Após a ação descentralizadora da República, o país viu um longo período de descentralização e empoderamento de poderes locais (expressos na política do café-com-leite no sudeste brasileiro e o coronelismo no nordeste). Há que se ressaltar que o que ocorreu nessa etapa da história republicana não foi uma descentralização federalista de fato. O que havia, na verdade, era um arranjo político entre as elites do sudeste e as oligarquias do norte e do nordeste, com repercussões

importantes na política tributária, que chegavam ao ponto de a receita estadual ser outorgada a particulares, denominados coletores de impostos. Tal descentralização nada tem a ver com a que esse estudo pretende estudar, pois era apenas um ajuste político que permitiu o revezamento de políticos de Minas Gerais e de São Paulo no poder central do país, com a anuência das oligarquias que dominavam outras regiões.

Com o início da era Vargas, o governo central retoma seu papel protagonista, nas Constituições de 1934 e 1937, em que a concentração de poder chega ao ponto, na Carta de 1937, de transformar o federalismo em mera denominação da República brasileira, pois em verdade estava constituído como Estado unitário. Esse Estado Unitário só começa a ser desconstruído com o suicídio de Getúlio Vargas, tendo o Brasil, a partir desse momento, avançado na descentralização do governo até a gestão de João Goulart, de 1961 a 1963.

Outro momento de recuo do federalismo se deu na Constituição de 1967, quando do endurecimento da ditadura militar. Na seção dos tópicos especiais, do livro *Finanças Públicas*, Rezende (2001) faz uma análise histórica do federalismo fiscal brasileiro e de sua evolução entre as cartas de 1967 a 1988, que está resumida no quadro 1.

O quadro 1 demonstra como a carta de 1988 representa um grande avanço das políticas de descentralização no país. De lá para cá os dados disponíveis atestam que o Estado brasileiro vem passando por um processo de aprofundamento do federalismo – desde 1988 até os dias atuais – no que diz respeito às receitas públicas municipais. Como é minuciosamente analisado por Gasparini ; Guedes (2007), as receitas tributárias dos municípios têm crescido a taxas altíssimas desde 1988, tanto pelas transferências constitucionais, quanto pelo aparato de arrecadação próprio. Ganham destaque nesse ponto as novidades apresentadas pelo constituinte ao reconhecer os municípios como entes federados e ampliar de 20% para 25% a parcela do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e de 10% para 22,5% da parcela do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) que constitui o FPM (Brasil, 1988). São aumentos de 25% nas transferências estaduais e 125% nas transferências nacionais em favor dos

municípios, que evidenciam de forma incontestável o viés federalista e descentralizador da Constituição Federal de 1988.

Quadro 1 – Alterações na distribuição das receitas tributárias entre as Constituições de 1967 e 1988

Competências Tributárias			Transferências intergovernamentais e partilhas de receitas	
	1967	1988	1967	1988
União	Renda - IR	Renda	Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + IPI)	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI)
	Produção Industrial – IPI	Produção Industrial		
	Combustíveis e Lubrificantes	-	Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI)	Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + IPI)
	Energia Elétrica	-		
	Transporte e Telecomunicações	-		
	Minerais - IVM	-	40% do IUCI, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferido a Estados, Distrito Federal e Municípios	Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)*
	Operações Financeiras	Operações Financeiras		
	Importação	Importação		
	Exportação	Exportação		
	Propriedade Rural - ITR	Propriedade Rural	Receita do ITR atribuída aos Municípios	50% da receita do ITR atribuída aos municípios
		Grandes Fortunas		Fundo de Desenvolvimento Regional (No, Ne e C.O.). 3% da Receita do IR + IPI
		Lucro (contrib. social)		
	Faturamento (contrib. social)			
Estados	Circulação de Mercadorias - ICM	Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS		
	Transmissão de Propriedade Imobiliária	Transmissão de Propriedade Imobiliária causa-mortis		
		Propriedade de Veículos – IPVA	20% do ICM atribuído aos Municípios	25% do ICMS atribuído aos Municípios
		Adicional do IR Federal	50% do IPVA atribuído aos Municípios	50% do IPVA atribuído aos Municípios
Municípios	Prestação de Serviços	Prestação de Serviços		
	Propriedade Imobiliária Urbana	Propriedade Imobiliária Urbana		
		Transmissão de Propriedade Imobiliária inter-vivos		

Fonte: Rezende, 2005, p.336

(\*) Compensação pela imunidade tributária à exportação de manufaturados.

Essa visão também é reforçada por Viol (2001), que ainda contribui com uma análise do processo político que justificou essa mudança de rumos no Estado brasileiro:

Não se pode, neste ponto, deixar de mencionar, como uma das causas desse processo, um componente político relevante: a democracia, novamente instaurada, levou a um movimento contra a forte centralização tributária realizada em 1966, gerando um aumento das receitas dos níveis sub-nacionais de governo em detrimento da União. Também é preciso fazer justiça: a descentralização de receitas ocorrida não foi obra pontual da Constituição de 1988, mas o ápice de um processo que já tinha se iniciado desde o começo da década de 80. (VIOL, 2001, p.397).

Além do impacto das transferências sobre as receitas municipais, os municípios passaram a arrecadar mais a partir da década de 1990 no Brasil (Gráfico 1). Tanto pela aquisição de nova competência tributária, quanto no interesse de atender às novas atribuições partilhadas com a União, os municípios brasileiros em seu conjunto viram explodir a sua arrecadação própria.

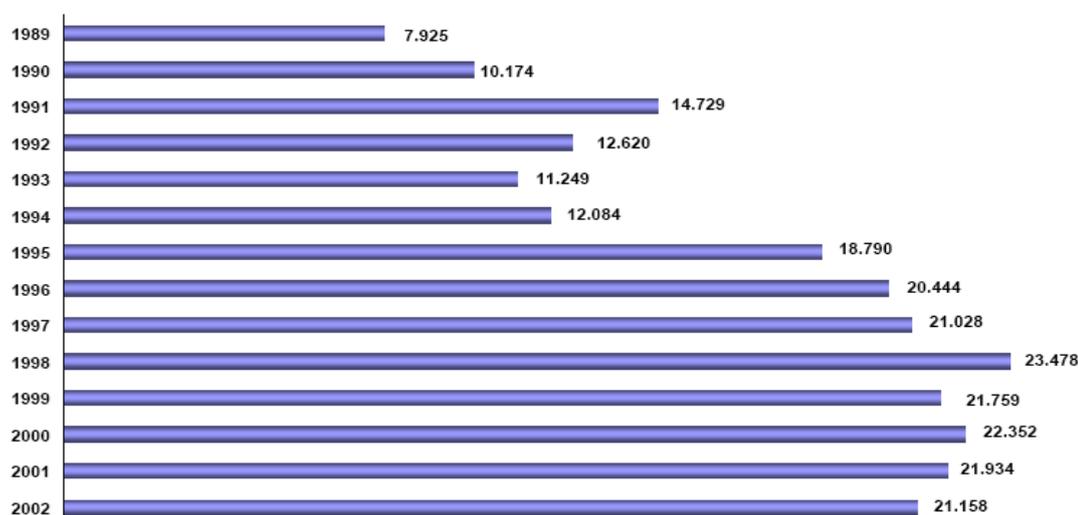
Como evidenciam Gasparini; Guedes (2007):

[...] a arrecadação própria municipal ostentou um intenso acréscimo no período compreendido entre 1988 e 2002, conforme apresentado no Gráfico 1. Entre 1994 e 1998, o crescimento foi de 94,3% e, após este período, o nível de arrecadação estabilizou-se no patamar entre R\$ 21 bilhões e R\$ 22 bilhões. (GASPARINI; GUEDES, 2007, p.305).

As consequências desse sistema são analisadas por diversas abordagens da teoria econômica, que põem em questionamento a idéia de que a descentralização elevaria a eficiência do gasto público por si própria. Ainda, pode-se questionar, com base em dados levantados na pesquisa, se foram ou não alcançados os objetivos buscados pela municipalização de importantes atribuições dos governos federais e estaduais (como, por exemplo, a municipalização da saúde). Tais questionamentos, em conjunto, fazem da análise das políticas públicas e de seu desempenho no processo do desenvolvimento, em particular o local, usando o nível federativo como unidade de análise um campo de estudo produtivo e fértil para o estudo das finanças públicas.

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação própria municipal 1989-2002 (GASPARINI : GUEDES, 2007, p. 305).

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação própria municipal 1989 – 2002 – R\$ milhões de 2002



Fonte: STN e Balanços Municipais. Inclui todas as contribuições para seguridade social. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A primeira consequência que é levantada diz respeito ao aumento do tamanho do Estado decorrente da descentralização. Esse fenômeno tem sido observado no Brasil, como está demonstrado em GASPARINI; GUEDES (2007), os autores levantam algumas hipóteses para explicar o fenômeno. Entre elas está a de que, ao dissociar o ônus de tributar do bônus de gastar, a descentralização levou as prefeituras dos municípios brasileiros a praticar sucessivos déficits fiscais, que acabam sendo saldados com transferências fiscais da União e estados. Além disso, há a hipótese de que a maior proximidade do gestor público com a população não dá só maior controle social, mas aumenta o nível de interação e a pressão por mais serviços públicos. A verificação desses dois possíveis cenários constitui uma das questões de observação desse trabalho.

Outra consequência que interessa à pesquisa – e é levantada pela teoria estudada – é a de que a presença de transferências fiscais provocou o atrofiamento dos aparelhos arrecadatórios dos municípios, indicando a preferência das prefeituras por receitas provenientes da União. Contudo, ainda segundo Gasparini; Guedes (2007), isso não tem se verificado no Brasil, que viu acelerado o crescimento das receitas

próprias dos municípios desde 1988. No entanto, interessa à investigação proposta a análise dessa possibilidade nos municípios da Região Metropolitana de Salvador nos quais a componente transferências é a maior parcela do orçamento municipal e há indícios de pouco desenvolvimento dos mecanismos de arrecadação municipal. Essa análise também contribui para a medida e avaliação do desenvolvimento do setor público local.

A caracterização da política fiscal dos municípios é parte relevante do estudo de eficiência do gasto público e qualidade dos serviços públicos em um Estado federalista, pois permite identificar estruturas que explicam as realidades observadas e os dados disponíveis sobre essa eficiência. Nesse sentido, Rodden (2005) deu importante contribuição para a metodologia e o quadro referencial proposto, colocando importantes questões acerca da mensuração e interpretação de dados referentes à descentralização. Segundo o autor:

[...] a visão dominante sobre descentralização retrata a transferência orgânica e organizada de autonomia política, fiscal e de gestão de políticas. Alguns estudos comparados procuram explicar a descentralização fiscal endogenamente [...] outros tratam descentralização e o federalismo como exógenos e tentam medir seus efeitos sobre o crescimento econômico [...] ou como *proxies* para *accountability*, corrupção ou qualidade da governança [...]. Outros estudos examinaram suas implicações sobre o déficit fiscal, a inflação e a estabilidade macro-econômica [...], enquanto uma literatura mais antiga examina o tamanho e o crescimento dos governos [...]. (RODDEN, 2005, p.9).

Além dessa contribuição teórica, o autor também suscitou bons questionamentos acerca da instrumentalização das teorias existentes. No entanto, à parte das teorias dominantes, a teoria econômica já problematiza o conceito do governo menor e eficiente. As avaliações de processos de descentralização e da governança municipal têm demonstrado que os índices de desempenho não estão diretamente ligados ao tamanho do ente federado, demonstrando às vezes, o contrário, como expõe Rodden (2005):

[...] a mobilidade, em contextos descentralizados e de jurisdição múltipla, possa facilitar a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas governamentais [...], produzir governos menores, mais eficientes e menos corruptos [...], bem como, sob determinadas condições, mercados mais seguros e crescimento

econômico mais rápido [...] evidências que associam a descentralização e o federalismo a níveis mais altos de percepção da corrupção (TREISMAN, 2000a), governos maiores (STEIN, 1999), instabilidade macro-econômica (WIBBELS, 2000) e, sob determinadas condições, menor crescimento (DAVOODI; ZOU, 1998). (RODDEN, 2005, p.10).

Conflito que, segundo Rodden (2005), decorre de uma visão equivocada das medidas de descentralização, que centram as atenções na participação das receitas municipais e dos tributos próprios dos municípios sem atentar para a estrutura regulatória das finanças dos entes federados e os mecanismos institucionais que garantem a execução da política. O autor acredita que essas distorções na observação podem nos levar a majorar o grau de autonomia financeira dos municípios, pois:

[...] o governo central pode ainda manter o poder de decisão acerca das alíquotas e das bases tributárias, deixando aos governos subnacionais o simples papel de coletar impostos de acordo com a determinação central. (RODDEN, 2005, p.13).

Tais questionamentos motivam a presente investigação no sentido de se verificar a partir de uma análise empírica a relação entre o aumento de receitas tributárias e o sucesso das mesmas na oferta de serviços públicos.

### 2.3 OS MARCOS INSTITUCIONAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS

O diploma legal fundamental para a garantia da forma federativa como um fundamento do Estado brasileiro é a Constituição Federal de 1988. Em seu 1º artigo, pétreo, a República Federativa do Brasil é descrita e constituída como uma União indissolúvel de diversos entes, e não um ente único com suas subdivisões: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].” (BRASIL, 1988).

De forma redundante, mas com inequívoca clareza, o reconhecimento dos entes nacionais e de sua natureza é retomado no art. 18 da Carta Magna, inserido no

Título III (Da organização do Estado), em seu capítulo 1º (Da organização Político-administrativa): “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988). **(grifo nosso)**.

Há que se notar a clareza meridiana buscada pelo constituinte, ao afirmar duas vezes a condição de ente federado das municipalidades e reconhece o caráter autônomo de seu ordenamento político-administrativo.

Assim, o Sistema Tributário Nacional (STN), instituído pelo Capítulo I, do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da Constituição Federal, estabelece impostos cuja competência para arrecadar se divide entre os entes federados e cujas receitas também são compartilhadas com estados e municípios. Os impostos de competência do município, de acordo com o artigo 156, são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITIV), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), à exceção dos serviços relacionados no artigo 155 (transportes e telecomunicações), que são da competência dos estados e do Distrito Federal, constituindo fatos geradores de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

À receita dos impostos de competência dos municípios, somam-se as receitas oriundas das receitas de impostos federais e estaduais partilhadas. A primeira divisão se dá com impostos que são diretamente revertidos aos cofres municipais, chamados de “Sistema Cota-parte” a exemplo o Imposto sobre Rendas de Qualquer Natureza (IR), de competência federal, pago pela administração pública municipal, suas empresas e autarquias, bem como 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), também federal, gerado por imóveis situados dentro dos limites dos municípios, 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) gerado por veículos licenciados em seu território, e 25% do (ICMS).

A porção de 25% do ICMS a ser repassada aos municípios deve ser transferida pelos seguintes critérios: 75% desse montante, na proporção do valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e dos serviços realizadas dentro dos limites do município, ficando os 25% adicionais disponíveis, ou seja, 6,25% do total arrecadado pelo ICMS, a serem repassados de acordo com lei estadual (Constituição Federal, art. 158). No caso da Bahia, tal partilha é regrada pela Lei Complementar nº 07 de 1991, que determina a transferência integral e imediata dos recursos correspondentes aos 25% do ICMS. Daí, pode se inferir que o estado da Bahia optou por não usar a liberdade facultada pelo constituinte de distribuir 6,25% da receita do ICMS entre seus municípios de acordo com suas próprias prioridades.

Além dos repasses imediatos, encontra-se previsto no artigo 159 da Constituição Federal o repasse ao Fundo de Participação dos Municípios de 22,5% das receitas do IR e do IPI da seguinte forma: 21,5% de forma imediata, e 1% nos primeiros 10 dias do mês de dezembro, de modo a auxiliarem no pagamento das gratificações natalinas aos servidores públicos municipais. Além disso, o mesmo artigo destina 25% dos 10% da Arrecadação do IPI proporcional às exportações destinado aos estados, ou seja, 2,5% é revertido para os municípios, atendendo a critérios de valor adicionado idênticos aos aplicados para a repartição do ICMS. Os municípios ainda têm direito a 7,25% da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a comercialização de combustíveis e lubrificantes.

