

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**LUANA MARQUES QUEIRÓZ**

**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O SETOR  
PÚBLICO NA ECONOMIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS:  
ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ-BA**

Vitória da Conquista — BA

2013

**LUANA MARQUES QUEIRÓZ**

**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O SETOR PÚBLICO  
NA ECONOMIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS: ESTUDO DE  
CASO DO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ-BA**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**ORIENTADOR: Prof. Eric Gumes Lopo dos Santos**

Vitória da Conquista — BA

2013

Q45i      Queiroz, Luana Marques.  
As transferências intergovernamentais e o setor público na economia dos pequenos municípios baianos: Estudo de caso do município de Botuporã-BA / Luana Marques Queiroz, 2013.  
66f.: il; algumas color.  
Orientador (a): Eric Gumes Lopo dos Santos.  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013.  
Referências: f. 64-66.  
1. Finanças públicas. 2. Despesas públicas municipais.  
I. Santos, Eric Gumes Lopo dos. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III.T.

CDD: 336

**LUANA MARQUES QUEIRÓZ**

**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O SETOR PÚBLICO  
NA ECONOMIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS: ESTUDO DE  
CASO DO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ-BA**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 30/08/2013

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Eric Gumes Lopo dos Santos  
Orientador

---

Prof. Carlos Moíses Oliveira Chaves  
Examinador

---

Prof<sup>a</sup>. Fernanda Calasans Costa Lacerda  
Examinadora

*Agradeço à Deus... aos meus pais, à minha irmã, ao meu marido e a todos que contribuíram direta ou indiretamente para concretização desta etapa.*

## RESUMO

O Brasil, como Estado Federal, confere responsabilidades tributárias e da oferta dos serviços públicos aos seus três níveis de governo. Dado as desigualdades de ordem econômica e social entre as regiões é necessária a existência de um sistema de transferências de recursos que vise a equalização das competências tributárias e econômicas entre os entes federais. Este é um estudo descritivo bibliográfico que tem como objetivo verificar a importância das transferências intergovernamentais para a economia do município de Botuporã - BA. Foram trabalhadas as hipóteses de que as transferências são significativamente importantes para as finanças do município Botuporã e que o setor público, através dos recursos que movimenta, apresenta uma participação expressiva na economia do município. Através da análise comparativa entre receitas próprias, receitas transferidas, do Produto Interno Bruto e dos empregos públicos para Botuporã, o presente estudo concluiu que este município é economicamente debilitado e dependente das transferências de recursos para o financiamento das despesas públicas municipais, apresentando participação importante também dos recursos públicos na movimentação da economia local.

Palavras-chave: Pequenos municípios. Dependência. Transferências. Município de Botuporã.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produto interno bruto das regiões do Brasil – 2010 (R\$1.000.000,00).....	31
Tabela 2 – População e renda <i>per capita</i> por região – 2010 (R\$).....	32
Tabela 3 – Classificação dos Estados de acordo com a renda <i>per capita</i> – 2010 (R\$).....	35
Tabela 4 – Participação dos municípios nas receitas próprias e nas receitas de transferências para a Bahia – 2010 (R\$100.000,00).....	38
Tabela 5 – Composição das receitas dos municípios baianos conforme origem dos recursos – 2010.....	39
Tabela 6 – Relação entre despesas e receitas dos municípios baianos – 2010.....	40
Tabela 7 – Composição do Produto Interno Bruto Municipal de Botuporã (PIB-M) – 2010.....	48
Tabela 8 – Composição das receitas do município de Botuporã – 2000 a 2011.....	49
Tabela 9 – Comparativo entre despesas, receitas próprias e transferências de Botuporã – 2000 a 2011.....	50
Tabela 10 – Composição da população em idade ativa de Botuporã – 2010.....	53
Tabela 11 – Distribuição da população ocupada com ou sem rendimentos por setor de atividade em Botuporã – 2010.....	54
Tabela 12 – Total dos rendimentos pagos por setor de atividade em Botuporã – 2010 (R\$).....	55
Tabela 13 – Funcionalismo Público Municipal de Botuporã.....	55
Tabela 14 – Empregos formais por ramo de atividade em Botuporã – 2011.....	58

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - IDH-M por Estado – 2000.....	33
Gráfico 1 – Distribuição dos municípios baianos conforme tamanho da população – 2010.....	36
Gráfico 2 – PIB <i>per capita</i> por grupo dos municípios baianos – 2010 (R\$).....	37
Gráfico 3 – Despesas e receitas dos municípios baianos – 2010 (R\$100.000,00).....	40
Gráfico 4 – Distribuição dos municípios baianos segundo o indicador do desempenho tributário e econômico (IDTE) – 2010.....	43
Gráfico 5 – Participação das receitas públicas dos municípios baianos no PIB-M – 2010.....	45
Gráfico 6 – Participação das despesas públicas dos municípios baianos no PIB-M – 2010....	45
Gráfico 7 - Evolução das despesas, receitas próprias e transferências em Botuporã - 2000 a 2011 (R\$1.000,00).....	51
Gráfico 8 - Participação das receitas e das despesas no PIB-M de Botuporã – 2010 .....	52
Gráfico 9 – Estimativa da participação do setor público no total dos rendimentos e ocupações de Botuporã.....	56

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 SETOR PÚBLICO E O SISTEMA GOVERNAMENTAL BRASILEIRO.....</b>	<b>11</b>
1.1 Setor público no pensamento econômico.....	11
1.2 Funções do Estado.....	15
1.3 O Estado Federal.....	16
1.4 Federalismo brasileiro.....	19
1.5 Os municípios brasileiros no contexto da federação.....	22
<b>CAPÍTULO 2 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS BAIANOS.....</b>	<b>26</b>
2.1 Conceitos gerais das transferências intergovernamentais.....	26
2.2 Objetivos das transferências intergovernamentais para as economias locais.....	30
2.3 Dependências financeira dos pequenos municípios baianos.....	36
2.3.1 <i>Financiamento das receitas.....</i>	<i>38</i>
2.3.2 <i>Financiamento das despesas.....</i>	<i>39</i>
2.4 Dependências econômica dos pequenos municípios baianos.....	41
2.4.1 <i>Índice de desempenho tributário e econômico.....</i>	<i>41</i>
2.4.2 <i>Dependência econômica sob a análise do PIB-M.....</i>	<i>44</i>
<b>CAPÍTULO 3 A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS E DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA DO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ – BA.....</b>	<b>47</b>
3.1 O município de Botuporã.....	47
3.2 As transferências intergovernamentais na economia do município.....	49
3.3 Empregos locais promovidos pelo setor público municipal.....	52
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia sempre despertou o interesse e as discussões entre os economistas. Segundo Keynes (1982 apud CARVALHEIRO, 1987), os efeitos das políticas adotadas pelo setor público possuem a capacidade de se multiplicarem pela economia impactando nos mais diversos setores produtivos. Segundo este teórico, os gastos governamentais possuem a competência de estimular o crescimento econômico.

Existe um número significativo de razões que determinam a importância do setor público na economia. Deste modo, considera-se procedente os princípios de que a manutenção da estabilidade econômica, a promoção do ajustamento na alocação dos recursos, assim como, na distribuição da renda são as principais funções que o Estado tem a desempenhar (MUSGRAVE, 1969 apud SILVA, 1971).

No Brasil a forma como o Estado é organizado denomina-se federação, sendo os entes federativos classificados como União, Estados e Municípios. A federação brasileira é caracterizada pela relação que garante a unidade de todos os entes federais e, ao mesmo tempo, concede certo grau de autonomia aos mesmos. Neste caso, a autonomia dos Municípios, dos Estados e da União é expressa, principalmente, na competência estabelecida a cada um destes sobre determinada base tributária, assim como nas responsabilidades da oferta de serviços públicos que cabem aos mesmos.

Para Mendes (2004), o Brasil demanda esta forma de organização dada a sua enorme extensão territorial e a heterogeneidade entre as regiões. Por causa da existência destas desigualdades regionais considera-se, neste estudo, o sistema de transferências intergovernamentais como um dos principais mecanismos existentes na Federação Brasileira. E, neste ponto, é dada especial atenção as transferências denominadas de transferências horizontais, cuja função é exatamente diminuir estas disparidades. Segundo Prado (2009), em um país como o Brasil o principal objetivo de um sistema de transferências é amenizar as desigualdades econômicas entre as regiões que acabam por refletir na própria capacidade tributária destas.

Quando se amplia o foco da análise das desigualdades a nível local, mais especificamente no plano dos municípios, retificam-se as considerações a respeito da importância dos mecanismos de transferências para estes níveis de governo. Observa-se também que a importância destes mecanismos está diretamente condicionada ao tamanho populacional do município. Especialmente para aqueles de pequeno porte, os recursos das

transferências intergovernamentais, e o setor público, podem trazer efeitos significativos através da geração de empregos, diretos e indiretos, contribuindo em algum grau para a dinamização da economia local.

O presente estudo tratará justamente desta questão, tendo como objetivo geral verificar a importância das transferências de recursos intergovernamentais para o município de Botuporã. Especificamente o objetivo deste trabalho será o de verificar a importância das transferências intergovernamentais para as finanças e para a economia deste município e averiguar a contribuição do setor público municipal como agente provedor de renda e emprego no município de Botuporã. A escolha do referido município dá-se pela necessidade em se estudar o perfil econômico das pequenas cidades baianas e pela ligação direta da autora deste trabalho com o município em questão.

O problema que motivou este estudo decorre da seguinte indagação: Qual a importância das transferências intergovernamentais e das atividades do setor público municipal na economia de pequenas cidades como Botuporã? Para responder esta questão procura-se comprovar ou refutar as seguintes hipóteses: as transferências de recursos intergovernamentais exercem importância significativa nas finanças e na economia do município de Botuporã; e que o setor público, através dos recursos que movimenta, apresenta uma participação significativa na economia deste município. A metodologia utilizada tomará como referência o estudo descritivo bibliográfico contemplando a análise e cruzamento de dados disponibilizados por meio de alguns órgãos governamentais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) e Ministério do Trabalho e Emprego (TEM).

No primeiro capítulo serão apresentadas as principais contribuições da teoria econômica, em suas diferentes defesas, à compreensão da importância e das funções inerentes ao Estado. Serão discutidas também neste capítulo as principais características do sistema federativo no Brasil e as relações deste tipo de organização de Estado no âmbito dos municípios.

O segundo capítulo irá abordar essencialmente as questões referentes às transferências intergovernamentais. Serão apresentadas as principais conceituações que justifiquem este tipo de sistema no Brasil e, de modo geral, como são classificadas as principais formas de transferências. Através da análise de dados, procurar-se-a retratar as desigualdades econômicas, e também sociais, que estratificam as regiões do país, de modo a entender a importância deste tipo de recurso para as regiões mais fragilizadas. Este capítulo buscará

detectar, também, se os pequenos municípios baianos são realmente dependentes das transferências e a importância que estes recursos representam para estas economias.

O terceiro, e último capítulo, irá focalizar as questões trabalhadas no segundo capítulo à análise do município de Botuporã. Serão apresentadas as características gerais e econômicas referentes a este município e, através das análises dos dados, será evidenciado se este município faz parte, ou não, do grupo dos pequenos municípios baianos que depende econômica e financeiramente dos recursos advindos das transferências intergovernamentais. Ainda, este capítulo tentará desvendar se os recursos públicos são importantes para a economia deste município e se o setor público municipal, através dos empregos gerados, traz contribuições a economia local.

## **CAPÍTULO 1 SETOR PÚBLICO E O SISTEMA GOVERNAMENTAL BRASILEIRO**

O presente capítulo tem como objetivo analisar o papel do setor público na perspectiva econômica e conhecer as atribuições inerentes ao Estado. Será abordado também como está organizada a estrutura administrativo-fiscal entre os níveis governamentais, as características do sistema federativo e os decorrentes reflexos que este apresenta no âmbito dos municípios brasileiros.

### **1.1 Setor Público no Pensamento Econômico**

Presente nas diversas formas de organização político-econômica, o Estado, sempre foi objeto de estudo das ciências sociais e econômicas. Para definição introdutória, ele pode ser compreendido pela forma na qual as sociedades adquirem identidade e compõem uma estrutura política, econômica e social. Conforme Bresser-Pereira (1995), o Estado pode ser caracterizado como parte da sociedade que compõe uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe a esta sociedade, ao mesmo tempo em que dela faz parte.

O Setor público, objeto deste estudo, é um elemento do Estado. Constituído de um aparato estrutural e político por meio do qual são efetivadas as ações de ordem pública. É por meio da atuação do Setor Público que o Estado faz-se presente em uma economia. Verifica-se ainda, que a forma pela qual o Estado deve se fazer presente na sociedade, e mais especificamente na vida econômica, tornou-se pauta de discussão, ao longo do tempo, nas mais diferentes correntes do pensamento econômico.

Dentre as primeiras escolas a debater sobre o Estado, e o papel deste na economia, destaca-se a Escola Clássica cujos princípios gerais foram desenvolvidos entre os séculos XVIII e XIX juntamente com o surgimento da revolução industrial. O Estado, para esta corrente, deve atuar como elemento neutro na economia, ou seja, suas ações devem ser o quanto mais retraídas, de modo a não interferirem na dinâmica natural da economia. O pensamento econômico clássico tem como principal expoente o teórico escocês Adam Smith.

Os clássicos acreditam que o curso ótimo da economia é alcançado através da interferência mínima do Setor Público nas forças que operam o mercado. A economia, na concepção Clássica e Smithiana, seria orientada por meio de forças naturais que são capazes de gerar o equilíbrio e a regulação de todo e qualquer desajuste econômico. Hunt (1981), sintetiza o pensamento clássico da seguinte forma:

[...] o capitalismo representa o estágio mais alto da civilização e atingiria seu ponto culminante, quando tivesse evoluído para um estado em que o Governo tivesse adotado uma política de *laissez-faire*, permitindo que as forças da concorrência e o livre jogo da oferta e da procura regulassem a economia, que ficaria quase que completamente livre das restrições do Governo ou de suas intervenções. (HUNT, 1981, p. 78).

A função do Estado para os clássicos dever ser, estritamente, a manutenção das condições para que as livres forças do mercado, ou seja, que setor privado, por meio da livre concorrência, possa operar e conduzir a economia. Conforme Mendes *et al* (2009), o pensamento clássico fundamenta-se na crença de que o livre mercado, através da auto-regulação, conduz de forma eficiente a economia realizando a alocação ótima dos recursos. Deste modo, ao setor público cabe a função de executar atividades essenciais, porém, não atrativas ao setor privado. Em Smith, o Estado se resumiria a garantir a soberania das nações e o sistema de circulação das mercadorias.

De encontro aos clássicos, para a corrente marxista o Estado é visto como agente econômico ativo, que deve se comprometer diretamente pela condução das forças de produção. As interpretações marxistas acerca do papel do Estado configuram-se, conforme Riani (2009), como uma função paliativa dos conflitos e resultados negativos gerados pelo próprio processo capitalista, ou seja, as funções do Estado revelam-se sem nenhum objetivo transformador, mas sim, da manutenção da classe dominante.

As abordagens centrais da teoria marxista tratam da não sustentabilidade do sistema capitalista. Desta forma, para esta corrente, as discussões sobre o Estado partem de uma conjuntura de organização social e econômica que tenderia, no futuro, a uma sociedade na qual a equidade participativa dos frutos do trabalho, e da produção, chegaria a tal nível que até mesmo a figura do Estado não seria mais necessária. Conforme Mendes *et al* (2009), os seguidores da corrente marxista acreditam que o Estado é responsável por desempenhar um papel econômico fundamental que é a de assegurar as condições de produção e reprodução social.

É importante destacar, entretanto, que o maior debate sobre o papel do setor público no âmbito da ciência econômica ocorre entre os seguidores da corrente neoclássica (liberal) e entre os adeptos da cartilha keynesiana. Desta forma, é importante que se observe as principais colocações expostas por estas duas linhas teóricas.

A Escola Neoclássica surge no final do século XIX tendo por inspiração os princípios da concepção clássica. Seus fundamentos podem ser tratados como uma reformulação do Estado liberal. Diferentemente do pensamento marxista, os economistas neoclássicos partem

de uma análise econômica inteiramente independente dos fenômenos sociais. Para Mendes *et al* (2009), o pensamento neoclássico é embalado por uma realidade social, e econômica, na qual os indivíduos são dotados por uma natureza invariável ou permanente.

Mesmo contendo, em sua essência, estudos voltados à microeconomia, os fundamentos da escola neoclássica não estão à margem da ordem macroeconômica. Seguidores da cartilha Smithiana, os neoclássicos comungavam dos pressupostos da “mão invisível” e do mercado auto-regulador. Para eles, o equilíbrio da economia e o pleno emprego das forças produtivas são mantidos através de mecanismos naturais do mercado, de modo que a ação de uma figura reguladora, o Estado, faz-se desnecessária e indesejável.

O mercado no pensamento neoclássico é constituído por agentes racionais e informações perfeitas de modo que, estes fatores, são responsáveis por promover a maximização do bem estar coletivo. Segundo esses teóricos, a existência de uma entidade reguladora, o Estado, poderia ocasionar o desequilíbrio do sistema econômico. O papel do setor público seria, nesta concepção, o de efetuar pequenos ajustes, ocasionados pelo que eles denominam como falhas de mercado<sup>1</sup>.

