

**IE**

Indicadores Econômicos FEE

E-ISSN 1806-8987
ISSN 0103-3905

v. 44 n. 4 2017

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA

Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC n.º 55 de 2016) — **Antônio Albano de Freitas**

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos fundamentos do “imaterial”: sobre a gênese de uma política para o patrimônio nacional — **Gabriele dos Anjos**

Nível e desigualdade de aprendizado escolar: uma análise a partir dos desempenhos dos Coredes gaúchos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação da Básica 2013 — **Marcos Vinício Wink Junior e Luis Henrique Zanandréa Paese**

Aspectos da mortalidade de crianças e adolescentes por causas externas no RS, em 2000-14 — **Marilyn Agranonik, Carina Ribas Furstenau e Marilene Dias Bandeira**

Dificuldades nos projetos compartilhados: o caso do PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Porto Alegre — **Daiane Boelhauer Menezes, André Coutinho Augustin e Vitoria Gonzatti de Souza**

Uma análise da relação entre o déficit habitacional e o programa Minha Casa Minha Vida em cinco Coredes do Rio Grande do Sul — **Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior**

Ciclos políticos orçamentários: uma análise das despesas em educação e saúde para os municípios do Rio Grande do Sul (2002-12) — **Guilherme Silva Nunes**

Padrões municipais e regionais da receita pública no Estado do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2014 — **Nelton Carlos Conte e Silvio Cezar Arend**

Planejamento financeiro: um estudo sobre a sua importância para as famílias da classe C residentes no Bairro Porto Lacustre, em Osório — **Maurea Conceição dos Santos, Luzihê Mendes Martins, José Junior de Oliveira e Ana Paula Batista da Silva**

Servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul, de 1991 a 2016: elementos para o debate — **Róber Iturriet Avila e João Batista Santos Conceição**

ANEXO ESTATÍSTICO

Indicadores selecionados do RS





Indicadores Econômicos FEE

A revista **Indicadores Econômicos FEE** é uma publicação trimestral da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser que divulga análises socioeconômicas de caráter conjuntural no âmbito das economias gaúcha, nacional e internacional.

EDITORA

Maria Lucrecia Calandro

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Líliá Pereira Sá

CONSELHO EDITORIAL

Maria Lucrecia Calandro - FEE
Martinho Roberto Lazzari - FEE
André Moreira Cunha - PPGE-UFRGS
Pedro Cezar Dutra Fonseca - PPGE-UFRGS
Leda Maria Paulani - FEA-USP
Maurício Chalfin Coutinho - IE-Unicamp
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo - IE-Unicamp
Joachim Becker - Wirtschaftsuniversität Wien, Viena (Áustria)

CONSELHO DE REDAÇÃO

Maria Lucrecia Calandro - FEE
Beky Moron B. de Macadar - FEE
Cecília Rutkoski Hoff - FEE
Gabriele dos Anjos - FEE
Raul Assumpção Bastos - FEE
Thomas Hyeono Kang - FEE

Trimestral

Indic. Econ. FEE	Porto Alegre	v. 44	n. 4	p. 1-158	2017
------------------	--------------	-------	------	----------	------



SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: André F. Nunes de Nunes, Angelino Gomes Soares Neto, André Luis Vieira Campos, Leandro Valiati, Ricardo Franzói, Carlos Augusto Schlabit

CONSELHO CURADOR: Mayara Penna Dias, Olavo Cesar Dias Monteiro e Irma Carina Brum Macolmes

DIRETORIA

PRESIDENTE: JOSÉ REOVALDO OLTRAMARI

DIRETOR TÉCNICO: MARTINHO ROBERTO LAZZARI

CENTROS

ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: Vanclei Zanin

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO: Rafael Bassegio Caumo

INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS: Juarez Meneghetti

INFORMÁTICA: Valter Helmuth Goldberg Junior

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: Susana Kerschner

RECURSOS: Graziela Brandini de Castro

Indicadores Econômicos FEE está indexada em:

Ulrich's International Periodicals Directory

Índice Brasileiro de Bibliografia de Economia (IBBE)

International Bibliography of The Social Sciences (IBSS)

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)

Cambridge Science Abstracts (CSA)

Hispanic American Periodicals Index (HAPI)

ProQuest LLC

Indicadores Econômicos FEE / Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – V. 16, n. 2, (1988)- . – Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988- .
v. : il.

Trimestral.

Continuação de: Indicadores Econômicos RS, v. 16, n. 2, 1988.

Índices: 1973-1988 em v. 17, n. 1;

1973-1990 em v. 19, n. 1;

1973-1992 em v. 21, n. 4;

1992-1994 em v. 23, n. 3.

ISSN 1806-8987

1. Economia – periódico. 2. Estatística – periódico. I. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

CDU 33(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer — CRB 10/2016

© 2017 FEE

É permitida a reprodução dos artigos publicados pela revista, desde que citada a fonte. São proibidas as reproduções para fins comerciais, a menos que haja permissão, por escrito, da FEE.

As opiniões emitidas nesta revista são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria de Planejamento Governança e Gestão.

Revisão de Língua Portuguesa e editoração: Breno Camargo Serafini, Elen Jane Medeiros Azambuja e Tatiana Zismann (coordenadora)

Revisão de Língua Inglesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

Composição, diagramação e arte final: Susana Kerschner

Revisão bibliográfica: João Vítor Ditter Wallauer e Leandro de Nardi

Capa: Israel Cefrin

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)

Revista **Indicadores Econômicos FEE** - Secretaria

Rua Duque de Caxias, 1691, Porto Alegre, RS — CEP 90010-283

Fone: (51) 3216-9132 Fax: (51) 3216-9134

E-mail: revistas@fee.tche.br Site: www.fee.rs.gov.br

Sumário

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA	7-26
Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC n.º 55 de 2016) — Antônio Albano de Freitas	9
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	27-152
Nos fundamentos do “imaterial”: sobre a gênese de uma política para o patrimônio nacional — Gabriele dos Anjos	29
Nível e desigualdade de aprendizado escolar: uma análise a partir dos desempenhos dos Coredes gaúchos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação da Básica 2013 — Marcos Vinício Wink Junior e Luis Henrique Zanandréa Paese	43
Aspectos da mortalidade de crianças e adolescentes por causas externas no RS, em 2000-14 — Marilyn Agranonik, Carina Ribas Furstenau e Marilene Dias Bandeira	53
Dificuldades nos projetos compartilhados: o caso do PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Porto Alegre — Daiane Boelhouver Menezes, André Coutinho Augustin e Vitoria Gonzatti de Souza	65
Uma análise da relação entre o déficit habitacional e o programa Minha Casa Minha Vida em cinco Coredes do Rio Grande do Sul — Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior	81
Ciclos políticos orçamentários: uma análise das despesas em educação e saúde para os municípios do Rio Grande do Sul (2002-12) — Guilherme Silva Nunes	99
Padrões municipais e regionais da receita pública no Estado do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2014 — Nelton Carlos Conte e Silvio Cezar Arend	111
Planejamento financeiro: um estudo sobre a sua importância para as famílias da classe C residentes no Bairro Porto Lacustre, em Osório — Maurea Conceição dos Santos, Luzihê Mendes Martins, José Junior de Oliveira e Ana Paula Batista da Silva	127
Servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul, de 1991 a 2016: elementos para o debate — Róber Iturriet Avila e João Batista Santos Conceição	137
ANEXO ESTATÍSTICO	153-156
Indicadores selecionados do RS	155

Table of Contents

INTERNATIONAL RELATIONS AND ECONOMIC POLICY	7-26
A heterodox critique of the New Fiscal Regime (PCA No. 55 of 2016) — Antônio Albano de Freitas	9
SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICIES	27-152
The fundamentals of the “intangible”: on the genesis of an intangible cultural heritage policy — Gabriele dos Anjos	29
Educational stage and learning inequality: an analysis of the performance of the Coredes of the State of Rio Grande do Sul in the National System for Basic Education Assessment 2013 — Marcos Vinicio Wink Junior and Luis Henrique Zanandréa Paese	43
Child and adolescent mortality due to external causes in the State of Rio Grande do Sul in the period 2000-14 — Marilyn Agranonik , Carina Ribas Furstenau and Marilene Dias Bandeira	53
Difficulties in shared projects: the case of the Growth Acceleration Program Slums Urbanization in the Metropolitan Area of Porto Alegre — Daiane Boelhouwer Menezes , André Coutinho Augustin and Vitoria Gonzatti de Souza	65
An analysis of the relationship between the housing deficit and the program Minha Casa Minha Vida (My house, My life) in five Coredes of the State of Rio Grande do Sul — Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior	81
Political budget cycles: an analysis of expenditures on education and health in the municipalities of the State of Rio Grande do Sul (2002-12) — Guilherme Silva Nunes	99
Municipal and regional patterns of public revenue in the State of Rio Grande do Sul, in the period 2004-14 — Nelton Carlos Conte and Silvio Cezar Arend	111
Financial planning: a study into its importance for the “class C” families living in the neighborhood called Porto Lacustre, in the city of Osório — Maurea Conceição dos Santos , Luzihê Mendes Martins , José Junior de Oliveira and Ana Paula Batista da Silva	127
Active and inactive public servants in the State of Rio Grande do Sul from 1991 to 2016: elements for the debate — Róber Iturriet Avila and João Batista Santos Conceição	137
STATISTICAL APPENDIX	153-156
Selected indicators of the State of Rio Grande do Sul	155



RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA

Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC n.º 55 de 2016)*

Antônio Albano de Freitas**

Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, Pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística

Resumo

Este artigo se propõe a avaliar, de maneira crítica, a Proposta de Emenda à Constituição n. 55 de 2016 (PEC 55) aprovada no Congresso Nacional. Essa PEC, intitulada de Novo Regime Fiscal, limita a despesa primária do governo à inflação do exercício anterior pelos próximos 20 anos. Para tanto, o artigo estrutura-se em três partes. A primeira, de caráter teórico, expõe o princípio da demanda efetiva e a abordagem da taxa de juros exógena. A segunda delinea a PEC 55 e o que seus autores e defensores pretendem com a sua aplicação. Na terceira e última parte são realizadas simulações e projeções simples em um cenário de vigência da PEC 55.

Palavras-chave: política fiscal; despesa primária; PEC 55

Abstract

This paper aims to critically analyze the Proposal for Constitutional Amendment (PCA) No. 55 of 2016, ratified by the National Congress. Such PCA, called the New Fiscal Regime, limits the primary government spending to the inflation of the previous year for the next twenty years. To achieve this goal, the article is divided into three parts. The first one, with a theoretical character, presents the principle of effective demand and the exogenous interest rate approach. The second one outlines the PCA No. 55, explaining what its supporters expect from its application. In the third one, simple simulations and projections are made in order to view a scenario in which the PCA No. 55 is in force.

Keywords: fiscal policy; primary spending; PCA No. 55

1 Introdução

No debate nacional e internacional sobre as políticas fiscal e macroeconômica, com frequência, surgem propostas apontando a necessidade de medidas de austeridade para a retomada da confiança dos agentes e do crescimento econômico. No Brasil, o atual contexto de recessão econômica tem revigorado essa discussão. Nesse sentido, este artigo se propõe a avaliar de maneira crítica a Proposta de Emenda Constitucional n. 55 de 2016 (PEC 55)¹, aprovada em outubro de 2016 na Câmara dos Deputados e, em dezembro de 2016, no Senado Fede-

* Artigo recebido para publicação em 17 ago. 2016.
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: antonio.freitas@fee.tche.br

O autor agradece as sugestões e as críticas dos colegas do Núcleo de Contas Regionais Roberto Rocha, Guilherme Risco e Cesar Conceição, assim como os valiosos comentários dos pareceristas anônimos.

¹ A Proposta de Emenda à Constituição n. 55 de 2016, conhecida por PEC do teto dos gastos públicos, foi publicada no **Diário Oficial da União** em 16 dez. 2016, após ser aprovada, primeiramente, na Câmara dos Deputados (sob o título de PEC 241) e, depois, no Senado Federal. O texto pode ser consultado na íntegra em:

ral (Brasil, 2016). Tal PEC determina que o gasto primário do governo, por um período de vinte anos (com possibilidade de mudança somente a partir do décimo ano), deve crescer, no máximo, de acordo com a inflação do período anterior.

Com esse intuito, o artigo estrutura-se em três partes, além desta **Introdução**. Na primeira, de caráter teórico, busca-se conceituar o princípio da demanda efetiva, tanto em Kalecki quanto em Keynes, e a abordagem da taxa de juros exógena. Como será argumentado ao longo do artigo, a Proposta de Emenda Constitucional n. 55 baseia-se em uma visão “consensual” de finanças públicas, com implicações e causalidades próprias para a dívida pública, para o resultado primário e para a política fiscal e macro em geral. Acredita-se, então, que, com a exposição de um arcabouço teórico alternativo, será possível subsidiar o debate público, analisando-se canais pelos quais a PEC 55 pode interferir, sobretudo no que tange ao crescimento do produto e à distribuição dos fatores de produção.

Na segunda parte expõe-se como foi escrita a PEC 55 e, de fato, o que se pretende com a sua aplicação. Na terceira parte, por sua vez, dois exercícios são realizados. Em primeiro lugar, são realizadas simulações do que teria ocorrido caso a PEC 55 estivesse em vigor desde 2006 até os dias de hoje. No segundo exercício, por outro lado, aceita-se a proposição de Springer e Mendes (2016, p. 1), quando afirmam que “[...] a comparação relevante não deve ser entre o Brasil após eventual aprovação da PEC e o Brasil antes dessa aprovação, mas entre o (hipotético) Brasil pós PEC e um Brasil (igualmente hipotético) sem PEC”. Sendo assim, são elaboradas projeções do que viria a ocorrer caso a PEC 55 já estivesse em vigor a partir de 2016.

Por fim, são expostas as **Considerações finais** e as referências utilizadas.

2 O princípio da demanda efetiva

As teorias de demanda efetiva procuram explicar as flutuações de curto prazo do nível de produto. No longo prazo, por sua vez, procuram explicar as tendências, ao invés dos ciclos de curto prazo (abstraindo-se, portanto, as flutuações). No longo prazo, buscam explicar a evolução da capacidade produtiva da Economia, em vez de, simplesmente, o nível de produto.

O princípio da demanda efetiva (PDE) ressalta a relação unívoca da causalidade gasto-renda, e, em Kalecki (1983), — diferentemente de Keynes (1982) — apresenta-se mais prático, uma vez que dispensa as noções habituais do equilíbrio e do caráter psicológico das expectativas.

Em verdade, a percepção de que o PDE é mesmo um **princípio** obrigatoriamente anterior à formulação de teorias macroeconômicas, tanto por sua generalidade (de uma “anti Lei de Say”) quanto por sua essencialidade (já que estabelece as relações básicas de determinação da macroeconomia) encontra-se tanto em Keynes quanto em Kalecki. Porém, em Keynes, esse princípio está em boa parte obscurecido pela dificuldade do autor em expô-lo claramente em um contexto em que pretende, paradoxalmente, enfatizar a determinação *ex ante* da produção e do emprego. Já em Kalecki, para quem o nível de emprego permanece apenas subjacente, como uma decorrência implícita da validação de certo volume de produção pelas vendas (demanda), o foco puro e exclusivo no resultado *ex post* permite tornar mais claro o essencial: que o PDE consiste na determinação unilateral das receitas (rendas) pelo gasto; em outras palavras, na constatação de que, nas transações mercantis, a única decisão autônoma é a de gastar (comprar, ou seja, converter dinheiro em mercadoria).

De fato, esse é o *insight* de Kalecki no famoso trecho em que, frente à igualdade contábil entre os lucros brutos e o gasto capitalista em investimento e consumo, pergunta-se pelo significado da equação, isto é, pelo sentido de sua determinação, se dos lucros para o gasto ou vice-versa. Ele conclui, ao inverso do senso comum, que a igualdade contábil, se dá do gasto para o rendimento (no caso, os lucros), porque os capitalistas não podem decidir alterar o que ganham, mas somente podem decidir o que gastam (em investimento ou em consumo), logo, é a soma dos seus gastos que determina a sua renda, e não o contrário (Kalecki, 1983, p. 35-36). Nesse sentido, convém lembrar que não se pode subordinar o PDE ao problema de insuficiência de demanda, pois aquele afirma tão somente que, em cada operação de compra e venda, o gasto é quem determina a receita e não o contrário. Mario Possas, por exemplo, adverte:

Não é preciso invocar a ocorrência de “entesouramento”, no jargão clássico e marxista, ou de “preferência por liquidez”, na terminologia keynesiana, ou qualquer outro tipo de “vazamento” monetário de renda entre um dado rendimento e o gasto subsequente, para validar o PDE e invalidar a lei de Say. [...] É verdade que a presença do dinheiro, como mostrou Marx, é suficiente para rejeitar a lei de Say, e assim mostrar a possibilidade teórica das crises, já mesmo no âmbito de uma economia mercantil simples. Também é verdade, como se viu, que

ela é essencial à demonstração do PDE; mas não isoladamente, senão juntamente com os demais elementos constitutivos de uma economia mercantil, notadamente a divisão social do trabalho e a ausência de coordenação consciente do processo de troca (que Marx denominou “anarquia da produção”). Seria, portanto, um erro considerá-la de algum modo a responsável isolada pelas crises, pelo desemprego etc.; foi esse erro teórico que levou a uma longa tradição de identificação incorreta do PDE com o suposto “problema” da “insuficiência da demanda efetiva” no campo heterodoxo, de marxistas a keynesianos de esquerda. O PDE não tem qualquer “viés de baixa” intrínseco; a renda e o emprego serão sempre derivados da demanda efetiva, e, portanto, daquilo que os agentes decidirem autonomamente gastar (Possas, 1999, p. 22-23).

O PDE postula, em síntese, que o conjunto de decisões de gastos de uma comunidade em um determinado período contábil, determina a renda agregada. A decisão possível em economias mercantis monetárias é o quanto gastar e nunca o quanto ganhar. Uma vez que um gasto, qualquer que seja, implica em uma renda idêntica para outrem, no agregado, o conjunto de dispêndios é igual e determina a renda em um período específico. Nesse sentido, apesar das diferentes abordagens de Keynes e Kalecki, é possível perceber a inadequação lógica e teórica da Lei de Say.

O projeto de pesquisa heterodoxo, por sinal, mostra que não apenas a Lei de Say, mas também o pleno emprego surge enquanto necessidade teórica apenas a partir das incursões da teoria neoclássica, cuja estrutura fundamental, ao se basear no princípio da substituição², gera mecanismos endógenos, garantindo a existência de demanda correspondente a qualquer nível de oferta (Lei de Say) e fazendo com que esse nível corresponda ao de pleno emprego, caso não haja nenhum elemento de perturbação do mecanismo de mercado. Daí, toda teoria econômica fundamentada nos princípios marginalistas acaba por impor logicamente, mesmo que ressaltando imperfeições de curto prazo, o mecanismo de adaptação da demanda à oferta via substituição e a tendência ao pleno emprego. O rompimento com esses dois conceitos, junto com a tentativa de estabelecer papel ativo para a demanda efetiva no longo prazo implica, portanto, no rompimento com os fundamentos teóricos marginalistas. Nas palavras de Braga:

O surgimento do princípio da demanda efetiva como teoria alternativa para determinação do produto rompe com um dos pressupostos fundamentais de tal abordagem (**visão “consensual”**). Quando a renda é determinada pela demanda efetiva, não há nenhuma razão lógica para que a elevação da demanda não se reflita em um aumento de oferta, seja por maior utilização da capacidade instalada, seja pelo aumento desta via elevação da acumulação segundo o processo acelerador. A existência de inflação por excesso de demanda não estaria logicamente eliminada, como demonstram os modelos de poupança de Cambridge, mas sua existência a curto prazo e persistência a longo prazo dependeria de hipóteses muito restritivas. No mundo real, as economias capitalistas costumam operar com capacidade ociosa. Isso permite, a curto prazo, uma resposta adequada da oferta a mudanças do nível de demanda agregada e, a longo prazo, o mecanismo acelerador tende a elevar a taxa de crescimento e, assim, o valor do produto potencial como resposta a elevações do nível de demanda agregada (Braga, 2010, p. 7-8, grifo nosso).

Em Kalecki, a ideia central do PDE é a de que é unicamente a demanda agregada corrente (gastos) que determina o fluxo de renda agregada corrente percebido. Em decorrência, entende-se que não é correto supor que a poupança financia o investimento, mas, ao contrário, o investimento é sempre idêntico e determina a poupança. Por tais razões, o PDE permite compreender que os níveis de lucros, renda agregada e emprego são resultado dos dispêndios da economia e oscilam de acordo com variações dos componentes da demanda.

3 A abordagem da taxa de juros exógena

A abordagem da taxa de juros exógena parte de dois princípios bem gerais, a saber: (a) o governo não quebra em sua própria moeda; e (b) os bancos só emprestam para clientes considerados solventes. Essa abordagem dispensa o uso de conceitos como funções de oferta e demanda por moeda (ou crédito) e polêmicas sobre os formatos de tais curvas (Pivetti, 1991, 2001; Ranchetti, 2002).

² O princípio da substituição é um mecanismo primordial no estabelecimento da inclinação negativa da curva de demanda por um bem ou fator de produção. A substituição se dá de acordo com o preço relativo dos bens ou fatores em questão, sempre na direção de escolha para o que apresentar o menor preço sob as mesmas condições. Pode haver substituição no consumo (bens finais) ou na produção (fatores produtivos), sendo que este último tipo pode ser de origem direta, quando a substituição é feita diretamente devido ao barateamento relativo de um fator, ou indireta, quando a substituição de fatores origina-se de uma anterior substituição no consumo em favor do bem mais intensivo no fator que ficou mais barato. Com base nos mecanismos de substituição, e garantida a flexibilidade de preços, a teoria neoclássica é capaz, não somente de garantir a existência de demanda para qualquer nível prévio de produção (via substituição no consumo), como também garantir a tendência da produção para o nível de pleno emprego (via substituição na produção), supondo-se haver neutralidade da moeda (Garegnani, 1978, 1979; Serrano, 2001). Já a abordagem clássica do excedente, por não utilizar os mecanismos de substituição presentes na abordagem neoclássica, não possui nenhum mecanismo de convergência para o pleno emprego (Garrido, 2007).

Para a macroeconomia neoclássica, vale lembrar, a taxa de juros no longo prazo é determinada pelas forças do lado real da economia (preferências, dotações de fatores, tecnologia, etc.) por meio do equilíbrio entre a função-investimento e a função de poupança potencial. A macroeconomia heterodoxa, por outro lado, trata a taxa de juros como um fenômeno estritamente monetário. Dentro da heterodoxia, todavia, podem-se distinguir duas visões heterodoxas alternativas. A primeira vê a taxa de juros como sendo determinada pela oferta e demanda por moeda e enfatiza a importância da incerteza sobre o futuro e a preferência pela liquidez dos agentes.³ A segunda visão heterodoxa vê a taxa de juros monetária como sendo determinada institucionalmente e não pelo mercado. A taxa de juros seria, dessa forma, uma variável exógena de política, que é controlada pelas autoridades monetárias.⁴

Em resumo, em relação à oferta de moeda, na literatura heterodoxa, é comum referir-se aos que pensam que a taxa de juros depende da oferta e demanda por moeda de “exogenistas” e aos que entendem que a taxa de juros é controlada pelo banco central de “endogenistas”. Outros termos bastante usados para distinguir essas duas visões são: “verticalistas” e “horizontalistas”. O termo “verticalista” refere-se ao caso extremo de uma oferta de moeda totalmente exógena e inelástica, que implicaria em uma curva de oferta de moeda vertical. O termo “horizontalista” refere-se ao caso extremo oposto, onde a oferta de moeda é totalmente endógena e a **curva de oferta de moeda** seria infinitamente elástica a uma dada taxa de juros e, portanto, horizontal. Existe ainda um grande debate dentre os que acreditam que a moeda é endógena, de corrente pós-keynesiana: os “horizontalistas” e os estruturalistas, onde os últimos argumentam que a oferta de moeda (ou crédito) seria positivamente inclinada porque os *spreads* privados seriam pró-cíclicos (Lavoie, 2006; Serrano; Summa, 2013).

Na visão de que a taxa de juros depende da oferta e da demanda por moeda, é logicamente necessário que a oferta de moeda seja pelo menos parcialmente exógena, pois caso a moeda fosse endógena e sua oferta variasse em conjunto com a demanda, variações na demanda por moeda dos agentes não teriam efeito algum ao alterar a taxa de juros, cujo nível, então, teria que ser explicado de outra forma.

A abordagem da taxa de juros exógena, por outro lado, é baseada, como dito anteriormente, em dois princípios bastante gerais e independentes de detalhes institucionais específicos. O primeiro princípio é que o governo de um país que emite sua própria moeda não tem risco de ser forçado a uma situação de *default* de sua dívida interna por falta de dinheiro para pagar essa dívida e, por isso, fixa a taxa de juros básica da economia. O segundo princípio é o de que os bancos privados não podem ser forçados a conceder empréstimos ao setor privado. Convém ressaltar que essa abordagem da taxa de juros exógena é plenamente compatível, mas não requer logicamente que a quantidade de moeda seja completamente endógena. Essa visão tem a vantagem de enfatizar que a taxa de juros básica de curto prazo é uma variável de política econômica determinada institucionalmente.⁵ Ademais, o fato de que a autoridade monetária fixa a taxa básica de juros de curto prazo também implica que a taxa de juros de longo prazo irá depender basicamente das expectativas do mercado sobre o curso futuro da taxa básica do banco central e que o governo, portanto, ao controlar diretamente a taxa básica de curto prazo, tem enorme influência nas taxas longas e pode controlá-las indiretamente se der indicações claras da direção em que irão ficar as taxas de curto prazo no futuro. A ideia de que os bancos privados somente emprestam apenas o montante que querem, e apenas para os clientes que consideram solventes, implica que a taxa de juros dos empréstimos privados dependerá da taxa de juros de títulos públicos de longo mais um *spread* determinado pelas avaliações de risco e pelas condições de concorrência no setor bancário — o que não tem nenhuma relação simples e direta com o nível agregado de atividade da economia. Assim, nesta abordagem, não é necessário raciocinar em termos de curvas ou funções de oferta ou demanda de moeda ou mesmo de crédito (Serrano; Summa, 2013).

A abordagem da taxa de juros exógena postula, então, que a autoridade monetária tem o poder de fixar a taxa de juros de curtíssimo prazo do governo (a taxa para empréstimos de curtíssimo prazo nas operações de mercado aberto, *overnight*). O argumento mais forte para justificar esse poder em fixar a taxa básica de juros vem do fato de que a função primordial da moeda é ser o meio de pagamento definido pelo Estado como a forma legal de pagar os contratos, dívidas e impostos. Assim, o único devedor que não tem risco de ficar sem moeda para pagar

³ Visão proposta por Keynes em sua Teoria Geral (1982). Em verdade, a ideia de que a taxa de juros é determinada pela demanda e oferta por moeda também é adotada por vários autores neoclássicos (da chamada síntese neoclássica) para o curto prazo, em que preços e salários não são totalmente flexíveis. No longo prazo, em que preços e salários nominais são flexíveis, esses autores mantêm a visão tradicional de que a taxa de juros depende das funções de investimento e poupança potencial. Também dentro da tradição neoclássica, cabe notar que o Novo Consenso em Macroeconomia enxerga a taxa de juros como exógena e fixada pela autoridade monetária, mas acredita que existe uma única taxa real de juros de longo prazo determinada pelos fatores reais, poupança de pleno emprego e investimento — a taxa natural de juros.

⁴ Nessa visão heterodoxa da taxa de juros exógena, é possível mencionar o Sraffiano Pivetti (1991, 2001) e os pós-keynesianos Lavoie (2006), Setterfield (2007) e Wray (2006).

⁵ É preciso registrar que, em economias abertas e com intensa movimentação de capitais, a taxa de juros de referência internacional opera como uma restrição ao poder da autoridade monetária local em definir a taxa de juros interna. Rigorosamente falando, apenas os Estados Unidos, por emitir a moeda de reserva internacional, define a taxa de juros de forma completamente exógena.

seus compromissos é o Estado, pois é ele mesmo que emite a moeda. Dessa forma, a taxa de juros que o Estado oferece para sua dívida fixará o piso das taxas de juros do mercado, pois todos os outros devedores naquela moeda têm risco mais alto do que o governo. É pelo fato de a moeda ser estatal, de cunho forçado, e não porque a oferta de moeda é horizontal, que o governo fixa a taxa básica de juros.

Isso se dá porque o empréstimo de um dia para o governo — entidade que por definição não quebra na própria moeda⁶ —, e que renda qualquer taxa de juros maior do que zero, já será preferível frente à moeda, que não rende juros. Essa taxa básica de juros, definida nas operações de mercado aberto, por sua vez, será muito próxima da taxa de operações no interbancário, uma vez que o banco central também opera nesse mercado interbancário, garantindo, via operações de mercado aberto, a quantidade de reservas necessárias caso o sistema bancário como um todo esteja deficitário ou superavitário. Assim, se o banco central compra e vende qualquer quantidade de títulos públicos fixando o preço, os bancos não vão comprar e vender reservas a preços muito diferentes. Dessa maneira, a taxa do interbancário fica muito próxima da taxa de juros básica fixada pela autoridade monetária (Serrano; Summa, 2013).

Feitas essas considerações teóricas, pode-se, agora, partir para a análise da PEC 55 com maior profundidade.

4 O que diz a PEC 55?

A PEC n. 55 de 2016 institui para todos os poderes da União e para os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social um limite relativo à despesa primária. Essa limitação será fixada, para cada exercício, individualmente, no que tange à despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas da União), do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.⁷

A limitação para o exercício do ano em questão será dada, então, pela despesa primária realizada no exercício anterior corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e assim, sucessivamente, nos outros anos.

Para fins de verificação de cumprimento, o limite trata dos gastos efetuados, incluindo os restos a pagar. Sendo assim, refere-se às despesas de acordo com o conceito de caixa (em contraposição ao conceito de competência), o que possibilita aos governantes, em certa medida, deixar restos a pagar para o exercício seguinte, com o porém de que o alívio de um ano será compensado por menor disponibilidade de recursos no ano seguinte.

Essa proposta, denominada Novo Regime Fiscal, terá validade de 20 anos. Somente a partir do décimo ano, poderá o(a) Presidente da República propor ao Congresso Nacional mudanças no método de correção dos limites, vedadas, no entanto, a adoção de Medida Provisória e a alteração do projeto de lei por via parlamentar.

Não se incluem nos limites da PEC 55:

- a) transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, tais como: cotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo Perpétuo da Educação (FPE), fundos de desenvolvimento, tais como: o Fórum Nacional da Educação (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento Centro-Oeste (FCO) e Fundo Constitucional do Norte (FNO), *royalties* e compensações financeiras decorrentes de exploração de recursos minerais, energéticos e água, Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), exportação e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- b) créditos extraordinários decorrentes de despesas imprevistas e urgentes, tais como gastos para intervir em situações de calamidades públicas;
- c) despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral;
- d) outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas; e

⁶ Essa lógica se aplica diretamente para todos aqueles países que emitem dívida denominada em moeda própria.

⁷ No caso do Poder Legislativo, essa limitação será aplicada separadamente para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal e, no caso do Poder Judiciário, para cada tribunal. Desse modo, ainda que houvesse superávit em um Poder (ou órgão), ele não poderia compensar o déficit em outro. Ademais, é importante relembrar que, em termos de gastos com pessoal, existe, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a tese da intranscendência das medidas restritivas de direitos, cuja decisão advém da ação cível originária (ACO) 1.612, do Ministro Celso de Mello, que, ao advogar a autonomia desses poderes, deixa de aplicar as sanções estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por essas razões, muitas vezes, os salários do Poder Executivo são inferiores aos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, o que provoca uma “corrida para cima”, através de inúmeros pedidos de equiparação. Um exemplo ilustrativo decorreu do auxílio-moradia que o Poder Judiciário se autoconcedeu, em virtude de uma liminar do Ministro Luiz Fux, criando despesas sem nenhuma previsão orçamentária, tanto federal como estadual.

e) despesas com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes, tais como a Petrobrás e a Eletrobrás.

É de suma importância destacar que por se tratar de teto relativo às despesas primárias, a PEC 55 nada diz a respeito dos gastos com o pagamento de juros da dívida pública.

No caso de descumprimento do limite estabelecido pela PEC 55, aplicam-se, no exercício seguinte, ao poder ou órgão que o descumpriu, as seguintes vedações⁸:

- a) reajuste salarial ou qualquer benefício aos servidores públicos, com exceção aos derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal;
- b) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) admissão ou contratação de pessoal, com exceção de reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;
- e) realização de concurso público;
- f) criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;
- g) criação de despesa obrigatória; e
- h) adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo.

A PEC 55 acaba, inclusive, com a atual vinculação de receitas para gastos com saúde pública e educação, conforme previsto nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, os gastos com saúde e educação⁹ entrariam de igual modo na regra de correção até o limite dado pela inflação do ano anterior. Vale lembrar que pelas regras atuais a União é obrigada a destinar 18% das receitas de impostos (excluídas as transferências) para a educação e 15% da receita corrente líquida para a saúde.

No caso da saúde, esse percentual mínimo de 15% ocorreu por via da Emenda Constitucional n. 86 de 2015, que previu que essa proporção aumentasse gradualmente de 13,2% da receita corrente líquida em 2016 até atingir 15% em 2020. Também deve ser ressaltado que, em março de 2016, foi aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados, por 402 votos a 1, Proposta de Emenda Constitucional 01/2015, que prevê o aumento da fatia da receita corrente líquida destinada à saúde em um prazo de sete anos. Primeiro, subiria para 14,8% e, depois, para 15,5%, 16,2%, 16,9%, 17,6%, 18,3%, encerrando-se em 19,4%. O texto ainda deve, no entanto, passar por uma nova votação na Câmara antes de seguir para o Senado.

Relacionando, portanto, esta seção às anteriores, pode-se presumir que a PEC 55 limitará o crescimento do produto, uma vez que a renda e o emprego são derivados dos componentes da demanda. Na próxima parte do artigo tais relações ficarão mais claras.

5 Simulações e projeções com base na PEC 55

Caso as despesas primárias somente pudessem aumentar, no máximo, de acordo com a inflação do ano anterior, como previsto na PEC 55, a despesa total em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) sofreria uma forte queda.

Vale ressaltar que para a dinâmica contábil da dívida, o juro real, que é mais relevante, é o deflacionado pelo deflator do PIB e não pelo IPCA. Cabe indagar, então, por que a escolha do IPCA e não o deflator do PIB na contenção dos gastos. O IPCA reflete apenas o consumo familiar, ao passo que o PIB considera a variação de todos os preços de bens e serviços da economia, incluindo a administração pública. Nesse sentido, deve-se registrar que, de 1995 a 2015, o deflator andou em média 1,4 ponto percentual acima do IPCA a cada ano. Isso significa

⁸ Na revisão da redação da PEC, em outubro de 2016 (ainda sob avaliação da Câmara, portanto) estabeleceu-se que caso se descumpra o teto de gastos, ficará vedada a “adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação”. Tal substitutivo abre precedente para que o governo, em caso de descumprimento do teto dos gastos públicos, vete, inclusive, o aumento do salário mínimo em termos reais. A Lei n. 13.152, de julho de 2015, que dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo, prevê o seu aumento a partir da variação inflacionária somada a um percentual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos últimos dois anos. Essa lei está em vigência até 2019. Porém, a partir da aprovação da PEC 55, isto é, em se tornando parte da Constituição, seu poder vinculante poderá facilmente ser interpretado como maior do que o da lei de 2015.

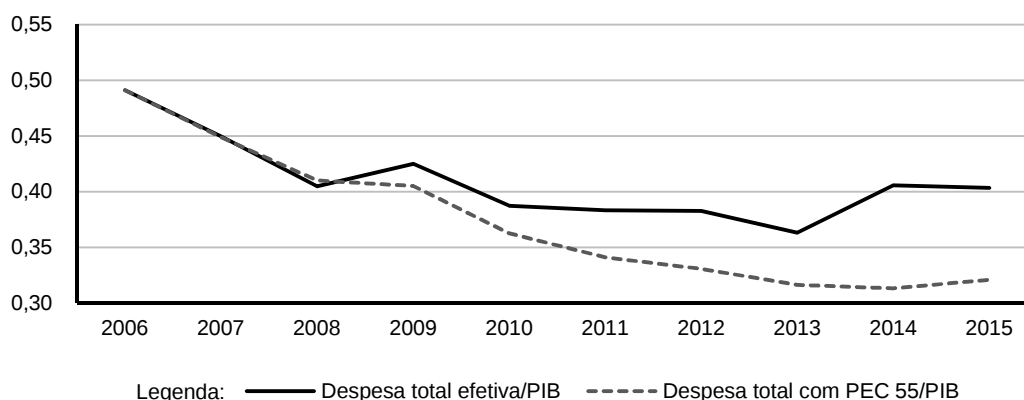
⁹ Exceto a complementação pelo Fundeb.

que, caso essa tendência perdure nos próximos anos, o gasto irá cair mais fortemente em proporção do PIB a partir da aprovação da PEC 55.

Simulando essa regra a partir de 2006, por exemplo, ter-se-ia que, em 2015, a relação despesa/PIB teria uma redução de oito pontos percentuais do valor efetivamente dispendido nesse ano, conforme se visualiza no Gráfico 1.

Gráfico 1

Relação da despesa total sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil — 2006-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016a).
IBGE (2016).

NOTA: Com base na execução orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União total.

Desagregadamente, por função, isso representaria quantias significativas em áreas cruciais ao desenvolvimento econômico do País, que apresentam potencial distributivo importante.¹⁰ Apenas em 2016, para ilustrar, a educação, a saúde, a previdência social e a assistência social teriam reduções nos seus orçamentos de R\$ 68,7 bilhões, R\$ 37,9 bilhões, R\$ 194,4 bilhões e R\$ 39,1 bilhões respectivamente. Ainda que sempre seja função do Estado Nacional buscar eficiência nos seus gastos, procurando evitar desperdício e despesas com pouco ou nenhum efeito, trata-se aqui de um verdadeiro desmonte, sobretudo pelas quantias consideradas e o nível de renda *per capita* do País.¹¹ O corte na previdência de R\$ 194,4 bilhões é quase o dobro do que se pretende gastar com educação no ano de 2016 de acordo com os valores da Lei Orçamentária Anual, o que representaria uma redução de cerca de 34% no benefício médio assegurado.¹² Isso sem nem mencionar as transformações demográficas e epidemiológicas que a sociedade brasileira atravessa. Tabela 1.

Nesse sentido, as projeções do IBGE indicam que, em 2036, a população com 60 anos ou mais, que hoje representa 12,1% do total, representará 21,5%. Em termos absolutos, isso significará praticamente o dobro, passando de 24,9 milhões para 48,9 milhões de habitantes. Já a população com 80 anos ou mais aumentará em mais de 150%, passando de 3,5 milhões para 8,8 milhões. Esse processo, além de aumentar as despesas previdenciárias, pressionará o gasto público com saúde, tendo em vista que o gasto médio por internação no Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, foi cerca de 73% maior para pessoas entre 60 e 69 anos de idade do que para aqueles entre 30 e 39 anos em 2015. Associado a essa mudança na estrutura demográfica, há a transição epidemiológica, que também impõe maior pressão sobre os gastos com saúde, dado que existe cada vez mais, no Brasil, um protagonismo de doenças crônicas não transmissíveis entre as causas de adoecimento que demandam a

¹⁰ O impacto dos programas de transferência de renda, Benefício de Prestação Continuada e aposentadorias e pensões sobre a taxa de indigência e de pobreza do País é bastante elástico e direto. Isso significa que se retiradas essas rendas, os índices de indigência e pobreza no Brasil sofreriam aumento significativo, dobrando de valor no caso da indigência e aumentando de 31,6% para 42,9% no caso da pobreza. Dentre a população idosa, essas taxas são ainda mais sensíveis (Jaccoud, 2006).

¹¹ Com o intuito de exemplificar: caso os Estados Unidos e o Brasil gastem 10% do seu PIB com alguma área (hipoteticamente a educação) isso significaria que, em 2015, os EUA teriam gastado aproximadamente R\$ 5,38 trilhões a mais que o Brasil. Esse valor a mais representa em torno de 91% do valor do PIB brasileiro em 2015 (considerando-se que US\$ 1 = R\$ 3,33).

¹² De acordo com Gobetti e Orair (2015), embora a regra de reajuste do salário mínimo, baseada na correção da inflação mais um ganho real equivalente ao crescimento do PIB, explique parte do crescimento das despesas com benefícios sociais, ela não é a principal causa. A principal decorre do crescimento vegetativo do número de beneficiários, fruto dos direitos assegurados constitucionalmente, que progressivamente foram sendo acionados, tanto pelas pressões demográficas como pelo efeito da formalização do mercado de trabalho.

disponibilidade de medicamentos, sobretudo de uso contínuo, para a parcela mais idosa da população (Vieira; Benevides, 2016).

Tabela 1

Despesas efetivas da União com saúde, educação, previdência e assistência social e simulação das mesmas despesas com a PEC 55 — 2006-16

ANO	EDUCAÇÃO EFETIVA	EDUCAÇÃO COM A PEC 55	SAÚDE EFETIVA	SAÚDE COM A PEC 55
2006	19,67	19,67	40,58	40,58
2007	24,35	20,28	45,72	41,85
2008	28,25	21,19	50,14	43,72
2009	36,68	22,44	58,15	46,30
2010	48,50	23,41	61,87	48,30
2011	58,45	24,80	72,24	51,15
2012	72,58	26,40	79,92	54,47
2013	82,25	27,94	85,30	57,65
2014	93,80	29,60	94,10	61,06
2015	103,78	32,49	102,10	64,97
2016(1)	103,52	34,85	109,87	71,91

ANO	PREVIDÊNCIA SOCIAL EFETIVA	PREVIDÊNCIA SOCIAL COM A PEC 55	ASSISTÊNCIA SOCIAL EFETIVA	ASSISTÊNCIA SOCIAL COM A PEC 55
2006	212,96	212,96	21,55	21,55
2007	234,37	219,65	24,71	22,23
2008	258,59	229,45	28,84	23,22
2009	291,10	242,99	33,33	24,59
2010	326,55	253,47	39,11	25,65
2011	360,04	268,44	45,57	27,17
2012	400,07	285,90	56,63	28,94
2013	446,13	302,59	64,65	30,63
2014	495,30	320,48	70,43	32,44
2015	541,22	341,01	73,23	34,51
2016(1)	571,80	377,41	77,26	38,20

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016a).

IBGE (2016).

NOTA: Em bilhões de R\$ correntes.

(1) 2016: valores da Lei Orçamentária Anual.

Foram selecionadas três passagens da referida PEC, elencadas abaixo, que representam bem o fato de ela estar associada à visão “consensual” em termos de política fiscal e macroeconômica. A partir do princípio da demanda efetiva e da abordagem da taxa de juros exógena discutidas nos tópicos anteriores, no entanto, pôde-se refutar essa visão “consensual”. Essas passagens são¹³:

- torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição (item 4);
- [...] aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes [...] e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros (item 8);
- [...] o risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública nos obriga a continuar perseguindo, nos próximos anos, o maior resultado primário possível (item 14).

Nota-se na referida PEC 55 um apelo à hipótese da contração fiscal expansionista. Essa tese tem origem na análise dos episódios de consolidação fiscal na Europa nos anos 80 e 90 do último século, tendo como trabalhos seminais Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995). De acordo com essa teoria, ajustes fiscais percebidos como permanentes e críveis (baseados em corte de gastos) pelos agentes do mercado teriam efeitos positivos sobre a demanda e a oferta. Pelo lado da demanda, haveria o efeito-riqueza, pelo qual os agentes gastariam mais no presente, prevendo que pagarão menos impostos no futuro, e o efeito-credibilidade, que possibilitaria uma

¹³ Essas passagens foram assinadas por Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira com o intuito de justificar as razões para a relevância da PEC, que, à época, deveria ser apreciada pelo Vice-Presidente da República no exercício do cargo de Presidente da República e pela Câmara dos Deputados. Passagens disponíveis online em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9730F0028479EE85829ADC3564EF85F7.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016.

queda na taxa nominal e real de juros, estimulando o investimento. Pelo lado da oferta, haveria o efeito competitividade, isto é, o ajuste, ao inibir o crescimento do emprego ou dos salários, reduziria o custo unitário do trabalho.

Recentemente, no entanto, estudos, inclusive de instituições convencionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), têm indicado que contrações fiscais não possuem efeitos expansionistas (Guajardo; Leigh; Pescatori, 2011).

Perotti (2011), por exemplo, revisita quatro casos de consolidação fiscal que supostamente teriam sido bem-sucedidos (Dinamarca, Irlanda, Finlândia e Suécia). O autor pontua que todos esses quatro episódios foram associados a uma expansão, mas somente a Dinamarca teve como motor do crescimento a demanda interna. Nos outros casos, quem puxou o crescimento foram as exportações. E mesmo no caso da Dinamarca, o País, na sequência, apresentou uma longa queda na taxa de crescimento do produto à medida que perdia competitividade. O autor conclui que, em todas as consolidações fiscais, a queda dos salários é que teve relevância ao reduzir o custo do trabalho e permitir ainda uma queda nas taxas de juros.

Ademais, no estudo do FMI (IMF, 2012, p. 43), é possível encontrar evidências de países que aprofundaram a recessão ao reduzirem os gastos de governo sem uma posterior retomada da economia. Na discussão internacional atual, por sinal, sugere-se que houve uma subestimação dos multiplicadores fiscais. Blanchard e Leigh (2013), por exemplo, demonstram que essa subestimativa dos multiplicadores explica os erros de previsão de crescimento em países que aplicaram consolidações fiscais. Auerbach e Gorodnichenko (2012), Batini, Callegari e Melina (2012) também sugerem que após a grande recessão de 2008-09, os multiplicadores poderiam ser maiores que um.

Em realidade, a depender do arcabouço teórico referenciado, as correlações e causalidades apontadas nas três passagens do texto da PEC selecionadas acima podem ser consideradas infundadas. A dívida pública brasileira, em dezembro de 2015, girou em torno de R\$ 3,9 trilhões, correspondendo a cerca de 66,5% do PIB no caso da dívida bruta. Ao final de 2008, a dívida bruta era de 56%. Porém, vale lembrar que, no final de 2002, ela era de 76% do PIB. Não se pode esquecer, também, que esse aumento da dívida bruta nos últimos anos se deve, em grande parte, a duas questões. São elas: (a) à política de aquisição de ativos do Banco Central e (b) à transferência de títulos públicos para bancos federais. De acordo com o Tesouro Nacional, a primeira política correspondeu a 20% do PIB em julho de 2016, e a segunda, a 9,3% do PIB no mesmo período. Ao ampliar os ativos dos entes governamentais, essa política teve como contrapartida a ampliação dos seus passivos.

Essas operações, se, por um lado, contabilmente ampliaram a dívida bruta, por outro, tiveram impacto neutro na dívida líquida (posto que essa última subtrai os ativos financeiros das obrigações do governo). Atualmente, a dívida líquida do setor público encontra-se em nível historicamente baixo. Em dezembro de 2015, por exemplo, atingiu cerca de 38,5% do PIB, ao passo que, em janeiro de 2002, correspondia a 52,3% do PIB.

Tal como foi visto a partir da abordagem da taxa de juros exógena, um país não quebra em sua própria moeda, dado que possui o seu monopólio de emissão. Nesse sentido, a literatura empírica não chegou a nenhum consenso quanto a um possível nível ótimo de dívida, e, como se pode perceber na Tabela 2, diversos países, com distintos graus de desenvolvimento, apresentam dívidas maiores em relação ao seu PIB do que o Brasil.

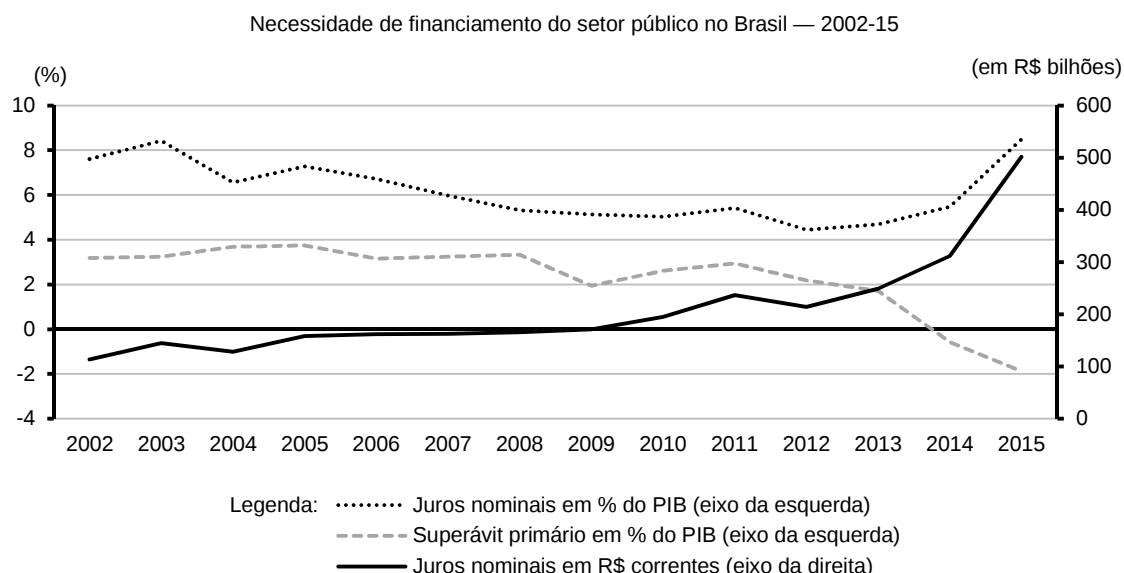
Tabela 2
Dívida pública em países selecionados — 2016
(% do PIB)

PAÍSES	DÍVIDA PÚBLICA
Brasil	66,5
Alemanha	71,2
Bélgica	106,76
Belize	92,43
Canadá	91,5
Croácia	86,70
Egito	90,5
Espanha	99,04
Estados Unidos	107,49
França	98,21
Hungria	75,3
Índia	67,2
Itália	133,03
Jamaica	123,09
Japão	249,34
Mongólia	77,4
Portugal	127,94
Singapura	98,24
Sudão	79,0

FONTE: World Bank Database (2016).

Segundo a visão “consensual”, o crescimento da dívida é resultado de excessivos gastos por parte do Estado, com algumas alas apontando, inclusive, que a Constituição de 1988 teria sido generosa demais com os direitos sociais. Em verdade, com exceção dos anos de 1996, 1998, 2014 e 2015, em todos os outros, o governo teve superávit primário, de modo que, como regra, e não exceção, a arrecadação com tributos e contribuições sociais foi maior que a despesa (excluindo-se os juros). Entre 2002 e 2015, por exemplo, o resultado primário acumulado do setor público, em valores correntes, foi de R\$ 871,8 bilhões. Por sua vez, o resultado nominal, ou seja, quando se incluem o gasto com juros, foi de R\$ -2,041 trilhões (Gráfico 2).

Gráfico 2



FONTE: Banco Central do Brasil (2016).

Por questões de foco, não convém detalhar a política macroeconômica. Todavia, é fundamental registrar que a história inicia quando, no Plano Real, optou-se por trocar inflação por dívida, isto é, ao se manterem taxas de juros elevadíssimas, e abrir comercialmente o País para as importações, o governo financiou com poupança externa os déficits em transações correntes.

De acordo com os formuladores desse plano, o combate à inflação deveria ser feito através de três instrumentos: ajuste fiscal, âncora cambial e, sempre que necessário, a elevação da taxa de juros básica ou de curto prazo do Banco Central.¹⁴ À política monetária, em particular, coube criar diferencial entre a taxa de juros interna em relação à externa de modo a assegurar um fluxo positivo de capitais internacionais para financiar o balanço de pagamentos. Tal medida, todavia, acabou por enfraquecer a própria intenção de ajuste fiscal, já que, como pontua Carvalho (2005, p. 336),

[...] em vez do estoque da dívida diminuir como era esperado em função do equilíbrio fiscal que seria alcançado com a estabilização dos preços, os desequilíbrios fiscais acabaram por se agravar em resultado, entre outras coisas, do próprio aumento das despesas com o serviço da dívida, explicado pela manutenção de taxas de juros excepcionalmente elevadas.

A inflação de demanda não se constituiu em problema, e as altas taxas de juros serviram, de fato, para captar poupança externa e apreciar o câmbio, o que viabilizou o choque de oferta e a eliminação do componente inercial da inflação brasileira.

No plano interno, por conseguinte, em virtude do crescente influxo de capitais, atraídos pelas elevadas taxas de juros domésticas, houve uma redução da dívida externa líquida, à medida que o banco central formava reservas. Essa operação, por outro lado, provocou a expansão da dívida interna em razão dos juros pagos pelos títulos lançados para promover a esterilização da oferta adicional de moeda nacional utilizada na compra de moeda es-

¹⁴ Com o fracasso da política de âncora cambial, em poucos anos instituíram-se a flutuação do câmbio, com a premissa de que o mercado resolveria os problemas de equilíbrio externo, e uma nova âncora, isto é, a política de metas de inflação, que, ao menos no discurso oficial, “justificaria” mais solidamente as altas taxas de juros.

trangeira por parte do Banco Central. Frequentemente, entretanto, a causalidade desses fatos é invertida, isto é, costuma-se atribuir as altas taxas de juros no Brasil ao elevado endividamento do setor público.¹⁵

Grosso modo, essa política de taxas de juros elevadas foi mantida durante os anos seguintes com a alegação do fantasma da inflação em uma economia que supostamente teria tendência inflacionária crônica.

Em realidade, alta inflação não está no “DNA” da sociedade brasileira. Por questões estruturais relativas a uma economia subdesenvolvida, contudo, torna-se impensável, nos dias de hoje, obter taxas de inflação de 1% ou 2% ao ano. Isso decorre, sobretudo, por duas razões: (a) o ajuste de preços relativos; e (b) as indexações indesejadas.

A primeira das razões trata do processo de transição da economia brasileira nas últimas duas décadas. Assim, com a elevação do salário mínimo em termos reais e uma pequena melhoria nos padrões educacionais, encareceu-se o custo da mão de obra de baixa qualificação, elevando o preço dos serviços. A estabilidade da moeda e a ampliação do crédito imobiliário, do mesmo modo, encareceram o preço dos imóveis. Essa transição, já atravessada pelos países avançados, torna a taxa de inflação em patamar ainda resiliente no País.

A segunda razão refere-se ao acirrado conflito distributivo e ao poder de barganha das distintas classes socioeconômicas no Brasil, uma vez que uma das manifestações da luta de classes no capitalismo contemporâneo é o esforço em desindexar a renda do outro lado, mantendo a sua perfeitamente indexada.¹⁶ Assim, como afirma Fevereiro (2016, *online*):

[...] o discurso conservador aponta a necessidade de desindexar o piso da previdência e agora até o próprio salário mínimo da inflação, possibilitando o “ajuste” em tempos de crise. Mas o Brasil é dos poucos países onde um contrato de aluguel de 30 meses vem com cláusula de reajuste anual, onde as concessões de serviços públicos têm cláusulas de reajuste anual indexadas a índices inflacionários, onde portanto a renda do patrimônio e do capital segue perfeitamente indexada sem contestações, reprogramando para a frente a inflação passada.

Nesse momento, é importante destacar que a dívida em si não é um problema, desde que esteja voltada para o financiamento do desenvolvimento econômico. Gastar mais do que se arrecada para realizar investimentos em educação, infraestrutura, saúde e outros benefícios que afetarão mais de uma geração, diluindo os custos ao longo do tempo, é um instrumento positivo que acelera o desenvolvimento. O maior gasto decorrente do período seguinte, como visto pelo PDE, aumentará a renda e, por consequência, a própria arrecadação tributária.¹⁷

O problema da dívida pública, portanto, não está no seu tamanho ou na sua existência, mas sim no aspecto distributivo que carrega. Da forma como vem sendo gestada, a política de juros altos, além de pouco eficaz no combate à inflação, serve como mecanismo de transferência da sociedade aos rentistas (em geral, com maior poder aquisitivo e menor propensão a consumir).¹⁸

Logicamente não é possível que se remunere a dívida no Brasil com taxas similares a de países como os Estados Unidos, o Japão, etc., tendo-se em vista que o real, ao contrário do dólar, do yen e do euro, não é tido como reserva de valor na hierarquia de moedas do sistema financeiro internacional. No entanto, taxas mais próximas à média da inflação seriam bem mais razoáveis.

Em 2014 e 2015, como sabido, a União teve déficit primário e, portanto, nada sobrou da arrecadação de impostos e contribuições para a dívida, de modo que essa tenha sido toda rolada com a emissão de novos títulos com vencimento futuro.

Porém, mesmo de 2003 a 2013, quando houve superávit primário, a maior parte dos recursos pagos na rubrica da dívida veio de captações de novos empréstimos com lançamento de novos títulos da dívida, e apenas uma parte menor veio do superávit primário. Em 2014 e 2015, por sua vez, os recursos captados com o lançamento de novos títulos da dívida superaram os valores pagos relativos à dívida vincenda. A diferença, portanto, é que, de 2003 a 2013, o Brasil realizou superávits primários e, em 2014 e 2015, teve déficits cobertos com nova dívida.

Em síntese, tamanho é o grau de financeirização¹⁹ da economia que, enquanto o Estado submeter o seu resultado primário ao pagamento de juros, ele estará servindo aos interesses de uma camada muito restrita da sociedade.

¹⁵ Para uma abordagem de economia política a respeito dos motivos de o Brasil apresentar elevadas taxas de juros, isto é, dos determinantes das taxas de juros do Banco Central do Brasil, ver Reis (2016).

¹⁶ Nesse sentido, dada a inequidade no poder de barganha das distintas classes de trabalhadores por reajustes salariais, a aprovação da PEC 55 tende a concentrar a distribuição de salários através de uma “judicialização”, mediante o entendimento de que os salários devam ser corrigidos anualmente pela inflação passada.

¹⁷ Para uma discussão sobre o impacto da política fiscal no produto, ver, entre outros: Stockhammer, Qazizada e Gechert (2016).

¹⁸ Em 2015 foram gastos R\$ 501 bilhões com juros nominais.

¹⁹ Teorizar sobre a financeirização está além do escopo deste artigo. Deve ser mencionado, entretanto, que, de acordo com Lapavistas (2011, p. 611-612), a financeirização pode ser conceituada como: “[...] a systemic transformation of mature capitalist economies that comprises three fundamental elements: first, the fact that large non-financial corporations have reduced their reliance on bank loans and have acquired financial capacities (financing investment primarily by retention of their own profits); second, that banks have expanded their

Scaff (2016, *online*) afirma que a não existência de um teto para a arrecadação (um teto à maior tributação) *pari passu* ao teto proposto à despesa primária expõe essa contradição. Diz o autor assim:

A lógica é igualmente simples. Adotando números hipotéticos, suponhamos que em 2016 o estado de São Paulo arrecade de ICMS 30% do seu PIB; porém, com o crescimento do PIB em 2018, 2019, ou em qualquer momento dos próximos 20 anos, essa proporção vai ser acompanhada ou até mesmo ampliada — gerando arrecadações nominais seguramente acima da inflação do período. [...] A partir de certo patamar, o que você preferiria: dar mais dinheiro ao governo (qualquer que seja o partido) ou deixar essa grana em seu bolso? Hoje o brasileiro já paga algo próximo a R\$ 2 trilhões anuais de tributos para todos os entes federativos. Será que esse valor, corrigido pela inflação anual do período, pelos próximos 20 anos, não seria suficiente como teto de arrecadação? Se o gasto primário não financeiro está limitado pela inflação, por qual motivo não usar a mesma correlação para a arrecadação? Afinal, deixar a arrecadação sem teto, estabelecendo um teto para os gastos não financeiros, acabará destinando mais dinheiro ao governo para usar exatamente em quê? Até as vinculações para saúde e educação estão recebendo umas “telhas inconstitucionais”, a título de “teto”! Logo, vão gastar em quê? Maior arrecadação para aumentar a velocidade e o valor do pagamento da dívida? Se for isso, teremos a seguinte equação: rentistas alegres, contribuintes tristes. Ocorre que o universo dos contribuintes é muito maior do que o dos rentistas [...].

Vale lembrar que o Governo Federal não desvincula o orçamento tributário do orçamento financeiro para efetuar a rolagem da dívida — prova disso são as Desvinculações das Receitas da União (DRU). A sociedade tem clareza disso? Quer ela que continue assim? Essas são questões que devem ser discutidas e debatidas democraticamente. Do contrário, as contradições continuarão a perpetuar. De 2014 a 2015, o PIB decresceu 3,8%. Ao mesmo tempo, houve um considerável salto do montante da dívida bruta da União em relação ao PIB (de 58,9% para 66,5% do PIB) em pleno período de cortes orçamentários. Os lucros dos bancos, diga-se de passagem, atrelados à dinâmica da financeirização, cresceram de R\$ 81 bilhões em 2014 para R\$ 109 bilhões em 2015, ao passo que o desemprego passou de 6,8% para 8,5% nesse mesmo período.

Voltando aos efeitos fiscais que a PEC n. 55 de 2016 terá, fez-se uma projeção que simula um cenário a partir da sua aprovação²⁰ e outro cenário sem a sua aprovação.

Como o Brasil não apresenta problema de inflação de demanda²¹, projetou-se a mesma inflação (IPCA) para os dois cenários, isto é, 7,2% em 2016, 5,5% em 2017 e, a partir de 2018, 6,5%.

A evolução de receitas e despesas primárias do Governo Central é apresentada na Tabela 3. Vale dizer que enquanto o PIB estiver caindo em termos reais, a PEC 55 não limita a expansão dos gastos em relação ao PIB. A depender da magnitude da queda nas receitas, pode-se, inclusive, elevar o déficit primário. Na simulação realizada, projetou-se nas receitas do cenário sem PEC 55 o diferencial presenciado nas despesas entre os dois cenários²².

Tabela 3

Evolução das receitas e despesas primárias do Governo Central do Brasil em dois cenários — 2015-21

ANO	RECEITAS(1)		DESPESAS	
	Cenário com a PEC 55	Cenário Normal	Cenário com a PEC 55	Cenário Normal
2015	1,043	1,043	1,158	1,158
2016	1,140	1,258	1,282	1,400
2017	1,280	1,406	1,374	1,500
2018	1,400	1,600	1,450	1,650
2019	1,555	1,755	1,544	1,744
2020	1,680	1,876	1,644	1,840
2021	1,810	2,081	1,751	2,022

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil (2016).

NOTA: Em trilhões de R\$ correntes.

(1) Receita Líquida Primária (com a inclusão do Fundo Soberano do Brasil).

Espera-se que as trajetórias das taxas de crescimento do PIB real sejam distintas em virtude do menor crescimento da despesa no cenário com a aprovação da PEC 55, conforme exposto pelo princípio da demanda efetiva

mediating activities in financial markets as well as lending to households; and third, that households have become increasingly involved in the realm of finance both as debtors and as asset holders”.

²⁰ Considerou-se que a PEC 55 já tivesse validade e efeito no ano de 2016.

²¹ Para uma análise da dinâmica inflacionária brasileira no período recente ver: Carvalho e Giovannetti (2015); Braga (2013); Serrano e Summa (2012) e Serrano (2010).

²² Entre 2006 e 2015, a despesa total cresceu 22% acima da inflação. Sendo assim, supôs-se que, ao final do período projetado, isto é, em 2021, a despesa primária crescesse cerca de 20% acima da inflação no cenário sem PEC 55.

(e o seu efeito multiplicador) e pela fragilidade da hipótese da contração fiscal expansionista implícita na PEC 55. Supondo-se, então, que esse diferencial de gastos do governo nos dois cenários gere um produto nominal de 7,5% a mais no cenário sem a PEC 55, no acumulado do período 2015-21, poder-se-ia aventar a seguinte configuração em termos de taxas de crescimento do PIB real (Tabela 4):

Tabela 4

Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto real do Brasil em dois cenários — 2016-21

		(%)
ANO	CENÁRIO COM A PEC 55	CENÁRIO SEM A PEC 55
2016	-3,8	-3,2
2017	-2,5	0,9
2018	-1,5	1,4
2019	-1,0	1,9
2020	0,0	2,5
2021	1,0	3,0

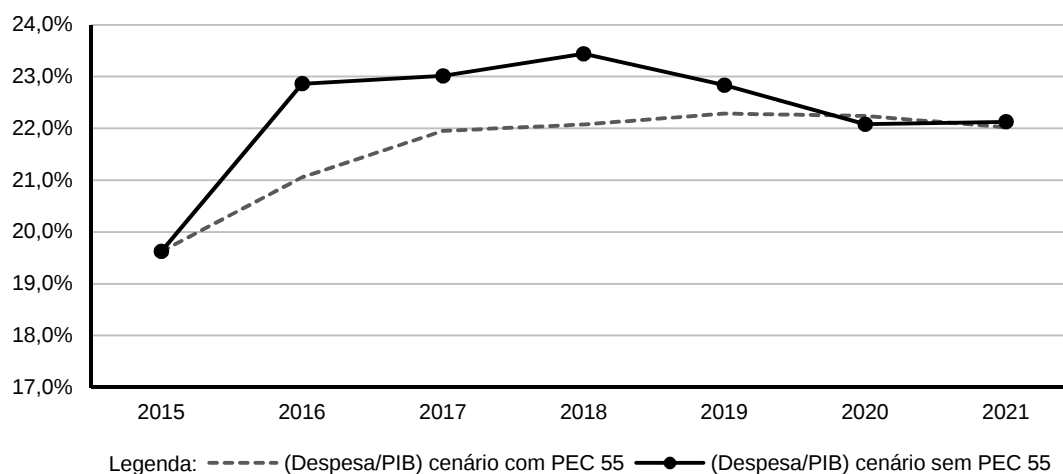
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Mundial (2016).

Nessa hipotética projeção, alguns pontos poderiam ser elencados:

- em ambos os cenários ocorre, inicialmente, uma elevação da relação despesa/PIB em virtude da ausência de crescimento econômico;
- em ambos os cenários ocorre uma convergência na relação despesa/PIB (Gráfico 3), com a diferença de que no cenário com a PEC 55 limita-se o impacto da política anticíclica dos gastos (equilíbrio ao longo dos ciclos);
- apesar de a relação despesa/PIB convergir, no cenário sem PEC 55 gera-se, nominalmente, de 2016 a 2021, R\$1,111 trilhões a mais para se gastar em áreas prioritárias, tais como: saúde, educação, previdência e assistência social; e
- tanto no cenário com a PEC 55 como no cenário sem a PEC 55, a relação do resultado primário em percentual do PIB fica muito próxima (Tabela 5).

Gráfico 3

Despesa primária do Produto Interno Bruto (PIB) em um cenário com e em outro sem a PEC 55 — 2015-21



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil (2016).

Tabela 5

Resultado primário do Governo Central e diferença anual das despesas primárias — 2015-21

ANO	RESULTADO PRIMÁRIO/ PIB(1)		DIFERENÇA ANUAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS (2)
	Com PEC 55 %	Sem PEC 55 %	
2015	-1,9	-1,9	0,0
2016	-2,3	-2,3	118
2017	-1,5	-1,4	126
2018	-0,8	-0,7	200
2019	0,2	0,1	200
2020	0,5	0,4	196
2021	0,7	0,6	271

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil (2016).

(1) Resultado primário apurado pelo critério abaixo da linha, sem desvalorização cambial e antes do ajuste metodológico e da discrepância estatística. (2) Em R\$ bilhões.

6 Considerações finais

Resumindo-se o panorama, tem-se, então, a seguinte configuração: a PEC 55 impõe menos gastos em áreas prioritárias como saúde e educação, sem assegurar que ocorram superávits primários e muito menos que ocorra a redução da relação dívida e PIB. Isso porque a redução da dívida em ambos os cenários irá depender do crescimento do PIB acima dos juros e também da geração de receitas, questões desprezadas pela proposta aprovada.

Argumenta-se, com o intuito de justificar a desvinculação das despesas com saúde e educação, por exemplo, que o Congresso Nacional, anualmente, poderá destinar recursos adicionais acima da aplicação mínima. Essa hipótese, contudo, parece bastante improvável: primeiro porque o já aguardado crescimento vegetativo médio anual dos benefícios previdenciários irá impor nenhum, ou pouco, espaço para o comprometimento das demais despesas, dada a regra geral de teto dos gastos primários. Ademais, não se pode negligenciar a influência dos *lobbies* nessa realocação de recursos para um dado orçamento total. Por exemplo, se hoje o poder judiciário já não cumpre o teto constitucional em relação aos salários, por que viria a cumprir em um cenário de acirramento do conflito distributivo?