Das transferências descritas, o FPM revela-se a mais importante para municípios que tem dificuldade de obter arrecadação própria ou de obter recursos do “Sistema Cota Parte”. Cada município brasileiro tem direito a uma cota, que é calculada pelo Banco do Brasil, levando-se em conta os coeficientes estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), aplicando-se um redutor financeiro e multiplicando pelo coeficiente correspondente à classe do município. O FPM divide os municípios em três classes: Capital, Interior e Reserva. Os municípios da reserva são municípios do interior que têm mais de 156 mil habitantes e coeficiente designado pelo TCU igual a 3,8. Assim, os recursos do FPM são distribuídos entre as três classes da seguinte forma: 10% para os da capital, 86,4% para os municípios do interior e 3,6% para os municípios da Reserva. A partir de 1997, foi realizada atualização dos coeficientes

dos municípios, com base em novos dados demográficos, sendo instituído, por outro lado, um redutor financeiro para os ganhos percebidos a partir da atualização, que evolui de 20% em 1999 para 80% em 2006 em diante. Gasparini; Melo (2003) fazem um resumo didático do método de cálculo das cotas do fundo:

#### 4.1 Cálculo dos Municípios Classe Interior Com Redutor:

$$FPM_i^k = \frac{\lambda_j^k \beta_k}{\sum_{i=1}^I \varphi_i^k + \sum_{j=1}^J \lambda_j^k} - \Phi_i^k \quad (1)$$

$$\Phi_i^k = \frac{\lambda_j^k \beta_k}{\sum_{i=1}^I \varphi_i^k + \sum_{j=1}^J \lambda_j^k} \left[ \frac{(\lambda_i^k - \alpha_i^k) \mu}{\lambda_i^k} \right] \quad (2)$$

Sem redutor:

$$\beta_k = 0,884 \cdot V_T \cdot \eta_k \quad (3)$$

$$FPM_i^k = \frac{\varphi_i^k \beta_k}{\sum_{i=1}^I \varphi_i^k + \sum_{j=1}^J \lambda_j^k} + \frac{\varphi_i^k}{\sum_{i=1}^I \varphi_i^k} \left[ \sum_{j=1}^J \Phi_j^k \right] \quad (4)$$

Onde:

- FPM<sub>k</sub> é o valor da cota do Município j, ao qual se aplica o redutor financeiro, do Estado k;
- FPM<sub>i</sub> é o valor da cota do Município i, ao qual não se aplica o redutor financeiro, do Estado k;
- φ<sub>k</sub> é o coeficiente individual do município i do Estado k15;
- λ<sub>kj</sub> é o coeficiente individual do município j do Estado k16;
- α<sub>k</sub> é o coeficiente individual populacional do município j do Estado k17;
- β<sub>k</sub> é o valor da cota do FPM da Classe Interior do Estado k;
- μ é o fator de redução;
- V<sub>T</sub> é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional.
- η<sub>k</sub> é o percentual de participação do Estado k no total do FPM Interior.
- Φ<sub>k</sub> é a redução financeira individual do município j do Estado k.

#### 4.2 Cálculo dos Municípios da Reserva

Com Redutor:

$$FPM_j = \frac{\lambda_j \cdot \beta \cdot V_T}{\sum_{i=1}^j \varphi_i + \sum_{i=1}^j \lambda_i} - \Phi_j \quad (5)$$

$$\Phi_j = \frac{\lambda_j \cdot \beta \cdot V_T}{\sum_{i=1}^j \varphi_i + \sum_{i=1}^j \lambda_i} \left[ \frac{(\lambda_j - \alpha_j) \mu}{\lambda_j} \right] \quad (6)$$

em Redutor:

$$FPM_j = \frac{\varphi_j \cdot \beta \cdot V_T}{\sum_{i=1}^j \varphi_i + \sum_{i=1}^j \lambda_i} + \frac{\varphi_j}{\sum_{i=1}^j \varphi_i} \left[ \sum_{i=1}^j \Phi_i \right] \quad (7)$$

Onde:

- FPM<sub>j</sub> é o valor da cota do Município j, ao qual se aplica o redutor financeiro;
- FPM<sub>i</sub> é o valor da cota do Município i, ao qual não se aplica o redutor financeiro;
- $\varphi_i$  é o coeficiente individual do município i;
- $\lambda_j$  é o coeficiente individual do município j;
- $\beta$  é o valor da cota do FPM da Reserva, igual a 0,046;
- $\alpha_j$  é o coeficiente individual populacional do município j 21;
- $\mu$  é o fator de redução;
- VT é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- $\Phi_j$  é a redução financeira individual do município j.

#### 4.3 Cálculo das Capitais

Com Redutor:

$$FPM_j = \frac{\chi_j \cdot \rho \cdot V_T}{\sum_{i=1}^j \gamma_i + \sum_{i=1}^j \chi_i} - \Theta_j \quad (8)$$

$$\Theta_j = \frac{\chi_j \cdot \rho \cdot V_T}{\sum_{i=1}^j \gamma_i + \sum_{i=1}^j \chi_i} \left[ \frac{(\chi_j - \pi_j) \mu}{\chi_j} \right] \quad (9)$$

Sem Redutor:

$$FPM_j = \frac{\gamma_j \cdot \rho \cdot V_T}{\sum_{i=1}^j \gamma_i + \sum_{i=1}^j \chi_i} + \frac{\gamma_j}{\sum_{i=1}^j \gamma_i} \left[ \sum_{i=1}^j \Theta_i \right] \quad (10)$$

Onde:

- FPM<sub>j</sub> é o valor da cota da Capital j, ao qual se aplica o redutor financeiro;
- FPM<sub>i</sub> é o valor da cota da Capital i, ao qual não se aplica o redutor financeiro;
- $\gamma_i$  é o coeficiente individual da Capital i;
- $\chi_j$  é o coeficiente individual da Capital j;
- $\rho$  é o valor da cota do FPM das Capitais igual a 0,10;
- $\pi_j$  é o coeficiente individual populacional da capital j 24;
- $\mu$  é o fator de redução;
- VT é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- $\Theta_j$  é a redução financeira individual da capital j.”(Gasparini e Melo, 2003)

Concluindo o sistema de transferências de tributos para os municipais, somando-se ao “sistema cota parte” e ao FPM, estão as transferências setoriais da saúde e da educação. Tais transferências estão diretamente relacionadas ao processo de outorga de atribuições de oferta de serviços públicos às municipalidades e buscam financiar essa descentralização.

As transferências setoriais referentes à educação são feitas por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), composto pelas quintas partes do Imposto de Transmissão Causa Mortis, do ICMS, do IPVA, do ITR, da parcela do IR destinada aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos Estados, e das receitas da dívida ativa referentes aos impostos já citados, incluindo a multa e os juros. Além disso, o fundo é complementado pela União para que seu valor corresponda a um montante mínimo por estudante predefinido e atualizado periodicamente, condicionado ao cumprimento de metas por parte de unidade da federação e município no que se refere ao empenho na melhoria da qualidade do ensino e na regularidade do fluxo escolar dos estudantes. Os recursos do fundo são distribuídos levando-se em conta o número de estudantes matriculados, ponderado pelas diferentes etapas de ensino (fundamental e médio), modalidades (tempo integral, parcial, educação de jovens e adulto, profissionalizante técnico, etc.) e tipos de estabelecimento (urbano, rural, quilombola, comunitário).

Já as transferências setoriais para a saúde são feitas conforme a prestação de serviços de atenção à saúde por parte do município. Há uma tabela única nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) que é utilizada para calcular os pagamentos aos entes subnacionais por serviços de saúde prestados.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 LIMITES TERRITORIAIS

A dimensão continental do Brasil, além de ser um desafio para os gestores e formuladores de políticas públicas, é obstáculo para o estudo de suas particularidades e a compreensão mais profunda dos processos que ocorrem em seus municípios. Uma pesquisa em nível de graduação não conseguiria, portanto, dar conta da situação fiscal e dos serviços públicos nos cerca de 5.660 municípios brasileiros com uma análise satisfatória, torna-se, pois, necessário definir um limite espacial que ajude a compreender o objeto do presente estudo em uma determinada realidade local.

Um dos pressupostos da presente pesquisa é que há uma diversidade, e de forma mais grave, uma desigualdade entre os municípios brasileiros que merece atenção tanto às suas causas quanto às suas consequências. Portanto, na definição do espaço amostral a ser utilizado é fundamental a escolha da quantidade e uma seleção de municípios que permita analisar em maior detalhe os seus indicadores fiscais e sociais, mas que não seja tão pequeno que restrinja a diversidade e impeça a análise da desigualdade entre esses entes federados.

Uma conceituação sobre a natureza do espaço geográfico e suas implicações na compreensão dos processos locais é outro parâmetro fundamental para a definição do espaço amostral que queremos estudar. Faz-se necessário entender que o espaço e a paisagem não são instâncias passivas no processo socioespacial, e que as dinâmicas que acontecem no local são parte fundamental do próprio processo em estudo. Nada acontece fora de um lugar, e os lugares são, por essa definição, diferentes uns dos outros. De forma que, se vamos estudar a realidade dos municípios e tomarmos por amostra municípios inseridos em contextos díspares, ou apenas não relacionados, há a possibilidade de incorrer no risco de interpretar erroneamente indicadores sociais decorrentes de um contexto espacial como resultantes e produtos das dinâmicas que se pretende estudar. É desejável, então, definir um contexto espacial mais homogêneo, tendo sempre em vista o fato de que

o espaço nunca é indiferente para qualquer pesquisa empírica, em especial para uma pesquisa na área das ciências humanas aplicadas.

A definição dos limites territoriais dessa pesquisa deve atender, então, a dois critérios: diversidade de municípios (heterogeneidade institucional e fiscal) e relativa homogeneidade do ambiente externo local (homogeneidade territorial).

O primeiro critério será atendido com a inclusão de municípios de porte populacional, Produto Interno Bruto, área e receita tributária per capita variados entre si. Esse conjunto de dados é importante para a escolha dos municípios, na medida em que retrata contextos econômicos e dimensões institucionais diversas, e nos oferece um grupo de municípios heterogêneo nos aspectos relevantes para esta pesquisa. O segundo critério será atendido pela escolha de municípios que, em seu conjunto, ocupe uma área contínua, de maneira que os impactos decorrentes do contexto regional em que estão inseridos seja mais homogêneo e não interfira de forma muito desigual nos parâmetros pesquisados. O conjunto de municípios escolhido para esta pesquisa será a da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Estabelecida pela Lei Complementar nº 14 de 1973, a RMS reunia inicialmente oito municípios: Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Vera Cruz, São Francisco do Conde e Itaparica. Com a emancipação de Madre de Deus do município de Salvador, em 1989, e de Dias d'Ávila do município de Camaçari, em 1985, o número de municípios chegou a dez. Recentemente, já na década de 2000, o número chegou a 13, com as inclusões de Mata de São João e São Sebastião do Passé em 2007, e de Pojuca em 2008. A RMS obedece aos dois últimos critérios por ter municípios com características variadas nos dados que importam à nossa investigação e por ser uma área contínua, integrada dentro de uma região econômica. No entanto, o primeiro critério, que diz respeito ao número máximo de uma dezena de municípios é excedido, razão pela qual, os três últimos municípios a estarem legalmente integrados serão excluídos. Essa decisão metodológica se justifica primeiramente pelo atendimento ao primeiro critério metodológico, e de forma secundária pela natureza recente da inclusão dos referidos municípios, que é reflexo da integração incipiente desses municípios ao contexto da RMS. Como será

discutido no próximo item, o período que será analisado não inclui o período em que os municípios citados já estavam inseridos na RMS.

### 3.2 LIMITES TEMPORAIS

No capítulo anterior, quando foram abordados os elementos teóricos que envolvem a investigação, o levantamento histórico revela que as questões aqui abordadas fazem parte de um contexto histórico determinado. Essa consideração nos leva a especificar um intervalo histórico em que se dará a análise, e as razões que justificam a escolha desse intervalo de tempo. A problemática que é tema dessa investigação se vê consolidada no cenário institucional vigente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, mudanças de marco legal não se vêm refletidas nos dados de maneira imediata. Pelo contrário, muitas vezes são necessários alguns anos até que se veja colocados em efeito todos os sistemas e estruturas que farão valer as intenções que os legisladores colocaram no papel.

Um dos exemplos claros do caráter não instantâneo dos marcos legais está na área da saúde. Mesmo no plano institucional, a estrutura federativa e o funcionamento do atual sistema único de saúde brasileiro só foram regulamentados dois anos após a promulgação da Carta Magna, em setembro de 1990, com a aprovação da Lei 8.080/90, a Lei Orgânica da Saúde. Essa lei é o regimento que rege o Sistema Único de Saúde (SUS), que é a espinha dorsal das políticas públicas de saúde praticadas em todos os níveis federativos. Essa lei é de fundamental importância para a análise da qualidade dos serviços públicos municipais, havendo inclusive a alínea *a*, do Inciso IX, de seu art. 7º, que elenca seus Princípios e Diretrizes, instituindo que um dos princípios do sistema é a “descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo, e ênfase na descentralização dos serviços para os municípios [...]” (BRASIL, 1990).

Essas considerações servem para demonstrar a necessidade de estabelecer um hiato entre o momento em que se definiu a estrutura legal e as atribuições dos entes municipais e a efetiva implantação e pleno funcionamento dos sistemas de gestão e

descentralização dos serviços públicos no início da década de 1990. Também devemos ponderar que os primeiros anos da década foram marcados por grande instabilidade nas áreas econômicas e institucionais do Brasil, que ensejaram grandes transformações e ajustes na estrutura do Estado, pelo que um cenário de relativa estabilidade monetária (com episódios menos graves de inflação) só foi observado a partir da segunda metade da década de 1990. Assim, essa pesquisa utilizará dados coletados a partir de 1995, até a data de conclusão dessa monografia.

O critério para a seleção da extensão das séries históricas será o mais abrangente possível, dentro desse intervalo estabelecido, tendo como limite a disponibilidade e a periodicidade de produção dos dados. Quando tratamos de indicadores socioeconômicos, a periodicidade das séries históricas é muito variada, havendo dados anuais, como o número de atendimentos hospitalares e dados decenais, como a taxa de analfabetismo calculada nos censos demográficos.

### 3.3 ESCOPO E INDICADORES

A mensuração e o controle da qualidade dos serviços públicos não são apenas uma questão metodológica, sua conceituação e produção estão profundamente relacionadas com hábitos e posições políticas. A busca por indicadores, técnicas e métodos que sejam suficientemente confiáveis, de aplicação viável e que apontem de fato os problemas, desafios e possíveis soluções para as dificuldades da administração pública é uma preocupação constante tanto de governos quanto da sociedade civil. Essa situação fez com que no Brasil a produção de indicadores tenha passado por inúmeras mudanças, decorrentes do próprio aperfeiçoamento do aparelho de Estado para se monitorar, que, infelizmente, tornou o acervo de séries históricas de serviços públicos restrito em diversidade e periodicidade, dificultando estudos em séries históricas mais longas que dez anos.

A cultura de gestão dos governos brasileiros foi, por muitos anos, marcada pela opacidade e pela ausência de monitoramento dos resultados das políticas públicas. Outro problema para a obtenção de indicadores é a dificuldade de separar Estado de

governo, que submete a política de autoavaliação da gestão pública às idiossincrasias do ocupante de mandato eletivo. Essa situação é ainda mais grave onde faltam recursos orçamentários, caso das prefeituras que são objeto dessa pesquisa, em que, além dos problemas já levantados, os custos do monitoramento e da autoavaliação estão além das próprias possibilidades do município. Esse ente federado, por se encontrar em situação de grave crise na execução de suas políticas, também não vê vantagens em produzir dados confiáveis sobre si.

Esse quadro de pouca quantidade, densidade e confiabilidade dos dados dos serviços públicos municipais, portanto, nos leva a dar preferência a dados independentes, produzidos por outros entes federados e organismos internacionais. A escolha nos permite ter parâmetros de análise que sejam homogêneos entre os municípios, o que não seria possível se optássemos pelos dados produzidos por órgão local.

A definição de quais indicadores serão utilizados pela pesquisa, para se avaliar a qualidade dos serviços públicos dos municípios da RMS, passa, primeiramente, pela compreensão de em quais serviços o poder público municipal tem maior participação no seu desempenho. Essa tarefa se inicia com a definição dos espaços de atuação fundamentais do Estado como um todo e se depura com o recorte nas áreas em que a divisão de atribuições da Constituição Federal outorga a primazia dessas políticas públicas aos municípios. Esse detalhamento é importante para que os indicadores analisados sejam primariamente representativos do desempenho do município na prestação de serviços públicos e ao mesmo tempo, o serviço não seja tão especificamente municipal e restrito que beire a irrelevância.

Considerando o aspecto da relevância, trataremos apenas os dois grandes temas que sempre estiveram associados com o papel do Estado no Brasil: a Educação e a Saúde. O Estado brasileiro está envolvido na educação, e mantém instituições públicas de ensino públicas, desde antes da independência, desde o nível básico até o nível superior. O acesso à educação pública, gratuita e de qualidade sempre esteve entre os anseios da população, e é ponto importante na avaliação do desempenho de qualquer governo em qualquer escala de ente federado. Essa

importância passa a ser ainda maior e tem o seu monitoramento mais detalhado a partir da Constituição Federal de 1988, que previu um papel ainda maior do Estado na garantia de funcionamento de um sistema público de educação comprometido com um amplo acesso e a qualidade do ensino. Essa previsão se consubstanciou no Plano Nacional de Educação, aprovado em 2000, que estabeleceu metas de universalização, desempenho e qualificação dos profissionais que atuam no ensino público.

O sistema público de educação que se estrutura na Constituição Federal em vigor e tem seus planos, programas e metas delineados no Plano Nacional de Educação (PNE) prevê para o município um papel de base do sistema, sendo, muitas vezes, o primeiro contato do cidadão, ainda em formação, com o Estado. Conforme evidencia o inciso VI, do art. 30º da Carta: “ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988). A nossa pesquisa deverá, portanto, utilizar indicadores que sejam homogêneos e universais a todos os municípios estudados e que avaliem a qualidade da educação fundamental, em especial, a educação infantil, compreendida entre a alfabetização e a quarta série.