Para Hunt (1981), a ideologia neoclássica pode ser definida por três preceitos básicos:

(1) a teoria da distribuição baseada na produtividade marginal, que retratava o capitalismo concorrencial como um ideal de justiça distributiva; (2) o argumento da “mão invisível”, que retratava o capitalismo como um ideal de racionalidade e eficiência e (3) a fé na natureza automática e auto-regulável do mercado, que demonstrava que as principais funções do Governo deveriam ser fazer cumprir os contratos e defender os poderes e os privilégios da propriedade privada. (HUNT, 1981, p. 426)

Entretanto, a crise do capitalismo e a ineficiência das teorias liberais do mercado imune e auto-regulador, passam a colocar em questão a imparcialidade dos Governos quanto às questões da ordem econômica. A partir da década de 1920, a soberania da “mão invisível” de Adam Smith passa a ser questionada. Nos Estados Unidos, entre os séculos XIX e XX, a formação de grandes monopólios contribuiu para um cenário de oferta ilimitada, aumento de preços e desemprego. A atividade econômica passa a ser regulada de modo que o Estado passa a exercer além das funções tradicionais de segurança e justiça a oferta de bens públicos como eletricidade, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, dentro outros. Essas funções passam a ser ampliadas com a publicação da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, em 1936, de John Maynard Keynes, período onde se verifica, em todas as nações capitalistas,

---

<sup>1</sup> Falhas de mercado: fenômenos que impedem que a economia alcance o bem estar social através do livre mercado.

um amplo crescimento nos gastos públicos e uma maior participação e regulação do Estado nas atividades econômicas (GARCIA; VASCONCELLOS, 2006).

Isto posto, as reformulações sobre o papel do Estado, e do setor público na economia, passam a ganhar espaço com a difusão do pensamento de Keynes. Como destaca Mendes *et al* (2009), o keynesianismo, diferentemente da abordagem neoclássica, traz uma nova interpretação ao papel que o Estado deve desempenhar delegando a este funções centrais para o modo de produção capitalista.

Para Carvalheiro (1987), dentre os princípios nos quais se baseiam a corrente keynesiana, o papel da política monetária e fiscal é tratado como instrumentos decisivos para intervenção do estado na economia. Para efeitos de equiparação ao que se pretende discutir neste estudo serão destacados, precisamente, os pontos que se consideram principais quanto à política fiscal na visão keynesiana, que são os gastos públicos e a tributação.

Segundo Castro Neto, Isaac e Freitas (2009), a teoria macroeconômica de Keynes é estabelecida sob o princípio da demanda efetiva<sup>2</sup>, para o qual os gastos, sejam estes privados ou públicos, em consumo ou investimento, são os fatores que determinam o nível da atividade econômica. Assim, dá-se significativa importância ao instrumental da política fiscal, ou seja, dos gastos do governo e da tributação, para o alcance ou manutenção do pleno emprego. Neste caso:

Para estabilizar a economia, Keynes (1985) propõe uma atuação mais efetiva do Estado, tanto por meios de gastos públicos, que compensem a falta de investimento privado, quanto pelo direcionamento e incentivo aos investimentos via redução da carga tributária. A principal proposta deste economista consistia no desenvolvimento de mecanismos fiscais compensatórios que permitissem contrabalançar a falta de gastos privados, quando se deteriorassem as expectativas ou diminuíssem os ímpetus expansivos. (CASTRO NETO; ISAAC; FREITAS, 2009, p. 52)

O setor público em Keynes, através dos mecanismos da política fiscal, exerce assim um importante papel na economia que é a de suprir a insuficiência da demanda e induzir o investimento do setor privado evitando assim os desarranjos econômicos. É possível afirmar que esta concepção delega importância fundamental ao setor público para a dinâmica da economia, o que vai de encontro ao pensamento liberal neoclássico.

Em Keynes, os gastos públicos refletem positivamente na dinâmica da economia, principalmente em tempos de recessão. Ao suprir a insuficiência da demanda efetiva do setor privado acabam por induzir o investimento e a geração de emprego, dinamizando, assim, por

---

<sup>2</sup> Demanda efetiva: princípio que se contrapõe frontalmente a Lei de Say segundo a qual a oferta cria sua própria demanda. (CASTRO NETO; ISAAC; FREITAS, 2009).

meio do seu efeito multiplicador, toda a economia. Ainda, quanto à função fiscal, para Keynes, o Estado através de um sistema tributário, poderia promover maior igualdade na distribuição da renda, de modo que o efeito desta política na propensão a consumir seria, naturalmente, tanto maior. (CARVALHEIRO, 1987).

Vale ressaltar assim que para Keynes o efeito dos gastos públicos tem a capacidade de influenciar diretamente a atividade econômica. Conforme Castro Neto, Isaac e Freitas (2009), o conceito do multiplicador é essencial ao entendimento da teoria keynesiana quanto à importância dos gastos públicos. Devido ao efeito multiplicador a política fiscal adotada pelo governo tem a capacidade de implicar diretamente no nível da renda. Os gastos e investimentos públicos teriam assim o papel de suprir a insuficiência dos componentes consumo e investimento que compõe a função renda e, através do seu efeito multiplicador, reproduzem seus efeitos por toda a economia.

É atribuída importância a esta última colocação, visto que, ao longo deste trabalho será procurado detectar a importância do setor público e do sistema tributário, na atual configuração do Estado brasileiro. Entretanto, antes do desenvolvimento das discussões que nos levam a considerar estes pressupostos, serão discutidas, nas próximas seções, a importância conferida ao Estado e, desde modo, como este constitui importante elemento dentro de uma economia.

## **1.2 Funções do Estado**

Como exposto anteriormente, o papel do Estado na economia sempre foi pauta de discussão entre as diversas correntes do pensamento econômico. As opiniões, de modo geral, são divididas entre aqueles que acham que o Estado pouco contribui para a dinâmica econômica, cabendo a este executar apenas as funções básicas de ordem pública não atrativa a iniciativa privada e, por outro lado, têm-se as teorias nas quais o setor público é visto como elemento central capaz de interferir decisivamente na dinâmica econômica. O presente estudo considera pertinentes as colocações expostas nesta última corrente teórica, a qual se fundamenta na estrutura do Estado para a regulação da atividade econômica.

Para melhor entendimento do assunto faz-se importante saber, especificamente, as atribuições que justifique a importância do setor público na economia. Segundo a classificação tradicional de Musgrave (1969 apud SILVA, 1971), o Estado influencia a atividade econômica por meios de três funções básicas, a saber:

- Promover o ajustamento na alocação de recursos: os mecanismos de mercado podem acarretar vários graus de ineficiência na alocação de recursos, desta forma, o Estado precisa interferir ofertando bens e serviços públicos essenciais que não são controlados pelo sistema de preços;
- Promover o ajustamento na alocação da renda: por meio de um sistema tributário e de transferências o Estado age de modo a diminuir as desigualdades entre indivíduos e regiões;
- Manter a estabilidade econômica: por meio desta função o governo adota ações que visam minimizar os efeitos negativos dos desarranjos econômicos através dos instrumentos de política monetária, fiscal, cambial e de rendas.

É evidente que para executar tais funções o Estado necessita de uma estrutura, tanto política quanto administrativa, a fim de garantir o melhor gerenciamento das suas ações; buscando proporcionar, da melhor forma possível, o acesso de todos os indivíduos aos serviços e bens públicos. Para executar suas funções o Estado, conforme determinantes históricos, políticos, econômicos e sociais, organiza-se sob a forma de estruturas específicas que serão tratadas melhor na próxima seção.

### **1.3 O Estado Federal**

A forma sob a qual as nações e seus estados membros se organizam não está estabelecida sob um parâmetro comum. Verificam-se no mundo formas diversas de sistemas de organização político-constitucionais sob as quais os Estados-nações estão estruturados. Enquanto que em alguns países há uma tendência a centralização das decisões, por meio de um governo político e administrativamente centralizado, em outros se observa uma dinâmica na qual é mantida a hegemonia nacional, porém, com certo nível de distribuições das atribuições e do poder.

Mas, como as nações se organizam estruturalmente? Existe uma forma comum a todas, ou a um conjunto destas, nas quais possam ser reconhecidas características gerais que orientam a relação entre os governos centrais e os governos subnacionais? A estas questões podem se recorrer à classificação feita por Mendes (2004), na qual ele apresenta três formas de organização político-constitucional dos governos.

A primeira estrutura de governo apresentada por Mendes (2004) são as nações organizadas sob a forma de Estados unitários. Observa-se esta formatação de Estado em

países como Japão, Portugal e Nova Zelândia. Esta estrutura governamental se caracteriza pela centralização das decisões sob uma única esfera do poder, ou seja, no governo nacional, não havendo, portanto, subesferas governamentais com poderes políticos e autonomia em processos decisórios.

Poderá ser estabelecida uma relação em comum para a qual nestas nações mencionadas por Mendes (2004), a escolha de um sistema de organização governamental tenha sido orientada para um sistema unitário. Não se pretende aqui definir que este tenha sido o fator preponderante, mas, todos estes países têm em comum a característica de serem países de dimensões territoriais pequenas e, portanto, com demandas administrativas mais fáceis de serem controladas por um governo central.

A segunda forma de organização político-constitucional que Mendes (2004) reconhece, e na qual se observa a princípio diferenças extremas em relação à anteriormente citada, são as organizações denominadas de Estados confederados. Nesta forma de organização os estados membros estão acima do governo central sendo, este último, mero coordenador de esforços. Segundo este autor é o caso, por exemplo, da atual União Européia e dos Estados Unidos no período de 1776 a 1787. Pode ser dito, deste modo, que as confederações são constituídas pela união de Estados soberanos.

Por último, e a forma na qual serão embasadas as discussões deste trabalho, tem-se os Estados federais. Conforme Mendes (2004), a federação apresenta características próprias e ao mesmo tempo reúne características dos sistemas unificados e confederados. Segundo este autor, esta é a forma de organização político-constitucional na qual está estruturada maior parte das nações em todo o mundo. Dada esta predominância, faz-se importante a seguinte indagação: o que vem a ser o federalismo e como se processam, neste sistema, as relações, entre os Estados-nações e as esferas subnacionais?

O Estado federal para Mendes (2004) representa um grau de unificação maior do que o visto no sistema confederado. Conclusão esta que vai ao encontro e é reforçada pela seguinte definição de Affonso (1995): “O termo ‘federação’ diz respeito à idéia de ‘união’, ‘pacto’, articulação das partes (estados) com o todo (nação), por intermédio do Governo Central ou Federal” (AFFONSO, 1995, p, 57).

Vale ressaltar, no entanto, que a definição sobre o que vem a ser uma Federação é uma questão que gera controvérsias entre os estudiosos do assunto. Segundo Fiori (1995), não existe uma definição universalizada para o federalismo, ao passo que, também, a teoria política não traz com precisão a forma como devem ser dadas as atribuições e distribuições dos poderes e responsabilidade entre os entes governamentais federados. O que este autor

consegue identificar são algumas tendências de pensamento que acabam apresentando pontos em comum no trato desta questão.

Fiori (1995) identifica a princípio duas correntes que buscam traduzir o que vem a ser o federalismo: A primeira trata-se de uma corrente mais abstrata, segundo a qual o federalismo consiste na existência de uma dupla soberania dentro de uma mesma identidade, ou seja, as razões para o federalismo é a manutenção da unidade dos objetivos de um povo e ao mesmo tempo garantir a diversidade espacial dos seus interesses. A segunda corrente, na qual se identifica uma abordagem mais empírica, declara que o pacto federativo pode assumir infinitas formas legais e institucionais sendo ele determinado pelo poder de barganha entre os estados federados.

Independentemente da atribuição que lhe é dada podem ser conferidas a esta forma de organização político-constitucional a representação de um sistema com mecanismos no quais se garante a unidade nacional e que atribui às esferas subnacionais um determinado grau de autonomia e poder político-decisório. Logo, vale destacar que os sistemas de governos federais são os sistemas mais presentes dentre as Estados-nações de todo o mundo. Affonso (1999), com base em outros autores, apresenta dados que indicam essa importância:

Em 1970, Duchacek identifica 21 dentre os 130 Estados-nação existentes como Estados Federais. Em 1994, Elazar contabiliza 50 Estados, dentre 180 nações soberanas, nos quais encontra estruturas federativas ou formas institucionais que visam preservar a autonomia política dos governos subnacionais. Em 1995, segundo Dillinger, dos 75 Estados subdesenvolvidos ou em transição para economias de mercado cujas populações superavam os cinco milhões de habitantes, em apenas 12 não estava em andamento um processo de descentralização, vale dizer, o processo de transferência de poder político-econômico para unidades subnacionais de governo. (AFFONSO, 1999, p. 29).

Podem ser observados, deste modo, certa tendência a movimentos de federalização entre os Estados-nações. Neste cenário, ressalta-se também que o federalismo, como sistema que garante a soberania nacional e, ao mesmo tempo, confere certo grau de autonomia as subesferas nacionais, pode apresentar como um de seus principais questionamentos exatamente a determinação de como se definir um grau ideal de participação entre os níveis de poder governamental. Neste contexto, para os estudiosos do assunto, ao lado do federalismo, caminham, ao mesmo passo, as questões referentes ao fenômeno da descentralização que, mesmo apresentando eixos em comum, são elementos que se diferem.

Como explica Affonso (1999), o federalismo e a descentralização possuem inúmeras interseções uma vez que são, em uma explicação mais geral, respostas a um Estado que

necessita atender uma multiplicidade de demandas e para o qual é requerida a competência de fazer uma gestão pública que articule o interesse geral da nação com as particularidades dos entes federados.

É possível constatar, desta forma, que federalismo e descentralização, como destaca Affonso (1999), apresentam sim traços em comum, porém, são duas questões distintas, com abrangências e determinantes históricos que são específicos. Destes mesmos pressupostos comunga Fiori (1995), para o qual a descentralização e o federalismo não se tratam de um mesmo fenômeno, ao passo que estes podem até apresentarem caminhos diferentes.

O federalismo pode ser dito, sem pretensões de findar a discussão, constitui uma forma de sistema político-constitucional sobre a qual os Estados-nação se organizam político e administrativamente. Já a descentralização é um fenômeno que pode estar presente em qualquer sistema de organização governamental que irá determinar um processo de expansão, ou diminuição (centralização), dos poderes e atribuições entre as esferas governamentais de um Estado. Entretanto, ressalta-se que, mesmo podendo ser verificada em qualquer sistema é, de fato, nos sistemas federais que os mecanismos de descentralização são observados mais freqüentemente.

#### **1.4 Federalismo brasileiro**

Conforme Mendes (2004), o Brasil apresenta duas características que demandam um Estado Federal: a sua grande extensão territorial e a heterogeneidade entre as regiões. Como destaca este autor,

Tal heterogeneidade e amplitude geográfica implicam diferentes níveis de capacidade fiscal e administrativa de cada governo local, assim como diferentes perfis de demanda por bens públicos (doenças diferentes em cada região, diferentes graus de escolaridade, diferentes vocações econômicas). Trata-se, portanto, de uma situação na qual um sistema federativo teria muito a favorecer, visto que permitiria à administração pública adaptar-se às necessidades e idiosincrasias locais. (MENDES, 2004, p. 439).

Neste sentido, o sistema Federal, dado as suas características e abrangências, é o sistema de organização de nação que se considera mais adequado ao caso do Brasil. Deste modo, a organização estrutural da federação brasileira é formada por uma escala de níveis de governos na qual cada um possui atribuições próprias, porém, como será visto mais a frente, há um entrelaçamento das responsabilidades entre os entes federais. Observa-se, a princípio, que a constituição brasileira estabelece em seu art. 18 que “A organização político-

administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e os Municípios, todos autônomos no termo da Constituição”. (BRASIL, 1988)

Segundo Barbosa e Barbosa (2004), o federalismo pode ser constituído por várias formas de arranjos institucionais: a) o federalismo econômico, no qual as políticas e decisões sobre o governo central são de competência do presidente “planejador”, escolhido pelos membros da federação; b) o federalismo cooperativo, no qual as políticas do governo central são decididas pela unanimidade dos representantes eleitos em cada federação, sendo que cada membro possui poder de veto; c) o federalismo democrático, no qual as políticas do governo central são decididas pela maioria simples dos representantes eleitos em cada unidade da federação. São estas diferentes formatações do federalismo que irão determinar a forma de relacionamento entre os membros da federação nas políticas conduzidas pelo governo central.

Para Barbosa e Barbosa (2004), o federalismo brasileiro, no passado, caracterizou-se pela concentração excessiva do poder no governo central, ou seja, era um federalismo econômico. Mas a partir da década de 1980, em decorrência das mudanças constitucionais, resultantes de um processo de descentralização, este sistema vem sofrendo mutações com crescente participação nas responsabilidades dos estados e municípios. Neste sentido, o federalismo no Brasil, complementa Mendes (2004, p. 424) — “não se trata de uma organização estanque, em que cada nível de governo cuida de suas atribuições sem se preocupar com o que se passa nas demais esferas”.

Na visão destes autores é evidenciado que o federalismo brasileiro tem por características um processo recente e intenso, bastante expressivo a partir do final da década de 1980, apresentando uma dinâmica onde se passa a configurar mecanismos que desencadearam a diminuição da centralização do poder, atribuindo maiores competências as esferas subnacionais e mantendo, ao mesmo tempo, a unidade nacional através de um sistema no qual as responsabilidades de cada esfera não se limitam apenas a sua área de atuação.

Ainda segundo Mendes (2004), o federalismo como forma de organização do Estado-nação abrange outras formas de organização entre os entes federados que vão além da mera divisão dos poderes políticos e constitucionais. A gestão da administração pública é uma das dimensões sobre as quais seus preceitos tendem a nortear. Assim, uma das definições essenciais do pacto federativo determina como serão distribuídas as competências tributárias entre os entes da federação. Mendes (2004) denomina esta formatação como federalismo fiscal.

O federalismo fiscal tem por objetivo estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que permitam ajustes entre as unidades federativas dentro das limitações

político-constitucionais. Segundo Barbosa e Barbosa (2004), o sistema tributário brasileiro trilhou o caminho da especialização estando dividido sob a responsabilidade dos três entes federais. Assim, ficou estabelecida, para cada um, a responsabilidade sobre uma base tributária. Conforme estes autores:

O imposto de renda foi atribuído ao governo federal, o principal imposto sobre propriedade, o imposto sobre propriedade territorial urbana, foi destinado aos municípios; o imposto sobre consumo foi dividido entre as três esferas de governo, mas aos estados sempre coube a parte mais importante deste tipo de imposto. (BARBAOSA; BARBOSA, 2004, p.294).