Em realidade, pode-se aventar a hipótese de uma simples tentativa de redução do Estado de Bem-Estar Social brasileiro — ainda incipiente, diga-se de passagem — e, a duras penas, instituído na Constituição de 1988. Nesse cenário, os trabalhadores e cidadãos terão de deslocar o seu consumo de serviços públicos para a esfera privada, o que encarecerá o seu custo de vida. Algumas ofensivas, inclusive, já estão sendo delineadas, como, por exemplo, o pagamento de mensalidade no ensino superior público e a proposta de novos planos de saúde, de baixa cobertura assistencial, defendida pelo Governo Federal (que aliviará o caixa dos planos privados em detrimento do SUS).

Por fim, deve-se salientar que as razões para a ausência de crescimento econômico do País vão além dos propósitos deste artigo. Propostas de uma agenda progressista, possivelmente, deveriam incluir uma maior tributação da renda e do patrimônio em detrimento do consumo (que, por ser uma tributação indireta, onera os mais pobres). São exemplos dessas propostas: maior progressividade no Imposto de Renda, maior progressividade no Imposto sobre heranças, tributação de lucros e dividendos de pessoas físicas²³ e, sobretudo, a revisão da estratégia de estimular o investimento privado por via de renúncias fiscais²⁴.

Certamente, no entanto, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 55 de 2016, além de ferir direitos fundamentais da Constituição de 1988 e de desproteger o trabalhador das discricionariedades de diferentes

²³ De acordo com Castro (2014) e Gobetti e Orair (2015a), a revogação da isenção de tributação a dividendos de pessoas físicas proporcionaria receitas de R\$ 43 a R\$ 72 bilhões anuais.

²⁴ De acordo com a Receita Federal (Brasil, 2016b), em 2015 o Brasil somou R\$ 271,8 bilhões em gastos tributários. Essa quantia é maior do que o gasto do Governo Federal no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que aplicou R\$ 251,7 bilhões em 2015. Como afirma Atkinson (2015, p. 232): “Um governo pode, por exemplo, pagar um benefício infantil em dinheiro no valor de Y por criança ou pode permitir que os contribuintes deduzam determinado valor, Z, de sua renda tributável. Se eles pagarem uma alíquota de 25% sobre qualquer renda extra auferida, os dois sistemas terão as mesmas consequências financeiras, em que 25% de Z será igual a Y. Mas o primeiro aparece como gastos do governo e o último, como redução da arrecadação fiscal. Gastos tributários são benefícios fornecidos pelo sistema tributário. E tem mais: são benefícios que aumentam em valor com a alíquota marginal e, portanto, com a renda tributável. Para uma pessoa com alíquota marginal de 50%, a dedução de Z da renda tributável vale 50% de Z. Isso levou Stanley S. Surrey, antigo secretário-assistente do Tesouro dos Estados Unidos, a chamar tais benefícios de “auxílio invertido”.

governos, não se enquadra em uma estratégia de crescimento, e o que é ainda pior, não crescer concentrando renda.

Referências

- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. **Economic Policy**, [S.l.], v. 10, n. 21, p. 205-248, 1995.
- ATKINSON, A. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: Leya, 2015.
- AUERBACH, A.; GORODNICHENKO, Y. Fiscal Multipliers in Recession and Expansion. In: ALESINA, A.; GIAVAZZI, F. (Ed.). **Fiscal Policy after the Financial Crisis**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Série histórica das necessidades de financiamento do setor público**. 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infcon/seriehistdivliq-p.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BANCO MUNDIAL. **Global Economic Prospects: Divergences and Risks**. Washington, DC, 2016.
- BATINI, N.; CALLEGARI, G.; MELINA, G. **Successful Austerity in the United States, Europe, and Japan**. Washington: International Monetary Fund, 2012. (IMF Working Paper, n. 12/190).
- BLANCHARD, O.; LEIGH, D. **Growth forecast errors and fiscal multipliers**. Washington: International Monetary Fund, 2013. (IMF Working Paper, WP/13/1).
- BRAGA, J. de M. A inflação brasileira na década de 2000 e a importância das políticas não monetárias de controle. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 697-727, 2013.
- BRAGA, J. de M. **O atual regime de política econômica favorece o desenvolvimento?** Brasília, DF: IPEA, 2010. (Texto para Discussão CEPAL-IPEA, 16).
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=251058&norma=270459>>. Acesso em: 18 dez. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União — Função**. 2016a. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria-1/publico_cgcon_execucao_funcao200916.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal (SRF). **Demonstrativo dos gastos tributários: estimativas bases efetivas — 2013. Série 2011 a 2016**. Brasília, DF, 2016b.
- CARVALHO, F. C. de. O Sistema Financeiro Brasileiro: a modernização necessária. In: SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. R.; MICHEL, R. (Org.). **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento econômico com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. cap. 14, p. 329-346.
- CARVALHO, L.; GIOVANNETTI, L. F. Distribuição de renda, mudança estrutural e inflação de serviços no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 43., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPEC, 2015.
- CASTRO, F. Á. de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado) — Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- FEVEREIRO, J. L. **Dívida pública: mitos e realidade**. 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/divida-publica-mitos-e-realidade/>>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- GAREGNANI, P. Notes on consumption, investment and effective demand: I. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, UK, v. 2, n. 4, p. 335-353, 1978.

GAREGNANI, P. Notes on consumption, investment and effective demand. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, UK, v. 3, n. 1, p. 63-82, 1979.

GARRIDO, V. M. da S. **Demanda efetiva e crescimento na abordagem sraffiana**: fundamentos teóricos e aplicações. 2007. 125 f. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. In: BLANCHARD, O. J.; FISCHER, S. (Ed.). **NBER Macroeconomics Annual 1990**. [S.l.]: MIT Press, 1990. v. 5, p. 75-122.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Flexibilização fiscal**: novas evidências e desafios. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2132).

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade tributária**: a agenda esquecida. [S.l.]: Tesouro Nacional, 2015a. 20.º prêmio do Tesouro Nacional. Concurso de Monografia em Finanças Públicas.

GUAJARDO, J.; LEIGH, D.; PESCATORI, A. **Expansionary austerity**: new international evidence. Washington: International Monetary Fund, 2011. (IMF Working Paper, n. 11/158).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema nacional de Índices de preços ao consumidor**: Séries históricas IPCA. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 21 out. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook**: A survey by the staff of the International Monetary Fund. Washington, DC, 2012.

JACCOUD, L. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e transferência de renda. In: PELIANO, A. M. (Org.). **Desafios e perspectivas da política social**. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1248). p. 30-40.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Econômica**: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

KEYNES, J. **A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda**. [S.l.]: Atlas, 1982.

LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. **Work, employment and society**, [S.l.], v. 25, n. 4, p. 611–626, 2011.

LAVOIE, M. Endogenous money: accommodationist. In: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Ed.). **A Handbook of Alternative Monetary Economics**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 17-34.

PEROTTI, R. **The austerity myth**: gain without pain? Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2011. (Working Paper, 17571).

PIVETTI, M. **An essay on money and distribution**. London: MacMillan, 1991.

PIVETTI, M. Monetary endogeneity and non-neutrality: a sraffian perspective. In: ROCHON, L.; VERNENGO, M. (Ed.). **Credit, interest rates and open economy**: essays on horizontalism. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001. cap. 4.

POSSAS, M. L. Demanda efetiva, investimento e dinâmica: A atualidade de Kalecki para a teoria Macroeconômica. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 17-46, 1999.

RANCHETTI, F. On the Relationship between Sraffa and Keynes. In: COZZI, T.; MARCHIONATTI, R. (Ed.). **Piero Sraffa's Political Economy**. A Centenary Estimate. London; New York: Routledge, 2002. p. 311-331.

REIS, T. B. **Why are policy real interest rates so high in Brazil?** A political economy analysis of the determinants of the Central Bank of Brazil real interest rate. 2016. Dissertação (Mestrado) — Erasmus Mundus Programme on Economic Policies in the Age of Globalisation, Université Paris XIII, France & Berlin School of Economics and Law, Paris, 2016.

SCAFF, F. F. **O plano Temer e a ausência de teto para arrecadação**. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-12/contas-vista-plano-temer-ausencia-detetopara-arrecadacao>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SERRANO, F. Equilíbrio neoclássico de mercado de fatores: um ponto de vista sraffiano. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 7-37, 2001.

SERRANO, F. Taxa de juros, taxa de câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 63-72, 2010.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Macroeconomic Policy, growth and income distribution in the Brazilian Economy in the 2000s. **Investigación Económica**, [Ciudad de México], v. 71, n. 282, p. 55-92, 2012.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Uma sugestão para simplificar a teoria da taxa de juros exógena. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 383-406, 2013.

SETTERFIELD, M. **An Essay on Horizontalism, Structuralism and Historical Time**. Abr. 2007. Não publicado.

SPRINGER, P.; MENDES, F. **Comentários sobre a PEC que institui o Novo Regime Fiscal**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2016. (Boletim Legislativo, n. 49).

STOCKHAMMER, E.; QAZIZADA, W.; GECHERT, S. **Demand Effects of fiscal policy**. [S.l.]: Post Keynesian Economics Study Group, 2016. (Working Paper 1607).

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2016. (Nota técnica, n. 28).

WORLD BANK. **World Bank database**. Disponível online em:

<<http://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

WRAY, L. When are Interest Rates Exogenous? In: SETTERFIELD, Mark (Ed.). **Complexity, Endogenous Money, and Macroeconomic Theory**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 271-289.



DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos fundamentos do “imaterial”: sobre a gênese de uma política para o patrimônio nacional*

Gabriele dos Anjos**

Doutora em Sociologia, Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística

Resumo

O texto apresenta uma análise da formação da Política Nacional de Patrimônio Imaterial, de responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Busca-se entender a elaboração e a conformação dessa política, a partir das concepções que orientaram sua formulação e sua implementação. Trata-se aqui de analisar como se definiu, politicamente, o que seria designado como “imaterial”, e que, portanto, tornar-se-ia objeto de uma política de patrimônio. Para tanto, são analisadas algumas implicações da atual definição de “imaterial” adotada pelo IPHAN, a forma pela qual a “cultura popular” foi vinculada ao “imaterial”, a partir de uma perspectiva folclorizante, as mudanças institucionais e políticas que trouxeram questionamentos das concepções anteriores de patrimônio, e, por fim, as condições que permitiram uma acomodação daqueles questionamentos pela circunscrição do assim chamado patrimônio “imaterial”.

Palavras-chave: política cultural; patrimônio imaterial; IPHAN

Abstract

This paper presents an analysis of the formation of Brazil's National Intangible Cultural Heritage Policy, of which the National Historic and Artistic Heritage Institute (IPHAN) is in charge. The author seeks to understand the development and shaping of this policy based on the conceptions that guided its design and implementation. The aim here is to analyze how what was characterized as "intangible" was politically defined, which would therefore allow it to become the object of a cultural heritage policy. To do so, the author analyzes some implications of the current definition of "intangible" adopted by IPHAN, the way by which "popular culture" was linked to the "intangible" in a folkloric perspective, the institutional and political changes that questioned the previous conceptions of national heritage, and, finally, the conditions that allowed an accommodation of that questioning through the circumscription of the so-called "intangible" cultural heritage.

Keywords: cultural policy; intangible cultural heritage; National Historic and Artistic Heritage Institute (IPHAN)

Introdução

O texto apresenta uma análise da formação da Política Nacional de Patrimônio Imaterial, que tem como base o Decreto-Lei nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, e dispositivos legais posteriores, de responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Essa política consiste na designação oficial de alguns

* Artigo recebido em 04 out. 2016
Revisão de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: gabriele@fee.tche.br

fenômenos socioculturais como um patrimônio de tipo específico. Se o Estado é a instância que tem o poder para impor classificações e princípios de divisão do mundo social (Bourdieu, 1994), é necessário investigar a gênese dos atos classificatórios oficiais. Uma estratégia para tanto consiste em examinar as condições e os embates entre concepções internas à instituição que presidiu a elaboração e a implementação da política. Para tanto, na análise, foram utilizados documentos do IPHAN, como atas de reuniões, processos de registro e também parte da abundante bibliografia sobre a temática patrimonial, produzida pelos assim chamados técnicos e/ou assessores do Instituto e por pesquisadores das ciências sociais, além de outros documentos produzidos em instituições governamentais.

Uma leitura da linha do tempo do IPHAN¹ permite afirmar que a política referente ao patrimônio imaterial é de longa gestação e possui uma formulação e implementação que pode ser descrita como fortemente incremental. Ao mesmo tempo, essa política é resultado de uma mobilização de diferentes atores sociais, dentre eles pesquisadores da área de ciências sociais, em torno do que é designado como “popular”, ou como “democratização das políticas públicas” e dos efeitos dos processos de patrimonialização. Ela é dependente da fixação do sentido de noções, como “registro” em oposição a tombamento, “referenciais culturais” e, especialmente, “cultura”.

A política constitui-se num conjunto de ações que tem por objeto o assim chamado “patrimônio imaterial”. Ela prevê a instituição do Registro dos Bens Culturais de Natureza Imaterial², em explícita analogia ao tombamento de prédios e monumentos. O texto do decreto prevê os procedimentos a serem adotados para o registro, os quais envolvem a existência de uma demanda (a qual pode partir de instâncias estatais ou da assim chamada sociedade civil) a constituição de um corpo de conhecimentos sobre o fenômeno a ser registrado, o julgamento da demanda pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN e a consagração, ou não, do evento ou da prática como “patrimônio imaterial do Brasil” através do registro. O registro, oficializado em “livros”, pode ser designado como o aspecto emblemático da política, que prevê também, através do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (o qual financia projetos de identificação e registro do patrimônio imaterial), a implementação de uma ação de Estado que é, basicamente, produção e difusão de conhecimentos sobre “a cultura” que se apropria de uma série de noções das ciências sociais, em especial da Antropologia³.

Trata-se aqui de analisar como se definiu, politicamente, o que seria designado como imaterial, e que, portanto, tornar-se-ia objeto de uma política de patrimônio. Para isso, na primeira seção, é apresentada a definição imaterial adotada pelo IPHAN e suas implicações. Na seguinte, é apresentada a análise de como a assim chamada cultura popular foi vinculada ao imaterial, a partir de uma perspectiva folclorizante. Os questionamentos e as mudanças nas concepções de patrimônio, bem como suas condições, são analisados na terceira seção, e a quarta discute as condições institucionais e políticas que culminaram numa acomodação daqueles questionamentos em torno da definição de patrimônio imaterial.

1 O imaterial e o popular

A lei que regulamenta a designação de “patrimônio imaterial” não define esse patrimônio. A definição é remetida por seus formuladores ao artigo 216 da Constituição Federal⁴ e também aos textos da United Nations Educational, Scientific and Cultural organization (UNESCO) “Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular”, de 1989, e “Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial”, de 2003 — este último ratificado pelo Brasil em 2006. Neste texto, o patrimônio imaterial é definido como:

¹ Ver: IPHAN (2006b): <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1211>>.

² O Decreto prevê que o registro seja feito em quatro livros:

“[...] I - Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; II - Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; III - Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; IV - Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.” (Brasil, 2000, s. p.).

³ Para uma descrição dos outros dispositivos da política, ver Castro e Fonseca, 2008, p. 17-29.

⁴ Nesse artigo, está definido que “[...] constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, incluindo ‘as formas de expressão’, ‘os modos de criar, fazer e viver’, ‘as criações científicas, artísticas e tecnológicas’, ‘as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais’, ‘os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico’ (Brasil, 1988)”.

[...] as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas — junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados — que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade [...] se manifesta nos seguintes campos: tradições e expressões orais, [...] expressões artísticas; práticas sociais, rituais e atos festivos; conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo; técnicas artesanais tradicionais (UNESCO, 2014, p. 5).

A UNESCO refere esses fenômenos à “cultura de um povo” e ao “folclore” (UNESCO, 2016.) e aproxima essa convenção da Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular, de 1989. Nesta, é definido como “cultura tradicional e popular” o

[...] conjunto de criações que emanam de uma comunidade cultural fundadas na tradição, expressas por um grupo ou por indivíduos e que reconhecidamente correspondem a expectativas da comunidade enquanto expressão da sua identidade cultural e social; as normas e os valores [que] se transmitem oralmente, por imitação, ou de outras maneiras. Suas formas compreendem, entre outras, a língua, a literatura, a música, a dança, os jogos, a mitologia, os rituais, os costumes, o artesanato, a arquitetura e outras artes (UNESCO, 1989, p. 2).

Portanto, o imaterial da política nacional está conectado à definição de uma instituição paraestatal em condições de difundir suas definições ético-políticas para os estados nacionais e para seus líderes. Essas definições são fruto de uma intensa mobilização de organizações não governamentais, produtores culturais e governos no âmbito das Nações Unidas pela “identidade” e “diversidade cultural” (Alves, 2010, p. 542), o que será retomado mais adiante. Importa, sobretudo, levar em conta que não há, no IPHAN, uma mera adesão aos projetos ético-políticos das Nações Unidas; antes, há uma afinidade entre aqueles projetos e as tomadas de posição de técnicos e assessores do IPHAN em favor do “popular”.

A política também é descrita como ampliação da noção de patrimônio, que passa a incorporar elementos da cultura popular, antes ignorados pelas políticas de patrimônio (Sant’anna, 2006). Qual o conteúdo dessa incorporação? Para responder a essa questão, é preciso considerar que os critérios, constantes no Decreto-Lei nº 3.551, que definem a inclusão nos livros de Registro e a designação como patrimônio imaterial são a “continuidade histórica do bem”, ou seja, sua inscrição no passado, e “[...] sua relevância nacional para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira” (Brasil, 2000). Assim, o imaterial é reduzido a certos fenômenos culturais identificados com o “passado”, existentes desde tempos remotos (a Colônia, o Império), e persistentes ou remanescentes em um contexto de modernização — como festas e celebrações que se mantêm mesmo com a mercantilização e o afluxo de turistas — em um “núcleo”, uma “essência”, havendo uma rejeição expressa da ideia de “autenticidade” das manifestações.

O imaterial também é reduzido a certas técnicas opostas à modernidade tecnológica, geralmente ligadas à extração vegetal e/ou mineral. Essa redução aproxima o imaterial da noção reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), de “conhecimentos e usos relacionados com a natureza e o universo” ou ainda “técnicas artesanais tradicionais” (UNESCO, 2014, p. 4). Mais uma vez, há uma oposição clara à modernização, simbólica e prática: os saberes são ligados a elementos da natureza, raros e únicos, de locais distantes e, ao mesmo tempo, estão ameaçados pela modernização. Esse seria o caso do ofício das paneleiras de Goiabeiras, no Espírito Santo. Essas artífices, as “paneleiras”, usam um barro para confeccionar suas painéis, que confere a elas uma característica “distintiva”, o que é reforçado pelo fato de que a jazida da qual obtêm esse barro estaria ameaçada pela possível instalação de uma estação de tratamento de água pelo Governo estadual, um dos motivos do pedido de registro como patrimônio imaterial (Nascimento, 2001).

Essa redução do imaterial a técnicas raras e remanescentes também é uma apresentação como “tradicional” e “identitária” de situações de marginalidade ou precariedade em relação à economia de mercado. A representação do marginal como alteridade fica explícita no caso de carpinteiros que fazem barcos ao longo da foz do Rio Amazonas, cujos depoimentos foram registrados em um documentário financiado pelo “Edital de Apoio à Produção de Documentários Etnográficos sobre o Patrimônio Cultural Imaterial” (Etnodoc)⁵. Nesse documentário, enfatiza-se o caráter de “profissão artesã”, escondida na selva, cheia de “segredos”; ao mesmo tempo, em seus depoimentos, os carpinteiros apresentam trajetórias de inserção em atividades de baixa renda, como o extrativismo, ou ainda inserções precárias no setor serviços, e a carpintaria é considerada por eles a profissão possível (“É meio de sobrevivência”) (O Barco..., 2007).

⁵ Posta em prática em 2007, essa política, patrocinada pela Petrobras e gerida pela Associação Cultural de Amigos do Museu de Folclore Edison Carneiro (Acamufec), em parceria com o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNPFP) e com o Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI/IPHAN) visa “[...] apoiar a documentação e difusão do Patrimônio Cultural Imaterial Brasileiro por meio da produção de documentários inéditos para exibição em redes de televisão públicas”. Ver INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Etnodoc. 2016. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/206>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

O significado do imaterial, a partir de seus critérios de inclusão, permite situar a lei, e as bases intelectuais de sua formulação, na tradição do pensamento social brasileiro, que, segundo Renato Ortiz (1994), em vários momentos, considera definidores da identidade nacional os elementos de uma assim chamada cultura popular. Segundo Ortiz (1994), esse pensamento adotaria uma perspectiva folclórica, veiculando uma definição de “povo” como oposto ou fora da modernidade, depositário ou detentor de “práticas” ou “costumes” ancorados em uma tradição: a cultura popular. O Brasil seria um dos tantos casos de países periféricos em que o pensamento social considera que o popular transcende o local e constitui a substância de uma identidade nacional (Ortiz, 1992). É possível afirmar que a política nacional para o patrimônio imaterial está em afinidade com essa perspectiva do pensamento social brasileiro, ao incorporar o popular ao imaterial.

2 A definição política do “patrimônio imaterial”

A transfiguração do precário em tradicional ou popular é parte da elaboração ideológica de uma “cultura popular” constitutiva da “identidade nacional”. Segundo Renato Ortiz (1992), é recorrente no pensamento social brasileiro o esforço de constituir uma nacionalidade a partir das características culturais distintivas de sua população, em oposição a uma cultura de elite. Nesse processo, os fenômenos, rituais e processos próprios a populações locais, inicialmente vividos sem o distanciamento da sistematização e da reflexão, são descritos e analisados pelo pensamento social como parte de uma cultura nacional. Para Ortiz, essa apropriação de elementos de “culturas locais” e ressignificação destes como parte de uma cultura nacional e ligada ao Estado constitui um discurso de segunda ordem, que é uma mediação própria da atividade intelectual no Brasil. Considera-se que a atuação dos técnicos (com formação profissional em diferentes áreas, como arquitetura, antropologia e museologia) e conselheiros (detentores de alto capital cultural, social e político) do IPHAN é parte desse investimento na difusão e na consolidação de um pensamento sobre “cultura” e “identidade nacional” em que o imaterial está identificado com a cultura popular e é caracterizado a partir de uma perspectiva folclórica.

Essa hipótese encontra apoio nos registros das discussões entre técnicos e conselheiros do IPHAN sobre o que seria o imaterial, no momento de elaboração do Decreto-Lei nº 3.551. Na 26ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN, realizada em 23 de novembro de 2000, foram analisadas as propostas de normas de instrução dos processos contendo a solicitação de registro de bens imateriais. Esse é um momento-chave da elaboração da política, e um membro desse conselho, antropólogo diretor do Museu Nacional, apresentou tomada de posição sobre o que constituiria o imaterial: “Afim de contas, Patrimônio Imaterial é cultura, toda a cultura. O conceito antropológico de cultura é muito diferente do velho conceito de cultura, da cultura oficial das elites” (IPHAN, 2000, p. 10). Daí surge a dúvida desse antropólogo quanto à implementação da política: “[...] se não registrarmos tudo, porque tudo é cultura, tudo é Patrimônio Imaterial nesse sentido, o que iremos registrar?” (IPHAN, 2000, p. 10). De qualquer forma, essa reflexão não foge das alternativas dadas pela atividade do IPHAN, que é a consagração, como emblemas de “nação”, de memórias e monumentos (Williams, 1994). Nesse sentido, para o mesmo antropólogo, as opções possíveis seriam registrar “alguma coisa de essencial à identidade [...] [e ao] processo civilizatório nacional”, “aquelas coisas representativas da ideia de tradição”, o “patrimônio ameaçado pela modernidade” ou ainda “situações, contextos, práticas insuficientemente documentados” (IPHAN, 2000, p. 10).

Ao mesmo tempo, dois movimentos concorrem para um enquadramento, na prática, ao já existente, de acordo com uma concepção de imaterial que o vincula ao popular. O primeiro deles é a concordância tácita entre técnicos, conselheiros e dirigentes do IPHAN do que seria o imaterial. Ao longo dessa mesma reunião, os conselheiros já manifestam o que seria implicitamente reputável ao imaterial: “[...] por exemplo, se um grupo do Maranhão solicitar o Registro do Boi de Matraca” (IPHAN, 2000, p. 12); “[...] vamos dar como exemplo uma dança, uma festa religiosa [...] o Boi, a dança de São Gonçalo, as Cavalhadas, a Festa do Divino e o Carnaval [...]” (IPHAN, 2000, p. 9). Já em 1997, na 17ª Reunião Ordinária do Conselho, em que foi apresentada a comissão e o grupo de trabalho responsáveis pela elaboração da legislação sobre o patrimônio imaterial, se colocara a associação do imaterial com “[...] atividades folclóricas e do artesanato em cerâmica e em madeira [...] a cerâmica do Vale do Jequitinhonha, o fogaréu de Goiás.” (IPHAN, 1997, p. 19).

Sem dúvida, essa concepção de imaterial remete ao que era objeto de trabalho do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular⁶, reiteradamente mencionado pelo Conselho como pioneiro e relevante para a

⁶ Incorporado, em 2003, ao IPHAN, o CNFCP é originado da estrutura estatal criada em 1958, para tratar de estudos de folclore, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro. Primeiramente vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, foi incorporada à Funarte como Instituto Nacional do Folclore em 1976. Ver: CENTRO NACIONAL DE FOLCLORE E CULTURA POPULAR. O Centro. 2016. Disponível em: <http://www.cnfcpgov.br/interna.php?ID_Secao=1>. Acesso em: 13 jun. 2016.

discussão sobre essa questão. Mas, principalmente, ela está de acordo com uma concepção em voga entre esses intelectuais e altos funcionários que atuam no Estado e, nele, defendem uma determinada visão de política cultural: a de que esta deve estar voltada para o “povo”, seja tornando-se acessível a este, seja representando-o (nem que seja no sentido figuracional) e, de toda a forma, trazendo-o para a política cultural.

Essa concepção de política cultural para o povo, sem dúvida polissêmica, é partilhada pelos dois Ministros da Cultura responsáveis pela implantação e pela consolidação da política de patrimônio imaterial, Francisco Weffort (1995-2002) e Gilberto Gil (2003-jul./08). É Weffort quem preside a entrada oficial da noção de imaterial no IPHAN e, em meio às dúvidas sobre o que o definiria, impõe o popular a ele. Na 27ª Reunião do Conselho Consultivo do IPHAN, outro momento de formulação da política, Weffort propõe que o imaterial deveria ser abordado, estudado e definido a partir de “temas concretos”, como o “Círio de Nazaré”, “[...] por ser um fenômeno religioso em escala popular, multitudinária, não apenas por ser antigo, porque afinal não é tão antigo, mas porque tem um enraizamento e uma legitimidade popular, naquela região, que o equipara às festas de Natal” (IPHAN, 2000a, p. 4).

Esse colamento ao popular é possibilitado, em segundo lugar, pela imprecisão da noção de imaterial, inclusive em instâncias internacionais como a UNESCO (Sant’anna, 2006, p. 16). O grupo de trabalho responsável pela elaboração do estudo que embasa o decreto de 2000 se defrontou com as noções em voga nesse órgão. Deve-se considerar que a UNESCO é a arena na qual se defrontam diferentes grupos formados por “[...] técnicos, consultores, gerentes, empresários, produtores culturais, artistas, gestores públicos e políticos [...]” (Alves, 2010, p. 542) em torno das definições de “cultura” e “patrimônio imaterial” em suas relações com o “desenvolvimento” para sociedades nacionais afetadas por processos de globalização da indústria cultural e subordinação cultural às sociedades desenvolvidas (Alves, 2010). Nesse contexto, a noção de patrimônio imaterial progressivamente incorpora a ideia de defesa das culturas “tradicionais” e “populares” das indústrias culturais e dos processos de urbanização. Ao mesmo tempo, o imaterial traduz uma contraposição a uma definição “elitista” de cultura e aproxima-se de uma noção mais “ampla”, ligada à antropologia (Alves, 2010, p. 551). A atuação da burocracia do IPHAN mostra como essas definições de cultura e cultura popular encontram ressonância na atuação já existente de intelectuais brasileiros em nome das assim chamadas classes populares. O já referido grupo de trabalho do IPHAN/Ministério da Cultura apropria-se dessas discussões supranacionais a partir de suas competências técnicas em áreas como a antropologia, a museologia e a arquitetura em instâncias da UNESCO. Essa apropriação é possibilitada pela participação de consultores e membros do conselho consultivo do IPHAN em reuniões do Órgão (IPHAN, 2002, p. 10). Essa apropriação termina por consagrar a definição mais próxima da UNESCO de patrimônio imaterial como “popular” e “tradicional” (Alves, 2010, p. 554), cujas manifestações, por não fazerem parte de uma “cultura de elite”, conformam “[...] um conjunto de bens culturais que [...] não tem sido reconhecido oficialmente como patrimônio nacional” (Sant’anna, 2006, p. 17).

3 Ampliação do aparato estatal para área cultural e mudanças nas concepções de patrimônio

A afinidade com as definições da UNESCO pode ser entendida como fruto da produção e disseminação, que vem desde o final dos anos 70, de algumas concepções orientadoras do trabalho de parte dos intelectuais e de seu investimento na esfera política: a atuação em nome das chamadas “classes populares”, das “minorias” e da “democratização” (Pécaut, 1990, p. 305-306) em diferentes espaços e também na burocracia estatal. No caso do patrimônio nacional, esse investimento é bastante antigo, desde a formação das estruturas burocráticas voltadas à preservação e que deram origem ao IPHAN⁷. Esse investimento foi possibilitado pela progressiva especialização do trabalho de preservação (que atraiu profissionais com formação em arquitetura, museologia e história), mas também está ligado às funções dessa estrutura burocrática, que é de circunscrever e oficializar os fenômenos sociais que remetem à identidade nacional. Esse trabalho de consagração levado a cabo pelo Estado (Bourdieu, 1994) no caso brasileiro, até a primeira metade dos anos 70, implicou a oficialização da memória das elites nacionais (Machado, 1984, p. 12; Miceli, 2001, p. 360), relegando-se as “manifestações das classes subalternas” às instituições estatais voltadas ao “folclore” (Miceli, 1984, p. 106-107). A constituição do patrimônio nacional⁸ de

⁷ Sobre a gênese dessas estruturas, ver Williams (1994) e Miceli (1984). Sobre as diferentes denominações e vinculações dessas estruturas, ver: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Linha do tempo-Iphan 80 anos. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1211>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

⁸ O Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, referente à proteção do patrimônio histórico nacional, define como “[...] patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer

acordo com critérios que podem ser qualificados de elitistas (consagrar objetos de “excepcional valor artístico”, ou dotar de “valor histórico” objetos pertencentes às grandes famílias da política nacional), ao mesmo tempo em que consagra seus projetos ideológicos (de civilização, de desenvolvimento nacional), obliteraria os conflitos entre as classes e grupos sociais no País (Williams, 1994).

A partir dos anos 70, inicia-se a criação ou reformulação do conjunto de estruturas burocráticas voltadas ao setor da cultura (ver cronologia em Miceli, 1984, p. 58). A política mais geral consiste em atender às áreas marginais e/ou pouco valorizadas no mercado de bens culturais de grande público (artes plásticas e pintura, música erudita, etc.), mas que são de consumo das classes mais altas (Miceli, 1984, p. 102-103). A essa concepção qualificada de “patrimonial” e “preservacionista” se agrega outra, a de que a cultura “brasileira” deveria ser fomentada ou descoberta em sua originalidade como uma das garantias da integridade da nação diante de “traços culturais ‘perversos’ produzidos pelo desenvolvimento urbano-industrial” e da “[...] imposição maciça através dos meios de comunicação, dos valores estrangeiros” (Miceli, 1984, p. 106; Ortiz, 1992, p. 100). Ao mesmo tempo, difunde-se, entre os grupos dirigentes, a ideia de que “a cultura” enquanto área de intervenção estatal deveria ter efeitos na economia e no desenvolvimento social (Ortiz, 1994, p. 101; Miceli, 1984, p. 57). Essas concepções vão nortear a progressiva mudança na política patrimonial, e, nesse sentido, a política de patrimônio imaterial é a consolidação de investimentos na área patrimonial que se inicia nesse período.

A política patrimonial, existindo desde 1937, com a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), é considerada uma das áreas mais consolidadas da política cultural (Miceli, 2001). Ao mesmo tempo em que é dotada de poucos recursos, tem também um certo poder de intervenção nas propriedades particulares. Assim, é possível dizer que a política patrimonial constituiu-se e constitui-se, atualmente, na medida em que a política de tombamento se mantém, como influente nos mercados imobiliário e de obras de arte.

Ao mesmo tempo, a estrutura burocrática voltada à política patrimonial é formada por um corpo de funcionários altamente especializado e relativamente impermeável às demandas externas, o que é caracterizado como “insulamento” (Miceli, 2001, p. 363; Chuva, 2011; Corá, 2014). Paralelamente a esse processo, a partir dos anos 70 do século XX, novas instituições da área cultural permitem a formação de um grupo de dirigentes da atividade cultural que congrega tanto “intelectuais de prestígio” (Miceli, 1984, p. 60) e “tradicionais” (Ortiz, 1994, p. 91) quanto “gestores profissionais”, “administradores” que acabaram por formar “equipes estáveis de técnicos”. Essas transformações mais gerais atingem a área patrimonial, com a formação de uma estrutura *ad hoc*, o Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC), que, no final dos anos 70, será o embrião do SPHAN/Pró-Memória. É a partir dessa instituição e de seu corpo de técnicos que se inicia a adesão a novas concepções de “cultura” e “patrimônio” que redundaram na política de patrimônio imaterial dos anos 2000. Se a cultura a ser fomentada deveria estar vinculada às características distintivas de nação, é, no CNRC, que se fazem os esforços para o levantamento e mapeamento de “elementos” autênticos da cultura nacional, que permitiriam a constituição dos “indicadores culturais brasileiros” (Miceli, 1984, p. 79). Inicialmente voltada para a constituição de produtos distintivos na área de desenho industrial, progressivamente a atividade do CNRC ganhou um novo sentido: mapear aqueles elementos que, ameaçados de extinção, mas dotados de sentido para as populações que os detinham — a assim chamada “referência cultural” —, deveriam ser fomentados e incentivados inclusive para garantir a sobrevivência social e econômica dessas populações (Fonseca, 2016).

O CNRC, ligado ao Ministério da Indústria e Comércio, com uma estrutura mais leve (era uma “atividade apoiada por convênios” entre ministérios, fundações estatais voltadas à educação e desenvolvimento de tecnologia, bancos), possibilitou a contratação de profissionais de áreas como *design*, física, informática, antropologia, sociologia (Falcão, 1984, p. 32; Miceli, 1984, p. 79; Fonseca, 1997, p. 164). São esses profissionais, que se distanciam das concepções vigentes quanto à preservação do patrimônio nacional, que conseguem se impor à própria estrutura burocrática voltada ao patrimônio. Isto porque seus dirigentes têm acesso aos “círculos detentores do poder decisório”: Chefia da Casa Civil, intelectuais eminentes e membros do grupo pioneiro do Serviço de Patrimônio nas burocracias estatais (Miceli, 1984, p. 82). Esses dirigentes possuem características sociais bastante específicas: origens sociais nas elites políticas regionais e nacionais, alto capital cultural reconhecido nas burocracias estatais, tudo que permite a acumulação de grande capital social, e daí a participação em universidades, mercado de bens simbólicos modernos (artes, *design*) e nos altos círculos burocráticos nacionais, como mostra, por exemplo, a caracterização de Aloisio Magalhães feita por Fonseca (1997, p. 162).

por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. A instituição do “tombamento”, destinada a proteger esses bens, tem efeitos restritivos em sua alienabilidade e de corresponsabilização dos proprietários e “vizinhança” na conservação dos bens conforme critérios do Governo Federal, o que gera uma série de efeitos no mercado imobiliário e de obras de arte. Ver: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>.

Esses recursos, que se traduzem no que pode ser qualificado como um “repertório de ação preservacionista” bastante amplo, permitem um distanciamento da concepção patrimonial vigente e a formulação de noções como a de “referencial cultural” e de projetos de patrimonialização que têm como objeto atividades econômicas, artesanais e manufatureiras, com relevância local. Essa patrimonialização, em um primeiro momento, tem uma função econômica: a melhoria das condições de vida das populações locais, a partir da valorização de sua cultura entendida como “recurso”, o que, para Fonseca (1997, p. 160), já seria uma reverberação das discussões sobre bens culturais que ocorria desde os anos 60, no âmbito da UNESCO. No entanto, as próprias possibilidades desses dirigentes de incorporarem outras definições das funções do patrimônio, progressivamente, faz com que eles incorporem as demandas de “democratização” e “participação” em voga nos meios intelectuais, no período da assim chamada “abertura” (Miceli, 1984, p. 111; Fonseca, 1997, p. 179).

Com a criação da Fundação Nacional Pró-Memória, no final dos anos 70, como parte da estruturação da área cultural (Miceli, 1984), esses dirigentes tornam-se os responsáveis pela estrutura burocrática voltada ao patrimônio nacional. Nesse processo, em que se fundiram o CNRC e o SPHAN, incorpora-se o pessoal vinculado ao CNRC (Miceli, 1984, p. 82), e estes trazem mudanças à concepção de patrimônio (Fonseca, 1997). O patrimônio passa a incluir elementos considerados relevantes para as populações locais, e não só fenômenos com significado para as elites nacionais, em um processo que pode ser qualificado de democratização do patrimonializável. Nesse mesmo movimento, é considerado que essas populações devem ter acesso aos bens culturais nacionais.

Essa concepção ampla do patrimonializável enseja o levantamento dos “referenciais culturais” de populações distantes dos centros urbanos e das elites nacionais, como os feitos nos estudos e na atuação junto a populações que trabalham com artesanato. É o caso, por exemplo, da pesquisa que documenta os padrões de artesanato em um município da região de Ouro Preto — em um momento de forte intervenção do SPHAN/Pró-Memória neste último, com vistas a torná-lo patrimônio mundial da humanidade. Nessa pesquisa de padrões de artesanato, são usadas as técnicas de levantamento de dados que, depois, se tornariam padrão no Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC), instrumento que é parte da atual política de salvaguarda e de registro dos bens imateriais⁹: gravação de entrevistas e trabalho de campo com fotografias, produzindo um material escrito e audiovisual destinado a documentar o que foi então qualificado pelos integrantes do CNRC de “tecnologia patrimonial”. No entanto, o trabalho possuía outra ênfase, que ia além da documentação e incorporava preocupações das ciências sociais, ao mesmo tempo em que buscava a melhoria das condições de vida das populações que empregavam a tecnologia: o projeto buscava “[...] identificar as peculiaridades de sua vida societária, suas lideranças e o desenvolvimento de trabalho comunitário nas áreas de saúde e educação” (Cachoeira..., 1980, p. 7).

O tipo de vinculação ao popular que buscava a valorização de seus traços culturais distintivos, e, a partir deles, de alternativas econômicas para as populações estudadas, também fica claro no projeto de estudo de caso de uma fábrica de vinho de caju como exemplo “dos fenômenos da Tecnologia Patrimonial — o conjunto de conhecimentos e técnicas populares historicamente determinadas”. O projeto, ao mesmo tempo em que documenta as fases de produção, seus instrumentos, etc., sugere que “instituições e órgãos oficiais” invistam nessa fábrica em crise financeira, resultante das “discutíveis leis do mercado”: “[...] uma vez fortalecida, ela será fonte de trabalho e renda para um número razoável de pessoas” (Para salvar..., 1981, p. 10). É possível afirmar, portanto, que as “tecnologias populares” são identificadas ao tradicional e ao ameaçado pelo capitalismo. No entanto, os esforços são de vincular aquelas tecnologias à configuração social em que fazem sentido, afastando-se de uma perspectiva folclórica.

É interessante observar que o SPHAN/Pró-Memória dá ênfase ao valor para as “comunidades” do que será considerado objeto passível de tombamento. Uma estação da Rede Ferroviária Federal é objeto de mobilização da população de um município gaúcho, para que esta seja preservada e ganhe um novo uso. “Além de conscientizar a comunidade para a importância da preservação do patrimônio, o movimento visa conseguir a área de cinco hectares da estação para a construção de um centro social urbano” (Comunidade..., 1981, p. 21), com a preservação dos prédios, a constituição de um museu municipal e a “construção de um parque esportivo, dois *playgrounds* e churrasqueiras”. Os promotores do projeto valorizam a participação da população no “planejamento urbano de sua cidade” e o atendimento de suas “necessidades de lazer” (Comunidade..., 1981, p. 21).

Renato Ortiz (1994, p. 118-123) considera que o investimento do Governo militar no “popular”, na valorização das “comunidades” e de suas produções (artesanais), como alternativa de sobrevivência para a população de

⁹ O INRC constitui-se numa espécie de protocolo de pesquisa de campo que fornece uma grade de análise que permite a captura da informação sobre os bens culturais objeto de iniciativas de registro ou para projetos de salvaguarda de bens imateriais. De elaboração de um antropólogo, o INRC possui instruções estritas de coleta de informação, e é disseminado pelo IPHAN para o trabalho de pesquisadores de campo, que podem não ser da área da antropologia. Ver: Arantes (2007; 2008; 2009); Inventário... (2000).

baixa renda em oposição a uma “cultura de elite”, procurou mascarar as dificuldades do Estado em aportar recursos para as políticas sociais e para a política cultural. Mas, ao se considerar a atuação dos novos quadros técnicos e dirigentes da política patrimonial, seria possível propor outra interpretação a respeito desse investimento. Ele não estaria ligado aos referenciais ideológicos que orientaram os intelectuais brasileiros, no final dos anos 70 (Pécaut, 1990, p. 300), ao apoio, manifesto de tantas formas, às classes populares e à democratização?

4 O “giro folclórico”

Essa adesão a referenciais ideológicos que valorizam as classes populares e seu papel na democratização poderia estar na origem de uma concepção de tombamento que privilegia o sentido do bem concreto (“de pedra e cal”) para seus usuários (inclusive em seus aspectos afetivos e de memória identitária), e não somente como representativo de uma excepcionalidade artística e ou do passado nacional? As inflexões da política de tombamento, a partir dos anos 80, parecem indicar que sim. A partir desse período, chegam ao SPHAN/Pró-Memória pedidos de tombamento não usuais à prática da Instituição: terreiros, bens arquitetônicos de uso comum, como pontes, mercados, caixas-d’água, fábricas e conjuntos habitacionais populares (Fonseca, 1997, p. 239). O que pode ser visto como resultados dos projetos do CNRC instaura, no SPHAN/Pró-Memória, uma divisão entre os técnicos do SPHAN, que enfrentavam problemas em atribuir valor “artístico” ou “histórico” aos objetos propostos, e os antropólogos da Fundação Pró-Memória, que defendiam a patrimonialização desses objetos, a partir de critérios explicitamente políticos, ou seja, como reconhecimento de grupos sociais até então distantes da política de patrimônio (Fonseca, 1997, p. 235). Dessa forma, o tombamento é a primeira política efetiva de introdução dos grupos subalternos e de seus modos de existência no conjunto de fenômenos patrimonializáveis. O tombamento de terreiros é emblemático nesse sentido. Tendo causado grande discussão internamente ao SPHAN/Pró-Memória, e provocado intensa mobilização da sociedade civil, inicia-se nos anos 80, a partir do trabalho de antropólogos no projeto “Mapeamento de Sítios e Monumentos Religiosos Negros da Bahia”. Esse objeto de tombamento sintetiza as preocupações de técnicos, conselheiros e dirigentes ligados ao circuito do patrimônio cultural, não somente em nível federal, mas também de instituições voltadas ao patrimônio em nível estadual e municipal. Essas preocupações dizem respeito à proteção dos terreiros enquanto representativos de uma cultura dominada em relação à especulação imobiliária, justificando o tombamento não pelo valor “histórico e artístico” para a nacionalidade, como considera o antropólogo coordenador do projeto, mas “[...] pelo sentido e a percepção que o povo tem do que são seus monumentos, seus bens culturais” (Bahia..., 1982, p. 21). O tombamento, por sua vez, implica a constituição de um discurso de segunda ordem (Ortiz, 1994) sobre o fenômeno, que incorpora o bem tombado ao patrimônio nacional, a partir de um atributo distintivo: o bem simboliza a inclusão do “povo” e de sua cultura no conjunto de bens consagrados pelas instituições oficiais voltadas ao patrimônio nacional, até então somente dedicado aos bens e monumentos de uma “cultura de elite” (Velho, 2006, p. 240).

A evolução dessa política patrimonial, no entanto, parece ter tomado um rumo diferenciado, como se depreende da leitura da Tabela 1.

Das 28 proposições de tombamento de terreiros, somente uma foi indeferida. Nota-se que, dos tombados, oito tiveram processo no IPHAN aberto até 2002, e, dos processos ainda em instrução, 15 foram abertos a partir de 2004. Somente um terreiro foi tombado depois de 2002, em um período em que a política de patrimônio imaterial já vigia. A paralisação da maior parte dos processos, a partir de 2004, traz a suspeita de que o tombamento, enquanto política de patrimonialização de bens culturais dos grupos dominados, perdeu ênfase. Ou ainda — hipótese a ser examinada a partir da análise da política de tombamento em sua totalidade —, de que outras formas de apropriação e enquadramento desses bens culturais substituíram o tombamento.

As dificuldades de enquadrar os bens de uso popular nos critérios de excepcionalidade artística e valor histórico próprios ao IPHAN parecem ter contribuído para a busca de um outro dispositivo para sua incorporação ao patrimônio cultural nacional. A adesão às discussões da ONU sobre folclore e cultura popular permite que, no IPHAN, se constitua um discurso de nação em que o que está identificado com os grupos subalternos ou “populares” derive para uma representação da “pluralidade cultural nacional”. A implementação dessa política também está conectada à importação de um discurso sobre o “multiculturalismo” e a diversidade cultural que transfigura diferenças socioeconômicas em diferenças culturais pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Ao se qualificar um imaterial e dotá-lo de uma substância diversa do patrimônio “de pedra e cal”, cujos traços definidores são o “excepcional valor artístico” e o “valor histórico”, é possível qualificar este último como “patrimônio material”. Ao mesmo tempo, a política de patrimônio imaterial é a solução possível, para o IPHAN, de

diversificação dos critérios para a definição do patrimônio brasileiro. Nessa redefinição do patrimonializável, estão presentes elementos luso-brasileiros (até então privilegiados pelas políticas de tombamento), africanos e indígenas, além de “outras etnias e culturas” (IPHAN, 1997, p. 2). É possível perceber aqui uma apropriação do que Roberto DaMatta qualificou de “fábula das três raças” e seus efeitos elusivos quanto às hierarquias sociais (Damatta, 2010, p. 88), que não se opõem ao multiculturalismo.

Tabela 1

Situação das proposições de tombamento de terreiros pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Brasil — 2016

ANOS E TOTAL	TOMBADOS	EM INSTRUÇÃO	INDEFERIDOS
1982	1	-	-
1994	-	1	-
1998	1	-	-
2000	2	2	-
2001	2	-	-
2002	2	-	-
2004	-	1	-
2005	-	1	-
2006	-	2	-
2007	-	1	-
2008	-	1	-
2009	-	1	1
2011	1	1	-
2013	-	2	-
2014	-	2	-
2015	-	3	-
TOTAL	9	18	1

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IPHAN (2016).

A constituição de uma política de patrimônio imaterial tem uma função política, pois redefine as preocupações dos técnicos e dirigentes com o popular, a qual implicaria o uso de um dispositivo — o tombamento — com efeitos no mercado imobiliário, para a implementação de uma política sem intervenção direta naquele mercado. Ela estaria em conformidade com a orientação desse governo para a área da cultura, de adesão aos princípios de mercado e de restrição do papel do Estado como agente de regulação (Arruda, 2003).

A polissemia do popular e do imaterial permite que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva dê continuidade e consolide essa política, com ênfase na participação dos grupos excluídos da cidadania (Gil, 2006). Desde 2005, é implementado o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, que procura constituir parcerias com governos e entidades da “sociedade civil” para a realização de projetos de salvaguarda dos bens imateriais, que envolvem a realização de ações diversas (inventários, produção de documentação, divulgação e intercâmbio) (IPHAN, 2016). No entanto, mantém-se a ênfase na produção do conhecimento sobre os “bens culturais” em que há uma incorporação dos signos dos grupos subalternos, tais como são percebidos pelos grupos dominantes dos quais a burocracia do IPHAN é parte. Essa incorporação não representa uma concorrência em termos de prioridade de tratamento com o patrimônio “material”, objeto de tombamento. A partir das informações sobre gastos diretos por Programa do Governo Federal¹⁰, em que é discriminado o utilizado com “ações” referentes ao patrimônio material e ao “imaterial” (basicamente, registro e salvaguarda), observa-se que os gastos com a política de patrimônio imaterial são infinitamente menores, em relação aos despendidos com o patrimônio material, instituídos pelo tombamento (Gráfico 1)¹¹.

Ao mesmo tempo, a política de patrimônio imaterial, ao enfatizar a participação da sociedade civil para preservar as culturas populares em nome da diversidade cultural, permite, ao Governo, legitimar-se perante grupos que representam as assim chamadas minorias culturais, como representantes de negros e indígenas (Alves, 2010, p. 547). Mais importante do que isso, a correspondência da política patrimonial nacional com as orientações da UNESCO oportunizariam, aos dirigentes nacionais dessa política, uma espécie de protagonismo junto ao Órgão em convenções que tratam o tema da relevância da cultura (Alves, 2010, p. 547). Nesse sentido, a

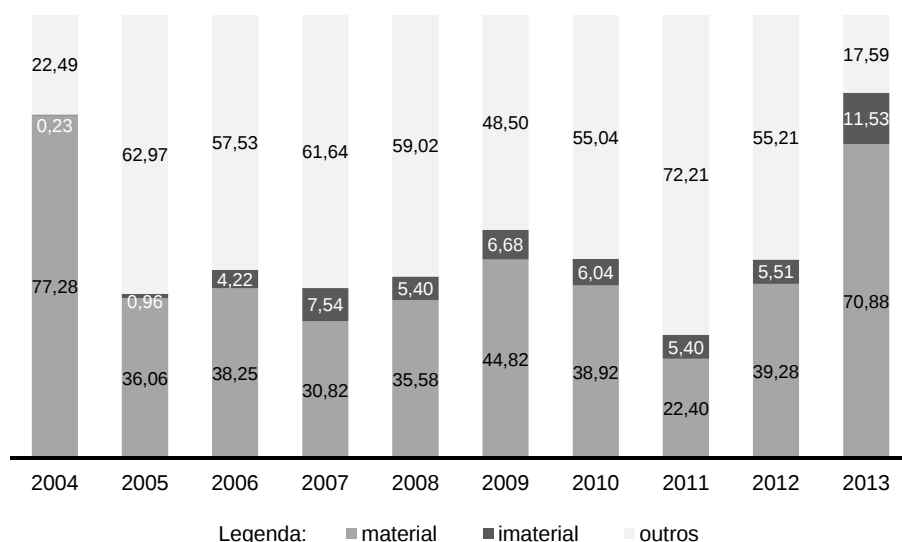
¹⁰ Referem-se aos gastos com aquisição e contratação de obras e compras, diárias pagas, cartões de pagamento do Governo Federal, etc., realizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. As informações estão disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

¹¹ Somente são consideradas aqui as rubricas dos gastos referentes ao patrimônio que, explicitamente, se referem ao “patrimônio material” e ao “patrimônio imaterial”.

roda de capoeira, caracterizada como patrimônio imaterial, pode ser apresentada por Gilberto Gil, em uma reunião da Organização das Nações Unidas, como “[...] forma de celebrar a paz mundial e estabelecer o diálogo entre os diferentes povos” (Neri, 2008, p. 2).

Gráfico 1

Distribuição percentual dos gastos diretos do Governo Federal com o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Brasil — 2004-13



FONTE: Controladoria Geral da União (2016).

“Tecnologias patrimoniais”, “referenciais culturais” e “sentidos e memórias locais” passam a ser apreendidos de forma descontextualizada, demarcando práticas e fenômenos designados como “culturais” e constituindo um conhecimento sobre a nação “multicultural”. Ao mesmo tempo, as práticas e os fenômenos definidos como imateriais circunscrevem uma alteridade diante da “cultura de elite” consagrada pelo IPHAN, mas também uma alteridade perante os consumidores da produção de conhecimento do Instituto, em especial os circuitos intelectuais e administrativos nacionais, além dos internacionais. A consagração de elementos de culturas locais como parte da identidade nacional apresenta “indígenas”, “festeiros”, “sineiros”, “fazedoras de panelas”, “dançadores de samba e capoeira” e “rezadores”, não a partir de suas condições de vida, mas como herdeiros de práticas vinculadas a um passado narrado de acordo com um dos mais caros mitos da formação da identidade nacional, o das raças miscigenadas. É possível falar, portanto, de uma representação folclórica das classes subalternas e de um “giro folclórico” nas preocupações com o “popular” presente na política de patrimônio imaterial dos gestores e técnicos do IPHAN.

Considerações finais

Esse texto apresenta uma primeira análise das injunções que estão na base da formulação de uma política de patrimônio imaterial. Para essa política, foi fundamental a entrada de técnicos e dirigentes na estrutura do IPHAN com formações diferentes daquelas que permitiram a consolidação de critérios de patrimonialização que consagravam objetos de consumo restrito (o considerado “de excepcional valor artístico”) ou de memória das classes dominantes. Esses técnicos e dirigentes introduziram, no IPHAN, outros critérios, os quais, fundamentalmente, tornam patrimonializável também o que é de uso e possui um sentido para as classes populares e/ou grupos subalternos. No entanto, em acomodações sucessivas aos critérios anteriores do IPHAN e às orientações político-ideológicas correntes nos planos nacional e internacional (“multiculturalismo”, “cultura popular”), o Instituto passa a identificar o imaterial ao popular a partir de uma perspectiva folclorizante, ao mesmo tempo em que institui dois tipos de patrimônio. Obviamente, a análise aqui proposta não desconsidera os efeitos políticos da introdução dos símbolos dos subalternos no patrimônio nacional, mas permite perguntar pelas motivações político-ideológicas de constituição de uma política específica para esses símbolos.

Referências

- ALVES, E. P. M. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 25, n. 3, p. 539-560, set./dez. 2010.
- ARANTES, A. A. Sobre inventários e outros instrumentos de salvaguarda do patrimônio cultural intangível: ensaio de antropologia pública. **Anuário Antropológico 2007-2008**, Brasília, DF, p. 173-222, 2009. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/images/pdf/anuario_antropologico/Separatas%202007/2007_antonioarantes.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.
- ARANTES, A. A. *et al.* **Inventário Nacional de Referências Culturais: metodologia**. Brasília, DF: IPHAN, 2000.
- ARRUDA, M. A. do N. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 178-193, nov. 2003.
- BAHIA terá monumentos religiosos negros preservados. **Boletim SPHAN/Pró-Memória**, Brasília, DF, n. 10, p. 21-22, set./out. 1982.
- BOURDIEU, P. Esprits d'état.: genèse et structure du champ bureaucratique. In: BOURDIEU, P. **Raisons pratiques: sur la théorie de l'action**. Paris: Le Seuil, 1994. P. 116-133.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm>. Acesso em: 23 maio 2016.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016.
- CACHOEIRA do Brumado: pesquisa documenta o artesanato. **Boletim SPHAN/Pró-Memória**, Brasília, DF, n. 7, p. 7, jul./ago. 1980.
- CASTRO, M. L. V. de; FONSECA, M. C. L. **Patrimônio Imaterial no Brasil**. Brasília: UNESCO; Educarte, 2008.
- CENTRO NACIONAL DE FOLCLORE E CULTURA POPULAR. **O Centro**. 2016. Disponível em: <http://www.cnfcp.gov.br/interna.php?ID_Secao=1>. Acesso em: 13 jun. 2016.
- CHUVA, M. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 147-165, 2011.
- COMUNIDADE unida em defesa de estação ferroviária. **Boletim SPHAN/Pró-Memória**, Brasília, DF, n. 15, p. 21, nov./dez. 1981.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da transparência**. 2016. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun 2016.
- CORÁ, M. A. J. Políticas públicas culturais no Brasil: dos patrimônios materiais aos imateriais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1093-1112, set./out. 2014.
- DAMATTA, R. **Relativizando: uma introdução à Antropologia Social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.
- ETNODOC. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/206>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- FALCÃO, J. A. Política cultural e democracia: a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. In: MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984, P. 21-39.
- FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ; IPHAN, 1997.
- FONSECA, M. C. L. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, DF, n. 2, p. 111-120, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4775>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

GIL, G. Apresentação. In: SANT'ANNA, M. (Coord.). **Patrimônio imaterial**: o registro do patrimônio imaterial: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília, DF: Ministério da Cultura / Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2006, p. 7. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PatImaDiv_ORegistroPatrimoniolmaterial_1Edicao_m.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Ata da 12ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN**. 1997. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/>>. Acesso em: 30 maio 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Ata da 26ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN**. 2000. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/>>. Acesso em: 30 maio 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Ata da 27ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN**. 2000a. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/>>. Acesso em: 30 maio 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Ata da 33ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN**. 2002. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/>>. Acesso em: 30 maio 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Editais do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial**. 2016. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/865/>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Bens tombados e processos de tombamento em andamento**. 2016a. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_bens_tombados_atualizada_11_05_2016.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil) (IPHAN). **Linha do tempo – IPHAN 80 anos**. 2016b. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1211>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

MACHADO, M. B. Notas sobre política cultural no Brasil. In: MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984. P. 5-21.

MICELI, S. O processo de “construção institucional” na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984. P. 53-83.

MICELI, S. Teoria e prática da política cultural oficial no Brasil. In: MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984a, P. 97-111.

MICELI, S. SPHAN: refrigério da cultura oficial. In: MICELI, S. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. P. 357-368.

NASCIMENTO, B. D. **[Carta]** 8 mar. 2001, Vitória [para] HECK, C. H., Brasília, DF. 1f. Requer a instauração do processo de registro do ofício das Paneleiras.

NERI, A. F. A. L. **Parecer n. 31/2008-PF/IPHAN/AF**. 2008. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/228>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

O BARCO do mestre. Documentário de Gavin Andrews. Rio de Janeiro: Acamufec, 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=yOc9xcEkxFA>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Patrimônio Cultural Imaterial**. 2016. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/culture/world-heritage/intangible-heritage/>>. Acesso em: 13 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Recomendação Paris**. 1989. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Textos base**: convenção de 2003 para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial. Paris, 2014.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ORTIZ, R. **Cultura Popular**: românticos e folcloristas. São Paulo: Olho d'água, 1992.

PARA salvar o vinho de caju. **Boletim SPHAN/Pró-Memória**, Brasília, DF, n. 10, p. 9-10, jan./fev. 1981.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil**: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990.

SANT'ANNA, M. Relatório final das atividades da comissão e do grupo de trabalho patrimônio imaterial. In: SANT'ANNA, M. (Coord.). **O registro do patrimônio imaterial**: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília: Ministério da Cultura /Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2006. P. 13-22.

VELHO, G. Patrimônio, negociação e conflito. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 237-248, 2006.

WILLIAMS, D. Ad perpetuam rei memoriam: the Vargas Regime and Brazil's National Historical Patrimony, 1930-1945. **Luso-Brazilian Review**, Madison, v. 31, n. 2, p. 45-75, Winter, 1994.

Nível e desigualdade de aprendizado escolar: uma análise a partir dos desempenhos dos Coredes gaúchos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação da Básica 2013*

Marcos Vinicio Wink Junior**

Luis Henrique Zanandréa Paese***

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística (FEE), no Núcleo de Indicadores Sociais

Estudante de graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS)

Resumo

O objetivo deste trabalho é contribuir com a literatura de desenvolvimento regional, aplicando medidas consolidadas de nível e de dispersão da proficiência dos alunos gaúchos, visando dimensionar o desempenho escolar e suas disparidades dentro do Rio Grande do Sul (RS). Para tanto, foram analisados os resultados de alunos de escolas públicas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação da Básica (SAEB) 2013, por Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Rio Grande do Sul. Os resultados do presente trabalho indicam que analisar as condições educacionais apenas pela média em exames padronizados de proficiência esconde possíveis desigualdades de aprendizado em uma mesma região, como observado no Corede Norte, que possui a maior média do Estado e, também, o maior desvio-padrão.

Palavras-chave: desempenho escolar; desigualdade de aprendizado; desigualdade de oportunidades

Abstract

The aim of this paper is to contribute to the literature of regional development by applying consolidated level and dispersion measures of the achievement of students to evaluate their school performance and its disparities within the State of Rio Grande do Sul (RS). To do so, the performance of public school students in the National System for Basic Education Assessment (SAEB) 2013 was analyzed according to the different Regional Development Councils (Coredes) of Rio Grande do Sul. The results of the study indicate that analyzing educational conditions only by the average on standardized achievement tests conceals possible learning inequalities within the same region, as observed in Corede Norte, which has both the highest average in the state and the highest standard deviation.

Keywords: school performance; learning inequality; inequality of opportunities

* Artigo recebido em 09 jan. 2017
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

** E-mail: marcos@fee.tche.br

*** E-mail: lhzpaese@gmail.com

1 Introdução

O desenvolvimento da educação básica é um dos grandes desafios dos gestores de políticas públicas no Brasil. Entre as diversas políticas já realizadas pelos governantes nessa área, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se notabiliza por sua constância e abrangência. Expandido a partir da Portaria n.º 931 do Ministério da Educação, de 21 de março de 2005, o SAEB aplica provas de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários socioeconômicos, com o objetivo principal de “avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira”.

Embora a equidade da educação seja um dos propósitos do SAEB, pouca atenção dos governantes tem sido dada a esse quesito no País, principalmente no que diz respeito à desigualdade do aprendizado escolar. Pesquisas internacionais e nacionais recentes mostram a importância de analisar essa questão. Estudos geralmente identificam a desigualdade do desempenho escolar como preditor da desigualdade de renda. Utilizando dados de exames padronizados realizados em escolas americanas, Blau e Kahn (2005) encontraram evidências de que os resultados dos testes de habilidades cognitivas explicam parte da grande desigualdade de salários nos Estados Unidos. Com uma amostra de alunos de 11 países, Bedard e Ferrall (2003) investigaram a relação entre a pontuação em um exame internacional de Matemática e os salários posteriores. As evidências são de que a dispersão de salários e de pontuação seguem trajetórias semelhantes entre países. A dispersão de salários, entretanto, em nenhuma estimativa é maior que a dispersão nos resultados do exame.

Em termos nacionais, também há uma literatura que estuda a desigualdade educacional. Lorel (2008) avaliou a desigualdade dos anos de escolaridade entre as regiões brasileiras, considerando os dados dos Censos Demográficos de 1950 a 2000. Os resultados encontrados, por meio de medidas como variância e Gini, sugerem uma forte redução das disparidades, com destaque para os avanços obtidos por regiões mais atrasadas, como Norte e Nordeste. Buscando comparar o Brasil com outros países, Waltenberg (2005) utilizou as informações a respeito dos desempenhos dos alunos de 15 anos, no ano 2000, nos exames de proficiência do Program for International Student Assessment (PISA), organizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Considerando as notas nos testes de habilidades cognitivas em leitura, Matemática e Ciências, o estudo identificou que o sistema educacional brasileiro apresentava as maiores desigualdades entre todos os 31 países participantes da pesquisa naquele ano.

Mesmo que haja uma literatura nacional sobre o tema, não se encontrou nenhum trabalho que busque dimensionar a desigualdade do desempenho escolar em regiões do Brasil que utilize, como fonte de informações, o SAEB. Empregando essa base de dados, existem análises que visam identificar os determinantes das desigualdades (Albernaz; Ferreira; Franco, 2002; Scorzafeve; Dorigan; Ferreira, 2015) sem estabelecer, no entanto, um dimensionamento regional desse indicador. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é contribuir com a literatura de desenvolvimento regional, aplicando medidas consolidadas de nível e de dispersão da proficiência dos alunos gaúchos, visando dimensionar o desempenho escolar e suas disparidades dentro do Rio Grande do Sul (RS). Para tanto, serão analisados os resultados, por Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Coredes), do SAEB 2013, para alunos de escolas públicas.

A proposta de medir as disparidades do desempenho escolar também se relaciona com a recente e crescente literatura a respeito da desigualdade de oportunidades (Ferreira; Gignoux, 2014; Waltenberg; Vandenberghe, 2007). No que tange ao RS, alguns estudos já evidenciaram sua desigualdade de renda (Fiori; Fialkow; Perfeito, 2013) e de indicadores sociais (Santos; Kang; Wink Junior, 2015). Este é o primeiro trabalho, entretanto, que avalia as disparidades do desempenho escolar no Estado. Além desta **Introdução**, o artigo é apresentado na seguinte forma: a segunda seção descreve os dados utilizados e a metodologia empregada na pesquisa; a terceira seção apresenta os resultados e discussões sobre os achados; e a quarta seção apresenta a **Conclusão**.

2 Dados e metodologia

A base de dados utilizada neste trabalho foi coletada pelo SAEB 2013¹. Realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), essa avaliação é dividida em: (a) parte censitária, conhecida como Prova Brasil, e (b) parte amostral, conhecida como Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB). Na parte censitária, as informações dizem respeito aos estudantes de 5.º e 9.º anos do ensino fundamental, de todas as escolas públicas brasileiras (de todas as esferas governamentais), com pelo menos 20 alunos matriculados nes-

¹ Última fonte de informações disponíveis até a realização da pesquisa.

nas séries. Já na ANEB, a avaliação amostral, há informações de estudantes de: (a) escolas públicas que tenham entre 10 e 19 alunos matriculados no 5.º e 9.º anos do ensino fundamental e mais de 10 alunos matriculados no 3.º ano do ensino médio, e (b) escolas particulares que tenham ao menos 10 alunos matriculados no 5.º e 9.º anos do ensino fundamental e no 3.º ano do ensino médio.

Ambas as avaliações se caracterizam por aplicarem questionários socioeconômicos aos alunos, professores e diretores, além de avaliar as habilidades cognitivas dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática por meio de exames padronizados. O nível de desempenho dos alunos é estabelecido conforme os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), e os resultados das provas podem ser comparados entre os diferentes anos, com a utilização da Teoria de Resposta ao Item (TRI)².

Como o objetivo é avaliar a desigualdade educacional dentro do Rio Grande do Sul, a partir de seus Coredes, nesta pesquisa serão analisadas apenas as informações da Prova Brasil, de alunos gaúchos do 5.º e 9.º anos do ensino fundamental. Ressalta-se a impossibilidade de se utilizar a parte amostral do SAEB, pois a ANEB não especifica informações municipais.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de alunos nas áreas urbanas e rurais e o número de municípios e escolas que participaram, em 2013, da Prova Brasil. Nesse ano, no Rio Grande do Sul, somando as áreas urbana e rural, houve mais de 100.000 alunos participantes no 5.º ano e 85.000 no 9.º ano do ensino fundamental. Já para o Brasil como um todo, houve cerca de dois milhões de participantes em ambas as séries.

Tabela 1

Quantidade de alunos, municípios e escolas participantes da Prova Brasil no Brasil e no Rio Grande do Sul — 2013

DISCRIMINAÇÃO	QUANTIDADE DE ALUNOS NA ÁREA URBANA	QUANTIDADE DE ALUNOS NA ÁREA RURAL	QUANTIDADE DE ESCOLAS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
5.º ano do ensino fundamental				
RS	97.272	4.171	2.683	423
Brasil	1.828.080	201.513	39.428	5.359
9.º ano do ensino fundamental				
RS	81.493	4.045	2.365	436
Brasil	1.836.894	155.481	31.723	5.440

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: 1. Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

2. Ressalta-se que o critério de divulgação das informações pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) está definido no início desta seção.

O diagnóstico da desigualdade de desempenho entre os Coredes é realizado com base no cálculo do desvio-padrão das notas nos exames de proficiência dos alunos de 5.º e 9.º anos de escolas públicas gaúchas.

Comuns em análises de desigualdade de renda, não foram utilizadas, neste trabalho, medidas como Gini e Theil. Essas medidas, como mostram Ferreira e Gignoux (2014), não são ordinalmente invariantes a padronizações comuns em testes de proficiência, como é o caso do SAEB. Dessa forma, diferentemente do que ocorre com o desvio-padrão (ou a variância), as classificações construídas com essas medidas seriam inválidas.