A avaliação da qualidade da educação é um tema que suscitou infindáveis discussões entre governos e educadores ao longo dos anos, e é amplo e controverso demais para ser abordado satisfatoriamente na presente pesquisa. Interessa aqui apenas saber que a evolução dos sistemas de avaliação da educação básica no Brasil produziu como indicador principal de qualidade o Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB), que reúne os dados sobre taxa de evasão apurados pelo Censo Escolar e a proficiência dos estudantes examinada em prova padronizada (Prova Brasil e SAEB), calculada conforme o exemplo dado na Nota Técnica nº 1 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP):

Como o Ideb é resultado do produto entre o desempenho e do rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série) então ele pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por 1/2, ou seja, Ideb = 2,5. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil, 4ª série,

igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá Ideb = 5,0. (BRASIL, 2011).

O IDEB representa um avanço em relação aos indicadores utilizados anteriormente, que avaliavam a taxa de evasão e de repetência, que são insatisfatórios, principalmente para avaliar os casos em que ocorre a aprovação automática dos alunos. Esse indicador será, portanto, o indicador central para a avaliação da qualidade da educação. No entanto, o indicador dependeu da produção de exames nacionais, só podendo ser apurado a partir de 2005, e a partir daí, teve divulgações bienais. Portanto, a sua série histórica não é suficientemente abrangente para contemplar o intervalo temporal que se busca estudar na presente pesquisa, razão pela qual serão utilizados indicadores suplementares. Tais indicadores seguirão os mesmos parâmetros delimitados anteriormente de estudar os anos escolares que estão diretamente relacionados com o empenho do poder público municipal, os primeiros anos da educação básica. Serão utilizados os dados do Edudata Brasil do portal do INEP, referentes à taxa de abandono escolar, cujos dados estão disponíveis no período de 1999 a 2005. A taxa de abandono escolar é um indicador incompleto em relação ao IDEB, que consegue aferir a qualidade a fundo, inclusive medindo a proficiência dos alunos, e mesmo não sendo plenamente satisfatório, é um retrato das condições que o poder público municipal oferece para manter a frequência dos estudantes nas escolas (transporte escolar e merenda, fundamentalmente). Essas características fazem esse dado se aproximar ainda mais do tema da pesquisa, pois as condições de permanência na escola são de cunho material e se relacionam com a dimensão fiscal do investimento em educação.

Concluindo a análise da educação na escala municipal, após analisarmos a qualidade do ensino e das condições de permanência, a avaliação só será completa se tivermos indicadores da condição de acesso ao sistema. Isso será feito pela comparação do número de matrículas dos anos iniciais (Alfabetização a 4ª série, ou 1º ao 5º ano) do ensino fundamental registrado nos Censos Escolares e Sinopses Estatísticas do INEP com a população em idade de frequentar os referidos anos (7 a 11 anos de idade). Esses três indicadores proporcionam um quadro da situação da educação no município suficientemente completo para o que se pretende analisar

nessa pesquisa.

No caso da saúde, a acessibilidade dos dados é muito mais simples. Por ser um setor em que o processo de descentralização foi conduzido a passos largos desde 1988, e consolidado a partir da implantação da Lei Orgânica da Saúde, há uma preocupação maior do Ministério da Saúde em produzir e divulgar dados referentes aos municípios. No sistema Datasus, há uma seção específica para os Indicadores Municipais, onde podemos verificar um quadro de múltiplos indicadores da situação da saúde nos municípios, tais como: percentual da população atendida pelo Programa de Agentes Comunitário e Saúde da Família, percentual de gestantes acompanhadas por profissionais de saúde no período pré-natal, percentual de crianças de menos de dois anos de idade abaixo do peso, entre outros. Esse quadro-síntese inclui 10 dados sobre a saúde pública municipal e atende perfeitamente aos objetivos dessa pesquisa. A pesquisa, no entanto, encontrou obstáculos em relação à intenção inicial de quais os indicadores seriam avaliados na interpretação do desempenho do município nesse setor. A dificuldade técnica e as instabilidades no sistema Datasus, fizeram com que a escolha dos indicadores de saúde recaísse sobre o dado dos leitos do SUS disponíveis por município

Definidos os indicadores, temos em mãos um instrumental mínimo para análise da qualidade do serviço público nessas duas áreas essenciais. São áreas em que o poder público municipal tem papel fundamental de gestor e executor de políticas públicas e onde o contato da administração com os administrados é mais direto. Além disso, exigem investimento e geram despesas correntes representativas, sendo assim de interesse para a investigação dessa monografia.

## **4 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

### **4.1 INDICADORES DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA RMS**

O trabalho de avaliar em que medida as receitas municipais contribuem na melhoria da oferta dos serviços públicos será realizado nessa pesquisa pela comparação de dados em painel. Inicialmente, definiremos que dado de receita será considerado para a pesquisa.

As receitas de um município são divididas por sua natureza contábil em duas categorias: as receitas correntes, que englobam todos os valores auferidos pelo poder público na tarefa de arrecadação dos tributos (taxas e impostos) municipais do exercício fiscal em que se apura, bem como as transferências e cotas-parte que lhe cabem dos impostos federais e estaduais, as receitas de capital (patrimonial e financeira), referentes principalmente aos juros da dívida ativa do município, de operações de crédito para empresas públicas municipais e de aluguéis e outros tipos de rendimentos obtidos pela Prefeitura na exploração financeira dos ativos municipais imobilizados, e as transferências voluntárias de outros entes federados, de bancos públicos e de instituições internacionais de financiamento.

No caso da presente pesquisa, não é relevante considerar os dados e a evolução das receitas patrimoniais dos municípios. Tais receitas não são expressivas o suficiente nos orçamentos municipais para influir em um estudo do desempenho mais abrangente das prefeituras, além de sua arrecadação ser muito variável e, muitas vezes, episódica, o que nos leva a crer que seu valor histórico não tenha repercussão substantiva na qualidade do serviço público prestado no município. Por último, como um dos focos de interesse dessa pesquisa é estudar diferenciais de receita no âmbito da RMS, as quais não são as que importam para interpretar tais variações entre um município e os demais.

As receitas correntes serão então o indicador fundamental para todas as comparações de dados dos municípios. Esse item das contas públicas é o mais representativo e fundamental para a manutenção e investimento em serviços e

finanças públicas. As prefeituras planejam os seus orçamentos e os encaminham às câmaras de vereadores tendo como valor norteador um valor estimado de receita corrente para o exercício fiscal. Esse indicador serve, para os fins dessa pesquisa, como síntese das condições de financiamento providas pela arrecadação tributária e pelas transferências obrigatórias de impostos de competência municipal arrecadados por outros entes federados, bem com as cotas-partes de impostos de competência dos estados e da União que prevêem repasse aos municípios.

O indicador da receita corrente reflete nitidamente as condições de financiamento do aparato público no município. Esse indicador, no entanto, para os objetivos da presente pesquisa, revela-se incompleto, pois não permite nem avaliar em que medida essas condições decorrem do esforço do próprio município em arrecadar os impostos de sua própria competência, ou mesmo mensurar a medida em que as transferências previstas no sistema federativo contribuem para o orçamento municipal. Desse modo, será considerado também pela pesquisa o indicador da receita tributária que é uma componente das receitas correntes que responde apenas por aqueles impostos arrecadados diretamente pelo município.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) foi responsável, junto com a Lei da Transparência (LC nº 131/2009), por instituir obrigações, condições e procedimentos para a divulgação dos dados referentes às finanças públicas municipais, que passaram a ser apresentadas em meios adicionais de divulgação e informados a outros órgãos que não apenas os Tribunais de Contas dos Estados e, no caso específico da Bahia, ao Tribunal de Contas dos Municípios. Tais mecanismos de divulgação e transparência permitiram acesso mais aberto às informações que são objeto de análise da presente pesquisa. Sendo assim, é possível estabelecer uma série histórica, a partir do exercício fiscal do ano 2000 das receitas correntes e receitas tributárias de todos os municípios em análise, utilizando para tanto a base de dados disponível na Secretaria de Tesouro Nacional, elaborada com base nas informações prestadas pelos municípios.

De referência ao período compreendido entre os exercícios fiscais de 1995 e 1999, há casos de municípios em análise que não informaram ao Tesouro Nacional os

valores de suas arrecadações. Essa dificuldade de acesso foi contornada pela presente pesquisa com a consulta e utilização dos dados informados pelos municípios e relatados nos pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). Esse procedimento foi adotado apenas para os anos em que não havia o dado disponível nos relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional. Esse trabalho produziu como resultado a tabela 1, que apresenta a série histórica das receitas corrente e tributária dos dez municípios estudados, nos períodos compreendidos entre os exercícios fiscais de 1995 a 2009:

Tabela 1 – Receitas corrente e tributárias de 10 municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009

Município	Receita Municipal (R\$ 1.000,00)					
	Corrente (1995)	Tributária (1995)	Corrente (1996)	Tributária (1996)	Corrente (1997)	Tributária (1997)
Camaçari	790,50	135,57	970,84	150,76	1.226,94	212,60
Candeias	171,10	20,99	214,13	32,01	285,97	35,46
Dias d'Ávila	139,48	19,18	160,94	23,68	184,40	30,72
Itaparica	21,03	1,80	24,68	1,52	28,71	2,49
Lauro de Freitas	157,06	47,59	204,99	65,22	252,30	89,76
Madre de Deus	115,61	8,50	248,85	6,61	265,07	10,56
Salvador	3.295,77	1.454,61	3.810,80	1.758,86	5.342,44	1.894,47
São Francisco do Conde	476,99	24,85	521,34	30,70	587,51	33,22
Simões Filho	275,48	23,67	315,19	23,36	336,73	34,38
Vera Cruz	45,00	12,54	51,06	13,15	61,51	14,35

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Município	Corrente (1998)	Tributária (1998)	Corrente (1999)	Tributária (1999)	Corrente (2000)	Tributária (2000)
Camaçari	1.268,30	225,64	1.436,40	242,69	2.071,12	263,25
Candeias	345,56	47,41	385,22	53,92	445,51	73,73
Dias d'Ávila	209,51	38,24	269,49	38,22	264,24	45,00
Itaparica	32,62	3,10	41,96	3,10	66,25	6,56
Lauro de						

Freitas	340,38	106,93	413,89	155,61	503,36	184,17
Madre de Deus	262,21	16,12	226,39	17,25	257,96	19,55
Salvador	6.399,41	2.353,79	7.154,26	3.018,79	8.365,09	3.380,55
São Francisco do Conde	578,35	35,94	378,42	36,18	555,34	38,78
Simões Filho	353,56	42,40	401,21	41,18	474,71	44,73
Vera Cruz	74,09	15,65	96,55	20,78	111,31	24,19

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Município	Corrente (2001)	Tributária (2001)	Corrente (2002)	Tributária (2002)	Corrente (2003)	Tributária (2003)
Camaçari	2.398,85	344,31	2.618,88	428,06	2.606,35	440,19
Candeias	553,86	111,67	704,54	165,13	673,10	173,94
Dias d'Ávila	342,56	49,11	411,08	67,05	436,88	66,98
Itaparica	72,15	5,49	78,15	5,81	92,11	6,40
Lauro de Freitas	556,36	190,83	663,48	230,34	740,18	245,39
Madre de Deus	267,75	28,29	435,98	43,11	611,06	44,43
Salvador	9.470,41	3.707,30	9.693,03	3.851,11	11.803,75	4.213,32
São Francisco do Conde	856,42	125,65	1.067,27	99,22	1.372,55	126,99
Simões Filho	564,40	64,50	694,60	95,33	783,91	107,77
Vera Cruz	130,22	27,68	149,36	25,98	112,87	19,10

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Município	Corrente (2004)	Tributária (2004)	Corrente (2005)	Tributária (2005)	Corrente (2006)	Tributária (2006)
Camaçari	3.164,38	557,79	3.546,58	732,88	4.522,24	887,55
Candeias	957,97	205,56	1.141,88	227,69	1.219,26	225,33
Dias d'Ávila	543,29	59,91	624,12	86,46	678,97	84,00
Itaparica	133,53	9,34	149,38	12,75	171,42	13,88
Lauro de Freitas	881,75	235,83	1.066,40	277,39	1.066,40	277,39
Madre de Deus	735,39	71,10	832,26	75,18	955,31	97,06

Salvador	13.463,25	4.573,47	15.034,23	5.070,72	18.778,40	6.108,74
São Francisco do Conde	1.813,11	165,44	1.792,33	-	2.104,18	175,84
Simões Filho	905,12	119,56	1.055,12	158,27	1.102,58	165,23
Vera Cruz	167,23	22,09	233,18	39,58	265,71	39,38

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Município	Corrente (2007)	Tributária (2007)	Corrente (2008)	Tributária (2008)	Corrente (2009)	Tributária (2009)
Camaçari	4.978,90	1.048,62	5.093,16	1.202,16	5.387,06	1.158,25
Candeias	1.312,65	276,00	1.326,44	278,90	1.299,44	273,22
Dias d'Ávila	939,29	115,19	975,06	128,82	904,10	120,89
Itaparica	191,48	15,53	231,91	14,64	226,44	28,80
Lauro de Freitas	1.654,98	395,53	2.059,84	452,17	2.213,27	583,70
Madre de Deus	1.046,44	113,64	1.274,10	130,20	941,90	99,85
Salvador	22.827,82	6.906,15	25.845,44	7.852,11	27.190,17	8.983,92
São Francisco do Conde	2.529,91	234,69	3.344,51	388,60	3.495,74	606,79
Simões Filho	1.275,61	188,22	1.397,64	206,95	1.647,50	246,41
Vera Cruz	326,00	44,96	403,47	46,06	413,40	45,07

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

É interessante perceber nessas trajetórias o quanto os municípios viram ampliadas as suas receitas. O maior crescimento das receitas corrente foi o registrado em Lauro de Freitas, que entre 1995 e 2009 teve as receitas corrente ampliadas em 1.309%, e as tributárias em 1.127%. O menor crescimento foi o de Simões Filho, cuja receita corrente cresceu 498% e a tributária 941%. Salvador teve crescimento mediano de arrecadação em comparação com os demais municípios, com um crescimento 725% das receitas correntes e de 518% da receita tributária. O maior crescimento de receita tributária foi em São Francisco do Conde, onde a arrecadação própria cresceu 2.342% no período em análise, a maior diferença entre taxa de crescimento da receita corrente e taxa de crescimento da receita tributária, tendo a última crescido proporcionalmente o triplo da outra.

Em apenas quatro municípios a receita corrente cresceu proporcionalmente mais que a receita tributária (Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Salvador e Vera Cruz), o que pode levar a crer que em seis dos dez municípios analisados o processo de descentralização das competências tributárias fez os aparatos de arrecadação dos municípios terem melhores resultados. Ainda assim, dois casos chamam a atenção por apresentarem números opostos ao da maioria dos municípios. Em Vera Cruz, as receitas corrente cresceram proporcionalmente o triplo das receitas tributárias, o que sugere um sistema de arrecadação própria municipal quase estagnado. Em Salvador, as receitas correntes cresceram proporcionalmente 140% a mais que a receita tributária (taxa de 725% da primeira, contra 518% da segunda) o que é preocupante para a terceira maior cidade brasileira que apresenta ritmo de crescimento das receitas próprias muito inferior ao dos outros municípios.

Após analisar a composição e a trajetória das receitas correntes e das receitas tributárias nos municípios e constatar as grandes diferenças de tributação, é necessário estabelecer um quadro que permita a comparação desses dados entre esses municípios e confrontá-los com os indicadores de qualidade do serviço públicos que serão usados na presente pesquisa. Primeiramente, as receitas correntes e tributárias em seus valores nominais não são comparáveis entre os municípios, pois há uma variedade no porte territorial e demográfico entre eles, além de haver diferenças no porte econômico. É fundamental ponderar esses valores com pesos correspondentes a essas desigualdades. A solução que será adotada é a de usar o valor das receitas tributária e corrente per capita, por compreender que o tamanho da população ajuda a ponderar o porte dos municípios, principalmente porque o tamanho da população é dado representativo na demanda por serviços públicos, de forma que se compõe o quadro das receitas per capita municipais dos dez municípios (tabela 2).

A tabela 2 foi elaborada com base nos dados de receitas mostrados na tabela anterior e com a população dos municípios contada pelos censos demográficos de 2000 e 2010 e pelas contagens populacionais de 1995 e 2007, da seguinte forma: as receitas per capita de 1995 a 1997 foram calculadas com base na população de

1995, as de 1997 a 2004 com base no censo de 2000, as de 2005 a 2007, com base na contagem populacional de 2007, e as de 2008 e 2009, com base na população do censo de 2010.