Dentro desta estrutura, observa-se, no entanto, que há certo grau de desajuste entre os tributos e gastos efetuados entre os níveis de governo, de modo que são restritos os tributos que podem ser cobrados de forma eficiente pelos estados e municípios. Desta forma, é natural que surjam desequilíbrios entre as receitas e despesas destes governos, que precisam ser minimizadas por um sistema de transferências intergovernamentais que transfere recursos dos governos centrais para os governos estaduais e municipais e do estado para os municípios. Outro objetivo das transferências é a minimização das externalidades e redistribuir recursos de modo a diminuir as desigualdades de renda e de desenvolvimento entre as regiões. (MENDES, 2004).

Em relação às transferências intergovernamentais, um ponto importante a ser discutido, e que será tratado melhor nos próximos capítulos, refere-se a grande dependência de alguns municípios em relação a estes recursos. Neste sentido, cabe relacionar aqui a crítica feita por Jayme e Santos (2003), na qual, segundo estes autores, o resultado da descentralização tributária, após constituição de 1988, denota que a maior atuação tributária das subesferas federais não diminuiu o grau de dependência dos pequenos municípios das transferências do governo federal.

Nota-se, deste modo, que no Brasil a questão da descentralização das atribuições político-administrativas, no que se refere a um processo que garanta a sustentabilidade das subesferas nacionais, não foi orientada por uma estratégia de descentralização que articule as atribuições com a real capacidade de geração de riquezas, ou receitas, pelos governos subnacionais. Neste caso, a afirmação feita por Affonso (1999, p. 34) — “a descentralização no Brasil caracteriza-se, por fim, por ter resultado em um reforço da Federação” — faz-se integralmente verdadeira. Neste sentido, um sistema que venha a amenizar as prováveis falhas deste sistema é estritamente necessário.

Mas, as reflexões sobre o federalismo e a descentralização no Brasil não caminham apenas na perspectiva da responsabilidade, como nação, de dirimir as desigualdades estruturais entre os entes federais, traduzidas na dependência das subesferas de governo das operações que são efetuadas através dos governos centrais. Há uma outra corrente para a qual a configuração da federação brasileira vai além da dependência dos governos subnacionais dos recursos transmitidos por meio das transferências dos governos centrais. Nesta perspectiva o federalismo brasileiro caminhou para um estágio no qual os mecanismos adotados desestimulam a atuação eficiente dos municípios nas atribuições fiscais que lhes foram conferidas.

Para os teóricos desta última corrente, os mecanismos de transferências intergovernamentais podem gerar dois problemas graves. Primeiro, como não levam em consideração o desempenho tributário municipal, cria-se um desincentivo ao esforço próprio de arrecadação por parte dos municípios pequenos. O segundo problema diz respeito às regras de repasses federais que privilegiam os municípios menores. Esta fonte de receitas asseguradas acaba por incentivar a criação de novos municípios que, por suas próprias características, tendem a permanecer como economias estagnadas sem capacidade de sustentação própria e extremamente dependente dos gastos públicos locais. (JAYME; SANTOS, 2003). A seção que segue tratará melhor destas discussões.

### **1.5 Os municípios brasileiros no contexto da federação**

As correntes que estudam o federalismo no contexto dos municípios brasileiros seguem, de modo geral, duas linhas de discussões: de um lado alguns teóricos dão ênfase à questão da eficiência das atribuições que foram conferidas aos municípios com a descentralização tributária, questionando também o posicionamento dos municípios frente aos mecanismos de transferências de recursos fiscais; e, do outro lado, há uma leitura que, neste estudo, julga-se mais pertinente, pois tem como foco de análise a responsabilidade da formatação do Estado brasileiro, o federalismo, quanto à diminuição das desigualdades regionais e a sobrevivência econômica dos entes federados, incluindo os municípios.

O fenômeno da descentralização no Brasil, de acordo com Além e Giambiagi (2008), observado desde o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, teve como implicações a repartição dos recursos e do poder, tendo como característica secundária, e particular, à tendência a criação de novos municípios. Segundo estes autores, entre as três esferas

governamentais a que melhor se beneficiou com o processo de descentralização foram os municípios, uma vez que estes obtiveram um expressivo aumento no percentual da sua participação no total das receitas tributárias.

Na perspectiva da eficiência Além e Giambiagi (2008) afirmam que o sistema de transferências de recursos aos municípios acaba por gerar divergências. Os municípios mais ricos, possuidores de maior capacidade tributária são, também, aqueles municípios com maior contingente populacional. Como são desfavorecidos pelo sistema de transferências, acabam por não conseguir atender plenamente a demanda da população local. Por sua vez, os pequenos municípios, com reduzida população, são favorecidos pelo sistema de transferências de modo que podem optar por não mover esforços por uma arrecadação de recursos próprios. Neste quesito, Vieira (2009) esclarece que esta problemática é advinda do fato que as transferências dos recursos não faz uma relação entre o tamanho da população e a demanda por serviços públicos, sendo que “assegurar a disponibilidade de recursos e o atendimento da demanda é um dos grandes problemas a serem resolvidos pelo federalismo fiscal brasileiro”. (VIEIRA, 2009, p. 26)

Quanto à importância dos recursos públicos para as economias municipais, Vieira (2009) estabelece uma relação entre setor público e o tamanho populacional. Segundo esta autora, estes fatores são inversamente proporcionais. Quanto menor o município, maior o tamanho do setor público e maior a dependência frente às transferências governamentais. Isso significa que quanto menor o município, maior é a sua dependência dos recursos governamentais, assim como maior a participação do setor público na economia municipal. Deste modo, pode-se considerar que, na visão desta autora, a criação de novos municípios pôde ter sido estimulada por esta questão, visto que, na atual configuração da federação brasileira, as transferências tendem a beneficiar em maior proporção as pequenas cidades. Ainda conforme esta autora é possível verificar que, em média, os municípios com menor capacidade de arrecadação tributária estão localizados nas regiões Norte e Nordeste.

É averiguado que as discussões começam a se ramificar quanto a questão das atribuições conferidas aos municípios e o posicionamento e situação destes frente ao sistema de transferências intergovernamentais. Para alguns autores, as transferências intergovernamentais são importantes na ótica da diminuição das disparidades regionais e, para outros, acabam desestimulando a atividade fiscal dos pequenos municípios.

No entanto, é importante perceber que esta é uma questão que perpassa o mérito da eficiência. As transferências de recursos devem ser avaliadas, antes de tudo, como instrumento de grande importância no tocante as políticas que visem a diminuição das

desigualdades regionais. Neste sentido, conforme Prado (2003, p.15): “[...] Quanto mais elevadas as desigualdades de renda entre os membros da federação, maior a necessidade do controle, pelos níveis superiores de governo, de parcela significativa da arrecadação [...]”. Sendo assim, é necessário, portanto, certo grau de centralização e um sistema de transferências intergovernamentais.

O Federalismo e o processo de descentralização partem, essencialmente, da necessidade que o Estado tem em atender a uma multiplicidade de demandas que, especialmente no caso brasileiro, tornam-se mais complexas devido à heterogeneidade econômica e social entre as regiões. Como destaca Porto e Sagunette (1996 apud SANDOVAL, 1997):

As transferências intergovernamentais existem tanto por considerações de eficiência como também de equidade distributiva. Dentro deste último aspecto, é comum que os recursos de origem central destinados as distintas jurisdições busquem corrigir as deficiências na oferta de bens públicos geradas pelas disparidades regionais no que tange aos aspectos característicos de capacidade fiscal, níveis de renda e custos de provisão. Assumindo que o governo federal financia as transferências com impostos cobrados de forma uniforme ao longo do território nacional, é claro que o estabelecimento destas transferências implica numa redistribuição regional da renda de áreas relativamente desenvolvidas e com maior capacidade tributária para aquelas outras mais pobres e com débeis bases tributárias. O sistema de transferências deve buscar, em síntese, fornecer uma maior uniformidade na provisão de bens públicos ao longo do território da federação. Além disso, os governos também buscam a equidade na distribuição pessoal de renda. (PORTO; SANGUINETTI apud SANDOVAL 1997, p.26)

Neste sentido, segundo Prado (2003), as disparidades regionais relativas à capacidade econômica e fiscal é uma questão que só pode ser resolvida através da interferência do governo central. Deste modo, como ressalta Sandoval (1997), a União, por meio dos mecanismos de transferências, principalmente após a década de 1980, vem conduzindo ações de caráter redistributivo visando à diminuição da desigualdade econômica, social e fiscal entre os estados e entre os municípios. Sendo assim, considera-se importante destacar que, na ótica dos pequenos municípios, as transferências governamentais, assim como as políticas sociais, são questões que demandam um maior aprofundamento. É necessária a compreensão de que estes mecanismos são significativamente importantes para a economia e a população local.

O Sistema de transferências intergovernamentais para o Estado brasileiro apresenta a importante tarefa de garantir o equilíbrio na distribuição das receitas, de acordo com as demandas mais urgentes entre as diferentes regiões. É importante retomar mais uma vez que a descentralização política administrativa no Brasil não ocorreu sob a legitimação de uma

estratégia baseada na auto-sustentabilidade econômica casada às novas atribuições dadas aos diferentes perfis de municípios. É precisamente neste ponto que se dá a necessidade de um sistema que venha corrigir essas falhas. Tem-se, assim, uma numerosa quantidade de municípios economicamente fragilizados, para os quais a compensação que se faz pelo sistema de transferências de recursos é, nesta formatação de sistema, essencialmente necessária em se tratando da sustentabilidade econômica destas subunidades federativas.

Dada a problemática das disparidades econômicas e sociais entre as regiões do País, unânime e inquestionável a qualquer ramo de pesquisa, considera-se pertinente as exposições colocadas por Mendes (2004), Affonso (1999), Prado (2003) e Sandoval (1997). As questões sobre o federalismo brasileiro devem ser reforçadas no caminho para a diminuição das desigualdades econômico-sociais entre seus entes federados. Evidencia-se, assim, que o sistema de transferências, nesta perspectiva, não ocasiona um processo que venha a desestimular a arrecadação própria dos pequenos municípios. Considera-se que o problema reside na pequena atividade econômica que vem a justificar as pequenas arrecadações tributárias e, portanto, a grande dependência dos pequenos municípios das transferências intergovernamentais. Além do que, no caso destes, é importante uma leitura que compreenda que o papel da administração pública local faz-se diferente daquele que deve ser exercido em regiões mais dinâmicas. Considera-se importante ponderar que uma política tributária municipal indevidamente pensada pode acabar se revelando como agravante da estagnação econômica local.

## **CAPÍTULO 2 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

O capítulo que segue tem como propósito discutir sobre a importância das transferências intergovernamentais na economia dos municípios baianos. Serão abordadas características gerais do sistema de transferências da Federação Brasileira, recorrendo às diversas conceituações bibliográficas sobre o tema, onde será destacada, necessariamente, a importância destes recursos na sustentabilidade econômica dos pequenos municípios baianos.

### **2.1 Conceitos gerais das transferências intergovernamentais**

No capítulo anterior foi exposto que uma das principais funções do Estado é promover o ajustamento na alocação dos recursos diminuindo, desta forma, as falhas que o sistema de mercado não consegue sanar. Conforme visto em Musgrave (1969 apud SILVA, 1971), uma das funções mais importantes que o Estado executa é produzir o ajustamento na alocação da renda. Ação esta que é executada por meio de um sistema tributário e de transferências, no qual o Estado age de forma a diminuir as desigualdades entre regiões e indivíduos. Deste modo, considera-se importante apresentar, mais detalhadamente, como se constituem, dentro da federação brasileira, os fundamentos que justifiquem os mecanismos de transferências intergovernamentais.

Em um contexto geral, compreende-se que as transferências intergovernamentais podem ser definidas como fluxo de recursos entre os diferentes níveis de governo que, através de parâmetros estabelecidos por lei ou constitucionalmente, buscam a equalização da capacidade de arrecadação fiscal frente às atribuições que cabe a cada nível de governo. Ou seja, as transferências existem, e é esta a sua fundamentação, para o intuito de garantir à União, aos estados e aos municípios os recursos necessários, advindos da capacidade tributária, para que cada unidade federativa possa responder eficientemente por suas responsabilidades.

Segundo Prado (2009), os sistemas de transferências de recursos fiscais é característica presente em todos os Estados federativos. Apesar da autonomia que é conferida as unidades da federação, há uma relação de dependência entre estas que se revela através da necessidade da existência destes sistemas. Nota-se que seria mais simples se cada governo arrecadasse os recursos dos quais necessita para fazer frente à suas responsabilidades, deste modo, não se faria necessário um sistema de transferências que, quase sempre, revela-se complexo sendo

ponto de infinitas discussões de ordem acadêmica e legislativa. Na literatura econômica, encontram-se algumas definições sobre as razões para existência destes mecanismos e que vem a colaborar para a ampliação do entendimento.

A primeira abordagem a ser apresentada é definida por Alencar e Orair (2010), na qual são identificadas duas razões fundamentais para existência dos sistemas de transferências intergovernamentais: os “desequilíbrios verticais” e os “desequilíbrios horizontais”. O desequilíbrio vertical refere-se, exatamente, aos desajustes entre o que é arrecadado e o que é gasto por cada nível de governo. Em todas as federações há uma tendência à concentração da arrecadação tributária nos níveis mais altos de jurisdição, fato este que acarretaria, caso não existisse um sistema de correção, ou seja, de transferência, um desarranjo estrutural no plano dos governos subnacionais. Portanto, as transferências neste caso surgem para dirimir os desequilíbrios fiscais entre os níveis governamentais.

O desequilíbrio horizontal, por sua vez, está relacionado às diferenças de capacidade econômica e, por conseqüência, da capacidade fiscal que cada governo (municípios e estados) ou regiões apresentam, ou seja, as transferências, neste sentido, tratam dos desajustes fiscais, e econômicos, entre unidades de mesmo nível dentro da federação. Observa-se que em um país, e este é o caso do Brasil, pode haver regiões que apresentem, seja por questões históricas ou de dotação de fatores, um maior desenvolvimento econômico e outras na quais há, relativamente, um atraso econômico e, por conseguinte, social. Portanto, mecanismos que busquem minimizar estas disparidades são extremamente necessários.

Nas palavras de Alencar e Orair (2010), a necessidade de um sistema de transferências de recursos fiscais dá-se pelos seguintes fatores:

Em termos verticais, para complementar o déficit de financiamento dos governos subnacionais, uma vez que a teoria normativa (TIEBOUT, 1956; MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972) recomenda que esses governos se restrinjam a tributar apenas bases imóveis, como as propriedades, para evitar deslocamentos de fatores e atividades econômicas em função de vantagens artificiais. Em termos horizontais, elas se fazem necessárias para corrigir os desequilíbrios inter-regionais e, mesmo em cada região, equalizar a capacidade fiscal de cada ente proporcionar uma cesta de bens públicos mais ou menos uniforme para todos os cidadãos de um país. (ALENCAR; ORAIR, 2010, p.10).

Quanto aos desequilíbrios verticais lança-se mão a duas outras leituras que trabalham com estes mesmos conceitos.

Mendes (2004), assim como Alencar e Orair (2010), defende que este é ocasionado pelo desajuste entre competências tributárias e atribuições entre os diferentes níveis de

governo. Segundo este autor, é possível a descentralização de diversas ações públicas, mas, ao mesmo tempo, observa-se que aos estados e municípios são poucos os tributos que podem ser arrecadados de forma eficiente. Deste modo, o desequilíbrio vertical é gerado pelo déficit entre receita e despesas nestes governos.

Vale observar, ainda, conforme Prado (2009), que o desajuste vertical ocorre devido às responsabilidades centrais conferidas a União. Neste caso, demanda-se um volume de arrecadação maior a esse nível pelas seguintes razões: primeiro, a atribuição dos principais impostos é conferida ao governo central; segundo, da necessidade de controlar e alocar recursos destinados a projetos de interesse nacional; terceiro, apenas o governo central é capaz de conduzir, em capacidade de gasto, ações de redução das disparidades regionais o que é feito por meio das transferências. As concentrações da arrecadação neste último ponto são, ou deveriam ser, direcionadas a ações que diminuam os desequilíbrios horizontais. Segundo este autor:

Os governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, enquanto os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam diretamente. Isso faz com que todas as federações, sem exceção, façam uso de transferências verticais como um componente essencial de seus sistemas fiscais. (PRADO, 2009, p. 12).

Em termos verticais, as transferências são, portanto, mecanismos para corrigir os desajustes decorrentes da centralização de competências fiscais executadas pelos governos superiores. Observa-se, por exemplo, que a tributação sobre a renda é, constitucionalmente, atribuição da união. Deste modo, mecanismos que proporcionem a devolução e distribuição destes recursos aos governos subnacionais são legalmente justas e necessárias, uma vez que são receitas geradas pelo conjunto das jurisdições, mas que, por questão técnica, foi estabelecida, no sistema fiscal vigente, a eficiência da União sobre esta base tributária.

Sobre as transferências horizontais é importante destacar que elas apresentam, em certa medida, poderes para trazer aos governos locais, ou as regiões menos desenvolvidas, condições que venha a proporcionar a essas o acompanhamento do desenvolvimento verificado nas regiões econômica e socialmente prósperas. Através deste sistema os governos superiores poderão priorizar as regiões que julguem mais carentes de recursos. No entanto, devemos considerar, como visto no capítulo anterior, que as incertezas e discussões sobre a posição que os governos locais poderão adotar diante destas ações podem acabar limitando a capacidade do governo central diante desta importante competência que lhe é conferida.

Até este ponto, é possível compreender que as descentralizações das atribuições fiscais e das responsabilidades podem acarretar desajustes no tocante ao fechamento da conta receitas *versus* despesas na execução orçamentária dos governos subnacionais; e que em um sistema federativo existem mecanismos que têm como objetivo buscar a equalização da capacidade fiscal e econômica entre as jurisdições. Esta é, portanto, a síntese do sistema de transferências intergovernamentais.

Exposto como as transferências são configuradas, de acordo com as razões que demandam a sua existência, é importante saber também que a forma como estas são executadas obedecem a vários e complexos critérios. Na literatura sobre finanças públicas são encontradas algumas classificações para as transferências intergovernamentais. Apresenta-se agora a definição mais utilizada entre os estudiosos do tema.