3 Desigualdade do desempenho dos alunos nos Coredes

A Tabela 2 exibe tanto as médias como as desigualdades, medidas por meio dos desvios-padrão, dos alunos de escolas públicas que realizaram os exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática no Brasil e no Rio Grande do Sul. O Estado apresenta médias superiores e desvios inferiores para todos os exames considerados, indicando um melhor nível e uma maior equidade do aprendizado escolar.

² Ver Klein (2009).

Tabela 2

Médias e desvios-padrão dos alunos de 5.º e 9.º anos do ensino fundamental nos exames de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática, no Rio Grande do Sul e no Brasil — 2013

DISCRIMINAÇÃO	LÍNGUA PORTUGUESA		MATEMÁTICA	
	Média	Desvio-Padrão	Média	Desvio-Padrão
5.º ano do ensino fundamental				
RS	200,97	46,14	217,65	46,40
Brasil	190,57	49,37	206,02	52,07
9.º ano do ensino fundamental				
RS	248,68	45,93	254,56	44,56
Brasil	238,13	48,01	242,65	46,92

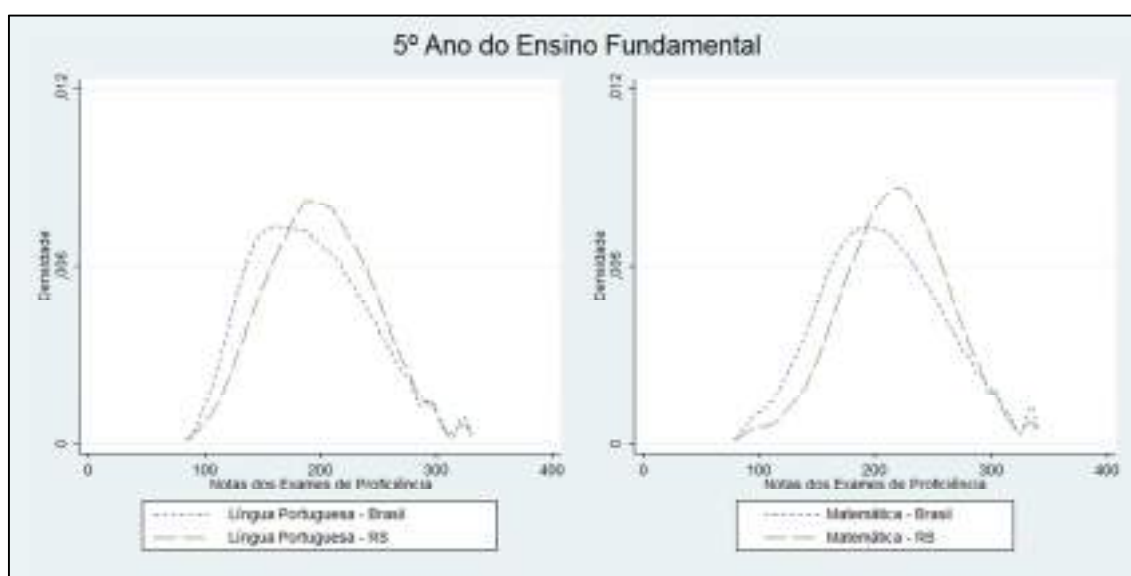
FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

A Figura 1 apresenta as funções-densidade de probabilidades das informações exibidas na Tabela 2, para o 5.º ano do ensino fundamental. Verifica-se, nessa figura, que as curvas de densidades das notas para o Brasil são deslocadas à esquerda em relação às do Rio Grande do Sul, indicando um melhor desempenho dos alunos gaúchos. Há também, no Estado, um menor número de alunos com habilidades cognitivas inferiores, como pode ser visto a partir do peso das caudas da esquerda das distribuições. A Figura 2 apresenta as mesmas funções-densidade para o 9.º ano e, apesar de ainda existir, essa distorção aparenta ser menor.

Figura 1

Funções-densidade de probabilidades dos desempenhos dos alunos de 5.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática, no Rio Grande do Sul e no Brasil — 2013



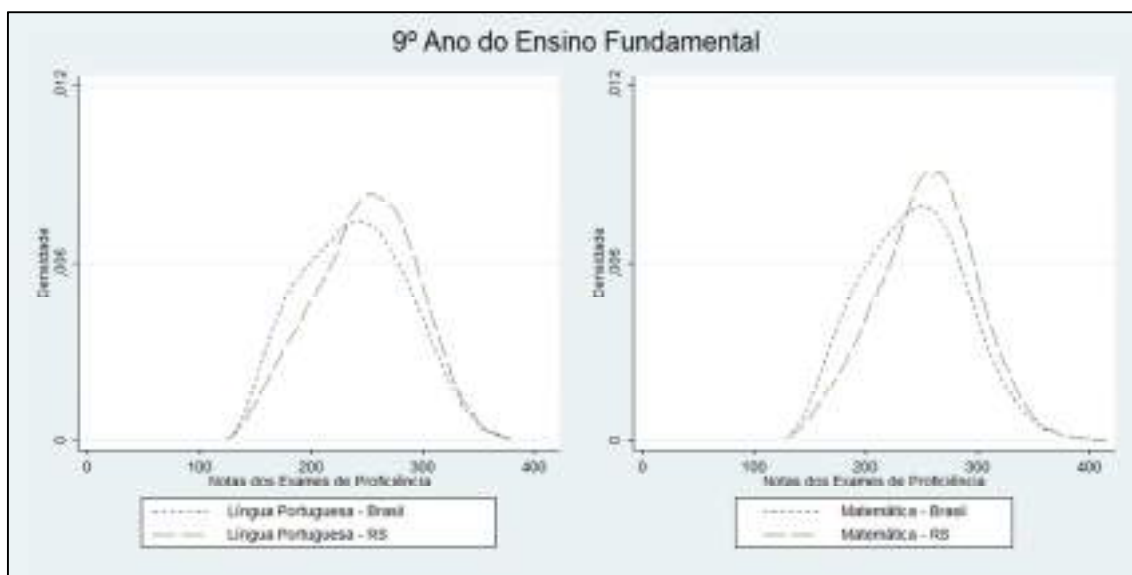
FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: As densidades foram estimadas por Kernel Epanechnikov, e as larguras de banda foram calculadas utilizando a regra de Silverman.

Tanto o nível como a desigualdade, por Coredes, das notas dos alunos de escolas públicas do 5.º ano do ensino fundamental que realizaram os exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática no RS são apresentados na Tabela 3. Embora o Corede Norte seja o que apresenta melhores médias nas notas dos exames de proficiência em ambas as avaliações do 5.º ano, essa região é a de maior desigualdade de aprendizado em Língua Portuguesa no Estado. O mesmo não ocorre para a desigualdade no desempenho em Matemática, no qual esse Corede ficou em 7.º lugar entre os 28 existentes. Ressaltam-se também os resultados negativos dos Coredes Médio Alto Uruguai e Rio da Várzea, que, além de apresentarem resultados medianos em aprendizado, são líder e vice-líder, respectivamente, na desigualdade do desempenho em Matemática e 3.º e 4.º em Língua Portuguesa.

Figura 2

Funções-densidade de probabilidades dos desempenhos dos alunos de 9.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática, no Rio Grande do Sul e no Brasil — 2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: As densidades foram estimadas por Kernel Epanechnikov, e as larguras de banda foram calculadas utilizando a regra de Silverman.

Tabela 3

Médias e desvios-padrão dos alunos do 5.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática, por Corede — 2013

COREDES	LÍNGUA PORTUGUESA		MATEMÁTICA	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Alto Jacuí	207,11	47,86	219,83	46,48
Campanha	193,42	46,49	209,41	45,95
Central	205,83	46,00	220,41	45,49
Centro-Sul	196,06	44,27	213,93	45,88
Fronteira Noroeste	212,09	46,41	233,20	44,76
Fronteira Oeste	195,57	46,21	210,46	45,47
Hortênsias	205,90	45,82	222,22	45,61
Litoral	201,59	45,12	219,57	44,94
Médio Alto Uruguai	204,48	47,81	224,45	48,59
Missões	208,29	46,39	227,58	45,84
Nordeste	208,44	47,33	229,36	46,84
Noroeste Colonial	215,36	45,57	236,83	47,32
Norte	219,36	48,15	237,72	46,93
Paranhana-Encosta da Serra	206,70	44,01	225,02	46,20
Produção	199,88	45,63	216,31	46,47
Serra	214,06	46,14	229,10	46,01
Sul	192,30	45,12	209,49	44,87
Vale do Caí	209,38	46,03	228,92	45,69
Vale do Rio dos Sinos	203,39	45,95	220,13	45,57
Vale do Rio Pardo	201,99	45,39	224,19	45,39
Vale do Taquari	211,68	46,18	232,93	47,88
Metropolitano Delta do Jacuí	193,64	44,55	208,48	44,98
Alto da Serra do Botucarái ...	198,06	45,70	215,85	47,22
Jacuí-Centro	202,73	44,67	219,47	45,84
Campos de Cima da Serra ...	200,00	47,03	215,70	47,08
Rio da Várzea	201,09	47,78	220,64	48,19
Vale do Jaguari	203,48	46,35	221,00	46,91
Celeiro	204,46	46,44	225,13	45,97

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas

A Tabela 4 apresenta os mesmos resultados, mas para o 9.º ano do ensino fundamental. Nessa etapa, o Corede Vale do Caí é o destaque, com as maiores médias de proficiência para ambos os exames. Por outro lado, com relação ao desvio-padrão das notas nos exames, verifica-se o Corede Central como o que apresenta a maior desigualdade de aprendizado no RS tanto para Língua Portuguesa como para Matemática. Salienta-se, ainda, que, assim como ocorreu para o 5.º ano do ensino fundamental, o Corede Médio Alto Uruguai apresenta alta desigualdade, principalmente no que diz respeito aos exames de língua portuguesa,

Tabela 4

Médias e desvios-padrão dos alunos do 9.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática, por Corede — 2013

COREDE	LÍNGUA PORTUGUESA		MATEMÁTICA	
	Média	Desvio-Padrão	Média	Desvio-Padrão
Alto Jacuí	248,83	46,61	254,32	45,68
Campanha	232,97	44,37	235,71	42,08
Central	253,52	47,51	261,23	48,60
Centro-Sul	242,62	44,75	249,04	42,60
Fronteira Noroeste	256,34	44,82	263,13	45,16
Fronteira Oeste	234,09	44,73	237,27	42,68
Hortênsias	251,37	46,51	257,37	44,53
Litoral	246,44	45,72	253,91	42,99
Médio Alto Uruguai	250,65	47,31	258,75	43,52
Missões	251,79	42,52	259,46	42,78
Nordeste	251,70	44,73	262,00	41,74
Noroeste Colonial	256,20	43,41	263,08	41,59
Norte	261,22	43,78	267,09	44,06
Paranhana-Encosta da Serra	259,07	43,78	265,43	40,83
Produção	244,60	44,95	250,40	43,04
Serra	260,07	44,54	268,21	43,52
Sul	246,04	46,00	251,18	43,66
Vale do Caí	262,25	42,66	272,49	44,00
Vale do Rio dos Sinos	254,17	44,76	260,61	43,82
Vale do Rio Pardo	250,42	43,82	259,78	41,75
Vale do Taquari	254,69	45,19	267,87	43,24
Metropolitano Delta do Jacuí	241,47	46,87	244,42	43,81
Alto da Serra do Botucará	244,48	45,71	247,01	42,44
Jacuí-Centro	249,77	41,36	253,90	40,96
Campos de Cima da Serra	248,18	44,30	253,42	43,70
Rio da Várzea	254,12	43,36	257,51	41,61
Vale do Jaguari	246,57	45,80	250,10	44,11
Celeiro	249,10	44,31	258,33	43,31

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

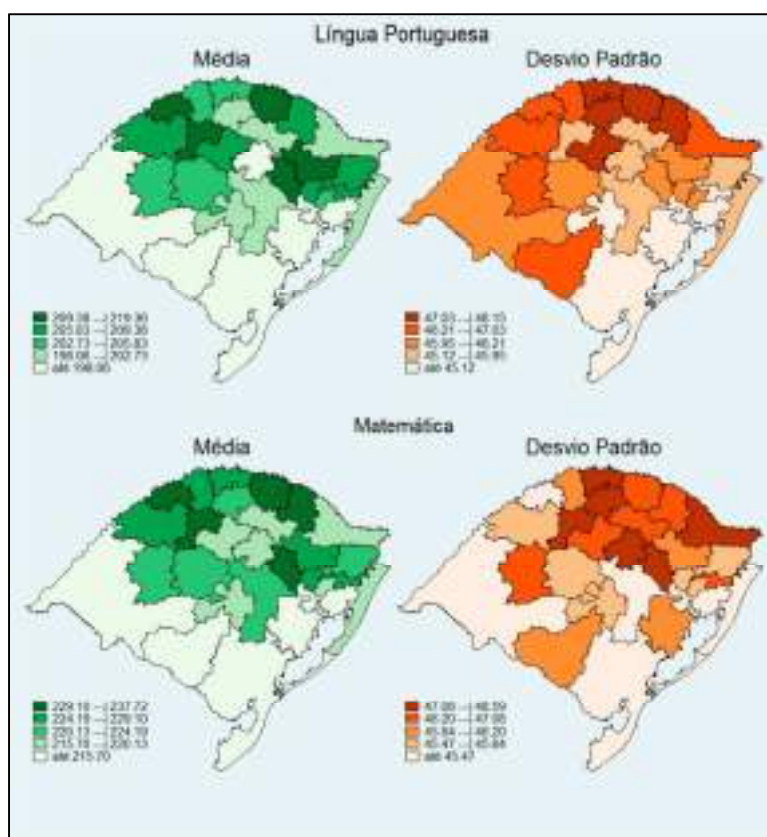
NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

Na Figura 3, verificam-se as distribuições geográficas desses dados para os alunos do 5.º ano de ensino fundamental em 2013. Ambas as avaliações têm padrões semelhantes nessa etapa escolar, com os Coredes das regiões Norte e Nordeste do Estado, em geral, apresentando tanto maior desempenho como maior desigualdade nas notas. Essa é uma evidência de que a simples análise do nível das avaliações escolares pode encobrir resultados nocivos com relação à equidade de aprendizado. A análise de toda a distribuição das notas, portanto, se faz necessária.

A distribuição dos dados do 9.º ano do ensino fundamental, apresentada na Figura 4, exibe um padrão menos claro de maiores médias e desigualdade nos Coredes das regiões Norte e Nordeste do RS. Há áreas no sul e no centro do Estado com melhores desempenhos nas provas também. Esse é um fenômeno que corrobora uma das principais hipóteses da literatura de Economia da Educação, de que melhores condições sociais e políticas educacionais têm resultados mais significativos sobre o aprendizado de alunos de anos iniciais (Heckman, 2011). Permanece, para o caso da avaliação de Matemática, a mesma relação positiva entre nível e desigualdade de aprendizado.

Figura 3

Médias e desvios-padrão dos alunos do 5.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência, por Corede — 2013



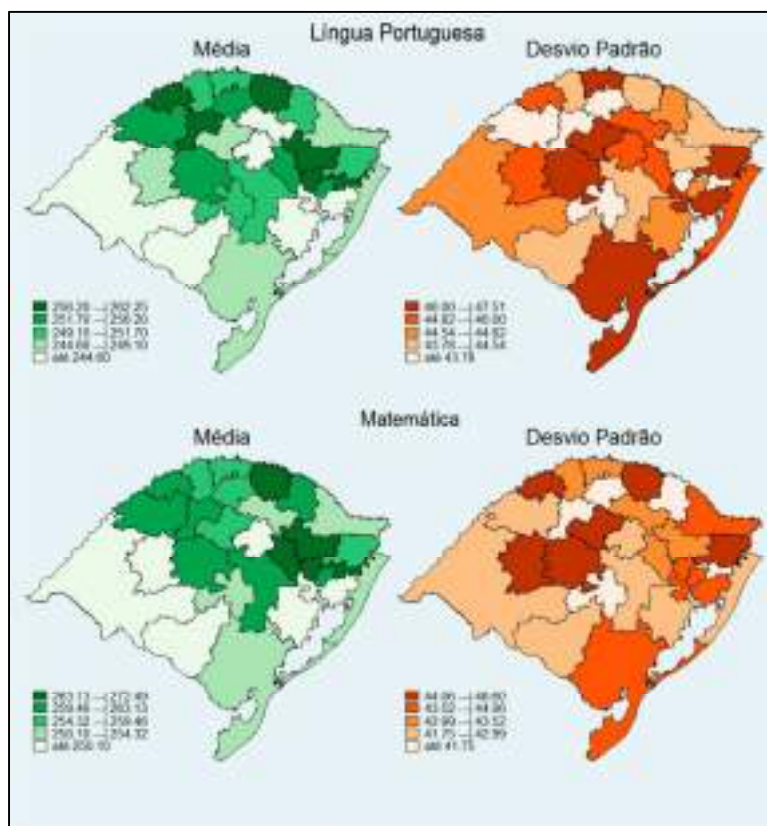
FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

Embora não seja um dos objetivos do presente estudo analisar, de forma empírica, as causas da desigualdade educacional do Estado, verifica-se, em geral, que Coredes com maiores médias também apresentam maiores desvios-padrão nos exames de proficiência. Vale ressaltar, no entanto, que a literatura recente de Economia da Educação tem estudado o papel dos insumos nos resultados escolares. Segundo Scorzafave e Ferreira (2011), características sociais das famílias dos alunos têm influência maior sobre o resultado em equidade do que sobre o nível de aprendizado, diferentemente dos insumos escolares. Essa evidência pode explicar, ao menos em parte, como os resultados em termos de nível e equidade de aprendizado não estão associados positivamente. No **Apêndice** são apresentadas as dispersões entre nível e desigualdade de aprendizado, por Corede, e seu coeficiente de correlação. Com exceção da avaliação de Língua Portuguesa do 9.º ano do ensino fundamental, todos os demais coeficientes de correlação são positivos, ainda que não sejam grandes.

Figura 4

Médias e desvios-padrão dos alunos do 9.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, por Corede — 2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

4 Conclusão

O objetivo do presente estudo foi avaliar, de maneira ampla, a qualidade da educação dos Coredes gaúchos, a partir dos dados das escolas públicas do SAEB 2013 para o 5.º e 9.º anos do ensino fundamental. Dessa forma, foram consideradas não apenas as médias, mas também os desvios-padrão das notas dos alunos nos exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. A análise da desigualdade de aprendizado como um indicador educacional relevante baseia-se na recente literatura de desigualdade de oportunidades. Disparidades educacionais tendem a acentuar o perverso ciclo de reprodução de pobreza.

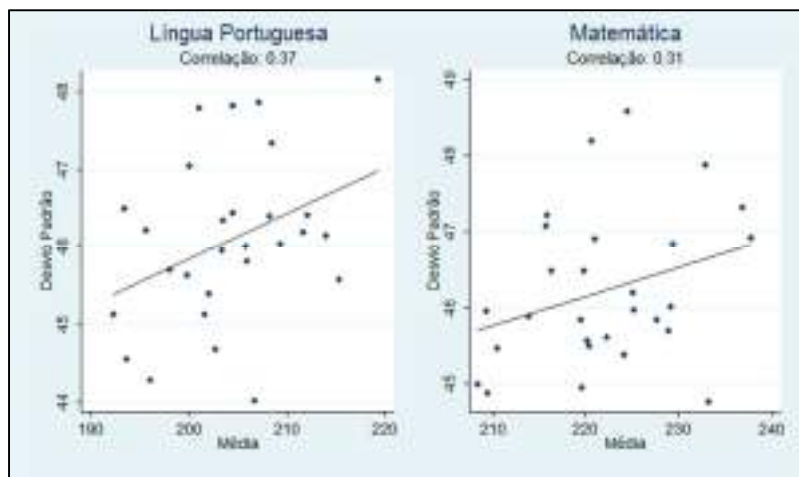
Os resultados do presente trabalho indicam que analisar as condições educacionais apenas pela média em exames padronizados de proficiência esconde possíveis desigualdades de aprendizado dentro de uma mesma região. Para realizar políticas públicas com objetivos específicos, é necessário um diagnóstico correto. O Corede Norte, por exemplo, apresentou os melhores desempenhos entre as escolas públicas, nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática; entretanto, foi líder em desigualdade. Essa relação positiva entre média e desvio-padrão nas notas do SAEB também é comum a outras regiões do Estado.

Este trabalho visa contribuir com a literatura de desenvolvimento regional. Espera-se que o dimensionamento das disparidades educacionais possibilite a elaboração de políticas públicas focadas na redução das desigualdades, que considerem não apenas a renda. Por fim, a análise aqui apresentada certamente não esgota as possibilidades de pesquisa nessa área. A partir dela, deseja-se que surjam estudos com o objetivo de verificar as causas dessas desigualdades educacionais encontradas no RS.

Apêndice

Figura A.1

Dispersão entre médias e desvios-padrão dos alunos do 5.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência, por Corede — 2013

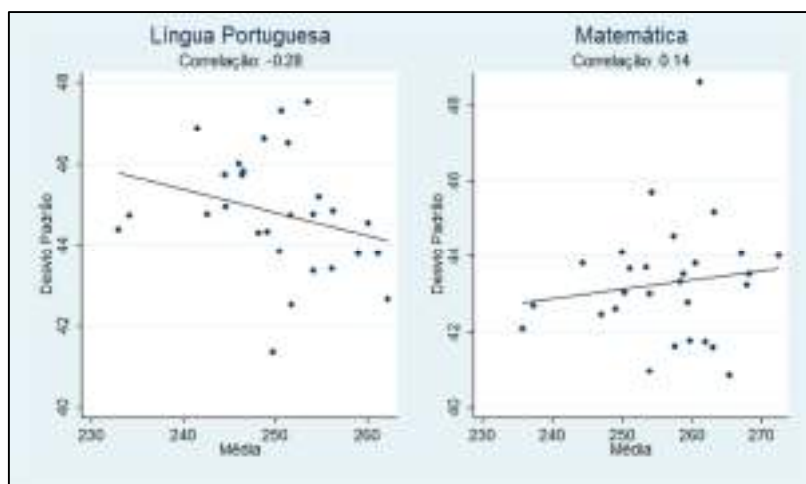


FORNTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

Figura A.2

Dispersão entre médias e desvios-padrão dos alunos do 9.º ano do ensino fundamental nos exames de proficiência, por Corede — 2013



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: SAEB (INEP, 2015).

NOTA: Foram considerados apenas alunos de escolas públicas.

Referências

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-476, 2002.

BEDARD, K.; FERRALL, C. Wage and test score dispersion: some international evidence. **Economics of Education Review**, [S.l.], v. 22, p. 31-43, 2003.

BLAU, F.; KAHN, L. Do cognitive test scores explain higher US wage inequality? **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, MA, v. 87, n. 1, p. 184-193, 2005.

FERREIRA, F. H. G.; GIGNOUX, J. The measurement of educational inequality: achievement and opportunity. **The World Bank Economic Review**, [S.l.], v. 28, n. 2, p. 210-246, 2014.

FIORI, T. P.; FIALKOW, J. C.; PERFEITO, P. Evolução das desigualdades intermunicipais do PIB *per capita* do Rio Grande do Sul e suas macrorregiões Norte, Nordeste e Sul de 1999 a 2009. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 149-166, 2013.

HECKMAN, J. J. The economics of inequality: the value of early childhood education. **American Educator**, [S.l.], v. 35, n. 1, p. 31-35, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Microdados da Aneb e da Anresc 2013**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 15 out. 2016.

KLEIN, R. Utilização da teoria de resposta ao item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 125-140, 2009.

LOREL, B. Assessing Brazilian educational inequalities. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 1, p. 31-56, 2008.

SANTOS, R. B.; KANG, T.; WINK JUNIOR, M. V. Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: uma abordagem multidimensional, utilizando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), 2007-10. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 59-72, 2015.

SCORZAFAVE, L. G.; DORIGAN, T.; FERREIRA, J. N. P. Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPEC, 2015. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_/i12-5c95bdc61a58e5fc76edb81db3ef5632.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

SCORZAFAVE, L. G.; FERREIRA, R. A. Desigualdade de proficiência no ensino fundamental público brasileiro: uma análise de decomposição. **Revista EconomiA**, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 337-359, 2011.

WALTENBERG, F. D. Iniquidade educacional no Brasil. Uma avaliação com dados do PISA 2000. **Revista EconomiA**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 67-118, 2005.

WALTENBERG, F. D.; VANDENBERGHE, V. What does it take to achieve equality of opportunity in education? An empirical investigation based on Brazilian data. **Economics of Education Review**, [S.l.], v. 26, n. 6, p. 710-724, 2007.

Aspectos da mortalidade de crianças e adolescentes por causas externas no RS, em 2000-14*

Marilyn Agranonik**

Carina Ribas Furstenau***

Marilene Dias Bandeira****

Doutora em Saúde da Criança e do Adolescente, Mestre em Epidemiologia pela UFRGS e Pesquisadora em Estatística da Fundação de Economia e Estatística (FEE)
Mestre em Sociologia pela UFRGS e Pesquisadora em Sociologia da FEE
Bacharel em Estatística pela UFRGS, Mestre em Demografia Médica (London School of Hygiene and Tropical Medicine), Pesquisadora da FEE e Professora do Departamento de Estatística da UFRGS

Resumo

O objetivo do trabalho consiste em analisar alguns aspectos relacionados à mortalidade de crianças e adolescentes por causas externas no Rio Grande do Sul, no período 2000-14. Com base nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS) (DATASUS), foram levantadas informações sobre os óbitos ocorridos nas faixas etárias de zero a quatro anos, cinco a nove anos, 10 a 14 anos e 15 a 19 anos, por sexo. Para as análises de tendência dos óbitos, foram comparados três períodos: 2000-04, 2005-09 e 2010-14. Os indicadores avaliados foram: (a) mortalidade proporcional e (b) taxa de mortalidade específica, por sexo e idade, por 100.000. Os resultados evidenciam que, nas faixas etárias de cinco a 19 anos, as causas externas aparecem como principal motivo de mortalidade. A proporção de óbitos para esse grupo de causas aumenta, significativamente, conforme a idade, para ambos os sexos, com prevalência maior para o masculino. Em relação à taxa de mortalidade por causas externas, verificou-se que, dentre os menores de cinco anos, existem 44% mais óbitos de meninos em relação às meninas; na faixa de cinco a 14 anos, os meninos possuem cerca de duas vezes mais riscos de morrer do que as meninas, e, quando adolescentes (15 a 19 anos), esse risco sobe para cinco vezes. Nesse mesmo grupo etário, no caso de homicídios, os jovens têm 10 vezes mais riscos de óbitos do que as jovens, e, levando-se em consideração a raça, a proporção de óbitos por homicídios para os jovens negros ou pardos do sexo masculino foi de 70,2%; já para os brancos, de 43,7% (2010-14). Esses resultados evidenciam a importância de políticas públicas que atuem na redução da mortalidade por causas externas, especialmente por se tratarem de motivos passíveis de prevenção.

Palavras-chave: mortalidade; causas externas; crianças e adolescentes

Abstract

The present study aims at analyzing some aspects related to child and adolescent mortality by external causes in the State of Rio Grande do Sul between 2000 and 2014. Information regarding mortality by sex between the ages of 0 and 4, 5 and 9, 10 and 14 and 15 and 19 were collected from the Mortality Information System (SIM) database, made available by the Department of Informatics of the Unified Health System (SUS), DATASUS. In order to analyze the trends in deaths, three different time periods were compared: 2000-04, 2005-09 and 2010-14. The proportional mortality and the specific mortality rates by sex and age groups per thousand people were used as

* Artigo recebido em 14 out. 2016.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: marilyn@fee.tche.br

*** E-mail: carina@fee.tche.br

**** E-mail: mariband@fee.tche.br

indicators. For ages 5 to 19, external causes are the leading sources of mortality, and the proportion of deaths for this group of causes increases significantly with age for both sexes, with a higher prevalence among males. Considering the rate of mortality due to external causes, it was observed that among children under 5 years of age, there are 44% more deaths among boys than girls, while between 5 to 14 years of age, boys have about twice as many chances to die in comparison to girls. Among adolescents (15 to 19 years of age) this risk increases to five times as much. Furthermore, in the 15 to 19 age group, boys present ten times more risk of deaths by homicide than girls, and, regarding the race, the proportion of homicides for young black or brown males was 70.2% compared with 43.7% for white men (2010-14). Finally, the results show the importance of public policies that aim at reducing mortality due to external causes, especially because they are mostly preventable.

Keywords: *mortality; external causes; children and adolescents*

1 Introdução

As causas externas reúnem um conjunto de situações, como traumatismos, lesões ou outros agravos à saúde, decorrente de acidentes ou de violências, podendo ser não intencionais (acidentais) ou intencionais (violentas). Dentre as causas acidentais, destacam-se as mortes no trânsito e as quedas fatais, por exemplo; dentre as violentas, os homicídios e os suicídios. De acordo com o Ministério da Saúde (Brasil, 2002, p. 8), o acidente é definido como “[...] o evento não intencional e evitável, causador de lesões físicas e/ou emocionais no âmbito doméstico ou nos outros ambientes sociais, como o do trabalho, do trânsito, da escola, de esportes e o de lazer [...]”. Nesse contexto, os acidentes são classificados como eventos previsíveis e passíveis de prevenção. No mesmo documento, ao categorizar a violência, o Ministério reconhece o seu caráter múltiplo e complexo, sujeita a inúmeras definições, retomando o conceito utilizado por Minayo e Souza (1998 apud Brasil, 2002, p. 7), ao considerar a violência “[...] o evento representado por ações realizadas por indivíduos, grupos, classes, nações, que ocasionam danos físicos, emocionais, morais e/ou espirituais a si próprio ou a outros”. As autoras destacam o profundo enraizamento da violência nos diferentes aspectos da vida social, política e econômica e também nas consciências individuais. Nesse sentido, dada a sua pluralidade, só é possível falar em violências (Minayo; Souza, 1998). Essas violências podem se manifestar em diversos formatos, como “[...] agressão física, abuso sexual, violência psicológica e violência institucional” (Brasil, 2002, p. 7), sendo responsáveis por diversos agravos à saúde, como homicídios de adolescentes, agressões e maus tratos às crianças, etc. “Sua pior consequência vem a ser a morte, especialmente pelos crimes cometidos no trânsito e pelos assassinatos, estes últimos ceifando sobretudo jovens brasileiros” (Minayo; Souza, 1993, p. 65). A despeito de sua motivação, as causas externas estão relacionadas a elementos independentes do organismo humano e, devido a isso, diferenciam-se, frontalmente, das causas naturais, as quais indicam uma piora do organismo ou da saúde, em razão de doenças e/ou do processo de envelhecimento. Considerando-se que essas causas podem levar a óbito, é possível falar em dois grandes grupos de análise: o das mortes naturais e o das violentas (Waiselfisz, 2015).

Na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, em sua 10ª revisão (CID-10), da Organização Mundial da Saúde (OMS), a mortalidade por causas externas está contemplada no capítulo XX, denominado “Causas externas de morbidade e de mortalidade” sob os códigos V01-Y98 (OMS, 1998). Nesse capítulo, encontram-se, por exemplo, acidentes de transporte, traumatismos acidentais (como quedas, afogamentos, exposição à fumaça, ao fogo e às chamas, etc.), lesões autoprovocadas intencionalmente (suicídios), agressões (homicídios), dentre outros. A morbidade está classificada no capítulo XIX (“Lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas” (S00-T098)) e envolve traumatismos, queimaduras e corrosões e intoxicação por drogas, medicamentos e substâncias biológicas, etc. (OMS, 1998).

O objetivo principal deste artigo consiste em analisar alguns aspectos relacionados à mortalidade de crianças e adolescentes por causas externas, no Rio Grande do Sul, no período 2000-14. Para tanto, avaliaram-se dois indicadores: (a) mortalidade proporcional e (b) taxa de mortalidade específica por sexo e idade, por cem mil. Em relação à idade, foram utilizados quatro agrupamentos quinquenais, a saber: zero a quatro anos; cinco a nove anos; 10 a 14 anos; e 15 a 19 anos. O trabalho centrou-se nas causas externas de mortalidade (capítulo XX, CID-10), especificamente nos casos de agressões (homicídios), lesões autoprovocadas intencionalmente (suicídios), afogamentos e acidentes de transporte.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta **Introdução**, são apresentadas as considerações teórica e metodológica (seção 2). Na terceira seção, são analisados os resultados da análise sobre a mortalidade de crianças e adolescentes gaúchas por causas externas no período 2000-14. Por último, são feitas as **Considerações finais**.

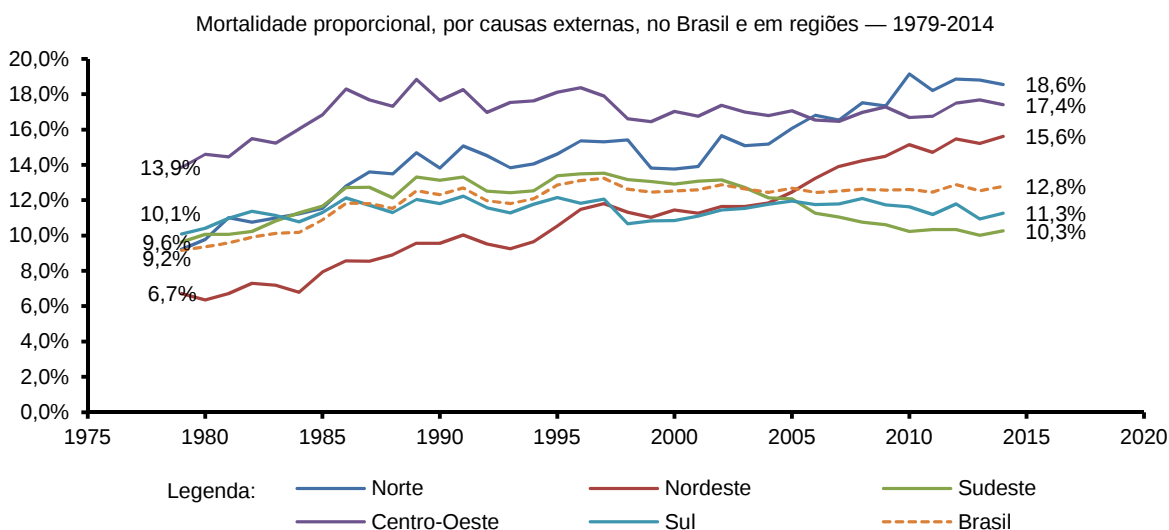
2 Considerações teórica e metodológica

2.1 Aspectos gerais da mortalidade por causas externas

A mortalidade por causas externas é objeto de investigação no mundo inteiro. Estudos apontam que, conforme o nível de desenvolvimento do país, as causas se modificam. Nos países desenvolvidos, tem se verificado uma tendência de queda na mortalidade em determinados tipos de causas e aumento em outros, especialmente entre os jovens, destacando-se sobremaneira a elevação do número de suicídios (Matos; Martins, 2013, p. 85).

No Brasil, as causas externas são o terceiro maior motivo de óbito desde 2004. Segundo dados do Ministério da Saúde, a questão apresentou tendência ascendente entre os anos de 1979 e 1989, passando de 9,2% do total de óbitos para 12,5%, com aumento de 3,3% ao ano. No período 1990-2014, essa proporção se manteve estável, em torno de 13%. Entre as regiões brasileiras, observa-se um comportamento ascendente da proporção de óbitos por causas externas nas Regiões Norte e Nordeste, atingindo, em 2014, 18,6% e 17,4% respectivamente. Nas Sul e Sudeste, nota-se uma queda no período 1998-2014, após um aumento entre os anos de 1979 e 1997 (Gráfico 1).

Gráfico 1



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DASIS — SIM (Brasil, 2016).

De acordo com Matos e Martins (2013, p. 82), dentre os óbitos por causas externas no Brasil, os homicídios ocupam o primeiro lugar, seguidos pelos acidentes de transporte. Com base no período 1980-2005, Minayo demonstra que as agressões são a primeira causa de morte entre os jovens brasileiros do sexo masculino, sendo que, em 1980, essas mortes representavam 28,9% de todos os óbitos por causas externas e, ao final de 2005, 56,1% (Minayo, 2009, p. 138). Dados levantados para o presente trabalho indicam que homicídios e acidentes de transporte são as causas predominantes entre as causas externas: no último período analisado (2010-14), ocorreram cerca de 600 mil óbitos de homens, no Brasil, devido a esse motivo, sendo que 250 mil foram causados por homicídios (mais de 40% dos óbitos desse grupo), enquanto os acidentes de transporte representaram 30%, significando mais de 180 mil óbitos masculinos no período. O número de óbitos de homens devido a esse grupo de causas é 4,7 vezes maior do que o das mulheres: entre elas, ocorreram cerca de 130 mil óbitos por causas

externas, sendo que acidentes de transporte ocupam a primeira posição (com 30% dos óbitos), e homicídios, o segundo lugar (representando 18% dos óbitos do grupo).

Alguns autores apontam características específicas em relação às motivações para as ocorrências de agravos por causas externas relacionadas à idade, como, por exemplo, “[...] a criança, por sua imaturidade, curiosidade e intenso crescimento e desenvolvimento, e o adolescente, em decorrência da marginalidade, da exposição a drogas, entre outros eventos negativos” (Matos; Martins, 2013, p. 83). Phebo e Moura (2005, p. 191) afirmam que “[...] comportamentos de risco entre os jovens, como o uso abusivo de álcool e drogas ilícitas ou a associação a grupos marginalizados, estão intimamente relacionados ao envolvimento com atos violentos nesse grupo etário”. É importante destacar outros fatores, como a falta de experiência e/ou imaturidade, a busca por descobertas e/ou novas emoções, a alta impulsividade e/ou inconsequência e o prazer em experimentar situações de risco, próprios da idade jovem. Destaca-se também que o espaço doméstico é visto como o local mais propenso à ocorrência desses agravos para as crianças, enquanto, para os jovens, é o espaço extradomiciliar.

Além disso, uma série de estudos indica uma espécie de “padrão de repetição”, ou melhor, um perfil das vítimas da mortalidade, por causas externas, no Brasil. Minayo e Souza (1993, p. 76) afirmam que “[...] estudos mais aprofundados dos dados de mortalidade por violência entre os jovens evidenciam um perfil em que predominam a baixa escolaridade, a baixa renda, a pouca qualificação profissional, o sexo masculino e a cor negra (Souza, 1991b; Mello Jorge, 1988; Minayo, 1990b)”. Souza (2005) destaca que, no Brasil, o crescimento da violência social impacta, sobretudo, a juventude, sendo um dos grupos mais vulneráveis a essa violência o das pessoas com o perfil descrito anteriormente. Em relação à prevalência masculina nos agravos por causas externas, é importante levar em consideração, dentre outros fatores, as representações históricas que constituem as relações de gênero, que fazem com que, por exemplo, se ofereça maior liberdade, em termos gerais, aos meninos e se exerça maior vigilância sobre as meninas. Matos e Martins (2013, p. 87) afirmam que um “[...] fator diretamente ligado às mortes por homicídio e acidentes de transporte é o acesso mais fácil dos homens a armas de fogo e a carro. Há que se ressaltar que a arma e o carro são inseridos na vida dos meninos desde criança como brinquedos e passam a fazer parte do seu cotidiano”.

Essas questões não são, de forma alguma, definitivas e/ou imperativas, dada a complexidade do fenômeno em análise, mas são indicativas de possíveis entendimentos que devem ser aprofundados, com vistas a um enfrentamento mais focalizado e preventivo da mortalidade por causas externas.

Em termos de políticas públicas, em nível nacional, relacionadas às causas externas, pode-se apontar como uma ação pioneira a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, destacando-se a proteção da infância e o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes como eixos centrais (Minayo, 2007). Em 1998, o novo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) — Lei nº 9.503/1997 — objetivou a redução da morbimortalidade por acidentes de transporte, prevendo medidas para atenuar o número de acidentes e aumentar a punição aos infratores (Matos; Martins, 2013, p. 88). Destaca-se também a Lei nº 10.826, de 2003, conhecida como o Estatuto do Desarmamento, que dispôs sobre o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), e definiu crimes e penas relacionados às questões de armamento e/ou munição. Em 2004, por intermédio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Fundo Setorial de Saúde e com recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério da Saúde (MS), lançou-se um edital específico sobre causas externas, no âmbito de pesquisa científica (Minamisava, 2008, p. 11). Em 2005, formulou-se um plano de ação para a implementação da Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por Acidentes e Violências (PNRMAV), publicada em 16 de maio de 2001.

O plano dispõe sobre a estruturação da Rede Nacional de Prevenção à Violência em Estados e Municípios. Para sua efetivação, foram traçadas algumas estratégias que continuam em vigência: o sistema Viva, a Rede de Núcleo de Prevenção da Violência, o Programa de Redução de Acidentes no Trânsito e a Formação de Gestores e Profissionais dos Serviços (Giovannella *et al.*, 2012, p. 1029).

Em 2008, instituiu-se a Lei nº 11.705/2008, que alterou o CTB e a lei que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, ficando conhecida como “Lei Seca”. Esse dispositivo atuou em duas frentes: (a) estabeleceu alcoolemia zero e impôs penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool; e (b) obrigou os estabelecimentos comerciais que vendem ou oferecem bebidas alcoólicas a estampar, no recinto, aviso de que constitui crime dirigir sob a influência de álcool (Brasil, 2008).

2.2 Metodologia

2.2.1 Banco de dados e variáveis

Para este trabalho, foram utilizadas informações sobre a mortalidade no Rio Grande do Sul, no período 2000-14, por lugar de ocorrência do óbito. Os dados de mortalidade foram obtidos através do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), constituído por informações da Declaração de Óbito (DO) e disponibilizados no site do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) do Ministério da Saúde (Brasil, 2016). Os dados populacionais baseiam-se nas estimativas da Fundação de Economia e Estatística, obtidos através do FEEDADOS (FEE, 2016). Para a análise, consideraram-se apenas os óbitos ocorridos entre crianças e adolescentes, agrupados nas seguintes faixas etárias: zero a quatro anos; cinco a nove anos, 10 a 14 anos e 15 a 19 anos. Para as análises de tendência dos óbitos, foram comparados três períodos: 2000-04, 2005-09 e 2010-14, sendo utilizadas as populações do meio de cada quinquênio. Os dados foram divididos a cada cinco anos, devido ao menor número de casos por ano, em determinadas faixas etárias.

Os indicadores avaliados foram: (a) mortalidade proporcional e (b) taxa de mortalidade específica por sexo e idade, por cem mil. A mortalidade proporcional é calculada pela razão entre o número de óbitos por uma determinada causa e o total de óbitos. A taxa de mortalidade específica por sexo e idade é obtida através da razão entre número de óbitos para determinado sexo e idade e população do sexo e idade correspondente. Em relação à causa de óbito utilizada, foram considerados, primeiramente, os capítulos da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), com foco no Capítulo XX (Causas externas), e, em segundo lugar, as causas externas específicas: homicídios, suicídios, afogamento e acidentes de transporte.

3 Resultados

3.1 Mortalidade por causas externas no Rio Grande do Sul

Dados do Sistema de Informações de Mortalidade indicam que ocorreram 402.363 óbitos no Estado, no período 2010-14, sendo o maior número deles (54,4%) de pessoas do sexo masculino, e cerca de 4% ocorreram entre a população com menos de 20 anos. Para ambos os sexos, a principal causa de morte da população gaúcha é doenças do aparelho circulatório, responsável por um quarto dos óbitos de homens e um terço dos femininos (Quadro 1). Em segundo lugar estão os óbitos devido a neoplasias (tumores), respondendo por cerca de 20% para cada sexo. A partir daí, o perfil da mortalidade entre os sexos é bem diferenciado: para os homens, causas externas ocupa a terceira posição, responsável por 14% dos óbitos, representando quase 29,8 mil mortes no período 2010-14. Para as mulheres, esse grupo de causas está na sétima posição, atingindo 7,6 mil delas, sendo responsável por 4% das mortes de mulheres no Estado, no período considerado. De fato, o nível de mortalidade dos homens (110 por 100.000) devido a causas externas é cerca de quatro vezes o das mulheres (27 por 100.000). É importante observar que, apesar de os óbitos entre menores de 20 anos representarem apenas 4% do total, dos 37.378 óbitos por causas externas ocorridos no período, 12% (4.425) vitimaram gaúchos e gaúchas com menos de 20 anos.

3.2 Mortalidade por causas externas na população de 0 a 19 anos

A análise da mortalidade de crianças e adolescentes por faixas etárias revela que, para a população com menos de cinco anos, independentemente do sexo, o grupo causas externas aparece em terceiro lugar entre os principais motivos. Nas faixas etárias de cinco a nove, 10 a 14 e 15 a 19 anos, esse grupo passa para a primeira posição, sendo marcante o diferencial de ocorrência por sexo (Quadro 1). Observa-se ainda que a proporção de óbitos por causas externas aumenta conforme a idade, tanto para meninos como para meninas. Entre os meninos, essa proporção passa de 7,6% para 78,6% dos óbitos, e, entre as meninas, de 6,1% para 49,4% (Quadro 1). Em relação à taxa de mortalidade por causas externas, verifica-se que, para a população com menos de cinco anos, há 44% mais óbitos de meninos do que de meninas; para os meninos de cinco a nove e de 10 a 14 anos, há cerca de duas vezes mais risco de morrer por esse grupo de causas, passando a ser cinco vezes mais prevalente entre os adolescentes de 15 a 19 anos (Tabela 1).

3.3 Principais causas externas na população de zero a 19 anos

3.3.1 Análise do período 2010-14

Diante do cenário descrito anteriormente, fica evidente que uma análise mais detalhada da mortalidade por causas externas — que representa óbitos violentos e passíveis de prevenção — é decisiva para a elaboração de políticas públicas. A observação das causas de óbito das crianças e adolescentes indica que esse é o principal grupo que origina a morte entre os gaúchos para as faixas etárias de cinco a 19 anos, representando cerca de 80% dos óbitos que ocorreram entre os homens de 15 a 19 anos e cerca de 50% dos óbitos entre as mulheres nessa faixa etária (Quadro 1). Já para as crianças de zero a quatro anos, esse grupo de causas ocupa a terceira posição, o que representou 6,9% de óbitos. Importante destacar que, entre a população menor de um ano, 75% dos óbitos ocorridos decorreram de riscos acidentais em relação à respiração.

Para a população feminina menor de 20 anos, no período 2010-14, a desagregação do grupo de causas externas de morte por suas principais categorias revela acidentes de transporte como sendo a primeira causa, correspondendo a 35,2% dos óbitos; homicídios, a segunda mais importante, representando 18,0% dos óbitos; exposição à fumaça e fogo, a terceira, com 9,0%; afogamentos, com 8,3%; e suicídios com 7,4% (Tabela 2). Em relação aos óbitos devido à exposição à fumaça e ao fogo, é importante ressaltar que, usualmente, essa é a sexta causa de óbito, representando menos de 5% dos óbitos por causas externas, mas, devido ao incêndio na Boate Kiss, em Santa Maria, em janeiro de 2013, ocorreu um aumento nessa proporção. Em relação aos homens jovens, destacam-se os homicídios como principal causa externa de óbito, com 40,6% dos óbitos do grupo; seguido por acidentes de transporte, com participação de 25,6%; afogamentos, com 9,6%; e suicídios, com 6,1%.

Para o sexo feminino, a ocorrência de cerca de 900 óbitos por causas externas selecionadas (Tabela 3) ficou concentrada na população de 15 a 19 anos, onde ocorreu cerca da metade desses óbitos. Para o grupo de zero a quatro anos, destacam-se os acidentes de trânsito, representando 22% dos óbitos desse grupo; seguido por agressões, com 8,6%; e exposição à fumaça, com 7,3%. Dentre as causas analisadas, os acidentes de trânsito estão na primeira colocação, a partir dos cinco aos nove anos. Para as meninas dessa faixa etária, os acidentes de trânsito representam mais da metade dos óbitos por causas externas, e afogamento e exposição à fumaça representam 24% dos óbitos desse grupo; na faixa de 10 a 14 anos, após os acidentes de trânsito, responsáveis por 33% dos óbitos por causas externas, seguem os afogamentos, com 23%, e os homicídios, com 13%; já para as jovens com idade entre 15 e 19 anos, acidentes de trânsito chegam a 40% dos óbitos; homicídios, a 26%; e suicídios, a 12% dos óbitos do grupo.

Para os homens jovens de 15 a 19 anos, ocorreram mais de 2,5 mil óbitos por causas externas, e verifica-se que 50% deles foram devido a homicídios — aproximadamente 87% por arma de fogo —; 25%, a acidentes de transporte, sendo 36,6% envolvendo motocicleta; 8%, a suicídios; e 7%, a afogamentos (Tabela 3). Na faixa etária compreendida entre 10 e 14 anos, ocorreram 368 óbitos. De forma semelhante ao outro grupo, os acidentes de trânsito e os homicídios estão nas primeiras colocações, com 30% e 26% dentro do grupo de causas externas, seguidos por afogamentos, com 22%. Para os meninos com idade de cinco a nove anos, os acidentes de trânsito figuram como a principal causa de óbito, responsável por 45% dos 176 óbitos ocorridos no período, destacando-se também os afogamentos, que responderam por 14% dos óbitos do grupo. Para os menores de cinco anos, acidentes de transporte e afogamentos foram as causas de quase 30% dos óbitos no grupo de causas externas (Tabela 3).

3.3.2 Tendência das principais causas externas

Avaliando os três períodos estudados, verifica-se que a taxa de mortalidade devido aos acidentes de transporte caiu para todos os grupos etários, tanto para mulheres como para homens. As maiores quedas foram observadas para o grupo de cinco a nove anos. Os jovens do sexo masculino de 15 a 19 anos apresentaram as maiores taxas de óbito por acidentes de transporte em todo o período (Gráfico 2). Comportamento semelhante foi observado em relação aos óbitos por afogamento: maiores quedas para o grupo com idade entre cinco e nove anos; jovens com idade entre 15 e 19 anos apresentaram taxas nove vezes maiores do que a das mulheres dessa mesma faixa etária. Em relação aos homicídios, observam-se quedas nas taxas de mortalidade para a população de menos de 10 anos, tanto para sexo feminino como masculino. Para os adolescentes e jovens de 10 a 19 anos, as taxas estão em ascensão. Para mulheres de 10 a 14 anos, a taxa de homicídios mantém-se constante nos

períodos 2000-04 e 2005-09, com queda em 2010-14. Já a população feminina de 15 a 19 anos apresenta um aumento de óbitos por homicídio, na comparação de 2010-14 com 2000-04.

Ao longo do período analisado, apesar das quedas observadas nas taxas de mortalidade devido às causas selecionadas, a razão de óbitos entre homens e mulheres mantém-se elevada em todo o período. Entre 2010 e 2014, para o grupo com idade de zero e quatro anos, há 14% mais óbitos por acidentes de transporte, três vezes mais afogamentos e 18% mais óbitos por homicídios para crianças do sexo masculino em relação às do sexo feminino (Gráfico 2). Entre as crianças de cinco a nove anos, há 80% mais óbitos por acidentes de transporte, três vezes mais afogamentos e 90% mais óbitos por homicídios do sexo masculino em relação às do sexo feminino. Para a população com 10 a 14 anos, o risco de morte por afogamento diminui de três para duas vezes maior para os meninos, entretanto, a razão de óbitos por homicídios aumenta de duas para quatro vezes maior. O grupo com idade entre 15 e 19 anos apresenta as maiores diferenças (razões) entre homens e mulheres na proporção de óbitos por causas externas selecionadas. Neste último grupo, sempre para os homens, o risco de óbito por homicídios é 10 vezes maior; o risco de morrer por afogamento é nove vezes maior, e há três vezes mais chance de óbito por acidente de trânsito.

Uma avaliação desde último grupo de jovens do sexo masculino por raça (Tabela 4) revela que, apesar da proporção de homicídios ter aumentado tanto para brancos como para negros ou pardos, entre estes últimos, a proporção de óbitos por homicídios foi de 70,2%, enquanto para os brancos foi de 43,7% no período 2010-14. Entre os brancos, destaca-se a alta proporção de óbitos por acidentes de transporte, 29,1%, contra 10,7% para os negros e pardos.

Quadro 1

Mortalidade proporcional para as três principais causas de óbito segundo os capítulos da CID-10, por sexo e faixa etária, no RS — 2010-14

HOMENS				MULHERES			
Faixas Etárias	Causas de óbito (%)			Faixas Etárias	Causas de óbito (%)		
	1a.	2a.	3a.		1a.	2a.	3a.
De 0 a 4 anos (4.863 casos)	Perinatal	Anomalias congênitas	Causas externas	De 0 a 4 anos (4.018 casos)	Perinatal	Anomalias congênitas	Causas externas
	49,2	23,2	7,6		48,5	24,6	6,1
De 5 a 9 anos (472 casos)	Causas externas	Neoplasias (tumores)	Sistema nervoso	De 5 a 9 anos (320 casos)	Causas externas	Neoplasias (tumores)	Sistema nervoso
	37,3	16,9	11,2		25,0	19,1	15,00
De 10 a 14 anos (752 casos)	Causas externas	Neoplasias (tumores)	Sistema nervoso	De 10 a 14 anos (499 casos)	Causas externas	Neoplasias (tumores)	Sistema nervoso
	48,9	13,2	11,6		31,9	18,4	12,8
De 15 a 19 anos (3.268 casos)	Causas externas	Neoplasias (tumores)	Sistema nervoso	De 15 a 19 anos (929 casos)	Causas externas	Neoplasias (tumores)	Sistema nervoso
	78,6	5,3	3,5		49,4	9,8	7,6
Toda a população masculina (218.741 casos)	Aparelho circulatório	Neoplasias (tumores)	Causas externas	Toda a população feminina (183.622 casos)	Aparelho circulatório	Neoplasias (tumores)	Aparelho respiratório
	25,9	21,8	13,6		32,3	21,0	12,7

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).

Tabela 1

Taxa de mortalidade por 100.000 e razão de óbitos entre homens e mulheres, segundo sexo e faixa etária, no RS — 2010-14

CAPÍTULOS CID-10	DE ZERO A QUATRO ANOS			DE CINCO A NOVE ANOS			DE 10 A 14 ANOS			DE 15 A 19 ANOS			TODAS AS IDADES		
	Mas- culi- no	Femi- nino	Razão Mascu- lino/Fe- minino	Mas- culi- no	Femi- nino	Razão Mascu- lino/Fe- minino	Mas- culi- no	Femi- nino	Razão Mascu- lino/Fe- minino	Mas- culi- no	Femi- nino	Razão Mascu- lino/Fe- minino	Mas- culi- no	Femi- nino	Razão Mascu- lino/Fe- minino
Aparelho circula- tório	2,7	2,9	0,92	1,1	0,4	2,38	1,1	1,2	0,88	3,1	1,8	1,69	209,6	208,1	1,01
Neoplasias (tu- mores)	5,3	4,4	1,22	4,3	3,4	1,25	4,6	4,4	1,03	7,6	4,1	1,85	176,1	135	1,3
Causas exter- nas	21,2	14,7	1,44	9,4	4,5	2,09	17	7,7	2,22	112,6	20,7	5,45	110,1	26,6	4,14
Aparelho respi- ratório	14,6	13	1,12	1,9	1,5	1,23	1,5	1,5	0,96	3,4	1,9	1,78	97,7	82	1,19
Aparelho diges- tivo	2,4	1,9	1,23	0,4	0,6	0,76	0,4	0,3	1,23	0,9	1	0,93	41,2	27,4	1,51
Sintomas, si- nais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório	9,2	7,4	1,23	0,6	0,4	1,5	1,2	1,3	0,92	3,2	0,9	3,69	37,7	29,3	1,29
Endócrinas nu- tricionais e me- tabólicas	2,4	2,1	1,12	0,9	0,3	2,7	0,8	0,5	1,63	0,9	0,8	1,14	35,9	44,1	0,82
Infecciosas e parasitárias	10	9,9	1,01	1,1	1,5	0,7	1,5	1,1	1,4	2,9	2,5	1,17	34,8	24,6	1,42
Sistema nervo- so	7,3	6,1	1,21	2,8	2,7	1,05	4	3,1	1,3	5	3,2	1,55	19,8	25,9	0,76
Perinatal	137,4	117	1,17	0,2	0,3	0,57	0,2	0,3	0,8	0,4	0,2	1,95	8,9	6,9	1,29
Anomalias con- gênicas	64,8	59,2	1,09	2	1,6	1,29	1,4	1,6	0,87	1,6	1,2	1,33	5,5	4,6	1,18
Sangue	0,9	1,6	0,55	0,3	0,4	0,82	0,4	0,4	0,96	0,7	0,5	1,56	2,9	3,5	0,83
Demais	0,9	0,9	-	0,5	0,4	-	0,7	0,5	-	1,1	3,2	-	27,9	25,9	-
TODAS AS CAUSAS	279,1	241,1	1,16	25,1	17,9	1,4	34,7	24	1,45	143,3	41,9	3,42	808	643,9	1,25

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).
Estimativas populacionais (FEE, 2016).

Tabela 2

Mortalidade proporcional de crianças e adolescentes de zero a 19 anos, por causas externas selecionadas, segundo o sexo, no RS — 2000-14

DISCRIMINAÇÃO	HOMENS						MULHERES					
	2000-04		2005-09		2010-14		2000-04		2005-09		2010-14	
	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%
Causas externas	4.039	100,0	3.745	100,0	3.482	100,0	1.319	100,0	1.048	100,0	943	100,0
Homicídios	1267	31,4	1424	38,0	1415	40,6	199	15,1	188	17,9	170	18,0
Acidentes de transporte	1108	27,4	1030	27,5	891	25,6	450	34,1	363	34,6	332	35,2
Afogamento	537	13,3	411	11,0	334	9,6	125	9,5	92	8,8	78	8,3
Suicídios	271	6,7	225	6,0	214	6,1	97	7,4	77	7,3	70	7,4
Eventos cuja intenção é indeterminada ...	201	5,0	160	4,3	151	4,3	91	6,9	54	5,2	34	3,6
Exposição à fumaça, ao fogo e às chamas	62	1,5	44	1,2	81	2,3	61	4,6	28	2,7	85	9,0
Quedas	56	1,4	55	1,5	32	0,9	18	1,4	17	1,6	8	0,8
Envenenamento	8	0,2	7	0,2	6	0,2	3	0,2	3	0,3	6	0,6
Todas as outras causas externas	529	13,1	389	10,4	358	10,2	275	20,8	226	21,6	160	17,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).

Tabela 3

Mortalidade proporcional para causas externas selecionadas, segundo sexo e faixa etária, no RS — 2010-14

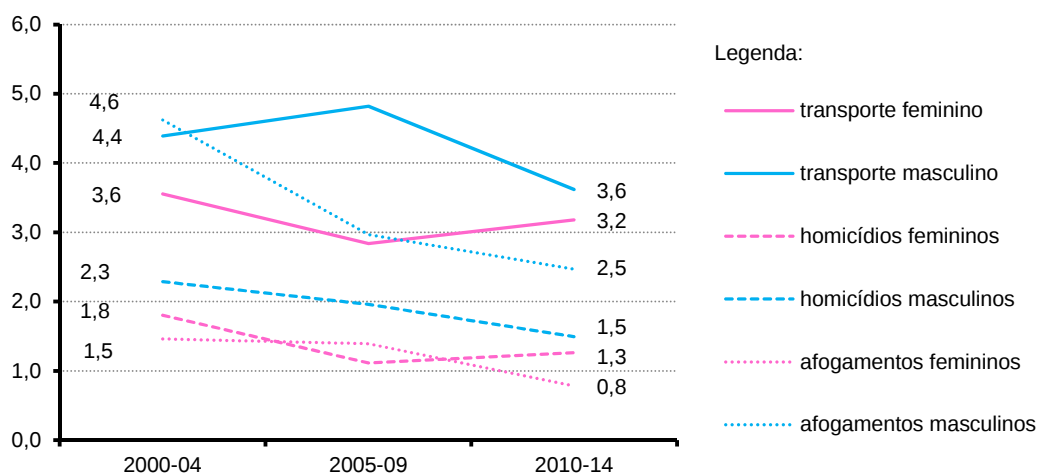
DISCRIMINAÇÃO	DE ZERO A QUATRO ANOS				DE CINCO A NOVE ANOS				DE 10 A 14 ANOS				DE 15 A 19 ANOS			
	Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino	
	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%	Nú- me- ro	%
Causas externas	370	100,0	245	100,0	176	100,0	80	100,0	368	100,0	159	100,0	2568	100,0	459	100,0
Homicídios	26	7,0	21	8,6	14	8,0	7	8,8	97	26,4	21	13,2	1278	49,8	121	26,4
Acidentes de transporte	63	17,0	53	21,6	80	45,5	42	52,5	109	29,6	53	33,3	639	24,9	184	40,1
Afogamento	43	11,6	13	5,3	25	14,2	8	10,0	81	22,0	37	23,3	185	7,2	20	4,4
Suicídios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	4,3	15	9,4	198	7,7	55	12,0
Eventos cuja intenção é inde- terminada	24	6,5	13	5,3	9	5,1	3	3,8	14	3,8	6	3,8	104	4,0	12	2,6
Exposição à fumaça e ao fogo	19	5,1	18	7,3	16	9,1	11	13,8	10	2,7	7	4,4	36	1,4	49	10,7
Quedas	7	1,9	3	1,2	3	1,7	3	3,8	5	1,4	1	0,6	17	0,7	1	0,2
Envenenamento	1	0,3	4	1,6	0	0,0	0	0,0	-	-	1	0,6	5	0,2	1	0,2
Todas as outras causas exter- nas	187	50,5	120	49,0	29	16,5	6	7,5	36	9,7	18	11,3	106	4,2	16	3,5

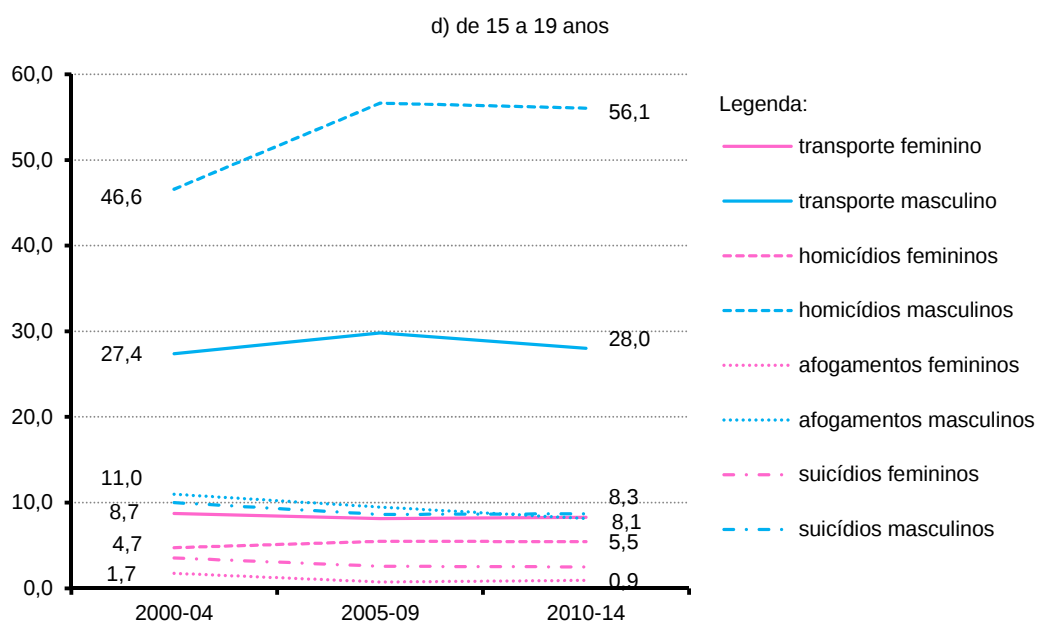
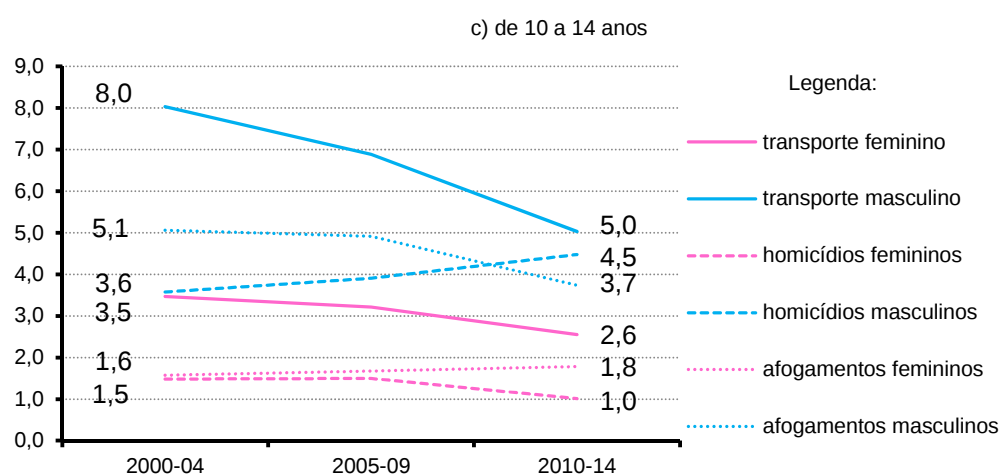
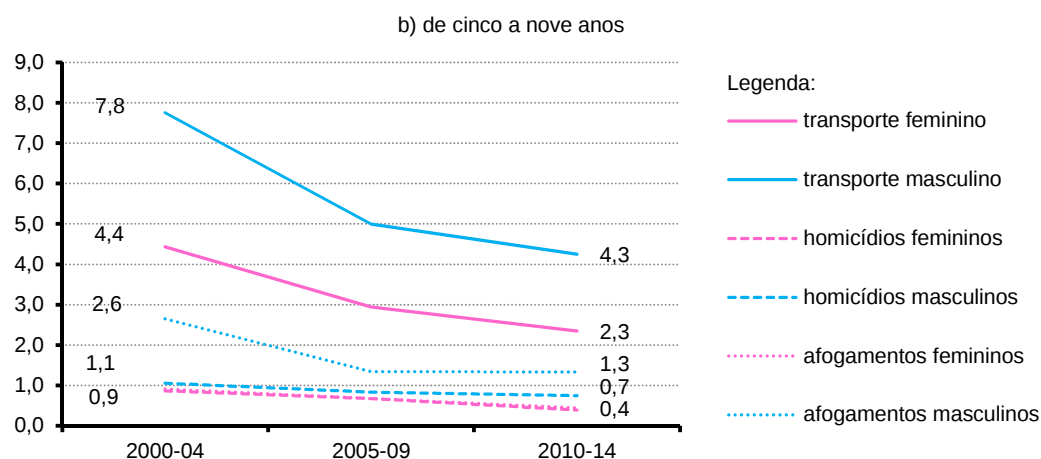
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).

Gráfico 2

Taxa de mortalidade por causas selecionadas, segundo sexo e faixa etária, no Brasil — 2000-14

a) de zero a quatro anos





FONTES DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).
Estimativas populacionais (FEE, 2016).

NOTA: Taxas por 100.000 pessoas.

Tabela 4

Mortalidade proporcional para causas externas selecionadas, segundo raça e/ou cor, no RS — 2000-14

DISCRIMINAÇÃO	BRANCOS						NEGROS / PARDOS					
	2000-04		2005-09		2010-14		2000-04		2005-09		2010-14	
Causas externas	2.090	100,0	2.059	100,0	1.961	100,0	426	100,0	498	100,0	563	100,0
Homicídios	809	38,7	936	45,5	856	43,7	286	67,1	334	67,1	395	70,2
Acidentes de transporte	611	29,2	612	29,7	571	29,1	38	8,9	54	10,8	60	10,7
Afogamento	221	10,6	162	7,9	146	7,4	39	9,2	49	9,8	38	6,7
Suicídio	209	10,0	169	8,2	169	8,6	27	6,3	25	5,0	27	4,8
Eventos cuja intenção é indeterminada	90	4,3	80	3,9	84	4,3	17	4,0	19	3,8	17	3,0
Quedas	27	1,3	24	1,2	14	0,7	2	0,5	5	1,0	2	0,4
Envenenamento	5	0,2	1	0,0	4	0,2	0	0,0	1	0,2	1	0,2
Exposição à fumaça, ao fogo e às chamas	4	0,2	5	0,2	34	1,7	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Todas as outras causas externas	114	5,5	70	3,4	83	4,2	17	4,0	11	2,2	22	3,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).

4 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi analisar alguns aspectos relacionados à mortalidade de crianças e adolescentes por causas externas no Rio Grande do Sul, tendo como base os dados do SIM/DATASUS do período 2000-14. Para tanto, foram avaliados tanto a mortalidade proporcional como a taxa de mortalidade específica por sexo e idade (por cem mil). Buscou-se inclusive realizar análises de tendência dos óbitos, comparando-se três períodos distintos (2000-04, 2005-09 e 2010-14).