Tabela 2 – Receitas correntes e tributárias per capita de 10 municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009

Município	Corrente (1995)	Tributária (1995)	Corrente (1996)	Tributária (1996)	Corrente (1997)	Tributária (1997)
Camaçari	585,98	100,50	719,67	111,75	909,51	157,60
Candeias	246,18	30,20	308,08	46,06	411,46	51,03
Dias d'Ávila	367,86	50,59	424,47	62,45	486,34	81,02
Itaparica	117,01	10,04	137,29	8,45	159,73	13,85
Lauro de Freitas	161,55	48,95	210,86	67,09	259,52	92,32
Madre de Deus	1.160,61	85,32	2.498,21	66,35	2.661,13	106,06
Salvador	149,03	65,77	172,31	79,53	241,57	85,66
São Francisco do Conde	1.969,99	102,63	2.153,14	126,81	2.426,43	137,19
Simões Filho	352,15	30,25	402,91	29,86	430,45	43,95
Vera Cruz	162,87	45,40	184,80	47,58	222,62	51,92

Município	Corrente (1998)	Tributária (1998)	Corrente (1999)	Tributária (1999)	Corrente (2000)	Tributária (2000)
Camaçari	784,22	139,52	888,16	150,06	1.280,62	162,77
Candeias	450,05	61,74	501,70	70,22	580,22	96,02
Dias d'Ávila	462,16	84,35	594,47	84,31	582,88	99,26
Itaparica	172,19	16,35	221,48	16,34	349,69	34,63
Lauro de Freitas	299,78	94,18	364,52	137,05	443,32	162,21
Madre de Deus	2.178,54	133,95	1.880,96	143,32	2.143,22	162,42
Salvador	261,94	96,34	292,83	123,56	342,40	138,37
São Francisco do Conde	2.200,55	136,74	1.439,85	137,67	2.112,99	147,55
Simões Filho	375,86	45,08	426,52	43,78	504,65	47,55
Vera Cruz	249,05	52,61	324,53	69,85	374,16	81,32

Município	Corrente (2001)	Tributária (2001)	Corrente (2002)	Tributária (2002)	Corrente (2003)	Tributária (2003)
Camaçari	1.483,27	212,89	1.619,32	264,68	1.611,58	272,18
Candeias	721,33	145,43	917,57	215,07	876,62	226,53
Dias d'Ávila	755,64	108,32	906,79	147,91	963,70	147,76
Itaparica	380,86	28,97	412,52	30,67	486,20	33,79
Lauro de Freitas	490,00	168,06	584,34	202,87	651,89	216,12
Madre de Deus	2.224,55	235,02	3.622,31	358,18	5.076,93	369,13
Salvador	387,64	151,75	396,75	157,63	483,15	172,46
São Francisco do Conde	3.258,60	478,07	4.060,82	377,52	5.222,41	483,18
Simões Filho	600,01	68,57	738,42	101,35	833,36	114,57
Vera Cruz	437,73	93,06	502,05	87,31	379,40	64,22

Município	Corrente (2004)	Tributária (2004)	Corrente (2005)	Tributária (2005)	Corrente (2006)	Tributária (2006)
Camaçari	1.956,62	344,90	1.608,46	332,38	2.050,95	402,53
Candeias	1.247,63	267,71	1.452,44	289,62	1.550,86	286,61
Dias d'Ávila	1.198,44	132,16	1.159,62	160,65	1.261,54	156,07
Itaparica	704,85	49,28	750,76	64,09	861,55	69,77
Lauro de Freitas	776,58	207,70	738,04	191,98	738,04	191,98
Madre de Deus	6.109,88	590,76	5.393,11	487,18	6.190,46	628,92
Salvador	551,07	187,20	519,74	175,30	649,18	211,18
São Francisco do Conde	6.898,69	629,49	6.008,69	548,28	7.054,13	589,50
Simões Filho	962,22	127,11	965,62	144,85	1.009,05	151,22
Vera Cruz	562,10	74,24	665,08	112,89	757,86	112,33

Município	Corrente	Tributária	Corrente	Tributária	Corrente	Tributária
-----------	----------	------------	----------	------------	----------	------------

	(2007)	(2007)	(2008)	(2008)	(2009)	(2009)
Camaçari	2.258,06	475,58	2.096,21	494,78	2.217,17	476,71
Candeias	1.669,66	351,07	1.595,08	335,39	1.562,62	328,56
Dias d'Ávila	1.745,21	214,02	1.467,58	193,89	1.360,78	181,96
Itaparica	962,37	78,06	1.118,97	70,64	1.092,59	138,97
Lauro de Freitas	1.145,38	273,74	1.260,23	276,64	1.354,10	357,11
Madre de Deus	6.780,98	736,40	7.332,53	749,30	5.420,67	574,66
Salvador	789,17	238,75	965,95	293,46	1.016,21	335,77
São Francisco do Conde	8.481,38	786,80	10.078,99	1.171,09	10.534,73	1.828,63
Simões Filho	1.167,40	172,25	1.183,97	175,31	1.395,63	208,74
Vera Cruz	929,84	128,23	1.074,01	122,62	1.100,43	119,98

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2011.

Esse quadro é a base de dados utilizada para a análise da pesquisa, utilizando-se principalmente a receita corrente como dado representativo das condições de financiamento do município. No caso particular da limpeza urbana, em que a contribuição das transferências realizadas pelo estado e pelo governo federal não tem destinação específica para aquele fim<sup>1</sup>, também serão comparados os indicadores de desempenho com a receita tributária do município. Essas análises serão feitas por um método de ranqueamento, que definirá uma classificação dos municípios, tendo como primeiros da lista os que têm maior receita corrente ou tributária per capita, e na classificação por indicadores de qualidade, serão classificados em ordem decrescente de desempenho para os mesmos indicadores. Pela comparação da ordem de classificação de um dado município em uma lista com a ordem na outra, se interpretará em que grau encontram-se relacionadas receitas tributárias e correntes e a qualidade do serviço.

A análise da evolução das receitas per capita surpreende quando comparados aos dados do crescimento dos valores nominais das receitas feito para o quadro anterior. No caso em tela, o município que teve o maior crescimento em sua receita corrente

<sup>1</sup> no caso da saúde há os recursos do SUS, e no caso da Educação há o Recurso do FUNDEB

per capita foi Itaparica, que entre 1995 e 2009, viu esse valor aumentar 834%, crescimento maior que o de Lauro de Freitas (738%), o que mais cresceu em valores nominais. Considerando apenas as receitas correntes, os que menos cresceram foram Dias D'Ávila (270%), Camaçari (278%) e Simões Filho (296%). No caso das receitas tributárias, há três casos fora da média, em que o crescimento da arrecadação se deu em ritmo muito superior aos dos demais municípios, principalmente em São Francisco do Conde (1682%) e Itaparica (1285%), mas também em Candeias (988%), o que indica que o crescimento das atividades econômicas nesses municípios e a receita fiscal obtida pela cobrança dos impostos municipais (ISS e IPTU) cresceram em ritmo acelerado em relação ao do restante da região. Na capital, o crescimento das receitas foi de médio para baixo, 583% para as receitas correntes, e 410% das tributárias.

Esses dados revelam que a evolução das arrecadações se deu de forma desigual, mas ainda não são suficientes para compreender sua magnitude. É importante retomar os valores das receitas tributárias e correntes per capita para o exercício-fiscal de 2009, bem como a média desses valores para a série histórica analisada para perceber a brutal desigualdade de receitas que existe na RMS, classificando-os pela média de crescimento da receita corrente, da maior para a menor, como segue apresentado na tabela 3:

Tabela 3 – Receitas tributárias e correntes per capita em 2009 e valores médios para o período de 1995 a 2009 para dez municípios da Região Metropolitana de Salvador

Município	Corrente (2009)	Tributária (2009)	Média Receita Corrente (1995-2009)	Média Receita Tributária (1995-2009)
São Francisco do Conde	10.534,73	1.828,63	4.926,76	512,08
Madre de Deus	5.420,67	574,66	4.044,94	361,80
Camaçari	2.217,17	476,71	1.471,32	273,25
Candeias	1.562,62	328,56	939,43	186,75
Dias d'Ávila	1.360,78	181,96	915,83	126,98
Simões Filho	1.395,63	208,74	756,55	100,30
Lauro de Freitas	1.354,10	357,11	631,88	179,20
Itaparica	1.092,59	138,97	528,54	44,26
Vera Cruz	1.100,43	119,98	528,44	84,24
Salvador	1.016,21	335,77	481,26	167,52

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia,

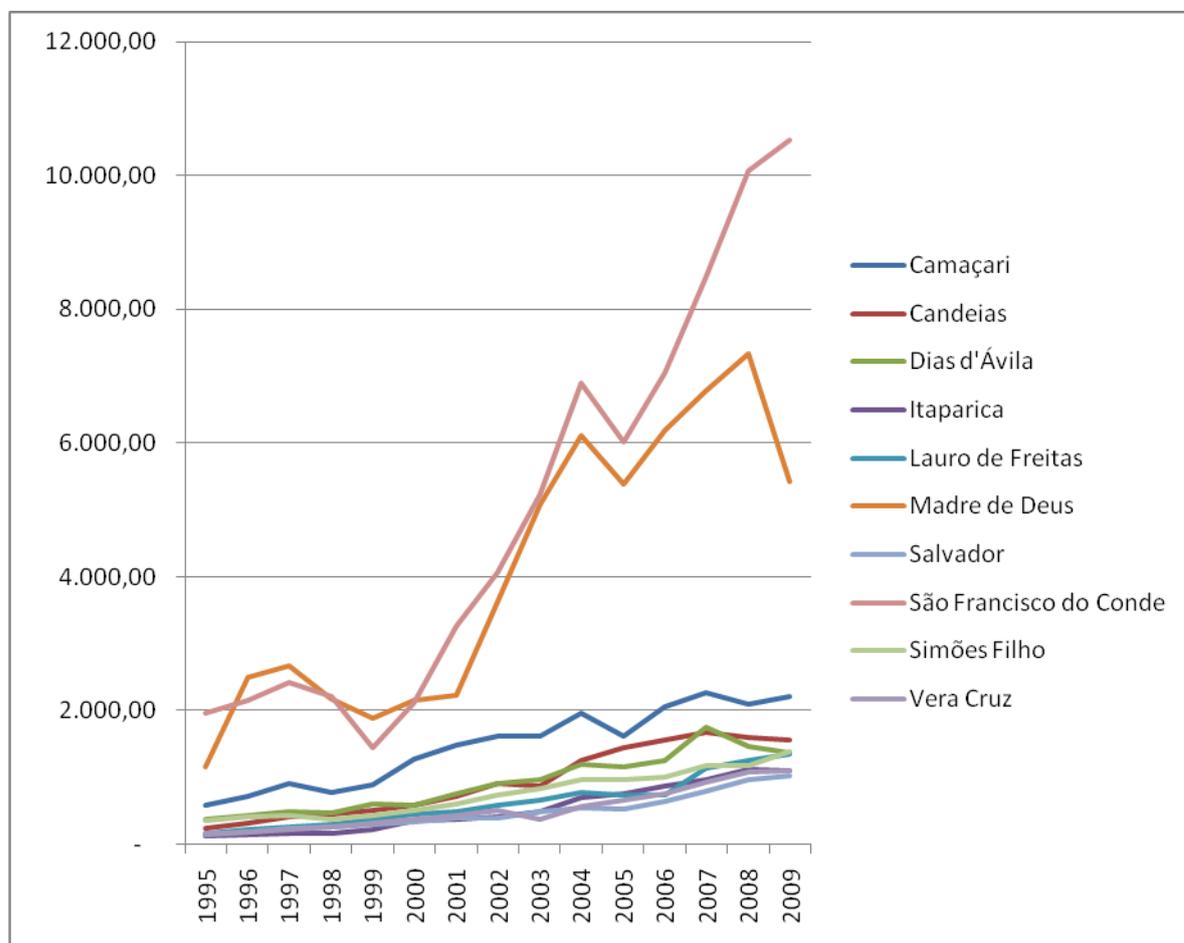
2011.

As diferenças entre os municípios em análise aparecem com grande evidência, principalmente na desigualdade das receitas correntes e tributária do município de São Francisco do Conde e os demais. Com receita corrente per capita de R\$ 10534,00, o município teve arrecadação quase duas vezes superior à de Madre de Deus, segunda maior na tabela e quase cinco vezes superior à de Camaçari, a terceira colocada, e mais de dez vezes mais que Salvador, última da tabela. Quando analisado pela média, a relação entre os três primeiros da lista é um pouco mais equilibrada, mas segue a diferença de 1000% entre o primeiro e o último, o que revela que a situação tem se agravado com o passar dos anos, e que o bloco dos cinco primeiros tende a se distanciar dos demais, se não houver mudanças no sistema tributário ou não ocorrerem grandes alterações na localização de indústrias e outros empreendimentos geradores de arrecadação no interior da RMS. O descolamento dos três primeiros municípios poderia ser ainda maior se não fosse uma queda brusca na arrecadação de Madre de Deus no ano de 2009, que pode ser explicada como efeito ainda da crise econômica de 2008. O gráfico 2 demonstra a forte tendência de descolamento, principalmente dos três primeiros municípios. O descolamento é efeito, em sua maior parte, das arrecadações extraordinárias decorrentes da presença de empresas envolvidas na cadeia produtiva do petróleo e de seus derivados. Entre tais receitas, destacam-se os royalties que representam a prestação pecuniária paga pela empresa exploradora do hidrocarboneto ao município em cujo território o óleo bruto é retirado.

No entanto, é importante ressaltar que os royalties não são as únicas receitas extraordinárias percebidas pelos municípios. No caso de São Francisco do Conde, a cota-parte da receita do ICMS transferida aos cofres municipais explica grande parte da arrecadação, pois está instalada no município a Refinaria Landulpho Alves em Mataripe (RLAM), que recolhe ICMS no município a cada venda de combustível (gasolina e diesel, principalmente) realizada. É uma receita muito expressiva ao se considerar o volume de produção dessa planta e o tamanho da cidade. Tal situação também se verifica nos municípios de Candeias e Madre de Deus, que apesar de não terem refinarias instaladas, têm várias empresas grandes envolvidas na cadeia

produtiva do Petróleo.

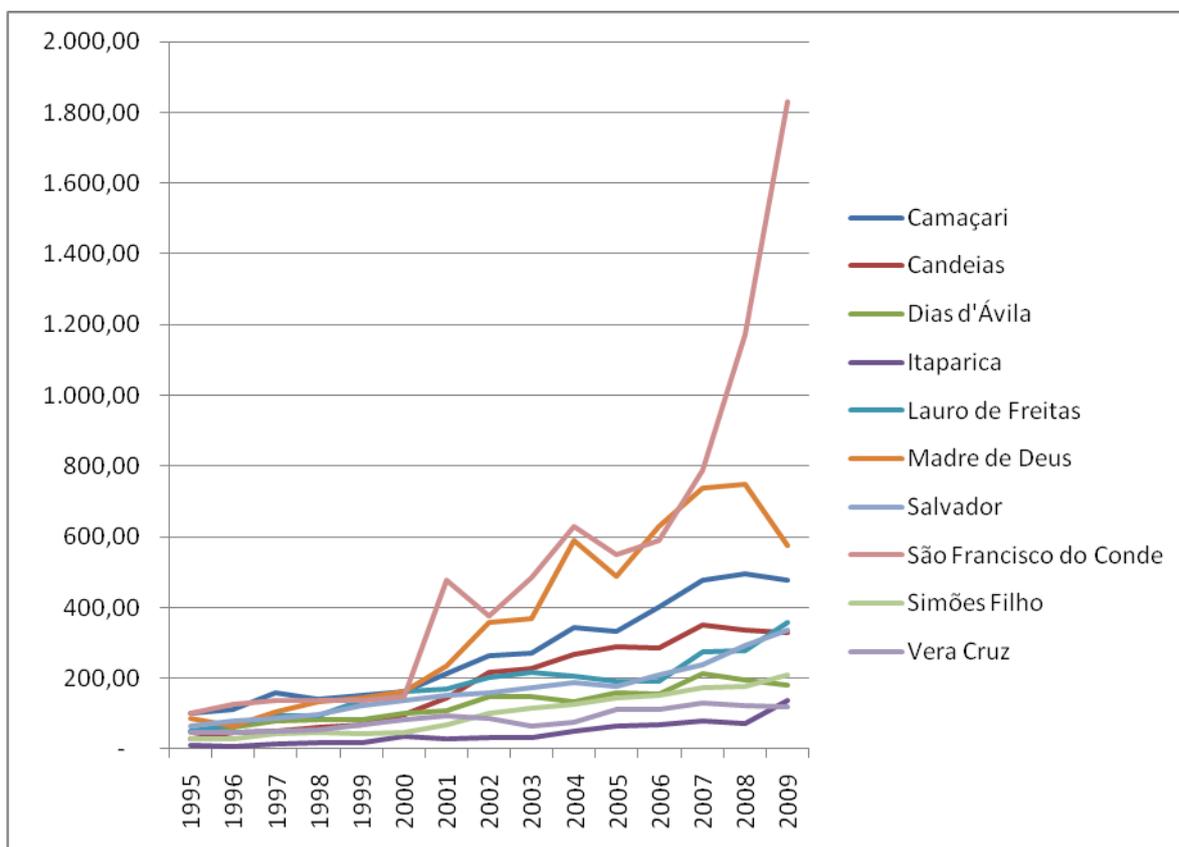
Gráfico 2 – receitas correntes per capita de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas dos Municípios, 2011

As duas linhas superiores se destacam com largo intervalo para a linha que representa o município de Camaçari, e esta se destaca de um bloco de linhas mais convergentes, sendo que a linha da capital está na maior parte do intervalo entre as mais baixas da série histórica. Mesmo com a linha Madre de Deus mostrando uma inflexão no período de 2008 para 2009, as tendências demonstradas ao longo da série histórica pelos três municípios de maior arrecadação per capita não permitem concluir que há qualquer tipo de reversão da tendência de descolamento. A situação das receitas tributárias não é muito diferente:

Gráfico 3 – receitas tributárias per capita de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2011.