Conforme Prado (2009), os conjuntos das transferências podem ser classificados de acordo com a sua condicionalidade e legalidade. Este autor as classifica da seguinte forma:

- a) Transferências livres *versus* transferências condicionadas;
- b) Transferências legais *versus* transferências livres ou discricionárias.

A primeira classificação refere-se às transferências para as quais a sua utilização estão, ou não, vinculadas à aplicação em áreas ou programa específicos. São estes os tipos de transferências que podem ser identificadas conforme a sua condicionalidade. As *transferências livres* são recursos repassados aos governos subnacionais para os quais não há nenhuma definição específica para a forma como deverá se executada, ou seja, os governos receptores têm autonomia para definir para quais áreas, ou ações, serão destinados estes recursos, assim como, o percentual de distribuição aplicado a cada uma delas. As *transferências condicionadas*, por sua vez, são aqueles recursos para os quais a aplicação tem finalidades específicas, ou seja, o governo receptor não tem autonomia para aplicar estes recursos conforme a orientação que considere mais adequada ou até mesmo mais urgente. São exemplos de transferências condicionadas, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e as transferências para ação do Sistema Único de Saúde – SUS, ambas obrigatoriamente destinadas, respectivamente, a área da educação e da saúde, de modo que não é possível a utilização de qualquer porcentagem destes recursos para aplicação em áreas distintas.

Quanto à forma da legalidade as transferências podem ser de ordem legal ou discricionária. No sistema de transferência fiscal existem aquelas transferência que, conforme Prado (2009), sua existência, assim como os mecanismos de execução, estão definidos em lei, seja ordinária ou constitucional. Observa-se que esta forma de transferência confere aos governos subnacionais a garantia da existência de uma receita mínima, sendo que aos governos centrais não são factíveis alterações nos mecanismos ou montantes dos recursos que devem ser transferidos. Estas são classificadas como *transferências legais*. Ainda, segundo Prado (2009), do montante das arrecadações efetuadas pelos governos centrais, ano a ano, existe uma parte destes recursos para a qual não há nenhuma lei que determine obrigações junto às demais jurisdições. Estes são recursos que não se enquadram nos critérios das transferências de ordem legal estabelecidos no sistema transferências intergovernamentais. São as chamadas *transferências livres ou discricionárias*.

Apresentadas as conceituações mais importantes sobre os sistemas de transferências, será melhor trabalhado nas próximas seções como estes mecanismos podem influir de modo incisivo no aspecto econômico dos governos subnacionais. Desde já é importante considerar, dada as desigualdades econômicas e sociais entre as unidades subnacionais do Brasil, a importância que as transferências de origem horizontal pode representar para o desempenho econômico e social dos governos locais.

## **2.2 Objetivos das transferências intergovernamentais para as economias locais**

Já se sabe que o fundamento primário para os mecanismos de transferências fiscais é amenizar as distorções que surgem da divisão das competências tributárias entre os entes governamentais. Em outras palavras, as transferências de recursos tributários entre os níveis de governo ocorrem, em primeira instância, para equalizar os desequilíbrios de ordem vertical decorrente dos desajustes entre capacidade de arrecadação e responsabilidades assumidas pelos municípios, estados e União.

No entanto, em um Estado federativo, é elementar que os objetivos das transferências entre as jurisdições não seja limitado a determinantes de ordem apenas vertical, ratificando, a luz de Mendes (2004), que este tipo de organização, o federalismo, ao mesmo tempo em que concede certo grau de autonomia para jurisdições deve estabelecer determinado grau de responsabilidade conjunta e mútua entre estes níveis. Nesta mesma linha, segundo Prado (2003):

Embora a distribuição vertical de recursos (entre União, Estados e Municípios) seja importante para definir o perfil da Federação brasileira, ela não é a questão central do processo de partilha. Em um país como o Brasil, com expressivas desigualdades regionais, uma das principais finalidades do sistema de partilha é promover a realocação de recursos entre regiões de modo a atenuar os efeitos da distribuição desigual das bases tributárias e dos graus diferenciados de dificuldade em explorá-las, decorrentes das características específicas da atividade econômica de cada região. (PRADO, 2003, p. 26)

Ou seja, as transferências intergovernamentais devem ter como propósitos imperativos promover a equidade da renda e do desenvolvimento entre os governos locais ou regionais. Julga-se assim, as transferências horizontais, cujo conceito foi explicado anteriormente, como elemento de significativa função, especialmente no caso brasileiro, quando investigada a importância do setor público e destes recursos em pequenas economias. Entretanto, antes de chegar às observações referentes à importância destes mecanismos para as economias locais serão feitas, neste momento, algumas considerações e comparativos de ordem geral entre as regiões e estados do Brasil que irão contribuir para o entendimento quanto à necessidade destes mecanismos.

É sabido entre os estudiosos, principalmente das ciências econômicas e também sociais, que o Brasil convive com diversos problemas de ordem estrutural que refletem, claramente, no nível de desigualdade social e econômica entre as regiões. Na tabela que segue é possível observar a distribuição do produto interno bruto (PIB) segundo cada região do país.

**Tabela 1 - Produto interno bruto das regiões do Brasil – 2010 (R\$1.000.000,00)**

Grandes Regiões	PIB (R\$ 1 000 000,00)	Participação no PIB (%)
Norte	201510,75	5
Nordeste	507501,61	14
Sudeste	2088221,46	55
Sul	622254,61	17
Centro-Oeste	350596,45	9
Brasil	3770084,88	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

Através dos dados apresentados na Tabela 1 é possível notar uma grande disparidade quanto à distribuição espacial da riqueza gerada no país e, comparando estes dados com outros indicadores, como será visto adiante, afirma-se ainda que o Brasil é dividido entre regiões que alcançaram certo dinamismo econômico-social e outras que estão aquém deste desenvolvimento. A região Sudeste, para o ano de 2010, apresentou um PIB na ordem de

aproximadamente 2 trilhões de reais, ou seja, esta região, sozinha, foi responsável por 55% das riquezas geradas no Brasil. Em outro extremo, percebe-se que as regiões Norte e Nordeste juntas produziram o correspondente a 19% das riquezas, pouco mais que o mesmo percentual de riquezas gerado pela região Sul (17% do PIB total). Nota-se, portanto, claramente uma concentração na geração da riqueza do país em determinadas regiões e, evidentemente, estes dados se traduzem também em níveis desiguais quanto ao desenvolvimento, não apenas econômico como também nas várias esferas sociais, entre as mesmas.

Da mesma forma, em termos de riqueza *per capita* as desigualdades prevalecem e com sérios agravantes. Estabelecendo a relação entre o nível de riqueza gerado e o total da população correspondente a cada região, evidencia-se também que no Brasil o desenvolvimento não se perpetuou de forma homogênea entre as regiões.

**Tabela 2 – População e renda *per capita* por região – 2010 (R\$)**

Região	População 2010	Participação População (%)	Renda <i>per capita</i> (R\$)
Norte	15864454	8%	12702,0
Nordeste	53081950	28%	9560,7
Sudeste	80364410	42%	25984,4
Sul	27386891	15%	22720,9
Centro-Oeste	14058094	7%	24939,1
Brasil	190755799	100%	19763,9

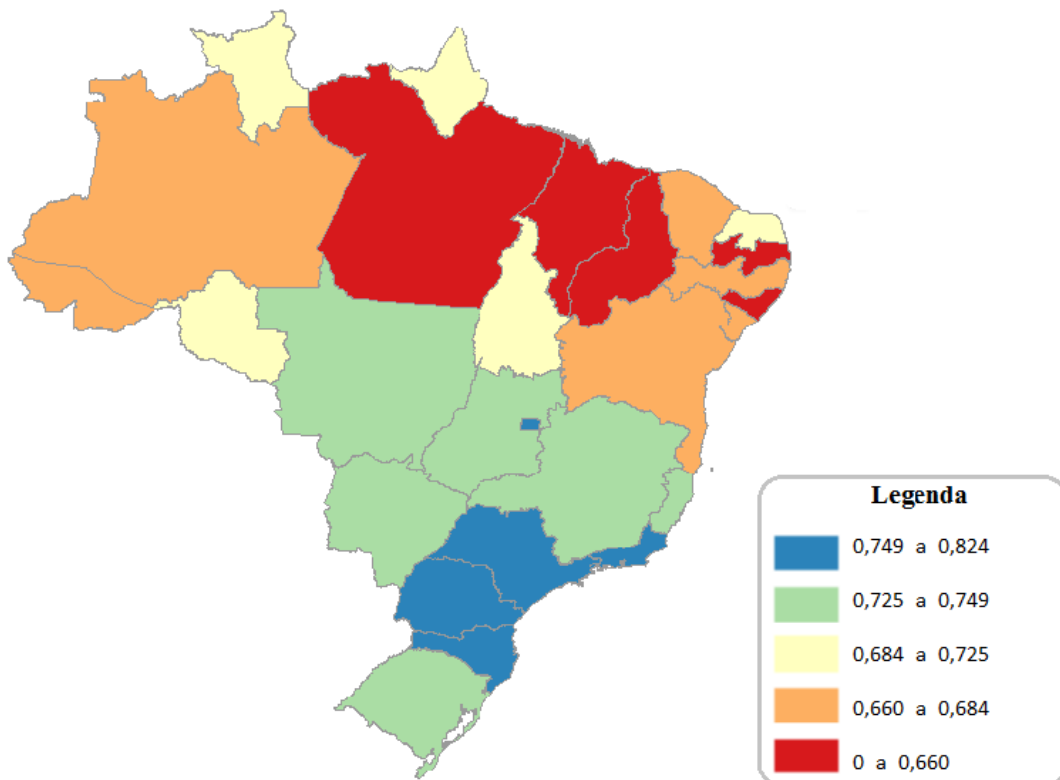
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

Na Tabela 2 pode ser observado que maior parcela da população nacional está concentrada na região Sudeste, 42 % da população total, seguida pela região Nordeste, que responde por 28% da população do país. Como visto anteriormente, a região Sudeste e a região Sul são responsáveis por maior parcela da produção nacional de riqueza e, juntas, elas representam nada menos que 72% do PIB nacional (Tabela 1). Comprova-se, através da Tabela 2, que são também estas regiões, juntamente a região Centro-Oeste, as que apresentam maior renda *per capita* entre as regiões brasileiras. No ano de 2010, a renda média per capita nacional foi de R\$19.763,00, nota-se que apenas o Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram médias que ultrapassaram a renda *per capita nacional*, sendo a região Sudeste a que apresentou os maiores percentuais. Por outro lado, observa-se também que as regiões Norte e Nordeste apresentaram média inferior a média nacional, sendo o Nordeste, em termos *per capita*, a região mais pobre do país. Para efeitos comparativos percebe-se que a renda *per*

*capita* nordestina representa pouco mais que um terço da renda verificada para a região Sudeste.

Outro indicador importante que pode ser utilizado para verificar o nível de desigualdade, não apenas econômica, mas também social, entre as regiões é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Conforme o PNUD (2013), para este indicador são relacionados os dados referentes à renda, à saúde e a educação. Os resultados oscilam entre “0” (nenhum desenvolvimento humano) e “1” (desenvolvimento humano total). No Mapa 1 podem ser observados como se apresenta o desenvolvimento das regiões brasileiras através dos valores referentes ao Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal (IDH-M), agrupados conforme cada estado.

**Mapa 1 – IDH-M por Estado – 2010**



Fonte: PNUD (2013)

Através das informações contidas no Mapa 1 é obtido, efetivamente, um retrato da desigualdade econômica e social que separam claramente o Brasil em regiões mais desenvolvidas e outras de menor desenvolvimento. Os menores números para o IDH-M entre os estados brasileiros concentram-se nas regiões Norte e Nordeste do país. Por outro lado, as

regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste que, como trabalhado a pouco, detêm maior riqueza *per capita* do país, são, também, as que apresentam os melhores IDH-M.

Há de se convir, deste modo, que a disparidade econômica conduz também à disparidade social entre estas regiões. É importante salientar que este recorte e análise de dados são resultados de um processo histórico no qual imperaram diferentes variáveis, conjunturais e, não menos, de ordem política, que contribuem para a atual realidade tanto econômica quanto social destas regiões. Porém, não é objeto deste estudo aprofundar nas análises sobre estas questões. Em tempo, faz-se importante esclarecer, desde então, que serão tratadas aqui as questões referentes ao setor público – dado estas condições históricas – e, como o sistema federativo garante a estas regiões subsídios que lhes proporcione superar estas condições.

Através dos dados apresentados, viu-se que a federação brasileira é formada por entes econômicos e socialmente diversos. Isto fundamenta o pressuposto de que no sistema de transferências intergovernamentais, estabelecido pelo pacto federativo, o objetivo das transferências revela-se extremamente importante não apenas no equilíbrio vertical, mas, principalmente, para atenuar os desequilíbrios decorrentes da capacidade econômica, e portanto fiscal, que afetam as regiões mais atrasadas do país. Esta é, nesta análise, a linha principal para quais as discussões sobre o tema devem caminhar. De modo a trazer perspectivas que possam garantir aos entes federativos condições mínimas para a superação dos entraves econômicos e, por conseguinte, sociais que trouxe a determinadas regiões maior nível de desenvolvimento econômico enquanto outras estão a margem do desenvolvimento.

Sendo assim, as transferências intergovernamentais para as economias locais, e neste sentido deixa-se claro que estão sendo referidas essencialmente as transferências de cunho horizontal, deveriam garantir às diferentes regiões e a população em geral condições semelhantes, das mais variadas ordem: econômica, social, de renda, trabalho etc. Mas, num caráter mais realista, se a equalização da renda e do desenvolvimento está ainda distante, no mínimo as transferências intergovernamentais garantem as regiões mais atrasadas condições para que seu atraso em relação às demais não se amplie ainda mais.

Assumida a importância das transferências intergovernamentais para as economias regionais, principalmente para as que apresentam pouco dinamismo econômico, e, portanto, menor capacidade de geração de riquezas e desenvolvimento social, outro problema a ser trabalhado é referente à existência de níveis de desigualdades, desta mesma ordem, entre jurisdições internas destas regiões.

**Tabela 3 – Classificação dos Estados de acordo com a renda *per capita* – 2010 (R\$)**

Estados	PIB (R\$ 1000 000,00)	Classificação PIB	População	Renda <i>per capita</i> (R\$)
1ª Distrito Federal	149 906	8ª	2.570.160	58326
2ª São Paulo	1 247 596	1ª	41.262.199	30236
3ª Rio de Janeiro	407 123	2ª	15.989.929	25461
4ª Santa Catarina	152 482	7ª	6.248.436	24403
5ª Rio Grande do Sul	252 483	4ª	10.693.929	23610
6ª Espírito Santo	82 122	11ª	3.514.952	23364
7ª Paraná	217 290	5ª	10.444.526	20804
8ª Mato Grosso	59 600	15ª	3.035.122	19637
9ª Minas Gerais	351 381	3ª	19.597.330	17930
10ª Mato Grosso do Sul	43 514	17ª	2.449.024	17768
11ª Amazonas	59 779	14ª	3.483.985	17158
12ª Goiás	97 576	9ª	6.003.788	16252
13ª Rondônia	23 561	22ª	1.562.409	15080
14ª Roraima	6 341	27ª	450.479	14075
15ª Tocantins	17 240	24ª	1.383.445	12462
16ª Amapá	8 266	26ª	669.526	12346
17ª Sergipe	23 932	21ª	2.068.017	11573
18ª Acre	8 477	25ª	733.559	11555
19ª Bahia	154 340	6ª	14.016.906	11011
20ª Pernambuco	95 187	10ª	8.796.448	10821
21ª Pará	77 848	13ª	7.581.051	10269
22ª Rio Grande do Norte	32 339	18ª	3.168.027	10208
23ª Ceará	77 865	12ª	8.452.381	9212
24ª Paraíba	31 947	19ª	3.766.528	8482
25ª Alagoas	24 575	20ª	3.120.494	7875
26ª Piauí	22 060	23ª	3.118.360	7074
27ª Maranhão	45 256	16ª	6.574.789	6883
Brasil	3 770 085		190.755.799	19764

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010)

O Estado da Bahia, como demonstra a Tabela 3, é a sexta economia entre os estados brasileiros. Apesar disto a tabela acima demonstra que, mesmo sendo a principal economia do Nordeste, e a sexta do país, quando comparado o rendimento médio por habitante com os demais estados da região, em termos de renda per capita, seu desempenho está aquém de economias como Sergipe e da maioria dos estados da região Norte.

Pode ser assimilado a estes dados que, assim como maioria dos estados do Nordeste, a Bahia, comparativamente aos demais estados brasileiros, apresenta reduzido índice de IDH-M (0,660), sendo o sexto estado do Brasil no *ranking* dos menores índices apresentados. No Nordeste os Estados do Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe apresentaram melhores indicadores do que o Estado da Bahia. Neste panorama, pode ser evidenciado que um sistema de transferências que venha a corrigir estes desajustes na distribuição da riqueza, e por conseguinte no desenvolvimento, contribuirá para amenizar estas disparidades regionais e intra-regionais.