A partir dos resultados, pode-se dizer que, apesar da tendência de queda nas taxas de mortalidade devido às causas selecionadas, a razão de óbitos entre crianças e adolescentes do sexo masculino e feminino se mantém elevada. Além disso, na maior parte das vezes, os meninos e jovens do sexo masculino possuem mais riscos de óbitos por causas externas, como acidentes de transporte, afogamentos e homicídios, do que as mulheres. Em um recorte por raça, os jovens do sexo masculino, negros ou pardos, também representam as principais vítimas na proporção de óbitos por homicídios.

Nesse sentido, pode-se dizer que, no Estado gaúcho, dentre as crianças e adolescentes na faixa dos zero a 19 anos de idade, acaba por se verificar a prevalência masculina na mortalidade por causas externas, repetindo-se o padrão nacional. Considera-se que a questão da raça requer maior aprofundamento, para possíveis afirmações. Por fim, destaca-se a importância de medidas preventivas e da incidência de políticas públicas capazes de atenuar, o quanto possível, a ocorrência de mortes por causas externas, pois, em maior ou menor grau, essas mortes precoces são passíveis de prevenção.

Anexo

Tabela A.1

Mortalidade proporcional segundo os capítulos da CID-10, por sexo e faixa etária, no RS — 2010-14

CAPÍTULOS CID-10	DE 0 A 4 ANOS		DE 5 A 9 ANOS		DE 10 A 14 ANOS		DE 15 A 19 ANOS		TOTAL	
	Mascu- lina	Femi- nina	Mascu- lina	Femi- nina	Mascu- lina	Femi- nina	Mascu- lina	Femi- nina	Mascu- lina	Femi- nina
Infecciosas e parasitárias	3,60	4,11	4,24	8,44	4,26	4,41	2,02	5,92	4,31	3,82
Neoplasias (tumores)	1,91	1,82	16,95	19,06	13,16	18,44	5,29	9,80	21,79	20,97
Sangue	0,31	0,65	1,27	2,19	1,20	1,80	0,49	1,08	0,36	0,54
Endócrinas nutricionais e metabólicas	0,84	0,87	3,60	1,88	2,26	2,00	0,64	1,94	4,45	6,84
Sistema nervoso	2,63	2,51	11,23	15,00	11,57	12,83	3,46	7,64	2,45	4,02
Aparelho circulatório	0,97	1,22	4,24	2,50	3,06	5,01	2,17	4,41	25,94	32,33
Aparelho respiratório	5,24	5,40	7,42	8,44	4,26	6,41	2,36	4,52	12,09	12,74
Aparelho digestivo	0,84	0,80	1,69	3,13	1,20	1,40	0,64	2,37	5,10	4,25
Perinatal	49,23	48,53	0,64	1,56	0,66	1,20	0,24	0,43	1,10	1,07
Anomalias congênitas	23,22	24,56	8,05	8,75	3,99	6,61	1,13	2,91	0,68	0,72
Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório	3,29	3,09	2,33	2,19	3,32	5,21	2,20	2,05	4,66	4,55
Causas externas	7,61	6,10	37,29	25,00	48,94	31,86	78,58	49,41	13,62	4,13
Demais causas	0,31	0,35	1,06	1,88	2,13	2,81	0,76	7,53	3,45	4,03
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério da Saúde/SVS/DATASUS — SIM (Brasil, 2016).

Referências

- BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- BRASIL. Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11705.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS**. 2016. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901>>. Acesso em: 30 set. 2016.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências**: Portaria MS/GM nº 737 de 16/5/01, publicada no DOU nº 96 seção 1e, de 18/5/01. Brasília, DF, 2002.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEE dados**. 2016. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 30 set. 2016.
- GIOVANELLA, L. et al. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- MATOS, K. F. de M.; MARTINS, C. B. de G. Mortalidade por causas externas em crianças, adolescentes e jovens: uma revisão bibliográfica. **Revista espaço para a saúde**, Londrina, v. 14, n. 1-2, p. 82-93, dez. 2013.
- MINAMISAVA, R. **Mortalidade por causas violentas em jovens de Goiânia**. 2008. 96 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Patologia Tropical e Saúde Pública, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.
- MINAYO, M. C. S. A inclusão da violência na agenda da saúde: trajetória histórica. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 1259-1267, 2007. Suplemento.
- MINAYO, M. C. S. Seis características das mortes violentas no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 135-140, 2009.
- MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violence for all. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 65-78, 1993.
- MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **História, Ciências, Saúde**, Manguinhos, v. 4, n. 3, p. 513-531, 1998.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde: CID-10**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/da0001.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.
- PHEBO, L.; MOURA, A. T. M. S. Violência urbana: um desafio para o pediatra. **Jornal de Pediatria**, [Rio de Janeiro], v. 81, n. 5, p. S189-S196, 2005.
- SOUZA, E. R. de. Impacto da violência no Brasil e em alguns países das Américas. In: MINAYO, M. C. S.; COIMBRA JUNIOR, C. E. A. (Org.). **Críticas e atuantes: ciências sociais e humanas em saúde na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 637-647.
- WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015: adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2015. Versão preliminar. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2014_jovens.php>. Acesso em: 9 ago. 2016.

Dificuldades nos projetos compartilhados: o caso do PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Porto Alegre*

Daiane Boelhouwer Menezes**

André Coutinho Augustin***

Vitoria Gonzatti de Souza****

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e do Observatório das Metrópoles

Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisador da FEE e do Observatório das Metrópoles

Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista de iniciação científica na FEE, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs)

Resumo

A partir de dados sobre inadequação das moradias, aglomerados subnormais e indicadores de bem-estar urbano relativos à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), propõe-se uma análise do funcionamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Assentamentos Precários nos municípios da RMPA. Os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades mostram que o Programa deve atender cerca de 30.000 famílias com suas 24 obras e cobrir os municípios que apresentam situação mais crítica. No entanto, a quantidade de beneficiados e o montante de investimentos não encontraram relação direta com essa realidade. São apresentadas informações sobre obras concluídas, atrasadas e canceladas, bem como especificidades de alguns municípios. Por meio de entrevistas realizadas com gestores locais, descobriu-se que muitos dos problemas de outros lugares do País (projetos malfeitos e equipes não especializadas, que geram atrasos, defasagem de preços, rescisões, mudança de objeto, etc.) também foram encontrados na RMPA; porém, nessa região, contrapartidas e limites para os itens constantes no projeto não aparecem como entraves. Além disso, as trocas de partido no poder foram mencionadas como um problema, já que levam à mudança de gestores e ao extravio de informações. Apontado como vantagens do PAC, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas não foi utilizado, e o não contingenciamento de recursos passou a não ser respeitado.

Palavras-chave: assentamentos precários; urbanização; Região Metropolitana de Porto Alegre

Abstract

Based on data on inadequate housing, subnormal settlements and urban welfare indicators related to the Porto Alegre Metropolitan Area (RMPA), the authors propose an analysis of how the Growth Acceleration Program (PAC) Slums Urbanization works in the RMPA municipalities. The data provided by the Ministry of Cities show that the program must reach about 30,000 families with its 24 construction sites and cover the municipalities that are in a more critical situation. However, the number of beneficiaries and the amount of investments have not had a direct connection with that reality. Information regarding completed, delayed and canceled works is presented, as well as specificities of some municipalities. Through interviews with local managers the authors learned that many of the problems found in other parts of the country, such as poorly carried out projects and not specialized teams, which

* Artigo recebido em 10 fev. 2017.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

** E-mail: daiane.menezes@fee.tche.br

*** E-mail: andre@fee.tche.br

**** E-mail: vitoriags@fee.tche.br

leads to delays, price lags, terminations, object changes, etc., were also found in the RMPA, but in this region financial counterparts and limits for the items in the project were not considered barriers. Moreover, power alternation was mentioned as a problem, since it leads to manager changes and loss of information. Mentioned as an advantage of the PAC, the Differential Contracting Regime was not used, and the policy of not allocating resources stopped being followed as well.

Keywords: precarious settlements; urbanization; Metropolitan Area of Porto Alegre

1 Introdução

O problema habitacional no Brasil é antigo. Desde o fim do século XIX, quando um grande contingente populacional começou a migrar do campo para as cidades, esses novos moradores tiveram dificuldade de acesso a áreas urbanas consolidadas e acabaram por ocupar áreas de preservação e de risco, frequentemente construindo moradias precárias. São problemas comuns a esses assentamentos precários tanto o território segregado quanto a dificuldade de acesso a serviços essenciais (Balbim *et al.*, 2015). Essa segregação também é fruto de políticas públicas. Ao longo da história, os empreendimentos habitacionais foram voltados predominantemente para as classes média e alta. Mesmo recentemente, quando houve maior produção habitacional para as classes mais baixas, as moradias geralmente localizavam-se nas periferias, distantes dos empregos e do comércio, com pouca infraestrutura urbana (Rufino, 2015).

Assim, percebe-se que os problemas das cidades brasileiras vão muito além da falta de moradia. Reforça esse argumento o fato de que a média do *deficit* habitacional¹ em aglomerados subnormais² é semelhante à média geral brasileira (11,3% *versus* 10,2% em 2009)³, apesar da suposta pior situação econômica geral desses aglomerados. No entanto, havia 53% de domicílios inadequados nessas aglomerações com, pelo menos, um dos seguintes componentes: inadequação fundiária⁴, carência de infraestrutura básica⁵, cobertura inadequada⁶, adensamento excessivo em domicílios próprios e ausência de banheiro exclusivo (FJP, 2015). Assim, quando se olha a inadequação habitacional, que considera também o entorno das moradias, chega-se a números piores que os do déficit habitacional.

Em janeiro de 2007, a urbanização de assentamentos precários⁷ foi incluída em um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os assentamentos precários possuem alta concentração de domicílios inadequados e se aproximam muito dos aglomerados subnormais. O objetivo do PAC Urbanização era ampliar o acesso à moradia digna, com ações integradas de regularização urbanística, fundiária e de segurança, habitação, saneamento e inclusão social, com a permanência dos residentes no local ou o seu reassentamento (Brasil, 2013).

¹ A Fundação João Pinheiro considera, no cálculo do *deficit* habitacional, os seguintes fatores: (a) habitações precárias (domicílios improvisados e rústicos); (b) coabitação familiar (domicílios permanentes de famílias conviventes, com intenção declarada de constituir novo domicílio); (c) ônus excessivo de aluguel (comprometimento de mais de 30% da renda familiar com esse gasto); e (d) adensamento excessivo em habitações locadas (mais de três pessoas por dormitório).

² Aglomerado subnormal, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2011), é um conjunto de domicílios constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais ocupando terreno de propriedade alheia, dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria, são carentes de serviços públicos essenciais. A denominação dada a esses locais é, no entanto, problemática. Ao dizer que uma área não é "normal", contribui-se para a ideia de que ela não deveria existir, ajudando a legitimar o despejo dessas pessoas.

³ Esse recorte não foi disponibilizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos 2011 e 2012 (FJP, 2015).

⁴ Essa situação ocorre quando o morador tem a propriedade da moradia, mas não a do terreno. A incidência dessa inadequação não se restringe aos aglomerados subnormais e atinge bairros populares, especialmente nas periferias das metrópoles.

⁵ Caracteriza-se pela inexistência de energia elétrica, água canalizada, rede de esgoto/fossa séptica ou coleta de lixo.

⁶ Refere-se a telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

⁷ Assentamentos precários são favelas (aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupantes de terreno de propriedade alheia), cortiços, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, caracterizados pela autoconstrução das habitações e pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas, ou conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que se acham degradados por falta de manutenção ou por execução incompleta. No Rio Grande do Sul, são comumente chamados de vilas.

Um levantamento da produção acadêmica relativa à política habitacional brasileira de 1964 a 2014 constatou um direcionamento dos estudos à provisão habitacional, com pouca produção envolvendo reforma e regularização de assentamentos precários (Rodrigues; Moreira, 2016). Nesse escopo, insere-se a discussão aqui apresentada.

Este artigo trata dos assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e das intervenções do PAC Urbanização nesses assentamentos. Propõe-se uma análise mais voltada para a implementação do que para os resultados da política (produtos e efeitos), inclusive porque apenas três obras das 24 iniciadas foram concluídas (em Sapiranga, Porto Alegre e Alvorada). Mesmo entre as obras concluídas, não se pode assegurar que os reassentamentos já foram realizados. Em Porto Alegre, por exemplo, os dois assentamentos precários a serem removidos não o foram completamente.

De qualquer forma, estudar a implementação é relevante, uma vez que foram encontrados somente dois estudos relativos a essa temática, que abordaram os projetos dos empreendimentos e a participação do cidadão nessa etapa (Rodrigues; Moreira, 2016).

Na próxima seção, apresentam-se dados sobre a RMPA que compõem o quadro de suas necessidades de urbanização: inadequação de moradias, aglomerados subnormais e bem-estar urbano. A terceira parte do artigo descreve o funcionamento do PAC e também aborda um pouco da política habitacional recente e do funcionamento da gestão municipal nesse caso.

A quarta parte faz uma análise da localização das obras, do número de famílias beneficiadas, da contrapartida oferecida pelos municípios, do andamento dos contratos e das dificuldades encontradas pelas prefeituras para executar as obras. As informações para essa seção foram recolhidas por meio de entrevistas com sete gestores ou servidores de prefeituras da RMPA (predominantemente as maiores), realizadas em visitas aos municípios ou por *e-mail*.⁸ Por último, são apresentadas algumas considerações que sintetizam o que foi descoberto sobre o funcionamento desse programa na RMPA.

2 Inadequação de moradias, aglomerados subnormais e bem-estar urbano na RMPA

A inadequação de domicílios na RMPA alcança mais de 220.000 moradias diante de um *deficit* de quase 75.000 domicílios entre as famílias com renda de até três salários mínimos⁹, ou seja, a inadequação representa 16,2% dos domicílios, ao passo que o *deficit* é de 5,5%. O número de domicílios englobados no *deficit* habitacional pode estar contido na inadequação ou não. A situação de cada município da RMPA em relação aos domicílios inadequados pode ser observada na Tabela 1.

Porto Alegre apresenta o maior número absoluto de moradias inadequadas; porém, em relação ao total de suas habitações, tem um dos percentuais mais baixos (7,4%) — situação muito parecida com a de São Leopoldo (7,9%). Entre as outras cidades com maior população, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão e Canoas também apresentam números expressivos de inadequação. Proporcionalmente ao número total de domicílios, porém, Canoas encontra-se em situação menos complicada (9,5%), próxima à da capital. Já Sapiranga e Parobé chamam atenção por terem um número bastante alto de domicílios inadequados em relação ao total de habitações.¹⁰ Como será visto na seção seguinte, todos esses municípios receberam obras do PAC Urbanização.

⁸ Tentou-se contato por *e-mail* e telefone com as prefeituras dos 15 municípios que tiveram obras realizadas. As tentativas foram frustradas no que diz respeito a quase todos os municípios menores. As informações foram fornecidas pelas Prefeituras de Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Viamão. As demais informações, relativas aos itens que compõem cada projeto, foram coletadas por meio de revisão bibliográfica (especialmente, o caso de Porto Alegre, que, na época da coleta, encontrava-se com seu departamento de habitação ocupado por movimentos de luta por moradia) e por consultas de notícias de *sites* das prefeituras e de jornais *online*.

⁹ Utilizou-se o recorte que considera a habitação de interesse social aquela relativa a famílias de baixa renda que necessitam do apoio do poder público para ter acesso à moradia adequada.

¹⁰ Portão apresentou o maior percentual. Embora não tenha sido atendido por obras do PAC Urbanização, foi o município que teve maior número de contratações de unidades habitacionais por população, na RMPA, por meio do Minha Casa Minha Vida.

Tabela 1

Inadequação dos domicílios na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

MUNICÍPIOS	INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS (PELO MENOS UM COMPONENTE)	TOTAL DE DOMICÍLIOS	PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS INADEQUADOS
Porto Alegre	37.394	508.098	7,4
Gravataí	21.300	82.373	25,9
Novo Hamburgo	20.902	80.777	25,9
Viamão	19.615	75.397	26,0
Alvorada	9.988	60.176	16,6
Canoas	9.827	103.930	9,5
Sapiranga	9.251	24.484	37,8
Parobé	8.550	16.815	50,8
Sapucaia do Sul	7.468	42.717	17,5
Cachoeirinha	6.463	38.867	16,6
São Leopoldo	5.641	71.233	7,9
Portão	5.601	10.138	55,2
Taquara	5.094	18.514	27,5
Campo Bom	5.063	20.008	25,3
Guaíba	4.834	31.237	15,5
Demais municípios da RMPA	44.355	177.544	25,0
Total	221.346	1.362.308	16,2

FONTE: FJP (2013).

Como já mencionado, a inadequação de moradias está mais concentrada nos aglomerados subnormais. A Tabela 2 mostra os municípios da RMPA que contêm setores censitários¹¹ desses aglomerados e quantas pessoas residem neles. Além disso, traz informações sobre quantos domicílios estão em áreas com declive — o que, em geral, traz risco para os moradores —, assim como os setores que se encontram na margem de córregos, rios e lagos.

Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas e São Leopoldo concentram o maior número desses setores censitários, o que era esperado, já que são as cidades mais populosas da região. As exceções são Viamão e Gravataí, que, apesar do grande número de habitantes, não concentram tantos setores censitários de aglomerados subnormais. Note-se o alto número de setores desses aglomerados em áreas alagadiças em Novo Hamburgo e de residentes em áreas com declive acentuado em Montenegro — apenas este último município não teve obras do PAC Urbanização.

Tabela 2

Características dos setores censitários de aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

LOCAIS	SETORES	RESIDENTES	DOMICÍLIOS EM ÁREA PLANA	DOMICÍLIOS EM ACLIVE/DECLIVE MODERADO	DOMICÍLIOS EM ACLIVE/DECLIVE ACENTUADO	SETORES EM MARGEM DE CÓRREGOS, RIOS OU LAGOS/LAGOAS
RMPA	349	242.784	36.950	20.603	12.820	29
Porto Alegre	267	192.843	26.578	17.334	12.112	6
Novo Hamburgo ...	35	22.047	5.412	478	471	16
Canoas	12	6.865	1.633	263	-	1
São Leopoldo	12	6.697	1.282	641	-	2
Viamão	5	3.789	-	1.081	-	1
Guaíba	4	2.880	534	324	-	-
Gravataí	3	1.252	413	-	-	1
Montenegro	3	1.591	-	246	237	-
Portão	3	1.637	332	150	-	-
Eldorado do Sul	2	1.651	458	-	-	-
Alvorada	1	1.006	243	-	-	1
Cachoeirinha	1	251	65	-	-	1
Estância Velha	1	275	-	86	-	-

FONTE: IBGE (2011).

¹¹ Essa definição refere-se a setores (de 300 domicílios em média) do **Censo Demográfico** (IBGE) que vão compor as áreas de ponderação.

As mudanças metodológicas que ocorreram no **Censo 2010** em relação aos Censos anteriores dificultam a comparação dos dados dos aglomerados subnormais. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Mation; Nadalin; Krause, 2014), entretanto, reclassificou os setores do **Censo 2000**, para torná-los comparáveis. Se, nas informações originais, a população em aglomerados subnormais na RMPA havia aumentado 28,7% em uma década, a reclassificação mostrou que, na verdade, houve uma queda de 4,5% (Mation; Nadalin; Krause, 2014).¹² Com isso, a população nos aglomerados da RMPA caiu de 8,0% para 7,3% da população urbana, entre os anos de 2000 e 2010. Em todo o Brasil, passou de 7,3% para 6,9%.¹³

Tabela 3

População urbana total e percentual da população em aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e no Brasil — 2000 e 2010

DISCRIMINAÇÃO	RMPA		BRASIL	
	Censo 2000 Reclassificado	Censo 2010	Censo 2000 Reclassificado	Censo 2010
População total (milhares)	2.744	2.893	143.338	164.919
População em favelas (%)	8,0	7,3	7,3	6,9

FONTE: Mation, Nadalin e Krause (2014, p. 23).

Os aglomerados subnormais, por sua vez, constituem um dos indicadores do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)¹⁴. O Índice considera também a inadequação fundiária e a carência de infraestrutura urbana (eletricidade, água canalizada, rede de esgoto/fossa séptica e coleta de lixo). A RMPA possui 184 áreas de ponderação, e, das áreas que estão entre as 10% com pior desempenho no IBEU, as maiores frequências aparecem em Viamão (sete), Porto Alegre (quatro), Gravataí (três) e Alvorada (dois). Os demais municípios da RMPA oferecem baixo bem-estar urbano em apenas uma área de ponderação ou não constam nessa lista.

Porto Alegre aparece com problemas significativos de bem-estar urbano, domicílios inadequados e aglomerados subnormais. Gravataí, Novo Hamburgo e Viamão têm destaque negativo em pelo menos dois desses itens, e Alvorada, Canoas e São Leopoldo, em apenas um. Com os dados apresentados, é possível verificar se os recursos do PAC para a urbanização de assentamentos precários foram destinados aos municípios que têm maior necessidade.

3 A política habitacional, a gestão municipal e o PAC Urbanização

Existe um grande despreparo no nível local tanto para formular como para executar programas habitacionais. Isso pode ser explicado pelo longo período em que os municípios tiveram pouca atuação na política habitacional, seja pela falta de autonomia para a gestão dessa política nos anos anteriores à Constituição de 1988, seja pela falta de recursos para realizar investimentos nos anos posteriores (Campanhoni, 2016). Alguns dos desafios que a urbanização de assentamentos precários enfrenta são decorrentes dessa recente retomada do processo de investimento nas cidades (Caldas; Vale, 2014). No novo arranjo federativo, os programas são criados em âmbito federal e são implementados nos âmbitos municipal e estadual, como é o caso do PAC.

Segundo Arretche (2012), a urbanização de assentamentos é o tipo de programa habitacional que apresentou mais baixa frequência (14%) entre os municípios brasileiros, nos anos de 2007 e 2008¹⁵, ficando atrás da construção de unidades habitacionais, da melhoria das habitações e da oferta de materiais. Os mesmos autores apontam que o PAC foi menos efetivo do que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

¹² No mesmo período, a população em aglomerados subnormais no Brasil cresceu 8,6%.

¹³ Embora a RMPA esteja pior que a média nacional, ela é a terceira região metropolitana com a menor porcentagem da população em aglomerados subnormais, atrás de Brasília e Curitiba. A média brasileira é mais baixa porque inclui áreas não metropolitanas, onde a presença de favelas é menor.

¹⁴ Esse índice foi desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles e é composto por mobilidade urbana, condições ambientais, condições habitacionais, serviços coletivos e infraestrutura. Disponível em: <<http://ibeu.observatoriodasmetrolopes.net/>>.

¹⁵ 8% declararam convênio com o Governo Federal, e 6% declararam ter programas de urbanização de assentamentos precários por iniciativa própria.

(SNHIS)¹⁶ para induzir a instalação das capacidades administrativas municipais. Contar com um órgão municipal de gestão, por exemplo, não era condição necessária para obter os recursos do PAC, ainda que sua existência alimentasse as chances de sucesso na captação de recursos e no planejamento das ações habitacionais.

Dentre os 34 municípios da RMPA, os 10 que possuem uma secretaria municipal exclusiva para a habitação saíram-se melhor na seleção de projetos: 80% deles realizaram pelo menos uma obra, com um total de 15 obras. Nos municípios em que a habitação divide uma secretaria em conjunto com outras políticas, o número dos que fizeram, pelo menos, uma obra, caiu para 30,8%. Já entre aqueles em que o órgão responsável pela habitação é subordinado à outra secretaria, apenas um teve obras do PAC Urbanização. Há ainda o caso de Gravataí, que não possui secretaria, mas possui um órgão da administração indireta responsável pela habitação (Departamento Municipal de Habitação) e realizou uma obra.

Tabela 4

Obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), de acordo com a existência de órgãos responsáveis pela habitação – 2016

ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO SETOR HABITACIONAL	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS COM PELO MENOS UMA OBRA	NÚMERO DE OBRAS	PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS COM OBRAS	MÉDIA DE OBRAS POR MUNICÍPIO
Órgão da administração indireta	1	1	1	100,0	1,00
Setor subordinado a outra secretaria	10	1	2	10,0	0,20
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	13	4	6	30,8	0,46
Secretaria municipal exclusiva	10	8	15	80,0	1,50
Total	34	14	24	41,2	0,71

FONTE: IBGE (2012).
Brasil (2016).

O PAC funciona por meio de recursos fiscais da União repassados aos municípios ou aos estados, que firmam Termos de Compromisso com a Caixa Econômica Federal (CEF). Além desses recursos, compõem os investimentos as contrapartidas dos outros entes federados. Entre suas inovações institucionais e legais, encontram-se: (a) classificação orçamentária das despesas como transferências obrigatórias, impedindo contingenciamento orçamentário e assegurando a continuidade do repasse aos executores das obras; (b) desobrigação de consulta prévia ao Serviço Auxiliar de Informações Para Transferência Voluntárias para liberação de recursos, de modo que inadimplentes temporários com algum dos encargos sob sua responsabilidade possam participar; (c) eliminação de exigências de contrapartidas financeiras¹⁷ no PAC 2, em razão das dificuldades enfrentadas pelos entes federados para acompanhar os crescentes investimentos em obras de infraestrutura.

Para as prefeituras, havia vantagens em relação ao tempo de financiamento, como um menor percentual de juros, um maior prazo de carência para iniciar o pagamento e a possibilidade de contratação diferenciada a partir do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)¹⁸ (Siqueira, 2015), no caso das obras do PAC 2. No entanto, a modalidade Pró-Moradia é a única que é financiada com recursos onerosos, isto é, com empréstimos que precisam ser pagos; as outras duas, Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) e Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), recebem recursos não onerosos do Governo Federal. Logo, a diferença maior se dá na possibilidade de outro tipo de licitação. Note-se que importantes adaptações foram realizadas da fase 1 para a fase 2 do PAC.

Com o RDC, a obra é contratada por inteiro. O Governo entrega apenas um anteprojeto de engenharia às empresas licitantes e faz um orçamento sigiloso¹⁹ até o final da licitação. Depois de a melhor proposta ser escolhida, somente a empresa vencedora apresenta a documentação. O julgamento dos recursos acontece apenas após a habilitação da vencedora. Os critérios são sempre os de técnica e de preço, podendo ser admitido um peso de até 70% para um dos dois (a busca da vantagem também considera sustentabilidade ambiental,

¹⁶ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi instituído pela Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, com o objetivo de dar acesso à habitação para a população de menor renda.

¹⁷ Salvo quando necessária à funcionalidade do empreendimento ou destinada a custear itens não apoiáveis pelos Programas (Brasil, 2013).

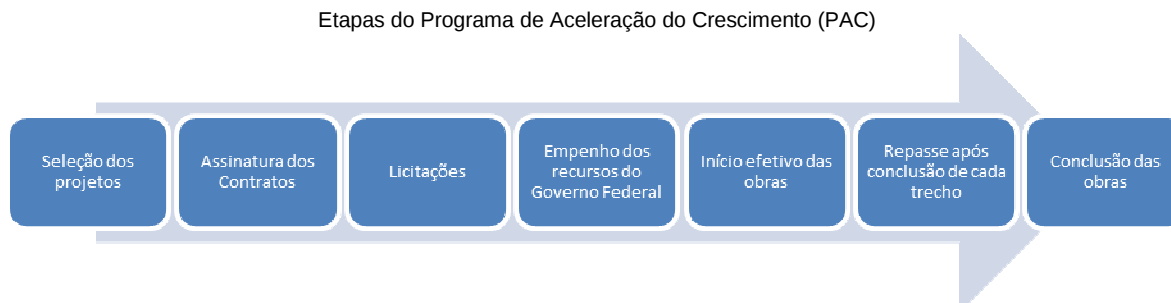
¹⁸ O RDC foi regulamentado pela Lei Federal n.º 12.462, de 4 de outubro de 2011. Antes do RDC, as contratações eram parciais (empresas diferentes para estrutura, edificação e acabamento); o Governo fazia os projetos básicos e entregava aos licitantes um orçamento de quanto pretendia gastar, incluindo uma relação dos materiais e mão de obra; a habilitação das empresas era anterior às propostas; era possível entrar com recursos suspensivos ao longo de todo o processo.

¹⁹ O sigilo serve, então, para que as empresas não coloquem o valor da prestação de serviço igual ao valor do orçamento do poder público, independentemente do real valor do serviço.

manutenção, depreciação econômica e outros). Além disso, o Governo pode conceder remuneração variável às empresas que entregarem as obras antes dos prazos ou apresentarem melhor qualidade e sustentabilidade ambiental.

No que diz respeito ao fluxo ideal do Programa, esse se daria conforme a Figura 1:

Figura 1



Um dos critérios de seleção dos projetos das obras submetidos pelas prefeituras ou pelos governos estaduais era a existência de grandes complexos de favelas cujas áreas de abrangência e execução envolvessem estado e município ou mais de um município. A área de intervenção precisava ter pelo menos 60% das famílias atendidas com renda de até três salários mínimos e estar ocupada há mais de cinco anos ou em situação que configurasse risco ou insalubridade.

Posteriormente, outros critérios foram incorporados, como: (a) reconstrução pós-desastres ambientais, envolvendo a construção de habitações para os atingidos; (b) eliminação preventiva de riscos de deslizamento em áreas de encosta; (c) mitigação de danos ao meio ambiente em áreas de mananciais, de preservação ambiental e de preservação permanente, causados por ocupações irregulares, (d) complementação de obras iniciadas no PAC 1.

As duas primeiras obras selecionadas na RMPA, por exemplo, foram a urbanização dos arroios Kruse e Barnabé. Embora as executoras fossem as Prefeituras de São Leopoldo e de Gravataí, as regiões hídricas afetam outros municípios, tendo impacto bem mais abrangente do que na sua área imediata de intervenção. Já Esteio e São Leopoldo tiveram obras de urbanização no Arroio Sapucaia do Sul, um local de repetidas cheias.

Os itens que podem compor os investimentos do PAC Urbanização são os seguintes: (a) mínimo de 30% para regularização fundiária, habitações e instalações hidráulico-sanitárias; (b) até 20% para equipamentos comunitários; (c) até 5% para proteção, contenção e estabilização do solo e recuperação de área degradada; (d) até 4% para serviços preliminares (demolições, limpeza do local, instalação do canteiro); (e) até 4% para gerenciamento; (f) no máximo, de 3% a 5% para administração local; (g) até 3% para projetos; (h) mínimo de 2,5% para trabalho social²⁰; (i) até 2,5% para assistência técnica. O restante dos itens diz respeito a terraplanagem, terreno, indenização de benfeitorias, despesas com aluguel provisório, abastecimento de água, pavimentação e obras viárias, ligações domiciliares de energia elétrica/iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, acondicionamento de resíduos sólidos e mão de obra das famílias.

Denaldi et al. (2014), tratando dos municípios da região do ABC paulista, apontaram problemas com os limites de recursos impostos a alguns componentes. A orientação operacional n.º 1, de 22 de fevereiro de 2011, do Ministério das Cidades (MCidades), no entanto, exclui da limitação itens como obras para eliminação de risco, além de possibilitar requisição de recurso adicional para a construção de habitações do Minha Casa Minha Vida (MCMV). Ainda assim, em alguns casos, os limites estabelecidos não permitem executar toda a intervenção. Para lidar com a situação, o município aumenta sua contrapartida ou exclui serviços.

Os autores também citam a questão dos projetos, que nem sempre são baseados em diagnósticos integrados e detalhados, o que pode provocar a necessidade de alteração, a revisão de quantidades de materiais e do orçamento e até a paralisação da obra. Igualmente, sublinham o limitado acúmulo de conhecimento e experiência no campo de projetos e obras para favelas e territórios permanentemente em transformação. É comum que uma obra inicie apenas anos depois da elaboração do projeto. Após sua elaboração, é preciso, muitas vezes, obter a autorização ambiental, para depois formalizar a contratação e iniciar o processo de licitação. Essa

²⁰ O trabalho feito por assistentes sociais com os participantes do Programa parte do pressuposto de que é preciso discutir com as pessoas da área a ser urbanizada como será o reassentamento; porém, a própria ideia de urbanização desconsidera a possibilidade de a comunidade preferir não urbanizar e não ser removida, para continuar perto do seu local gerador de renda, da sua rede de relacionamentos, etc.

lógica projeto-financiamento-controle segue a adotada na implantação de obra em território não ocupado. Porém, na prática, a intervenção mais se assemelha a uma reforma. A rigidez das normas de contratação e de medição do andamento das obras não parece compatível com a complexidade dessas obras.

Em razão de municípios e estados não terem projetos de intervenção para esses assentamentos, houve seleção de empreendimentos sem projetos concluídos (especialmente antes de 2009). O problema fica maior quando considerada a pouca disponibilidade de empresas com *expertise* para esse tipo de atividade. Também atrapalham os já citados processos morosos, que desatualizam o projeto (como os licenciamentos ambientais e as licitações), a paralisação de projetos complexos que exigem revisão, reprogramação e recursos adicionais e provocam tentativas, por parte dos proponentes (prefeituras), de ganhar tempo para construir soluções para o impasse financeiro, pois são deles os encargos dos reajustes contratuais. Outro aspecto importante exigiu aprendizagem: remoções e reassentamentos. O processo de negociação com as famílias sofreu com a quase inexistente prestação de serviços nesse campo. Tendo em vista as relações conflituosas decorrentes, é preciso avançar em políticas de mediação de conflitos que minimizem seus impactos sobre a execução das obras (Caldas; Vale, 2014). Ao que tudo indica, as reiteradas mudanças no regramento referente ao trabalho social do Programa tentaram abordar essas questões, ainda que a definição da política em si não tenha envolvido participação social para pensar alternativas para esses casos, diferentemente do que era feito dentro do contexto do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014).

Campanhoni (2016) analisou o relatório de pendências MCidades/CEF, com os registros de 2011-12, relativo aos primeiros projetos selecionados em uma das modalidades do PAC Urbanização com execução mais demorada no País. A autora percebeu dois itens comuns em quase todas as intervenções com esse tipo de problema: a rescisão com a empresa contratada, o que gera a necessidade de nova licitação, e os ajustes necessários nos projetos.

Essa mesma autora entrevistou sete integrantes do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do MCidades, inclusive a diretora e a gerente. A inexistência de uma equipe técnica especializada nas prefeituras foi o fator problemático mais citado, seguido da qualidade dos projetos, causando o atraso das obras e o surgimento de outros problemas. Quanto à demora nos ajustes dos projetos, a maioria atribuiu as causas às insuficiências de diagnóstico e de planejamento, bem como à má elaboração dos próprios projetos, em decorrência da falta de equipe técnica especializada. A presença de uma equipe especializada contribuiria para evitar a defasagem nos custos e o consequente desinteresse das empresas, diminuindo a probabilidade de rescisão dos contratos. Com relação às rescisões, os entrevistados apontaram que elas poderiam ser evitadas, pois são consequência de problemas relativos aos projetos e à capacidade das equipes técnicas, mais do que a fatores como a especulação imobiliária.

Assim, esse modelo cooperativo de políticas habitacionais entre as unidades da Federação depende de que os governos municipais contem com capacidades locais de gestão. Análises realizadas pela Secretaria Nacional de Habitação em 2011, com base nas avaliações dos agentes que atuam na assistência técnica aos municípios, indicam alguns dos entraves encontrados. No processo de seleção, há desconhecimento de parte do conteúdo dos manuais de instrução dos programas, além da apresentação de propostas sem condições de enquadramento. Na assinatura dos contratos, por vezes, não é apresentada a documentação completa, como, por exemplo, a comprovação da titularidade das áreas de intervenção, a licença prévia da intervenção, o projeto básico de acordo com as determinações da lei n.º 8.666 ou o orçamento segundo os parâmetros. Por fim, para o início das obras, ocasionalmente não existe equipe especializada para a realização dos procedimentos licitatórios, para o gerenciamento, a fiscalização e a medição das fases de execução das obras ou para a prestação de contas e o atendimento às exigências dos órgãos de controle, além de não haver licença de instalação. Vários desses problemas foram encontrados nos contratos da RMPA e são descritos a seguir.

4 Análise dos contratos na RMPA

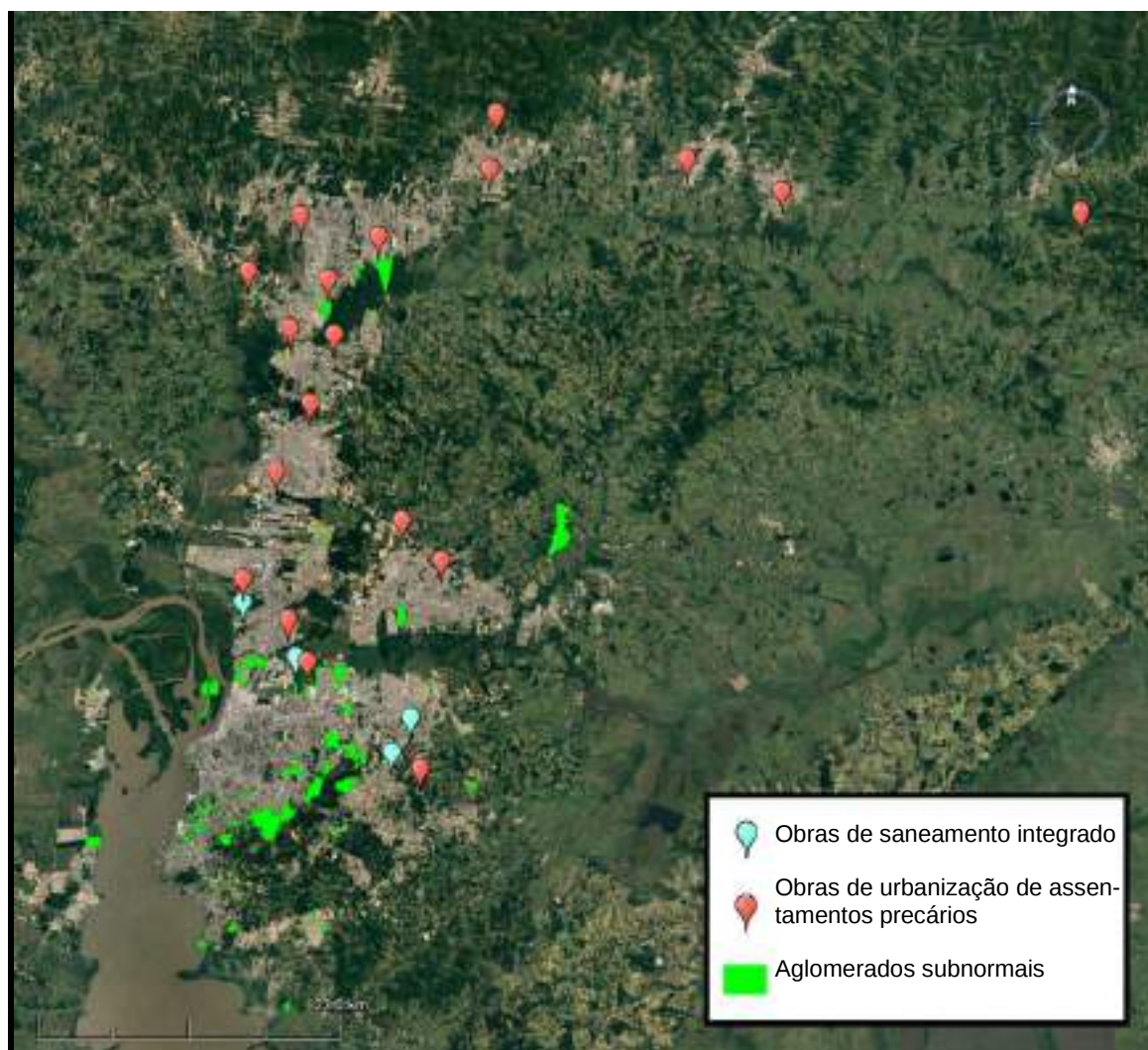
Os dados²¹ do MCidades fornecidos em junho de 2016 mostram que os recursos destinados para a urbanização dos assentamentos precários, com saneamento integrado ou não, na RMPA, devem beneficiar quase

²¹ Tentou-se obter dados, especialmente os relativos aos itens constantes em cada projeto, por meio de contato direto com a CEF. A instrução recebida por telefone foi que o pedido devia ser feito por *e-mail*; porém, o filtro dos *e-mails* da instituição fez com que as tentativas reiteradas de requerimento formal não tivessem sucesso. Optou-se por tentar obter os dados via Lei de Acesso à Informação, dado que, no site da CEF, há um sistema de busca das obras do PAC que contém o início da descrição de cada projeto. Os dados fornecidos não tinham qualquer descrição dos projetos, e a justificativa era que prover mais informações demandariam trabalho adicional.

30.000 famílias — 18.335 no PAC 1 e 11.418 no PAC 2 (Quadro 1). São 24 obras sob a responsabilidade de execução de 15 municípios. Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapiranga receberam três obras, Porto Alegre e Viamão, duas. Os nove municípios da RMPA que figuram em situação crítica na seção 2²² foram contemplados; no entanto, muitas das obras foram realizadas fora das áreas consideradas aglomerados subnormais pelo IBGE, o que pode ser visto na figura abaixo. Trata-se de um sinal de que, apesar de os recursos terem sido destinados aos municípios que mais necessitavam dentro do próprio município, as obras podem não estar sendo realizadas nas áreas em pior situação.

Figura 2

Localização das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização e dos aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)



Além disso, em número de beneficiados, São Leopoldo fica em primeiro lugar, contemplando 7.314 famílias, embora esse município não tenha área de ponderação com índice muito ruim de bem-estar urbano ou tantos domicílios inadequados, se comparado com outros municípios e com o total de domicílios existentes na cidade.²³ Porto Alegre apresenta o segundo maior total de beneficiados (4.526 famílias), seguido de Canoas (3.701

²² Na Tabela 1, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, Sapiranga e Parobé apresentam mais domicílios inadequados em termos absolutos e relativos. Na Tabela 2, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas e São Leopoldo têm mais setores censitários de aglomerados subnormais. Quanto ao IBEU, os piores desempenhos foram de Viamão, Porto Alegre, Gravataí e Alvorada.

²³ Note-se que muitas das pessoas que foram alvo desse programa não se consideram efetivamente beneficiadas, tanto que resistiram ou ainda resistem para permanecer no local.

famílias), cidade que, como São Leopoldo, apresenta situação precária apenas no que diz respeito aos aglomerados subnormais.²⁴ A média entre os municípios contemplados é de 2.125 famílias.

Quadro 1

Empreendimentos da modalidade urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e do PAC 2 na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2007-16

DISCRIMINAÇÃO	PARTIDO QUE GOVERNAVA O MUNICÍPIO NA SELEÇÃO DO PROJETO	EMPREENHIMENTO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	SITUAÇÃO DA OBRA EM MARÇO DE 2016	EXECUÇÃO EM MARÇO DE 2016 (%)	INVESTIMENTO (R\$)	CONTRAPARTIDA (R\$)	CONTRAPARTIDA/INVESTIMENTO (%)
Total PAC 1			18.335		56,9	330.237.938,63	55.404.656,74	16,8
Alvorada	PTB	Loteamento Santa Bárbara	1.159	Obra Física Concluída	94,0	18.567.754,00	5.774.726,00	31,1
Cachoeirinha	PT	Loteamento Chico Mendes	427	Paralisada	42,0	17.146.552,15	6.376.332,25	37,2
Gravataí	PT	Arroio Barnabé	1.696	Paralisada	74,9	38.434.344,86	2.927.073,94	7,6
Novo Hamburgo	PT	Vila Palmeira	1.245	Normal	70,9	15.736.894,24	2.038.567,34	13,0
Novo Hamburgo	PT	Vila Kipling	813	Atrasada	5,9	29.268.000,00	1.463.400,00	5,0
Parobé	PTB	Nova Esperança, Jardim, 3 L e outros	983	Normal	84,7	13.605.034,05	2.924.350,80	21,5
Porto Alegre	PMDB	Vila Nazaré	3.050	Normal	83,0	33.969.829,58	2.093.042,41	6,2
Porto Alegre	PPS	Vila Dique	1.476	Obra Física Concluída	99,0	46.168.278,00	11.221.515,00	24,3
São Leopoldo	PT	Arroio Kruze	1.378	Normal	51,7	31.988.043,28	5.304.440,30	16,6
São Leopoldo	PT	Arroios Manteiga e Cerquinha	3.636	Atrasada	13,3	48.688.119,98	10.688.119,98	22,0
Sapiranga	PP	Morada São Luiz	180	Concluída	100,0	2.743.521,30	334.385,21	12,2
Sapiranga	PP	Centro, Oeste, Mauá, João Correia...	822	Atrasada	20,0	11.929.169,00	1.929.169,00	16,2
Taquara	PMDB	Loteamento Empresa	235	Atrasada	40,3	6.216.795,49	1.225.471,54	19,7
Viamão	PT	Condomínio Castelhinho	435	Paralisada	52,6	5.553.354,70	330.928,97	6,0
Viamão	PT	Vila Augusta	800	Normal	24,0	10.222.248,00	773.134,00	7,6
Total PAC 2			11.418		33,1	98.345.044	19.084.275	18,5
Canoas	PT	Loteamentos Prata e Torres...	602	Atrasada	89,0	4.554.126,00	161.191,00	3,5
Canoas	PT	Loteamento Morada Cidadã...	599	Iniciada sem Medição	11,9	3.314.241,52	282.841,52	8,5
Canoas	PT	Vila João de Barro	2.500	Atrasada	39,0	21.436.098,71	4.709.098,71	22,0
Esteio	PT	Arroio Sapucaia	2.241	Iniciada sem Medição	0,9	23.196.467,50	2.631.467,50	11,3
Novo Hamburgo	PT	Vila Kipling	743	Iniciada sem Medição	41,7	17.588.862,23	8.446.962,23	48,0
Rolante	PMDB	Bairros Rio Branco e Alto Rolantinho	155	Normal	88,5	1.532.160,46	166.277,88	10,9
São Leopoldo	PT	Arroio Sapucaia	2.300	Normal	0,3	17.150.549,35	1.560.223,25	9,1
Sapiranga	PT	Vila São Paulo 1	260	Iniciada sem Medição	11,9	491.259,63	118.458,46	24,1
Sapucaia do Sul	PT	Bairro Colina Verde	2.018	Atrasada	79,0	13.635.405,01	1.007.754,74	7,4
TOTAL PAC 1 + PAC 2			29.753		50,9	433.137.109	74.788.932	17,2

FONTE: Brasil (2016).

(1) Rolante constava com execução de 88,5% e situação "não iniciada". Apesar de o contato com a prefeitura não ter tido sucesso, reportagens apontam para um bom andamento da obra.

O número total de beneficiados por projetos de urbanização corresponderia a quase 105.000 pessoas, em relação a 242.000 em aglomerados subnormais e 774.000 em domicílios inadequados, na RMPA. Se os recursos chegassem realmente aos que mais necessitam, o que nem sempre ocorre, considerando os dados aqui apresentados, em torno de 43% dos moradores de aglomerados subnormais ou 14% dos de domicílios inadequados teriam projetos a eles destinados.

São Leopoldo não necessitaria dos maiores investimentos em urbanização, porém, dois fatos podem ajudar a explicar esse desempenho. O Ministério Público tinha solicitado a remoção de famílias em áreas de risco, o que pode ter facilitado a proposição dos projetos. Além disso, teve importância a articulação política, ressaltada por um

²⁴ O próximo município a atender um número significativo de famílias, cerca de 2.000, foi Novo Hamburgo, seguido de Gravataí e de Alvorada. Viamão é o destaque negativo: figura em mais de um indicador com grau de precariedade relevante, e suas obras são destinadas a menos famílias.

servidor da Secretaria Municipal de Gestão e Governo: o partido do Prefeito e da Presidência da República durante os processos de seleção era o mesmo.²⁵

Metade dos municípios selecionados no PAC 1 eram governados pelo mesmo partido que o Governo Federal. Entre os 24 municípios da RMPA que não foram selecionados, apenas seis também tinham população superior a 50.000 habitantes. Desses seis, o partido no poder federal fazia parte apenas da coligação de Esteio. No PAC 2, das nove obras localizadas em sete cidades, apenas uma (em Rolante) não se encontrava em município governado pelo mesmo partido que o Governo Federal. Além disso, entre os 10 municípios da RMPA não selecionados com população superior a 50.000 habitantes, apenas dois tinham prefeitos da mesma agremiação partidária do Governo do País.

Segundo Caldas e Vale (2014), entre as razões para obras não terem sido selecionadas no País estavam a deficiência técnica/documental ou a desistência dos proponentes. Certos contratos, por sua vez, foram cancelados pelo fato de as obras não terem iniciado nos prazos, repetidamente prorrogados, ou por ficarem paralisadas por tempo excessivo. Assim, mais de 10% dos recursos ofertados não beneficiaram a população, em razão da baixa capacidade institucional e gerencial dos proponentes. O cancelamento de contratos do PAC Urbanização na RMPA, por seu turno, foi de 25% (cinco obras no PAC 1 e três no PAC 2), bem maior do que no restante do RS (13%). Tais empreendimentos teriam beneficiado mais 4.398 famílias, se fossem colocados em prática (3.664 no PAC 1 e 734 no PAC 2). No caso de Canoas, por exemplo, o cancelamento deu-se porque o Município não aceitou o valor da desapropriação da área, de acordo com informações prestadas pelo Gabinete da Secretária Adjunta de Monitoramento.

As contrapartidas oferecidas nas obras de Viamão estão entre as mais baixas (6% e 7,6%) tanto em termos absolutos quanto em relativos — isto é, em relação aos valores totais dos investimentos — e dizem respeito à elaboração dos projetos. Cachoeirinha e Alvorada, ao contrário, tinham as maiores contrapartidas (mais de 30% do valor das obras), apesar disso, a obra de Alvorada foi uma das poucas concluídas — depois de mais de sete anos e meio. Mesmo variando, em valores, entre pouco mais de 150.000 reais em obras em Canoas e 11 milhões de reais em Porto Alegre, de 3,5% do valor do investimento também em Canoas a 37% em Cachoeirinha, em nenhum momento as contrapartidas foram citadas como um entrave para o andamento de quaisquer outras obras nas quais as prefeituras tenham respondido aos nossos questionamentos. No entanto, esse foi um problema recorrente do Programa, a ponto de, no PAC 2, sua exigência ter sido eliminada. Na RMPA, no entanto, o percentual médio das contrapartidas quase não mudou significativamente (caiu de 16,4% para 16,1%). Além disso, nas 32 obras do PAC na RMPA (24 contratadas e oito canceladas), o alto valor da contrapartida não parece estar relacionado com o cancelamento de obras e tampouco com os outros dois casos de paralisação.²⁶ Ainda, a contrapartida média das obras concluídas na RMPA é maior do que a das obras não concluídas.

Outra mudança no PAC 2 foi que a CEF passou a exigir o projeto concluído como condição para a seleção, além do licenciamento ambiental e a titularidade das áreas, para autorizar o início das obras. Com isso, observou-se que as obras do PAC 2 demoraram mais tempo para começarem a ser executadas. A aposta era que, uma vez superados os problemas de projeto, a execução ocorresse com mais celeridade (Caldas; Vale, 2014). No caso da RMPA, o número de dias antes de iniciar as obras subiu de uma média de 576 para 907. O período entre a seleção e a assinatura cresceu no PAC 2 em relação ao PAC 1: de 145 dias para 350. Também aumentou o tempo entre a assinatura e o início das obras, de 440 para 553 dias.²⁷ Em média, existe diferença entre a RMPA e o restante dos municípios gaúchos em termos de período transcorrido entre a seleção e a assinatura (136 *versus* 87 dias), entre a assinatura e o início das obras (440 *versus* 287 dias) e, especialmente, entre o início e a conclusão das obras (2.542 *versus* 1.244 dias).

Viamão teve a maior demora dos PACs Urbanização 1 e 2 na RMPA para começar as obras — quatro anos. Pouco mais da metade da obra se encontra executada. Segundo a coordenação do trabalho social, os maiores entraves são: ausência de equipe especializada, verbas provenientes de fontes diferentes para obras que andam juntas (urbanização e construção de habitações), comprometimento da empresa vencedora da licitação com outro projeto devido ao atraso das obras, problemas de saúde financeira de empresa contratada, alterações de regras — o que dificulta o trabalho do gestor —, mudança da empresa responsável pelo trabalho social (cinco vezes), diferentes visões sobre o projeto da CEF e do MCidades e troca de partido no comando da prefeitura, o que acarreta substituição de gestores, frequentemente deixando uma lacuna de informações sobre os projetos. No

²⁵ Em julho de 2005, o MCidades deixou de ser controlado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para ser controlado pelo Partido Progressista (PP), o que aconteceu até 2011. A Secretaria de Habitação continuou na mão do PT, assim como a Casa Civil e a Fazenda, responsáveis pelo PAC.

²⁶ A contrapartida média das obras canceladas é menor do que a das que são executadas e, inclusive, no PAC 2, apenas as três obras canceladas não consideravam alguma contrapartida.

²⁷ No restante do RS, o crescimento do número de dias antes de iniciar as obras foi ainda maior: passou de 373 para 782. O número de dias entre a seleção e a assinatura foi de 87 para 290, e, entre a assinatura e o início da obra, foi de 287 para 492.

segundo contrato, a execução começou cerca de um ano e meio depois e agora se encontra paralisada, em parte, porque o valor da desapropriação foi contestado judicialmente e a decisão é aguardada. Nesse caso, as ações englobavam a regularização fundiária de uma área privada ocupada, que o poder público tinha transformado em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), e a qualificação das casas. O contrato, no entanto, está em renegociação para mudar o objeto e passar a envolver apenas a regularização.

Rolante também levou cerca de quatro anos para iniciar as obras, mas, como se tratava de pavimentação e calçamento, conseguiu terminar boa parte. Até as habitações construídas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) Urbanização²⁸ já foram entregues.

Porto Alegre teve a maior demora no PAC Urbanização 1 entre a seleção e a assinatura dos contratos (cerca de um ano). As obras encontram-se em andamento normal (ainda que com cerca de sete anos de duração). A instalação do equipamento que melhora a navegação no aeroporto foi a justificativa para a remoção da Vila Nazaré, e os reassentamentos ocorrerão no Loteamento Bom Fim, que atenderá pouco mais de 350 famílias, e no Condomínio Irmãos Maristas, para o qual, até fevereiro de 2016, a prefeitura aguardava a liberação dos recursos para a construção das casas. Esse bairro é afastado de onde as famílias viviam, o que gera insegurança em relação à geração de renda. O município, apesar de prever a conclusão das obras em 2011, deu início efetivo a uma delas apenas em 2012, e o edital de contratação de empresa para a segunda obra foi publicado apenas em 2013 (Porto Alegre, 2016; Siqueira, 2015). Durante todo esse tempo, as famílias da Vila Nazaré têm convivido com a iminência de remoção.

As duas obras de Novo Hamburgo selecionadas no final de 2009 e iniciadas só em 2012 apresentam desempenhos bem diferentes. Uma delas conseguiu concluir 70% das obras, ao passo que a outra não chegou a 6%.²⁹ Nesse último contrato, ocorreu alteração de objeto. Apesar de ainda constarem nos dados do MCidades como se fossem obras na Vila Kipling, elas estão nas Vilas Martin Pilger, Marcirio J. Pereira, Getúlio Vagas e das Flores, de acordo com a Direção de Projetos Técnicos da Secretaria de Habitação. A Kipling mostrou-se inviável, porque a área não era, então, do Município. Posteriormente, passou a ser e foi alvo de obras do PAC 2. Segundo funcionários da Prefeitura, houve atraso dos repasses, diagnóstico inexato do solo (provocando acréscimos nos serviços de escavação e aterro e aumento no prazo de execução das obras), além de falta de cooperação das famílias, o que provocou entraves na execução e atrasos no cronograma.

Cachoeirinha, por sua vez, demorou quase um ano e meio entre a assinatura do contrato e o começo efetivo das obras. A Secretaria de Captação de Recursos do Município informou que esse período foi utilizado para desenvolvimento do plano de trabalho e que houve demora por parte da CEF para aprovar o projeto, o que também ocorreu no processo de licitação. A urbanização do Loteamento Chico Mendes exigiu a construção de um novo bairro em local inabitado e sem nenhum serviço público. Foram construídas 284 habitações, 100 das quais já foram entregues. Em 2013, famílias desabrigadas de outros bairros ocuparam as habitações do Loteamento que ainda não haviam sido finalizadas. Para continuar as obras, o município precisou da reintegração de posse das propriedades, o que acarretou atraso. Essa obra encontra-se paralisada.

Parte de uma obra de São Leopoldo, por sua vez, só teve início em 2015 porque os projetos não eram aprovados e por causa de reassentamentos e invasões (Schreiber, 2015), além de ~~haver~~ reiterados problemas com licitações — uma das fases chegou a ter sete (Casas..., 2015). A importância do trabalho social para lidar com os reassentamentos e as invasões de forma a possibilitar o cumprimento do cronograma foi, inclusive, destacada por um entrevistado do Departamento de Obras Estratégicas de São Leopoldo. O projeto também teve problemas, uma vez que, para atender um número maior de famílias, a Prefeitura propôs um tipo de nivelamento do solo que não foi aprovado pela CEF. A terraplanagem e as bases das habitações já construídas não devem ser aproveitadas, segundo o mesmo entrevistado. No último contrato, as obras no bairro São Miguel (Arroio Sapucaia) estavam aguardando repasses do Governo Federal e, por isso, apresentavam o menor percentual de execução das obras.³⁰

Gravataí destacou-se por ter demorado menos tempo entre a assinatura do contrato e o início das obras. A obra, no entanto, está paralisada desde 2010, por causa da legislação ambiental e da defasagem de custo das habitações que ainda faltam construir, segundo a Secretaria de Planejamento Estratégico de Gravataí.

²⁸ Quando o FAR, destinado à faixa de 1 a 3 salários mínimos do Minha Casa Minha Vida, financia obras vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, dispensa a participação financeira dos beneficiados.

²⁹ As 374 habitações a serem construídas pelo MCMV ainda não tiveram contrato assinado, apesar de as unidades previstas constarem no sistema do MCidades, segundo a direção de projetos do Município.

³⁰ O segundo menor percentual de execução diz respeito a um contrato de Esteio, de outra obra no Arroio Sapucaia.

O contrato de Sapucaia do Sul levou menos tempo para iniciar as obras. Embora com obras atrasadas, já se encontra mais próximo da finalização. Na primeira fase, estão previstas 257 moradias no Loteamento Colina, das quais 77 já foram entregues. A segunda fase ainda aguarda previsão de repasses do MCidades.

As duas primeiras obras de Canoas encontram-se atrasadas, apesar de uma delas estar aguardando apenas a liberação da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) para a rede de esgoto cloacal. A segunda, além de atrasos de repasses, tem recuperação judicial da empresa contratada e distrato. A última obra selecionada diz respeito a três loteamentos. Um deles está com obras paralisadas também devido a atrasos de repasse, embora uma das vantagens do PAC deveria ser justamente o não contingenciamento dos recursos. Segundo a Secretaria Adjunta de Monitoramento do Gabinete do Prefeito, anteriormente, o saldo na conta vinculada permitia que a obra fosse acontecendo em paralelo à liberação dos recursos. Atualmente, porém, não há mais recursos nessa conta, e o processo de comunicação à CEF e ao Ministério sobre a execução da obra para posterior recebimento do crédito causa atrasos. Empresas pequenas não conseguem esperar tanto para receber e paralisam a obra. No que diz respeito aos outros dois loteamentos, as obras ainda encontram-se em fase de licitação. À medida que as etapas desses contratos são aprovadas pela CEF, a prefeitura realiza as licitações, utilizando a modalidade de concorrência pública e não o RDC, o que seria outra vantagem do PAC. Do mesmo modo, as outras obras das prefeituras com as quais foi estabelecido contato também não usaram esse regime de contratação, o que poderia, inclusive, amenizar a falta de equipes especializadas para fazer os projetos.

Dos 24 contratos da RMPA, apenas três haviam sido concluídos até março de 2016. No restante do RS, esse número de concluídos é superior: dos 18 contratos, sete foram concluídos. Além de Alvorada, Porto Alegre e Sapiranga tiveram as obras concluídas. A obra de Sapiranga, uma das mais baratas, demorou mais de sete anos para ficar pronta (sem contar o período entre a seleção e o início das obras).

Após seis anos de execução da obra na Capital, o fato de estar pronta não significa que os beneficiários já estejam usufruindo dela. A ampliação da pista do aeroporto atingiu 1.479 famílias da Vila Dique. As primeiras 922 foram removidas para o Loteamento Porto Novo (Rubem Berta), no final de 2009; porém, 554 ainda aguardam: algumas foram para casas de passagem ou foram transferidas para Canoas (48 famílias..., 2015), apesar de transferências intermunicipais não serem comuns; outras foram incluídas no Aluguel Social, e 300 famílias que possuíam cavalos e carroças foram realocadas no lado extremo da Vila, no trecho mais precário, e lá permaneciam, decididas a pedir usucapião do trecho (de propriedade privada), ainda que (a) se trate de área alagadiça e possa ser de preservação permanente e (b) haja muitos ruídos no local. As famílias que ficaram passaram a não contar com os serviços da unidade de saúde que acompanhou a mudança para o Porto Novo e enfrentam mais dificuldades de acesso à energia, água e coleta de lixo (Custódio, 2016; Porto Alegre, 2014, 2016; Siqueira, 2015).

Constata-se, portanto, que, por diferentes motivos, as obras da RMPA sofreram excessivos atrasos. No Brasil como um todo, segundo Caldas e Vale (2014), a situação era mais favorável, com os empreendimentos concluídos alcançando 64% do total, mas com operações de menor porte. No RS, algo parecido foi encontrado: fora da RMPA, mais obras foram concluídas; porém, sua média de investimento era de 3,5 milhões, ao passo que, na RMPA, era de 22,5 milhões.

5 Considerações finais

Conforme visto, o PAC Urbanização, na RMPA, deve atender cerca de 30.000 famílias, com suas 24 obras. Verifica-se que o Programa cobriu razoavelmente bem os municípios que apresentam uma situação mais crítica relativamente aos domicílios inadequados, aos aglomerados subnormais e ao bem-estar urbano, como foi apontado pela Fundação João Pinheiro, pelo IBGE e pelo Observatório das Metrópoles. No entanto, a quantidade de famílias beneficiadas e o montante global dos investimentos não têm uma relação direta com essa realidade. A localização das obras dá-se nos municípios que, pelos diagnósticos, seriam prioritários; porém, a magnitude dessas obras não corresponde a essa prioridade, assim como sua localização dentro dos próprios municípios frequentemente não corresponde às áreas mais carentes. A afinidade partidária parece ter sido importante nas seleções, já que a maioria dos municípios escolhidos era governada pelo mesmo partido que a Presidência da República.

A partir das informações obtidas com as prefeituras da RMPA, é possível constatar que os gestores e servidores locais entrevistados encontram muitos dos mesmos problemas de outros lugares do País: projetos malfeitos e equipes não especializadas, que geram atrasos, defasagem de preços, rescisões com empresas vencedoras de licitações, além de necessidade de mudança de objeto (especialmente em razão da regularidade

fundiária ou do valor dos terrenos). Ademais, enfrentam falta de experiência em gestão de conflitos, reforçando a importância do trabalho social nessas obras. Isso acontece apesar da maior parte das obras selecionadas estarem localizadas em municípios que têm secretarias municipais exclusivas relacionadas à urbanização e à habitação. O fato de esses municípios serem os que conseguiram aprovar um número maior de projetos sublinha a importância de contar com estruturas administrativas específicas; porém, mesmo nesses casos, o andamento das obras mostra a necessidade de melhorias na capacidade de gestão local. No caso da RMPA, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), por exemplo, poderia oferecer algum tipo de auxílio às prefeituras tanto para que os projetos sejam melhor elaborados como para que sejam agilizados — o que reforça a necessidade de sua existência em um período no qual se encontra ameaçada de extinção. Outra saída poderia ser a criação de uma cooperativa técnica.

Ao contrário do esperado, porém, as contrapartidas não aparecem como um entrave nas respostas dos entrevistados. Talvez a situação financeira dos municípios da RMPA não seja tão complicada como a dos municípios de outras regiões metropolitanas. Inclusive, contrapartidas mais altas aparecem relacionadas com o sucesso das obras. Também não houve reclamações relativas aos limites dos valores estabelecidos para os itens constantes nos projetos, sendo mencionada apenas a desvalorização dos recursos. Além disso, as trocas de partido no poder foram mencionadas como um entrave, já que levam à mudança de gestores e ao extravio de informações sobre os projetos.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas, apontado como uma vantagem do PAC, não foi incorporado pelas prefeituras da RMPA nas obras da segunda fase, provavelmente, por falta de uma equipe especializada nesses procedimentos. Outra vantagem do PAC seria o não contingenciamento de recursos, não respeitado no período de crise atual. Especialmente as obras do PAC 2 sofrem atrasos e paralisações em razão de repasses não realizados.

O presente artigo sobre o PAC Urbanização de Assentamentos Precários na RMPA ilustra as diferenças entre a formulação de uma política pública e a sua implementação, não obstante os esforços demonstrados pelos formuladores do Programa entre a fase 1 e a 2, no sentido de adaptá-lo para superar alguns dos seus entraves. Por tratar-se de intervenções em territórios em transformação, a mesma lógica de outras obras não deveria ser aplicada às políticas de urbanização.

Referências

48 FAMÍLIAS da Vila Dique são transferidas para o Condomínio Morada Cidadã. **2M Notícias**, [Canoas], 20 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.2mnoticias.com.br/canoas/48-familias-da-vila-dique-sao-transferidas-para-o-condominio-morada-cidada>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

ARRETCHE, M. (Coord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. [S.l.]: Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

BALBIM, R. *et al.* Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de favelas. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 377-424.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Banco de dados** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daiane.menezes@fee.tche.br> em 30 mar. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual de instruções para aprovação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades**: projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento — PAC. Brasília, DF, 2013.

CALDAS, M.; VALE, M. O Programa de Aceleração do Crescimento e as obras de infraestrutura urbana. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, 2014, São Bernardo do Campo, SP. **Anais...** São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2014. p. 1-18.

CAMPANHONI, A. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 67, n. 2, p. 227-248, 2016.

CASAS da área I do PAC Arroio Kruse são entregues na quarta-feira. **Jornal Hamburguense**, São Leopoldo, 7 abr. 2015. Disponível em:

<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EALNUqzSgmsJ:www.jornaljh.com.br/%3Fp%3D2273+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

CUSTÓDIO, A. Vila Dique: 300 famílias seguem morando em trecho interditado. **Diário Gaúcho**, Porto Alegre, 28 jun. 2016. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2016/06/vila-dique-300-familias-seguem-morando-em-trecho-interditado-6219753.html>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

DENALDI, R. *et al.* O Programa de Aceleração do Crescimento — Urbanização de Assentamentos Precários (PACUAP) na região do ABC: características e execução. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, 2014, São Bernardo do Campo, SP. **Anais...** São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2014. p. 1-24.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Instalador do déficit habitacional — Referência 2010**. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais — primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_s_ubnormais.shtm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2011**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/base_MUNIC_xls_2011.zip>. Acesso em: 9 de set. de 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 191-209.

MATION, L.; NADALIN, V.; KRAUSE, C. **Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: resultados de uma classificação comparável**. Brasília, DF: IPEA, 2014. (Texto para discussão, n. 2009). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2009.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MENEZES, D. Habitação de interesse social na Região Metropolitana de Porto Alegre: resultados do Minha Casa Minha Vida entre 2007 e 2015. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 8., 2016, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE; PUCRS, 2016. Disponível em: <http://www.pucrs.br/negocios/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/28_DAIANE-BOELHOUWER-MENEZES.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

PORTO ALEGRE. **Atendimento à população da Vila Dique é tema de reunião**. 31 dez. 2014. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidadao/default.php?p_noticia=175035>. Acesso em: 10 ago. 2016.

PORTO ALEGRE. **Prefeito discute liberação de recursos para casas da Vila Dique**. 10 fev. 2016. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=184509&PREFEITO+DISCUTE+LIBERACAO+DE+RECURSOS+PARA+CASAS+DA+VILA+DIQUE>. Acesso em: 10 ago. 2016.

RODRIGUES, L.; MOREIRA, V. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.

RUFINO, M. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-70.

SCHREIBER, L. Obras no Kruse devem começar na próxima segunda-feira. **Jornal VS**, São Leopoldo, 11 jun. 2015. Disponível em:

<http://www.jornalvs.com.br/index.php?id=/noticias/regiao/materia.php&cd_matia=173989&dinamico=1>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SIQUEIRA, L. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre. In: SOARES, P. (Org.). **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo**. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65-111.