No gráfico acima, permanece visível a tendência de descolamento dos municípios de maior arrecadação per capita, ainda mais notadamente a de São Francisco do Conde. A diferença mais relevante deste gráfico para o anterior se verifica no caso da capital, que não figura mais entre as últimas arrecadações, mostrando uma tendência de ascensão para o quarto lugar da lista. Essa tendência pode ser justificada pelo aumento na arrecadação do IPTU impulsionado pelo forte dinamismo do mercado imobiliário de Salvador, bem como pelo novo zoneamento para a cobrança desse imposto definido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) aprovado pela Câmara Municipal de Salvador no ano de 2008.

Por fim, há mais uma análise importante a ser realizada dos dados das receitas dos

municípios da RMS. Observando os dados das receitas correntes e das receitas tributárias é possível interpretar em que medida a arrecadação do município é formada de receitas próprias ou de transferências de outros entes federados. Essa verificação será feita pela tabela da participação percentual das receitas tributárias na receita corrente dos municípios:

Tabela 4 – Participação das receitas tributárias sobre a receita corrente de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009

Município	RT <sup>2</sup> /RC <sup>3</sup> 1995	RT/RC 1996	RT/RC 1997	RT/RC 1998	RT/RC 1999	RC/RT 2000	RC/RT 2001	RC/RT 2002
Camaçari	17,15%	15,53%	17,33%	17,79%	16,90%	12,71%	14,35%	16,35%
Candeias	12,27%	14,95%	12,40%	13,72%	14,00%	16,55%	20,16%	23,44%
Dias d'Ávila	13,75%	14,71%	16,66%	18,25%	14,18%	17,03%	14,34%	16,31%
Itaparica	8,58%	6,15%	8,67%	9,50%	7,38%	9,90%	7,61%	7,43%
Lauro de Freitas	30,30%	31,82%	35,58%	31,42%	37,60%	36,59%	34,30%	34,72%
Madre de Deus	7,35%	2,66%	3,99%	6,15%	7,62%	7,58%	10,56%	9,89%
Salvador	44,14%	46,15%	35,46%	36,78%	42,20%	40,41%	39,15%	39,73%
São Francisco do Conde	5,21%	5,89%	5,65%	6,21%	9,56%	6,98%	14,67%	9,30%
Simões Filho	8,59%	7,41%	10,21%	11,99%	10,26%	9,42%	11,43%	13,72%
Vera Cruz	27,87%	25,75%	23,32%	21,13%	21,52%	21,73%	21,26%	17,39%

Município	RT/RC 2003	RT/RC 2004	RT/RC 2005	RT/RC 2006	RT/RC 2007	RT/RC 2008	RT/R 2009
Camaçari	16,89%	17,63%	20,66%	19,63%	19,63%	21,06%	23,60%
Candeias	25,84%	21,46%	19,94%	18,48%	18,48%	21,03%	21,03%
Dias d'Ávila	15,33%	11,03%	13,85%	12,37%	12,37%	12,26%	13,21%
Itaparica	6,95%	6,99%	8,54%	8,10%	8,10%	8,11%	6,31%
Lauro de Freitas	33,15%	26,75%	26,01%	26,01%	26,01%	23,90%	21,95%
Madre de Deus	7,27%	9,67%	9,03%	10,16%	10,16%	10,86%	10,22%
Salvador	35,69%	33,97%	33,73%	32,53%	32,53%	30,25%	30,38%
São Francisco do Conde	9,25%	9,12%	9,12%	8,36%	8,36%	9,28%	11,62%
Simões Filho	13,75%	13,21%	15,00%	14,99%	14,99%	14,76%	14,81%
Vera Cruz	16,93%	13,21%	16,97%	14,82%	14,82%	13,79%	11,42%

Fonte: Elaboração Própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do

<sup>2</sup> Receita Corrente

<sup>3</sup> Receitas Tributárias

Estado da Bahia, 2011

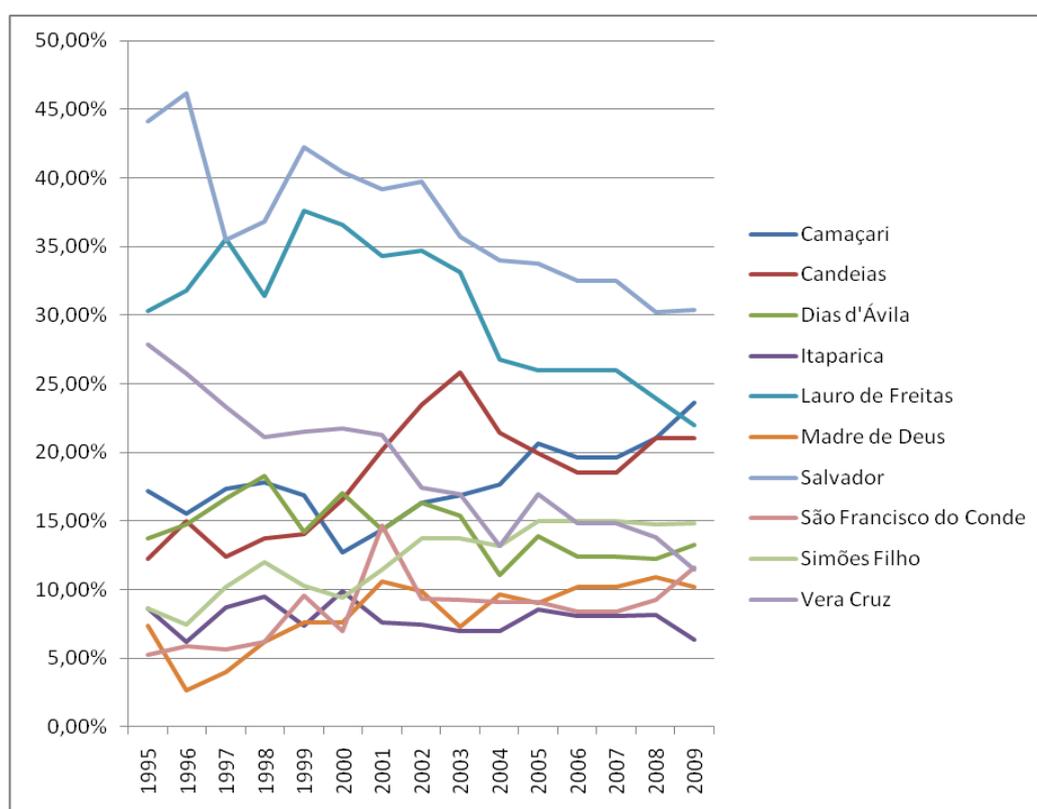
A comparação é reveladora das razões do crescimento expressivo das receitas em determinados municípios. São Francisco do Conde e Madre de Deus, respectivamente primeiro e segundo colocados nas arrecadações per capita, estão entre os últimos da tabela junto com Vera Cruz e Itaparica. Os maiores índices de participação das receitas próprias na arrecadação são os municípios da capital, exatamente o último colocado nas receitas per capita é o que tem a maior receita tributária proporcional em seu orçamento. A participação da receita própria tem decrescido com o passar dos anos (era de 44,14% em 1995, e chegou a 30,38% em 2009). Mesmo assim, ainda é razoavelmente superior à do município com segunda maior participação, Camaçari, que teve o índice de 23,60% em 2009. Entre as menores arrecadações próprias estão Itaparica (que se manteve abaixo dos 10% em toda a série histórica e encerrou 2009 com apenas 6,31%), São Francisco do Conde, (que se manteve abaixo dos 15% em toda a série histórica e encerrou 2009 com 11,62 %), Madre de Deus, que apenas recentemente rompeu a marca dos 10%. Simões Filho apresentou índice baixo, mas teve expressiva evolução: saiu de uma baixa participação de receitas próprias em 1995 (8,59%) e passou a 14,81% em 2009. A diferença da arrecadação do município de Salvador em relação aos demais e os índices baixos dos maiores em arrecadação são demonstrados no gráfico anterior.

Mesmo as linhas superiores, correspondentes a Lauro de Freitas e Salvador apresentando quedas, ainda estão em níveis superiores à da maioria dos municípios. Chama a atenção que no ano de 2009, o município de Camaçari ultrapassou Candeias e, desse modo os três maiores municípios, alcançaram a maior participação de receitas próprias no orçamento público municipal. No outro extremo, Itaparica, Madre de Deus e São Francisco do Conde têm os menores contingentes demográficos e as três menores receitas tributárias proporcionais.

Esses dados são fortes indicativos de que o tamanho do município é definidor do tamanho das estruturas fiscalizadoras da prefeitura e conseqüentemente das máquinas arrecadatórias municipais. Ganhos de escala na cobrança de tributos

podem contribuir para uma ação de arrecadação mais robusta e eficiente dos tributos municipais, fazendo com que sejam os mesmos mais representativos no orçamento municipal. Outro fator que contribui para tal situação se deve à natureza da atividade econômica dos municípios maiores, principalmente focada nos serviços, razão pela qual a arrecadação própria do ISS torna-se representativa no orçamento municipal. Municípios como Camaçari, Salvador e Lauro de Freitas têm uma participação relativamente maior do setor terciário em suas economias. A trajetória da proporção que as receitas tributárias representam no orçamento municipal está demonstrada no gráfico 4.

Gráfico 4 – Participação das receitas tributárias sobre as receitas correntes em dez municípios da Região Metropolitana de Salvador de 1995 a 2009



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas dos Municípios, 2011.

Também é possível explicar essa situação, em especial no caso da capital, pela baixa arrecadação de receitas corrente per capita. Em um município como Salvador, em que a receita corrente per capita é dez vezes inferior à de alguns municípios da RMS, a grave situação fiscal do município demanda que este se esforce mais em

arrecadar os seus próprios recursos, o que cria uma cultura gerencial de arrecadação que produz resultados representativos ao longo dos anos. A cobrança de taxas pelos serviços de coleta de lixo e iluminação pública, o zoneamento urbano para cobrança do IPTU que permite arrecadar mais nos bairros mais favorecidos pela infraestrutura urbana são ações da Prefeitura Municipal de Salvador que explicam os ganhos de arrecadação e sua importância nos cofres da cidade.

Por fim, é também um fato explicativo serem as três maiores cidades polos adensados de população residente e produção e consumo de serviços, que são justamente os dois fatos geradores dos dois principais tributos municipais, o IPTU e o ISS. A ampliação da participação do setor terciário nas economias dos centros urbanos é uma tendência nacional e global, e em Salvador esse processo tem se demonstrado muito acentuado, em especial nos serviços ligados ao turismo e às indústrias criativas (sem prejuízo do crescimento de outras atividades do setor terciário, que expandem acompanhando a ampliação dos grupos de renda C e B verificada nos últimos anos). No que concerne ao IPTU, a aprovação de novo PDDUA, com novo zoneamento das áreas para o estabelecimento de faixas de contribuição para o imposto, reforçou a atividade da construção civil, o que ao mesmo tempo reforça a arrecadação do IPTU, bem como a do ISS cobrado pelas empresas de serviços associadas a essa atividade econômica.

## 4.2 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS INDICADORES DE EDUCAÇÃO

O panorama histórico e as leituras e análises dos dados referentes às receitas correntes e tributárias dos dez municípios analisados constituem a base de dados de indicadores da situação fiscal municipal que será usada nas análises que auxiliaram na exploração do problema científico central da presente pesquisa. Iniciaremos as comparações desses indicadores com os da oferta e do desempenho dos serviços públicos na RMS pelo tema da educação.

Essa análise será feita utilizando o escopo de indicadores definido no capítulo 3 e o método de ranqueamento estabelecido a partir da análise das receitas per capita na seção anterior. Iremos comparar as posições que cada município ocupa na

classificação das maiores receitas tributárias e per capita com a classificação do melhor para o pior indicador dos parâmetros definidos no escopo. O resultado é um indicador que será interpretado é a diferença entre a posição que o município ocupa entre as duas classificações.

O primeiro indicador a ser comparado é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que desde 2005 vem sendo mensurado bienalmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e tem desempenhado a função de principal indicador para avaliação da qualidade da educação no Brasil. Como o IDEB foi criado em 2005 e sua frequência de apuração é bienal, temos disponíveis apenas os dados de 2005, 2007 e 2009. Sendo assim, iniciamos a comparação pela classificação dos municípios por tamanho da receita corrente e tributária per capita nesses três anos:

Quadro 2 – Classificação dos municípios por receita corrente e receita tributária per capita nos anos de 2005, 2007 e 2009

Posição	Município	Corrente (2005)	Posição	Município	Tributária (2005)
1	São Francisco do Conde	6.008,69	1	São Francisco do Conde	548,28
2	Madre de Deus	5.393,11	2	Madre de Deus	487,18
3	Camaçari	1.608,46	3	Camaçari	332,38
4	Candeias	1.452,44	4	Candeias	289,62
5	Dias d'Ávila	1.159,62	5	Lauro de Freitas	191,98
6	Simões Filho	965,62	6	Salvador	175,30
7	Itaparica	750,76	7	Dias d'Ávila	160,65
8	Lauro de Freitas	738,04	8	Simões Filho	144,85
9	Vera Cruz	665,08	9	Vera Cruz	112,89
10	Salvador	519,74	10	Itaparica	64,09

Posição	Município	Corrente (2007)
1	São Francisco do Conde	8.481,38
2	Madre de Deus	6.780,98
3	Camaçari	2.258,06
4	Dias d'Ávila	1.745,21
5	Candeias	1.669,66
6	Simões Filho	1.167,40
7	Lauro de Freitas	1.145,38
8	Itaparica	962,37
9	Vera Cruz	929,84
10	Salvador	789,17

Posição	Município	Tributária (2007)
1	São Francisco do Conde	786,80
2	Madre de Deus	736,40
3	Camaçari	475,58
4	Candeias	351,07
5	Lauro de Freitas	273,74
6	Salvador	238,75
7	Dias d'Ávila	214,02
8	Simões Filho	172,25
9	Vera Cruz	128,23
10	Itaparica	78,06

Posição	Município	Corrente (2009)
1	São Francisco do Conde	10.534,73
2	Madre de Deus	5.420,67
3	Camaçari	2.217,17
4	Candeias	1.562,62
5	Simões Filho	1.395,63
6	Dias d'Ávila	1.360,78
7	Lauro de Freitas	1.354,10
8	Vera Cruz	1.100,43
9	Itaparica	1.092,59
10	Salvador	1.016,21

Posição	Município	Tributária (2009)
1	São Francisco do Conde	1.828,63
2	Madre de Deus	574,66
3	Camaçari	476,71
4	Lauro de Freitas	357,11
5	Salvador	335,77
6	Candeias	328,56
7	Simões Filho	208,74
8	Dias d'Ávila	181,96
9	Itaparica	138,97
10	Vera Cruz	119,98

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Em seguida, classificamos os municípios por nota de IDEB em cada um dos anos, conforme o quadro 3.

Quadro 3 – Classificação dos municípios pelo valor do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos anos de 2005, 2007 e 2009

Posição	Município	2005
1	Madre De Deus	3.6
2	Lauro de Freitas	3.3
3	Candeias	2.9
4	Dias D'ávila	2.8
5	Salvador	2.8
6	São Francisco do Conde	2.8
7	Simões Filho	2.8
8	Camaçari	2.5
9	Vera Cruz	2.5
10	Itaparica	2.3

Posição	Município	2007
1	Salvador	3.8
2	Madre De Deus	3.7
3	Lauro de Freitas	3.6
4	Dias D'ávila	3.6
5	Simões Filho	3.2
6	São Francisco do Conde	3.1
7	Itaparica	3.1
8	Candeias	3.0
9	Camaçari	2.9
10	Vera Cruz	2.9

Posição	Município	2009
1	Madre De Deus	4.3
2	Lauro de Freitas	4.1
3	Camaçari	3.8
4	Salvador	3.7
5	Dias D'ávila	3.6
6	São Francisco do Conde	3.5
7	Candeias	3.5
8	Simões Filho	3.3
9	Itaparica	3.2
10	Vera Cruz	3.0

Fonte: elaboração própria com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Com as duas classificações, podemos fazer a análise dos resultados, comparando-se as posições em cada município, para cada exercício fiscal, para cada tipo de indicador de receita per capita, conforme os dados da tabela 3:

Tabela 5 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pelo IDEB e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 2005

Município	Posição no IDEB	Posição nas Receitas Correntes per capita	Diferença
São Francisco do Conde	6	1	-5
Madre de Deus	1	2	+1
Camaçari	8	3	-5
Candeias	3	4	+1
Dias d'Ávila	4	5	+1
Simões Filho	7	6	-1
Itaparica	10	7	-3
Lauro de Freitas	2	8	+6
Vera Cruz	9	9	0
Salvador	5	10	+5
Total			28

Município	Posição no IDEB	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Diferença
São Francisco do Conde	6	1	-5
Madre de Deus	1	2	+1
Camaçari	8	3	-5
Candeias	3	4	+1
Lauro de Freitas	2	5	+3
Salvador	5	6	-1
Dias d'Ávila	4	7	+3
Simões Filho	7	8	+1
Vera Cruz	9	9	0
Itaparica	10	10	0
Total			20

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP, da STN e do TCM-BA.