### 2.3 Dependência Financeira dos Pequenos Municípios Baianos

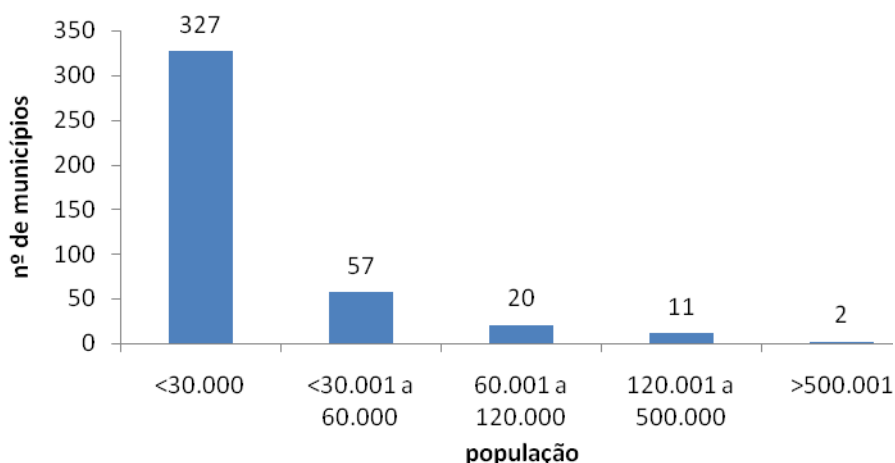
Quando se amplia o foco da análise sobre a importância das transferências para os níveis locais, observa-se que as desigualdades, para determinados entes federativos, podem ser ainda maiores. Este determinante aplica-se integralmente quando se dispõe a analisar o desempenho econômico a nível municipal. Neste caso, como será visto mais a frente, as desigualdades que se verifica entre as regiões e entre os estados são reproduzidas, de igual modo, aos municípios brasileiros, especificamente, aos municípios baianos.

A partir deste momento será analisada a dependência econômica dos governos municipais partindo da análise do balanço financeiro destes. Para efeito do que este trabalho propõe a discutir, serão apresentados, de agora em diante, os principais dados para o conjunto dos municípios do Estado da Bahia, estabelecendo indicadores que irão analisar as receitas geradas, as despesas e dependência econômica das transferências intergovernamentais.

Como visto anteriormente apesar do Estado da Bahia ser a principal economia do Nordeste e a sexta do país, quando se concentra na análise em termos de riqueza *per capita* o Estado baiano apresenta baixo desempenho, ficando atrás de estados com economias de menor dinamismo, como o Acre e Amapá.

Outra característica importante referente à Bahia e que pode ser verificada através do Gráfico 1, ressaltando que esta não é uma característica particular do Estado, mas comum em todo o Brasil, é o grande número de municípios de pequeno porte populacional. A análise deste aspecto se faz importante visto que a problemática exposta neste estudo reside basicamente na análise econômica deste nível de governo.

**Gráfico 1 – Distribuição dos municípios baianos conforme tamanho da população – 2010**

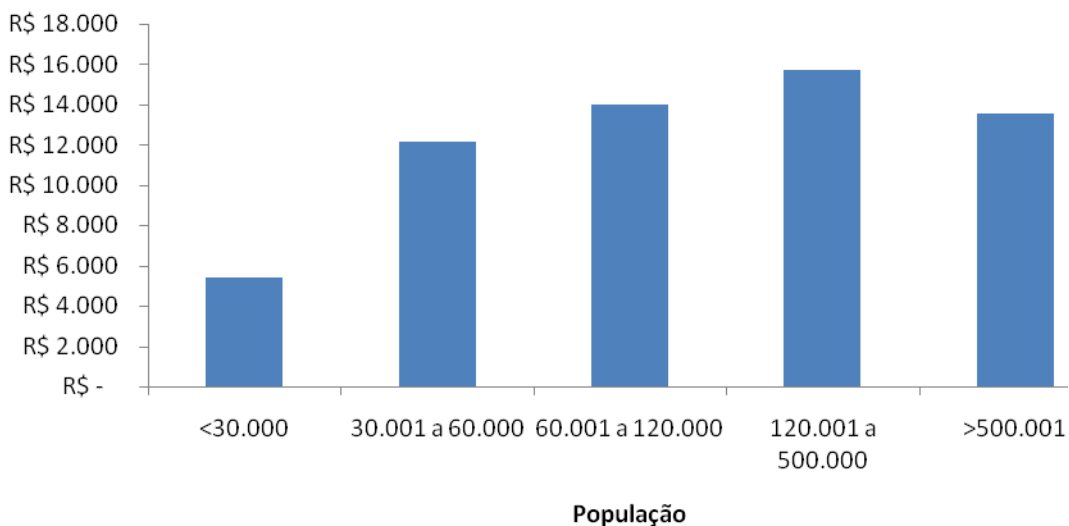


Fonte: IBGE (2010)

O Gráfico 1, visto anteriormente, mostra que dentre os 417 municípios da Bahia, contabilizados pelo Censo IBGE (2010), 327 são cidades com população de, no máximo, 30 mil habitantes. Para simplificação a partir deste momento denominaremos este grupo de pequenos municípios.

É possível ver também como se dá a distribuição da riqueza entre estes conjuntos de municípios. No Gráfico 2, observa-se que a distribuição da riqueza medida através do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M), mensurado em termos *per capita*, apresenta resultados que se diferem conforme o grupo de municípios em análise. Nota-se que, em regra, o PIB-M *per capita* apresenta resultados mais elevados para os municípios maiores. Excetuado o grupo de municípios com população superior aos 500 mil habitantes, que apresentaram um PIB-M *per capita* equivalente a R\$ 13.543,00, observa-se que os melhores resultados são correspondentes aos municípios de faixa populacional mais elevada. O detalhe mais importante a observar no Gráfico 2 é o baixo PIB-M *per capita* dos pequenos municípios baianos. Em média os municípios com população inferior aos 30 mil habitantes apresentam um produto *per capita* de R\$ 5.412,00. Ou seja, percebe-se que os pequenos municípios apresentam uma riqueza por habitante equivalente a menos da metade dos valores atribuídos aos demais grupos. São, portanto, nestes termos, os municípios mais pobres do nosso Estado.

**Gráfico 2 – PIB *per capita* por grupo dos municípios baianos – 2010 (R\$)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

Estabelecendo como parâmetro o tamanho populacional, observou-se que os municípios baianos apresentam desigualdades econômicas relevantes, especialmente em nível

dos pequenos municípios. Tendo em vista todas as considerações feitas no início deste capítulo, a partir deste momento, procurar-se-á demonstrar o quanto significativos são os mecanismos de transferências de recursos intergovernamentais no sistema federativo brasileiro, especialmente, para o caso dos pequenos municípios baianos.

### 2.3.1 *Financiamento das Receitas*

Através dos dados que seguem, pode ser visto qual o nível de dependência dos conjuntos de municípios baianos aos recursos oriundos das transferências intergovernamentais, assim como, a capacidade de autofinanciamento destas economias. Em primeiro lugar, observa-se na Tabela 4, qual é a participação de cada conjunto de município nas receitas próprias e nas transferências contabilizadas para o total dos municípios do Estado.

**Tabela 4 – Participação dos municípios nas receitas próprias e nas receitas de transferências para a Bahia - 2010 (R\$100.000,00)**

Município	Total	Rec. Tributária	Tributária (%)	Rec. Transferências	Transferências (%)
<30.000	64017,56	2600,05	11%	59845,50	41%
30.001 a 60.000	31218,12	2940,96	12%	27424,17	19%
60.001 a 120.000	20380,00	2010,75	9%	17382,18	12%
120.001 a 500.000	27385,78	3979,17	17%	21755,93	14%
>500.001	35643,33	11820,10	51%	20763,43	14%
<b>Total</b>	<b>178644,79</b>	<b>23351,02</b>	<b>100%</b>	<b>147171,21</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010).

Através da Tabela 4, podem ser feitas as seguintes observações: os municípios com população superior a 120.000 habitantes, ou seja, o conjunto dos 13 maiores municípios, é responsável por aproximada 68% da receita tributária (própria) arrecadada pelo conjunto dos municípios do Estado para o ano de 2010. Pode ser visto ainda que os dois maiores municípios da Bahia responderam, juntos, por nada menos que 51% da arrecadação tributária. Os demais municípios de população igual ou inferior a 120.000 habitantes, 404 cidades (97% dos municípios), juntos arrecadaram o correspondente a 32% da receita tributária gerada pelo total dos municípios do Estado.

Quanto às transferências intergovernamentais, observa-se que aproximadamente 41% do total destas transferências foram repassadas aos pequenos municípios do Estado. O conjunto dos pequenos municípios, com população inferior aos 30 mil habitantes, recebe,

portanto, a maior parcela do montante das transferências que são repassadas aos municípios baianos. Considerando as características deste grupo de municípios quanto à riqueza *per capita*, o sistema de transferências, em certa medida, revela-se coerente atribuindo a este grupo maior percentual dos recursos transferidos. Através da Tabela 5, vê-se também que são estes os municípios que apresentam maior participação das transferências na composição de suas receitas totais.

**Tabela 5 – Composição das receitas dos municípios baianos conforme origem dos recursos – 2010**

Município	Total (R\$100.000,00)	Própria	Transferências	Demais Receitas
<30.000	64017,56	4%	94%	2%
30.001 a 60.000	31218,12	9%	88%	3%
60.001 a 120.000	20380,00	10%	85%	5%
120.001 a 500.000	27385,78	15%	79%	6%
>500.001	35643,33	33%	58%	9%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010).

Pelos dados apresentados na tabela acima se verifica que quanto menor o município maior a participação das transferências na composição das receitas totais. Nota-se que a receita total dos municípios que possuem até 30 mil habitantes é constituída majoritariamente pelas transferências recebidas. Assim, 94% das receitas dos pequenos municípios baianos são formadas pelos recursos transferidos. Observa-se também que, quanto maior a faixa populacional na qual os municípios estão inseridos, menor é esta dependência e maior é a participação das receitas próprias no montante das receitas totais; o inverso pode ser observado à medida que faixa populacional decai.

### 2.3.2 Financiamento das Despesas

Para estabelecer uma relação de dependência dos municípios baianos, especialmente dos pequenos municípios, aos recursos advindos das transferências intergovernamentais, não se pode limitar apenas a análise da composição das receitas municipais. Fazer um comparativo das origens das receitas que compõem o orçamento destes conjuntos de cidades é importante, porém, para que de fato possa ser estabelecido um nível de dependência quanto às transferências intergovernamentais, é necessário que se estabeleça uma relação entre as receitas e despesas efetuadas. Através dos dados apresentados a seguir é possível construir um

balanço mais contundente quando a importância das transferências para as finanças municipais na Bahia.

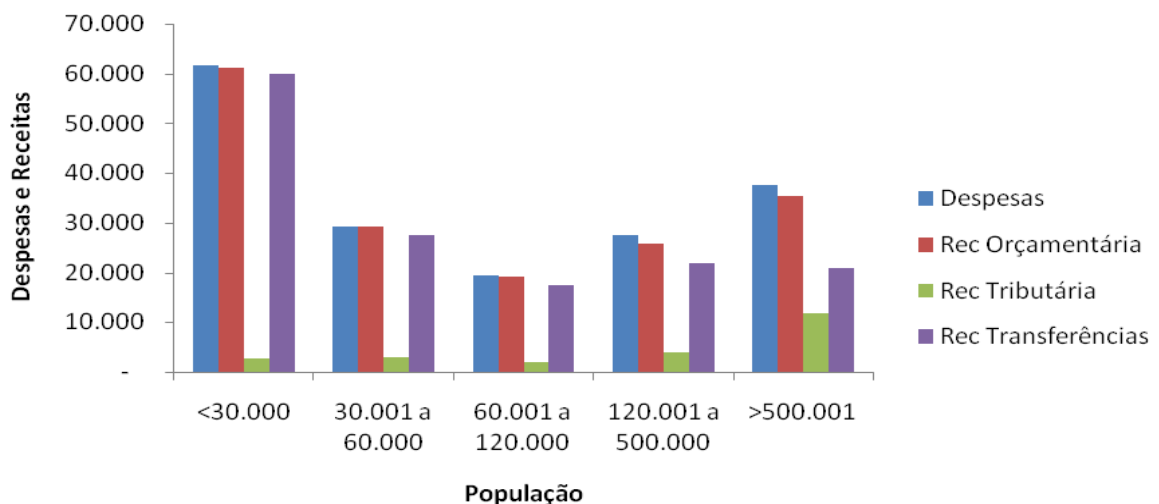
**Tabela 6 – Relação entre despesas e receitas dos municípios baianos – 2010**

Município	Despesas (R\$)	Rec. Tributária/ Despesas	Rec. Transferências/ Despesas
<30.000	R\$ 6.174.068.542,37	4%	97%
30.001 a 60.000	R\$ 2.930.198.215,30	10%	94%
60.001 a 120.000	R\$ 1.938.343.011,78	10%	90%
120.001 a 500.000	R\$ 2.748.012.055,88	14%	79%
>500.001	R\$ 3.766.107.210,05	31%	55%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010).

Observa-se, na Tabela 6, que as transferências são responsáveis por financiar nada menos que 97% das despesas orçamentárias dos pequenos municípios e as receitas tributárias são capazes de saldar apenas 4% destas despesas. À medida que a faixa populacional aumenta, verifica-se que a relação receitas tributárias e despesas orçamentárias aumenta, para os demais grupos de municípios esta relação corresponde respectivamente a: 10%, 10%, 14% e 31%. Deste modo, é possível afirmar que há uma tendência de que quanto maior o município maior a capacidade de geração de receitas próprias e, portanto maior liberdade da administração local em financiar as despesas com receitas de sua arrecadação direta. Por outro lado, quanto menor o município maior a probabilidade de necessidade em se financiar as atividades da gestão pública com recursos advindos das transferências.

**Gráfico 3 – Despesas e receitas dos municípios baianos – 2010 (R\$100.000,00)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010).

No Gráfico 3, exposto anteriormente, é possível ver que as transferências intergovernamentais são recursos importantes para todos os conjuntos de municípios baianos quando comparado os montantes das despesas com as receitas tributárias. Porém, é notório perceber que para os pequenos municípios os recursos oriundos destas transferências são majoritariamente responsáveis pelo financiamento das contas públicas municipais. Observa-se que para o primeiro grupo de municípios, com até 30 mil habitantes as despesas totais contabilizaram aproximadamente 6 bilhões de reais, enquanto que as receitas próprias arrecadadas diretamente por estes municípios foram na ordem de aproximadamente 260 milhões de reais (Tabela 4), ou seja, as receitas próprias destes municípios só conseguiriam responder a nada mais que 4% das despesas totais efetuadas por estes municípios.

## **2.4 Dependência econômica dos pequenos municípios baianos**

Através dos dados expostos na seção anterior, foram analisados indicadores que explicam a relação de dependência financeira para os conjuntos de municípios do Estado da Bahia em relação às transferências intergovernamentais. Os dados até então trabalhados trazem condições de avaliar o nível de capacidade que as administrações municipais possuem em financiar, com recursos próprios, os serviços ofertados pelo setor público municipal, o que é fundamental para esta análise. No entanto, é possível fazer uso também de bases que conduzam a uma leitura mais precisa sobre a estrutura econômica destes municípios e o nível de desenvolvimento dos mesmos. Para isso será lançado mão de dois recursos de análise que serão trabalhados nas subseções que seguem.

### *2.4.1 Índice de Desempenho Tributário e Econômico*

O balanço das finanças públicas e, neste caso, municipais, quando analisado sistematicamente, lançando mão dos critérios necessários, pode fornecer subsídios, por meio do conflito de dados, capazes de revelar informações importantes quanto ao grau de capacidade fiscal e do desempenho econômico de uma região, estado ou país. Neste sentido será eleito como base metodológica para averiguação da combinação destes aspectos o Índice de Desempenho Tributário e Econômico (IDTE), elaborado por Oliveira, Fortes e Andrade (2000) desenvolvido para os municípios do Estado de Minas Gerais.

O IDTE além de fornecer subsídios para análise da capacidade de autofinanciamento da administração pública local permite fazer uma leitura mais precisa sobre as condições

econômicas e do desenvolvimento dos municípios. A construção deste índice também tem como princípio a análise da estrutura das receitas municipais, porém adota critérios mais restritos quanto às receitas oriundas de transferências.

O cálculo do IDTE, conforme Oliveira, Fortes e Andrade (2000), é resultado da análise das receitas geradas de acordo com o tamanho da base tributária, que refletem o dinamismo econômico dos municípios e o confronto destas receitas com o montante das receitas das transferências que independem do dinamismo econômico municipal.

O primeiro grupo da base do cálculo são as receitas municipais produto da capacidade tributária municipal e, portanto, estritamente vinculadas à base econômica local. É considerado assim, evidentemente, o montante das receitas tributárias próprias que retratam a capacidade de arrecadação direta do município; estas receitas serão denominadas aqui pela sigla “RTP”. A este grupo são adicionadas as receitas oriundas das transferências da Cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), transferidas dos estados aos municípios, e que está estritamente ligado ao dinamismo econômico municipal, tratam-se de uma devolução tributária, e serão aqui denominadas pela sigla “TICMS”.

Ao primeiro grupo são confrontadas as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), aqui representadas pela sigla “TFPM”, repassado pelo governo federal aos municípios, cujo critério para distribuição não está vinculado a capacidade econômica, mas, a critérios populacionais. Em prática, esses recursos buscam equalizar a situação financeira dos municípios transferindo recursos dos mais ricos para os mais pobres. Estas receitas não guardam, portanto, qualquer relação com a base econômica municipal.