ZUANAZZI, P. T. *et al.* **Avaliação e evolução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2).** 2015. Convênio FACE/PUCRS e SESCON-RS: Relatório 14. Disponível em: <<http://www.sesconrs.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Relatório-14-Gestão-Pública-Eficaz-Programa-de-Aceleração-do-Crescimento-mai-2015.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

Uma análise da relação entre o déficit habitacional e o programa Minha Casa Minha Vida em cinco Coredes do Rio Grande do Sul*

Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior**

Mestre em Sociologia, Pesquisadora em Sociologia da
Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

Este texto pretende analisar se há alguma relação entre o déficit habitacional e a contratação de unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida em alguns Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes): Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Sul, Fronteira Oeste e Vale do Rio Pardo. A partir da metodologia e da definição do que é o déficit habitacional, da Fundação João Pinheiro, construído com base nas informações do Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresenta-se um perfil de tal problema no Rio Grande do Sul, levando em conta as faixas de renda das famílias nessa condição, a localização em áreas rurais e urbanas e os tipos de déficit presentes no território estadual. De certa forma, a distribuição das novas unidades habitacionais segue a configuração da concentração do déficit nos Coredes, apesar de algumas particularidades a respeito das faixas de renda e da maior presença do Programa nas áreas rurais, em alguns deles.

Palavras-chave: déficit habitacional; Minha Casa Minha Vida; Coredes

Abstract

This article intends to investigate if there is any relationship between the housing deficit and the construction of housing units by the program Minha Casa Minha Vida (My house, My life) in the following Regional Development Councils (Coredes): Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Sul, Fronteira Oeste and Vale do Rio Pardo. Based on the methodology and definition of housing deficit developed by the João Pinheiro Foundation, which used information from the 2010 Census, of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the author presents a profile of this problem in the State of Rio Grande do Sul, taking into account the income ranges of the families in this condition, the location in both rural and urban areas and the types of deficits found in the state's territory. In a way, the distribution of the new housing units follows the configuration of the concentration of the deficit in the Coredes, despite some peculiarities regarding the income ranges and the greater presence of the program in the rural areas in some of them.

Keywords: housing deficit; Minha Casa Minha Vida; Coredes

1 Introdução

A questão habitacional tem se revelado, ao longo da história brasileira, um grave problema social, urbano e econômico, que tem se agravado com a contínua intensificação do processo de urbanização desde a segunda

* Artigo recebido em 07 fev. 2017.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: rcgoj@yahoo.com.br

metade do século XX. A busca por sua resolução por meio da produção habitacional, seja através de políticas públicas estatais, seja pela oferta do mercado, tem se mostrado insuficiente (Balbim; Krause, 2014).

A questão habitacional no Brasil, no que se refere tanto à caracterização dos domicílios quanto à necessidade de construção de novas residências, é pesquisada pela Fundação João Pinheiro¹ (FJP) desde a década de 90. Periodicamente, tal fundação apresenta relatórios baseados nos dados da Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) e dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A FJP trabalha com essa questão a partir de dois conceitos: “déficit habitacional”, que se refere à necessidade de construção de novas residências, e “inadequação de moradias”, que está relacionado à qualidade de vida dos moradores e à carência de infraestrutura (iluminação, água, esgoto, coleta de lixo), a problemas fundiários (falta de propriedade ou da documentação), à alta depreciação dos imóveis e à falta de unidades sanitárias.

As estatísticas referentes à inadequação podem incluir uma moradia em diversos componentes, já que eles não são mutuamente excludentes: por exemplo, uma residência pode, ao mesmo tempo, fazer parte da categoria das que não possuem coleta de lixo e unidade sanitária. Nesse caso, como não haveria necessidade de construção de uma nova moradia, já que as inadequações poderiam ser resolvidas com reformas ou melhorias pontuais, tais domicílios não são incluídos no cálculo do déficit habitacional.

O mesmo não ocorre com as que estão classificadas como déficit habitacional; as categorias que o compõem, que serão explicitadas a seguir, segundo a Fundação João Pinheiro (2013), são mutuamente excludentes, ou seja, um domicílio só pode ser classificado em um dos componentes. Assim, o déficit habitacional total (DHT) de um município, do estado ou do país dá-se pela soma dos componentes, deixando de lado as inadequações.

Os quatro componentes que constituem o déficit habitacional são: coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano, densidade excessiva de imóveis alugados e moradias precárias. A coabitação familiar é definida pelas famílias que habitam uma mesma residência e que desejam constituir um domicílio exclusivo. O ônus excessivo com aluguel urbano refere-se a famílias que residem em áreas urbanas, com renda domiciliar de até três salários mínimos, e que gastam 30% ou mais dessa renda com o pagamento de aluguel. Já a densidade excessiva de imóveis alugados caracteriza-se por domicílios com média acima de três moradores por dormitório. Por fim, os domicílios precários englobam os improvisados, que não são destinados para fins residenciais, e os rústicos, sem parede de alvenaria ou madeira.

Outro conceito utilizado pela FJP é o de déficit habitacional relativo (DHR), que é calculado pela relação entre o número total de domicílios de uma localidade e os que podem ser considerados em situação de déficit. Assim, esse índice é o percentual de domicílios de uma unidade geográfica que estão nessa condição, seja qual for o componente ao qual ele está englobado. Os dados fornecidos pela FJP também permitem analisar o déficit habitacional a partir de outras variáveis: se estão localizados em áreas rurais ou urbanas e a distribuição desses dados em quatro faixas de renda (de zero a três salários mínimos, de três a seis, de seis a 10 e acima de 10 salários mínimos).

A partir de estudos e dados elaborados pela FJP, diversos autores propuseram-se a analisar de que forma o principal programa executado pelo Governo Federal, desde 2009, para tal tema, o Minha Casa Minha Vida, impacta no déficit habitacional. Uma das abordagens que mais tem gerado análises é a questão territorial, seja no que se refere aos impactos gerados pela construção de um empreendimento em uma determinada área, seja pelas questões políticas e econômicas que envolvem a distribuição das novas construções nas regiões metropolitanas, nas periferias das grandes cidades ou nas áreas urbanas e rurais.

O presente texto pretende analisar a distribuição dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio Grande do Sul, levando em conta se há alguma correspondência, nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)², entre o déficit habitacional e a concentração das novas unidades habitacionais, já que um dos princípios de alocação das verbas, como consta em sua lei de regulamentação (Brasil, 2009), é a proporcionalidade dos déficits habitacionais estaduais e regionais. Assim, serão levados em conta também os déficits rurais e urbanos e por faixas de renda, pois os dois grupos de dados, tanto dos imóveis construídos pelo Programa como os relativos ao déficit habitacional, permitem essa comparação.

¹ Instituição de pesquisa fundada em 1969, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

² Os Coredes são fóruns de discussão a respeito das diversas políticas, e foram instituídos a partir da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Ao longo do tempo, o número e suas composições foram alterados, e, atualmente, o território estadual é dividido em 28 Coredes.

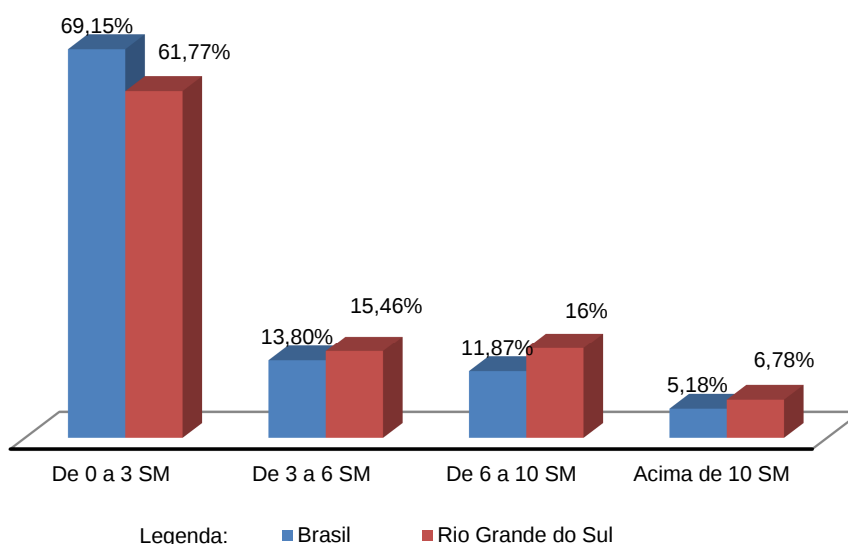
2 Perfil do déficit habitacional no Rio Grande do Sul

Segundo os dados da Fundação João Pinheiro (2013), tendo por base as informações do Censo do IBGE de 2010, o Estado do Rio Grande do Sul tem um déficit habitacional total de 303.521 domicílios, o que acarreta um índice de DHR de 8,42%, o menor dentre os estados brasileiros, e bem abaixo do valor nacional de 12,09%. Os outros dois estados da Região Sul completam as três primeiras posições em menor DHR do País: Paraná, com 8,70%; e Santa Catarina, com 9,01%.

No Rio Grande do Sul, pouco mais de 61% desse total de domicílios em situação de déficit são habitados por famílias com renda familiar de até três salários mínimos (SM); 15,46%, entre três e seis SM; 16%, entre seis e 10 SM; e 6,78%, acima de 10 SM. A distribuição do déficit habitacional no Estado, de acordo com as faixas de renda, não segue o padrão de distribuição do Brasil, nem da maioria dos estados. Como se vê no Gráfico 1, no Brasil, os percentuais relativos às faixas de renda diminuem à medida que aumenta a renda domiciliar, enquanto, no Rio Grande do Sul, há um aumento do percentual, quando se passa da faixa das famílias com renda entre três e seis SM para a de seis a 10 SM.

Gráfico 1

Déficit habitacional, por faixa de renda, no RS e no Brasil — 2010



FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Os dados permitem analisar a distribuição do déficit habitacional, total e relativo, nas áreas urbanas e rurais. No Brasil, há uma concentração muito elevada do DH nas áreas urbanas, em torno dos 85%, mas tal dado é ainda mais expressivo no Estado do RS, quase 90%. Consequentemente, o percentual do DH rural é mais elevado no Brasil, em comparação com as áreas rurais do Rio Grande do Sul. O quadro da comparação do déficit habitacional inverte-se, quando se analisa o DH relativo: como se percebe na Tabela 1, o DH relativo brasileiro é maior nas áreas rurais que nas urbanas. Já no RS, mantém-se a mesma lógica de distribuição do percentual, sendo o DH relativo urbano maior que o rural.

Tabela 1

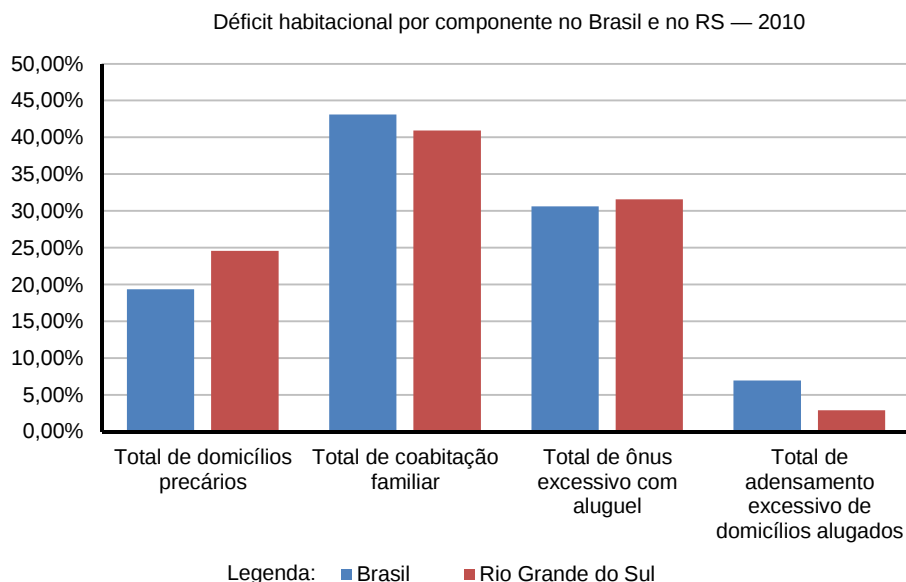
Déficit habitacional urbano, rural e relativo no Brasil e no RS — 2010

UNIDADE TERRITORIAL	DÉFICIT HABITACIONAL			
	Urbano (%)	Rural (%)	Urbano Relativo	Rural Relativo
Brasil	84,80	15,20	11,94	13,04
RS	89,21	10,79	8,77	6,36

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

A configuração da distribuição dos quatro tipos de componentes do déficit habitacional no Brasil e no Rio Grande do Sul, de acordo com a FJP, apresenta diferenças em três desses componentes. Dos 6.940.691 domicílios brasileiros incluídos na situação de déficit, 19,36% são compostos por domicílios precários; 43,1%, por coabitações familiares; 30,61% por ônus excessivo com aluguel; e 6,94%, por adensamento excessivo de domicílios alugados. Já no Rio Grande do Sul, em comparação com o Brasil, há um aumento expressivo nos domicílios precários (24,58%); diminuição no adensamento excessivo de domicílios alugados (2,93%) e na coabitação familiar (40,93%); e uma pequena diferença em relação ao ônus excessivo com aluguel (31,56%).

Gráfico 2

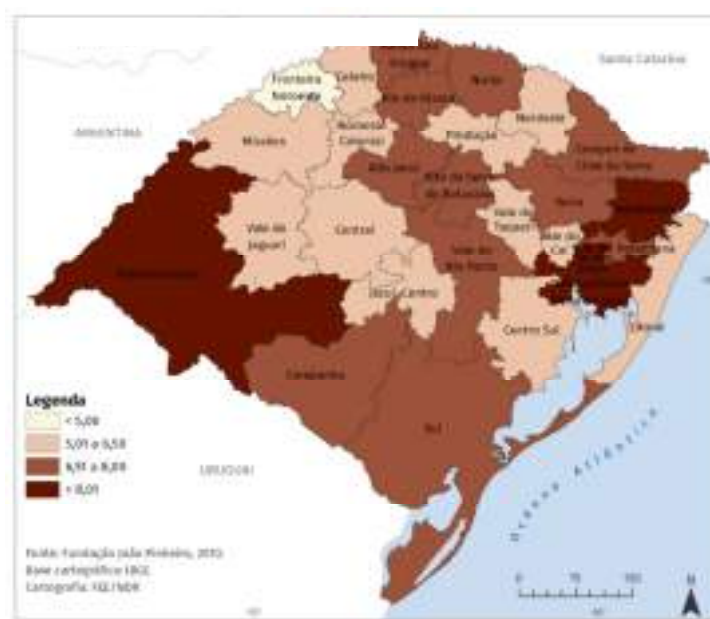


FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

A Figura 1 mostra o déficit habitacional relativo nos Coredes gaúchos, ou seja, o percentual de domicílios, em cada um deles, que é classificado em condição de déficit habitacional, em qualquer um dos quatro componentes.

Figura 1

Déficit habitacional total relativo, por Corede, no RS — 2010



FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).

Olhando a Figura 1, podem-se fazer comparações sobre a localização do déficit habitacional, absoluto e relativo, e sobre a coincidência desses dois indicadores nos Coredes que os apresentam em maiores valores. As Tabelas 2 e 3 facilitam a comparação desses números.

Tabela 2

Coredes com maiores índices de déficit habitacional total no RS — 2010

COREDES	DH TOTAL
Metropolitano Delta do Jacuí	79.521
Vale do Rio dos Sinos	39.970
Sul	23.647
Serra	22.774
Fronteira Oeste	17.562
Central	11.218
Vale do Rio Pardo	10.884
Produção	9.892
Litoral	7.757
Vale do Taquari	7.222

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).

Tabela 3

Coredes com maiores índices de déficit habitacional relativo no RS — 2010

COREDES	DH RELATIVO
Fronteira Oeste	9,57
Hortênsias	8,73
Vale do Rio dos Sinos	8,69
Metropolitano Delta do Jacuí	8,64
Campanha	8,00
Serra	7,58
Sul	7,43
Rio da Várzea	7,39
Médio Alto Uruguai	7,08
Vale do Rio Pardo	7,03

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).

A Tabela 2 elenca os 10 Coredes com os maiores valores absolutos de déficit habitacional do Estado, enquanto, na Tabela 3, estão expostos os Coredes com os maiores índices relativos. Se se fizer uma comparação entre as Tabelas 2 e 3, ver-se-á que seis Coredes figuram nas duas relações: em ordem decrescente de valores absolutos, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Sul, Serra, Fronteira Oeste e Vale do Rio Pardo. Assim, pode-se dizer que há uma relação significativa, porém não absoluta, entre o déficit habitacional total e o relativo no que se refere aos Coredes do Estado gaúcho.

Em resumo, o déficit habitacional no Rio Grande do Sul apresenta o menor percentual estadual de domicílios classificados, de acordo com a classificação da FJP, como em situação de déficit. Pouco mais de 60% dessas residências são habitadas por famílias com renda mensal de até três salários mínimos, e quase 90% delas estão localizadas nas áreas urbanas do Estado, sobretudo nos Coredes próximos à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). De forma significativa, esses são os Coredes que possuem a maior quantidade absoluta de domicílios em situação de déficit e nos quais também são encontrados os maiores percentuais de déficit relativo.

3 O programa Minha Casa Minha Vida

O programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em julho de 2009 pelo Governo Federal, com a promulgação da Lei nº 11.977. Em seu segundo artigo, há a definição dos objetivos do Programa: “O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros” (Brasil,

2009). Em sua proposta inicial, os beneficiários prioritários são os moradores de baixa renda em assentamentos irregulares que estão em áreas de risco, e, por isso, devem ser realocados.

O MCMV é composto por dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Além da construção e da aquisição de novas moradias nas áreas rurais e urbanas, nestas últimas é possível a requalificação de imóveis já existentes. Para as áreas urbanas, o público-alvo são as famílias com renda de até seis salários mínimos, enquanto o financiamento, nas áreas rurais, é destinado a agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Segundo Krause, Balbim e Lima Neto (2013), o MCMV tornou-se o principal meio de atuação do Governo Federal na política de habitação, deixando de lado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mantido por verbas oriundas do Orçamento Geral da União (OGU), que foi redirecionado para as ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo as promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Desde o seu início, o MCMV foi pensado pelos agentes do Governo Federal como uma medida para enfrentar dois problemas: o habitacional e, principalmente, o econômico, tendo em vista a crise mundial do final da primeira década dos anos 2000. Um indício da prevalência do objetivo econômico sobre o habitacional, assinalado por Amore (2015), foi o papel primordial que tiveram o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, em conjunto com os setores imobiliário e da construção civil, na elaboração das diretrizes do Programa, em detrimento do Ministério das Cidades. A ideia do Governo Federal era enfrentar a crise partindo de setores que teriam maior possibilidade de criar mais empregos diretos e indiretos.

Como medidas para atingir tal objetivo, segundo Cardoso e Aragão (2013), o Governo Federal ofereceu subsídios, aumentou o crédito disponível para a construção e aquisição da casa própria e reduziu juros cobrados aos beneficiários. Por isso, para esses autores, o MCMV pode ser visto, fundamentalmente, como um programa de crédito, oferecido tanto aos consumidores, os futuros beneficiários das unidades habitacionais, quanto aos produtores, as construtoras que se candidatam a realizar as obras. Outro indício dessa preferência ao quesito econômico foi o fato de que, quando do lançamento, dentre as metas do Programa, da previsão total de um milhão de unidades habitacionais a serem construídas, 40% deveriam ter sido ofertadas para famílias com renda de até três salários mínimos. Essa meta já estava bem abaixo do percentual do déficit brasileiro para essa faixa de renda, que, à época, estava em cerca de 70%, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2013).

O público-alvo do programa é atendido a partir da sua divisão em faixas de renda, mas também levando em conta se o imóvel é construído nas áreas urbanas ou rurais. Ao longo do tempo, os benefícios, as taxas de juros cobradas e os limites salariais para cada uma das faixas de renda foram sendo alterados. Durante a primeira fase, para as construções nas zonas urbanas, a faixa 1 era composta por famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00; a faixa 2, entre R\$ 1.395,01 e R\$ 2.790,00; e a faixa 3, entre R\$ 2.790,01 e R\$ 4.650,00.

Na segunda fase, as faixas de renda tiveram elevações: o teto da primeira faixa passou para R\$ 1.600,00, e o Governo subsidiava até 95% do valor total da construção. A segunda faixa passou a abarcar as famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,01 e R\$ 3.100,00, com o valor do subsídio do Governo Federal de até R\$ 25.000,00. Para essa fase, foi incluída a produção de unidades habitacionais em zonas rurais, cujo público também foi escalonado por faixas de renda, mas, nesse caso, anuais: a faixa 1, para família com renda anual de até R\$ 15.000,00, com total subsídio governamental; a faixa 2, de R\$ 15.000,01 a R\$ 30.000,00 anuais, com descontos de R\$ 7.610,00 do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e subsídio para assistência técnica; e a faixa 3, entre R\$ 30.000,01 e R\$ 60.000,00 anuais, também com subsídio para assistência técnica.

Essas faixas de renda são atendidas por recursos provenientes de diferentes fundos. As construções destinadas à faixa 1 são financiadas por dois tipos de verba: recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), através de empreendimentos diretamente executados pelas construtoras, normalmente em cidades médias e grandes, e Oferta Pública de Recursos (OPR), que é executada por governos estaduais e municipais também em parceria com as construtoras. Mas, em ambos os casos, os governos locais têm papel importante nas diversas etapas para a entrega de uma unidade habitacional: cadastro, seleção e realização do trabalho social com os beneficiários, além de medidas para a facilitação dos projetos, como desoneração tributária e doação de terrenos. Já para as faixas 2 e 3, são usados os recursos do FGTS. Para o atendimento a esse público específico, há uma prioridade para municípios integrantes de regiões metropolitanas, capitais estaduais e municípios com população urbana maior que 100 mil habitantes, já que, nessas circunstâncias, há maiores descontos cedidos pelo Conselho Curador do FGTS para o pagamento dos financiamentos. Nessas operações, que são ainda mais características de uma operação de mercado, diferentemente da faixa 1, há riscos, embora muito baixos, de as construtoras não conseguirem público interessado nas novas unidades habitacionais (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).

4 A distribuição do Minha Casa Minha Vida pelos Coredes

A contratação de unidades habitacionais do MCMV urbano, no Rio Grande do Sul, concentrou-se na faixa 2, com 65% do total contratado, enquanto a faixa 1 teve 24%, e a faixa 3 11%. Fazer uma comparação direta entre os percentuais de unidades habitacionais destinadas a cada faixa de renda do MCMV e os dados do déficit habitacional fornecidos pela FJP torna-se impossível por dois motivos: em primeiro lugar, pelo fato de que não há uma completa coincidência entre as faixas do programa MCMV e os estratos de renda considerados pela FJP em seu banco de dados. Se o MCMV classifica seu público-alvo por meio de valores fixos de renda mensal, que, na sua segunda fase, cada faixa tinha como teto máximo R\$ 1.600,00, R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00, o déficit habitacional é analisado pela FJP em estratos por salários mínimos mensais: de zero a três, de três a seis, de seis a 10 e mais de 10. Assim, com o valor do salário mínimo de 2015, de R\$ 788,00, o primeiro estrato da FJP abarcaria as famílias que se encaixariam tanto na faixa 1 como na 2, assim como o estrato 2, com renda mensal de três a seis salários mínimos, abarcaria famílias que seriam beneficiadas com financiamentos das faixas 2 e 3.

Em segundo lugar, há que se levar em conta que os dados da FJP são do censo do IBGE de 2010, e que os números do Ministério das Cidades relativos à construção das unidades habitacionais são do final de 2015. Nesse caso, não há como fazer uma atualização do déficit habitacional e comparar os dados de um mesmo ano. Por esses dois motivos, tanto a não correspondência no que se refere às rendas familiares quanto a não atualização do déficit habitacional, a análise a ser feita não pretende dar conta de uma realidade absoluta da aderência, ou não, da distribuição da construção de unidades habitacionais do MCMV pelos Coredes do Rio Grande do Sul, mas de forma aproximada. E por esses motivos, não será feita uma análise da adesão da renda entre o déficit habitacional e o MCMV, apenas da localização territorial de ambos os dados.

A partir dos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, relativos às unidades habitacionais contratadas, concluídas e entregues, até o final do ano de 2015, pode-se perceber que há uma disparidade entre as porcentagens de unidades já concluídas e entregues, em relação ao total de contratadas, em cada uma das faixas de renda. Nesse aspecto, há um maior percentual de unidades habitacionais entregues e concluídas na faixa 2, enquanto há uma aproximação entre os percentuais das faixas 1 e 3. A Tabela 4 apresenta os totais e percentuais da situação de cada uma das três faixas de renda, além das unidades habitacionais construídas para as áreas rurais, que têm percentuais de unidades concluídas e entregues superiores às faixas 1 e 3.

Tabela 4

Unidades habitacionais contratadas, concluídas e entregues, por faixas de renda, no RS — 2010

FAIXAS DE RENDA	UNIDADES HABITACIONAIS				
	Contratadas	Concluídas		Entregues	
		Número	Percentual	Número	Percentual
Faixa 1	59.827	33.833	56,50	27.842	46,50
Faixa 2	163.366	141.445	86,58	132.974	81,40
Faixa 3	27.733	18.592	67,04	12.491	45,04
Rural	25.860	18.928	73,20	18.879	73,00

FONTE: Brasil (2016).

Dada a grande diferença entre o total de unidades contratadas, concluídas e entregues, os números analisados a seguir serão apenas os que dizem respeito às unidades contratadas. Os sete Coredes que concentraram, em termos absolutos, o maior número de unidades habitacionais contratadas do MCMV são: Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Serra, Sul, Vale do Taquari, Produção e Vale do Rio Pardo. Desses, apenas os dois primeiros estão entre os cinco Coredes com maiores índices de déficit habitacional urbano relativo, e os quatro primeiros reproduzem, completamente, o *ranking* dos municípios com maior déficit habitacional urbano absoluto.

Se se olhar a distribuição geográfica desses sete Coredes com maior número de unidades habitacionais contratadas do MCMV, pode-se ver que eles estão concentrados ao redor do Metropolitano Delta do Jacuí, com exceção de dois, Sul e Produção, que se encontram mais distantes dessa região. Nesses Coredes, está concentrada parte significativa do déficit habitacional absoluto do Estado, cerca de dois terços.

Levando em conta os *rankings* apresentados nas páginas anteriores, dos Coredes com maiores números de déficit absoluto, relativo e relativo urbano, percebe-se que há cinco deles que estão presentes nessas três

classificações: Fronteira Oeste, Vale do Rio dos Sinos, Metropolitano Delta do Jacuí, Sul e Vale do Rio Pardo. Somados, esses cinco Coredes têm mais de 170 mil domicílios classificados em algum dos componentes do déficit habitacional, número que representa 56% do total estadual.

Segundo os dados da Fundação João Pinheiro (2013), o Corede Metropolitano Delta do Jacuí³ tem 79.521 domicílios em situação de déficit habitacional. Enquanto Porto Alegre concentra a maior parte desses domicílios, 60,95%, outros três municípios apresentam porcentagens significativas: Gravataí (10,06%), Viamão (8,86%) e Alvorada (8,35%). A concentração desse problema em Porto Alegre é tamanha que, se somarmos esses três municípios, não se atinge a metade dos pontos percentuais relativos à capital gaúcha. A percentagem do restante dos municípios varia de 4,6% (Cachoeirinha) a 0,13% (Glorinha).

Quase a unanimidade dos domicílios (98,56%) enquadrados na condição de déficit está localizada nas áreas urbanas do Corede Metropolitano Delta do Jacuí. Em três dos municípios, Alvorada, Cachoeirinha e Porto Alegre, o déficit concentra-se, integralmente, nas áreas urbanas. Em outros seis, há maior concentração desses domicílios em situação de déficit nas áreas urbanas, percentuais que variam de 74,55% em Triunfo a 99,8% em Guaíba. Apenas em Glorinha, o percentual de déficit de domicílios nas áreas rurais (69,52%) é maior que nas áreas urbanas. Esses números se refletem nos índices de déficit relativo referentes às áreas urbanas e rurais. Enquanto o déficit relativo urbano é de 8,93%, o das áreas rurais é de 3,99%. Os maiores índices relativos de déficits das áreas urbanas, por municípios, estão localizados em Alvorada (11,04%), Guaíba (9,91%) e Porto Alegre (9,54%), enquanto o menor é de Glorinha, 4,47%. Três municípios não têm déficit habitacional rural: Alvorada, Cachoeirinha e Porto Alegre. Fora esses, o menor índice de déficit relativo rural é o de Guaíba, 0,77%, e o maior, o de Eldorado do Sul, 12,36%.

Nesse Corede, até o fim de 2015, houve 56.596 contratações de unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida. Em números absolutos, sem levar em conta a separação por faixa de renda ou por áreas urbanas e rurais, quase metade das contratações deu-se em Porto Alegre (49,7%), e há porcentagens significativas em Gravataí (19,4%), Cachoeirinha (12,3%) e Alvorada (10,4%). Uma análise comparativa do percentual de cada município do total, tanto do déficit habitacional quanto do número de unidades habitacionais previstas pelo MCMV, apresenta alguns dados interessantes. Embora Porto Alegre, como já mencionado, concentre quase metade das contratações previstas para esse Corede, esse valor é quase 10 pontos percentuais inferior ao percentual do déficit de Porto Alegre no conjunto do Corede. Outro município que apresenta fenômeno parecido, embora em menores proporções, tendo em vista a participação dele em ambos os números, é Viamão, que agrupa 8,9% do déficit do Corede e tem como previsão de construção ou já construídos 4,6% das novas unidades habitacionais. Por outro lado, dois municípios apresentaram configuração oposta, de maior participação no MCMV que no DH do Corede: Gravataí e Cachoeirinha. No primeiro, essa relação quase dobra, respectivamente 19,4% e 10%, enquanto, no segundo, quase é triplicada, respectivamente 12,3% e 4,5%.

Na distribuição pelas faixas de renda, a faixa 2 concentrou mais da metade dos contratos assinados (51,3%), seguida pela faixa 1 (30,8%) e pela faixa 3 (17,8%). No subprograma para as áreas rurais, foram contratadas 35 unidades habitacionais nesse Corede, 20 delas em Porto Alegre. Ao comparar a localização do déficit habitacional e dos empreendimentos construídos pelo MCMV, vê-se uma adesão significativa, já que é nas áreas urbanas onde se agrupam mais de 98% dos domicílios em situação de déficit que também foram contratadas a quase totalidade (mais de 99%) das unidades habitacionais do MCMV.

Ao passar da faixa 1 para a 3, aumenta-se o número de municípios com contratações do Programa. Assim, na faixa 1, há construções previstas e concluídas em cinco municípios; na 2, em nove; e na terceira, em 10. Na faixa 1, quase 70% das unidades contratadas estão localizadas em Porto Alegre, e o resto divide-se entre outros quatro municípios: Alvorada, Santo Antônio da Patrulha, Viamão e Gravataí. Já na faixa 2, há uma menor concentração em Porto Alegre (38%), embora tal município continue a ser onde há maior número de contratações. Nessa faixa, há participação significativa em Gravataí (24,3%) e Cachoeirinha (20,5%), fato que não ocorre na faixa 1. A faixa 3 também apresenta distribuição semelhante entre os municípios da faixa 2, mas com o aumento da participação de Porto Alegre em relação à faixa 2 (48,3%), com a inclusão de Alvorada nos municípios com maiores percentuais.

O Corede Vale do Rio dos Sinos⁴ concentra parte significativa de seu déficit total entre três municípios: Canoas (27,86%), São Leopoldo (18,04%) e Novo Hamburgo (17,72%). Assim como o Corede Metropolitano Delta do Jacuí, quase 99% dos domicílios considerados em déficit habitacional estão localizados no território urbano. E

³ É composto pelos seguintes municípios: Porto Alegre, Gravataí, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha, Guaíba, Eldorado do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e Glorinha.

⁴ É formado por 14 municípios: Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul.

também nesse Corede, a comparação entre o déficit das áreas urbanas e rurais e a contratação de unidades do MCMV apresenta configuração semelhante, já que houve apenas 51 contratos assinados para a área rural, o que corresponde a 0,1% do total.

As distorções DH *versus* MCMV nesse Corede são bem menores que as do Metropolitano Delta do Jacuí. Tal fato se dá em duas das principais cidades, mas em sentidos contrários. Se, em Canoas, há maior participação no percentual de unidades contratadas (32,5%) que o peso do seu déficit (27,9%) no Corede, em Novo Hamburgo, tal relação se inverte: 17,7% do déficit habitacional e 10,6% de unidades habitacionais. Nos outros 12 municípios, não há diferenças significativas entre tais dados.

A análise do número de contratações em cada uma das três faixas do MCMV nesse Corede tem distribuição assemelhada à do Metropolitano Delta do Jacuí: mais da metade (51%) está na faixa 2; 27%, na faixa 1; e 22%, na faixa 3. Na primeira faixa, 60% das contratações estão concentradas em Canoas (37%) e São Leopoldo (23%). Outros municípios com percentual significativo, nessa faixa, são Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul, ambos com 8%. A faixa 2 é marcada por uma maior dispersão em outros municípios, que não tiveram contratos assinados na faixa 1, e, conseqüentemente, pela diminuição da concentração em Canoas e São Leopoldo, que, nessa faixa, somados, concentram 41% das unidades construídas ou contratadas. A configuração da faixa 3 é mais parecida com a da faixa 1, com quase metade concentrada em Canoas (48%) e percentuais significativos em Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapucaia do Sul. Somando esses quatro municípios, eles concentram 89% das contratações da faixa 3 no Corede Vale do Rio dos Sinos.

No Corede Sul⁵, os dados da FJP apontam um déficit total de 23.647 domicílios, que está concentrado em duas cidades: Pelotas (39,68%) e Rio Grande (26,87%), que, juntas, somam dois terços do valor absoluto de todo o Corede. A concentração, nesses dois municípios, é tão grande que os que possuem índices mais próximos estão na casa dos cinco pontos percentuais: Canguçu (5,21%) e São Lourenço do Sul (5,81%). O restante do índice dos 18 municípios varia entre 2% e 0,5%. Por volta de 87% do déficit está localizado nas áreas urbanas, e há três municípios em que o déficit rural é maior que o urbano: Canguçu, São Lourenço do Sul e Turuçu. A adesão da MCMV, em relação às áreas rurais e urbanas, tem grande aproximação com os números totais do Corede, já que quase 83% das novas contratações do MCMV se deram no território urbano.

Assim, do total de contratações do Programa, quase 13% foram destinadas a construções para o subprograma em áreas rurais. No espaço urbano, 30% foi destinado a beneficiários da faixa 1, e 49% e 7% para as faixas 2 e 3 respectivamente.

Ao olhar a divisão do déficit pelos municípios, e comparar a localização das contratações do MCMV, percebe-se que há ainda maior concentração em Pelotas. Se tal cidade participa com 40% do DH do Corede, em seu território estão destinados contratos de 55% de unidades habitacionais futuras, em construção ou já entregues. No entanto, no outro polo concentrador do déficit do Corede Sul, Rio Grande, tal relação se inverte: há maior percentual de participação no déficit total do Corede (27%) que em novas contratações do MCMV (17%). Em apenas mais um município, há diferença significativa nessa relação, embora em menor peso para o conjunto do Corede: Canguçu, com 5% e 10%, respectivamente, em relação à participação no DH e no MCMV.

Das unidades habitacionais da faixa 1, 87% estão concentradas em três municípios: Pelotas (50%), Rio Grande (28%) e Canguçu (9%). Na faixa 2, a concentração, nesses municípios, é levemente diminuída para 85%, mas há ainda maior concentração em Pelotas (66%) e conseqüente diminuição nos outros dois — Rio Grande (15%) e Canguçu (5%). Maior concentração ainda se dá na faixa 3, com Pelotas e Rio Grande fazendo 98% do total do Corede, 78% e 20% respectivamente. Como primeiro Corede a apresentar número significativo, tanto de déficit habitacional quanto de unidades do MCMV em áreas urbanas, vale uma análise sobre os dados da distribuição do Programa nesse território. Das pouco mais de 2.600 unidades habitacionais contratadas para esse subprograma no Corede Sul, 38% estão localizadas em Canguçu; 20%, em São Lourenço do Sul; e 11%, em Pelotas.

Já no Corede Fronteira Oeste⁶, 81% do déficit concentra-se em cinco dos 13 municípios: Uruguaiana tem o maior percentual, com 28,57%, enquanto os outros quatro variam entre 15% e 10%: Alegrete (14%), Santana do Livramento (17%), São Borja (13%) e São Gabriel (10%). Portanto, diferentemente dos Coredes analisados anteriormente, ele apresenta uma distribuição bem menos concentrada, enquanto, no Metropolitano Delta do Jacuí, 60% do DH está concentrado em Porto Alegre, e, no Corede Sul, Pelotas e Rio Grande somam 65% do déficit habitacional total, o Fronteira Oeste tem uma configuração mais aproximada da do Vale do Rio dos Sinos,

⁵ O Corede Sul é constituído pelos seguintes municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu.

⁶ Integram tal Corede os municípios de Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

embora, neste último, os percentuais estejam mais concentrados em três municípios (Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo). No Fronteira Oeste, há mais cidades com porcentagens significativas; além disso, o percentual do déficit rural é bem maior neste último (11%), enquanto, no Vale do Rio dos Sinos, pouco passa de 1%.

Mesmo tendo um percentual de déficit situado no espaço rural, o Corede Fronteira Oeste, até o final de 2015, tinha assinado menos contratos do MCMV, nessas áreas, em comparação a tal índice: se 11% dos domicílios em situação de déficit dessa região estão localizados em áreas rurais, apenas 5% dos novos contratos, precisamente 342, do programa de habitação do Governo Federal, tinham sido assinados para essas áreas. Um terço desses, em Santana do Livramento; 23%, em Alegrete; e 20% assinados em Santa Margarida do Sul.

De modo geral, não há grandes distorções na relação entre a participação dos municípios no déficit habitacional no total do Corede e na assinatura de contratos do MCMV, nem mesmo nas cinco cidades citadas que possuem maiores índices de déficit. As maiores diferenças entre esses dois dados dão-se em três cidades, em cada uma de três pontos percentuais: há maior percentual de déficit que de novas contratações em São Gabriel, e o inverso dá-se em São Borja e Quaraí.

Dentre os cinco Coredes aqui analisados, o Fronteira Oeste é o que assinou o maior percentual relativo de unidades habitacionais para as famílias da faixa 1, para as áreas urbanas, 46%. Para as faixas seguintes, os percentuais foram, respectivamente, 47% e 2%. Na faixa 1, 35% das novas contratações foram firmadas em Uruguaiana; 18%, em Alegrete; e 16%, em Santana do Livramento. Na faixa 2, há maior dispersão pelos municípios, tanto na diminuição do percentual da que mais recebeu contratos na faixa anterior — Uruguaiana, que, nessa faixa, firmou 22% dos contratos —, como na presença de outros municípios que não figuraram na faixa anterior. As outras cidades com porcentagens mais significativas são: São Borja (15%), Santana do Livramento (15%), Quaraí (12%) e São Gabriel (11%). Como consequência de ser o Corede com o maior número de contratações na faixa 1, e pelo fato de ter mantido um percentual mais próximo dos outros Coredes, o Fronteira Oeste também é o que possui o menor número de contratos na faixa 3, em relação aos dados das áreas urbanas, apenas 1,5%, sendo cerca de um quarto dos 99 contratos assinados em São Borja, e 22%, em Uruguaiana. Nas zonas rurais, embora tenham representado apenas 5% dos contratos assinados no Programa, nesse Corede, o que, no entanto, já é maior que os percentuais dos Coredes Vale do Rio dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí, Santana do Livramento concentra 34% dessas assinaturas; Alegrete, 23%; e Santa Margarida do Sul, 20%.

O Corede do Vale do Rio Pardo⁷ é marcado por uma concentração do déficit habitacional, mas não tão intensa, em dois municípios: Santa Cruz do Sul registra 30,44%, enquanto Venâncio Aires, 16,55%. Assim, somados os percentuais dos municípios, eles concentram menos da metade (47%) dos domicílios em situação de déficit nesse Corede. O Município de Rio Pardo concentra 8,35%; Candelária, 7,70%, e assim variando até 0,43% (Lagoa Bonita do Sul). Comparando tais percentuais com as localidades nas quais foram assinados contratos do MCMV, percebe-se que houve maior concentração deles nas duas cidades com maiores índices de déficit — Santa Cruz do Sul abarcou 45%, e Venâncio Aires, 21% do total das novas unidades habitacionais —, enquanto houve diminuição significativa dessa relação nos dois municípios seguintes do *ranking* — Rio Pardo e Candelária participaram, respectivamente, com 2% e 3% do total dos contratos consolidados pelo programa habitacional.

Na faixa 1, a centralização é ainda mais intensificada nesses dois municípios, estando neles localizados 91% dos novos contratos do MCMV para a faixa 1 nesse Corede — Santa Cruz do Sul com 59% e Venâncio Aires com 32%. Na faixa 2, essa concentração é um pouco diminuída, embora os dois ainda possuam os maiores percentuais, com 55% e 19% respectivamente. No entanto, nessa faixa, aparecem municípios com participação mais significativa, se comparados com os da faixa anterior, como Vera Cruz (10%) e Encruzilhada do Sul (6%). Na faixa 3, a concentração volta a patamares da faixa 1, inclusive com a repetição do percentual de participação de Santa Cruz do Sul (55%), mas com quase o dobro do percentual de Venâncio Aires (38%). Do total do Corede, os contratos para as faixas urbanas corresponderam, respectivamente, a 16%, 56% e 4%, sendo o restante destinado para as áreas rurais, como analisado a seguir.

Do total dos domicílios em situação de déficit, 70% deles estão localizados nos espaços urbanos, e a cidade com maior índice, mais uma vez Santa Cruz do Sul, participa com 39% desse total. Assim, o déficit nessa cidade se acentua ainda mais, quando se observam apenas as áreas urbanas. E apesar de tal Corede ser, dentre os cinco aqui analisados, o que possui o maior número relativo de unidades habitacionais contratadas para as áreas rurais (24%), tal percentual ainda fica abaixo da participação do déficit rural para o total da região, de 30%. Há maior dispersão dos empreendimentos do MCMV nas áreas rurais do que nas urbanas, já que os cinco municípios

⁷ O Corede Vale do Rio Pardo é formado pelos seguintes municípios: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pântano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

com maior participação no total apresentam porcentagens muito próximas: Venâncio Aires (15%), Candelária (12%), Arroio do Tigre (11%), Santa Cruz do Sul (10%) e Vera Cruz (8%).

5 Considerações finais

Tendo como base a metodologia e a definição construídas pela Fundação João Pinheiro, viu-se que o déficit habitacional relativo do Rio Grande do Sul é o menor percentual dentre os estados brasileiros, ou seja, a quantidade de domicílios classificados em algum tipo de componente do déficit em relação ao total de residências nos territórios estaduais. Pouco mais de 60% dessas residências gaúchas são habitadas por famílias com renda mensal de até três salários mínimos e quase 90% delas estão localizadas nas áreas urbanas do Estado, sobretudo nos Coredes próximos à Região Metropolitana de Porto Alegre. De forma significativa, são esses Coredes que possuem a maior quantidade absoluta de domicílios em déficit, mas também nos quais estão localizados os maiores percentuais de déficit relativo.

Este texto teve como ideias iniciais uma literatura produzida por alguns pesquisadores brasileiros (Amore, 2015; Krause; Balbim; Lima Neto, 2013; Lima Neto; Krause; Furtado, 2015; Rufino, 2015), que, com o termo “adesão”, trataram da relação entre a localização do déficit habitacional e a construção de novas unidades habitacionais pelo Minha Casa, Minha Vida, que se tornou o principal programa habitacional brasileiro ao longo dos últimos sete anos. Nos relatos de muitos desses pesquisadores, o formato do MCMV acaba por priorizar o enfrentamento da crise econômica, em detrimento dos aspectos habitacionais ou de resolução desse problema. Em consequência disso, tais pesquisas mostraram que há uma distribuição dos empreendimentos do MCMV desligada dos lugares que mais concentram o déficit habitacional, nas periferias das grandes cidades ou nas regiões metropolitanas, processo por eles denominado “periferização” dos empreendimentos. Já que a Região Metropolitana de Porto Alegre foi apontada como uma exceção desse processo, decidiu-se analisar como tal relação se dá em outras regiões do Estado, em alguns Coredes.

No Corede Metropolitano Delta do Jacuí, cerca de 70% dos contratos para a faixa 1 foram destinados para a cidade de Porto Alegre, enquanto, nas faixas 2 e 3, há maior dispersão pelos outros municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Em comum com o Vale do Rio dos Sinos, três fatos: a maior parte dos contratos assinados são para a faixa 2, quase a unanimidade dos contratos contemplou o território urbano e maior dispersão quando se passa para as faixas 2 e 3. Nesse sentido, esses dois Coredes apresentaram perfis de distribuição do MCMV muito próximos, assim como suas configurações do déficit habitacional, embora, no primeiro, ~~tenha~~ a concentração de Porto Alegre seja um diferenciador.

Os outros Coredes expõem peculiaridades, embora o déficit também esteja concentrado em uma ou algumas cidades como os dois anteriores. No Sul, a concentração do MCMV, em Pelotas, aumenta, na medida em que se passa da faixa 1 para a 3. No Fronteira Oeste, que possui um déficit habitacional mais distribuído entre seus municípios, há a particularidade da quase igualdade de contratos entre a faixa 1 e a 2 — enquanto os outros, como já afirmado anteriormente, tiveram maioria na faixa 2. Por fim, no Vale do Rio Pardo, as faixas 1 e 3 estão mais concentradas em Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, e há mais dispersão da faixa 2. Como este é, dentre os Coredes aqui analisados, o que tem maior peso do MCMV rural, as unidades habitacionais dessa modalidade estão mais dispersos que nas áreas urbanas.

A adesão, ou seja, a relação entre a distribuição do déficit habitacional e a contratação de novas unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida nos Coredes analisados apresentou configurações específicas em cada um deles. No Corede Metropolitano Delta do Jacuí, há uma menor adesão em Porto Alegre (que concentra tanto os maiores índices de DH como de unidades contratadas) e Viamão, mas maior em Gravataí e Cachoeirinha. Nos dois Coredes analisados em que há uma concentração do déficit em dois municípios, Vale do Rio Pardo e Sul, deram-se dois tipos de relação: enquanto, no primeiro, há maior adesão nas duas cidades-polo, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul, no segundo, há uma maior adesão em Pelotas do que em Rio Grande. No Corede Vale do Rio dos Sinos, no qual o déficit habitacional está concentrado em três cidades, há uma maior adesão em Canoas, menor em Novo Hamburgo e relativa proximidade da adesão em São Leopoldo. Por fim, no Corede Fronteira Oeste, apresenta-se menor adesão nas áreas rurais, e uma relativa igualdade nas cidades que o compõem.

Portanto, não se pode traçar um quadro geral de como o programa federal de habitação em questão é executado nas regiões do Estado. Nos cinco Coredes analisados, com suas especificidades, há formatos distintos de adesão. Há que se levar em conta que, em cada um deles, podem ter havido fatores diversos que influenciaram em tal configuração, como os preços dos terrenos, os envolvimento das construtoras e das

prefeituras locais na doação de terrenos ou na isenção de tributos. Assim, não há de se considerar possível, apenas a partir do conceito de adesão, afirmar se o programa em tela tem como objetivo principal questões econômicas ou puramente habitacionais.

Anexo I

Tabela A.1

Dados socioeconômicos e tipos de déficit habitacional no Corede Metropolitano Delta do Jacuí — 2010

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL					
		Total	Total Relativo	Urbano	Urbano Relativo	Rural	Rural Relativo
Alvorada	195.673	6.641	11,04	6.641	11,04	0	0,00
Cachoeirinha	118.278	3.659	9,41	3.659	9,41	0	0,00
Eldorado do Sul	34.343	1.028	9,36	889	9,02	139	12,36
Glorinha	6.891	104	4,36	32	4,47	73	4,32
Gravataí	255.660	7.999	9,71	7.740	9,89	259	6,33
Guaíba	95.204	3.021	9,67	3.015	9,91	6	0,77
Porto Alegre	1.409.351	48.466	9,54	48.466	9,54	0	0,00
Santo Antônio da Patrulha	39.685	955	6,92	815	8,45	139	3,36
Triunfo	25.793	605	7,02	451	8,14	154	5,01
Viamão	239.384	7.043	9,34	6.665	9,45	378	7,73
TOTAL	2.420.262	79.521	8,64	78.374	8,93	1.148	3,99

FONTE: FEE (2012).
Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.2

Dados socioeconômicos e tipos de déficit habitacional no Corede Vale do Rio Pardo — 2010

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL					
		Total	Total Relativo	Urbano	Urbano Relativo	Rural	Rural Relativo
Arroio do Tigre	12.648	372	9,43	239	11,96	133	6,83
Boqueirão do Leão	7.673	159	6,46	74	12,33	84	4,55
Candelária	30.171	838	8,05	516	9,32	322	6,61
Encruzilhada do Sul	24.534	679	8,03	421	7,18	258	9,96
Estrela Velha	3.628	55	4,80	25	6,64	30	3,90
General Câmara	8.447	141	4,69	97	5,46	44	3,58
Herveiras	2.954	46	4,99	18	11,83	28	3,68
Ibarama	4.371	61	4,45	20	5,40	41	4,11
Lagoa Bonita do Sul	2.662	47	5,55	6	4,97	41	5,65
Mato Leitão	3.865	72	5,40	44	8,11	27	3,49
Pântano Grande	9.895	227	6,74	191	6,75	36	6,64
Passa Sete	5.154	66	4,06	18	9,14	47	3,35
Passo do Sobrado	6.011	136	6,57	42	7,88	94	6,12
Rio Pardo	37.591	909	7,15	645	7,51	264	6,40
Santa Cruz do Sul	118.374	3.313	8,17	2.967	8,18	346	8,13
Segredo	7.158	119	5,38	64	10,99	55	3,37
Sinimbu	10.068	318	10,03	52	10,15	266	10,01
Sobradinho	14.283	342	7,07	297	7,57	46	4,95
Tunas	4.395	193	13,95	36	7,74	157	17,05
Vale do Sol	11.077	342	9,69	22	4,90	320	10,38
Vale Verde	3.253	69	5,91	19	5,79	50	5,96
Venâncio Aires	65.946	1.801	7,83	1.407	9,63	394	4,69
Vera Cruz	23.983	578	7,23	381	8,50	197	5,61
TOTAL	418.141	10.884	7,03	7.602	8,17	3.282	6,3

FONTE: FEE (2012).
Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.3

Dados socioeconômicos e tipos de déficit habitacional no Corede Fronteira Oeste — 2010

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL					
		Total	Total Relativo	Urbano	Urbano Relativo	Rural	Rural Relativo
Alegrete	77.653	2.393	9,25	2.095	9,09	299	10,52
Barra do Quaraí	4.012	110	9,14	80	9,73	30	7,87
Itacurubi	3.441	124	10,44	38	9,22	86	11,08
Itaqui	38.159	976	8,40	926	9,16	50	3,31
Maçambará	4.738	94	6,33	24	5,66	70	6,60
Manoel Viana	7.072	217	8,66	120	6,27	97	16,28
Quaraí	23.021	714	9,42	634	9,13	80	12,59
Rosário do Sul	39.707	859	6,52	735	6,43	124	7,15
Santa Margarida do Sul	2.352	87	11,49	12	6,59	75	13,08
Santana do Livramento	82.464	2.805	10,25	2.609	10,59	196	7,13
São Borja	61.671	1.888	9,65	1.711	9,84	176	8,16
São Gabriel	60.425	2.278	11,41	1.863	10,47	415	19,12
Uruguaiana	125.435	5.017	13,41	4.860	13,91	156	6,34
TOTAL	530.150	17.562	9,57	15.706	8,93	1.856	9,94

FONTE: FEE (2012).
 Fundação João Pinheiro (2013).
 IBGE (2010).

Tabela A.4

Dados socioeconômicos e tipos de déficit habitacional no Corede Vale do Rio dos Sinos — 2010

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL					
		Total	Total Relativo	Urbano	Urbano Relativo	Rural	Rural Relativo
Araricá	4.864	162	9,62	152	10,87	11	3,69
Campo Bom	60.074	1.619	8,09	1.563	8,13	56	7,10
Canoas	323.827	11.135	10,71	11.135	10,71	0	0,00
Dois Irmãos	27.572	573	6,10	573	6,16	0	0,00
Estância Velha	42.574	1.138	8,18	1.138	8,39	0	0,00
Esteio	80.755	2.095	7,93	2.085	7,90	10	32,05
Ivoti	19.874	513	7,67	470	7,71	43	7,21
Nova Hartz	18.346	497	8,40	449	9,11	48	4,86
Nova Santa Rita	22.716	631	8,73	580	9,42	50	4,70
Novo Hamburgo	238.940	7.083	8,77	7.013	8,83	70	5,13
Portão	30.920	816	8,05	668	8,02	148	8,17
São Leopoldo	214.087	7.212	10,12	7.197	10,14	15	5,92
Sapiranga	74.985	2.338	9,55	2.235	9,45	103	12,27
Sapucaia do Sul	130.957	4.158	9,73	4.158	9,77	0	0,00
TOTAL	1.290.491	39.970	8,69	39.416	8,9	554	6,51

FONTE: FEE (2012).
 Fundação João Pinheiro (2013).
 IBGE (2010).

Tabela A.5

Dados socioeconômicos e tipos de déficit habitacional no Corede Sul — 2010

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL					
		Total	Total Relativo	Urbano	Urbano Relativo	Rural	Rural Relativo
Amaral Ferrador	6.353	115	5,48	28	4,19	87	6,08
Arroio do Padre	2.730	95	13,42	5	4,10	90	15,51
Arroio Grande	18.470	428	6,62	392	7,00	36	4,14
Canguçu	53.259	1.232	7,02	533	7,49	699	6,69
Capão do Leão	24.298	551	7,03	551	7,66	0	0,00
Cerrito	6.402	116	5,11	90	6,70	27	2,85
Chuí	5.917	222	11,39	222	11,93	0	0,00
Herval	6.753	195	7,55	148	8,30	48	5,90
Jaguarão	27.931	769	7,74	729	7,90	40	5,66
Morro Redondo	6.227	106	4,61	60	5,88	47	3,61
Pedras Altas	2.212	34	4,43	11	3,71	23	4,88
Pedro Osório	7.811	131	4,61	118	4,43	13	7,54
Pelotas	328.275	9.383	8,23	8.886	8,29	496	7,34
Pinheiro Machado	12.780	361	7,66	297	8,23	65	5,81
Piratini	19.841	588	8,11	424	9,77	164	5,63
Rio Grande	197.228	6.353	9,55	6.277	9,79	76	3,12
Santana da Boa Vista ...	8.242	514	4,57	436	4,50	77	4,99
Santa Vitória do Palmar	30.990	201	6,80	102	7,39	99	6,28
São José do Norte	25.503	637	7,27	493	8,42	144	4,96
São Lourenço do Sul	43.111	1.374	10,30	647	7,77	727	14,52
Tavares	5.351	159	8,09	129	10,64	30	3,98
Turuçu	3.522	85	7,86	34	6,63	51	8,96
TOTAL	843.206	23.647	7,43	20.611	7,31	3.036	5,84

FONTE: FEE (2012).
Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.6

Unidades habitacionais construídas, por faixa de renda e rural, no Corede Metropolitano Delta do Jacuí — 2010

MUNICÍPIOS	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	RURAL	TOTAL POR MUNICÍPIO
Alvorada	1.604	2.117	2.147	-	5.868
Cachoeirinha	-	5.956	1.030	-	6.986
Eldorado do Sul	-	-	28	-	28
Glorinha	-	10	2	-	12
Gravataí	2.174	7.051	1.773	-	10.998
Guaíba	-	823	49	7	879
Porto Alegre	12.202	11.053	4.865	20	28.140
Santo Antônio da Patrulha	240	620	33	8	901
Triunfo	-	163	15	-	178
Viamão	1.243	1.236	127	-	2.606
TOTAL	17.463	29.029	10.069	35	56.596

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.7

Unidades habitacionais construídas, por faixa de renda e rural, no Corede Vale do Rio Pardo — 2010

MUNICÍPIOS	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	RURAL	TOTAL POR MUNICÍPIO
Arroio do Tigre	33	71	3	346	453
Boqueirão do Leão .	-	12	-	125	137
Candelária	49	-	6	367	422
Encruzilhada do Sul	42	432	1	65	540
Estrela Velha	30	24	-	97	151
General Câmara	-	11	1	11	23
Herveiras	-	8	-	46	54
Ibarama	-	6	1	67	74
Lagoa Bonita do Sul	-	6	-	52	58
Mato Leitão	-	93	-	28	121
Pântano Grande	40	88	1	-	129
Passa Sete	-	12	-	127	139
Passo do Sobrado ..	-	7	-	76	83
Rio Pardo	-	135	2	51	188
Santa Cruz do Sul ..	1.182	3.898	278	310	5.668
Segredo	-	5	1	89	95
Sinimbu	-	24	1	139	164
Sobradinho	-	153	4	101	258
Tunas	-	3	1	113	117
Vale do Sol	-	8	-	149	157
Vale Verde	-	2	1	27	30
Venâncio Aires	640	1.368	194	450	2.652
Vera Cruz	-	744	14	231	989
TOTAL	2.016	7.110	509	3.067	12.702

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.8

Unidades habitacionais construídas, por faixa de renda e rural, no Corede Fronteira Oeste — 2010

MUNICÍPIOS	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	RURAL	TOTAL POR MUNICÍPIO
Alegrete	565	294	13	78	950
Barra do Quaraí	40	6	1	10	57
Itacurubi	-	31	-	-	31
Itaqui	37	174	9	-	220
Maçambará	-	14	-	16	30
Manoel Viana	54	37	1	21	113
Quaraí	99	375	-	-	474
Rosário do Sul	32	200	2	14	248
Santa Margarida do Sul	-	19	-	67	86
Santana do Livramento	508	488	10	115	1.121
São Borja	360	483	26	13	882
São Gabriel	300	349	15	-	664
Uruguaiana	1.098	682	22	8	1.810
TOTAL	3.093	3.152	99	342	6.686

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.9

Unidades habitacionais construídas, por faixa de renda e rural, no Corede Vale do Rio dos Sinos — 2010

MUNICÍPIOS	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	RURAL	TOTAL POR MUNICÍPIO
Araricá	-	114	5	-	119
Campo Bom	-	1.398	128	-	1.526
Canoas	4.705	5.844	5.063	-	15.612
Dois Irmãos	240	467	123	-	830
Estância Velha	-	2.151	64	-	2.215
Esteio	952	1.284	654	-	2.890
Ivoti	-	496	21	-	517
Nova Hartz	213	241	33	-	487
Nova Santa Rita ..	185	464	47	-	696
Novo Hamburgo ..	1.075	2.554	1.446	-	5.075
Portão	537	853	32	30	1.452
São Leopoldo	3.026	4.355	1.553	21	8.955
Sapiranga	813	1.124	69	-	2.006
Sapucaia do Sul ..	1.090	3.316	1.312	-	5.718
TOTAL	12.836	24.661	10.550	51	48.098

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Tabela A.10

Unidades habitacionais construídas, por faixa de renda e rural, no Corede Sul — 2010

MUNICÍPIOS	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	RURAL	TOTAL POR MUNICÍPIO
Amaral Ferrador	-	3	-	6	9
Arroio do Padre	-	-	-	80	80
Arroio Grande	30	143	4	7	184
Canguçu	554	454	3	977	1.988
Capão do Leão	50	118	1	-	169
Cerrito	39	6	-	83	128
Chuí	30	10	-	7	47
Herval	61	19	-	39	119
Jaguarão	108	172	4	-	284
Morro Redondo	-	8	-	101	109
Pedras Altas	30	1	-	22	53
Pedro Osório	40	16	-	-	56
Pelotas	3.038	6.587	1.205	294	11.124
Pinheiro Machado	67	87	7	51	212
Piratini	70	252	4	168	494
Rio Grande	1.705	1.438	307	76	3.526
Santana da Boa Vista ...	40	24	1	65	130
Santa Vitória do Palmar	104	215	4	15	338
São José do Norte	-	-	-	30	30
São Lourenço do Sul	91	355	5	523	974
Tavares	-	1	-	27	28
Turuçu	68	-	-	33	101
TOTAL	6.125	9.909	1.545	2.604	20.183

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Referências

AMORE, C. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 28 out. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Banco de Dados** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daiane.menezes@fee.tche.br> em 13 maio 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEE Dados**. 2012. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp>. Acesso em: 5 jan. 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Instalador do déficit habitacional** — Referência 2010. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Brasília, DF: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1853).

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida**: mensurando possibilidades de atendimento. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2044).

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-70.

Ciclos políticos orçamentários: uma análise das despesas em educação e saúde para os municípios do Rio Grande do Sul (2002-12)*

Guilherme Silva Nunes**

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Resumo

A teoria econômica compreendeu, nas últimas décadas do século XX, que o comportamento de variáveis políticas é relevante para o entendimento dos ciclos econômicos, na medida em que o governante pode manipular o eleitor por meio de políticas econômicas de curto prazo. A política fiscal tem importância nessa análise por sua adaptabilidade a esferas locais e seu caráter de curto prazo. Este trabalho procura investigar, por meio da análise das contas públicas dos municípios do Rio Grande do Sul, se as eleições municipais afetaram o comportamento das despesas em educação e saúde entre os anos de 2002 e 2012 e se não houve recomposição beneficiando despesas de maior visibilidade. Em segundo plano, procurou demonstrar as influências de outras variáveis políticas. Os resultados obtidos não indicam aumentos de gastos nos anos de eleição, mas uma possível recomposição de despesas.

Palavras-chave: ciclos políticos orçamentários; finanças municipais; Rio Grande do Sul

Abstract

Economic theory understood, in the last decades of the 20th century, that the behavior of political variables is relevant for the understanding of political budget cycles, as the government can manipulate voters through short-term economic policies. Fiscal policy is important in such analysis for its adaptability to local levels and its short-term feature. This paper seeks to investigate, through the analysis of the public accounts of the municipalities of the State of Rio Grande do Sul, if the municipal elections affected the behavior of expenditures on education and health between the years 2002 and 2012 and if there were any rearrangements to favor higher visibility expenditures. It also tries to demonstrate the influence of other political variables. The results do not indicate increases in expenditures in election years, but point to a possible rearrangement of expenses.

Keywords: political budget cycles; municipal finances; the State of Rio Grande do Sul

Introdução

A compreensão da importância dos aspectos políticos nas flutuações dos ciclos econômicos toma corpo na década de 70. Tem-se diversas pesquisas que buscam analisar o comportamento dos governantes e sua relação

* Artigo recebido em 21 set. 2016.

Este estudo foi apresentado anteriormente no 8.º Encontro de Economia Gaúcha.
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

** E-mail: guilherme_sinus@hotmail.com

com os resultados macroeconômicos, colocando, como principal fator, um viés oportunista, no qual praticam políticas expansionistas para mostrar competência no curto prazo, sem pesar as consequências futuras.

MacRae (1977) propõe que o *business cycle* é amplamente determinado por esse comportamento, por meio da manipulação, com objetivos políticos, das variáveis inflação e desemprego. Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) avançam na análise, ao colocar no cerne da questão as variáveis fiscais, já que são de manipulação direta pelos políticos e têm melhor adaptabilidade para o nível de governo local. Assim, cria-se o conceito de ciclos políticos orçamentários. Drazen e Eslava (2005) mostram que a manipulação dos resultados nem sempre vem acompanhada de aumento nas despesas como um todo, mas, sim, de uma realocação para áreas de maior visibilidade. Diversos trabalhos abordam o tema empiricamente para os distintos níveis de governo no Brasil. Sakurai e Gremaud (2007), Sakurai e Menezes-Filho (2008), Sakurai (2009), Novaes e Mattos (2010) e Klein e Sakurai (2015) testaram o ciclo político orçamentário em municípios brasileiros, Cossio (2001), Bittencourt (2002) e Nakaguma e Bender (2006) abordaram-no em nível estadual, e Vasconcellos, Ferreira Junior e Nogueira Junior (2013), em nível nacional.

Isso posto, este trabalho tem por objetivo responder se há evidências de ciclos políticos orçamentários nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no que concerne às despesas com saúde e educação, entre os anos de 2002 e 2012. Analisa-se se há indícios de maiores gastos sociais (educação e saúde) em anos de eleição municipal ou uma recomposição nos tipos de despesas, na direção de gastos mais visíveis, imediatos ao eleitor e de fácil manipulação, observando o comportamento das despesas da rubrica investimentos. Além disso, buscam-se evidências para a influência de outras variáveis políticas, como o apoio nas eleições dos Governos Estadual e Federal e a ideologia partidária, no comportamento das despesas municipais, o que caracteriza o ciclo político partidário. Para isso, o artigo utiliza análise de dados de painel por meio de regressão de efeitos fixos.

O nível de Governo Municipal foi escolhido pela importância dos gastos nas áreas de interesse, dado o pacto federativo. Sakurai e Gremaud (2007) apontam outro aspecto relevante para a escolha do âmbito municipal: o fato de que os cargos políticos exercidos nesse servem como sinalização de potencial político para o futuro da carreira. Com isso, os prefeitos buscam não somente resultados positivos para sua população, mas também almejam maior visibilidade para além das fronteiras municipais. Quanto ao ano eleitoral, pelo fato de as eleições do Brasil serem no mês de outubro, há margem para manobras fiscais no ano da eleição (Sakurai, 2009).

O presente trabalho está dividido em quatro seções além desta. A segunda seção apresenta a evolução da discussão sobre o *political business cycle*, o *political budget cycle* e os ciclos partidários, além de diversas aplicações desses para o Brasil. A terceira seção aborda os aspectos metodológicos deste trabalho, explicando o modelo, as variáveis e o método utilizados. Na quarta seção, são apresentados os resultados do modelo de dados em painel com efeitos fixos.

Revisão da literatura

Durante a década de 70, ganhou força a ideia de que o *business cycle* está sujeito a variáveis políticas. Para MacRae (1977), o ciclo econômico não é explicado plenamente por choques aleatórios, problemas estruturais ou falhas de governo, como normalmente apontado pela teoria econômica, dado que, numa democracia, políticas macroeconômicas determinadas por motivos políticos têm grande impacto na determinação das flutuações do ciclo. A motivação política é a minimização da perda de votos, por parte do partido da situação, num período finito entre eleições. O modelo de equilíbrio é construído sobre uma curva de isovoto alicerçada em uma curva de Phillips. Sendo assim, à medida que inflação e desemprego aumentam, o partido no poder perde mais votos, devido à aversão do eleitor a essas variáveis. O equilíbrio depende do tipo de eleitor e da reação do governo. Nesse modelo, considerando a “miopia”¹ do eleitor, o governo pode fazer políticas macroeconômicas para alcançar melhores resultados nas duas variáveis relevantes, gerando distorções não percebidas pela população, alcançando a reeleição. Ademais, tomando os agentes como racionais, há uma adaptação de comportamento por parte tanto do eleitor quanto dos políticos, sendo aqueles desestimulados a fazer políticas macroeconômicas geradoras de distorções, resultando em inflação e desemprego, em um nível de ótimo social. Na pesquisa empírica executada pelo autor, foram encontrados, para os Estados Unidos, no pós-guerra, os dois tipos de agente em um ciclo político estável, com alta inflação e desemprego no início, decrescendo posteriormente.

Cabe salientar que se percebe, nas referências sobre o tema, uma controvérsia quanto ao tipo de agente, a qual gerou duas abordagens sobre esses ciclos: uma baseada no pressuposto de agentes com expectativas adap-

¹ Conforme a abordagem de MacRae (1977), a “miopia” do eleitor é a sua característica de ponderar, na hora do voto, somente atos do governante e a situação econômica recentes e sua incapacidade de julgar os efeitos de longo prazo de tais medidas.

tativas fundamentadas por uma curva de Phillips, e outra em acordo com expectativas racionais. Na primeira, podem ser apontados como de grande relevância os trabalhos de Nordhaus (1975) e Hibbs (1977). Nordhaus (1975) coloca a sensibilidade dos eleitores ao desemprego e à inflação em uma curva de utilidade, em que preferem menos dessas duas variáveis. Os eleitores são considerados racionais quanto às suas preferências, mas “míopes” quanto ao *trade-off* macroeconômico, dado que o processo no qual menor desemprego ocasiona maiores salários, vazando, posteriormente, aos preços, é temporalmente longo. Junto a isso, dão maior peso aos resultados mais próximos ao período de eleição. Por ser um modelo com expectativas adaptativas, no longo prazo, uma inflação alta gera uma expectativa de crescimento da inflação no futuro, levando os sindicatos a reivindicarem salários para níveis mais altos. Com isso, para o entendimento de como ocorre o ciclo oportunista político, segundo o autor, devem ser consideradas duas curvas de Phillips: uma mais horizontal, de curto prazo, e uma mais vertical, de longo prazo, dando a possibilidade de o político no cargo se aproveitar disso, executando a política monetária de modo a aquecer a economia perto da eleição e fazendo políticas de austeridade posteriormente. Há, portanto, um *trade-off* entre o bem-estar presente e o futuro, uma vez que o eleitor, ao votar, considerando os bons resultados econômicos no período eleitoral, pode estar postergando o custo dessas políticas para o futuro.