As diferenças observadas demonstram que os dois municípios de mais alta posição no ranking das receitas correntes e tributárias per capita têm desempenhos díspares entre si. Enquanto Madre de Deus ocupa, o 2º e o 1º lugar na classificação das

receitas e da nota do IDEB, São Francisco do Conde, ocupa do 1º e o 6º lugar nos respectivos índices. Outra disparidade negativa é a de Camaçari, que, apesar de ser o terceiro nos dois rankings de receita (tributária e corrente), só ficou à frente de Itaparica e Vera Cruz, tendo alcançado a nota pífia de 2,5 em uma escala de 1 a 10. Na porção inferior da tabela, há dois casos que demonstram relação oposta, em especial o do município de Lauro de Freitas, que apesar de ser apenas o 8º nas receitas correntes per capita e o 6º nas receitas tributárias per capita, tem a 2ª melhor nota do IDEB dentre os municípios em análise. Há também o caso da capital, que tem a menor receita corrente per capita dos municípios estudados, mas é o quinto município mais bem posicionado na nota do IDEB. Quando analisado pelo ângulo das receitas tributárias, a posição da capital nas duas classificações converge, obtendo a 6ª posição nessa lista, convergência que se evidencia em outros casos, o que resultou em menores diferenças de classificação na comparação do IDEB com as receitas tributárias (somatório das diferenças de posição igual a 20, contra 28 no caso das receitas correntes per capita).

Para o ano de 2007, as comparações estão demonstradas conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pelo IDEB e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 2007

Município	Posição no IDEB	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Diferença
São Francisco do Conde	6	1	+5
Madre de Deus	2	2	0
Camaçari	9	3	-6
Dias d'Ávila	4	4	0
Candeias	8	5	-3
Simões Filho	5	6	+1
Lauro de Freitas	3	7	+4
Itaparica	7	8	+1
Vera Cruz	10	9	+1
Salvador	1	10	+9
Total			30

Município	Posição no IDEB	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Diferença
São Francisco do Conde	6	1	-5
Madre de Deus	2	2	0
Camaçari	9	3	-6
Candeias	8	4	-4
Lauro de Freitas	3	5	+2
Salvador	1	6	+5
Dias d'Ávila	4	7	+3
Simões Filho	5	8	+3
Vera Cruz	10	9	-1
Itaparica	7	10	+3
Total			32

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP, da STN e do TCM-BA.

No ano de 2007, observa-se o agravamento dos hiatos observados entre as classificações de receitas correntes e tributárias e as classificações dos municípios pela nota obtida no IDEB. Os dois municípios que lideram o ranque das receitas correntes e tributárias per capita não melhoraram suas posições no IDEB. Madre de Deus perdeu para Salvador a posição de melhor nota do IDEB dos dez municípios e São Francisco do Conde manteve a 6ª posição. Também se agravou a situação de Camaçari, a 3ª maior receita corrente e tributária, que caiu da 8ª para a nona posição. Na porção inferior das tabelas, continuam merecendo destaque Salvador, que está na primeira posição do IDEB, e tem apenas a 10ª e a 6ª posição das receitas correntes e tributárias per capita, respectivamente, e Lauro de Freitas, que com a sétima receita corrente per capita, obteve o 3ª melhor desempenho educacional.

Na tabela 7, serão comparadas as posições dos municípios na classificação de indicadores para o ano de 2009.

Tabela 7 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pelo IDEB e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 2009

Município	Posição no IDEB	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Diferença
São Francisco do Conde	6	1	-5
Madre de Deus	1	2	+1
Camaçari	3	3	0
Candeias	7	4	-3
Simões Filho	8	5	-3
Dias d'Ávila	5	6	+1
Lauro de Freitas	2	7	+5
Vera Cruz	10	8	-2
Itaparica	9	9	0
Salvador	4	10	+6
Soma			26

Município	Posição no IDEB	Posição nas Receitas Tributária per Capita	Diferença
São Francisco do Conde	6	1	-5
Madre de Deus	1	2	+1
Camaçari	3	3	0
Lauro de Freitas	2	4	-2
Salvador	4	5	+1
Candeias	7	6	-1
Simões Filho	8	7	-1
Dias d'Ávila	5	8	+3
Itaparica	9	9	0
Vera Cruz	10	10	0
Total			14

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP, da STN e do TCM-BA.

O ano de 2009 apresenta posições mais convergentes entre as classificações de receita e as do indicador educacional. Grande parte dessa convergência pode ser atribuída à evolução na educação do município de Camaçari, que passou a ocupar a terceira posição no IDEB, a mesma que ocupa tanto na classificação das receitas correntes per capita, quanto na das receitas tributárias per capita. A retomada do primeiro lugar na classificação da educação básica municipal pela Prefeitura de Madre de Deus, fez repetir o mesmo quadro da Tabela 6 nas primeiras colocações. Ainda chama a atenção o desempenho de Lauro de Freitas, que conseguiu a 2ª colocação no IDEB, sendo apenas o 7º na ordem de classificação por receitas

correntes per capita e o 4º na classificação das receitas tributárias per capita. O quadro se apresentou bem mais convergente, registrando um somatório de diferenças de posição significativamente menor para ambas as comparações, sendo igual a 25 para a comparação das receitas correntes e 14 para a comparação das receitas tributárias.

Por se tratar os dados apurados de uma série histórica muito curta, é complicado deduzir que há uma tendência clara de convergência. Por outro lado, determinados dados são estáveis e emblemáticos. Os três resultados disponíveis dão conta de que a expressiva arrecadação corrente de São Francisco do Conde não produz efeitos sobre os resultados da educação do município, que, a julgar pela grande diferença entre esta e a dos demais municípios, deveria figurar entre os mais altos IDEB. Por outro lado, a baixíssima receita corrente per capita de Salvador não impediu o município de figurar na 1ª posição do IDEB no ano de 2007, e manter-se entre os 5 primeiros colocados em 2009.

Sobre a relativa convergência de posições sinalizada nos resultados de 2009, a hipótese que pode justificá-la é que a instituição de um índice avaliador da qualidade do ensino básico tem potencial de elevar o nível de consciência dos gestores sobre o desempenho escolar, e provocar a adoção de medidas e políticas que revertam um índice baixo. A validade dessa hipótese é sugerida pelos movimentos de ascensão na tabela classificatória do IDEB, como o de Camaçari, que, em um ano saiu da 9ª para a 3ª posição.

Outra hipótese que pode ser aventada diz respeito ao contexto cultural e ao nível de participação política e mobilização social em torno da educação de cada município. É válido admitir que em municípios maiores, em especial nas capitais, o ambiente histórico cultural formou uma população com maior sensibilidade para os temas relacionados à educação, até mesmo pelo fato de os empregos urbanos exigirem maior qualificação. O fato de as metrópoles também serem capitais políticas e administrativas, as fazem espaço privilegiado para mobilizações de reivindicação da qualidade de serviços públicos, em especial o de educação. Por fim, as capitais ainda representam pólos importantes de produção e consumo de bens culturais o

que pode representar um fator positivo sobre o nível cultural geral dos estudantes matriculados que se submeteram ao exame em análise.

A respeito da convergência relativamente maior entre receitas tributárias e nota do IDEB, em comparação com as disparidades encontradas entre receitas correntes e IDEB, outras possíveis respostas podem ser levantadas; tendo em vista que as maiores receitas tributárias per capita estão associadas com um aparato institucional mais desenvolvido, ou seja, órgãos gestores com nível organizacional mais complexo, com potencial para lidar com mais temas e problemas de gestão. É possível que nos municípios maiores, com prefeituras dotadas de um corpo técnico de gestão maior e mais qualificado na área de gestão educacional, essa tecnocracia tenha sido capaz de produzir melhores resultados no IDEB, comparativamente aos resultados auferidos pelos municípios menores.

A série histórica é relativamente curta para o período que desejamos estudar, razão pela qual a metodologia dessa pesquisa definiu o uso de mais um indicador para conseguir ampliar o limite temporal dessa pesquisa. Esse indicador é a taxa de abandono escolar, que representa a proporção de alunos que deixa de frequentar a escola durante um período letivo. Essa taxa é diferente da taxa de evasão. Ela apura o número de alunos que deixa de se matricular entre um período letivo e outro. O sistema EduDataBrasil, do INEP, disponibiliza uma série histórica da taxa de abandono nos municípios dos anos 1999 a 2005. Como já foi estudado, o resultado do IDEB para o ano de 2005 e esse se constitui um indicador mais completo para a educação básica, estudamos a série histórica apenas do período compreendido entre os anos de 1999 e 2004.

Quadro 4 – Classificação por taxa de abandono escolar nos dez municípios no período de 1999 a 2004

Município	1999
Lauro de Freitas	10,4
Dias D'ávila	15,9
Vera Cruz	16,4
Itaparica	17,1
São Francisco do Conde	17,3
Madre de Deus	18,3
Camaçari	19
Simões Filho	22
Candeias	23
Salvador	24,4

Município	2000
Lauro de Freitas	14
Vera Cruz	14,9
Simões Filho	15,9
São Francisco do Conde	19,3
Dias D'ávila	20,5
Salvador	23,1
Candeias	24,7
Camaçari	27,2
Madre de Deus	30,8
Itaparica	31,8

Município	2001
Lauro de Freitas	9,4
Simões Filho	15,4
Vera Cruz	18,4
Salvador	19
Madre de Deus	19
Candeias	19,7
Camaçari	20
São Francisco do Conde	21
Dias D'ávila	24,5
Itaparica	26,8

Município	2002
Lauro de Freitas	9,3
Madre de Deus	15,2
Vera Cruz	16,1
São Francisco do Conde	17,1
Salvador	17,7
Dias D'ávila	18,1
Candeias	18,2

Simões Filho	18,8
Camaçari	19,9
Itaparica	20,8

Município	2003
Lauro de Freitas	10,4
Salvador	14,8
Camaçari	17,4
Candeias	17,7
Dias D'ávila	18,3
Madre de Deus	18,7
Simões Filho	19,2
Vera Cruz	20,5
São Francisco do Conde	20,6
Itaparica	21,1

Município	2004
Simões Filho	8
Lauro de Freitas	10,2
Candeias	11,5
São Francisco do Conde	12,9
Madre de Deus	15,6
Dias D'ávila	15,8
Salvador	16,5
Camaçari	17
Itaparica	18,2
Vera Cruz	39,5

Fonte: EduDataBrasil / INEP

Utilizando o mesmo procedimento realizado para as comparações do IDEB, levantamos os dados de receitas tributária e corrente para os municípios no período no qual comparamos os indicadores. Dessa forma, o quadro 6 classifica ano a ano os municípios por suas receitas tributárias e per capita.

Quadro 5 – Classificação dos municípios por receita corrente e receita tributária per capita entre os anos de 1999 e 2004

Posição	Município	Corrente (1999)
1	Madre de Deus	1.880,96
2	São Francisco do Conde	1.439,85
3	Camaçari	888,16
4	Dias d'Ávila	594,47
5	Candeias	501,70
6	Simões Filho	426,52
7	Lauro de Freitas	364,52
8	Vera Cruz	324,53
9	Salvador	292,83
10	Itaparica	221,48

Posição	Município	Tributária (1999)
1	Camaçari	150,06
2	Madre de Deus	143,32
3	São Francisco do Conde	137,67
4	Lauro de Freitas	137,05
5	Salvador	123,56
6	Dias d'Ávila	84,31
7	Candeias	70,22
8	Vera Cruz	69,85
9	Simões Filho	43,78
10	Itaparica	16,34

Posição	Município	Corrente (2000)
1	Madre de Deus	2.143,22
2	São Francisco do Conde	2.112,99
3	Camaçari	1.280,62
4	Dias d'Ávila	582,88
5	Candeias	580,22
6	Simões Filho	504,65
7	Lauro de Freitas	443,32
8	Vera Cruz	374,16
9	Itaparica	349,69
10	Salvador	342,40

Posição	Município	Tributária (2000)
1	Camaçari	162,77
2	Madre de Deus	162,42
3	Lauro de Freitas	162,21
4	São Francisco do Conde	147,55
5	Salvador	138,37
6	Dias d'Ávila	99,26
7	Candeias	96,02
8	Vera Cruz	81,32
9	Simões Filho	47,55
10	Itaparica	34,63

Posição	Município	Corrente (2001)
1	São Francisco do Conde	3.258,60

Posição	Município	Tributária (2001)
1	São Francisco do Conde	478,07

2	Madre de Deus	2.224,55
3	Camaçari	1.483,27
4	Dias d'Ávila	755,64
5	Candeias	721,33
6	Simões Filho	600,01
7	Lauro de Freitas	490,00
8	Vera Cruz	437,73
9	Salvador	387,64
10	Itaparica	380,86

2	Madre de Deus	235,02
3	Camaçari	212,89
4	Lauro de Freitas	168,06
5	Salvador	151,75
6	Candeias	145,43
7	Dias d'Ávila	108,32
8	Vera Cruz	93,06
9	Simões Filho	68,57
10	Itaparica	28,97

Posição	Município	Corrente (2002)
1	São Francisco do Conde	4.060,82
2	Madre de Deus	3.622,31
3	Camaçari	1.619,32
4	Candeias	917,57
5	Dias d'Ávila	906,79
6	Simões Filho	738,42
7	Lauro de Freitas	584,34
8	Vera Cruz	502,05
9	Itaparica	412,52
10	Salvador	396,75

Posição	Município	Tributária (2002)
1	São Francisco do Conde	377,52
2	Madre de Deus	358,18
3	Camaçari	264,68
4	Candeias	215,07
5	Lauro de Freitas	202,87
6	Salvador	157,63
7	Dias d'Ávila	147,91
8	Simões Filho	101,35
9	Vera Cruz	87,31
10	Itaparica	30,67

Posição	Município	Corrente (2003)
1	São Francisco do Conde	5.222,41
2	Madre de Deus	5.076,93
3	Camaçari	1.611,58
4	Dias d'Ávila	963,70
5	Candeias	876,62
6	Simões Filho	833,36
7	Lauro de Freitas	

Posição	Município	Tributária (2003)
1	São Francisco do Conde	483,18
2	Madre de Deus	369,13
3	Camaçari	272,18
4	Candeias	226,53
5	Lauro de Freitas	216,12
6	Salvador	172,46
7	Dias d'Ávila	

		651,89
8	Itaparica	486,20
9	Salvador	483,15
10	Vera Cruz	379,40

		147,76
8	Simões Filho	114,57
9	Vera Cruz	64,22
10	Itaparica	33,79

Posição	Município	Corrente (2004)
1	São Francisco do Conde	6.898,69
2	Madre de Deus	6.109,88
3	Camaçari	1.956,62
4	Candeias	1.247,63
5	Dias d'Ávila	1.198,44
6	Simões Filho	962,22
7	Lauro de Freitas	776,58
8	Itaparica	704,85
9	Vera Cruz	562,10
10	Salvador	551,07

Posição	Município	Tributária (2004)
1	São Francisco do Conde	629,49
2	Madre de Deus	590,76
3	Camaçari	344,90
4	Candeias	267,71
5	Lauro de Freitas	207,70
6	Salvador	187,20
7	Dias d'Ávila	132,16
8	Simões Filho	127,11
9	Vera Cruz	74,24
10	Itaparica	49,28

Fonte: Elaboração Própria com dados de STN e TCM-BA.

Por fim, foi possível elaborar a tabela 8, onde está apresentado o comparativo das classificações dos municípios nos índices de receita e de abandono escolar para o ano de 1999. Além das posições indicadas em cada uma das classificações, também é mostrada a diferença entre a posição que cada município ocupa em cada ranking, bem como a soma dos módulos dessas diferenças, que é um indicador das diferenças no conjunto dos municípios.

Tabela 8 – Comparativo das posições da classificação dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e per capita no ano de 1999

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
Madre de Deus	1	6	-5
São Francisco do Conde	2	5	-3
Camaçari	3	7	-4
Dias d'Ávila	4	2	+2
Candeias	5	9	-4
Simões Filho	6	8	-2
Lauro de Freitas	7	1	+6
Vera Cruz	8	3	+5
Salvador	9	10	-1
Itaparica	10	4	+6
Soma			38

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
Camaçari	1	7	-6
Madre de Deus	2	6	-4
São Francisco do Conde	3	5	-2
Lauro de Freitas	4	1	+3
Salvador	5	10	-5
Dias d'Ávila	6	2	+4
Candeias	7	9	-2
Vera Cruz	8	3	+5
Simões Filho	9	8	+1
Itaparica	10	4	+6
Soma			38

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

As diferenças de classificação na tabela de comparação do ano de 1999 mostram um quadro ainda mais desigual do que aquele observado nas comparações realizadas com as notas do IDEB. Dos três primeiros colocados na lista das maiores receitas correntes per capita, apenas um estava entre as cinco menores taxas de abandono dos dez municípios (São Francisco do Conde), quadro idêntico foi observado na comparação com as receitas tributárias. Na porção inferior da tabela,

destaca-se o caso de Lauro de Freitas, que teve a menor taxa de abandono, apesar de ser apenas a sétima maior receita corrente e a quarta maior receita tributária per capita. Também chama a atenção o município de Itaparica, que com as menores receitas correntes e tributárias naquele ano, obteve a quarta menor taxa de evasão. A capital teve um desempenho comparativamente ruim, com a pior taxa de abandono entre os municípios estudados, enquanto foi a segunda menor receita per capita e a quinta maior receita tributária. As diferenças observadas foram equiparáveis tanto na comparação das taxas com as receitas corrente, quanto na comparação com as receitas tributárias per capita, a soma das diferenças foi igual a 38 nas duas. Na tabela 9, são analisadas as posições dos municípios nas classificações no ano 2000.