Deste modo, o cálculo do índice será representado pela seguinte expressão:

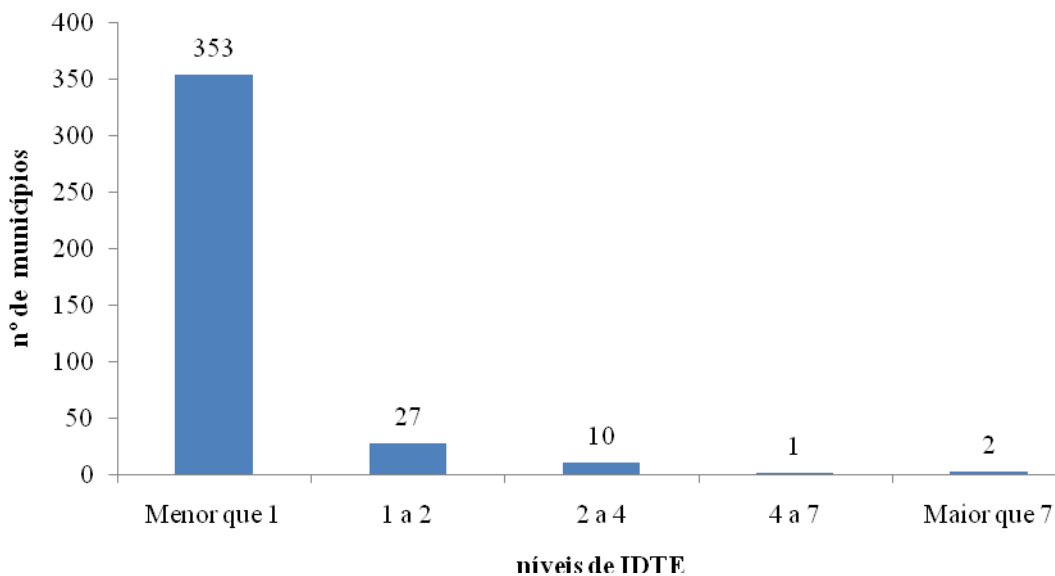
$$IDTE = \frac{(RTP + TICMS)}{TFPM}$$

Observa-se, assim, que se as receitas do primeiro grupo (numerador da fração) forem predominantes no montante das receitas em análise significa que o município tende a apresentar bom desempenho fiscal e sólidas bases econômicas. Em contrapartida, quanto maior a participação das receitas do segundo grupo (denominador da fração) no montante das receitas consideradas o município tende a apresentar fraco desempenho tributário e econômico. Neste caso os resultados encontrados poderão ser lidos obedecendo aos seguintes critérios:

- IDTE < 1, o município apresenta baixo nível de desempenho tributário e econômico, pois é altamente dependente dos repasses do FPM (valor deste supera a soma das RTP com as TICMS);
- IDTE > 1, o município está entre aqueles que apresentam um nível considerável de desempenho tributário e econômico, sendo que o grau aumenta à medida que cresce o IDTE.

Aplicando este conceito aos municípios baianos foram encontrados os resultados demonstrados no Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Distribuição dos municípios baianos segundo o indicador do desempenho tributário e econômico (IDTE) - 2010**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010).

Nota: Dados referentes aos 393 municípios baianos que prestaram informações ao FRINBRA/STN(2010).

Por meio da análise do Gráfico 4, constata-se que dos 393 municípios analisados, 353, ou seja 90% do total, apresentaram um valor para o IDTE menor que 1. Como explicado, isso significa que a soma das receitas tributária com as receitas das transferências do ICMS são inferiores as receitas das transferências do FPM, ou seja, as receitas municipais guardam maior vínculo com origens que independem da movimentação econômica do município sendo, portanto, municípios que podem ser classificados como de baixo desempenho tributário e econômico. Seguidamente, verifica-se que 40 municípios, 10% do total,

apresentaram valor para o IDTE maior que 1, dos quais 27 estão no intervalo de 1 a 2 e, do restante, apenas 2 municípios apresentaram IDTE superior a 7.

Ao analisar os dados tomando como princípio o tamanho populacional, nota-se que a maioria dos municípios que apresentaram um IDTE menor que 1 são municípios pequenos de população inferior aos 30 mil habitantes. Dos 353 municípios que apresentaram baixíssimo índice de desempenho econômico e tributário 293 destes, ou seja 83%, são cidades com população inferior aos 30 mil habitantes. Percebe-se assim, que, em regra, os pequenos municípios apresentam uma pequena capacidade de geração de receitas próprias e baixos níveis de atividade econômica. Há, portanto, uma tendência, considerando-se o percentual apresentado, que quanto menor o município menor seja o seu desempenho tributário e econômico. Porém, observa-se que há exceções a regra: dos 303 municípios com população inferior aos 30 mil, nesta análise, 10 apresentaram um IDTE acima de 1.

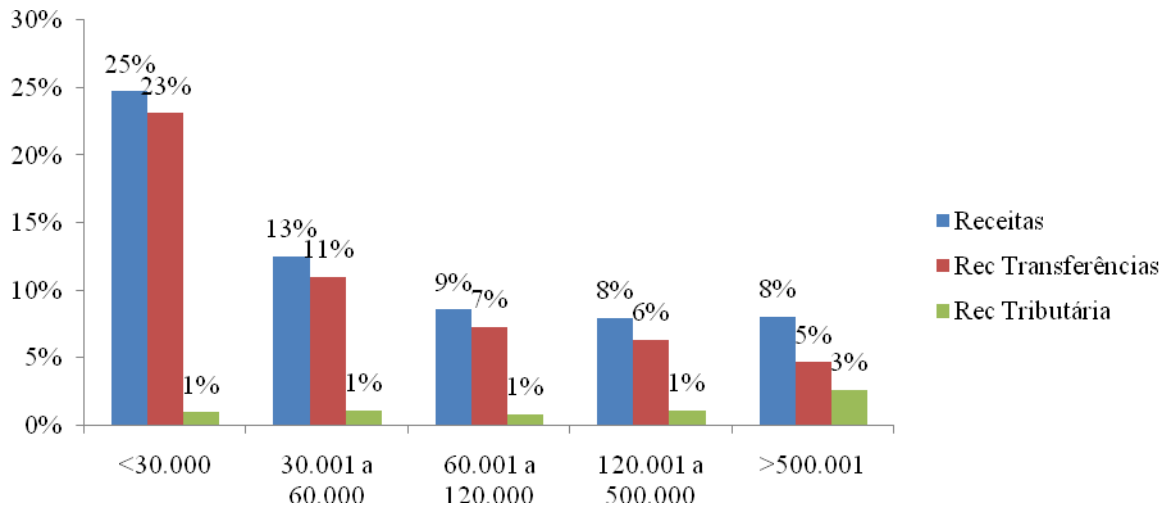
#### *2.4.2 Dependência econômica sob análise do PIB-M*

Outra forma que pode ser utilizada para mensurar o quanto importante são os recursos públicos, incluindo as transferências, na economia dos municípios e, neste caso, para a economia dos pequenos municípios baianos é a comparação entre o produto interno bruto municipal e as receitas e despesas que tem origem no setor público. Segundo Vieira (2009), o tamanho do setor público nas economias municipais apresenta uma grande diversidade. Conforme esta autora, essa participação pode ser estimada através de três óticas distintas que são: as receitas, as despesas e o emprego público. As duas primeiras são medidas comparando ao PIB-M e a última comparada ao emprego total da economia. Para este capítulo será limitado apenas a análise das duas primeiras óticas. Através do confronto destes valores pode-se estimar o percentual do quanto a atividade pública representa ao montante de todas as riquezas geradas na economia municipal.

Vê-se, por meio do Gráfico 5, que nos municípios maiores com população acima dos 120 mil habitantes as receitas do orçamento público municipal representam o equivalente a 9% e 8% do PIB-M. Por outro lado, quando observado o conjunto dos pequenos municípios, com população inferior aos 30 mil habitantes, verifica-se que a proporção das receitas públicas em relação ao PIB-M são mais representativas. Para este conjunto de municípios, o percentual é equivalente a aproximadamente 25% do PIB-M. Pode-se considerar deste modo, que as receitas públicas e, principalmente as transferências, visto que estas correspondem a quase totalidade das receitas, exercem uma importância significativa na economia dos

pequenos municípios baianos. Observa-se ainda que, quanto maior o município menor a representatividade destas receitas na composição do PIB.

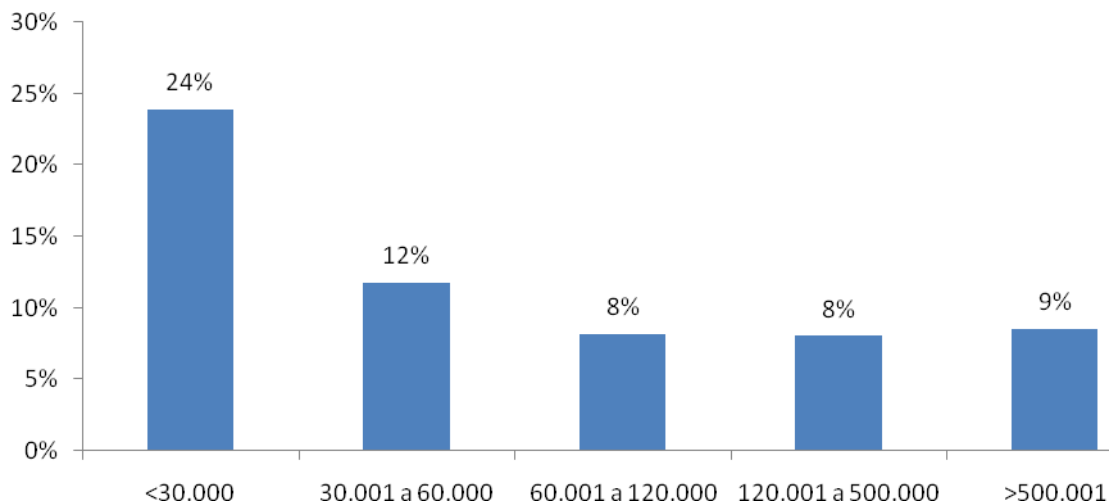
**Gráfico 5 – Participação das receitas públicas dos municípios baianos no PIB-M – 2010**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN e IBGE (2010).

A importância dos recursos públicos na economia municipal também pode ser estabelecida analisando a participação das despesas pública relacionadas ao PIB-M. Segue abaixo o Gráfico 6 que representa a importância econômica, na ótica das despesas, dos recursos públicos na composição do PIB dos municípios baianos.

**Gráfico 6 – Participação das despesas públicas dos municípios baianos no PIB-M – 2010**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN e IBGE (2010).

O Gráfico 6, visto anteriormente, retrata que quanto menor o município maior também a participação das despesas na composição do PIB-M. Para o conjunto dos pequenos municípios as despesas representam o equivalente a 24% do PIB municipal, já para os municípios com população superior aos 120 mil habitantes esta representação é equivalente a 8% e 9% de participação. Percebe-se também que, neste caso, quanto maior o município menor tende a ser a participação das despesas públicas municipais na composição do PIB-M, o contrário pode ser observado à medida que a faixa populacional decai. Isto leva a acreditar que as atividades desempenhadas pelo setor público nos pequenos municípios são economicamente mais importantes que para os municípios maiores. Desta forma, considera-se, evidentemente, que os municípios maiores apresentam uma economia mais dinâmica e, portanto, menos dependente dos recursos movimentados pela administração pública.

Através dos indicadores apresentados no decorrer deste capítulo e, colaborativamente aos dados que foram apresentados nestas últimas seções, pode-se verificar o quanto um sistema de transferências e, especialmente, um sistema de transferências horizontais, são representativos às economias dos pequenos municípios baianos. Verifica-se que os mecanismos de transferências de recursos intergovernamentais, no sistema federativo brasileiro, são elementos fundamentais a economia destas subunidades da federação.

## **CAPÍTULO 3 A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS E DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA DO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ – BA**

Este capítulo, a luz do embasamento teórico e metodológico trabalhados nos capítulos anteriores, tem como propósito ampliar o conhecimento sobre a importância do setor público e das transferências intergovernamentais para o município de Botuporã – BA.

### **3.1 O Município de Botuporã**

Botuporã é um município baiano localizado na região sudoeste do Estado a 751 km da capital. Foi elevado a categoria de município no ano de 1962 pela lei estadual de número 1647 de 22 de março de 1962, emancipando-se do município de Macaúbas. Tendo como referência a classificação adotada no capítulo anterior, Botuporã é caracterizado como um pequeno município visto que, segundo dados do IBGE (2010), sua população é de 11.154 habitantes. Assim como maioria das cidades do interior da Bahia, Botuporã é um município com população predominantemente rural. Conforme o IBGE (2013), no ano de 2010, a distribuição da população do município era de 4.076 habitantes na zona urbana e 7.078 na zona rural.

Para o fenômeno da descentralização, que desencadeou também na criação de novos municípios, ocorridos de modo intenso entre as décadas de 1980 e início da década de 1990, e evidenciados através da colocação de alguns estudiosos, ainda no primeiro capítulo deste trabalho, a história do município de Botuporã, e de cidades circunvizinhas, não fugiu a regra. Ao estudar a divisão político-territorial da cidade, desde a sua criação, verifica-se que esta sofreu drásticas mudanças. Ao final da década de 1980 o município passou por um processo de desmembramento territorial e político resultante em dois outros novos municípios. Nos anos de 1985 e 1989 desmembram-se desta cidade, respectivamente, os distritos de Tanque Novo e Caturama sendo elevados a categoria de municípios. Diga-se, para conhecimento, que estes dois novos municípios também podem ser classificados como pequenas cidades sendo que o contingente populacional de ambos, em dados atuais, não ultrapassa os 20 mil habitantes.

Em aspectos econômicos, como a maioria das cidades do interior baiano e, precisamente, das pequenas cidades da região sudoeste, Botuporã possui vínculos estreitos com atividades agrícolas, haja vista que mais da metade de sua população vive no campo. Dentre os cultivos que predominam no município, destaca-se a produção da mandioca, mamona, cana-de-açúcar, e, principalmente, dos cereais milho e feijão (SEI, 2010). A

pecuária, assim como a agricultura, é de grande importância para a economia rural. Nota-se, no entanto que, com uma população, em sua maioria rural, e, sem a existência de atividades agrícolas que se configure como uma agroindústria ou atividades correlacionadas e, portanto, de maior dinamismo, não é difícil deduzir que o cultivo agrícola, nesta cidade, dá-se para sustento dos próprios lavradores e de suas famílias. No máximo, os produtos destas atividades são comercializados nas feiras livres que ocorrem na sede do município e de cidades circunvizinhas. Representam uma renda extra para as famílias do campo, porém, sem grande representatividade econômica para o município.

Quando analisados os indicadores econômicos de pequenos municípios da Bahia, em especial as pequenas cidades do sudoeste baiano, observa-se, via de regra, que estas cidades têm economias baseadas no setor de serviços. Na maioria dos casos, uma parte significativa da atividade agrícola destas cidades restringe-se ao sustento familiar da população rural sendo, portanto, caracterizada como agricultura de subsistência. O setor agrícola nestes municípios apresenta desta forma pequena representatividade na atividade econômica. Por outro lado, é possível verificar também que o setor de serviços é responsável pela maior parcela da composição do PIB nestes municípios.

Conforme Tabela 7, que estas características aplicam-se, de igual modo, ao Município de Botuporã. Observa-se que o Produto Interno Bruto do município (PIB-M), em 2010, é calculado em cerca de 46 milhões de reais. Deste valor, menos os impostos, maior parcela se deve ao setor de serviços que, sozinho, representa 76% do PIB-M. Em segundo lugar, atipicamente, indústria com 13 % e, por último, a agropecuária com participação de 7%.

**Tabela 7 - Composição do produto interno bruto municipal de Botuporã (PIB-M) – 2010**

Setor	Participação (R\$)	Participação no PIB-M
Agricultura	3111000	7%
Indústria	5875000	13%
Serviços	34926000	76%
Impostos	1909000	4%
Total	45821000	100%

Fonte: IBGE (2010).

Uma economia municipal pouco desenvolvida e com o elevado percentual da participação do setor de serviços são fatores que, sozinhos, não se conjugam. Em cidades mais desenvolvidas, a economia possui um aspecto de maior complexidade e, naturalmente, o setor de serviços tem representação dominante na atividade econômica. Porém, nas pequenas cidades como Botuporã, a predominância do setor terciário não ocorre em conjunto com um

processo produtivo dinâmico, o que leva a hipótese de ser o setor público, através dos recursos que movimenta, o elemento de representativa importância a econômica desse município.

A escolha deste município para estudo de caso do que vem sendo exposto neste trabalho decorre das observações que, a primeira leitura, parecem óbvias, mas, para as quais, até o momento, não se tem um estudo científico da importância que exercem estes agentes (setor público e transferências intergovernamentais) sobre esta economia local. Deste modo, será procurado detectar no decorrer deste capítulo, através dos dados que serão apresentados, que Botuporã inclui-se no grupo das cidades para as quais o pouco desenvolvimento econômico implica em uma grande dependência das transferências intergovernamentais e das próprias atividades que são desenvolvidas pelo setor público municipal.

### 3.2 As transferências intergovernamentais na economia do município

No capítulo anterior confirmou-se que as transferências intergovernamentais são importantes fontes de receita nas economias dos pequenos municípios baianos. Para o município de Botuporã estes recursos, conforme dados da tabela abaixo, seguem os mesmos princípios.

**Tabela 8 - Composição das receitas do município de Botuporã - 2000 a 2011**

Ano	Total		Própria		Transferências	
	R\$(1000)	%	R\$(1000)	%	R\$(1000)	%
2000	3856	100%	35	1,0%	3799	99%
2001	4726	100%	40	1,0%	4630	98%
2002	5286	100%	28	0,5%	5202	98%
2003	5610	100%	44	1,0%	5484	98%
2004	6802	100%	60	1,0%	6701	99%
2005	8684	100%	154	2,0%	8420	97%
2006	9028	100%	214	2,0%	8771	97%
2007	11082	100%	193	2,0%	10335	93%
2008	12891	100%	246	2,0%	12591	98%
2009	13222	100%	286	2,0%	12841	97%
2010	17079	100%	611	4,0%	16352	96%
2011	21872	100%	593	3,0%	21088	96%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2000-2011).

Conforme os dados apresentado na Tabela 8, no período analisado, é evidente a importância das transferências intergovernamentais na formação das receitas totais do

município de Botuporã. Em média, as transferências representam aproximadamente 97% das receitas totais, e a receita própria gerada ficou na média de 2% para o município. Apesar do crescimento das receitas próprias neste período que passou de R\$ 35.000,00 no ano de 2000 para R\$ 593.000,00 em 2011 são, evidentemente, as transferências as responsáveis pela evolução das receitas na década em análise.