Hibbs (1977) avança nesses modelos, ao acrescentar a preferência revelada dos partidos políticos à menor inflação ou ao menor desemprego e à distribuição de renda, colocando os interesses das classes de renda como influenciadoras do comportamento político, o que caracteriza os ciclos políticos partidários. Por meio de análise de séries de tempo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha no pós-guerra, encontra, como resultado, maior desemprego, quando estavam no poder governos de centro/direita, e menor desemprego, quando estavam no poder governos de esquerda. Desse modo, segundo o autor, os partidos de esquerda agem de maneira a privilegiar o combate ao desemprego e à expansão econômica, ao contrário dos partidos do centro/direita, que focam na estabilidade de preços. As políticas macroeconômicas são perseguidas pelos governos de esquerda ou de direita de acordo com seu principal objetivo econômico, e esse está relacionado à preferência da sua classe eleitora fundamental. Por consequência, os resultados macroeconômicos são amplamente influenciados por motivos político-ideológicos de curto ou longo prazo.

As principais críticas feitas aos modelos descritos acima podem ser atribuídas a Rogoff (1990) e Rogoff e Sibbert (1988). Para os autores, a falha dos modelos anteriores está em assumir que políticos podem, por meio de políticas monetárias expansionistas, aumentar temporariamente o produto e o emprego, de modo a melhorar a opinião dos eleitores e manter-se no poder, não levando em conta que as eleições são eventos antecipados e os eleitores votam conforme o que esperam de bem-estar pós-eleição. Um modelo melhor seria aquele que considerasse variável relevante para a opinião dos eleitores variáveis fiscais, como corte de impostos, transferências e gastos de consumo do governo, porque, além de serem correlacionadas ao tempo anterior e ao posterior à eleição, permitem a pesquisa no nível local. Com essa crítica, é criado um modelo de expectativas racionais, com agentes maximizadores de utilidade, no qual os ciclos políticos orçamentários surgem devido às assimetrias de informação temporárias sobre a competência do líder no poder, sendo essa conceituada como a necessidade de receitas para fornecer um dado nível de serviços públicos. O político no poder tenderia, em período de eleição, a querer exagerar sua competência, cortando impostos ou aumentando gastos, como forma de sinalização de que o governo estaria indo bem. Caso os agentes tivessem informação completa, não haveria incentivo à “trapaça”, porque os eleitores saberiam do “choque de competência” ainda em tempo da eleição. A popularidade do político e os malefícios sobre o bem-estar futuro das distorções fiscais moderariam e restringiriam o tamanho da “trapaça”. Baseados nessa abordagem, Shi e Svensson (2002) vão além, ao situar no centro da análise o problema de *moral hazard*, ou seja, a habilidade de quem está no poder de manipular instrumentos políticos para direcionar o processo eleitoral a seu favor. Por meio de dados em painel de 123 países, ao longo de 21 anos, encontraram resultados que mostram a relevância do ciclo político orçamentário e que a diferença nesses ciclos internacionalmente pode ser explicada por dois aspectos institucionais, que são: maiores rendas por permanecer no poder e menor razão de eleitores informados, os quais dão maiores incentivos à manipulação fiscal.

Alterando a abordagem dos ciclos políticos orçamentários, Drazen e Eslava (2005) não consideraram somente a expansão ou a retração das despesas ou das receitas como um todo, mas adicionaram, na análise, a manipulação da composição dos gastos. Por conseguinte, o político da situação buscaria, por meio de seu maior nível de informação em relação ao do eleitor, gerir os gastos de maneira a não aumentá-los, mas a oferecer mais do que o público prefere. O eleitor é racional, preferindo alguns tipos de gastos governamentais a outros e menores *déficits*, e vai escolher seu voto por acreditar, ou não, que o político tem as mesmas preferências. Os autores fazem uma análise de dados em painel para os municípios da Colômbia, na qual acham resultados que comprovam essa mudança de composição. Segundo eles, em época eleitoral, são expandidos os gastos com infraestrutura e contraídas outras despesas, como pagamentos de juros. Também, nesse trabalho, são encontrados resultados que comprovam a aversão dos eleitores a grandes *déficits* dos governos.

Veiga e Veiga (2007) corroboram a tese da recomposição dos gastos, por meio de dados em painel dinâmico aplicados aos municípios portugueses, mostrando que as despesas em ano eleitoral tendem a aumentar mais nas áreas mais visíveis ao eleitor, como as construções. Ademais, os ciclos políticos têm maior força com partidos de esquerda no poder.

Sakurai (2009) aplica análise econométrica de dados em painel com efeitos fixos aos municípios brasileiros, para responder se há ciclos políticos orçamentários oportunistas e se existem prioridades entre diversas despesas nesse ciclo. Com isso, verifica a existência de ciclos políticos em oito tipos de despesas separadas por função orçamentária. Para a detecção do ciclo, é utilizada uma variável *dummy* para o ano eleitoral. Além disso, são utilizadas outras variáveis políticas, como o viés do partido no poder e a relação com governos estaduais e federal, além de variáveis de controle orçamentárias, demográficas e macroeconômicas. Os resultados mostram que algumas funções, como saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo e transportes, crescem em anos de eleição. Em contrapartida, outras funções apresentam sinal negativo nesses anos, o que corrobora os resultados de Drazen e Eslava (2005) sobre a recomposição dos gastos públicos.

Cossio (2001), em linha com a relevância das variáveis fiscais no *political business cycle*, mais especificamente, em um ciclo político orçamentário, por meio de um modelo econométrico de dados em painel de efeitos fixos, busca medir o impacto de variáveis políticas nas despesas primárias dos governos estaduais brasileiros de 1985 a 1997. O modelo utiliza variáveis *dummies* para o ano de eleição e variáveis políticas, como a concorrência partidária, a afinidade do governo com o Governo Federal e a ideologia do partido. Os resultados encontrados mostram que, em geral, as despesas primárias dos estados são 20% maiores em anos de eleição. A ideologia partidária não apresentou coeficiente significativo, fato explicado pela heterogeneidade dos vários partidos enquadrados em cada viés. Bittencourt (2002), analisando também os estados do Brasil, utilizou quatro *dummies*, uma para cada ano do ciclo, em vez de somente uma *dummy* no ano eleitoral, em um modelo em painel dinâmico em que incorporou, além das variáveis políticas, a variável dependente defasada. Os resultados encontrados pelo autor mostram que o ciclo político, em termos de diminuição de arrecadação no ano eleitoral, não apresenta o efeito esperado — pelo contrário, há aumento da arrecadação. Por outro lado, as despesas são elevadas em grande medida, com a proximidade das eleições. A ideologia e a afinidade com o Governo Federal não apresentaram resultados conclusivos. Considerando também que as receitas podem sofrer com o comportamento oportunista do ciclo político, Vasconcellos, Ferreira Junior e Nogueira Junior (2013), fazendo análise das contas federais, mostram que, de modo geral, ocorrem grandes aumentos de receita no ano posterior ao das eleições. Além disso, encontram evidência de que somente alguns tipos de despesas — em geral, correntes — são elevados em anos eleitorais.

Em uma extensão dessas análises sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros, Nakaguma e Bender (2006) utilizam um modelo em painel dinâmico para compreender o impacto da Emenda da Reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o ciclo político dos estados brasileiros. Os resultados sugerem que a primeira teve o efeito de aumentar as despesas e o endividamento em anos eleitorais, e a segunda amenizou as flutuações do ciclo, na medida em que houve redução das despesas de custeio e da receita de capital e aumento da receita corrente tributária, elevando a sustentabilidade do gasto público. Para isso, foram utilizados modelo com defasagem da variável dependente e três *dummies* para os anos pré-eleitoral, eleitoral e posteriores às eleições, além das variáveis de interesse e de controle. Nessa linha, em trabalho mais recente, Klein e Sakurai (2015) procuram mostrar as implicações das limitações temporais sobre os ciclos políticos orçamentários oportunistas, evidenciando as diferenças entre os níveis de despesas dos prefeitos em primeiro e em segundo mandato, haja vista a impossibilidade de reeleição do último caso. Não foram encontradas diferenças em termos de elevação do nível de gasto, fato explicado pelos autores como efeito da lei de responsabilidade fiscal e da legislação eleitoral, que restringem os governantes nesse aspecto. Com isso, é dada ênfase à recomposição de gastos, ocorrida em maior escala no primeiro mandato, para rubricas de despesas mais visíveis ao eleitor, como a despesa de capital, com relevância para a conta de investimento.

Novaes e Mattos (2010), quanto aos municípios brasileiros, indicam a existência de significância do ano eleitoral em gastos de saúde, no caso de o prefeito estar tentando a reeleição; por outro lado, prefeitos em segundo mandato não aumentam as despesas na área. Sakurai e Menezes-Filho (2008), também analisando os municípios brasileiros, por meio da aplicação de dados em painel, para o período anterior e o período posterior à Emenda de Reeleição, comprovam maiores gastos em anos eleitorais, no segundo período.

Na busca pela existência de ciclos orçamentários políticos nos municípios do Estado de São Paulo, Sakurai e Gremaud (2007) utilizaram um modelo econométrico de dados em painel com efeitos fixos, para descobrir os efeitos de cada ano do ciclo eleitoral de 1989 a 2001 e de todos os partidos relevantes. No último aspecto, não foram encontradas evidências significativas de diferença de comportamento em relação às despesas orçamentárias, mostrando, desse modo, uma heterogeneidade ideológica dentro dos próprios partidos. Todavia, foi encontrada

evidência de aumento de gastos nos anos de eleição, evidenciando a existência de ciclos políticos. Outro resultado importante foi a relação entre os gastos de investimento e a população municipal, a qual demonstra a maior necessidade de intervenção estatal em municípios mais populosos.

Quanto aos municípios do Rio Grande do Sul, Veloso e Bornhold (2016) investigaram o comportamento das principais contas das despesas orçamentárias e as despesas por função no período de 1995 a 2008. Para captar a existência do ciclo oportunista, utilizaram *dummies* para os anos eleitoral, anterior e posterior às eleições. A pesquisa também se estendeu para os ciclos políticos partidários, dividindo os partidos conforme as suas concepções ideológicas, para o alinhamento com o Governador e o Presidente e para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o ciclo. Os resultados encontrados pelos autores indicam ciclo eleitoral oportunista de modo relativo, não evidente para todos os anos e despesas. Em contrapartida, o viés ideológico dos partidos mostrou ser uma fonte de direção para as políticas por eles tomadas, por meio da evidência dos ciclos partidários.

Aspectos metodológicos

O objetivo deste trabalho é analisar se as variáveis políticas influenciaram os gastos sociais em educação e saúde dos governos municipais do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos 2002 e 2012, ou seja, se existiu um *political budget cycle*, como sugerido por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990). A escolha dessas duas funções de despesas dá-se devido ao seu apelo eleitoral, evidente nas campanhas e demandas populares, e pelo seu peso nos dispêndios agregados municipais, devido ao pacto federativo brasileiro. Como Klein e Sakurai (2015) apontam, somente a despesa em educação, em alguns municípios, chega a perfazer o percentual de 25% do total do orçamento fiscal. Além disso, as vinculações constitucionais acabam por adicionar outra fonte de dúvida quanto à possibilidade de o prefeito conseguir exercer o oportunismo sobre essas contas, apesar do importante impacto que elas possam ter quanto ao seu sucesso político. Portanto, uma evidência de ciclo político sobre essas variáveis pode comprovar o viés do aumento de gastos na direção daqueles de maior apelo popular, principalmente devido ao maior esforço que os chefes executivos têm de empreender para isso, o que vai ao encontro do proposto por Drazen e Eslava (2005). A hipótese principal adotada, que tem por base as diversas referências citadas acima, é que, em anos de eleição, os políticos buscam mostrar que estão indo bem, por meio de maiores gastos governamentais, numa tentativa de se manterem, ou o seu partido, no poder.

Ademais, os dispêndios da rubrica investimentos², da conta de despesas com capital, serão utilizados de forma a tentar medir se há uma recomposição de gastos, como proposto por Drazen e Eslava (2005) e Klein e Sakurai (2015), para aumentos daqueles de maior imediatismo e visibilidade para a população de modo geral. Conforme o segundo trabalho, diversos mecanismos constitucionais levam a restrições quanto à política fiscal, o que gera um aumento nos gastos de maior visibilidade, imediatismo e popularidade para os eleitores, enquanto o equilíbrio do balanço fiscal deve ser mantido. Outrossim, os gastos com pessoal estão sujeitos à legislação eleitoral, o que impede seu aumento de maneira oportunista, de modo a evitar que prefeitos consigam angariar votos por meio de transferências. Por isso, faz-se relevante observar o comportamento das despesas em investimento da conta de capital. Junto a isso, as despesas correntes tendem a ocupar 80% do agregado, de forma que é possível financiar o investimento com uma pequena redução percentual nas despesas correntes, para não possibilitar a visibilidade do oportunismo em uma análise de variável agregada, como despesas por função, dado que o período analisado é posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal, fator que amenizou o ciclo orçamentário, como os diversos trabalhos apontam. Contudo, se o ciclo sobre a conta de investimento fosse evidenciado, poder-se-ia sugerir um oportunismo pela recomposição.

Como hipóteses secundárias, este trabalho assume que a ideologia política do partido no poder afeta o nível de gastos durante todo o ciclo, o que evidencia ciclos partidários, e que o apoio do partido ao Presidente e ao Governador eleitos dá maior margem de manobra aos prefeitos para aumentar os gastos.

Os resultados esperados são que, em anos de eleição, haja maiores gastos em saúde e educação e que partidos de esquerda e de direita despendam mais e menos recursos, respectivamente, relativamente aos de centro, visto que os primeiros estão menos propensos a medidas de cortes de gastos, que são consideradas recessivas, conforme já abordado na literatura, evidenciando a influência ideológica e o ciclo partidário. Além disso, é espera-

² Conforme o Portal da Transparência Pública, da Controladoria Geral da União (CGU), as despesas dessa rubrica englobam, entre outras, planejamento e execução de obras, compras de instalações, equipamentos e materiais duráveis.

do que o apoio aos governos eleitos de esferas administrativas superiores³ cause efeitos positivos sobre as rubricas analisadas.

Seguindo a metodologia de Sakurai e Menezes-Filho (2008), Sakurai (2009) e Novaes e Mattos (2010), foi utilizado um modelo econométrico de dados em painel com efeitos fixos. Por meio desse método, levaram-se em conta as individualidades subjacentes a cada município investigado, considerando os interceptos da função constantes para cada um e invariantes ao longo do tempo. A utilização de dados em painel tem a vantagem de aumentar o número de graus de liberdade e diminuir a multicolinearidade, já que permite a mensuração de efeitos que não são incorporados aos modelos de séries temporais ou de *cross-section* (Gujarati; Porter, 2011; Wooldridge, 2010).

O modelo utilizado segue a forma da equação descrita abaixo:

$$Despesa_{it} = \delta_{it} + \beta_1 Demografia_{it} + \beta_2 Orçamento_{it} + \beta_3 Macro_t + \beta_4 Política_{it} + \mu_{it}$$

As três primeiras são variáveis de controle que podem afetar a variável dependente e causar viés de omissão de variáveis, caso não sejam incluídas na regressão, adicionadas ao modelo, baseadas nas referências expostas acima. Do mesmo modo, a última é um *pool* de variáveis políticas que servem para responder às hipóteses principais do trabalho.

Para a execução dos modelos, foram utilizados dados de 407 municípios do Rio Grande do Sul ao longo do intervalo entre 2002 e 2012, de maneira a analisar um período em que já estariam consolidadas as mudanças da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, esse íterim permite a obtenção de dados de despesas por função, de modo mais detalhado, devido à mudança na forma como são divulgados a partir de 2001. Os dados demográficos foram coletados do banco FEEDADOS, da Fundação de Economia e Estatística; os orçamentários, do Sistema do Tesouro Nacional (STN); a variável macroeconômica, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-DATA); e as políticas, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).⁴

O trabalho pretende analisar três variáveis dependentes, quais sejam: despesas com saúde, despesas com educação e despesas de investimentos — todas em termos *per capita* e corrigidas pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) para valores de 2012. As variáveis demográficas de controle utilizadas foram a proporção de idosos e a população total, em logaritmo, supondo que, quanto maior for a proporção de idosos, mais gastos haverá com saúde e menos com educação, e que o crescimento populacional gera maior necessidade de intervenção governamental. Relativamente ao orçamento, foram utilizadas as receitas de transferências e as tributárias (ambas em termos *per capita* e corrigidas pelo IGP-DI para valores de 2012), de forma a medir o impacto da variação no financiamento próprio e no financiamento externo das contas do município, dada a importância que assumem os repasses de recursos para essas áreas de despesas conforme o pacto federativo. A variável macroeconômica utilizada foi o logaritmo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, de acordo com Nakaguma e Bender (2006), para fazer o controle pela ocorrência de choques macroeconômicos.

Para as variáveis explicativas políticas, foram construídas duas *dummies* para a ideologia do partido no poder: a primeira assume o valor de 1, caso o partido seja de esquerda, e de 0, caso contrário, e a segunda assume o valor de 1, caso o partido seja de direita, e de 0, caso contrário. Desse modo, os partidos de centro são a base para a comparação. Para rotular a ideologia dos partidos, foi utilizada a tipificação feita por Rodrigues (2002 *apud* Sakurai, 2009), atualizada por meio dos textos de Rodrigues (2009), Singer (2010) e Ribeiro (2014), conforme o Quadro 1.⁵ Quanto ao apoio político para a eleição do Governador e do Presidente, foram criadas duas *dummies*, uma com valor de 1, caso o partido do Prefeito tivesse apoiado o Governador eleito, e de 0, caso contrário, e outra com valor de 1, caso o partido do Prefeito tivesse apoiado o Presidente eleito, e de 0, caso contrário. Somada a essas, e a mais relevante para o trabalho, na tentativa de identificar o ciclo político orçamentário, foi criada uma *dummy* que assume o valor de 1, para o caso de ano de eleição para prefeito (2004, 2008 e 2012), e de 0, caso contrário.

³ Essa variável considera o apoio do partido do Prefeito à eleição do Governador do Estado a que o município pertence e do Presidente da República.

⁴ Os municípios que não apresentaram as contas completas ao STN em todos os anos de análise foram retirados da base de dados. Por conseguinte, este trabalho utiliza dados amostrais e não populacionais.

⁵ Apesar dos limites impostos sobre essa definição pelo sistema multipartidário brasileiro, entende-se, como apontam Tarouco e Madeira (2013), que eles predominem sobre o legislativo, todavia com menor impacto sobre o comportamento do executivo, que exerce um controle direto sobre os gastos fiscais propostos.

Quadro 1

Partidos do Brasil, conforme o viés ideológico

ESQUERDA	CENTRO	DIREITA	
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Partido da Frente Liberal (PFL)	Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Prona)
Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Partido Liberal (PL)	Partido Social Liberal (PSL)
Partido Popular Socialista (PPS)	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Partido do Povo Brasileiro (PPB)	
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)	Partido Social Trabalhista (PST)	
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	Democratas (DEM)	
Partido Popular Socialista (PPS)		Partido Progressista (PP)	
Partido da Mobilização Nacional (PMN)		Partido Social Democrático (PSD)	
Partido Verde (PV)		Partido Social Cristão (PSC)	

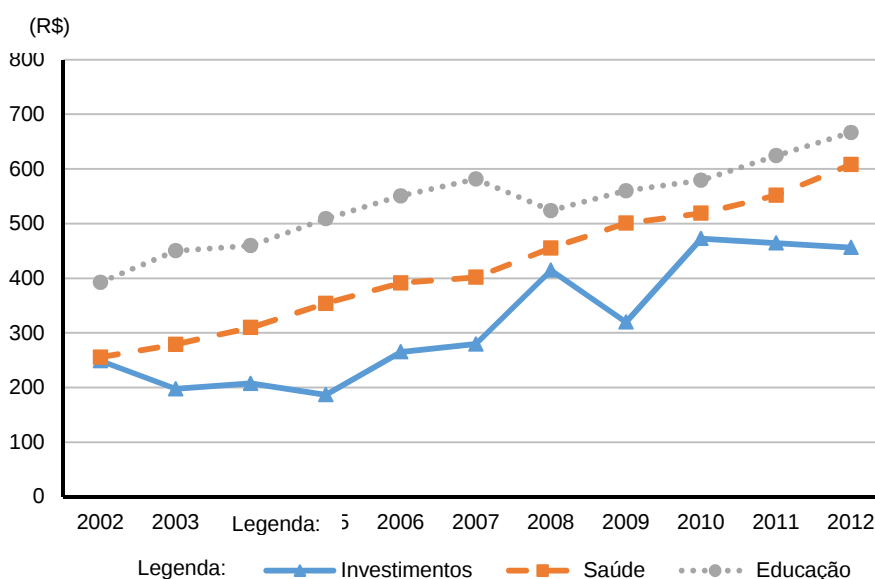
FONTE: Rodrigues (2002 *apud* Sakurai, 2009).
 Rodrigues (2009).
 Singer (2010).
 Ribeiro (2014).

Resultados

Em uma breve análise de estatística descritiva das variáveis dependentes, percebe-se uma tendência crescente, ao longo do tempo, dos três tipos de despesas utilizadas, em termos *per capita*. Todavia, aparece um pico em somente um ano de eleição municipal, na conta de investimento, no ano de 2008, conforme o Gráfico 1. A média das despesas com saúde apresenta um crescimento linear ao longo do tempo, não parecendo sofrer influências do período eleitoral. A média das despesas com educação tem uma queda em 2008, ano de eleições municipais, o que pode ser explicado por uma recomposição de gastos, conforme discutido anteriormente, dados o crescimento dos dispêndios com investimentos e a crise internacional, o que ressalta a relevância da variável independente, que capta o comportamento da economia nacional.

Gráfico 1

Evolução da média das despesas *per capita* totais em saúde, educação e investimento, no Rio Grande do Sul — 2002–12

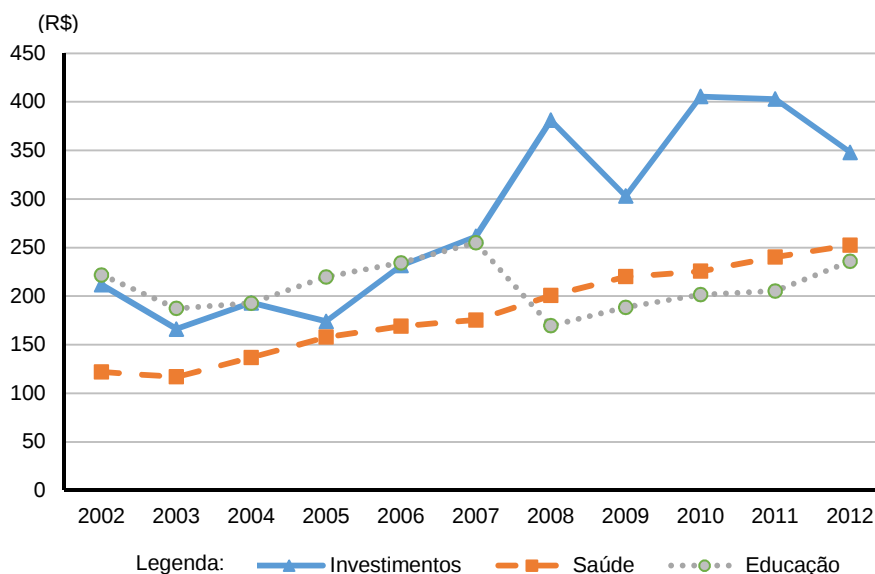


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Sistema do Tesouro Nacional.

Analisando o Gráfico 2 e comparando-o ao Gráfico 1, nota-se que, em anos em que a média de determinada despesa foi maior, o desvio-padrão se situou em valores mais altos. Com isso, pode ser dito que alguns municípios acabam por puxar tais médias e, no caso de maior renda, cria-se a possibilidade de maior margem de escolha para sua aplicação, aumentando a variância do erro de determinado gasto.

Gráfico 2

Evolução do desvio-padrão das despesas *per capita* totais em saúde, educação e investimentos, no Rio Grande do Sul — 2002-12



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Sistema do Tesouro Nacional.

Esses aspectos têm que ser entendidos sob a luz das vinculações de receitas, que estabelecem um gasto mínimo nas funções saúde e educação, criando uma certa inelasticidade para baixo e um equilíbrio entre os gastos municipais *per capita*. Devido, portanto, à análise descritiva, preferiu-se incorporar uma tendência temporal ao modelo, de modo a captar o componente estrutural das mudanças orçamentárias ao longo do período analisado, em linha com Bittencourt (2002).

O Quadro 2 exhibe os resultados obtidos com a regressão por efeitos fixos para cada uma das três variáveis dependentes. Em um primeiro momento, foram feitos testes para verificar qual o modelo mais adequado. Para testar entre o modelo de dados em painel com efeitos fixos ou *pooled*⁶, foi realizado o teste *likelihood ratio/redundant fixed effects*, o qual tem por hipótese nula que os coeficientes do intercepto são iguais entre as unidades diferentes. De acordo com os resultados, a hipótese nula é rejeitada nos três modelos (Hill; Griffiths; Lim, 2007). Para a escolha entre efeitos fixos e aleatórios⁷, foi utilizado o Teste de Hausmann, que tem como hipótese nula a não diferença entre os estimadores de efeitos fixos e os aleatórios (Wooldridge, 2010). No caso deste trabalho, os modelos com despesas em saúde, educação e investimento rejeitaram a hipótese nula, confirmando ser mais adequado o uso do modelo de efeitos fixos e corroborando referências que abordam o tema para o Brasil.

Em consonância com o trabalho de Meneguín e Bugarin (2001), foi utilizado o Método de White para a correção dos erros-padrão, dado que, com ele, é possível obter estimativas consistentes das variâncias e covariâncias, mesmo na presença de heterocedasticidade. Dessa maneira, podem-se realizar inferências estatísticas válidas assintoticamente sobre os valores dos parâmetros e comparar os resultados, como forma de saber se a heterocedasticidade é um problema grave no modelo (Gujarati; Porter, 2011). Os resultados com os erros-padrão robustos são apresentados na Tabela 1.

Da Tabela 1, pode ser observado que os estimadores que se apresentaram significativos no Quadro 2 mantêm-se com a correção dos erros-padrão. Somente a variável população é que se torna significativa no modelo de

⁶ Tal método agrupa todos os dados de painel como um *cross-section* e não capta as especificidades de cada unidade (Hill; Griffiths; Lim, 2007).

⁷ No modelo de efeitos aleatórios, o intercepto não se diferencia entre as unidades e é o valor médio de todos os interceptos individuais, mas o erro para cada unidade capta o desvio do intercepto individual em relação a essa média (Wooldridge, 2010).

investimento depois da correção. Sendo assim, é sugerido que a heterocedasticidade não é um problema grave nesse modelo.

Quadro 2

Resultados dos modelos de dados em painel com efeitos fixos para o Rio Grande do Sul — 2002-12

DISCRIMINAÇÃO	EDUCAÇÃO		SAÚDE		INVESTIMENTO	
Constante	28.821,800***	(3.411,536)	12.700,190***	(2.127,055)	-4.475,020	(6.384,224)
Idosos	-1.476,002***	(312,545)	555,161***	(194,868)	-644,036	(584,884)
População	13,836	(49,861)	-42,900	(31,088)	-146,693	(93,309)
Receita Tributária	0,029	(0,028)	0,167***	(0,018)	0,299***	(0,053)
Receita Transf.	0,027***	(0,006)	0,180***	(0,004)	0,263***	(0,011)
PIB	-990,758***	(117,247)	-432,935***	(73,102)	197,321	(219,412)
Apoio Estado	10,582**	(4,592)	10,667***	(2,863)	-26,859***	(8,594)
Apoio Federal	-26,712***	(4,759)	-8,562***	(2,967)	39,919***	(8,905)
Direita	8,829*	(5,080)	-0,156	(3,167)	-2,171	(9,506)
Esquerda	27,475***	(5,742)	6,522*	(3,580)	-19,790*	(10,745)
Ano de Eleição	-49,020***	(5,787)	-1,444	(3,608)	41,366***	(10,830)
Tendência	79,281***	(6,557)	29,949***	(4,089)	-16,577	(12,271)
SQR	40.099.997		0,919		1,40E+08	
F	42,321		122,631		20,489	
R ² ajustado	0,794		0,919		0,645	
Observações	407		407		407	
Teste de Hausmann	X ² = 462,952	p = 0,000	X ² = 20,3469	p = 0,004	X ² = 16,5497	p = 0,000
Teste Redundant EF	X ² = 406	p = 0,000	X ² = 406	p = 0,000	X ² = 406	p = 0,000

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEEDADOS.

Sistema do Tesouro Nacional.

IPEADATA.

Tribunal Superior Eleitoral.

NOTA: 1. Em parêntesis estão os erros-padrão.

2. Significâncias: *** 99%, ** 95%, * 90%.

Tabela 1

Resultados dos modelos de dados em painel com efeitos fixos com erros-padrão robustos para o Rio Grande do Sul 2002-12

DISCRIMINAÇÃO	EDUCAÇÃO		SAÚDE		INVESTIMENTO	
	Valores	Desvio-padrão	Valores	Desvio-padrão	Valores	Desvio-padrão
Constante	(1) 28.821,800	3.910,36	(1) 12.700,190	2.241,88	-4.475,02	6.497,20
Idosos	(1) -1.476,002	408,804	(2) 555,161	239,081	-644,036	713,469
População	13,836	59,835	-42,9	34,074	(3) -146,693	88,145
Receita de tributos	0,029	0,049	(1) 0,167	0,029	(1) 0,299	0,0759
Receita de transferências	(1) 0,027	0,009	(1) 0,180	0,005	(1) 0,263	0,015
Produto Interno Bruto	(1) -990,758	133,430	(1) -432,935	76,277	197,321	223,707
Apoio Estadual	(2) 10,582	4,452	(1) 10,667	2,792	(1) -26,859	8,280
Apoio Federal	(1) -26,712	5,324	(1) -8,562	3,298	(1) 39,919	8,943
Partidos de direita	(3) 8,829	4,858	-0,156	2,991	-2,171	8,783
Partidos de esquerda	(1) 27,475	5,566	(2) 6,522	3,304	(2) -19,790	9,388
Ano de eleição	(1) -49,020	5,419	-1,444	3,354	(1) 41,366	10,785
Tendência	(1) 79,281	7,494	(1) 29,949	4,412	-16,577	12,632

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEEDADOS.

Sistema do Tesouro Nacional.

IPEADATA.

Tribunal Superior Eleitoral.

(1) significância a 99%; (2) significância a 95%. (3) significância a 90%.

Foi realizado também o Teste Jarque-Bera, o qual tem como hipótese nula a normalidade dos resíduos. Para o modelo apresentado, a hipótese nula pode ser rejeitada, significando que os resíduos não apresentam distribuição normal. Apesar disso, o artigo prossegue na análise do modelo do Quadro 2 e da Tabela 1. Conforme Gujarati e Porter (2011), mesmo sem a hipótese de normalidade, os estimadores de mínimos quadrados ordinários seguem sendo os melhores estimadores lineares não viesados. A não normalidade implica que os estimadores não seguem uma distribuição de probabilidade conhecida, interferindo nos intervalos de confiança.

Se estivermos lidando com uma amostra pequena, ou finita, por exemplo, com menos de 100 observações, a hipótese de normalidade assume um papel fundamental. Ela não só nos auxilia a derivar a distribuição de probabilidade exata dos estimadores de mínimos quadrados ordinários, mas também nos permite usar os testes estatísticos, t, F e qui-quadrado, para modelos de regressão. [...] se o tamanho da amostra for suficientemente grande, podemos relaxar a hipótese de normalidade. Por fim, em amostras grandes, as estatísticas de t e F têm aproximadamente as distribuições probabilísticas de t e F de forma que os testes de t e F que se baseiam na hipótese de que o erro padrão tem distribuição normal ainda possam ser aplicados validamente. Hoje, há muita informação sobre corte transversal e temporais que possuem um número razoavelmente grande de observações. Portanto, a hipótese de normalidade pode não ser muito relevante em grandes conjuntos de dados. (Gujarati; Porter, 2011, p. 119).

Para a variável educação, por sua vez, a proporção de idosos apresenta coeficiente significativo de alto valor, demonstrando uma relação esperada de que, quanto maior a idade de uma população, menor deverão ser os gastos *per capita* do Governo com educação, visto que esses gastos atingem principalmente os níveis mais jovens. Essa abordagem deve ser feita, principalmente, à luz do pacto implícito, na forma de financiamento da educação básica brasileira, que coloca sob responsabilidade dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental.

Nesse mesmo sentido, deve ser compreendido o resultado relativo à influência dos tipos de receitas nas despesas com educação. O financiamento da educação básica no Brasil ocorre via fundos, os quais vinculam um percentual de determinadas receitas dos municípios com esses gastos. Os resultados encontrados indicam que, para cada R\$ 1,00 recebido de transferências intergovernamentais, cerca de R\$ 0,03 são gastos em educação, ambos em termos *per capita*. A variável receita tributária não se mostrou significativa.

Quanto à influência das variáveis políticas nos gastos *per capita* com educação, os resultados dos coeficientes relativos ao apoio do partido do prefeito aos governadores e presidentes eleitos são significantes e sugerem uma relação positiva entre o apoio ao Governador e os gastos com educação e uma relação negativa entre o apoio ao Presidente e os gastos com educação. Essa relação negativa não pode ser explicada como uma substituição entre esferas de poder no oferecimento de educação, dado que os gastos em educação da União se concentram prioritariamente no ensino superior. Um diagnóstico para tal comportamento foge ao escopo deste trabalho, devido aos diversos fatores institucionais que podem influenciar esse resultado.

A análise dos resultados da influência ideológica dos partidos sugere que partidos de esquerda gastam cerca de R\$ 27,48 *per capita* em média a mais do que os partidos de centro em educação, mantendo-se tudo o mais constante, tendo maior gasto também que os partidos de direita, quando no poder, evidenciando coerência ideológica e, portanto, a ocorrência de ciclos partidários relativos a essa despesa fiscal.

Para a variável saúde, o coeficiente encontrado para a proporção de idosos indica também uma relação esperada de que uma população com mais idosos necessita de maiores gastos *per capita* com saúde, devido à sua maior imprescindibilidade de cuidados médicos. Nesse modelo, ambas as receitas apresentam coeficientes significativos, indicando que um aumento em R\$ 1,00 nas receitas tributárias *per capita* ou nas transferências intergovernamentais ocasiona um aumento de cerca de R\$ 0,17 e de R\$ 0,18 *per capita* respectivamente.

O resultado significativo do coeficiente negativo do apoio ao Governo Federal, devido à municipalização da saúde, também não deve ser explicado por um efeito de substituição da oferta de serviço entre os entes, justificando-se de forma igual ao do coeficiente relativo à educação.

Com relação ao ciclo partidário, o resultado para os partidos de esquerda foi, novamente, significativo; porém, para os de direita, foi inconclusivo, podendo ser explicado pela heterogeneidade ideológica interna do último grupo. Como já apontado por Cossio (2001) e Sakurai e Gremaud (2007), nesse tipo de modelo, relativamente ao gasto em saúde, o comportamento dos diversos partidos de esquerda é conjecturado como mais homogêneo, devido aos trabalhos que apontam para o mesmo resultado de significância. A análise recai sobre a esquerda e o centro, indicando que partidos enquadrados no primeiro viés ideológico gastam R\$ 6,52 *per capita* a mais, em média, mantendo-se tudo o mais constante.

A taxa de variação da população não apresentou resultados significativos para nenhum dos três modelos executados, um resultado esperado, devido à característica de baixa variação populacional no curto prazo. Entretanto, ela pode ser considerada uma variável de influência no longo prazo. Assim, não se pode tirar conclusões, desse modo, do efeito do crescimento populacional sobre essas despesas.

Conforme os resultados, as despesas *per capita* com educação e saúde demonstraram uma tendência de crescimento entre 2002 e 2012, enquanto as despesas com investimento não parecem conclusivas quanto à sua relação ao longo do tempo. Além disso, de acordo com o resultado da variável que capta os choques macroeconômicos, a variação do PIB e as despesas com educação e saúde apresentaram caráter anticíclico.

A principal hipótese deste trabalho sobre os ciclos políticos orçamentários, definidos como maiores despesas dos governantes com educação e saúde em anos de eleição para prefeito, conforme o modelo indica, pode ser rejeitada, dada a não significância da *dummy* que procurava captar tal comportamento, no caso da explicação da

variável despesas em saúde, e do sinal negativo e significativo do coeficiente no modelo de gastos em educação. Os governos municipais gastam, em média, R\$ 49,02 *per capita* em anos de eleição.

Duas explicações são sugeridas para esse resultado. Primeiro, devem ser observados os dispositivos constitucionais, como a vinculação de receitas e despesas, que diminuem margens de manobras quanto à alteração na proporção de gastos (Giambiagi; Além, 2008), e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que pode ter funcionado como um amortecedor do ciclo nesses anos, como indicam Nakaguma e Bender (2006). Segundo, analisando as despesas com investimento, nota-se que seu coeficiente é positivo e significativo, indicando que os governos municipais gastam R\$ 41,37 *per capita*, em média, a mais nos anos de eleição. Em consonância com os resultados achados por Drazen e Eslava (2005), Sakurai (2009) e Klein e Sakurai (2015), pode-se dizer que há uma recomposição nos gastos durante o ciclo político orçamentário em vez de maiores gastos em áreas sociais, pois os governos dependem mais em investimentos que abrangem áreas com maior visibilidade para a população em geral.

Conclusão

O principal propósito deste trabalho foi procurar evidências de ciclos políticos no comportamento das despesas em educação e saúde, nos municípios do Rio Grande do Sul, no período de 2002 a 2012. Isso foi feito por meio da utilização de variável *dummy* em ano eleitoral, para identificar se houve, ou não, aumento de gastos nas áreas de interesse nesses anos. Portanto, buscaram-se evidências de que os prefeitos dos municípios gaúchos exercem política fiscal expansiva de modo oportunista para se reeleger ou manter o partido no poder. Também foi analisado se outros aspectos políticos influenciam os gastos nessas funções, como o comportamento ideológico dos prefeitos, o que sugere ciclos partidários.

Os resultados aqui encontrados quanto ao ciclo partidário foram significativos no caso da educação, indicando que os partidos de esquerda têm maiores despesas *per capita* nessa rubrica do que os partidos de centro e de direita. Com relação às despesas *per capita* com saúde, encontraram-se resultados significativos somente para a diferença entre a esquerda e o centro, em que houve maiores níveis de gastos entre os primeiros. Os resultados para as variáveis de apoio às eleições para governador e presidente não foram conclusivos para a análise. O apoio federal, por sua vez, apresentou viés negativo para as duas despesas.

De acordo com os resultados obtidos, no que tange à principal proposição deste artigo, não foram encontradas evidências de crescimento das despesas na área de educação e saúde, em anos de eleição; pelo contrário, a variável *dummy* de ano de eleição foi significativa e com sinal negativo no primeiro modelo. A explicação para isso pode ser encontrada em dois pontos: aspectos constitucionais, que tocam as despesas governamentais, e a recomposição de gastos, conforme Drazen e Eslava (2005), em parte evidenciada pelos resultados positivos e significativos dos anos de eleição na função investimento.

Referências

- BITTENCOURT, J. L. **Evidências de ciclo político na economia brasileira**: um teste para a execução orçamentária dos governos Estaduais — 1983/2000. 2002. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- COSSIO, F. A. B. **Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros**: determinantes políticos e efeitos sobre o bem estar dos seus estados. Brasília, DF: UnB, 2001.
- DRAZEN, A.; ESLAVA, M. **Electoral manipulation via expenditure composition**: theory and evidence. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005. (Working paper, 11085).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.
- HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.
- HILL, C. H.; GRIFFITHS, W. E.; LIM, G. G. **Principles of econometrics**. 3. ed. [S.l.]: Wiley, 2007.

- KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 37, p. 21-36, 2015.
- MacRAE, C. D. A political model of the bussiness cycle. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 85, n. 2, p. 239-263, 1977.
- MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reelection e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a lei de responsabilidade fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul./set. 2006.
- NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 42, n. 2, p. 169-190, apr. 1975.
- NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 140-158, jan./mar. 2010.
- RIBEIRO, R. L. M. Decadência longe do poder: refundação e crise do PFL. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 5-37, jan./mar. 2014.
- RODRIGUES, L. M. **Mudanças partidárias na câmara dos deputados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.
- ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.
- SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados de painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan./mar. 2009.
- SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar. 2007.
- SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, [S.l.], v. 137, n. 1, p. 301-314, 2008.
- SHI, M.; SVENSSON, J. **Conditional political budget cycles**. London: CEPR, 2002. (CEPR Discussion Paper, n. 3352).
- SINGER, A. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 89-111, 2010.
- TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.
- VASCONCELLOS, R. D.; FERREIRA JUNIOR, S.; NOGUEIRA JUNIOR, R. P. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 3, p. 325-354, jul./set. 2013.
- VELOSO, G. O.; BORNHOLD, S. D. Averiguação empírica de ciclos políticos nos municípios gaúchos, entre 1995 e 2008. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 1069-1096, 2016.
- VEIGA, L. G.; VEIGA, F. J. Political business cycles at the municipal level. **Public Choice**, [S.l.], v. 131, n. 1, p. 45-64, 2007.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 2010.

Padrões municipais e regionais da receita pública no Estado do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2014*

Nelton Carlos Conte**

Silvio Cezar Arend***

*Doutor em Desenvolvimento Regional (Unisc) e Professor da Universidade de Passo Fundo (UPF)
Doutor em Economia (UFRGS) e Professor do Departamento de Ciências Econômicas, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)*

Resumo

Este artigo faz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas receitas tributárias próprias e nas transferências intergovernamentais. Buscou-se mostrar que os chamados desequilíbrios horizontais (decorrentes da distribuição de receitas na esfera municipal, principalmente) são, hoje, tão ou mais importantes que os desequilíbrios verticais. Verifica-se, através da metodologia da análise de regressão, que o desempenho da receita dos municípios (variável dependente), segregado por faixas de população e regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do RS, é determinado pelas variáveis população e Produto Interno Bruto (PIB) (variáveis independentes), promovendo uma concentração de renda nos municípios e nas regiões com maior população e PIB, ampliando as desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: finanças públicas; desenvolvimento regional; Corede

Abstract

This article is an analysis of fiscal imbalance in the Brazilian federative structure, with emphasis on its own tax revenues and intergovernmental transfers. The authors aim to show that the so-called horizontal imbalances (resulting particularly from the distribution of revenues at the municipal level) are now as important as or even more important than the vertical imbalances. Based on a regression analysis method, the authors concluded that the revenue of the municipalities (dependent variable), divided into population groups and regions of the Regional Councils of Development (Coredes) of the State of Rio Grande do Sul, is determined by the variables population and Gross Domestic Product (GDP) (independent variables), which promote a concentration of income in the municipalities and regions with the largest population and GDP, increasing regional disparities in the state.

Keywords: public finances; regional development; Corede

1 Introdução

Este artigo analisa a estrutura de receitas (tributária própria e transferências intergovernamentais) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul e das regiões do Estado através dos seus Conselhos Regionais de Desen-

* Artigo recebido em 08 out. 2016.
Este estudo foi apresentado anteriormente no 8.º Encontro de Economia Gaúcha.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: conte@upf.br

*** E-mail: silvio@unisc.br

volvimento (Coredes). Também busca verificar o quão desigual é a dotação inicial de recursos, dada pela arrecadação própria de cada governo municipal e qual o impacto dos diferentes tipos de transferências sobre esse padrão distribucional.

A estrutura federativa requer que haja uma equalização entre capacidade fiscal e necessidade de gasto de cada nível de governo, sendo essas necessidades determinadas não apenas por demandas reais da população, mas também por atribuições delegadas, constitucionalmente e legalmente, a cada uma das três esferas da Federação.

Alencar e Gobetti (2008) destacam que, no caso brasileiro, o processo de descentralização foi realizado de modo um tanto desordenado, sem ter maior discussão sobre o chamado “pacto federativo”, provocando um ajustamento imperfeito entre a capacidade de gerar receitas próprias e os gastos de cada nível de governo, no qual nem sempre critérios técnicos balizaram as decisões sobre o formato do sistema de transferências. Por sua vez, a necessidade fiscal dos municípios é muito diferente, mesmo em termos *per capita*, sendo influenciada por uma série de fatores, como nível de pobreza e renda econômica, dimensão territorial e taxa de crescimento populacional, dentre outros. Nessa análise, entretanto, desconsidera-se essas diferentes necessidades, pela dificuldade de mensurá-las¹.

Assim, a descentralização fiscal assume características próprias em regimes federativos, nos quais a repartição de poderes tributários e de responsabilidades públicas define o modelo de federalismo fiscal adotado e, por via de consequência, a eficiência da provisão de serviços públicos e o equilíbrio entre os diferentes governos subnacionais. Diante do exposto, o objetivo do estudo foi dimensionar o grau de desigualdade na distribuição dos diferentes tipos de rendas (receitas próprias e transferências) nos municípios e nas regiões dos Coredes, no Estado do Rio Grande do Sul, de forma a identificar, no período compreendido entre 2004 e 2014, se os municípios e regiões com maior PIB e maior população são os que concentram maior parcela da receita.

O estudo foi estruturado em três seções além desta **Introdução**. A seção 2 apresenta como foi construído o painel de dados das receitas municipais e regionais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A 3 traz a análise das receitas tributárias próprias com impostos, mostrando a participação dessas receitas na receita disponível dos municípios e sua distribuição entre os municípios nas diferentes faixas populacionais e entre as regiões do Estado, buscando também, através de análise de regressão linear simples e múltipla, verificar a relação existente entre as variáveis explicativas PIB e população na variável receita tributária com impostos. Por fim, a Seção 4 traz a análise dos diferentes tipos de transferência na formação da receita disponível dos municípios, segregados por diferentes portes populacionais e regiões, e apresenta ainda, através da regressão linear simples e múltipla, a relação existente entre PIB e população nos diferentes tipos de transferência.

2 A construção do painel de dados das receitas municipais e regionais 2004-14

O conjunto dos recursos disponíveis para os governos constitui-se nas chamadas receitas orçamentárias, compostas pelas receitas correntes e pelas receitas de capital. As receitas correntes são aquelas oriundas da arrecadação de recursos efetuadas pelo ente governamental e das transferências de origem constitucional, legal e voluntárias, estas últimas promovidas por meio de convênios. De posse desses recursos, os entes governamentais realizam as despesas correntes — custeio da administração e pagamento do serviço (juros) da dívida —, enquanto as despesas de capital são aquelas resultantes dos investimentos em obras e instalações novas, da aquisição de material permanente ou de imóveis, além de inversões financeiras e da amortização da dívida.

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal, como aponta Bremaeker (2011), se deve à diversidade de realidades, captada, de forma mais evidente, em função do porte demográfico e do perfil econômico dos municípios. A reunião dos dados de todos os municípios sob um único número, ou seja, por meio da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os municípios. Da mesma forma, a capacidade tributária de gerar receitas próprias é bastante diferente, também em termos *per capita*, sendo difícil delimitar qual o tamanho da lacuna que separa a receita potencial da real. Na prática, não existem dados suficientes sequer para se analisar a base tributária real de cada município: o PIB ou o valor agregado do setor serviços são *proxies* imperfeitas, já que a competência tributária está limitada às

¹ O gasto anual *per capita* não é parâmetro adequado para mensurar a necessidade fiscal de cada município, porque é limitado pela receita de cada ente.

propriedades urbanas e a alguns serviços, e a maioria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul situa-se em áreas rurais.

Com vistas a mostrar as diferenças de renda entre os municípios, foram construídas tabelas, dividindo os municípios em seis grupos de habitantes e em 28 regiões (de acordo com a estrutura dos Coredes-RS), utilizando cinco grupos de receitas: tributária impostos; transferências devolutivas; transferências redistributivas; transferências seletivas e transferências discricionárias.

Para a análise das rendas municipais, seguiu-se o esquema de estágios para a formação da receita disponível dos governos municipais proposto por Prado (2001), que apresenta, além das receitas próprias, um modelo de classificação das transferências aplicado ao sistema de partilha brasileira, dividindo-se as transferências em quatro categorias distintas: devolução ou compensação tributária; redistribuição; políticas seletivas permanentes; e discricionárias.

Partindo desse modelo genérico para classificar os fluxos do sistema brasileiro de partilha de receitas, com adaptações propostas nos estudos de Alencar e Gobetti (2008) e Orair, Lima e Teixeira (2013), as receitas foram classificadas, para avaliar a distribuição da renda disponível nos municípios e em regiões do Rio Grande do Sul. O Quadro 1 reproduz o glossário das variáveis cuja distribuição foi adotada.

Quadro 1

Glossário de variáveis utilizadas nas análises das receitas municipais

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	RECEITAS UTILIZADAS NO ESTUDO
TRI 1	Receitas tributárias com impostos	ISS + IPTU + ITBI
TRANSF 1	Transferências devolutivas	ICMS + IPVA
TRANSF 2	Transferências redistributivas	FPM
TRANSF 3	Transferências seletivas	Fundef(b) + FNAS + FNDE + FNS/SUS + SE + FES
TRANSF 4	Transferência total	Transferências intergovernamentais
RD	Receita disponível	Receitas correntes totais

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Alencar e Gobetti (2008).
Orair, Lima e Teixeira (2013).

As receitas municipais foram separadas em seis grupos:

- receitas tributárias com impostos – TRI 1: compostas por Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI);
- transferências devolutivas – TRANSF 1: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- transferências redistributivas – TRANSF 2: Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- transferências seletivas – TRANSF 3: fundos nacionais — de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundef (fundamental) e Fundeb (básica); de Assistência Social (FNAS); de Saúde (FNS) e Sistema Único de Saúde (SUS); Salário Educação (SE) e Fundo Estadual da Saúde (FES).
- transferências totais – TRANSF 4: total das transferências intergovernamentais, demonstrando o total dos recursos recebidos pelos municípios provenientes de outras esferas federativas.
- o grupo Receita disponível (RD) traz o total da receita corrente, contemplando as receitas próprias totais e as transferências intergovernamentais.

As transferências redistributivas são aportes adicionais de recursos repassados aos governos subnacionais sem qualquer vínculo com o que poderia ser arrecadado a partir das bases tributáveis da jurisdição local. Podem, ou não, ter como objetivo a equalização vertical da capacidade de gasto entre as diferentes esferas de governo ou a equalização horizontal entre entes de um mesmo nível de governo, mas de diferentes regiões, portes populacionais e características socioeconômicas, cuja capacidade de arrecadar é muito distinta. No Brasil, o FPE e o FPM são os dois principais fundos com essa missão.

O grupo constituído por transferências seletivas vinculadas a determinadas políticas públicas exige gestão centralizada dos recursos, para induzir os governos subnacionais a um gasto superior àquele que resultaria de decisão orçamentária local. É o caso dos fundos nacionais: de Assistência Social, de Desenvolvimento da Educação, de Saúde e do Fundef/Fundeb, embora este último seja, eminentemente, estadual, que promove a redistribuição intraestadual, no qual a União entra com um complemento secundário.

As transferências eminentemente discricionárias dependem do processo orçamentário anual dos governos de nível superior — federal ou estadual — e, principalmente, de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e representantes dos parlamentos. Apesar de sua relevância, essas transferências não foram analisadas, por três motivos: a) porque não entram na base das transferências correntes e nas receitas disponíveis,

por se classificarem, geralmente, como receitas de capital; b) por não existirem critérios uniformes de destinação dos recursos, prevalecendo critérios políticos e dependendo da disponibilidade de recursos do Governo Federal; e c) por não integrarem a base de cálculo das receitas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e da composição dos fundos contábeis do Fundef/Fundeb.

Nas transferências devolutivas (TRANSF 1), que tem como principal critério de repartição o valor adicionado da produção municipal, que prioriza o local onde o bem é produzido (princípio da origem) em detrimento do local de consumo (princípio do destino), foram excluídas, de sua base, as receitas que não compõem o Fundef/Fundeb, ou seja, FEX², CIDE³ e ROY⁴. O mesmo ocorreu com as transferências redistributivas (TRANSF 2), que são repassadas sem qualquer relação de proporcionalidade com as bases econômicas, sendo excluído de sua base original o fundo especial do petróleo, por não compor a base para o Fundef/Fundeb.

As transferências seletivas (TRANSF 3) contemplam as vinculadas às políticas setoriais; são repasses com condicionalidades destinadas, principalmente, às áreas sociais (educação, saúde e assistência) — das bases apresentadas nos estudos anteriores foram adicionadas as receitas do Salário Educação e do Fundo Estadual da Saúde.

Após ser apresentada a classificação adotada para a análise da receita disponível, destaca-se a importância da variável população na análise da receita disponível dos municípios, pois o critério demográfico é utilizado para o cálculo de distribuição das transferências devolutivas na composição do coeficiente de retorno do Fundo de Participação dos Municípios⁵ (parcela distributiva) e no repasse das transferências seletivas.

Para fins de análise, os municípios foram divididos em seis grupos, seguindo o critério de coeficientes por faixa de habitantes adotado para a distribuição do FPM, regrado pelo Decreto Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1966, ratificado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Como o FPM utiliza 18 coeficientes, que geram 18 faixas de população, o que dificulta a análise, optou-se por concentrar os municípios em seis faixas apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1

Distribuição da população, por faixa de habitantes, no RS — 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	COEFICIENTE FPM	NÚMERO DE MUNICÍPIOS NA FAIXA	PARTICIPAÇÃO NO NÚMERO DE MUNICÍPIOS (%)	PARTICIPAÇÃO NA POPULAÇÃO (%)	PARTICIPAÇÃO SOBRE O PIB (%)
Até 3.000	0,6	122	24,6	2,5	2,70
De 3.001 a 5.000	0,6	98	19,7	3,4	2,90
De 5.001 a 10.188	0,6	111	22,4	6,7	5,40
De 10.189 a 44.148	0,8 a 1,8	123	24,7	22,9	21,30
De 44.149 a 156.216	2,0 a 3,8	31	6,2	24,3	22,09
Acima de 156.216	4,0	12	2,4	40,2	45,60

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: FEE (2017).

A análise baseou-se em um painel de dados com informações desagregadas da receita tributária e das transferências intergovernamentais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período 2004-14. O Finanças do Brasil (Finbra), dados contábeis dos municípios, disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (Brasil, 2017a), foi a fonte principal, por ser a única que agrega os dados contábeis das receitas tributárias e das transferências dos entes federados. As informações disponíveis na STN sobre estados, municípios e Distrito Federal são obtidas mediante o recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) (período 2004-12) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (período 2013-14).

² Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), recursos destinados aos entes subnacionais, com o objetivo de promover o esforço exportador, compensando as perdas com a Lei Kandir, que desonerou de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a exportação de produtos primários e semielaborados.

³ Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), são tributos do tipo contribuição especial de competência exclusiva da União, de natureza extrafiscal e de arrecadação vinculada.

⁴ Royalties referentes ao pagamento de direitos pela extração de minerais (ROY) — petróleo, gás natural, por exemplo — ou pela geração de energia hidrelétrica, sendo uma compensação financeira que as empresas exploradoras e produtoras desses bens não renováveis devem ao Estado.

⁵ Na formação do índice de retorno do ICMS no Estado do Rio Grande do Sul, na parcela de 25% que não está vinculada ao valor adicionado, a população é um dos critérios utilizados na composição do índice.

Para os municípios que não constavam na base de dados do Finbra, as informações relacionadas a receitas tributárias e transferências foram obtidas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), disponíveis no sítio do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) (Rio Grande do Sul, 2017), que consiste em um conjunto de dados e informações gerados pelas entidades da esfera municipal e colocados à disposição dos técnicos do TCE para consultas e pesquisas, subsidiando análises e auditoria⁶.

Ao final da análise das estatísticas descritivas das variáveis foi possível complementar as informações do FINBRA e formar um painel com as receitas tributárias e de transferências intergovernamentais dos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2004 a 2014. A tabela 2 mostra os componentes da receita disponível, que engloba as receitas tributárias com impostos e as transferências devolutivas, distributivas, seletivas e totais.

Tabela 2

Receita disponível dos municípios do RS — 2004-14

	(R\$ milhão)										
DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TR1	1.365	1.538	1.715	1.926	2.279	2.403	2.860	3.340	3.758	4.285	4.779
TRANSF 1	3.113	3.525	3.596	3.719	4.614	4.879	5.643	6.216	6.792	7.389	7.769
TRANSF 2	1.698	2.083	2.360	2.790	3.474	3.345	3.581	4.457	4.555	4.878	5.354
TRANSF 3	1.697	1.963	1.998	2.482	3.075	3.508	3.779	4.734	5.081	6.164	7.282
TRANSF 4	6.612	7.737	8.333	9.199	11.455	12.046	13.761	15.630	16.977	19.094	20.898
Receita disponível	9.934	11.239	11.624	13.808	16.303	17.312	19.721	22.964	25.460	27.595	32.695

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Observa-se que a receita disponível cresceu 229%⁷, e as receitas tributárias com impostos cresceram 250%, ambas entre 2009 e 2014, enquanto o conjunto das transferências cresceu, um pouco menos, no período, 216%. No grupo de transferências, as seletivas são as que apresentaram o maior crescimento, de 329%, sendo o determinante para essa expansão o crescimento das provenientes dos Fundos Nacionais da Saúde, da Assistência Social e da Educação.

O comportamento da participação de cada um dos componentes da receita disponível no período 2004-14 pode ser visto na Tabela 3. As receitas TRI 1, que respondiam por 13,7% do total em 2004, respondem, em 2014, por 14,6%. Destaque para o crescimento na participação das receitas seletivas, que representavam 17,0% em 2004 e passaram a representar 22,3% (TRANSF 3) da receita disponível em 2014, em caminho contrário às transferências devolutivas e distributivas, que tiveram suas participações reduzidas no mesmo período.

Tabela 3

Percentual da receita disponível dos municípios sobre a receita disponível total do RS — 2004-14

FLUXO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TRI 1	13,7	13,7	14,8	14,0	14,0	13,9	14,5	14,5	14,8	15,5	14,6
TRANSF 1	31,3	31,4	30,9	26,9	28,3	28,2	28,6	27,1	26,7	26,8	23,8
TRANSF 2	17,1	18,5	20,3	20,2	21,3	19,3	18,2	19,4	17,9	17,7	16,4
TRANSF 3	17,0	17,5	17,2	18,0	18,9	20,3	19,2	20,6	19,9	22,3	22,3
TRANSF 4	66,6	68,8	71,7	66,6	70,3	69,6	69,8	68,1	66,7	69,2	63,9
Receita disponível	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A participação do conjunto das transferências, na receita disponível dos municípios do RS, apresentou leve decréscimo, sendo que respondia por 66,6% da receita disponível municipal em 2004, sendo responsável, em 2014, por 63,9%. Mesmo com a queda na participação, as receitas de transferência (TRANSF 4) continuam sendo

⁶ Um aspecto adicional é que o Finbra é uma base meramente informativa e sujeita a várias inconsistências, sendo que foram realizados testes de frequência, média e desvio-padrão e, quando identificados dados díspares, recorreu-se à base do TCE, para aferir as receitas tributárias e as principais transferências intergovernamentais, de forma desagregada.

⁷ A variação das receitas no período está informada em termos nominais, de acordo com os dados originais das fontes informadas. O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o período jan./04-dez./14 acumulou 89,20% (Bacen, 2017).

a principal fonte de renda desses municípios. Uma análise pormenorizada das receitas próprias e das transferências, segregadas conforme a classificação do Quadro 1, será realizada nas próximas seções.

3 Receita tributária com impostos: distribuição nos municípios e regiões do RS

A receita com TRI 1 apresentou um crescimento nominal de 250% (Tabela 2) no período 2004-14, representando 14,6% da receita disponível dos municípios no ano de 2014 (Tabela 3). Porém essa arrecadação não ocorre de forma homogênea, nos municípios e regiões no Rio Grande do Sul.

A importância das receitas TRI 1 para a formação da receita disponível é díspar nos municípios do Rio Grande do Sul: no com menor participação, esta representou apenas 0,56% da receita disponível, já no município com maior participação, esta foi de 47,03% no ano de 2014. Esses dados, além de mostrarem diferentes participações das receitas próprias (TRI 1) na formação da receita disponível, indicam a dependência das transferências para a formação da RD nos municípios em que a receita própria tem menor participação, sendo que qualquer alteração no comportamento das transferências (estadual e federal) pode comprometer a capacidade de financiamento de muitos municípios, principalmente aqueles com menor população (até 50.000 habitantes) (Tabela 4).

Tabela 4

Receita TRI 1, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRI1 Per Capita (R\$)	Participação Per- centual Sobre Receita Disponível do Município	Participação Per- centual Sobre Receita TRI 1 Total do RS	TRI1 Per Capita (R\$)	Participação Per- centual Sobre Receita Disponível do Município	Participação Per- centual Sobre Receita TRI 1 Total do RS
Até 3.000	50,90	2,7	1,0	190,10	3,3	1,1
De 3.001 a 5.000	48,10	3,4	1,3	173,60	4,1	1,4
De 5.001 a 10.188	48,50	4,7	2,6	191,50	6,1	3,1
De 10.189 a 44.148	81,30	8,6	14,4	295,50	10,1	17,1
De 44.149 a 156.216	90,90	11,3	16,5	322,00	13,2	18,1
Acima de 156.216	134,70	15,1	64,1	453,40	17,4	59,1

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A distribuição da receita orçamentária municipal com TRI 1 entre os municípios por faixa de população, segundo os valores *per capita*, como mostra a Tabela 4, apresenta um desequilíbrio acentuado, em que os municípios com maior população, grupo 6, apresentam um valor *per capita* de 261,8%, superior aos municípios do grupo 2, que possui o menor valor *per capita* no ano de 2014. Percebe-se que a receita tributária com impostos tem uma participação maior na receita disponível dos municípios com maior população e PIB. Municípios com população acima de 156.216 habitantes detêm 59,1% da arrecadação tributária dos municípios do Estado, mas com parcela inferior da população e do PIB gerado, 40,2% e 45,6%, respectivamente, sendo esses os menos influenciados pela variação das transferências.

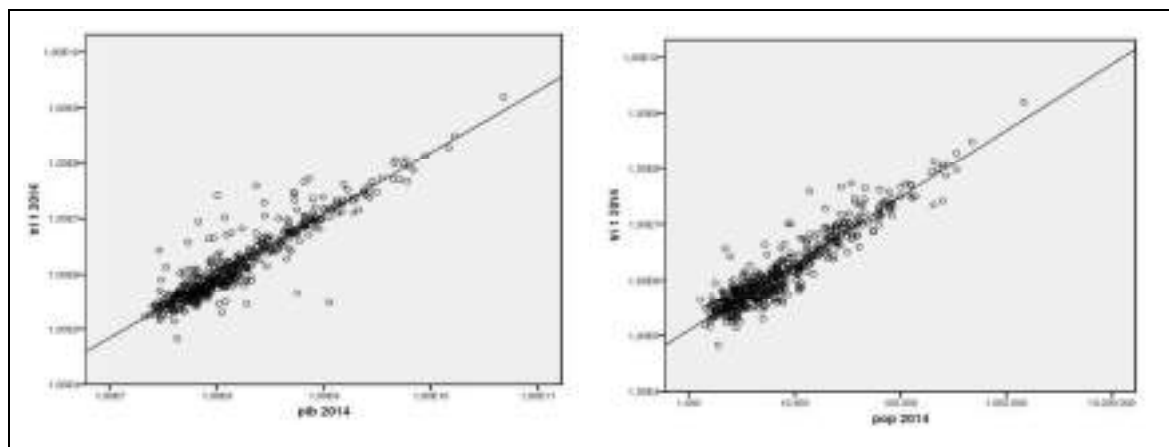
Em caminho contrário, os municípios dos grupos 1 a 3 têm participação na receita tributária inferior à sua representatividade na população e no PIB: os municípios do grupo 1, com população de até 3.000 habitantes, representam 22,2% dos municípios do Estado, tiveram participação de 1,1% da arrecadação total de TRI 1, mas detêm 2,5% da população e 2,7% do PIB; os do grupo 2, com população entre 3.001 e 5.000 habitantes, representam 19,7% dos municípios e tiveram participação de 1,4% na arrecadação, mas detêm 3,4% da população e 2,9% do PIB; e os municípios do grupo 3, que são a maior parcela de municípios do RS, com 24,6%, tiveram participação de 3,1% na arrecadação, mas detêm parcela superior da população e do PIB, 6,7% e 5,4% respectivamente. Estes três primeiros grupos têm, nas receitas com transferências, sua principal fonte de renda para o financiamento da estrutura administrativa e das políticas públicas. Portanto, alterações nos impostos que compõem a base de cálculo dessas transferências podem impactar, fortemente, em suas capacidades financeiras⁸.

⁸ Ver o impacto das desonerações fiscais praticadas pelo Governo Federal, após a crise de 2008, e a própria recessão econômica, a partir de 2014, que reduziram, significativamente, as transferências aos municípios, sendo os de menor porte os mais atingidos.

O impacto da população e do PIB nas receitas TRI 1 foi avaliado por regressão linear. Constatou-se forte relação, com um R^2 de 0,99 e com teste F igual a 0,000; desse modo, pode-se dizer que, nos municípios do Rio Grande do Sul, em 2014, 99% das receitas TRI1 podem ser explicadas pelas variáveis população e PIB. de 2014. Os gráficos de dispersão da Figura 1 mostram essa relação.

Figura 1

Dispersão das receitas TRI 1 versus Produto Interno Bruto e população no RS — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).

Rio Grande do Sul (2017).

Além de se analisar a participação da receita própria tributária (TRI 1) na receita disponível dos municípios, é importante avaliar como ocorre a distribuição de sua arrecadação no território do Estado do Rio Grande do Sul, nas esferas municipal e regional. O Município de Porto Alegre, por exemplo, concentrou 13,1% da população do RS no ano de 2014, 17,3% do PIB municipal e 32,6% da receita TRI 1. A amostra, formada pelos 50 municípios com as maiores arrecadações tributárias, concentra 52,94% da população, 69,95% do PIB e 81,76% da arrecadação tributária (TRI 1). Já a amostra com os 300 municípios com menor arrecadação tributária (TRI 1) concentra 21,4% da população, 9% do PIB e 3,70% da arrecadação tributária (TRI 1). Verifica-se, assim, que a arrecadação tributária nos municípios está concentrada na Capital e nas maiores cidades do Estado e nas regiões economicamente mais desenvolvidas. A seguir, a Tabela 5 apresenta a distribuição da receita orçamentária TRI 1, da população e PIB entre as regiões dos Coredes do RS.

A Região Metropolitana Delta do Jacuí é a primeira na participação da arrecadação TRI 1 frente aos resultados globais. Essa região detém, no ano de 2014, 38,73% do montante da receita TRI 1 municipal, sendo que sua participação na população e no PIB é de 22,65% e 26,76% respectivamente. Um extrato com as três regiões de maior participação na arrecadação mostra que estas concentram 60,83% da receita municipal TRI 1 no ano de 2014, respondendo por 42,06% da população e 51,72% do PIB do Estado. Em caminho contrário, uma amostra com 50% das regiões com menor participação na arrecadação tributária própria (TRI 1) mostra que estas representam, no mesmo ano, 10,23% da receita TRI 1 municipal, 19,94% da população e 15,89% do PIB.

Quando analisada a receita tributária *per capita*, a diferença entre as regiões é ainda maior do que entre os municípios por porte populacional. O maior valor *per capita* no ano de 2014 é da região Metropolitana Delta do Jacuí, e o menor valor é encontrado na região Médio e Alto Uruguai; a diferença de receita *per capita* entre eles, no ano de 2014, é de 410%, ou seja, a diferença da receita TRI1 disponível por habitante é de quatro vezes. Após a análise da distribuição da receita tributária com impostos entre os municípios e regiões dos Coredes do RS, na próxima seção, serão analisadas as transferências intergovernamentais.