Tabela 9 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2000

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
Madre de Deus	1	9	-8
São Francisco do Conde	2	4	-2
Camaçari	3	8	-5
Dias d'Ávila	4	5	-1
Candeias	5	7	-2
Simões Filho	6	3	+3
Lauro de Freitas	7	1	+6
Vera Cruz	8	2	+6
Itaparica	9	10	-1
Salvador	10	6	+4
Soma			38

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
Camaçari	1	8	-7
Madre de Deus	2	9	-7
Lauro de Freitas	3	1	+2
São Francisco do Conde	4	4	0
Salvador	5	6	-1
Dias d'Ávila	6	5	+1
Candeias	7	7	0
Vera Cruz	8	2	+6

Simões Filho	9	3	+6
Itaparica	10	10	0
Soma			30

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

No ano 2000, a comparação dos desempenhos dos municípios mostrou relativamente maior convergência, mas alguns casos extremos chamam a atenção. Entre as três maiores receitas correntes per capita, estão dois dos municípios com maior taxa de abandono escolar (Madre de Deus e Camaçari). Esses dois municípios tiveram aumento alarmante de abandono que foi de 19% para 27,2% em Camaçari e de 18,3% para 30,8% em Madre de Deus. Mais do que a simples comparação de posições nas classificações, é um dado eloquente o fato de que, em dois dos municípios com maior receita orçamentária per capita das prefeituras analisadas, quase um terço dos estudantes da rede municipal de ensino abandonou a sala de aula, no curso do ano letivo do ano 2000. A capital teve avanço significativo, saindo da décima para a 6ª posição no ranque das menores taxas de abandono, o que colaborou para menores diferenças, em especial na comparação com as receitas tributárias (o somatório das diferenças caiu de 38 em 1999 para 30 em 2000).

A tabela 10 exibe o comparativo das classificações dos municípios para o ano de 2001.

Tabela 10 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2001

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	8	-7
Madre de Deus	2	5	-3
Camaçari	3	7	-4
Dias d'Ávila	4	9	-5
Candeias	5	6	-1
Simões Filho	6	2	+4
Lauro de Freitas	7	1	+6
Vera Cruz	8	3	+5
Salvador	9	4	+5

Itaparica	10	10	0
Soma			40

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	8	-7
Madre de Deus	2	5	-3
Camaçari	3	7	-4
Lauro de Freitas	4	1	+3
Salvador	5	4	-1
Candeias	6	6	0
Dias d'Ávila	7	9	+2
Vera Cruz	8	3	+5
Simões Filho	9	2	+7
Itaparica	10	10	0
Soma			32

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

A baixa correlação entre alta receita corrente per capita e bom desempenho nos indicadores se repete no ano de 2003. Dos cinco municípios com maior receita corrente per capita, apenas um figura na lista das cinco menores taxas de abandono escolar dos municípios em análise (Madre de Deus, que tem a 5ª menor taxa). Repete-se a tendência de se ver posições mais convergentes na comparação que envolve as receitas tributárias do que no caso das receitas correntes, o que pode ser explicado pela maior receita tributária da capital (que ocupa o 9º lugar na classificação das receitas correntes e o 5º na classificação das receitas tributárias). Em seguida, foram analisadas as classificações dos municípios pelos indicadores para o ano de 2002, conforme a tabela 11.

Tabela 11 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2002

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	2	0
Camaçari	3	9	-6
Candeias	4	7	-3
Dias d'Ávila	5	6	-1
Simões Filho	6	8	-2
Lauro de Freitas	7	1	-6
Vera Cruz	8	3	-5
Itaparica	9	10	-1
Salvador	10	5	-5
<b>Soma</b>			<b>32</b>

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	2	0
Camaçari	3	9	-6
Candeias	4	7	-3
Lauro de Freitas	5	1	+4
Salvador	6	5	+1
Dias d'Ávila	7	6	+1
Simões Filho	8	8	0
Vera Cruz	9	3	+6
Itaparica	10	10	0
<b>Soma</b>			<b>24</b>

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

No ano de 2002, observam-se algumas melhorias para os municípios de maior receita corrente. As duas maiores arrecadações da RMS conseguiram obter menores taxas de abandono (a 4ª menor taxa em São Francisco do Conde e a 2ª menor taxa em Madre de Deus). Além de chegar à segunda posição, Madre de Deus reverteu o quadro extremamente negativo do ano 2000, reduzindo a taxa de abandono em mais de 50% em apenas dois anos (de 30,8% em 2000, para 15,2% em 2002). Ainda contribuem para as grandes diferenças o baixo desempenho de

Camaçari (terceira maior arrecadação, e nona em abandono escolar), e o bom desempenho de Lauro de Freitas, que teve a menor taxa de abandono e só tem a sétima receita corrente per capita e a quinta receita tributária per capita. Vera Cruz também teve desempenho expressivo para um município de baixa arrecadação, alcançando a posição de 3ª menor taxa de abandono (16,1%). A tabela 12 exhibe as classificações dos municípios nos indicadores para o ano de 2003.

Tabela 12 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2003

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	9	-8
Madre de Deus	2	6	-4
Camaçari	3	3	0
Dias d'Ávila	4	5	-1
Candeias	5	4	+1
Simões Filho	6	7	+1
Lauro de Freitas	7	1	-6
Itaparica	8	10	+2
Salvador	9	2	+7
Vera Cruz	10	8	+2
Soma			32

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	9	8
Madre de Deus	2	6	4
Camaçari	3	3	0
Candeias	4	4	0
Lauro de Freitas	5	1	4
Salvador	6	2	4
Dias d'Ávila	7	5	2
Simões Filho	8	7	1
Vera Cruz	9	8	1
Itaparica	10	10	0
Soma			24

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

Apresentando um somatório de diferenças idêntico ao do ano de 2002, a

comparação das classificações no ano de 2003 tem como novidade as evoluções dos dois municípios mais populosos dentre os estudados, Salvador e Camaçari, que alcançaram, respectivamente, a segunda e a terceira menores taxas de abandono escolar na RMS. Lauro de Freitas permanece com a menor taxa de abandono, mesmo sendo apenas a sétima maior receita corrente per capita, do que se pode afirmar que o bom desempenho da educação do município não é episódico, e se desenvolve apesar da situação fiscal relativa do município sugerir deficiência no financiamento. O movimento de convergência de Camaçari foi mais do que compensado pelo agravamento da comparação para os dois municípios de maior receita corrente e tributária, pois São Francisco do Conde ficou em nono na classificação por taxa de abandono e Madre de Deus em sexto, ambos registrando taxas ainda muito altas, em torno dos 20%. Na tabela 13, serão analisadas as classificações dos municípios pelos indicadores para o ano de 2004.

Tabela 13 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pela taxa de abandono e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2004

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	5	-3
Camaçari	3	8	-5
Candeias	4	3	+1
Dias d'Ávila	5	6	-1
Simões Filho	6	1	+5
Lauro de Freitas	7	2	+5
Itaparica	8	9	-1
Vera Cruz	9	10	-1
Salvador	10	7	+3
Soma			28

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por taxa de abandono escolar	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	5	-3
Camaçari	3	8	-5
Candeias	4	3	+1

Lauro de Freitas	5	2	+3
Salvador	6	7	+1
Dias d'Ávila	7	6	+1
Simões Filho	8	1	+7
Vera Cruz	9	10	-1
Itaparica	10	9	+1
Soma			26

Fonte: Elaboração Própria com dados de EduDataBrasil / INEP, STN e TCM-BA.

A última comparação entre os indicadores de receita e de abandono escolar aponta que, no ano de 2004, observou-se o maior equilíbrio entre receitas correntes per capita e taxas de abandono da série histórica analisada, com um somatório das diferenças de posição igual a 28. Isso não nos permite dizer que há grande correspondência entre a posição dos municípios, persistindo desigualdades substantivas como os baixos desempenhos comparativos de Camaçari, São Francisco do Conde e Madre de Deus, e o alto desempenho comparativo de Simões Filho e Lauro de Freitas.

A partir desses dois índices é possível concluir um quadro de análise abrangente sobre o estado da educação nos municípios estudados. Por ser um estudo que só se dedicou a análise de uma única região e as séries históricas ainda não serem suficientemente extensas, não é possível tirar conclusões generalizantes a respeito dos resultados que a política de descentralização da receita de arrecadação tributária produz. Há, porém, dados importantes que apontam caminhos para a resposta do problema científico que norteia a presente pesquisa. Na comparação das posições que os municípios ocupam nas classificações de indicadores de desenvolvimento da educação, taxa de abandono escolar e receitas tributárias e correntes per capita, está claro que os mesmos guardam entre si baixíssima correlação.

Ao adentrar mais profundamente na problemática que é tema do presente trabalho, a análise demonstra que os municípios de maior receita corrente per capita não lograram obter resultados equivalentes à sua receita substantivamente mais expressiva. É o caso dos municípios de São Francisco do Conde e Madre de Deus, que apesar de terem receitas per capita até dez vezes superiores às da capital, teve

desempenho aquém desse diferencial, muitas das vezes obtendo desempenho menor do que o obtido por municípios abissalmente menos aquinhoados. Esse retrato ainda parcial e incompleto nos dá conta de que, pelo menos no que se refere ao desempenho em prover a educação básica aos cidadãos, as receitas per capita recordistas de determinados municípios da RMS não se viram refletidos em comparação com os demais municípios, muito menos na magnitude de seu diferencial de receita orçamentária.

### 4.3 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS INDICADORES DE SAÚDE

As leituras e interpretações dos dados referentes à educação começaram a indicar as possíveis respostas para o problema científico levantado, mas não dão conta de retratar um panorama completo dos serviços públicos em alguns municípios. Os resultados de uma política de educação se dão em prazo extenso, e a reversão de uma situação de educação precária (em especial as que foram retratadas nas comparações com o IDEB) leva prazos superiores ao de uma década. Destarte, há que incluir no quadro analítico da pesquisa indicadores que se relacionem com outro setor do serviço público que torne as avaliações mais compreensivas e abrangentes. Essa análise, como já explicitado no capítulo anterior, será feita com a comparação das receitas correntes e tributárias per capita com indicadores da qualidade do serviço de saúde nos municípios.

Algumas razões levaram à redefinição dessa escolha, principalmente a instabilidade do sistema Datasus que impediu o acesso aos dados de todos os municípios. Esse fato traz de volta à tona a discussão sobre a falta de uma cultura gerencial de controle que produza e divulgue dados sobre o desempenho de governos. Além do sistema frágil de divulgação de dados, nos poucos dados que foram apresentados, muitos municípios deixaram de informar dados sobre determinados quesitos, a exemplo do número de famílias acompanhadas pelo Programa Saúde da Família, ou o número de pacientes diabéticos com acompanhamento periódico. Ainda, apesar de o quadro exibir um número maior de indicadores para o setor de saúde, sua série histórica é curta, do ano de 2002 ao de 2005. A essas razões, junta-se uma de cunho metodológico, pois pela metodologia estabelecida de comparação de

classificações dos municípios, um quadro de dez indicadores, como o dos Indicadores Municipais da Atenção Básica da Saúde, implicaria um número de quadros comparativos e análises demasiadamente extenso e obsequioso para a presente pesquisa, sem que esses dados subsidiem de maneira decisiva a investigação aqui empenhada.

A opção da análise dos dados da saúde recairá, portanto sobre um único indicador, de forma a tornar a análise mais concisa e produtiva em obter resultados sobre o problema abordado. Esse indicativo deve representar ao mesmo tempo um aspecto do serviço de saúde que demande o empenho orçamentário da prefeitura e que seja relevante para a atenção de saúde à população. Dentre os indicadores disponíveis, tanto em disponibilidade da informação nos municípios analisados, quanto na extensão da série histórica, o número de leitos do SUS no município se revela um indicador importante para compreender o papel do serviço municipal na qualidade de vida dos cidadãos.

O dado da quantidade de leitos disponíveis evidencia, por um lado, o investimento que o município fez nas unidades de saúde, quanto à despesa corrente em custeio para manutenção desses leitos em pleno funcionamento. O indicador tem ainda um significado especial pelo fato já conhecido de que Salvador é um grande polo atrator do que tem sido chamado de turismo hospitalar. Diariamente, ambulâncias, carros oficiais e vans custeadas por prefeituras de toda a Bahia chegam a Salvador levando pacientes para realização de procedimentos de média e alta complexidade (cirurgias e internações), bem como outros mais simples (consultas cardiológicas, ginecológicas e exames laboratoriais). Muitos desses pacientes têm como origem municípios da RMS, de modo que uma avaliação que use como referência os gastos em saúde pode contabilizar os recursos que a gestão municipal empenhou em levar seus cidadãos para receber atendimento em unidades de saúde que estão em outro município. Por fim, os dados sobre o número de leitos do SUS em funcionamento nos municípios detalham o número de leitos separados pela esfera de gestão responsável por sua manutenção, o que nos permite utilizar como dado apenas os leitos que são custeados pelo município. Seguindo o critério adotado anteriormente para os demais indicadores, a população de cada município será utilizada como

parâmetro, produzindo como indicador o número de habitantes por leito hospitalar, exibido na quadro 6.

Quadro 6 – Número de habitantes por leito hospitalar, na RMS entre 1996 e 2008

Município	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Camaçari	816,8	816,8	816,8	816,8	816,8	676,68
Candeias	1023,77	1023,77	834,6	834,6	834,6	834,6
Dias D'Ávila	871,79	871,79	871,79	871,79	871,79	871,79
Itaparica	631,5	631,5	631,5	631,5	631,5	631,5
Lauro de Freitas	1892,38	1305,09	1305,09	1305,09	1305,09	1305,09
Madre de Deus	n/d <sup>4</sup>	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Salvador	355,36	351,32	357,7	355,36	359,02	350,07
São Francisco do Conde	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Simões Filho	2351,65	2351,65	2351,65	2187,58	2187,58	2187,58
Vera Cruz	3305,56	3305,56	3305,56	3305,56	3305,56	3305,56

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Camaçari	364,33	364,33	364,33	321,10	351,27	351,27	351,27
Candeias	373,11	259,05	424,37	419,78	446,76	454,58	425,59
Dias D'Ávila	n/d	n/d	547,09	376,13	560,52	560,52	543,00
Itaparica		1051,28	1051,28	597,32	754,16	771,70	754,16
Lauro de Freitas	676,68	605,72	755,73	1010,79	1099,41	1099,41	971,88
Madre de Deus	3305,56	959,68	959,68	959,68	1211,84	1211,84	1211,84
Salvador	1347,07	1347,07	1476,60	1476,60	1599,19	1630,55	1599,19
São Francisco do Conde	2187,58	2187,58	1844,43	1710,29	2314,65	2314,65	1639,54
Simões Filho	686,86	686,86	559,67	1295,23	1898,29	1898,29	1898,29
Vera Cruz	1694,67	1305,09	1384,67	1384,67	1993,28	1969,27	1945,82

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus e dos Censos Demográficos do IBGE.

Observa-se que mesmo para esses dados, há dois municípios que não forneceram os dados para alguns anos. Esses são dois municípios fundamentais para a análise pretendida, Madre de Deus e São Francisco do Conde, justamente os dois de maior receita corrente per capita da RMS. Essa limitação exigirá o estabelecimento de um

<sup>4</sup> Dados não disponíveis na base de dados acessada.

limite temporal mais restrito para a análise do indicador, qual seja os anos de 2004 a 2008. Com isso, já podemos passar ao próximo passo, que é a classificação dos municípios pelo número de habitantes por leito hospitalar, de forma crescente, avaliando como de maior qualidade aquele serviço que tiver o menor número de habitantes por leito hospitalar. Como é possível verificar a partir do quadro 7.

Quadro 7 – Classificação dos municípios pelo número de habitantes por leito hospitalar em ordem decrescente

Município	2004
Itaparica	364,33
Salvador	424,33
Madre de Deus	547,09
Dias D'ávila	559,09
Camaçari	755,73
Vera Cruz	959,68
São Francisco do Conde	1051,28
Lauro de Freitas	1384,67
Candeias	1476,6
Simões Filho	1844,43

Município	2005
Itaparica	321,1
Madre de Deus	376,13
Salvador	419,78
São Francisco do Conde	597,32
Vera Cruz	959,68
Camaçari	1010,79
Dias D'ávila	1295,23
Lauro de Freitas	1384,67
Candeias	1476,6
Simões Filho	1710,29

Município	2006
Itaparica	351,27
Salvador	446,76
Madre de Deus	560,52
São Francisco do Conde	754,16
Camaçari	1099,41
Vera Cruz	1211,84

Candeias	1599,19
Dias D'Ávila	1898,29
Lauro de Freitas	1993,28
Simões Filho	2314,65

Município	2007
Itaparica	351,27
Salvador	454,58
Madre de Deus	560,52
São Francisco do Conde	771,7
Camaçari	1099,41
Vera Cruz	1211,84
Candeias	1630,55
Dias D'Ávila	1898,29
Lauro de Freitas	1969,27
Simões Filho	2314,65

Município	2008
Itaparica	351,27
Salvador	425,59
Madre de Deus	543
São Francisco do Conde	754,16
Camaçari	971,88
Vera Cruz	1211,84
Candeias	1599,19
Simões Filho	1639,54
Dias D'Ávila	1898,29
Lauro de Freitas	1945,82

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus e dos Censos Demográficos do IBGE

Os dados das receitas correntes e tributárias per capita já foram apresentados tanto de forma bruta, quanto classificados ano a ano no item anterior, razão pela qual passaremos diretamente à tabela 14 de comparações das classificações dos municípios.