Utilizando os critérios de análise do capítulo anterior será estabelecido agora um comparativo entre as receitas próprias e das transferências com o total das despesas efetuadas pelo município. Esta relação pode ser representada conforme segue a Tabela 9:

**Tabela 9 - Comparativo entre despesas, receitas próprias e transferências de Botuporã - 2000 a 2011**

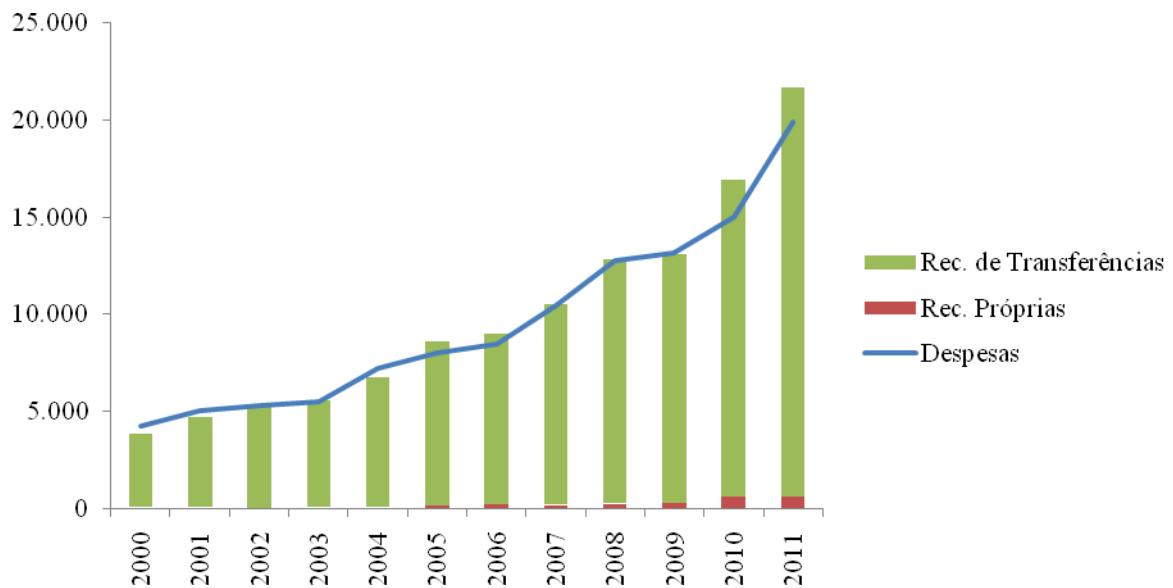
Ano	Despesas (R\$1000,00)	Rec. Próprias/ Despesas	Rec. Transferências/ Despesas
2000	4210	1%	90%
2001	5006	1%	92%
2002	5249	1%	99%
2003	5490	1%	100%
2004	7167	1%	94%
2005	7974	2%	106%
2006	8425	3%	104%
2007	10405	2%	99%
2008	12730	2%	99%
2009	13147	2%	98%
2010	14982	4%	109%
2011	19892	3%	106%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010 - 2011).

Através da tabela 9, observa-se que as despesas municipais em Botuporã aumentaram entre os anos de 2000 a 2011, de R\$4.210.000,00 para R\$19.892.000,00. O financiamento das despesas, neste período, deu-se, necessariamente, pela também evolução das transferências intergovernamentais recebidas pelo município. No período em estudo, as receitas próprias financiaram as despesas em no máximo 4%; já os recursos das transferências foram responsáveis por saldar, no mínimo, 90% do total dos gastos efetuados neste município.

O Gráfico 7, que retrata a evolução demonstrada pelas Tabelas 8 e 9, demonstra que as transferências são, definitivamente, as principais responsáveis pela sustentabilidade financeira do município de Botuporã. Mesmo com o crescimento das receitas próprias, ao longo do período, os valores por elas representados são relativamente insignificantes quando comparadas com os valores totais das receitas transferidas.

**Gráfico 7 - Evolução das despesas, receitas próprias e transferências em Botuporã - 2000 a 2011 (R\$1.000,00)**



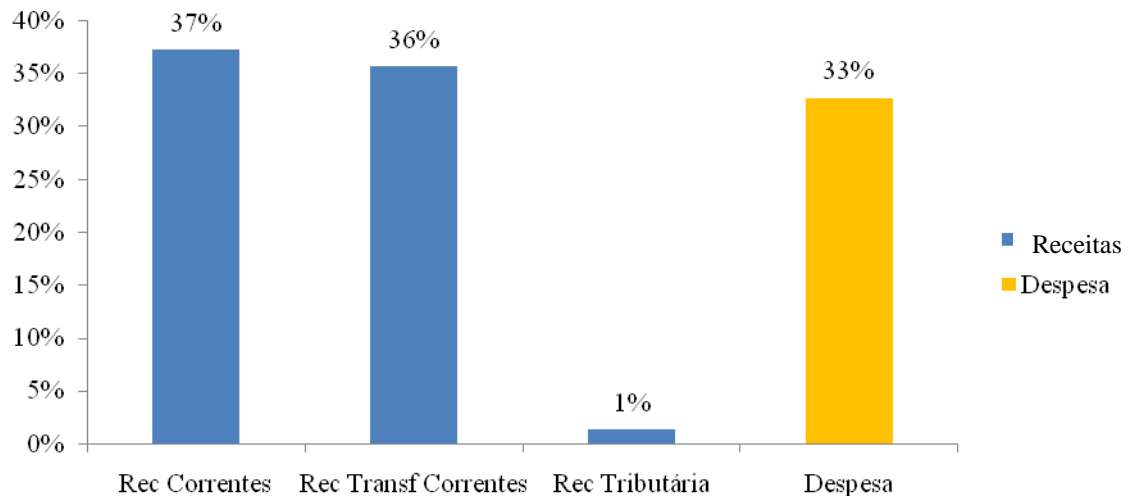
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2000-2011).

Por meio dos dados até então apresentados fica evidente a grande dependência deste município aos recursos das transferências intergovernamentais. Ao aplicar o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômica (IDTE), estudado no capítulo anterior, consolida-se estas afirmações.

O Município de Botuporã, durante o período de 2000 a 2011, apresentou o valor médio IDTE de 0,2, ou seja, isto significa que este município apresenta baixo desempenho tributário e de desenvolvimento econômico (IDTE <1). Como se sabe, o IDTE, ao mesmo tempo em que mede o nível de desempenho tributário também guarda relação com o nível das atividades econômicas locais (OLIVEIRA; FORTES; ANDRADE, 2000). Deste modo, há de se convir que, além da dependência das transferências, Botuporã apresenta uma base econômica de ínfimo dinamismo.

Através da análise das riquezas geradas no município, mensurada com base nos valores expressos pelo Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M), pode-se, através da ótica das receitas e das despesas, estabelecer uma relação do quanto os recursos públicos municipais, considerando a predominância das transferências nestes, vêm a representar na economia de Botuporã. Isto pode ser visto através do gráfico que segue.

**Gráfico 8 - Participação das receitas e das despesas no PIB-M de Botuporã - 2010**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA/STN (2010) e IBGE (2010).

Pelo Gráfico 8 pode ser verificado que o setor público, mais precisamente as receitas e despesas públicas, contabilizadas pelo município, apresentam uma significativa importância na economia de Botuporã. Ao fazer um comparativo com o produto interno bruto municipal observa-se que as despesas públicas representam o equivalente a 33% do PIB-M e as receitas orçamentárias representam o equivalente a 37% das riquezas deste município. Observa-se, ainda, que as transferências que fazem parte da composição das receitas totais representam nada menos que 36% do PIB-M, ou seja, pode ser considerado, definitivamente, que os recursos das transferências intergovernamentais e, de modo geral, os recursos públicos, são economicamente importantes para o município de Botuporã.

### 3.3 Empregos locais promovidos pelo setor público municipal

Com base nos dados analisados na seção anterior referentes ao IDTE e à participação dos recursos públicos na economia de Botuporã pode-se considerar que, neste município, existem poucas atividades produtivas que dêem bases a economia municipal. Através destes dados pode ser assimilado, também, que a economia deste município é caracterizada pelo pouco dinamismo e, portanto, com implicações que vão além da grande dependência da administração municipal dos recursos obtidos por meio das transferências para a oferta dos serviços públicos. Deste modo, Botuporã, assim como vários outros pequenos municípios da Bahia, apresenta uma economia com pouco dinamismo econômico e, portanto, sem

alternativas que tragam a sua população condições favoráveis à obtenção de demanda de emprego e renda.

Com uma agricultura de pouca representatividade econômica, um comércio e indústria pouco expressivos, qual é a principal fonte empregadora no município de Botuporã? Ao analisar os pequenos municípios e, este em específico, não é difícil chegar à conclusão de que são as prefeituras as responsáveis por grande parcela dos empregos gerados nestas cidades. Mas, em primeiro lugar, é necessária a observação de alguns dados referentes à população do município de Botuporã que serão importantes para as análises que serão desenvolvidas posteriormente.

Abaixo são apresentados os dados referentes ao quantitativo populacional que representa a população em idade ativa (PIA)<sup>3</sup>, composta pela população economicamente ativa (PEA) e a população não economicamente ativa (PNEA) do município. Conforme definição do IBGE, a PEA engloba o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo.

**Tabela 10 – Composição da população em idade ativa de Botuporã – 2010**

Condição de atividade	Ano	
	2000	2010
Economicamente ativa	3.903	5.687
Não economicamente ativa	5.111	3.752
<b>Total</b>	<b>9.014</b>	<b>9.439</b>

Fonte: IBGE (2010).

Os dados apresentados na Tabela 10 demonstram que 9.439 pessoas, ou seja, 85% da população total (11.154 habitantes) compunham a população em idade ativa do município. Deste total, 60% da população em idade ativa representam a PEA municipal, ou seja, aproximadamente 5.700 pessoas encontram-se em condições economicamente ativa. O Censo IBGE (2010) revela também que a PEA municipal era composta da seguinte forma: 5405 pessoas encontram-se ocupada em alguma atividade e 282 pessoas não exercem atividade, porém estão a procura de emprego.

É importante observar também em quais setores econômicos está distribuída a população que exerce algum tipo de atividade (PEA), ou seja, qual o percentual da população

<sup>3</sup> Conforme classificação do IBGE (2013), a população em idade ativa, PIA, é formada pela população com 10 anos ou mais idade da qual pode ser identificada: a população economicamente ativa, PEA, compreendendo a população ocupada e a população não ocupada que está a procura de emprego; e a população não economicamente ativa, PNEA, sendo aquelas pessoas que não se classificam como ocupadas ou desocupadas.

ocupada que trabalha na agricultura, na indústria e nos serviços. Estes dados estão na tabela abaixo que traz também informações quanto à população que recebe ou não rendimentos pelas atividades que desempenham.

**Tabela 11 - Distribuição da população ocupada com ou sem rendimentos por setor de atividade em Botuporã – 2010**

Setor	Ocupadas	Com rendimento	Sem rendimento
Agricultura	3.249	1.199	2050
Indústria	104	100	4
Serviços	1733	1.661	72
Atividades mal especificadas	319	112	207
Total	5.405	3.072	2.333

Fonte: IBGE (2010).

É importante saber que população ocupada que recebe rendimentos é composta por trabalhadores formais e informais. Os dados que serão analisados, neste momento, são relativos ao agregado destas informações. Dadas as características econômicas já apresentadas sobre o município de Botuporã e, deduzindo as implicações estruturais que podem vir refletir na escassez quanto a trabalho e renda, serão consideradas, para este momento, todas as atividades, sejam estas formais ou informais, que de alguma forma gerem algum tipo de renda a população.

Através da Tabela 11 verifica-se que a agricultura concentra maior parcela da população que exerce algum tipo de atividade. Entretanto, é também na agricultura que reside maior parcela da população que não obtêm rendimentos pelo trabalho que desempenha; 63% das pessoas que atuam neste setor declararam não obter qualquer tipo de rendimento. Por outro lado, constata-se que é no setor de serviços que está concentrado maior parcela da população ocupada que recebe algum tipo de remuneração pelo seu trabalho. Ao aprofundar nestes dados consegue-se constatar, efetivamente, que em relação a trabalho e geração de renda, o setor terciário é o setor de atividade mais importante a economia botuporense.

A Tabela 12 serve para estabelecer um comparativo dos recursos que são injetados na economia através dos rendimentos pagos aos trabalhadores de cada setor produtivo. Por meio dos dados fornecidos pelo IBGE (2010) sobre rendimento médio pode-se estimar que, no ano de 2010, o setor de serviços gerou o equivalente a aproximadamente 70% do volume dos rendimentos totais pagos no município. Já a agricultura também apresenta um percentual relevante, aproximadamente 23% do total dos rendimentos, porém é importante observar

também que a agricultura é o setor que apresenta o menor rendimento médio mensal por trabalhador. Quanto à agricultura, pode-se considerar que este baixo rendimento médio mensal, aliado ao grande percentual de pessoas que não recebem uma remuneração, levam a considerar que este setor, no município de Botuporã, apresenta conotações de uma atividade que se restringe ao consumo próprio de grande parte da população ocupada no setor agrícola.

**Tabela 12 - Total dos rendimentos pagos por setor de atividade em Botuporã – 2010 (R\$)**

Setor	Rendimento médio mensal (R\$)	Rendimento anual (R\$)
Agricultura	267,76	3.852.530,88
Indústria	382,70	459.240,00
Serviços	575,03	11.461.537,82
Atividades mal especificadas	582,43	782.785,92
<b>Total</b>	<b>451,98</b>	<b>16.556.094,62</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

Nota: O rendimento anual é uma estimativa calculada considerando o rendimento médio e o total das pessoas ocupadas que recebe rendimento em cada setor multiplicado o resultado por 12.

Mas, o que determina a representatividade do setor de serviços numa economia pequena e sem dinamismo econômico como o município de Botuporã? Sabe-se que dentre as atividades classificadas como atividades de serviços temos aquelas que são desempenhadas pela administração pública. Ao consultar os dados referentes ao número de emprego e rendimentos pagos ao funcionalismo público, podemos verificar se o setor público é, ou não, o responsável pelos números expressivos que o setor de serviços acaba representando para este município. Observe a tabela que segue:

**Tabela 13 - Funcionalismo Público Municipal de Botuporã**

Ano	Empregos	Total de Vencimentos (R\$)
2008	439	4.493.194,43
2009	558	5.385.169,06
2011	614	7.098.786,50
2012	733	9.275.167,21

Fonte: TCM (2008-2012).

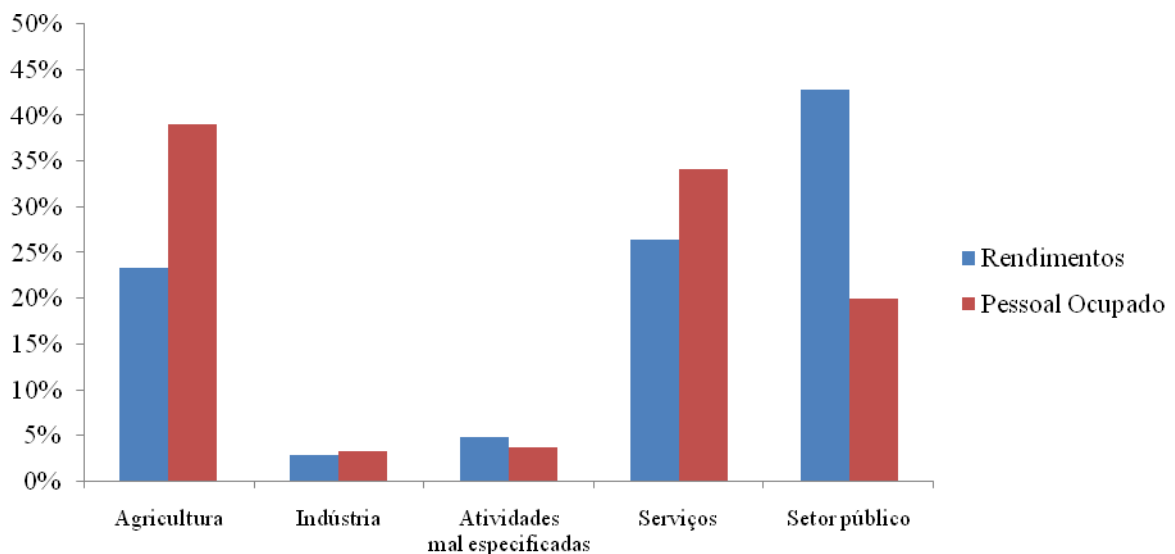
Ano 2010: dados indisponíveis.

Nota: os dados relativos ao quantitativo de funcionários e vencimentos são apresentados no TCM mês a mês. Para efeito de simplificação, o quantitativo de funcionários dos 12 meses foi somado e obtida uma média. Para o total de vencimentos foi realizada a soma dos 12 meses.

Assumindo a hipótese de que a prefeitura, ao desempenhar as atividades de oferta dos serviços públicos a população, acaba também representando para o município de Botuporã a principal fonte empregadora de mão-de-obra nota-se, através da Tabela 13, exposta anteriormente, a evolução no funcionalismo público municipal nos últimos anos. Em média entre os anos de 2008 a 2012 o setor público neste município gerou o equivalente a 586 ocupações. Quanto aos rendimentos pagos, pode-se considerar também, dado o pouco dinamismo desta economia, a importância destes empregos para a economia local, em média os rendimentos pagos pelo setor público foram equivalentes a aproximadamente 6,6 milhões de reais.

Analisando os números acima não há dúvida que o setor público municipal exerce forte influência na geração da renda e, por conseguinte, promove certo dinamismo econômico local através dos empregos que gera. Ao pensar no fato da inexistência de uma indústria expressiva no município ou mesmo de empresas que efetivamente requeiram demanda significativa de mão-de-obra, já se poderia ter uma noção do quanto o fator emprego e renda é escasso a esta economia. O comércio local, que pode ser resumido em pequenas mercearias, bares e algumas lojas de vestuário, em capacidade, não geram um número expressivo de empregos, pois, geralmente, são atividades executadas pelos proprietários. Entretanto, para não deixar dúvidas quanto à importância do setor público na economia local serão estabelecidas agora algumas relações entre os dados que vêm a confirmar esta hipótese.