Tabela 5

Receita TRIB 1, por regiões do Corede, no RS — 2004 e 2014

COREDES	2004				2014			
	TRI1 Per Capita	Participação Sobre Total da Tributação (%)	Participação Sobre a Popu- lação (%)	Participação Sobre o PIB (%)	TRI1 Per Capita	Participação Sobre Total da Tributação (%)	Participação Sobre a Popu- lação (%)	Participação Sobre o PIB (%)
Alto da Serra do Botucaraí	55,90	0,43	0,98	0,79	145,91	0,33	0,96	0,82
Alto Jacuí	70,68	0,85	1,52	1,70	261,48	0,87	1,43	1,85
Campanha	78,98	1,28	2,07	1,55	282,09	1,32	2,00	1,37
Campos de Cima da Serra	84,83	0,60	0,90	0,73	240,75	0,52	0,92	0,83
Celeiro	40,31	0,42	1,32	0,90	160,15	0,48	1,29	0,89
Central	87,30	2,55	3,71	2,59	349,26	2,99	3,65	2,65
Centro-Sul	56,47	1,03	2,32	1,95	214,23	1,20	2,38	1,57
Fronteira Noroeste	67,04	1,03	1,96	1,43	259,54	1,14	1,87	1,13
Fronteira Oeste	49,87	2,11	5,38	3,42	189,73	2,16	4,85	3,52
Hortênsias	180,35	1,66	1,17	0,83	685,76	1,93	1,20	0,87
Jacuí-Centro	56,41	0,62	1,41	0,93	208,38	0,64	1,31	0,89
Litoral	200,43	4,03	2,56	1,54	685,49	4,59	2,86	1,68
Médio Alto Uruguai	30,56	0,34	1,41	0,82	143,77	0,46	1,35	0,90
Metropolitano Delta do Jacuí	241,30	43,37	22,87	27,06	729,27	38,73	22,65	26,76
Missões	50,28	0,96	2,42	1,63	208,45	1,10	2,26	1,62
Nordeste	53,49	0,48	1,15	0,80	232,45	0,64	1,18	0,90
Noroeste Colonial	75,57	0,91	1,54	1,55	303,77	1,11	1,55	1,60
Norte	75,92	1,27	2,12	1,98	321,01	1,54	2,04	2,11
Paranhana-Encosta da Serra	53,97	0,81	1,91	1,35	197,63	0,90	1,94	1,37
Produção	92,28	2,24	3,10	3,26	358,34	2,67	3,18	3,91
Rio da Várzea	42,90	0,41	1,21	0,94	206,43	0,58	1,20	0,87
Serra	157,01	9,21	7,47	10,76	522,14	10,11	8,26	11,40
Sul	79,96	5,04	8,05	6,33	345,23	6,34	7,83	7,42
Vale do Caí	74,99	0,90	1,52	1,47	259,60	0,98	1,61	1,59
Vale do Jaguarí	56,52	0,51	1,15	0,64	188,02	0,47	1,07	0,63
Vale do Rio dos Sinos	135,94	12,79	11,98	15,68	420,97	11,99	12,15	13,56
Vale do Rio Pardo	74,92	2,28	3,87	4,23	242,12	2,22	3,91	3,85
Vale do Taquari	82,20	1,88	2,95	3,15	273,08	1,98	3,09	3,43

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

4 Transferências intergovernamentais: distribuição municipal e regional da carga tributária disponível

A análise da distribuição e do comportamento da receita auferida pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com transferências intergovernamentais, segregados por porte populacional e regiões dos Coredes-RS, é fundamental para se compreender o potencial de financiamento desses entes federados, em especial da educação pública.

Para fins de análise, como abordado na seção 2, as receitas foram segregadas pela classificação apresentada por Prado (2001). Em seu primeiro grupo, estão as transferências devolutivas (TRANSF 1), cujas principais fontes são o ICMS e o IPVA, tributos de competência estadual. As TRANSF 1 representavam 31,3% da receita disponível dos municípios no ano de 2004; com uma queda no período, as mesmas passaram a representar 23,8% no ano de 2014, uma redução de 7,5 pontos percentuais.

A importância das receitas devolutivas na formação da receita disponível não se dá de forma homogênea entre municípios e regiões do Estado do Rio Grande do Sul. No exercício de 2004, a participação mínima era de 7,94%, e a máxima, de 79,49%, com média de 32,24% e desvio-padrão de 9,08%; no exercício de 2014, a representação mínima cai para 5,93%, e a máxima, para 72,76%, sendo a média 26,29%, e o desvio-padrão, 7,24%.

A distribuição das rendas oriundas das TRANSF 1 entre os municípios com maior e menor população não sofreu alterações significativas no período 2004-14. Os municípios com população superior a 156.216 habitantes, que detinham 33,45% do produto da arrecadação no exercício de 2004, tiveram pequeno aumento, passando para 35,83% no ano de 2014. As faixas de população intermediárias, grupos 4 e 5, apresentaram pequena queda na partição, já os municípios das faixas de população menores, grupos 1 a 3, apresentaram pequena elevação na participação do produto arrecadado (Tabela 6).

Tabela 6

Receita TRANSF 1, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre a Receita Disponível (%)	TRANSF 1 Sobre a Arrecadação Total TRANSF1 (%)	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre a Receita Disponível (%)	TRANSF 1 Sobre a Arrecadação Total TRANSF1 (%)
Até 3.000	544,18	29,18	4,85	1.414,32	24,48	5,06
De 3.001 a 5.000	465,80	32,39	5,46	1.155,67	26,80	5,55
De 5.001 a 10.188	340,69	32,81	8,12	861,52	27,86	8,46
De 10.189 a 44.148	308,93	34,49	24,27	702,31	26,85	23,72
De 44.149 a 156.216	266,16	34,34	22,45	588,99	25,22	21,38
Acima de 156.216	232,93	28,04	33,45	580,44	23,31	35,83

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

As transferências devolutivas, de acordo com a literatura, têm, na sua essência, a distribuição dos recursos em conformidade com a base econômica em que foi gerada, o que não se confirma nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, conforme mostra a Tabela 6. Nos municípios com população que se enquadra nas faixas intermediárias do estudo, grupos 4 (de 10.189 a 44.148 habitantes) e 5 (de 44.149 a 156.216 habitantes), a participação na arrecadação das TRANSF 1 ficou próxima à sua participação no PIB. Já nos municípios com a menor população, grupos 1 a 3, a parcela na arrecadação das TRANSF 1 foi superior à sua participação no PIB, o que mostra que, mesmo que sua essência seja devolutiva, parte dos recursos dessas transferências está mantendo o caráter distributivo.

Esse fenômeno pode ser justificado pela forma como os recursos de sua principal fonte, o ICMS, são distribuídos entre os municípios. O ICMS é um tributo de competência de legislação e arrecadação estadual, porém, como determina o inciso IV, art. 157 da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios têm direito a receber 25% do produto de sua arrecadação. A parcela da receita do ICMS pertencente aos municípios será distribuída conforme critérios estabelecidos no parágrafo único do artigo 157 da CF de 1988:

[...] Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (Brasil, 2017, *online*).

O critério estabelecido no inciso I tem caráter essencialmente devolutivo, pois determina que o retorno de ICMS ocorra pelo valor adicionado, respeitando a base territorial de cada município. Por sua vez, a redação do inciso II permite que critérios não devolutivos sejam adotados para a distribuição do produto da arrecadação do ICMS. No RS, o maior peso é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), que responde por 75% da composição do índice de retorno de ICMS, em conformidade com o que prescreve a Constituição Federal. Os outros 25% na formação do índice adotam outras variáveis, tais como população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso do valor adicionado *per capita* (2%) e pontuação no Programa de Integração Tributária (PIT) (0,5%).

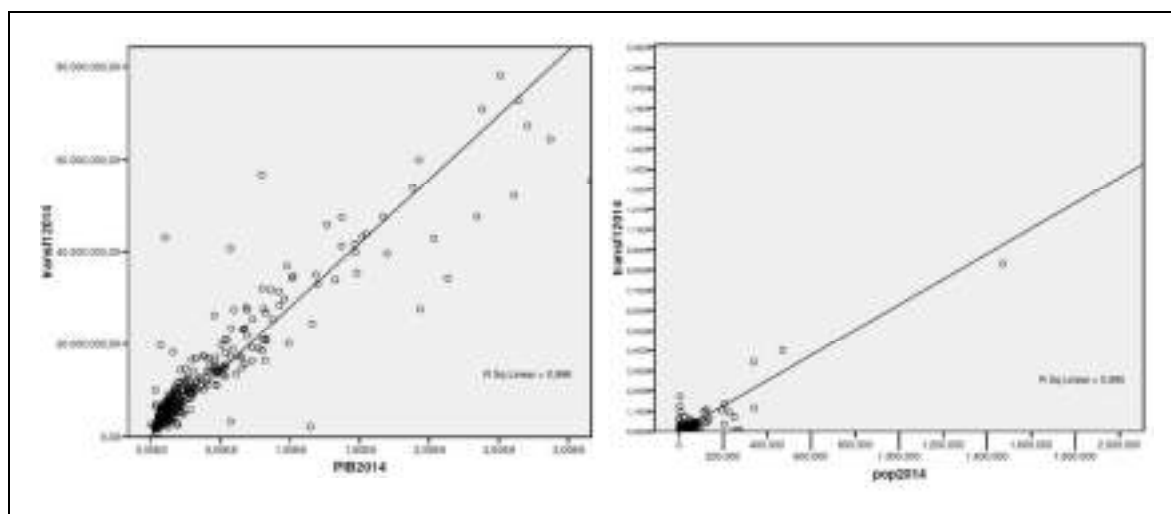
Percebe-se que, dentre os critérios estabelecidos pela legislação estadual, fatores distributivos, como propriedades rurais, produtividade primária e inverso do valor adicionado *per capita*, favorecem os municípios com menor população. Seu resultado pode ser percebido no valor *per capita* das TRANSF 1, que, nos municípios com população inferior a 3.000 habitantes, é 144% superior ao dos com população acima de 156.216 habitantes.

Mesmo com a inclusão de critérios não devolutivos na distribuição de algumas receitas que formam a TRANSF 1, como no caso do ICMS no Estado do RS, essa transferência tem correspondência elevada com o PIB e a população: em uma regressão linear múltipla, o R^2 ajustado representou 0,973, o que mostra que a TRANSF 1 é altamente dependente do PIB e da população no ano de 2014. Os gráficos de dispersão apresentados na Figura

2 mostram essa forte relação de dependência entre as variáveis, destacando-se, no gráfico da população, o município de Porto Alegre, muito distante dos demais municípios do Estado.

Figura 2

Dispersão das receitas TRANSF 1 versus Produto Interno Bruto e população no RS — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Quando analisada a distribuição das receitas provenientes das transferências devolutivas (TRANSF 1) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul em outra escala territorial, neste caso, nas regiões dos Coredes-RS, a região Metropolitana Delta do Jacuí é a que concentra a maior parte dos recursos arrecadados, com uma participação de 20,01% em 2004 e de 19,88% no ano de 2014, apresentando leve queda no período. A mesma região, em 2014, teve uma participação de 26,76% no PIB e 22,65% da população do Estado. No período 2004-14, a distribuição dos recursos entre as regiões não sofreu alterações significativas: a Região da Serra é a que apresentou o maior aumento na sua participação, de 10,65% para 11,65%, e a Região do Vale do Rio dos Sinos, a maior queda, reduzindo a sua participação de 13,87% para 12,10% (Tabela 7).

No grupo da TRANSF 2, denominada transferência redistributiva, a receita com o Fundo de Participação dos Municípios⁹ é a única fonte de arrecadação considerada neste estudo (ver Quadro 1). Ela representava 17,1% da receita disponível no ano de 2004, apresentando crescimento constante até o ano de 2008, quando atingiu o ápice de 21,3%; após esse exercício, a participação passou a apresentar um decréscimo, fechando o ano de 2014 com 16,4% sobre a receita disponível. A justificativa para essa variação está no comportamento dos impostos federais que formam o FPM, no caso, o Imposto de Renda e o IPI, tributos que possuem seu desempenho atrelado ao desempenho do PIB, bem como à política de isenções fiscais praticadas pelo Governo Federal a partir de 2008, como forma de minimizar os efeitos da crise internacional. No caso da economia brasileira, a redução do crescimento econômico, a partir de 2008, atrelada às políticas de desonerações, contribuiu para a redução da arrecadação dos impostos citados, o que impactou no retorno de FPM pelos municípios, principalmente na receita dos que têm maior dependência nesse grupo de transferência. As variações na participação da arrecadação das TRANSF 2, na receita disponível, nos municípios, são percebidas na análise de frequência: em 2004, essas receitas representavam uma média 35,13% da receita disponível, com um desvio-padrão de 12,76%; no ano de 2014, a média apresentou leve decréscimo, para 34,79%, com um desvio-padrão de 12,98%. Esse elevado desvio-padrão ocorre pela distância entre os valores mínimos e máximos de participação da TRANSF 2 na receita disponível, na qual a participação mínima, em 2014, foi de 3,68%, que ocorreu no Município de Caxias do Sul, segunda maior população do Estado, superior a 400.000 habitantes, e importante polo industrial; já a maior participação, de 64,07%, ocorreu no Município de Carlos Gomes, que possui uma população de 1.588 habitantes, com economia baseada na atividade agrícola.

No período em análise, a participação das TRANSF 2 na receita disponível e sua distribuição entre os grupos de municípios, por faixas de população, não tiveram alterações significativas. Nos municípios com até 3.000 habitantes, as transferências distributivas representam 49,83% da receita disponível no ano de 2014; este grupo de-

⁹ O FPM é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b) da União para estados e Distrito Federal, composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, por faixas populacionais, cabendo, a cada uma delas, um coeficiente individual.

tém 14,43% da arrecadação municipal com essas transferências, sendo sua participação na população de 2,5%, e no PIB, de 2,7%.

Tabela 7

Receita TRANSF 1, por Coredes, no RS — 2004 e 2014

COREDES	2004		2014	
	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre Arrecadação Total TRANSF 1 (%)	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre Arrecadação Total TRANSF 1 (%)
Alto da Serra do Botucarái	372,00	0,96	899,62	0,96
Alto Jacuí	605,26	2,16	1.419,63	1,99
Campanha	449,78	1,78	1.109,88	1,83
Campos de Cima da Serra	512,01	1,04	1.754,73	1,34
Celeiro	313,26	1,27	804,32	1,30
Central	366,98	2,68	911,76	2,89
Centro-Sul	256,74	1,95	616,70	1,95
Fronteira Noroeste	323,01	1,97	898,45	2,08
Fronteira Oeste	366,88	4,41	938,06	4,18
Hortênsias	323,66	1,07	816,05	1,14
Jacuí-Centro	274,38	1,09	624,60	1,07
Litoral	267,65	2,80	596,98	2,26
Médio Alto Uruguai	270,68	1,10	860,38	1,50
Metropolitano Delta do Jacuí	448,12	20,01	909,10	19,88
Missões	335,47	2,20	901,82	2,18
Nordeste	416,93	1,38	1.142,17	1,56
Noroeste Colonial	428,94	1,63	1.112,51	1,79
Norte	496,95	2,77	1.169,98	2,70
Paranhana-Encosta da Serra	310,25	1,56	627,36	1,46
Produção	581,64	3,35	1.387,92	3,63
Rio da Várzea	346,78	1,29	1.070,20	1,48
Serra	571,96	10,65	1.379,02	11,79
Sul	311,62	5,93	718,83	6,20
Vale do Caí	517,41	2,11	1.193,25	2,14
Vale do Jaguarí	322,89	0,89	850,91	0,99
Vale do Rio dos Sinos	323,58	13,87	622,89	12,10
Vale do Rio Pardo	293,04	4,25	656,79	3,85
Vale do Taquari	509,10	3,84	1.184,80	3,76

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).

Rio Grande do Sul (2017).

A participação maior na distribuição do produto das TRANSF 2 do que a respectiva participação na população e no PIB também é evidenciada nos municípios dos grupos de população 2 e 3. No ano de 2014, nos municípios da faixa de população entre 3.001 e 5.000 habitantes, a participação na distribuição da receita é de 11,30%, sendo que, em relação à população, é de 3,4%, e ao PIB, de 2,9%; nos municípios da faixa de 5.001 a 10.188 habitantes, a participação na receita é de 13,04%, já, na população e no PIB, de 6,7% e 5,4% respectivamente, o que reforça o caráter distributivo desse grupo de transferências. Nos municípios do grupo 4, entre 10.189 e 44.148 habitantes, a participação na receita é muito próxima à desses municípios na população e no PIB; já nos grupos 5 e 6, ocorre resultado inverso, a participação na receita é menor que as suas participações na população e no PIB, por exemplo, enquanto os municípios com população superior a 156.216 habitantes têm uma participação de 15,49% na receita, mas detêm 40,2% da população e são responsáveis por 45,60% do PIB (Tabela 8).

O caráter distributivo das TRANSF 2 é evidenciado na arrecadação *per capita* dos municípios, que reduz conforme o porte populacional de cada um deles. Exemplo disso é que, nos municípios com população até 3.000 habitantes, em 2014, a receita *per capita* é de R\$ 2.807,13, já, nos municípios com população acima de 156.216 habitantes, a receita é de R\$ 210,92, uma diferença de 1.230%. Dada a importância da TRANSF 2 para a formação da receita disponível dos municípios com menor população, qualquer variação no FPM pode impactar, significativamente, na capacidade do município de financiar suas despesas. Entre as regiões dos Coredes-RS, a participação da TRANSF 2 no período 2004-14 também não sofreu alterações significativas. As regiões com a maior participação são a Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, com 9,44%, 7,11% e 6,77% res-

pectivamente, no ano de 2014. A participação na receita TRANSF 2 é inferior à participação do PIB — 26,76%, 13,56% e 11,40% — e na população, 22,65%, 12,15% e 8,26%, o que reforça a função distributiva dessa transferência. As regiões com a menor participação foram: Jacuí-Centro, Campos de Cima da Serra e Vale do Jaguari, com 1,49%, 1,57% e 1,58%, sendo que a participação no PIB das mesmas regiões foi de 0,89%, 0,83% e 0,63% e, na população, de 1,31%, 0,92% e 1,07%, ou seja, a participação nas receitas TRANSF 2 foi superior à participação das regiões no PIB e na população.

Tabela 8

Receita TRANSF 2, por faixas de população dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 2 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 2 Sobre Receita Disponível do Município (%)	TRANSF 2 Sobre Arrecadação Total TRANSF 2 do RS (%)	TRANSF 2 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 2 Sobre Receita Disponível do Município (%)	TRANSF 2 Sobre Arrecadação Total TRANSF 2 do RS (%)
Até 3.000	889,57	49,55	14,41	2.807,13	49,83	14,43
De 3.001 a 5.000	543,83	40,39	11,49	1.652,53	40,19	11,30
De 5.001 a 10.188	328,05	33,58	13,69	957,19	32,56	13,04
De 10.189 a 44.148	206,61	25,52	27,32	620,03	24,55	27,71
De 44.149 a 156.216	119,78	16,39	17,72	370,37	16,17	17,95
Acima de 156.216	71,92	10,63	15,36	210,92	9,92	15,49

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A receita de TRANSF 2 *per capita* é maior nas regiões com menor participação na população e no PIB. As regiões com maior valor *per capita* são Rio da Várzea, Norte e Campos de Cima da Serra; já o menor valor *per capita* é registrado nas regiões Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos. A diferença entre o maior valor *per capita*, que é registrado pela região Rio da Várzea, com valor de R\$ 2.045,80, e a região Metropolitano Delta do Jacuí que apresenta o menor valor, com R\$ 374,03, é de 447%.

No grupo das TRANSF 3, encontram-se as receitas auferidas pelos municípios de aplicação vinculada, denominadas transferências seletivas. Nesse grupo, enquadram-se as transferências dos Fundos Nacional e Estadual da Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e as para educação através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação e do Fundef/Fundeb (Quadro 1).

Dentre os grupos de receitas analisados, as TRANSF 3 é que apresentaram o maior crescimento no período 2004-14, elevando sua participação na receita disponível de 17% para 22,4%. A média na arrecadação dos municípios passou de 13,83% para 18,46%, na qual os valores mínimos e máximos, que eram de 0,68% e 35,60% no ano de 2004, passaram para 4,63% e 48,91% da receita disponível no ano de 2014.

Entre os municípios, a maior parcela da distribuição dos recursos das TRANSF 3 é destinada aos com população superior a 156.216 habitantes. Apesar da diminuição de sua participação no período, de 46,83% em 2004 para 43,01% em 2014, detém ainda parcela dos recursos muito próxima à sua participação na população e no PIB do Estado, que, no ano de 2014, foram, respectivamente, de 40,20% e 45,60%. Entre os municípios com população inferior a 10.188 habitantes, ocorreu uma diminuição de sua participação na distribuição da arrecadação das TRANSF 3 nos três grupos de análise.

Nos municípios com até 3.000 habitantes, a participação, que era de 2,67% em 2004, passou para 2,54% em 2014, redução de 5%; nos municípios da segunda faixa, com população entre 3.001 e 5.000 habitantes, a participação reduziu de 3,50% em 2004 para 3,40% em 2014, diminuição de 3%, e, nos municípios com população entre 5.001 a 10.188 habitantes, a participação, que era de 6,38%, foi reduzida para 5,93% em 2014, queda de 7%. As faixas de população que apresentaram ganho nas participações dos recursos das TRANSF 3 são as entre 10.189 e 44.148 habitantes, que aumentaram de 18,74% para 21,27% e as entre 44.149 e 156.216 habitantes, que aumentaram sua participação de 21,88% para 23,85%.

Percebe-se que a participação da distribuição das receitas com TRANSF 3 nos seis grupos de municípios, por faixas de habitantes, é muito próxima à da respectiva participação desses na população do Estado, reforçando que o critério para transferência dessas receitas é o valor *per capita*. Assim, o valor *per capita* das TRANSF 3, ao contrário do que ocorre com as demais transferências, quando os municípios de menor faixa populacional apresentam valores *per capita* significativamente superiores ao dos municípios de maior população, apresentam valores *per capita* muito próximos, sendo que a diferença entre maiores e menores valores verificados é de 9,8%. Para se ter a dimensão do equilíbrio dos valores *per capita*, constata-se que, nos municípios com a faixa de população

entre 3.001 e 5.000 habitantes, no ano de 2014, o valor é de R\$ 645,33, enquanto, nos municípios com população acima 156.216 habitantes, esse valor é de R\$ 643,78, uma diferença de apenas 1% (Tabela 9).

Tabela 9

Receita TRANSF 3, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	Participação Sobre Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre TRANSF 3 Total do RS (%)	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	Participação Sobre Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre TRANSF 3 Total do RS (%)
Até 3.000	155,62	8,97	2,67	632,90	11,37	2,54
De 3.001 a 5.000	161,35	12,17	3,50	645,33	15,75	3,40
De 5.001 a 10.188	148,87	15,30	6,38	560,54	19,09	5,93
De 10.189 a 44.148	137,01	16,47	18,74	587,89	22,99	21,27
De 44.149 a 156.216	144,86	19,17	21,88	626,99	26,26	23,85
Acima de 156.216	160,03	21,28	46,83	643,78	27,13	43,01

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Dentre as regiões dos Coredes-RS, a do Vale do Rio dos Sinos é a que apresentou a maior evolução na participação, na distribuição dos recursos das TRANSF 3, aumentando sua participação de 11,52% em 2004 para 16,42% em 2014, sendo a que apresentou o maior crescimento populacional. Em caminho contrário, apesar de ainda manter a distribuição da maior parcela dos recursos, a região Metropolitana Delta do Jacuí diminuiu sua participação de 28,24% em 2004 para 22,18% em 2014. As demais regiões não apresentaram variações significativas (Tabela 10).

Tabela 10

Receita TRANSF 3, por regiões do Corede, no RS — 2004 e 2014

COREDES	2004		2014	
	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	TRANSF 3 Sobre Arrecadação Total TRANSF 3 do RS (%)	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	TRANSF 3 Sobre Arrecadação Total TRANSF 3 do RS (%)
Alto da Serra do Botucará	183,03	0,99	693,25	0,92
Alto Jacuí	159,28	1,20	594,37	1,18
Campanha	140,72	1,84	611,98	1,75
Campos de Cima da Serra	125,46	0,68	728,45	1,06
Celeiro	189,06	1,42	650,82	1,23
Central	136,31	2,59	519,57	2,46
Centro-Sul	143,88	2,16	549,27	2,03
Fronteira Noroeste	130,60	2,10	567,22	2,03
Fronteira Oeste	120,80	3,64	590,59	4,16
Hortênsias	131,50	1,02	686,54	1,30
Jacuí-Centro	165,17	1,39	531,72	1,22
Litoral	166,37	2,80	688,68	3,09
Médio Alto Uruguai	178,41	1,42	645,13	1,26
Metropolitano Delta do Jacuí	153,41	28,24	557,62	22,18
Missões	168,67	2,13	623,17	2,00
Nordeste	136,83	0,88	552,36	0,89
Noroeste Colonial	160,42	1,36	605,84	1,37
Norte	143,39	1,57	539,51	1,45
Paranhana-Encosta da Serra	159,65	1,87	649,64	1,99
Produção	150,49	2,83	568,16	2,56
Rio da Várzea	180,46	1,09	653,28	1,04
Serra	105,31	7,92	544,87	8,36
Sul	165,79	9,06	616,66	7,83
Vale do Caí	128,24	1,09	636,47	1,53
Vale do Jaguarí	143,97	0,88	550,76	0,86
Vale do Rio dos Sinos	163,48	11,52	748,80	16,42
Vale do Rio Pardo	166,11	4,05	656,31	4,53
Vale do Taquari	122,21	2,23	597,97	3,27

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

O valor *per capita* das receitas TRANSF 3 entre as regiões também apresenta comportamento diferente das demais transferências, principalmente quando comparado com as TRANSF 2. A Tabela 10 mostra que as diferenças entre a região com maior valor, que é a Vale do Rio dos Sinos (R\$ 748,80), e a de menor valor, que é a Central (R\$ 519,57), é de 44%. Já nas TRANSF 2, de caráter distributivo, as regiões com maior valor são a Campos de Cima da Serra (R\$ 1.953,74) e a Alto da Serra do Botucarái (R\$ 1.834,90), e as de menor valor, a Metropolitana (R\$ R\$ 373,03) e a Vale do Rio dos Sinos (R\$ 446,28) — estas últimas, as que apresentam a maior participação na distribuição das receitas TRANSF 3: uma diferença de 523% entre o maior e menor valor.

O conjunto das transferências intergovernamentais (TRANSF 4) teve pequena redução na participação da receita disponível, passando de 66,6% em 2004 para 63,9% em 2014. Mesmo com a redução, as transferências continuam sendo a principal fonte de receita dos municípios do Rio Grande do Sul, principalmente nos com população inferior a 10.188 habitantes, para os quais representam, em média, 86,47% da disponível.

A média da participação da TRANSF 4 na receita disponível, entre os municípios do Rio Grande do Sul, que era de 83,01%, em 2004, apresentou pequenas oscilações no período, representando 82,53% em 2014. Os valores mínimos e máximos, no ano de 2014, são de 35,93% e 96,85% respectivamente, demonstrando grande variação entre os municípios, o que é confirmado pelo elevado desvio-padrão, de 9,61%.

No conjunto das transferências (TRANSF 4), a distribuição das receitas entre os municípios não sofreu alterações significativas. As três faixas de população inferior a 10.188 habitantes apresentaram leve redução, sendo que, na faixa de municípios de até 3.000 habitantes, a redução foi de 5,9%; nos de população entre 3.001 e 5.000 habitantes, a redução foi de 1,7%, já, nos de população entre 5.001 a 10.188 habitantes, a redução foi de 5,7%. Os municípios das faixas intermediárias apresentaram um ganho de participação, os de população de 10.189 a 44.148 habitantes apresentaram aumento de 0,5%, e os com população de 44.149 a 156.216 habitantes, ganho de 6,5%, sendo este último grupo o que apresentou o maior ganho. Os municípios com população acima de 156.216 habitantes apresentaram queda de 0,1% (Tabela 11).

Tabela 11

Receita TRANSF 4, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXA DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 4 Per Capita (R\$)	Participação Sobre a Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre a TRANSF 4 Total do RS (%)	TRANSF 4 Per Capita (R\$)	Participação Sobre a Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre a TRANSF 4 Total do RS (%)
Até 3.000	1.703,75	88,82	7,08	5.055,52	89,04	6,66
De 3.001 a 5.000	1.204,28	87,04	6,58	3.634,04	86,99	6,47
De 5.001 a 10.188	863,41	84,68	9,43	2.492,99	83,09	8,89
De 10.189 a 44.148	669,75	78,23	23,94	1.989,15	77,32	24,05
De 44.149 a 156.216	504,35	71,38	20,03	1.651,89	70,53	21,32
Acima de 156.216	472,91	63,06	32,94	1.468,08	61,66	32,62

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).

Rio Grande do Sul (2017).

A receita *per capita* dos municípios com TRANSF 4 é inversamente proporcional à sua população, sendo que os com menor população apresentam maior valor *per capita* que os municípios de maior população. No ano de 2004, a diferença entre o maior valor *per capita*, dos municípios com até 3.000 habitantes, e o menor valor *per capita*, registrado nos municípios com população acima de 156.216 habitantes, era de 260,8%; no ano de 2014, essa diferença é reduzida para 244,3%.

Dentre as 28 regiões dos Coredes-RS, 16 apresentaram diminuição na participação da distribuição das receitas com transferências intergovernamentais, duas não apresentaram alteração, e 10 apresentaram aumento na participação. As que apresentaram maior ganho na participação são as regiões Vale do Rio dos Sinos, Litoral e Serra, já a maior perda ocorreu nas regiões Metropolitan Delta do Jacuí, Norte, Central e Sul. Os maiores valores *per capita* da receita com TRANSF 4 são registrados nas regiões com menor participação na população, no caso, Campos de Cima da Serra e Alto da Serra do Botucarái; já os menores valores *per capita* são registrados em regiões com maior participação na distribuição da população, Vale do Rio dos Sinos e Metropolitan Delta do Jacuí.

5 Considerações finais

As grandes diferenças na composição da receita dos municípios são observadas por meio da participação relativa das diferentes receitas. A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, em que apenas os 12 municípios com população superior a 156.216 habitantes (representam 2,4% dos municípios e concentram 40,2% da população do RS em 2014), respondem por 59,1% da arrecadação TRI 1, superando a participação dos outros 485 municípios do Estado. Os números são superiores à média nacional: em estudo de Bremaeker (2011), 2,3% dos municípios brasileiros, em 2008, que concentravam 40,3% da população do País, detinham 43,3% da arrecadação tributária.

A distribuição da receita TRI 1 por regiões dos Coredes-RS mostra, de forma contundente, a existência de uma forte desigualdade regional. As três regiões que concentram a maior distribuição TRI 1 respondem por 60,83% da arrecadação, acontecendo nas regiões Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, que, em conjunto, concentram 43,06% da população e 51,72% do PIB. Os extremos negativos acontecem nas regiões Alto da Serra do Botucaraí, Celeiro, Médio Alto Uruguai e Vale do Jaguarí: as quatro regiões detêm 1,74% da arrecadação, 4,67% da população e 3,24% do PIB.

Os resultados convergem com os estudos de Alencar e Gobetti (2008) e de Arretche (2012). O primeiro identificou que as receitas tributárias, sem considerar o IRRF e previdência própria, apresentaram, no ano de 2007, um índice de concentração superior àquele do próprio PIB do período, com Coeficiente de Gini de 0,438. Os autores identificaram que 197 dos 4.356 municípios da amostra (com 20% da população total) concentram 49,3% da arrecadação de impostos. Arretche (2012), ao desagregar as diferentes fontes de receitas dos municípios brasileiros e apresentar seus respectivos Coeficientes de Gini, concluiu que, se os municípios brasileiros contassem apenas com os recursos de sua arrecadação própria, sua capacidade de gasto seria altamente desigual, com um Gini de 0,550 em 2006. Essa desigualdade é motivada por dois fatores: os impostos municipais são de natureza urbana, privilegiando os de maior porte demográfico e a má distribuição de renda da população, o que faz com que uma significativa parcela dessa população não tenha capacidade contributiva.

Com relação às transferências devolutivas, os dados mostram que, apesar do seu caráter compensatório, essas transferências, na grande parte de recursos de origem estadual, detêm relativa capacidade distributiva, na qual os municípios com menor população apresentam um valor *per capita* 143% superior aos municípios de maior população. Como exemplo, os municípios com população de até 3.000 habitantes têm uma participação de 5,06% na receita municipal com TRANSF 1, mas detêm parcela inferior da população e do PIB, 2,5% e 2,7% respectivamente.

Essa capacidade distributiva das TRANSF 1 no Estado do Rio Grande do Sul ocorre pelos critérios de distribuição do ICMS, que, em sua composição da parcela de 25%, adota critérios não econômicos, como o inverso do valor adicionado *per capita*, número de propriedades rurais, área e produtividade primária. Alencar e Gobetti (2008) mostram que essas transferências apresentam um índice de concentração nos municípios brasileiros de 0,342, no ano de 2007, e que a concentração apresenta oscilações na proporção da variação do ICMS, que tem peso preponderante nesse grupo de transferências, o que reforça a ideia de que os critérios de distribuição do ICMS podem contribuir para uma maior ou menor desigualdade entre os municípios.

As TRANSF 2, denominadas redistributivas, são as que têm significativo efeito na redução das desigualdades de receita. A sua distribuição entre os municípios, segundo a receita orçamentária *per capita*, mostra que os com menor população apresentam uma diferença de 1.230%, quando comparados aos municípios com maior população. O estudo de Arretche (2012) mostra que sua entrada nos cofres municipais reduz o Coeficiente de Gini para cerca de 0,300, isto é, se os municípios brasileiros contassem apenas com sua arrecadação própria e com as receitas do FPM, sua desigualdade cairia pela metade. Na mesma linha, Alencar e Gobetti (2008) também identificam a capacidade distributiva dessa transferência, porém os autores ressaltam que o nível de distribuição por ela proporcionado não é suficiente para atenuar a concentração das demais fontes de receita.

Com relação às TRANSF 3, denominadas transferências seletivas, os dados mostram haver uma maior igualdade entre os municípios, sendo que o valor *per capita* é 1,7% maior nos com população superior a 156.216 habitantes, quando comparados aos municípios de população até 3.000 habitantes. Estes números têm grande relevância para a presente pesquisa. Como destacam Alencar e Gobetti (2008), a estrutura federativa requer, como já foi salientado, que haja uma equalização entre a capacidade fiscal e a necessidade de gasto de cada nível de governo, sendo essas necessidades determinadas não apenas por demandas reais da população, mas também por atribuições delegadas, constitucionalmente e legalmente, a cada uma das esferas da Federação.

Na mesma linha, Arretche (2012) destaca que as decisões de arrecadação tributária e de gasto dos governos subnacionais — tanto de estados quanto de municípios — são fortemente afetadas pela legislação e por supervi-

sões federais. Como consequência, embora as unidades constituintes sejam politicamente autônomas e tenham responsabilidade na arrecadação de tributos e de execução de políticas, sua autonomia decisória não pode ser adequadamente interpretada, se se ignorar a extensão em que a agenda dos governos subnacionais é afetada pela regulação federal. Portanto, examinar desigualdades territoriais de acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas requer incluir a regulação federal na análise.

Referências

- ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais 2000 e 2007**. Brasília, DF: ESAF, 2008.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Calculadora do Cidadão**. 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/calculadora/calculadoracidadao.asp>>. Acesso em: maio 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: maio 2017.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finbra: Finanças do Brasil**. 2017a. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: maio 2017.
- BREMAEKER, F. E. J. de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 51-68.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEEDADOS**. 2017. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: maio 2017.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. (Textos para discussão, n. 40).
- ORAIR, R. O.; LIMA, L. S.; TEIXEIRA, T. E. F. Sistema de Transferências para os Municípios Brasileiros: avaliação dos impactos redistributivos. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2013. v. 1, p. 235-258.
- PRADO, S. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: EBAP; Fundação Konrad Adenauer, 2001. Relatório de pesquisa do projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas: SIAPC**. 2017. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/sistemas_controle/SIAPC/>. Acesso em: maio 2017.

Planejamento financeiro: um estudo sobre a sua importância para as famílias da classe C residentes no Bairro Porto Lacustre, em Osório*

Maurea Conceição dos Santos Gamba**

Luzihê Mendes Martins***

José Junior de Oliveira****

Ana Paula Batista da Silva*****

Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade
Cenecista de Osório (Facos)

Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal do
Rio Grande do Sul (UFRGS)

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do
Rio dos Sinos (Unisinos)

Resumo

O presente estudo apresenta a utilização do planejamento financeiro como ferramenta para o bom desempenho da gestão financeira das famílias da classe C, evitando, assim, o endividamento e propiciando melhores rendimentos e maiores reservas financeiras. A pesquisa tem por finalidade verificar se as famílias da classe C do Bairro Porto Lacustre em Osório, no Rio Grande do Sul, possuem um planejamento financeiro para a gestão da renda familiar através dos seguintes objetivos específicos: analisar a percepção das famílias sobre o planejamento financeiro; verificar de que forma essas famílias pesquisadas realizam a gestão das finanças e se utilizam esse planejamento; e, por fim, identificar a relação entre o grau de endividamento e a utilização do planejamento. Para validação e melhor entendimento do estudo, utilizou-se o referencial teórico com tópicos que abordam assuntos relacionados ao tema, tais como: cenário econômico, educação financeira e planejamento financeiro. A metodologia utilizada neste estudo é a de análise quantitativa dos dados, de caráter descritivo e exploratório, mediante questionário fechado, que foi aplicado a um grupo de 69 famílias, de um total de 692 famílias residentes no bairro pesquisado. A partir da percepção das famílias entrevistadas, observou-se que o planejamento financeiro é considerado uma ferramenta importante. Porém, o número de famílias que utiliza essa ferramenta é significativamente pequeno. Considera-se que os objetivos do estudo foram alcançados, pois o resultado demonstrou que o planejamento financeiro é relevante para melhorar o desempenho da gestão financeira das famílias da classe C, mas existe espaço para que seja muito mais explorado.

Palavras-chave: gestão financeira; planejamento financeiro; endividamento

Abstract

This study presents the use of financial planning as a tool for the "class C" families to have a good performance when managing their finances, so as to avoid indebtedness and allow higher incomes and larger financial reserves. The research aims to verify if the "class C" families who live in the neighborhood called Porto Lacustre, in the city of Osório, State of Rio Grande do Sul, have a financial plan for the management of their income. To do so, the authors defined the following specific objectives: to analyze the families' perception of financial planning; to check

* Artigo recebido em 19 ago. 2016.
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: maurea_gamba@hotmail.com

*** E-mail: luzihemartins@yahoo.com.br

**** E-mail: jjoliveira@terra.com.br

***** E-mail: ana.sho@hotmail.com

how these families manage their finances and if they use their planning; and, finally, to identify the relationship between their level of indebtedness and their use of the financial planning. In order to validate and better understand the study, the authors used a theoretical framework with topics related to the theme, such as: the economic scenario, financial education and financial planning. The methodology used in this study is a descriptive and exploratory quantitative analysis of the data, with the use of a closed questionnaire which was distributed to a group of 69 out of the 692 families who lived in the neighborhood studied. Based on the perception of the families interviewed, the authors concluded that financial planning is considered an important tool, although the number of families using it is pretty small. The authors reckon the objectives of the study were achieved, as the result showed that financial planning is important for the "class C" families to improve their financial management performance, but this issue is yet to be further studied.

Keywords: *financial management; financial planning; indebtedness*

Introdução

Muitos são os meios de se alcançar conhecimento sobre finanças pessoais, porém, algumas famílias evitam buscar tais informações. Isso se dá especialmente porque muitas famílias acreditam que estão organizando suas finanças da maneira correta, pois usufruem do mínimo de conforto, ou também por terem conseguido adquirir imóvel, carro ou algo relacionado a um sonho concretizado, mesmo que para isso tenham adquirido dívidas (Calil, 2012).

Com as facilidades de crédito oferecidas pelo mercado nos últimos anos, a classe C tem conseguido realizar seus desejos, mas sem saber realmente diferenciar a vontade da real necessidade de adquirir certo bem ou objeto, muitos ficam presos às novidades da moda ou da tecnologia, e todo mês precisam de um motivo para comprar mais, tornando-se assim, vítimas do *status* e da aceitação social. Essas famílias que não mantêm uma vida financeira equilibrada sofrem as consequências dessas compras impulsivas, pois não analisam a real necessidade da compra, ou seja, o que, de fato, irá agregar em sua vida aquele produto ou serviço adquirido. Por conta disso, muitos, estimulados pela sedução do crédito fácil, do *marketing* publicitário e de parcelamentos a perder de vista, acabam contraindo dívidas sem valor, que são, em geral, adquiridas por impulso ou inconscientemente (Domingos, 2012).

Uma vida financeira desorganizada afeta diretamente a convivência familiar e profissional, gerando consequências negativas, como instabilidade emocional e estresse. Uma boa gestão financeira pessoal evita a desmotivação e o gasto de tempo com a administração de dívidas não programadas (Viana Filho, 2003). Entende-se que a grande maioria das famílias da classe C desconhece que controlar aquilo que se ganha e o que se gasta é fundamental para se ter sucesso financeiro, pessoal e profissional, pois ambos estão interligados. De acordo com Cerbasi (2004), através do controle financeiro é possível ter uma renda não muito alta e qualidade de vida ao mesmo tempo, porque a riqueza não depende de quanto se ganha, mas sim, da forma como se gasta.

Nesse sentido, o presente estudo pretende verificar se as famílias de classe C do Bairro Porto Lacustre, em Osório, possuem um planejamento financeiro para a gestão da renda familiar, visando responder ao problema através de literatura atual, mostrando os caminhos adequados para essas famílias chegarem a uma vida financeira saudável e tranquila. A percepção das famílias acerca do planejamento financeiro, bem como a forma como organizam suas finanças, são alguns dos objetivos do estudo, visando compreender quão importante o planejamento financeiro pode ser na vida dessas famílias.

1 Cenário econômico

A partir de 1994, após o Plano Real, a inflação começou a se estabilizar na economia brasileira, a qual havia sofrido com o pesadelo da inflação nos anos anteriores, e essa melhora no cenário econômico possibilitou reduções nas taxas de juros, isenções em impostos, aumento do crédito, dentre outros fatores que contribuíram para a expansão do crédito. A estabilização da inflação, a aceleração do crescimento econômico, a melhora na distribuição de renda e a ampliação do crédito são alguns dos motivos responsáveis pelo surgimento de um novo mercado

consumidor de massa, composto por pessoas de classes de renda inferiores, que vêm observando um aumento do seu poder de consumo nos últimos anos (Batistella, 2014).

De acordo com Krummenauer (2011), a partir desse acontecimento, tornou-se possível oferecer um maior volume de crédito por meio de financiamentos e empréstimos, pois a estabilização ofereceu aos intermediários financeiros a viabilidade de calcular taxas de juros pré-fixadas e acordar pagamentos dos empréstimos em parcelas fixadas no ato da contratação. Dentre as principais modalidades de crédito que tornam o consumo mais acessível para a população de renda mais baixa estão o crédito consignado e o financiamento para aquisição de bens, mas os serviços de crédito são diversos e, cada vez mais, aumentam em número e modalidades no mercado de consumo. Cheque especial, cartão de crédito, empréstimo pessoal, crédito direto ao consumidor (CDC), crédito consignado e crédito habitacional são alguns exemplos das diversas modalidades de crédito disponíveis ao consumidor (Batistella, 2014).

Conforme Santos e Silva (2014), a facilidade de se adquirir crédito muitas vezes faz com que consumidores não ponderem suficientemente suas decisões e, ao longo do tempo, isso pode resultar em uma dívida multiplicada algumas vezes sobre o valor devido inicialmente, ou ainda resultar na inadimplência e na inclusão do nome do consumidor em listas de crédito como o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC-Serasa). Com tantas facilidades de crédito, o apelo ao consumo pode ser considerado a principal causa do endividamento de alguns indivíduos. Na maioria das vezes, pela facilidade ao crédito, a etapa de consumo tem sido cada vez mais antecipada, o que acaba por gerar dívidas a prazo, que quase sempre estão sujeitas a juros.

Outro fator para o endividamento familiar é a inexistência de uma conta-reserva, sendo que a maior parte das famílias não possui economias para imprevistos ou emergência, e quando aparece qualquer eventualidade, a primeira saída é o cartão de crédito, tornando-se um ciclo vicioso e muito difícil de controlar. Além disso, o endividamento é uma realidade vivida por algumas famílias brasileiras, principalmente as das regiões metropolitanas, pois elas buscam um estilo de vida que não se adequa à realidade financeira do momento, ou seja, ganham um salário inferior à sua média de consumo (Santos; Silva, 2014).

De acordo com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) (Brasil, 2014), a expansão da classe média brasileira foi resultado dessa combinação entre crescimento econômico e redução da desigualdade. Com isso, a classe baixa pôde obter uma redução acentuada, sendo essa redução notoriamente maior que a expansão da classe alta. Porém, parte dessa redução não está relacionada às transformações no mercado de trabalho, e sim às mudanças na distribuição de renda não derivada do trabalho, como os rendimentos advindos de transferências do Governo Federal, como, por exemplo, o programa Bolsa Família, que atendeu a mais de 40 milhões de pessoas, contribuindo para que a porcentagem de indivíduos que viviam em extrema pobreza declinassem entre 2003 e 2010.

Diante de tantas mudanças no cenário econômico brasileiro, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) define que uma família estará classificada na classe média (classe c) quando tiver renda mensal entre R\$ 1.734,00 e R\$ 7.475,00. As classes A e B têm renda superior a R\$ 7.745,00, a classe D, entre R\$ 1.085,00 e R\$ 1.734,00, e a classe E (pobres), por sua vez, reúne famílias com rendimentos abaixo de R\$1.085,00. As classes econômicas também podem ser descritas em termos dos seus potenciais de consumo, utilizando o Critério Brasil, que compila informações sobre o número de bens de consumo duráveis que uma família possui (televisores, rádios, máquinas de lavar, geladeiras, freezers e videocassetes), bem como o número de banheiros, empregadas domésticas, entre outros indicadores (Brasil, 2014).

2 Educação financeira

Conforme Araújo e Souza (2012), a educação financeira é o processo pelo qual consumidores e investidores melhoram sua compreensão sobre conceitos e produtos financeiros por meio de informação, instrução e orientação objetiva. Por meio desse processo, desenvolvem habilidades e adquirem confiança para se tornarem mais conscientes das oportunidades e dos riscos financeiros, podendo, assim, fazer escolhas bem informadas e saber onde procurar ajuda ao adotarem outras ações efetivas que melhorem o seu bem-estar e a sua proteção.

Para Saito (2007), a educação financeira pode ser entendida como um processo de transmissão de conhecimento que permite o aprimoramento da capacidade financeira dos indivíduos, de modo que eles possam tomar decisões fundamentadas e seguras, tornando-se mais integrados à sociedade, com uma postura proativa na busca de seu bem-estar. A felicidade financeira é diferente para cada pessoa e pode ser determinada pelos sonhos, objetivos, prioridades, valores, crenças e convicções de cada um. Alguns ficam felizes com a conquista da casa própria, outros preferem viajar, ter um *hobby*, garantir o futuro para os filhos ou não precisar depender de salário (Calil, 2012).

De acordo com D'Aquino (2010), em países desenvolvidos, a educação financeira é de responsabilidade das famílias, e à escola fica reservada a tarefa de reforçar a educação já adquirida. Porém, no Brasil, a educação financeira não é praticada nem em casa nem na escola. Dessa maneira, a situação financeira no Brasil está abaixo do padrão esperado, e isso é uma das justificativas para as dificuldades financeiras enfrentadas por grande parte da população, pois muitos não possuem o mínimo de conhecimento sobre finanças pessoais, tornando-se reféns de suas escolhas e inibindo, assim, qualquer chance de ascensão social (Busetti, 2012).

É necessário preocupar-se com a educação financeira dos filhos e ter cuidado, pois a relação de um filho com o dinheiro está diretamente relacionada à relação de seus pais com o dinheiro. Em regra, deve-se educar com a mesada, de acordo com o que se acredita ser suficiente para a idade deles e para os seus gastos. O correto é sempre incentivar para que se economize, e, conforme as crianças forem adquirindo maior responsabilidade, deve-se ir aumentando o valor da mesada e delegando alguns compromissos que deverão ser cumpridos por eles mesmos, como, por exemplo, a mensalidade escolar ou universitária (Silva, 2004).

Com essa atitude, além de desenvolverem um modo saudável, responsável e ético na relação com o dinheiro, os pais irão educar financeiramente seus filhos para os desafios específicos dos tempos atuais. Essa atitude é muito relevante, pois os problemas causados por uma má gestão de recursos vão além da falta de dinheiro, ocasionando também comportamentos agressivos, pessimistas, dificuldades nos relacionamentos amorosos e afetivos, tendo muitas vezes em suas raízes, relação com a falta de discernimento financeiro (Krummennaer, 2011).

Ao se tomar consciência da necessidade de alfabetização financeira, o indivíduo pode contar com inúmeras opções para a sua instrução, tais como: cursos, seminários, palestras, *internet*, livros e jornais. Todos são meios acessíveis que estão à disposição para auxiliar na própria educação financeira e no preenchimento de uma lacuna deixada pela falta de orientação nessa área durante toda a formação escolar. Nesse caso, as pessoas devem sentir a necessidade de conhecerem exatamente a dimensão de seus gastos e ganhos (Martins, 2004).

3 Planejamento financeiro

Segundo Frankenberg (1999), planejamento financeiro significa estabelecer e seguir uma estratégia precisa, deliberada e dirigida para a acumulação de bens e valores que irão formar o patrimônio de uma pessoa ou família. Essa estratégia pode estar voltada para curtos, médios ou longos prazos, não sendo, na visão do autor, uma tarefa muito fácil de ser atingida. Devido a imprevistos e incertezas relacionados ao dinheiro, poucos indivíduos conseguem alcançar o objetivo principal, que é a tranquilidade econômico-financeira, porém, as pessoas conscientes e determinadas possuem maior facilidade para planejar e seguir determinada conduta, ampliando assim as possibilidades de concretizar seus sonhos.

O planejamento financeiro possibilita ao cidadão ou família adequar suas rendas às suas necessidades, e, por isso, é fundamental o envolvimento de todos que estão sujeitos ao mesmo orçamento, no sentido de terem noções de valores e estabelecerem metas, prioridades e prazos para a realização dos sonhos. Ainda segundo Giareta (2011), o planejamento também possibilita a realização dos objetivos estabelecidos para os diferentes períodos da vida do cidadão, proporcionando o conforto necessário até mesmo em situações inesperadas, como a perda do emprego (Giareta, 2011).

O conceito de planejamento financeiro pessoal e familiar somente foi difundido no Brasil depois da estabilização da economia a partir de meados de 1994, foi então que os brasileiros começaram a tomar consciência da importância de planejar as finanças, isso porque antes, o primordial para as famílias era driblar a alta dos preços. Por isso se faz necessário planejar as finanças, entendendo o máximo que pode ser gasto hoje sem comprometer o padrão de vida no futuro (Frankenberg, 1999).

O segredo do planejamento financeiro para a felicidade com as finanças reside em escolher com o que gastar, ou seja, com o que faz o indivíduo feliz de maneira duradoura e consistente, e não em coisas determinadas por qualquer outra motivação que não essa. Se a família não definir um rumo para seu dinheiro, ele encontrará uma rota pavimentada muito atraente construída por milhares de apelos de consumo que servem para levar o dinheiro para o bolso de quem sabe atraí-lo, e não para materializar o que faz o indivíduo feliz (Calil, 2012).

Para Alves (2010), no universo familiar caracterizado por laços de afeto, a questão financeira pode influenciar de forma negativa as relações que se estabelecem, visto que o descontrole orçamentário, a falta de planejamento e a comunicação sobre gastos são capazes de gerar desarmonia e conflitos. Saber o que o fará feliz ajudará a definir os objetivos, porque um objetivo é um norte para saber o que é prioridade, o que é valioso e o que é desnecessário. As prioridades vão determinar qual será o plano financeiro, e com ele, certamente, haverá motivações para trabalhar e alcançar os objetivos (Calil, 2012).

Fazer previsões de gastos e de poupança e saber como investir é, indiscutivelmente, uma condição essencial para o crescimento profissional e para a conquista de uma melhor qualidade de vida. Conhecer sobre finanças pode ajudar a encontrar um melhor caminho para concretizar sonhos e expectativas, pois o simples fato de viver dentro de uma casa gera consumo, e conseqüentemente, despesas. Água, luz, telefone, comida são bens pelos quais é preciso pagar para consumir. Tendo-se em vista que é preciso pagar por eles, isso afetará diretamente o bolso das famílias e aquilo que recebem por meio do seu trabalho (Schenini, 2004).

Para Lopes (2012), o orçamento financeiro é o planejamento das despesas e receitas de uma família ou indivíduo desenvolvido através da organização e controle constante, com o intuito de proporcionar o equilíbrio financeiro. Mediante o registro eficiente do fluxo de caixa, ou seja, dos gastos e rendimentos mensais, poderão ser determinados os parâmetros a serem alcançados, mais precisamente por meio do planejamento do uso do dinheiro durante determinado período, a fim de evitar gastos desnecessários e o endividamento.

A elaboração do orçamento financeiro é à base do planejamento financeiro, afinal, são as despesas do dia a dia com a sobrevivência, o conforto, as necessidades e outras despesas que tomam a maior parte daquilo que é conquistado com o trabalho. Portanto, montar o orçamento doméstico, fazer previsão de gastos ou de quanto economizar e saber como investir o que é poupado são conhecimentos financeiros essenciais para melhorar a qualidade de vida. Por isso, o planejamento deve começar necessariamente por uma profunda reflexão sobre quais são os valores compartilhados pela família, e somente após saber o que, de fato, a família aspira, é que se poderá pensar em fixar objetivos (Schenini, 2004).

O orçamento financeiro deve ser dividido em três partes: despesas, receitas e reservas. Nas despesas se engloba tudo que é gasto, tais como: moradia, alimentação, saúde, educação, transportes, lazer, etc. Ainda nesse grupo pode-se fazer a divisão em dois subitens: as despesas fixas, ou seja, aquelas que são contínuas todos os meses, e as despesas variáveis, que são gastos que aparecem uma vez ou outra, como Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), seguro e conserto de automóvel, matrícula escolar, entre outras. Não se pode deixar de citar as reservas financeiras, que são essenciais para a construção de um futuro promissor e tranquilo (Cerbasi, 2004).

4 Metodologia

Para se alcançarem os objetivos propostos, foi realizado um estudo de natureza quantitativa, visto que, na pesquisa, buscou-se verificar a importância da utilização do planejamento financeiro para a gestão da renda das famílias de classe C. Em relação aos fins, a pesquisa é classificada como descritiva exploratória, com o objetivo de proporcionar maior familiaridade com os problemas abordados. Para Gil (2010), pode-se dizer que essas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. De acordo com Vergara (2013), a pesquisa exploratória é realizada na área em que há pouco conhecimento sobre determinado assunto.

O método empregado no estudo é o levantamento de campo. A pesquisa do tipo levantamento é caracterizada por Gil (2010) como a identificação de informações de um significativo grupo de pessoas em relação ao problema em estudo para que sejam obtidas, assim, conclusões. Roesch (2012) ressalta ainda que, em levantamentos, o objetivo é a obtenção de informações necessárias para ações ou predição. O público-alvo deste estudo corresponde às famílias de classe C residentes na cidade de Osório, mais precisamente, no bairro Porto Lacustre. De acordo com informações do **Censo 2010** (IBGE, 2010), a população do Bairro Porto Lacustre é de 2078 habitantes, sendo 963 homens e 1115 mulheres com rendimento médio mensal aproximado de R\$ 1.750,00. Ainda segundo Censo (IBGE, 2010), residem, em média, três moradores por domicílio no bairro estudado. Tendo em vista a necessidade de validação do maior número de questionários aplicados, o Bairro Porto Lacustre foi escolhido por possuir maior familiaridade com a classe estudada nesta pesquisa no tocante à renda e ao número de famílias aptas para responderem ao questionário aplicado.

Por se tratar de uma pesquisa que visa entender a importância da utilização do planejamento financeiro para a gestão da renda de várias famílias de classe C, faz-se necessário utilizar uma amostra dessa população. Para isso, utilizou-se, no presente estudo, uma amostra por julgamento ou intencional, caracterizada por Roesch (2012), por não empregar escolha aleatória, mas sim, indivíduos que foram localizados pelo pesquisador, não podendo ter certeza de sua representatividade. Para a composição da amostra, buscou-se atingir ao menos 10% dos domicílios do Bairro Porto Lacustre. Para se chegar a esse percentual, utilizou-se do número total de habitantes do bairro dividido pela quantidade de moradores por domicílio, informação obtida através do **Censo 2010** (com 2078 moradores divididos pelo número de habitantes médio por residência, três, chega-se ao montante de 692 famílias, e como número mínimo de participantes da pesquisa, 69 famílias).

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o questionário fechado. Que de acordo com Marconi e Lakatos (2012), o questionário fechado é um instrumento de coleta de dados que contém uma série de questões ordenadas a serem respondidas por escrito. Para Gil (2010), a elaboração do questionário consiste basicamente em traduzir os objetivos da pesquisa em itens bem redigidos. Na atual pesquisa foi realizada uma adaptação do questionário utilizado por Cardoso (2013) em seu estudo sobre o planejamento financeiro. O questionário é composto por 36 perguntas. Das 36 perguntas que o compõem, seis são dicotômicas, que, segundo Marconi e Lakatos (2012), são perguntas onde o pesquisador escolhe sua resposta entre duas alternativas, e 30 são perguntas de múltipla escolha, conceituadas também por Marconi e Lakatos (2012) como perguntas fechadas, que apresentam uma série de alternativas de respostas que abrangem diversos aspectos do mesmo assunto. Após a elaboração do instrumento de coleta de dados, o mesmo foi enviado para validação por parte de três docentes a fim de que fossem avaliadas e sugeridas melhorias caso necessário.

Visando identificar possíveis falhas no instrumento de coleta de dados, aplicou-se um pré-teste com algumas pessoas aleatórias antes da aplicação definitiva. Gil (2010) afirma que o pré-teste está focado na avaliação da efetividade dos instrumentos, garantindo que eles meçam exatamente o que se objetiva medir. Os questionários foram impressos e entregues pelo pesquisador ao público-alvo em lugares com grande circulação de pessoas, tais como: supermercado, armazéns, farmácias, etc. Após aplicação do pré-teste, foi realizada a coleta de dados com famílias da classe C moradoras da cidade de Osório, mais precisamente, os moradores do Bairro Porto Lacustre. O período de aplicação ocorreu entre os dias 14 de setembro e 10 de outubro de 2015. Ao total, foram entrevistadas 72 famílias, e com este estudo, 58 questionários foram validados, excluindo os que a renda não alcançou ou foi superior à desejada.

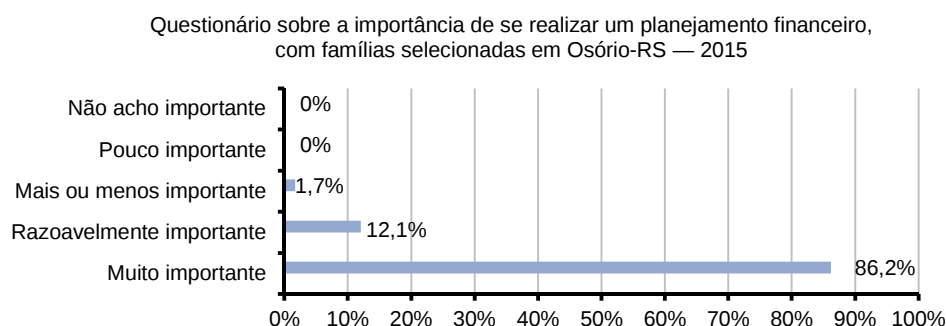
A análise de dados foi realizada de forma quantitativa, com aplicação de questionários de onde foram extraídas informações relevantes que foram tabuladas no *software* Excel. Com o intuito de facilitar o entendimento, as respostas coletadas foram expostas em forma de gráficos, permitindo uma comparação e melhor visualização dos resultados obtidos.

5 Análise dos resultados

Neste capítulo apresenta-se a análise dos dados referente aos questionários aplicados a 72 famílias. De acordo com a pesquisa, a maioria dos entrevistados tem entre 21 e 40 anos, existindo certa diferença de gênero, pois 35 dos entrevistados são mulheres e 23, homens. Dentre as famílias, 46 delas recebem entre dois e quatro salários mínimos (R\$ 1.576,00 e R\$ 3.152,00), e o grupo familiar, em sua maioria, é composto por duas ou três pessoas. O presente estudo teve como objetivo verificar se as famílias da classe C residentes no Bairro Porto Lacustre, em Osório, possuem um planejamento financeiro para a gestão da renda familiar e qual a percepção dessas famílias sobre essa ferramenta de controle. Para que esse objetivo fosse alcançado, foi necessário analisar a percepção de 58 famílias.

A pesquisa demonstrou que a grande maioria dos entrevistados possui o mínimo de conhecimento sobre economia e finanças, pois buscam informações financeiras através da *internet* e televisão. Elas declararam que acham o planejamento financeiro muito importante, e que se soubessem qual ferramenta utilizar, passariam a realizá-lo, pois, em sua opinião, com a utilização do planejamento, seria mais fácil controlar suas finanças, e, conseqüentemente, sua situação financeira melhoraria, conforme demonstrado no Gráfico 1:

Gráfico 1

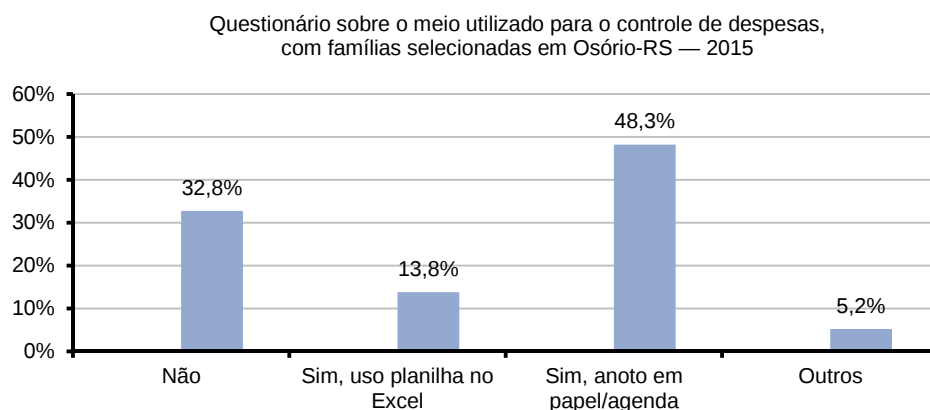


FONTE: Pesquisa dos autores.

NOTA: Pergunta elaborada pelos autores: "Quão importante você considera fazer um planejamento financeiro?"

Como se pode verificar no Gráfico 2, a grande maioria das famílias entrevistadas já possui casa e veículo próprio e, para administrar suas finanças, utilizam papel ou agenda, onde procuram anotar todas as receitas e despesas mensais. Sendo assim, mesmo que informalmente, essas famílias pesquisadas praticam um controle financeiro que os propiciou a aquisição de bens e imóveis.

Gráfico 2



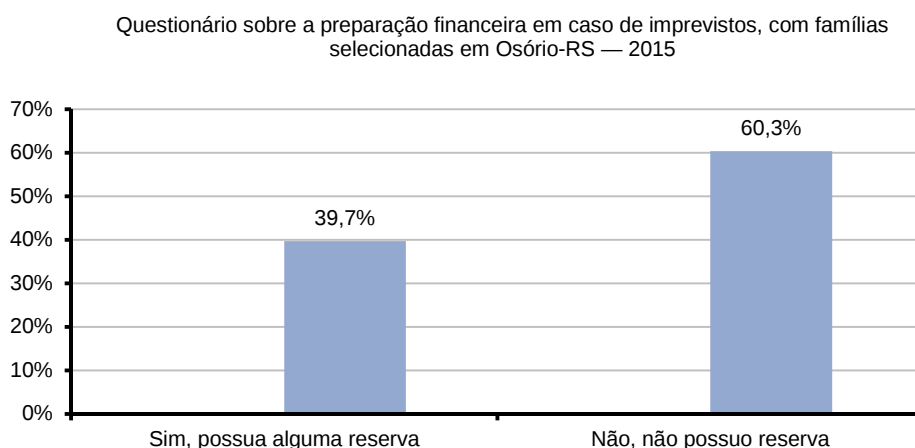
FONTE: Pesquisa dos autores.

NOTA: Pergunta elaborada pelos autores: "Você utiliza algum meio para controlar suas despesas?"

De acordo com Santos e Silva (2014), a inexistência de uma conta-reserva é um dos principais fatores para o endividamento familiar, e a maior parte das famílias não possui reserva para imprevistos ou emergência. Quando essas famílias se deparam com qualquer eventualidade, a primeira saída é o cartão de crédito.

A pesquisa apresentou que as despesas que mais comprometem a renda mensal das famílias são: alimentação, água, luz, telefone e internet. A maioria informou que se recebesse um dinheiro, ele seria guardado na poupança ou serviria para liquidar prestações a vencer, o que demonstra preocupação em aplicar o dinheiro a mais de uma forma rentável. Porém, muitos declararam que não possuem reservas financeiras para casos de imprevistos e também não pensam em aposentadoria no momento, conforme pode ser verificado no Gráfico 3.

Gráfico 3



FONTE: Pesquisa dos autores.

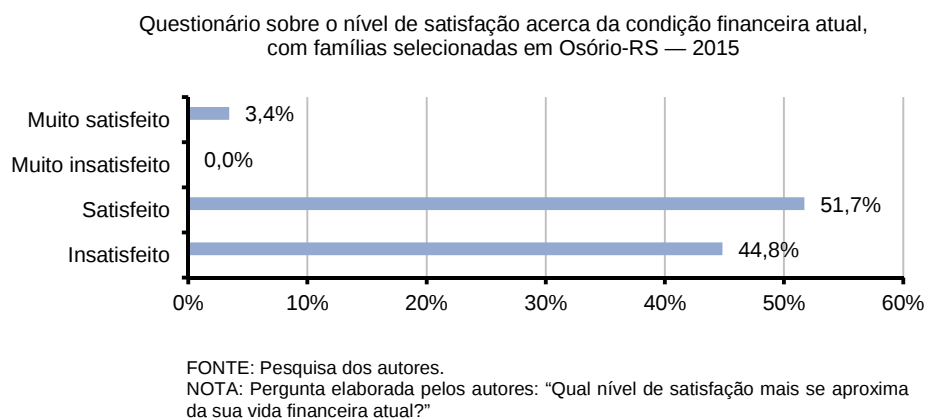
NOTA: Pergunta elaborada pelos autores: "Em caso de imprevisto, você estaria preparado financeiramente?"

O planejamento financeiro possibilita ao cidadão ou família adequar suas rendas às suas necessidades, e, por isso, é fundamental o envolvimento de todos que estão sujeitos ao mesmo orçamento, no sentido de ter noções de valores e de estabelecer metas, prioridades e prazos para a realização dos sonhos.

A pesquisa mostrou que grande parte das famílias possui cartão de crédito e cheque especial, porém, alegam não ter o costume de pagar o valor mínimo da fatura nem de utilizar o limite do cheque especial. Um dado importante na pesquisa foi que mais de 50% das famílias não possuem empréstimos ou financiamentos, porém, muitos possuem ou já possuíram seu nome incluído em sistemas de proteção ao crédito, especialmente pelos seguintes

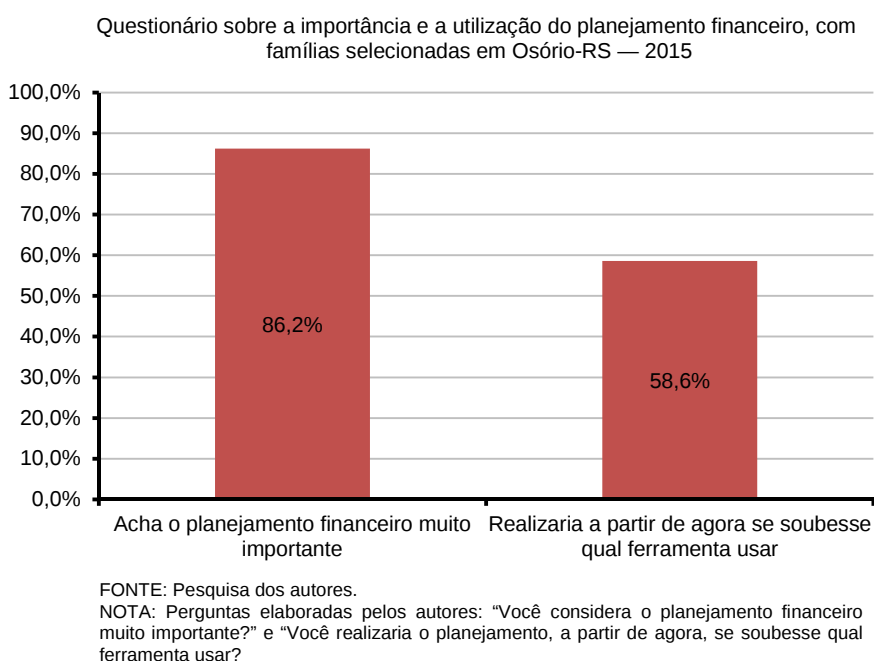
motivos: a perda de emprego, a falta de planejamento e o controle financeiro. A grande maioria das famílias entrevistadas declarou que está satisfeita com a situação financeira atual conforme pode ser verificado no Gráfico 4.