Tabela 14 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2004

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospitalar	Diferença
São Francisco do Conde	1	7	-6
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	-2
Candeias	4	9	-5
Dias d'Ávila	5	4	+1
Simões Filho	6	10	-4
Lauro de Freitas	7	8	-1
Itaparica	8	1	-7
Vera Cruz	9	6	+3
Salvador	10	2	+8
Soma			38

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospitalar	Diferença
São Francisco do Conde	1	7	-6
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	-2
Candeias	4	9	-5
Lauro de Freitas	5	8	-3
Salvador	6	2	+4
Dias d'Ávila	7	4	+3
Simões Filho	8	10	-2
Vera Cruz	9	6	+3
Itaparica	10	1	+9
Soma			38

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus, do STN, do TCM-BA e dos Censos Demográficos do IBGE.

No ano de 2004, as diferenças totais observadas entre as posições dos municípios se assemelham com aquelas observadas nas comparações realizadas com classificações da área de educação (entre 30 e 40). No entanto, é de se observar

que a ordem dos municípios é bem diferente das demais classificações. Isso pode indicar certas escolhas e preferências da gestão pública municipal entre os serviços públicos merecedores de atenção prioritária.

O que se vê novamente são as diferenças gritantes nos extremos das duas tabelas. No topo da tabela, percebe-se a continuidade do padrão de que os municípios de grande arrecadação per capita não são, por regra, os de melhores indicadores. São Francisco do Conde, apesar de sua grande receita, tanto per capita, quanto tributária, tem apenas a sétima melhor oferta de leitos hospitalares da RMS. Ainda olhando o quadro das receitas correntes per capita, Candeias, que ocupa a quarta posição na arrecadação, tem a nona oferta hospitalar, perdendo apenas para Simões Filho.

As desigualdades correspondentes estão reveladas no outro extremo da tabela. Os municípios de pior arrecadação corrente per capita (Salvador) e de pior arrecadação tributária per capita (Itaparica), ocupam, respectivamente o segundo e primeiro lugar na classificação das melhores ofertas de leito hospitalar da região. Para o ano de 2005, foram analisadas as posições dos municípios nos rankings, conforme a tabela 15.

Tabela 15 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2005

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospitalar	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	2	0
Camaçari	3	6	-3
Candeias	4	9	-5
Dias d'Ávila	5	7	-2
Simões Filho	6	10	-4
Itaparica	7	1	+6
Lauro de Freitas	8	8	0
Vera Cruz	9	5	+4
Salvador	10	3	+7
Soma			34

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospitalar	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	2	0
Camaçari	3	6	-3
Candeias	4	9	-5
Lauro de Freitas	5	8	-3
Salvador	6	3	+3
Dias d'Ávila	7	7	0
Simões Filho	8	10	-2
Vera Cruz	9	5	+4
Itaparica	10	1	+9
Soma			32

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus, do STN, do TCM-BA e dos Censos Demográficos do IBGE.

No ano de 2005, permanecem eloquentes as distorções no topo da classificação da receitas correntes per capita, pois entre os cinco municípios que mais recursos arrecada por habitante, apenas dois figuram entre os cinco que mais leitos ofertam proporcionalmente à sua população. Há que se ressaltar, no entanto, que o município que têm receita corrente per capita altamente superior à da média da região, teve desempenho significativamente melhor do que na área da educação. São Francisco do Conde alcançou a quarta posição no ranque da oferta de leitos hospitalares, o que faz a tabela ficar um pouco mais equilibrada. Madre de Deus, como já havia demonstrado na análise da educação, consegue posição correspondente à sua arrecadação, ficando em segundo lugar. Uma grande desproporção é observada no caso de Candeias, que apesar de ser a quarta em receita corrente per capita, é a apenas a nona melhor oferta de leitos hospitalares da região.

A parte inferior da tabela das receitas revela distorções ainda mais graves. Itaparica, que é a pior receita tributária per capita e apenas a sétima receita corrente, tem a melhor oferta de leitos hospitalares na RMS. Há que ressaltar, no entanto, que se trata de um município muito pequeno em população, assim como a segunda melhor oferta de leitos (Madre de Deus), tendo as duas cerca de 20 mil habitantes. Em um município de poucos habitantes, qualquer modificação no número de leitos ofertado

tem forte impacto no indicador em análise. Tal fato não diminui o grande desempenho obtido pelos municípios, principalmente ao se considerar que as comparações são feitas com indicadores ponderados pelas respectivas populações dos municípios. A capital apresenta bom resultado comparativo, sendo a terceira melhor oferta de leitos hospitalares e a pior receita corrente per capita da RMS (sexta colocada no ranque das receitas tributárias). A tabela 16 apresenta de forma bem clara o comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2006.

Tabela 16 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2006

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospit.	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	+2
Candeias	4	7	-3
Dias d'Ávila	5	8	-3
Simões Filho	6	10	-4
Itaparica	7	1	+6
Vera Cruz	8	6	+2
Lauro de Freitas	9	9	0
Salvador	10	2	+8
Soma			32

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospit.	Diferença
Madre de Deus	1	3	-2
São Francisco do Conde	2	4	-2
Camaçari	3	5	-2
Candeias	4	7	-3
Salvador	5	2	+3
Lauro de Freitas	6	9	+3
Dias d'Ávila	7	8	-1
Simões Filho	8	10	-2
Vera Cruz	9	6	+3
Itaparica	10	1	+9
Soma			30

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus, do STN, do TCM-BA e dos Censos. Demográficos do IBGE

A tabela 16 de comparações para o ano de 2006 se mostra ligeiramente mais equilibrado, sobretudo para os municípios de maior receita corrente per capita, quando entre os cinco municípios de maior arrecadação, três deles estão entre os cinco de melhor oferta de leito hospitalar. Ainda persistem as grandes desigualdades no extremo inferior das duas tabelas, com resultados idênticos para os municípios de Salvador e Itaparica. É possível analisar na tabela 17 informações referentes ao comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2007.

Tabela 17 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2007

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospit.	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	-2
Dias d'Ávila	4	8	-4
Candeias	5	7	-2
Simões Filho	6	10	-4
Lauro de Freitas	7	9	-2
Itaparica	8	1	+7
Vera Cruz	9	6	+3
Salvador	10	2	+8
Soma			36

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospit.	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	-2
Candeias	4	7	-3
Lauro de Freitas	5	9	-4
Salvador	6	2	+4
Dias d'Ávila	7	8	-1
Simões Filho	8	10	-2
Vera Cruz	9	6	+3
Itaparica	10	1	+9
Soma			32

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus, do STN, do TCM-BA e dos Censos Demográficos do IBGE.

No ano de 2007, as mudanças no quadro de comparações são muito pontuais, o que provocou uma pequena variação nos somatórios das diferenças observadas. Uma variação relevante não se deu no número de leitos, mas sim, nas receitas correntes per capita, em cuja classificação houve alteração de ordem, passando o município de Dias D'Ávila a ocupar a quarta posição no lugar de Candeias, e o município de Lauro de Freitas avançado da décima para a sétima posição. Essas modificações em pouco alteraram os resultados que interessam ao foco do problema científico abordado pela presente pesquisa, persistindo de forma muito clara a baixa correlação entre os indicadores das receitas e o número de habitantes por leito hospitalar. As análises finais serão feitas com base na tabela 18, que relaciona as comparações das classificações dos municípios pelos indicadores no ano de 2008.

Tabela 18 – Comparativo das posições nas classificações dos municípios pelo número de habitantes e pelas receitas tributárias e correntes per capita no ano de 2008

Município	Posição nas Receitas Correntes per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospit.	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	-2
Candeias	4	7	-3
Dias d'Ávila	5	9	-4
Lauro de Freitas	6	10	-4
Simões Filho	7	8	-1
Itaparica	8	1	+7
Vera Cruz	9	6	+3
Salvador	10	2	+8
Soma			36

Município	Posição nas Receitas Tributárias per Capita	Classificação por nº habitantes por Leito Hospit.	Diferença
São Francisco do Conde	1	4	-3
Madre de Deus	2	3	-1
Camaçari	3	5	-2
Candeias	4	7	-3
Salvador	5	2	+3
Lauro de Freitas	6	10	-4
Dias d'Ávila	7	9	-2

Simões Filho	8	8	0
Vera Cruz	9	6	+3
Itaparica	10	1	+9
<b>Soma</b>			<b>30</b>

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus, do STN, do TCM-BA e dos Censos Demográficos do IBGE.

A tabela 16, comparativa para o ano de 2009, apresentou, mais uma vez, apenas acomodações entre as posições dos municípios, como o revezamento entre Candeias e Dias D'Ávila na quarta posição das receitas per capita, e a queda de Lauro de Freitas para a décima posição em oferta de leitos hospitalares.

Os dados apresentados para a área da saúde reforçam as interpretações deduzidas a partir das comparações realizadas com os indicadores da educação. De uma forma geral, os dados observados demonstram que há uma baixa correlação entre os níveis de receita orçamentária per capita e o desempenho do município em ofertar serviços públicos. Se, por um lado, pode-se afirmar que a seleção analisada retrata um número inexpressivo de municípios e apenas uma abordagem, de outro lado, esse quadro mostra claramente que os municípios recordistas em receita orçamentária não exibiram, nem de longe, desempenho compatível com a desigualdade de receita. O fato de o município que tem receita proporcional dez vezes maior que a capital não conseguir estar à frente nos indicadores de desempenho demonstra que uma maior receita orçamentária é um determinante fraco para a qualidade da oferta do serviço público, ao menos no caso da RMS.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstra um quadro resumido da realidade das finanças municipais e dos serviços públicos nos municípios da RMS, a partir de uma comparação entre dados sobre o orçamento municipal e indicadores do desempenho dos municípios na oferta de serviços públicos. O quadro revela de forma incontestável que tal realidade está permeada por problemas associados às políticas de descentralização de receitas que são centrais no sistema federativo brasileiro. Não é uma conclusão que necessariamente se estende a outras realidades metropolitanas, e que, por si só, seja um diagnóstico completo das fragilidades do sistema. No entanto, tal leitura faz surgir questões importantes acerca das finanças municipais na RMS, e dos resultados que as prefeituras têm obtido no desenvolvimento local, bem como de seus desempenhos mensurados em indicadores de serviços básicos.

As abordagens teóricas dão conta de que o tema da descentralização é foco de debate permanente, em especial no Brasil, onde as experiências das constituições são marcadas por avanços e retrocessos desse processo. Desde a redemocratização na década de 1980, no entanto, o país passa por um movimento inequívoco de descentralização fiscal, reafirmado pela Constituição Federal de 1988. Em uma discussão paralela a essa, essa mesma Constituição Federal demarcou claramente o papel protagonista do Estado na oferta e acesso a serviços públicos como saúde e educação, que são o foco desse trabalho. Nesse ponto, é crucial compreender o desempenho dos municípios em ofertar tais bens públicos para visualizar os possíveis problemas e contradições do federalismo e da Constituição Federal, marcos das macropolíticas mais relevantes para a Economia do Setor Público do Brasil contemporâneo.

De início, chamam a atenção os dados referentes às receitas tributárias e correntes per capita nos municípios analisados. A comparação das receitas per capita é a melhor forma de comparar receitas municipais de porte tão variado, e, nessa comparação, restou claro que a distribuição dos recursos por esses entes federados é um problema para o financiamento das políticas públicas. Ao identificar municípios

que têm arrecadação per capita dez vezes maiores que seus vizinhos, fica nítido que o sistema tributário estabelecido dotou prefeituras que estão inseridas em um mesmo contexto regional de capacidades de financiamento completamente desiguais entre si. Ao longo do estudo, foi possível verificar que tais diferenças são resultado não de um esforço de arrecadação própria dos municípios, mas em verdade resultado autêntico das transferências de impostos estaduais e federais, sendo produto legítimo de uma política federalista. Os casos em questão, em que municípios de população pequena têm empreendimentos industriais de grande porte e exploração de petróleo nos seus limites territoriais, são exemplo de problemas vivenciados dentro do contexto de descentralização de receitas.

Ao voltarmos a atenção para os impostos arrecadados pelo próprio município, observamos um quadro invertido. Municípios maiores têm receita tributária per capita, em geral, expressiva e tal receita representa uma proporção muito maior do orçamento municipal, quando comparados com prefeituras de maior receita corrente per capita. É possível se concluir que a percepção de baixa receita corrente per capita por parte desses municípios os leva a compensar a escassez de recursos por um esforço de arrecadação mais intenso, bem como por uma máquina administrativa mais eficiente para a cobrança dos tributos. Outra hipótese explicadora está relacionada, como esteve no caso das receitas correntes dos municípios com forte presença da cadeia produtiva do petróleo, à natureza da atividade econômica no município. Ao vivenciar um processo de expansão das áreas construídas (que tem sido tratada pela imprensa como o boom imobiliário), e seguir com o processo de expansão do setor terciário iniciado após a reestruturação produtiva da década de 1980, esses municípios viram majoradas as receitas do ISS IPTU.

Ao confrontar essa realidade orçamentária com os indicadores de desempenho das prefeituras na oferta dos serviços públicos, a análise demonstra que o cenário é ainda mais problemático. Não se encontrou relação forte entre a magnitude das receitas orçamentárias per capita e a qualidade da oferta do serviço público. Pelo contrário, na maioria das vezes, o que se verificou foi que os municípios de grande receita obtiveram resultados pífios na oferta de educação e saúde de qualidade.

Essa comparação demonstra de forma patente que as receitas descentralizadas não estão produzindo o objetivo esperado na Constituição Federal de 1988, ao se analisar a RMS.

Esses problemas ganham contorno grave por se tratar o município de Salvador a terceira maior cidade do Brasil. O fato de a grande metrópole do nordeste ser uma das capitais com menor receita orçamentária per capita do país põe os serviços públicos prestados aos seus cerca de 3 milhões de habitantes em situação precária. De forma recorrente, a prefeitura de Salvador se vê com problemas para honrar seus compromissos, remunerar seus servidores dignamente e em dia e investir na infraestrutura urbana. A baixa capacidade de financiamento da capital tem sido diversas vezes levantada com o empecilho a um salto no desenvolvimento urbano, com melhor condição de mobilidade, saúde, educação e cultura.

Voltando o olhar para os municípios recordistas em receita corrente per capita, o problema a ser abordado é como garantir boa aplicação dos recursos e monitoramento das políticas públicas. Está evidente que os recursos fartos disponíveis nas prefeituras não estão sendo aplicados em serviços públicos essenciais ou são mal aplicados. Nos casos de São Francisco do Conde e Madre de Deus, essa explicação talvez seja encontrada pelo lado da probidade administrativa da gestão dos recursos, fatos que ficam em evidência em recorrentes denúncias de desvio de verbas e superfaturamento, tanto os apurados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, quanto os veiculados nos órgãos de imprensa. Essa situação requer um sistema de controle e monitoramento da aplicação dos recursos e do desempenho do setor público ainda mais eficaz para assegurar que as receitas orçamentárias produzam o bem estar e a justiça social que a Constituição de 1988 preconizou para o país.

Diante do quadro retratado, torna-se imperioso que novas reformas no código tributário, bem como na legislação relativa às finanças municipais dediquem especial atenção à minoração desses problemas. Deve-se garantir às prefeituras das grandes metrópoles mecanismos de financiamento do seu desenvolvimento que levem em conta o caráter especial de suas atividades econômicas. Da mesma

forma, os recursos oriundos da atividade econômica relativa à cadeia produtiva do petróleo, não podem beneficiar apenas o território específico onde estão localizadas as plantas. Mesmo que haja privilégio a um determinado território pelo impacto socioambiental provocado pela exploração, é necessário que se discuta como essa riqueza pode produzir benefícios mais amplos, atingindo uma população maior e desempenhando papel mais significativo no desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Tributário**. Brasília: Imprensa Oficial, 1967.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Nota Técnica nº 1. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_con\\_cepcaoIDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_con_cepcaoIDEB.pdf)>. Acessado em 09 de Maio de 2011.

GASPARINI, Carlos Eduardo; GUEDES, Kelly Pereira. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Econ. Aplic.**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abril-junho 2007.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MELO, Cristiano Santos Lúcio de. **Equidade e eficiência municipal**: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Brasília: ESAF, 2003. 72 p. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília (DF).

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio**: pobreza e política social. São Paulo. Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

MARTINS, Sérgio Fernandes. **Tributos municipais na Federação Brasileira**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2006.

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba n. 24, p. 9-27, 2005.