**Gráfico 9 – Estimativa da participação do setor público no total dos rendimentos e ocupações de Botuporã**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCM e IBGE (2011 e 2010)

Assumindo 2011 como o ano referência, visto a inexistência dos dados do Tribunal de Contas dos Municípios para o ano de 2010, foi comparado os dados referentes ao funcionalismo público municipal (Tabela 13) aos dados sobre trabalho e rendimento extraídos do Censo IBGE (Tabelas 12 e 11). Esse cruzamento de dados é retratado no Gráfico 9, através do qual estima-se que o setor público empregue o equivalente a 20% do total da população que exerce algum tipo de atividade remunerada. Quanto aos rendimentos o setor público é responsável por 43% de todos os rendimentos pagos no município. Se fosse considerado apenas o setor de serviços a participação do setor público neste grupo de atividade seria ainda mais expressiva.

Através desta relação pode ser confirmada a importância do setor público municipal na economia de Botuporã visto o número de empregos que ele gera no município. Quando analisados os dados pela ótica do montante de recursos que a prefeitura injeta na economia local, através dos salários pagos aos servidores, não se pode negar a importância destes empregos para esta economia. Entre os anos de 2008 a 2012 os salários pagos pelo setor público municipal contabilizaram em média, cerca de 6,6 milhões de reais, ao ano, injetados na economia local.

Neste contexto, não é possível deixar de se estabelecer uma relação das transferências com estas responsabilidades assumidas pelo setor público municipal. Acabou-se de observar que são grandes os percentuais de participação do setor público local nos empregos e na geração de renda neste município. Veja que os recursos financeiros próprios, por meio das receitas tributárias municipais, sequer seriam suficientes para assumir as despesas que o município executa com as remunerações pagas ao seu funcionalismo público. Isso constata, mais uma vez, a importância destes recursos aos pequenos municípios que, assim como Botuporã, apresentam uma economia de pouco desenvolvimento e, portanto, com grandes limitações no tocante a um desempenho fiscal auto-suficiente que possa garantir ao poder público local o financiamento de suas atividades.

As receitas arrecadadas por Botuporã, no ano de 2011, comparativamente ao gasto com pessoal efetuado pela administração pública seriam capazes de responder a apenas 9% da folha de pagamentos dos funcionários públicos municipais. Deste modo, definitivamente não se pode negar a importância das transferências quanto ao financiamento das atividades públicas no município em estudo.

Os dados apresentados até o momento, como já destacado, agregam valores referentes a empregos formais e informais. Dada as características gerais desta economia, isto é, as implicações estruturais refletidas na escassez quanto a trabalho e renda, foram consideradas,

até o momento, todas as atividades que de alguma forma gerem algum tipo de renda a população, sejam estas formais ou informais. Constatou-se, através desses dados, que a administração pública é responsável por importante parcela da população ocupada, assim como, pelos rendimentos que circulam na economia local. Destaca-se, mais uma vez, que os rendimentos pagos pelo setor público municipal, em 2011, responderam a nada menos que 43% dos rendimentos totais pagos no município.

Considerando a importância econômica e social do emprego caracterizado como formal é relevante uma análise também quanto a este aspecto; evidenciando, também por este prisma, a importância da atividade pública para o município de Botuporã. Através da Tabela 14, observa-se como se dá a composição do emprego formal do município assim como o quantitativo de estabelecimentos responsáveis pelos empregos formais segundo cada setor de atividade.

Nota-se, conforme dados expostos logo a seguir, que neste município, no ano de 2011, existiam apenas 42 estabelecimentos empregando trabalho formal, dos quais 28 eram comércios, 7 estabelecimentos caracterizados como serviços, 4 compostos por indústria de transformação e construção civil e 3 destes eram estabelecimentos da administração pública, agropecuário e da indústria extrativa mineral.

**Tabela 14 - Empregos formais por ramo de atividade em Botuporã - 2011**

Setor	Nº Estabelecimentos	Empregos formais	Empregos Formais (%)
1 - Extrativa Mineral	1	1	0%
2 - Indústria de Transformação	2	3	1%
4 - Construção Civil	2	5	1%
5 - Comércio	28	44	12%
6 - Serviços	7	46	12%
7 - Administração Pública	1	278	73%
8 - Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	1	2	1%
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>379</b>	<b>100%</b>

Fonte: RAIS/MTE (2011).

Nota: Para o ano de 2011, o RAIS considerou dentre os empregos gerados pela administração pública, Tabela 14, apenas 278 empregos formais neste setor.

Como exposto no capítulo anterior, o tamanho do setor público numa economia pode ser mensurado, também, comparando a participação dos empregos públicos municipais com o total dos empregos formais no município (VIEIRA, 2009). Através dos dados da Tabela 14 fica evidente que grande parte da população ocupada, no município de Botuporã, obtém renda

através do exercício de atividades que não se caracterizam como trabalho formal. Atenção especial deve ser dada a distribuição do emprego formal entre os setores de atividade, pois, esta análise acaba por revelar informações importantes. Para o ano de 2011, foi totalizado o número de 379 empregos formais no município, o que representa nada mais que 7% do total da população economicamente ativa no município. Deste total, observa-se que 278 são empregos gerados pela administração pública, ou seja, o setor público responde a, nada menos, que 73% do total dos empregos formais no município de Botuporã. Em estudo realizado por Vieira (2009), foi constatado que em média nos municípios maiores o percentual dos empregos gerados pela administração pública era na ordem de 3%, enquanto que nos pequenos municípios a participação é de aproximadamente 50%. Deste modo, o percentual dos empregos formais gerados pela administração pública municipal em Botuporã pode ser considerado bastante representativo.

É possível afirmar, com base em todos os dados trabalhados neste capítulo, que o setor público no município de Botuporã exerce uma função significativa nesta economia. Neste sentido, foi constatado que as transferências intergovernamentais são fundamentais a economia desta cidade. Elas acabam por assumir um papel que vai além da sustentabilidade financeira e econômica, vindo a proporcionar ao setor público municipal, por meios dos empregos e gastos efetuados, uma representatividade singular a este município.

Por meio destes dados foi possível perceber que os mecanismos de transferências intergovernamentais, estabelecidos na federação brasileira, tendem a ser muito importantes para a economia de pequenos municípios com as características econômicas de Botuporã. Visto a fragilidade econômica e fiscal deste município, o modelo federativo, especialmente no que se refere a um sistema de transferência de recursos, garante subsídios para que as atividades públicas possam ser desenvolvidas. E, ao mesmo tempo, cumpre, em certa medida, a função de proporcionar a pequenas economias como esta, alternativas que não ampliem mais ainda o abismo da desigualdade econômica em relação a regiões de maior desenvolvimento. Destaca-se ainda que, no caso de Botuporã, estes recursos são fundamentais não apenas ao financiamento das atividades da administração pública local, mas, acabam por produzir fatores que afetam de modo positivo a frágil economia do município.

Antes de finalizar é importante deixar claro também que, mesmo constatado a sua importância, os recursos públicos que são injetados na economia do município de Botuporã, por meio das atividades do setor público, apesar de trazerem relevantes benefícios a economia do município, não são suficientes para subtrair, por completo, os problemas de ordem econômica e, por conseqüência, social que acometem esta economia. Exposto as

características econômicas do município de Botuporã que revelam implicações não apenas na dependência financeira quanto aos recursos públicos, consegue-se observar que à falta de maior dinamismo econômico acaba por representar efeitos que implicam diretamente em problemas que precisam ser enfrentados pela população, principalmente quanto a falta de trabalho e renda. Neste quesito os recursos públicos demonstraram ser muito importantes neste município, entretanto, eles não são suficientes pra dirimir a totalidade desta necessidade. Neste caso, não se poderia deixar de citar também a importante contribuição que podem vir a assumir, em municípios com estas características, os recursos advindos das políticas assistencialistas e da previdência social para a economia e para a renda do município. Porém, apesar de sua importância para a renda da população, estes recursos, juntamente aqueles movimentados pelo setor público municipal, não se revelam suficientes. No mais, o município não traz condições econômicas que permitam a sua população oportunidades favoráveis a obtenção de emprego e rendimentos, de modo que é conseqüente que um grande percentual da população migre para outras regiões do estado ou do país em busca de alternativas de trabalho e de sobrevivência.

## CONCLUSÃO

O Estado brasileiro é organizado sob a forma de uma federação, visto que a sua grande extensão territorial e a heterogeneidade entre as regiões demanda uma estrutura organizacional que busque atender as suas diversas formas de demandas. A federação brasileira apresenta também como um de seus grandes problemas as desigualdades de ordem econômica e social entre os entes federados que acabam por separar o país em regiões mais desenvolvidas e outras que estão aquém do desenvolvimento.

O pacto federativo estabelecido pelos Estados brasileiros confere aos entes federais competências sobre determinadas bases tributárias e responsabilidades sobre a oferta de serviços públicos. A necessidade de executar políticas e funções de ordem nacional confere a União maior participação nas receitas fiscais. Deste modo, é estabelecido um sistema de transferências de recursos que visa equalizar as competências fiscais com as responsabilidades assumidas por cada membro federal.

No entanto, outra característica importante à federação brasileira, relacionada diretamente as desigualdades econômicas resulta na não plenitude da execução das competências e responsabilidades que são conferidas a determinados entes federais. Deste modo, para a federação brasileira os mecanismos de transferências intergovernamentais têm ainda a importante função de dirimir estes problemas que são expressos mais significativamente a nível dos pequenos municípios.

Este trabalho evidenciou a importância das transferências intergovernamentais na economia dos pequenos municípios da Bahia. E, especificamente verificou a importância destes recursos e da atividade do setor público na economia do município de Botuporã. Para tanto, foram feitas análises, obedecendo ao critério populacional, a respeito da composição das receitas do município; da capacidade de autofinanciamento das atividades públicas municipais; do nível de desempenho tributário e econômico; assim como da participação dos recursos públicos na composição das riquezas totais. Foi estabelecida também, para o município de Botuporã, a relação entre setor público e a geração de emprego e renda para o município. Por meio deste estudo, conseguiu-se comprovar as seguintes hipóteses: que as transferências de recursos intergovernamentais exercem importância significativa nas finanças e na economia do município de Botuporã; e que o setor público, através dos recursos que movimenta, apresenta uma participação significativa na economia deste município.

Os pequenos municípios da Bahia, para os quais foram considerados aqueles de população inferior aos 30 mil habitantes, dado as suas características econômicas, apresentam uma pequena capacidade de geração de receitas próprias, sendo, portanto, as transferências intergovernamentais as principais receitas que compõem as receitas totais nestes municípios. Em média as receitas próprias dos pequenos municípios equivalem a 4% das receitas totais, já as transferências correspondem ao total de 94% das receitas totais. Para o município de Botuporã as receitas tributárias arrecadadas pelo município correspondem a 2% das receitas totais e as transferências a 97% do total das receitas.

Os pequenos municípios baianos, em média, apresentam uma grande dependência das transferências para o financiamento das despesas públicas municipais, e baixo desempenho econômico. Para Botuporã ficou comprovada a hipótese de que as transferências intergovernamentais são muito importantes às finanças do município. Os recursos das transferências apresentam a capacidade de financiar, no mínimo, o equivalente a 90% das despesas públicas deste município. Foi constatada também a dependência econômica através do cálculo do Índice de Desempenho Tributário e Econômico, no qual foi confirmado que Botuporã é um município economicamente frágil, portanto com pequena capacidade de geração de receitas e dependente das transferências intergovernamentais.

O setor público, através dos recursos que movimenta, apresenta uma participação importante na economia dos pequenos municípios baianos. Através da análise do PIB-M, quando comparado à participação das receitas e das despesas, chegou-se ao resultado de que os recursos públicos apresentam uma participação no PIB-M no equivalente a 25%, quando consideradas as receitas, e de 24% quando se considera as despesas dos pequenos municípios do Estado. Estes percentuais foram considerados importantes visto que para os grandes municípios a representatividade é significativamente menor. Para o município de Botuporã esta participação é ainda mais expressiva, confirmando assim a hipótese de que o setor público apresenta uma importância significativa na economia deste município: as receitas públicas apresentam uma participação no PIB-M na ordem de 37% e as despesas de 33%.

Por meio deste estudo conseguiu-se também estimar, através dos empregos gerados e rendimentos pagos ao funcionalismo público municipal, a importância do setor público para o município de Botuporã. Em termos de emprego formal, a administração pública é responsável por 73% de todos os empregos formais no município. Considerando-se todas as ocupações geradas pela administração pública, 43% de todos os rendimentos pagos no município são advindos do setor público.

Por fim, considera-se que este estudo proporcionou a confirmação de que no sistema federativo brasileiro grande parte dos pequenos municípios, especialmente aqueles localizados no interior da Bahia, são desprovidos de fatores que permitam a auto-sustentabilidade econômica e financeira dos mesmos. Através do estudo dos pequenos municípios baianos, destacando o município de Botuporã, avaliam-se os mecanismos de transferências intergovernamentais muito importantes, dada as diferentes características econômicas que apresentam os entes federativos no Brasil, especialmente, os municípios. Avalia-se ainda emergenciais, políticas que proporcionem a estas localidades condições para que se desenvolvam atividades que dinamizem estas economias proporcionando às populações locais condições favoráveis a obtenção de emprego e renda.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação na encruzilhada. In: **Quem és tu, Federação.** Rumos, os caminhos do Brasil em debate. São Paulo. a.1, nº2, p. 29-38, 1999.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: Impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: Fundap, 1995.
- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Pública: Teoria e prática no Brasil.** 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ALENCAR, André Amorim; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais.** Brasília: ESAF, 2010.
- BARBOSA, Fernando de Holanda; BARBOSA, Ana Luisa Neves de Holanda. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: ARVATE, P.R.; BIRDERMAN, C. (Org). **Economia do Setor Público no Brasil.** 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, sociedade cível e legitimidade democrática.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. v. 36, p. 85-104. São Paulo: 1995. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200006). Acesso em: 01 de jun. 2013.
- CARVALHEIRO, Nelson. **Fundamentos da Intervenção do Estado: Algumas concepções em Keynes e Kalecki.** Revista de Economia Política, v. 7, nº 2, abr-jun, 1987. Disponível em: <[www.rep.org.br/pdf/26-7](http://www.rep.org.br/pdf/26-7)>. Acesso em: 28 maio. 2013.
- CASTRO NETO, Armando Affonso de; ISAAC, Coimbra Lôu; FREITAS, Urandi Roberto Paiva. **Relação entre Gastos Públicos e Crescimento Econômico: uma análise com dados em painel para o nordeste.** Revista Conjuntura e Planejamento. n. 162, p. 50-57. Salvador: SEI, jan/mar. 2009.
- FIORI, José Luís. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: Fundap, 1995.
- GARCIA, Manuel E; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de;. **Fundamentos de economia.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.
- HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico.** Rio de Janeiro: Campus, 1981.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades: Botuporã.** 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>. Acesso em: 15 jul. 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto**. 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=p&o=27&i=P&c=21>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Trabalho e rendimento.Censo demográfico e contagem da população**. 2010. Disponível em:<<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010Serie.asp?o=2&i=P>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População residente. Censo demográfico e contagem da população** 2010. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=6&i=P&c=3145> >. Acesso em: 15 jul. 2013.

JAYME, Frederico G. Jr; SANTOS, Valéria C.V.**Distribuição dos Recursos Tributários, Carga Tributária e Reforma Tributária: Impactos nos municípios**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2003. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20205.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

MENDES,M. Federalismo fiscal. In: ARVATE,P.R.; BIRDERMAN, C. (Org). **Economia do Setor Público no Brasil**. 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MENDES, Carlos Magno. *et al.* **Introdução a Economia**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. Bases estatísticas RAIS e CAGED. **RAIS vínculo**. 2011. Disponível em: < [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_vinculo\\_id/caged\\_rais\\_vinculo\\_basico\\_tab.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php)>. Acesso em: 10 de jul. 2013

MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. Bases estatísticas RAIS e CAGED. **RAIS estabelecimento**. 2011. Disponível em: < [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_estabelecimento\\_id/caged\\_rais\\_estabelecimento\\_basico\\_tab.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_estabelecimento_id/caged_rais_estabelecimento_basico_tab.php)> Acesso em: 10 de jul. 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; FORTES, Fátima Beatriz. C. T. P.; ANDRADE, Rogério. Receitas dos Municípios Mineiros: diversidade e indicadores. In: IX Seminário sobre a Economia Mineira. 2000, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2000, p. vol.2, p 651-678, 2000. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/bookchap/cdpdiaman/200026.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD: 2013. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2003.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2003](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2003.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2003)> Acesso em: 10 jun. 2013.

PRADO, Sergio. **Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira**. São Paulo: Unicamp, 2003.

PRADO, Sergio. Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira Avaliação e Alternativas de Reforma. In: **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros**. Cad. nº 6. Distrito Federal: ESAF, 2009. Disponível em: <[http://antigo.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos\\_presenciais/Forum\\_Fiscal\\_dos\\_Estados\\_2.htm](http://antigo.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Fiscal_dos_Estados_2.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2013.

RIANI, Flávio, **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

SANDOVAL, Luciano de Freitas. **O Federalismo Fiscal no Brasil e as Transferências Intergovernamentais: um estudo sobre os impactos redistributivos intra-regionais**. São Paulo: Unicamp, 1997. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000296025&opt=4>>. Acesso em: 26 maio. 2013.

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Informações municipais**. 2010. Disponível em: <[http://sim.sei.ba.gov.br/sim/informacoes\\_municipais.wsp](http://sim.sei.ba.gov.br/sim/informacoes_municipais.wsp)> Acesso em: 10 jul. 2013.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro**. [S.I.]: IPEA, 1971. v.1, n.2. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/issue/view/26>>. Acesso em: 31 de maio. 2013.

STN, Secretaria do Tesouro nacional. **Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília: STN, 2000 a 2011. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 30 jun. 2013.

TCM-BA, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Servidores municipais**. Salvador: TCM, 2000 a 2013. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/Portal/ServidoresMunicipais.aspx>> Acesso em: 28 jun. 2013.

VIEIRA, Roberta da Silva. **Tamanho do Setor Público no Contexto do Federalismo: Um modelo aplicado aos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1415.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1415.pdf)>. Acesso em 31 jul. 2013.