Gráfico 4



Com a elaboração desta pesquisa, foi possível compreender o ponto de vista das famílias entrevistadas, e, ao contrário do que se imaginava no início do estudo, muitas famílias da classe C realizam o controle de suas finanças de uma forma simples, porém eficaz, e com isso, elas conseguem manter suas receitas e despesas em conformidade. Portanto, percebeu-se que a importância do planejamento financeiro para as famílias entrevistadas vai além do equilíbrio financeiro atual, pois muitas famílias, mesmo conseguindo administrar suas finanças de maneira simples e eficaz, despertaram um interesse pelo planejamento financeiro, conforme se pode verificar no Gráfico 5.

Gráfico 5



Como apresentado ao longo da análise de resultados, muitas famílias mostraram interesse pelo planejamento financeiro, e, com isso, provavelmente buscarão maiores informações sobre a elaboração dessa ferramenta com o intuito de aperfeiçoar o planejamento e o controle que já praticam atualmente. Pode-se afirmar, com o estudo, que os resultados obtidos assemelham-se à literatura apresentada.

6 Considerações finais

O presente estudo buscou apresentar como a utilização do planejamento financeiro pode ser importante para o bom desempenho da gestão financeira das famílias da classe C, evitando, assim, o endividamento, propiciando melhores rendimentos e, conseqüentemente, maiores reservas financeiras. Foi possível verificar que as famílias participantes desta pesquisa entendem a importância que o planejamento pode ter em sua vida financeira, porém, grande parte delas não a utiliza por falta de conhecimento específico sobre como elaborá-la.

Dentre as maiores dificuldades identificadas ao longo desta pesquisa, destacou-se a falta de livros e artigos disponíveis sobre o tema pesquisado, dificultando, assim, a construção de um referencial teórico consistente. Ainda como dificuldade, pode-se destacar a coleta de dados, pois, para a validação da pesquisa, foi necessário atingir um público expresso por 69 famílias, e, para conseguir atingir esse total, foi preciso contar com a disponibilidade dos respondentes, fazendo com que o tempo para coleta dos dados fosse maior do que o planejado. Com a elaboração desta pesquisa, foi possível compreender o ponto de vista das famílias entrevistadas e, ao contrário do que se imaginava no início do estudo, muitas famílias da classe C realizam o controle de suas finanças de uma forma simples, porém eficaz, e com isso, elas conseguem manter suas receitas e despesas em conformidade.

Após a análise dos resultados, concluiu-se que a importância do planejamento financeiro para as famílias pesquisadas vai além do equilíbrio financeiro atual, pois muitas, mesmo conseguindo administrar suas finanças de maneira simples e eficaz, tiveram seu interesse despertado para o planejamento financeiro. Com isso, muitas provavelmente buscarão maiores informações sobre essa ferramenta com o intuito de aperfeiçoar o planejamento e o controle que já praticam atualmente; ou seja, este estudo contribuiu para estimular o planejamento financeiro das famílias entrevistadas.

Com isso sugere-se, como estudo futuro, a apresentação da ferramenta adequada para a gestão financeira das famílias da classe C que participaram da pesquisa. Isso será o complemento de como elaborá-la, passo a passo, visando preparar essas famílias para as crises econômicas enfrentadas pela economia brasileira e global, tanto a curto quanto a médio prazo. Também se acredita que outro ponto relevante seria estimular a criação de uma associação de moradores do Bairro Porto Lacustre em uma parceria com a Prefeitura Municipal de Osório. Nesse curso seriam ministrados conteúdos sobre finanças e planejamento financeiro abertos a todos os interessados, e, ainda, fomentar-se-ia uma política pública extensiva a todo o Estado do Rio Grande do Sul.

Referências

- ALVES, A. B. de M. N. **Planejamento financeiro e familiar e orçamento doméstico: prática e importância** em um grupo no município de Cataguases — MG. 2010. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis) — Faculdade Sudamérica, Cataguases, 2010. Disponível em: <<http://www.sudamerica.edu.br/publicacao.php?id=23>>. Acesso em: 24 maio 2014.
- ARAÚJO, F. de A. L.; SOUZA, M. A. P. de. **Educação financeira para um Brasil sustentável: evidências da necessidade de atuação do Banco Central do Brasil em educação financeira para o cumprimento de sua missão**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2012. (Trabalhos para Discussão n. 280). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD280.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.
- BATISTELLA, C. **Consumo e endividamento na classe média brasileira no início do século XXI**. 2014. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Econômicas) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7334/1/2014_CamilaBatistella.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE). **Social e Renda: a classe média brasileira**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/sae.pr/docs/01.nova_classe_m_dia_ebook>. Acesso em: 16 mar. 2015.
- BUSETTI, L. **Gerenciamento financeiro pessoal: modelo de planejamento e controle para construção patrimonial**. 2012. 168 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) — Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/67545>>. Acesso em: 24 maio 2014.

CALIL, M. **Separe uma verba para ser feliz**: desfrute do dinheiro hoje construa um amanhã prospero e tenha felicidade financeira sempre: o método FAST de enriquecimento consistente. São Paulo: Gente, 2012.

CARDOSO, R. P. **A importância do planejamento financeiro pessoal para a classe c brasileira**. 2013. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) — Faculdade Cenecista de Osório, Osório, 2013.

CERBASI, G. **Casais inteligentes enriquecem juntos**. 20. ed. São Paulo: Gente, 2004.

D'AQUINO, C. **Educação Financeira**: como educar seus filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DEFINIÇÃO das classes sociais. 2014. Disponível em: <<http://cps.fgv.br/qual-faixa-de-renda-familiar-das-classes>>. Acesso em: 7 mar. 2015.

DOMINGOS, R. **Como quitar suas dívidas**. São Paulo: DSOP Educação Financeira, 2012.

FRANKENBERG, L. **Seu futuro financeiro**: você é o maior responsável. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIARETA, M. **Planejamento financeiro pessoal**: uma proposta de controle de fluxo de caixa para orçamento familiar. 2011. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Negócios Financeiros) — Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/77602>>. Acesso em: 27 maio 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**: razão de sexo, população de homens e mulheres, segundo os municípios. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=2R>>. Acesso em: 7 mar. 2015.

KRUMMENUAER, L. D. **Educação financeira para adolescentes do ensino médio em Sapucaia do Sul**. 2011. 154 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis) — Curso de Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011. Disponível em: <<http://educacaofinanceira.com.br/index.php/escolas/conteudo/tcc>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

LOPES, F. F. M. **A importância do orçamento familiar**. 2012. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) — Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <goo.gl/Q2kH1h>. Acesso em: 12 maio 2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, J. P. **Educação financeira ao alcance de todos**. São Paulo: Fundamento, 2004.

POPULAÇÃO: o maior portal sobre população brasileira. 2010. Disponível em: <http://populacao.net.br/populacao-porto-lacustre_osorio_rs.html>. Acesso em: 2 set. 2015.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SAITO, A. **Uma contribuição ao desenvolvimento da educação em finanças pessoais no Brasil**. 2007. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Programa de Pós Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-28012008-141149/pt-br.php>>. Acesso em: 18 maio 2015.

SANTOS, A. C.; SILVA, M. Importancia do planejamento financeiro no processo de controle do endividamento familiar: um estudo de caso nas regiões metropolitanas da Bahia e Sergipe. **Formadores**: vivencias e estudos, Cachoeira, v. 7, n. 1, p. 5-17, 2014. Disponível em: <<http://www.seer-adventista.com.br/ojs/index.php/formadores/article/view/396>>. Acesso em: 13 maio 2015.

SCHENINI, P. H. **Finanças para não financistas**: princípios básicos de finanças para profissionais em mercados competitivos. 2. ed. Rio de Janeiro: SENAC, 2004.

SILVA, E. D. **Gestão em finanças pessoais**: uma metodologia para se adquirir educação e saúde financeira. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

VIANA FILHO, H. V. **Opa, meu dinheiro não é capim**. Salvador: Ideia Livre, 2003.

VERGARA S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul, de 1991 a 2016: elementos para o debate*

Róber Iturriet Avila**

João Santos Conceição***

Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professor adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS. Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) na Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as alterações no quadro dos servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul entre 1991 e 2016. Uma das conclusões, a partir da verificação dos dados, é a redução expressiva do número de vínculos de servidores públicos ativos do Estado. A hipótese aventada é que a diminuição do contingente de servidores possui relação com o desalento monetário, uma vez que, nas áreas com menores salários, há maior saída voluntária do serviço público. Essas mudanças ocorrem no momento em que há uma crise nas finanças públicas, sinalizando uma possível redução dos serviços públicos.

Palavras-chaves: servidores públicos; serviços públicos; Rio Grande do Sul

Abstract

This article aims to analyze the changes in the groups of active and inactive public servants of the State of Rio Grande do Sul between 1991 and 2016. From the analysis of the data studied, one of the conclusions drawn is that there was a significant reduction in the number of active servants in the state. It is suggested that the decrease in the total number of servants is related to monetary discouragement, since the resignation rate is higher in the areas with lower wages. These changes occur along with a serious crisis in public finances and indicate a possible reduction of public services.

Keywords: public servants; public services; State of Rio Grande do Sul

1 Introdução

Não é incomum identificar certo desconforto de membros da sociedade com serviços prestados pelo setor público. Presentemente, a disputa de ideias se dá, em grande medida, em relação ao “tamanho do Estado”. Em face dessa temática, este artigo tem como objetivo analisar um indicador do referido debate, qual seja, o quadro dos servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 1991 e 2016, uma vez que as informações anteriores a essa data não são suficientes para análise.

* Artigo recebido em 13 fev. 2017.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

** E-mail: rober@fee.tche.br

*** E-mail: joaoconceicao@edu.unisinos.br

As informações que serão expostas auxiliam em algumas reflexões acerca do Estado, embora não contemplem a total determinação e complexidade do tema. A partir da verificação dos dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, é possível observar a trajetória declinante, ao longo do tempo, do número de vínculos de servidores públicos ativos. Uma das conclusões é que tais informações desmistificam a retórica de uma ampliação na máquina estatal do Rio Grande do Sul.

Após esta **Introdução**, o artigo apresentará, numa segunda seção, informações sobre os servidores públicos em atividade. Além da redução do número de servidores, observa-se que a relação entre os vínculos de servidores públicos ativos e a população total do Rio Grande do Sul cai com intensidade durante o período analisado.

Subsequentemente, em uma terceira parte, serão expostas as informações da seção anterior referente aos servidores públicos inativos. Como consequência da diminuição do número de servidores ativos, aumentou, de maneira expressiva, o número de servidores públicos inativos. A seção também destaca que o contingente pensionistas vem caindo ao longo do tempo.

Na quarta seção, serão apresentadas as variações no salário real médio dos respectivos poderes e setores do Estado. Uma hipótese aventada é que a redução do número de servidores possui relação com o desalento monetário, uma vez que foram nas áreas com menores salários que se observaram quedas mais acentuadas no total de servidores ativos. Essas mudanças ocorrem no momento em que há uma crise nas finanças públicas e sinaliza uma possível piora dos serviços públicos devido à redução de servidores nas respectivas áreas. Por fim, na última seção, estão registradas algumas considerações finais.

2 Servidores públicos na ativa do Estado do Rio Grande do Sul

O debate acerca do “tamanho do Estado” é um tema candente e permeado de controvérsias.¹ Para que uma análise acurada seja efetuada, é imprescindível a observação de dados que embasem conclusões. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a partir dos dados da Secretaria da Fazenda, é possível observar a trajetória declinante, ao longo do tempo, do número de vínculos de servidores públicos ativos do estado gaúcho.

Como os dados disponibilizados não apresentam continuidade metodológica, a análise não é uniforme do ponto de vista temporal. Uma das falhas na fonte dos dados é a alternância, ao longo do tempo, nas divulgações entre “vínculos” e “matrículas”. Diante da impossibilidade de diferenciá-las, a análise foi efetuada a partir do que a Secretaria da Fazenda divulgou. Outra falha é que, em alguns anos, o Ministério Público está incluso no Poder Executivo e, em outros, separado. Contudo, essa falha pôde ser corrigida, destacando os vínculos do Ministério Público. Além disso, ao longo do tempo, houve alterações na estrutura do Poder Executivo, as quais estão apontadas no artigo. Ainda, por vezes, os inativos são contabilizados entre os pensionistas e, em outras, não. Nessa medida, a análise a seguir considerou ambas as categorias separadamente.

O Gráfico 1 mostra que o contingente de vínculos de servidores públicos ativos correspondia a 184.554 em dezembro de 1991 e passou a 156.652 em dezembro de 2016.² A redução foi, portanto, de 27.902 (-15,1%). A diminuição dos vínculos ativos em relação à população foi mais acentuada ainda, já que a população do Estado do Rio Grande do Sul aumentou 23,5% no período. Caso a proporção se mantivesse desde 1991, haveria 227.924 vínculos de servidores públicos ativos em dezembro de 2016.³ A alteração técnica, sobretudo a informatização,

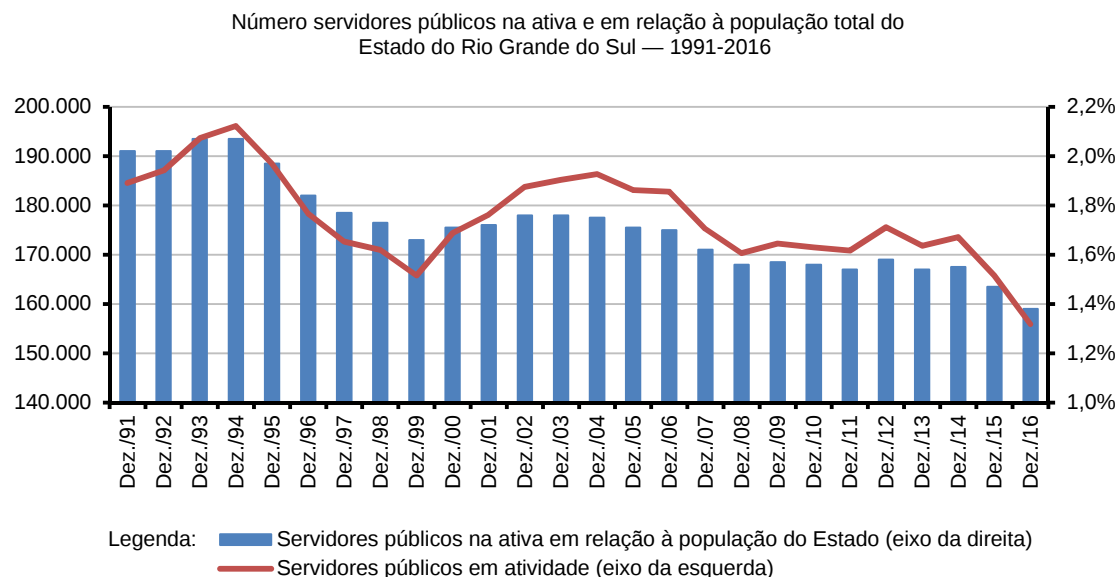
¹ Cumpre recordar que as atribuições do Estado nos diversos países retratam as disputas das ideias e das forças políticas em cada localidade. Sobretudo após a crise de 1929, com a retração do consumo e a ampliação do desemprego em escala global, o “livre mercado” e a não intervenção do Estado passaram a ser contestados, assim como o processo de acumulação extremamente desigual e a oligopolização da economia. Tais circunstâncias abriram espaço para a formação de partidos operários e trabalhistas. A confluência do crescimento dessas forças à esquerda, com a fragilização do liberalismo econômico, a eclosão das guerras mundiais e a “ameaça comunista” estabelecida pela ordem internacional constituíram o ambiente propício para a edificação do *welfare state*. A nova concepção de Estado permitiu a distribuição da renda por meio de políticas públicas (Avila; Giulian, 2014; Piketty, 2014). Esse processo se intensificou após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. A fim de financiar os novos serviços estatais, impostos foram criados e/ou ampliados.

² Não serão considerados no artigo dados de empresas e outras instituições de economia mista, as quais possuem receitas próprias e, na maior parte, são lucrativas. Ainda que a análise dessas empresas seja também relevante, fogem do escopo deste artigo. Os dados retratados neste estudo serão da estruturação dos três poderes da administração direta (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), da administração indireta (autarquias e fundações) e do Ministério Público.

³ As décadas de 80 e 90 foram marcadas pela implementação das recomendações efetuadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), as quais visavam os equilíbrios fiscal e das contas externas. Nesses termos, a chamada reforma estrutural se tornou um imperativo. Dentre as políticas prescritas, são notáveis o controle da inflação, a inibição do controle de capitais, as privatizações, o equilíbrio fiscal, as desregulamentações, a redução da intervenção estatal e o aumento da concorrência bancária. Na década de 90, a perspectiva liberal ganhou cor-

não é devidamente considerada no artigo. Contudo, cabe apontar que, durante o período em análise, houve significativos ganhos de eficiência na administração pública com a informatização, uma vez que ela reduziu etapas do processo burocrático, como catalogação, arquivamento, coleta de dados, contabilização do fluxo de caixa, editoração, além de outros processos administrativos que foram informatizados.

Gráfico 1



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (2016).
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016).

NOTA: Os dados da população nos anos de 1991 e 2000 são do **Censo Demográfico**. Os demais são estimativas e projeções.

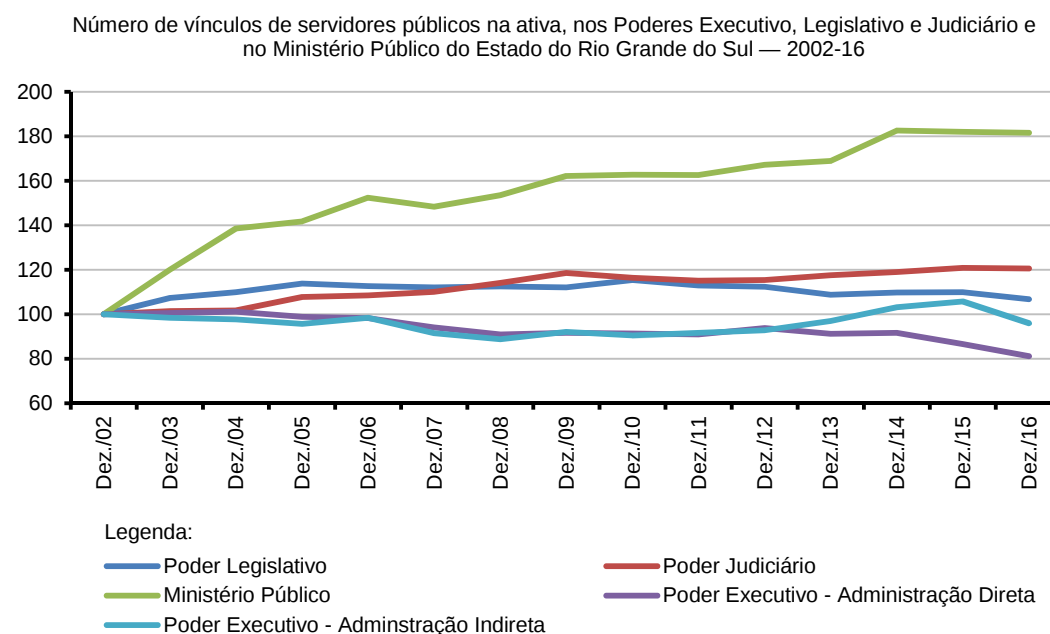
Os dados de dezembro de 2016 apontam que 84,9% de todos os servidores públicos ativos estavam alocados no Poder Executivo (administração direta). A Secretaria da Educação possuía o maior número de vínculos, sendo responsável por 56,8% dos ativos. Na sequência, vem a Brigada Militar, representando 13,2%, e a Polícia Civil, com 3,5%. As autarquias e fundações da administração indireta detinham 5,8%. Já o Poder Judiciário, incluindo a Justiça Militar, detinha 5,9% dos vínculos ativos, enquanto o Ministério Público, 1,9%. O Poder Legislativo, que é composto pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Contas do Estado, representava 1,6% dos vínculos ativos dos servidores públicos.

O detalhamento dos dados por poderes, Ministério Público, secretarias e administração indireta está mais especificado pela Secretaria da Fazenda a partir do ano de 2002. Ao fazer uma análise do Gráfico 2, percebe-se que apenas o Poder Executivo (administrações direta e indireta) apresenta tendência de queda no número de vínculos de servidores públicos ativos. Em dezembro de 2002, o Poder Judiciário possuía 7.685 servidores públicos ativos; no mês de dezembro de 2016, no entanto, esse número passou para 9.179 (+19,4%). No mesmo período, o Ministério Público também ampliou o contingente de servidores ativos de 1.627 para 2.980 (+83,2%). O Poder Legislativo apresentou um aumento no número de servidores públicos ativos de 2.269 para 2.435 (+7,3%). Por outro lado, houve redução na administração direta do Poder Executivo: o total de servidores públicos em atividade passou de 162.667 em dezembro de 2002 para 132.969 em dezembro de 2016 (-18,3%). Já a administração indireta reduziu os vínculos de 9.514 para 9.089 nesse mesmo intervalo de tempo (-4,5%).⁴

po nas administrações do Rio Grande do Sul. Por consequência, ocorreu uma expressiva redução dos servidores do Estado. Tais medidas supostamente desencadeariam mais eficiência e equilíbrio nas contas. No momento em que o FMI acentuava as vantagens de um mercado financeiro internacional livre, os Estados nacionais e regionais reduziram a ação na economia, a estrutura de Estado e deixaram a cargo do mercado as “políticas” de crescimento. Para tanto, os governos não reduziram a austeridade e nem as políticas recessivas. Para demonstrar os “bons fundamentos” da economia, os países removiam a regulamentação e aceitavam a liberalização, absorvendo sacrifícios em nome da disciplina. A ideologia da eficiência alocativa era transmitida pelos organismos internacionais e absorvida pelos governos nacionais e regionais. Para equilibrar os recorrentes *deficits*, segundo os cânones clássicos, dever-se-ia implementar políticas fiscal e monetária restritivas. Adicionalmente, a recomendada redução do Estado na economia teria o papel de dissipar a ineficiência. Ainda que as concepções de mundo não sejam o objeto deste artigo, são tais visões que embasam decisões políticas de ampliar ou reduzir a atuação do Estado, a amplitude dos serviços públicos prestados e, portanto, o número de vínculos de servidores.

⁴ Ver a Tabela A.1 no **Apêndice**.

Gráfico 2



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

NOTA: Os índices têm como base 2002=100.

A Secretaria da Educação foi a que mais reduziu o número de vínculos ativos em termos absolutos, tendo saído de 111.484 para 88.895 (-20,3%) entre dezembro de 2002 e dezembro de 2016. Importa considerar que houve também redução nas matrículas de alunos, nas escolas estaduais. Em 2002, eram 1,45 milhão de alunos; em 2015, passaram a 944 mil alunos — uma redução de 32,83%. No mesmo período, o número de alunos do ensino privado saiu de 361,2 mil para 415,6 mil (+15%). Tais alterações são explicadas pela redução do crescimento demográfico e pela migração de parte dos alunos da rede pública para a rede privada, sobretudo entre 2007 e 2015 (INEP, 2016), o que pode ter ocorrido devido à elevação de 9,89% da renda *per capita* nesse íterim (FEE, 2017).

Na Brigada Militar, houve também uma variação expressiva no número de vínculos ativos, que saiu de 25.397 para 20.551 (-19,1%). Já na Secretaria da Saúde, eram 6.394 e passaram a 4.038 (-36,9%). Cabe destacar que, nesse período, a saúde pública passou por um processo de municipalização. Em 2008⁵, eram 5.835 servidores públicos em atividade, na Polícia Civil, sendo que, no mês de dezembro de 2016, passaram a ser 5.504 (-6,4%). A redução de vínculos ativos foi de 30.122 nas áreas da educação, da saúde e da segurança.⁶ O Gráfico 3 expõe tais variações.

É notável a redução ocorrida nos anos de 2015 e 2016. Esse período coincide com a agudização da crise financeira vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Sul. A partir de janeiro de 2015, foram adotadas algumas políticas, como corte de horas extras, não pagamento de promoções, fim do abono que policiais militares aposentáveis recebiam para continuar na ativa, suspensão de gratificação à permanência de professores, parcelamento de salários e do 13º salário. Esses fatores podem ter contribuído para a diminuição dos vínculos dos servidores públicos ativos.⁷

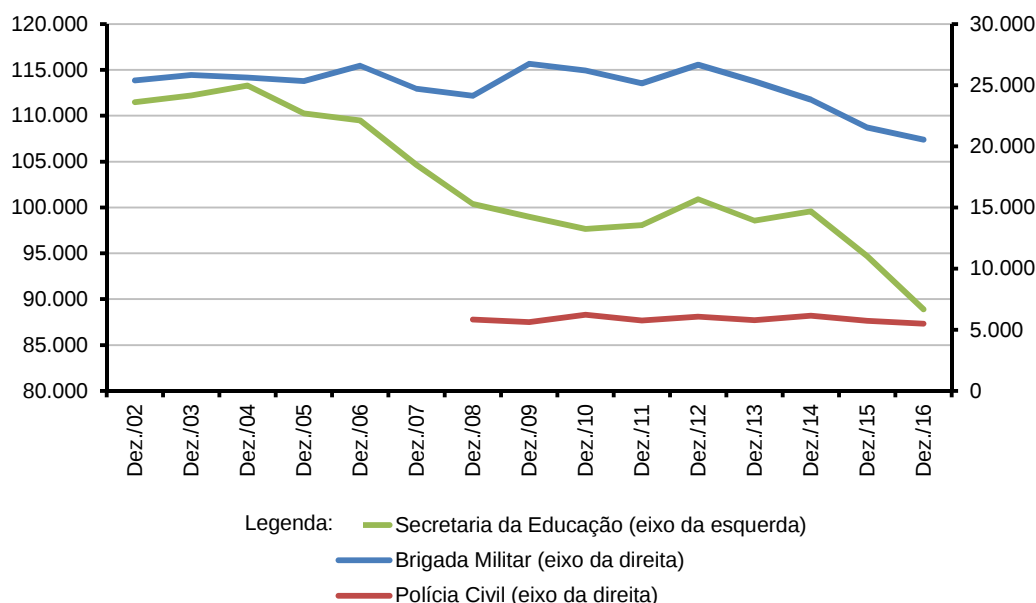
⁵ Somente a partir de 2008, os dados dos servidores da Polícia Civil passaram a ser divulgados separadamente dos dados dos demais servidores públicos da Secretaria de Segurança.

⁶ Para além dos serviços tidos como prioritários (educação, saúde e segurança), a ação do Estado, distribuída ao longo dos três entes federativos, está na luz dos postes, nas estradas, nos calçamentos, no transporte urbano, no transporte aéreo, no recolhimento do lixo, na destinação do esgoto, na defesa territorial. Há também Estado na forma de subsídios que garantem a energia elétrica, a produção de alimentos, a vigilância sanitária, a prevenção e a reconstrução diante de desastres naturais, a erradicação da pobreza, a promoção da cidadania, a assistência aos desabrigados, o zelo e a proteção de crianças e adolescentes vulneráveis, o investimento em conhecimento, a aquisição de imóveis e o avanço técnico. Há Estado nas políticas de geração de emprego e de desenvolvimento econômico. Ele está também na seguridade social, ou seja, nas aposentadorias, nas pensões por morte, nos auxílios-maternidade e nas aposentadorias por invalidez. O Estado permite a mediação e o julgamento dos conflitos, a reclusão de malfeitores, a orientação jurídica aos necessitados, além da própria organização das regras que permitem ao cidadão viver de forma civilizada e não no caos e na guerra, como foi marcada a história humana.

⁷ O número de vínculos de servidores ativos na Secretaria da Educação caiu 9.987 (-10,0%) entre 2015 e 2016. O contingente de inativos aumentou 5.625, ou seja, 4.367 se exoneraram ou faleceram e, portanto, deixaram o serviço público. Na Brigada Militar, houve uma redução de 3.994 (-16,8%). O total de brigadianos inativos aumentou em 2.567, pois 1.427 se exoneraram ou faleceram. Já na Polícia Civil, a redução foi de 685 servidores (-11,1%). No mesmo período, o número de servidores ativos vinculados à Secretaria da Saúde diminuiu em

Gráfico 3

Número de vínculos de servidores públicos na ativa na Secretaria da Educação, na Brigada Militar e na Polícia Civil, do Estado do Rio Grande do Sul — 2002-16



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

A hipótese apresentada acima não é descabida. A maior diminuição no número de servidores públicos ativos ocorreu exatamente quando essas medidas foram tomadas. Por exemplo, somente entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016, o contingente de servidores na ativa caiu 16.921. Isso significa que, em apenas 24 meses, a queda no número de vínculos ativos foi 60,6% superior ao que aconteceu entre dezembro de 1991 e dezembro de 2014. Adicionalmente, as nomeações não foram suficientes para repor o quadro, sinalizando uma possível redução dos serviços públicos.

Tais informações podem embasar reflexões acerca dos impactos desse expressivo processo de desligamento sobre os serviços públicos prestados à população do Rio Grande do Sul tanto no presente quanto no futuro, uma vez que alterações dessa natureza são percebidas em um período mais extenso. A seção seguinte apresentará as informações referentes aos servidores públicos inativos.

3 Servidores públicos inativos do Estado do Rio Grande do Sul

A participação dos servidores inativos é semelhante a dos ativos, com exceção dos da administração indireta, uma vez que a maioria dos servidores inativos das fundações recebem proventos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).⁸ Como consequência da diminuição do número de vínculos dos servidores ativos no Estado do Rio Grande do Sul, aumentou o número de servidores inativos, conforme se observa no Gráfico 4.⁹ Em dezem-

452 (-9,9%); já o dos inativos aumentou 139. Nessa medida, ignorando-se os óbitos de inativos, 43,0% dos servidores públicos que saíram da Secretaria da Educação se exoneraram. Já na Brigada Militar, foram 35,0% e, na Secretaria de Saúde, 69,2%.

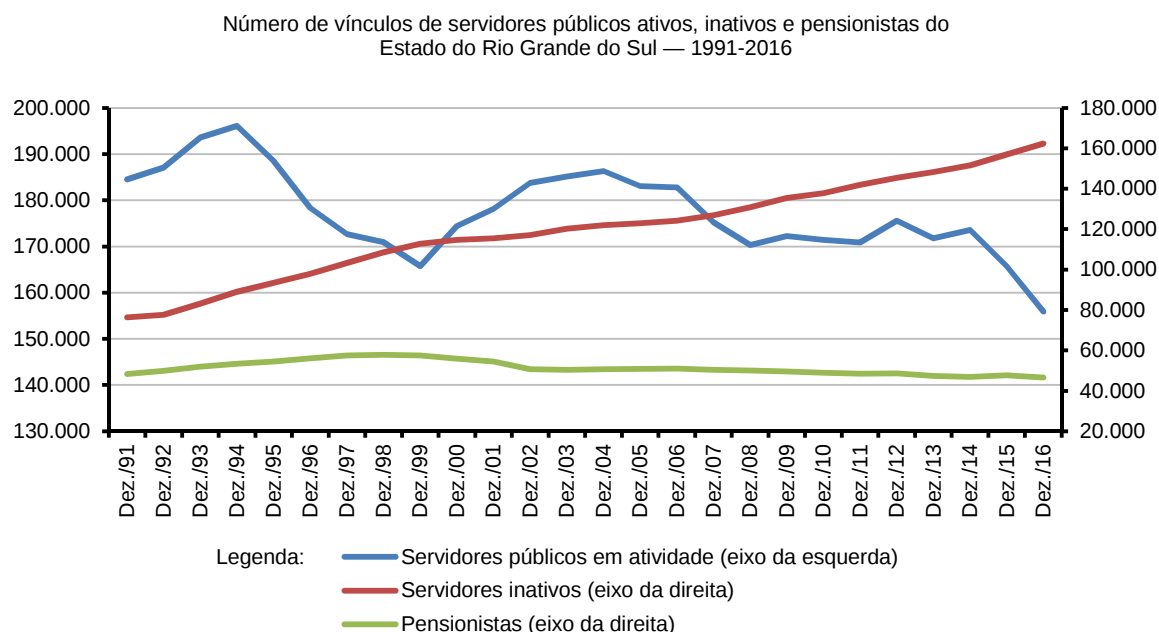
⁸ Há uma exceção aos empregados das fundações que ingressaram no serviço público cinco anos antes da Constituição Federal do Brasil de 1988. Esses puderam optar pelo regime especial de reforço dos proventos (Lei n.º 13.437/2010). Esse reforço corresponde à aplicação do coeficiente 0,8 sobre a diferença apurada entre a base de cálculo e o valor de benefício de aposentadoria.

⁹ Existem três regimes de previdência no Estado do Rio Grande do Sul. Os servidores que ingressaram antes de 15 de julho de 2011 integram o Regime Próprio de Previdência Social, que é baseado no sistema de repartição simples e na solidariedade intergeracional. Nesse regime, as contribuições são descontadas dos servidores juntamente com as contribuições patronais. Em 2011, foram implementadas reformas que implantaram o sistema de capitalização, por meio dos fundos previdenciários: o Fundo de Previdência Civil e o Fundo de Previdência Militar. Em 15 de outubro de 2015, os servidores entrantes passaram a ter direito a aposentadoria limitada ao teto do INSS (Andreis, 2014).

bro de 1991, eram 76.405 servidores inativos, já em dezembro de 2016, esse número chegou a 162.684, ou seja, houve um crescimento de 112,9%.

Em 2016, o Poder Executivo (administração direta) detinha 93,4% dos servidores públicos inativos entre todos os três poderes e o Ministério Público. A Secretaria da Educação era responsável por 63,9%. Na sequência, estava a Brigada Militar, representando 14,8%, e a Polícia Civil, com 3,5%. As fundações e as autarquias da administração indireta representavam 2,9%. O Poder Judiciário, incluindo a Justiça Militar, representava 2,7% dos vínculos inativos, enquanto o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado representavam 0,8%. Por fim, o Ministério Público detinha 0,3%.¹⁰

Gráfico 4



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Embora não esteja no escopo do artigo versar sobre os pensionistas, cabe destacar que, além da queda sistemática no número de vínculos de servidores públicos em atividade, há também uma tendência de diminuição no número de pensões. O número de pensionistas passou de 50.760 para 46.491 (-8,4%) entre dezembro de 1991 e dezembro de 2016.¹¹ Essa redução pode refletir o aumento da longevidade dos servidores e, por consequência, um menor tempo do benefício de pensão aos beneficiados.

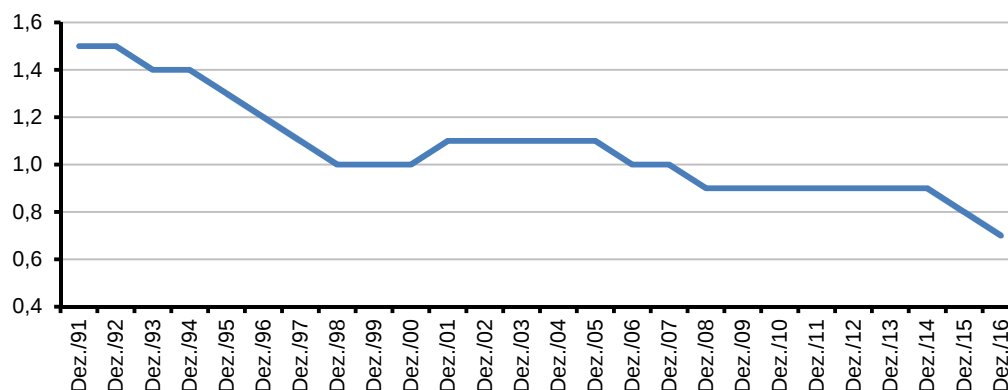
A partir de agosto de 2016, o número de servidores públicos inativos do Estado do Rio Grande do Sul passou a ser maior do que o de servidores públicos em atividade. Em dezembro de 1991, os ativos eram 59,7%, os inativos representavam 24,7%, e os pensionistas, 15,6%. O percentual de vínculos de ativos baixou para 42,8% em dezembro de 2016, enquanto o dos inativos passou a 44,5%, e o dos pensionistas, a 12,7% no mesmo período. O Gráfico 5 apresenta a queda da razão ativos/inativos, seja pela diminuição dos ativos, seja pela elevação dos aposentados.

¹⁰ Ver a Tabela A.2 no **Apêndice**.

¹¹ Os dados do número de vínculos dos pensionistas dos três poderes da administração direta e do Ministério Público se referem ao total de pensões vitalícias e especiais. Tais pensões reduziram-se de 1.812 para 1.157 (-36,1%) entre dezembro de 1991 e dezembro de 2016. O detalhamento dessas pensões vitalícias e especiais está mais especificado a partir do ano de 2008. A redução no Poder Executivo foi de 1.065 em dezembro de 2008 para 849 no mês de dezembro de 2016 (-20,3%). O Poder Judiciário diminuiu de 157 para 100 (-31,8%), e o Poder Legislativo reduziu de 12 para 8 (-33,3%). Entretanto, no Ministério Público, as pensões saíram de 4 para 200 entre dezembro de 2008 e agosto de 2016 (+4.900,0%). Já o número de pensionistas das autarquias e fundações se refere às pensões por morte recebidas pelos dependentes de servidores públicos filiados ao Regime Próprio de Previdência Social do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS). O total dessas pensões reduziu-se de 48.948 para 45.334 (-7,38%) entre dezembro de 1991 e dezembro de 2016. Ressalta-se que, apesar de o número absoluto de pensionistas ser declinante, esses representavam 29,7% do total de servidores em atividade do Estado do Rio Grande do Sul, em dezembro de 2016.

Gráfico 5

Razão entre ativos e inativos/pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul — 1991-2016



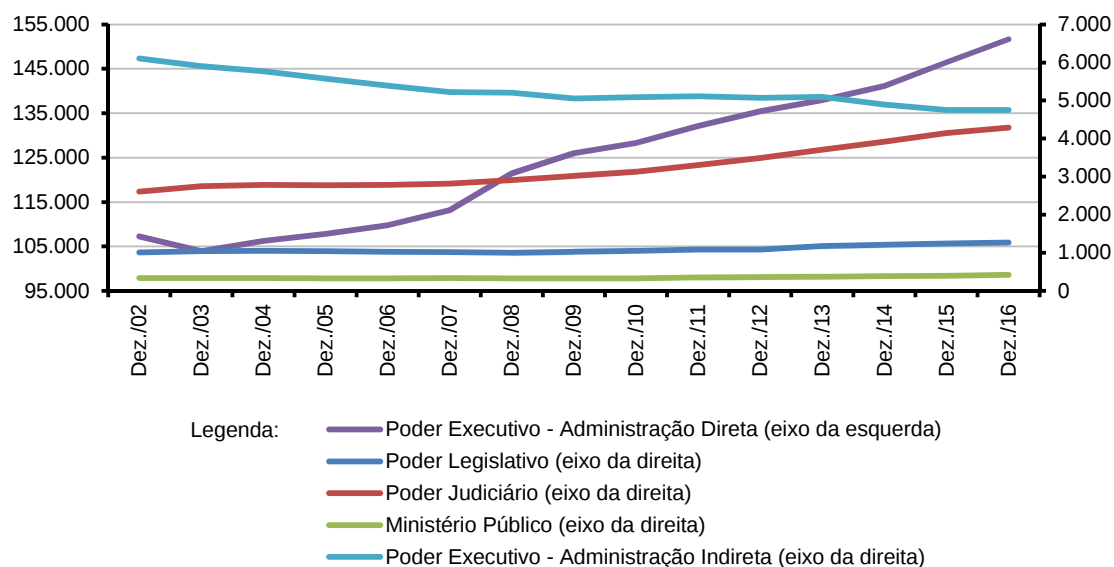
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

No Poder Judiciário, os inativos passaram de 2.609 em dezembro de 2002 para 4.362 em dezembro de 2016 (+67,2%). No mesmo período, o Poder Legislativo saiu de 1.007 para 1.305 (+29,6%), e o Ministério Público, de 335 para 419 (+25,1%). O número de vínculos de servidores públicos inativos no Poder Executivo aumentou de 107.255 para 151.913 (+41,6%) entre dezembro de 2002 e dezembro de 2016. O Gráfico 6 expõe que, enquanto os três poderes da administração direta e o Ministério Público apresentam elevação no número servidores inativos, as fundações e as autarquias da administração indireta do Estado do Rio Grande do Sul diminuíram esse número de 6.107 para 4.685 (-23,3%).

Ao se efetuar uma comparação com os números de servidores públicos ativos ligados aos serviços de educação, saúde e segurança também se percebe que o contingente de servidores inativos é maior. No intervalo entre dezembro de 2002 e dezembro de 2016, o número de servidores inativos na Secretaria da Educação aumentou de 70.089 para 104.014 (+48,4%). Na Brigada Militar, houve uma elevação de 14.385 para 24.044 (+67,1%). Já os servidores inativos vinculados à Secretaria da Saúde diminuíram de 6.394 para 5.368 (-16,0%). Na Polícia Civil, eram 4.180 em dezembro de 2008, passando a 5.757 no mês de dezembro de 2016 (+37,7%). O Gráfico 7 explicita tais incrementos.

Gráfico 6

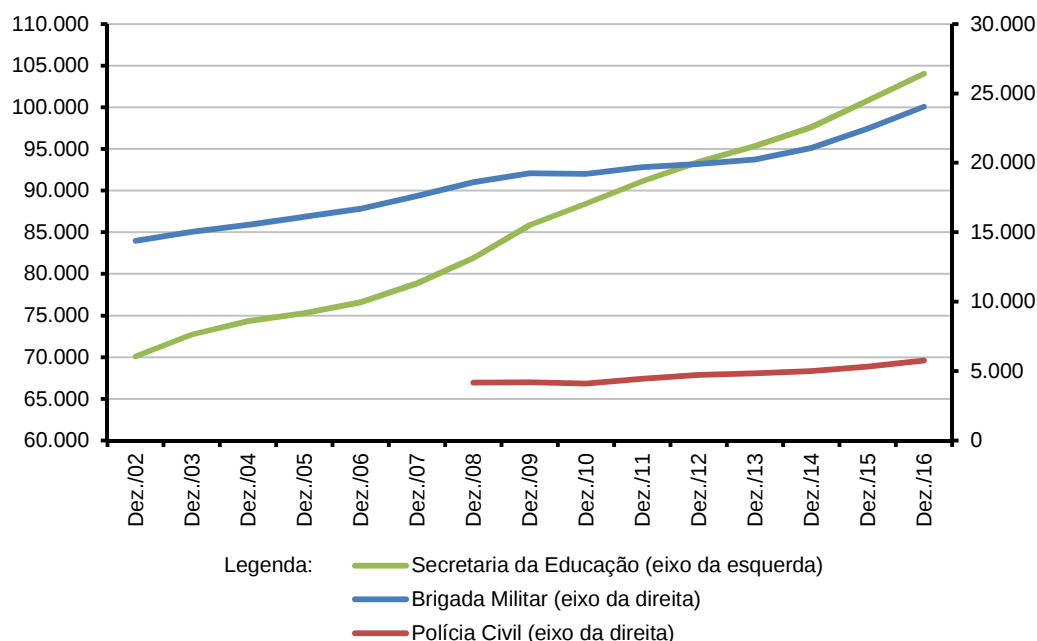
Número de vínculos de servidores públicos inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – 2002-16



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Gráfico 7

Número de vínculos de servidores públicos inativos da Secretaria da Educação, da Brigada Militar e da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul — 2002-16



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Observadas as variações no número de vínculos de servidores públicos ativos e inativos, convém agora averiguar as médias salariais dos respectivos poderes e setores do Estado. A próxima seção ajudará na compreensão da hipótese de que a redução do total de servidores públicos possui relação com o desalento monetário, uma vez que foi nas áreas com menores salários que se observaram mais exonerações voluntárias.

4 Salários dos servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul

Um desconforto comum de membros da sociedade se refere aos salários dos servidores públicos. Em dezembro de 2016, o Estado do Rio Grande do Sul destinava R\$ 1,7 bilhão ao pagamento de vencimentos dos servidores públicos ativos e inativos. O Poder Executivo (administração direta) era responsável por 76,8% dos salários dos servidores públicos ativos e inativos (R\$ 1,3 bilhão). Os servidores ligados à Secretaria da Educação representavam 31,9% dos vencimentos dos servidores públicos (R\$ 550,9 milhões). A Brigada Militar e a Polícia Civil representavam 19,5% (R\$ 337,1 milhões) e 7,0% (R\$ 120,9 milhões) respectivamente. A participação na folha pagamento do judiciário foi de 10,4% (R\$ 179,4 milhões). A administração indireta, com as autarquias e fundações, detinha 5,1% (R\$ 86,7 milhões). O Poder Legislativo representava 4,4% (R\$ 76,0 milhões), e o Ministério Público, 3,4% (R\$ 58,9 milhões).¹² O Gráfico 8 explicita as proporções dos servidores públicos ativos e inativos em relação a suas respectivas remunerações.

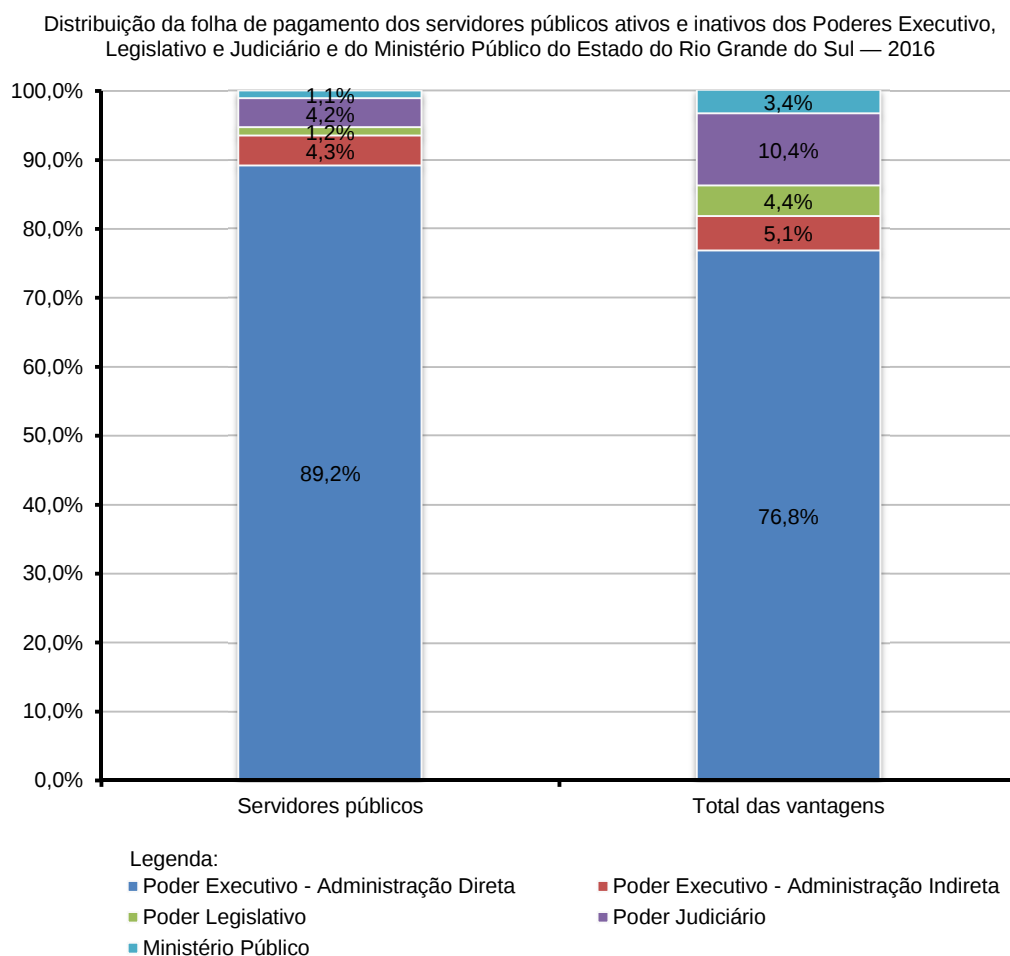
No intuito de subsidiar conclusões acerca do retorno dos tributos pagos pelos cidadãos, é interessante observar, na Tabela 1, as médias de vantagens de alguns poderes e setores dos servidores públicos ativos e inativos no mês de dezembro de 2016. As disparidades salariais são bastante nítidas. Há diferenças também nos níveis de qualificação e no serviço público em si.

Ao se observar as médias salariais dos ativos, verifica-se uma desproporção significativa nos servidores vinculados ao Poder Legislativo tanto do Tribunal de Contas do Estado quanto da Assembleia Legislativa. Na Brigada Militar e no Poder Judiciário, as médias salariais dos inativos são mais do que 20% superiores às dos ativos. É preciso levar em conta que a maioria dos inativos se aposentou em final de carreira e, assim, acumulou vantagens

¹² Ver a Tabela A.3 no Apêndice.

que os ativos ainda não possuem. Outro apontamento relevante é que os servidores inativos da Secretaria da Saúde possuem média salarial inferior a dos ativos. A situação se repetiu também com os inativos das autarquias. Nos dois casos, as razões são desconhecidas.

Gráfico 8



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Tabela 1

Médias salariais dos servidores públicos ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – 2016

PODERES E SETORES DO RS	MÉDIA SALARIAL DOS SERVIDORES ATIVOS (R\$)	MÉDIA SALARIAL DOS SERVIDORES INATIVOS (R\$)	VARIAÇÃO %
Autarquias	6.746,15	4.806,64	-28,8
Assembleia Legislativa (1)	11.800,91	23.568,86	99,7
Brigada Militar	6.288,01	8.645,59	37,5
Fundações	7.171,59	9.988,91	39,3
Justiça Militar	12.961,11	25.963,91	100,3
Ministério Público	16.403,86	23.897,54	45,7
Poder Executivo	4.377,04	4.886,43	11,6
Polícia Civil	9.873,25	11.560,00	17,1
Secretaria da Educação	2.591,70	3.080,94	18,9
Secretaria da Saúde	6.432,12	4.466,86	-30,6
Tribunal de Contas	19.577,22	38.767,78	98,0
Tribunal de Justiça	12.260,10	15.227,94	24,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

NOTA: Os dados das médias dos valores totais das vantagens excluem eventuais contribuições de assistências médicas, encargos, diárias e 13.º salário e folhas de pagamento complementares.

(1) A média salarial da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul não inclui os salários dos Deputados Estaduais.

Os servidores públicos ativos do Poder Legislativo foram os únicos entre os poderes da administração direta a apresentar constante perda salarial. Os dados indicam uma perda real média dos servidores ativos de 23,7% entre dezembro de 2008¹³ e agosto de 2016. Por outro lado, o Poder Executivo apresentou, nesse período, uma valorização real nos salários de 41,4%. Os servidores em atividade do Poder Judiciário e do Ministério Público obtiveram ganhos salariais reais de 9,0% e 16,1% respectivamente.¹⁴

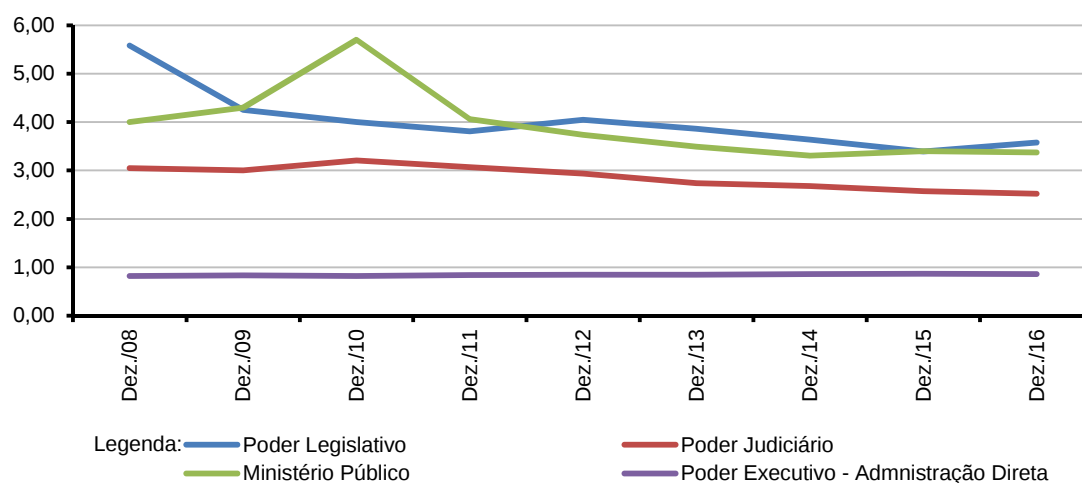
As áreas da educação, da saúde e da segurança contribuíram para que o Poder Executivo apresentasse elevados ganhos reais nos salários. Os servidores públicos da Brigada Militar em atividade obtiveram, em média, 78,5% de ganho real nos salários, entre dezembro de 2008 e agosto de 2016. Já na Polícia Civil, esses percentuais foram de 59,2%. O mesmo também aconteceu na Secretaria da Educação, em que os ganhos reais médios nos salários recebidos foram de 23,8%.

Também foi possível averiguar as variações proporcionais entre os poderes e os setores do Estado relativamente ao total de servidores. Foi calculada a variação do total das vantagens em relação ao total de vínculos dos servidores públicos ativos e inativos. Caso as razões sejam iguais a 1, a relação salários/vínculos é proporcional; se forem menores do que 1, a média salarial é inferior à de outros setores; se forem superiores a 1, a média salarial é maior.

No Poder Legislativo, houve uma redução dessa taxa, como é possível observar no Gráfico 9. Após atingir 5,6 em dezembro de 2008, passou para 3,6 no mês de dezembro de 2016. Isso quer dizer que a proporção dos salários do Legislativo em relação a do total de servidores caiu. A mesma situação se repetiu no Ministério Público, em que a taxa chegou a 5,7 em dezembro de 2010 e diminuiu para 3,4 no final do período analisado. A relação no Poder Judiciário também caiu: em dezembro de 2010 foi de 3,2 e passou a 2,5 em dezembro de 2016. Já no Poder Executivo, houve elevação: saiu de 0,8 para 0,9 entre dezembro de 2008 e dezembro de 2016. Tal elevação está relacionada aos ganhos médios reais nos salários, nas áreas de educação e segurança.

Gráfico 9

Variação do total das vantagens em relação ao total de vínculos dos servidores públicos ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul — 2008-2016



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

A despeito da redução real dos salários do Poder Legislativo e da respectiva elevação no Poder Executivo, frisa-se que a queda no número de servidores públicos ativos ocorreu de maneira expressiva nas áreas de educação, saúde e segurança, as quais possuem médias salariais menores em relação às dos demais poderes e setores do Estado. Saliente-se também que, nas categorias que não são tão afetadas pelos efeitos da crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul, não houve diminuição significativa no quadro de vínculos de servidores públicos na ativa.

¹³ O detalhamento dos salários está disponível a partir de 2008. O cálculo da variação salarial média acumulada foi realizado com base fixa no ano de 2008 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁴ Não foi possível efetuar a estimativa para os servidores públicos da administração indireta, pois os valores das vantagens recebidas estão disponíveis somente a partir de 2016.

5 Considerações finais

Uma das justificativas para explicar a crise financeira de décadas no Rio Grande do Sul é o suposto inchaço da máquina pública. As breves informações trazidas acima auxiliam em algumas reflexões sobre o Estado. Uma delas é que os próprios dados da Secretaria da Fazenda desmistificam essa retórica.

O número de vínculos de servidores públicos em atividade reduziu em 27.902 (-15,1%) entre dezembro de 1991 e dezembro de 2016. O artigo também averiguou que a relação entre o número de servidores públicos estaduais e a população total gaúcha caiu ao logo do mesmo período — somente entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016 o total servidores na ativa caiu em 16.921, isto é, bem mais da metade da redução ocorrida desde dezembro de 1991. Isso aconteceu justamente no período em que houve parcelamento de salários e redução de salário real para algumas categorias.

Como consequência das aposentadorias dos servidores públicos ativos no Estado do Rio Grande do Sul, aumentou em 112,9% o número de vínculos de servidores públicos inativos. Em dezembro de 1991, eram 76.405 servidores inativos, já em dezembro de 2016, esse número chegou a 162.684. A partir de agosto de 2016, o contingente de servidores públicos inativos do Estado do Rio Grande do Sul passou a ser maior que o de servidores ativos.

Outra reflexão efetuada no artigo é que a referida alteração no quadro de servidores públicos talvez esteja associada ao desalento monetário. Apesar dos elevados ganhos reais obtidos pelos servidores públicos ativos e inativos nas áreas de educação e segurança, a queda no total de servidores ocorreu de maneira expressiva nessas áreas, as quais possuem médias salariais menores em relação às demais categorias de servidores públicos. Deve ser salientado também que o Poder Judiciário e o Ministério Público, por exemplo, não sofreram parcelamentos de salários nos anos de 2015 e 2016. Justamente nesses setores, não houve diminuição significativa no quadro de servidores públicos na ativa.

No que tange às médias salariais, nota-se uma grande desproporcionalidade entre os poderes. Entretanto, há uma tendência de redução da desproporção, sobretudo devido aos ganhos salariais reais para as áreas de educação e segurança, assim como a redução real dos salários do Poder Legislativo. Na comparação dos salários de ativos e de inativos, observa-se um desalinhamento grande no Poder Legislativo. No Poder Judiciário e na Brigada Militar, as médias salariais dos inativos também é consideravelmente superior a dos ativos.

As informações expostas no artigo podem embasar reflexões acerca dos impactos desse expressivo processo de desligamento sobre os serviços prestados à população, tendo em vista a redução progressiva do quadro dessas áreas tanto no presente quanto no futuro, uma vez que alterações dessa natureza são percebidas em um período mais extenso.

Apêndice

Tabela A.1

Número de vínculos e total das vantagens dos servidores públicos ativos do Estado do Rio Grande do Sul — 2016

PODERES E SETORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	VÍNCULOS		VANTAGENS	
	Total	Percentual	Total	Percentual
Poder Legislativo	2.435	1,55	35.570.589	4,22
Assembleia Legislativa	1.556	0,99	18.362.212	2,18
Tribunal de Contas	879	0,56	17.208.377	2,04
Poder Judiciário	9.179	5,86	112.606.243	13,36
Justiça Militar	101	0,06	1.309.072	0,16
Tribunal de Justiça	9.078	5,80	111.297.170	13,21
Ministério Público	2.980	1,90	48.883.495	5,80%
Poder Executivo — Administração Direta	132.969	84,88	582.010.335	69,05
Brigada Militar	20.551	13,12	129.224.816	15,33
Coordenação de Comunicação	51	0,03	307.561	0,04
Defensoria Pública	856	0,55	16.780.533	1,99
Gabinete do Governador	93	0,06	594.614	0,07
Instituto-Geral de Perícias	908	0,58	8.031.391	0,95
Polícia Civil	5.504	3,51	54.342.391	6,45
Procuradoria Geral	1.112	0,71	15.522.800	1,84
Secretaria da Agricultura e Pecuária	1.281	0,82	7.527.702	0,89
Secretaria da Cultura	224	0,14	1.356.020	0,16
Secretaria da Casa Civil	297	0,19	1.786.397	0,19
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	173	0,11	1.189.498	0,14
Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo	137	0,09	631.791	0,07
Secretaria da Educação	88.895	56,75	230.389.033	27,33
Secretaria da Fazenda	1.565	1,00	32.233.686	3,82
Secretaria Geral de Governo	32	0,02	226.428	0,03
Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos	71	0,05	369.885	0,04
Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	247	0,16	1.272.910	0,15
Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos	1.250	0,80	8.984.764	1,07
Secretaria de Minas e Energia	24	0,02	146.294	0,02
Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação	288	0,18	2.075.822	0,25
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional	148	0,09	1.704.768	0,20
Secretaria da Saúde	4.038	2,58	25.972.915	3,08
Secretaria da Segurança Pública	330	0,21	2.946.072	0,35
Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer	60	0,04	341.671	0,04
Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social	73	0,05	365.171	0,04
Secretaria dos Transportes e Mobilidade	55	0,04	278.038	0,03
Superintendência de Serviços Penitenciários	4.706	3,00	37.407.364	4,44
Poder Executivo — Administração Indireta	9.080	5,80	64.044.484	7,60
Fundações	5.765	3,68	41.344.213	4,91
Fundação de Amparo à Pesquisa	42	0,03	198.295	0,02
Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades	122	0,08	625.995	0,07
Fundação de Atendimento Socioeducativo	1.674	1,07	13.252.124	1,57
Fundação de Ciência e Tecnologia	224	0,14	1.759.092	0,21
Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos	79	0,05	473.671	0,06
Fundação do Esporte e Lazer	24	0,02	123.635	0,01
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser	161	0,10	1.764.666	0,21
Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária	217	0,14	1.064.917	0,13
Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler	334	0,21	3.390.093	0,40
Fundação de Proteção Especial	794	0,51	5.372.381	0,64
Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional	128	0,08	795.469	0,09
Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde	130	0,08	473.721	0,06
Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha	289	0,18	2.414.106	0,29
Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social	558	0,36	2.422.041	0,29
Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore	9	0,01	45.913	0,01
Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre	96	0,06	787.028	0,09
Fundação Piratini	245	0,16	1.492.752	0,18
Fundação Teatro São Pedro	13	0,01	71.204	0,01
Fundação Zoobotânica	188	0,12	1.152.685	0,14
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	438	0,28	3.664.426	0,43
Autorarquias	3.324	2,12	22.424.217	2,66
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Delegados	75	0,05	702.211	0,08
Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento	54	0,03	385.535	0,05
Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem	1.291	0,82	5.463.665	0,65
Departamento Estadual de Trânsito	806	0,51	7.438.610	0,88
Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul	413	0,26	2.486.155	0,29
Instituto Rio Grandense do Arroz	258	0,16	1.076.321	0,13
Superintendência de Porto do Rio Grande	229	0,15	3.308.305	0,39
Superintendência de Portos e Hidrovias	198	0,26	1.563.415	0,19
TOTAL	156.652	100,00	842.839.092	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Tabela A.2

Número de vínculos e total das vantagens dos servidores públicos inativos do Estado do Rio Grande do Sul — 2016

PODERES E SETORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	VÍNCULOS		VANTAGENS	
	Total	Percentual	Total	Percentual
Poder Legislativo	1.305	0,80	40.393.476	4,58
Assembleia Legislativa	671	0,41	15.814.702	1,79
Tribunal de Contas	634	0,39	24.578.774	2,79
Poder Judiciário	4.362	2,68	66.767.813	7,57
Justiça Militar	32	0,02	830.845	0,09
Tribunal de Justiça	4.330	2,66	65.936.968	7,47
Ministério Público	419	0,26	10.013.071	1,14
Poder Executivo — Administração Direta	151.913	93,38	742.312.947	84,15
Beneficiários do Fundo Estadual de Previdência do Parlamentar	44	0,03	595.579	0,07
Brigada Militar	24.044	14,78	207.874.573	23,57
Defensoria Pública	246	0,15	6.367.635	0,72
Gabinete do Governador	74	0,05	522.967	0,06
Instituto-Geral de Perícias	573	0,35	6.221.773	0,71
Ferrovários	794	0,49	812.932	0,09
Polícia Civil	5.757	3,54	66.550.903	7,54
Procuradoria Geral	245	0,15	5.523.138	0,63
Reforço de proventos	815	0,50	5.176.777	0,59
Secretaria da Agricultura e Pecuária	2.250	1,38	10.566.724	1,20
Secretaria da Cultura	201	0,12	1.286.795	0,15
Secretaria da Casa Civil	12	0,01	60.396	0,01
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	96	0,06	687.1036	0,08
Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo	14	0,01	55.141	0,01
Secretaria da Educação	104.014	63,94	320.461.131	36,33
Secretaria da Fazenda	2.165	1,33	48.792.139	5,53
Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos	1	0,00	14.225	0,00
Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	53	0,03	240.684	0,03
Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos	2.810	1,73	14.843.634	1,68
Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação	205	0,13	1.053.684	0,12
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional	207	0,13	1.517.470	0,17
Secretaria da Saúde	5.368	3,30	23.978.109	2,72
Secretaria da Segurança Pública	306	0,19	2.803.581	0,32
Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer	9	0,01	75.211	0,01
Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social	37	0,02	152.217	0,02
Secretaria dos Transportes e Mobilidade	88	0,05	876.019	0,10
Superintendência de Serviços Penitenciários	1.485	0,91	15.202.374	1,72
Poder Executivo — Administração Indireta	4.663	2,87	22.413.346	2,54
Fundações	22	0,01	219.756	0,02
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser	15	0,01	192.642	0,02
Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária	5	0,00	15.948	0,00
Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler	1	0,00	5.887	0,00
Fundação Zoobotânica	1	0,00	5.279	0,00
Autorarquias	4.663	2,87	22.413.346	2,54
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Delegados	2	0,00	28.749	0,00
Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem	2.562	1,57	9.459.373	1,07
Departamento Estadual de Trânsito	18	0,01	169.660	0,02
Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul	1.116	0,69	6.100.305	0,69
Instituto Rio Grandense do Arroz	236	0,15	1.325.489	0,15
Superintendência de Porto do Rio Grande	127	0,08	1.197.572	0,14
Superintendência de Portos e Hidrovias	602	0,37	4.132.199	0,47
TOTAL	162.684	100,00	882.120.409	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Tabela A.3

Número de vínculos e total das vantagens de servidores públicos ativos e inativos do Estado do Rio Grande do Sul — 2016

PODERES E SETORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	VÍNCULOS		VANTAGENS	
	Total	Percentual	Total	Percentual
Poder Legislativo	3.740	1,17	75.964.064	4,40
Assembleia Legislativa	2.227	0,70	34.176.914	1,98
Tribunal de Contas	1.513	0,47	41.787.150	2,42
Poder Judiciário	13.541	4,24	179.374.056	10,40
Justiça Militar	133	0,04	2.139.918	0,12
Tribunal de Justiça	13.408	4,20	177.234.138	10,27
Ministério Público	3.399	1,06	58.896.565	3,41
Poder Executivo — Administração Direta	284.882	89,21	1.324.323.282	76,77
Beneficiários do Fundo Estadual de Previdência do Parlamentar	44	0,01	595.579	0,03
Brigada Militar	44.595	13,96	337.099.389	19,54
Coordenação de Comunicação	51	0,02	307.561	0,02
Defensoria Pública	1.102	0,35	23.148.168	1,34
Gabinete do Governador	167	0,05	1.117.581	0,06
Inativos ferroviários	794	0,25	812.932	0,05
Instituto-Geral de Perícias	1.481	0,46	14.253.164	0,83
Polícia Civil	11.261	3,53	120.893.294	7,01
Procuradoria Geral	1.357	0,42	21.045.937	1,22
Reforço de proventos	815	0,26	5.176.777	0,30
Secretaria da Agricultura e Pecuária	3.531	1,11	18.094.426	1,05
Secretaria da Cultura	425	0,13	2.642.815	0,15
Secretaria da Casa Civil	309	0,10	1.846.793	0,11
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	269	0,08	1.876.634	0,11
Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo	151	0,05	686.932	0,04
Secretaria da Educação	192.909	60,41	550.850.164	31,93
Secretaria da Fazenda	3.730	1,17	81.025.825	4,70
Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos	72	0,02	384.110	0,02
Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	300	0,09	1.513.593	0,09
Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos	4.060	1,27	23.828.399	1,38
Secretaria da Saúde	9.406	2,95	49.951.023	2,90
Secretaria da Segurança Pública	636	0,20	5.749.652	0,33
Secretaria de Minas e Energia	24	0,01	146.294	0,01
Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação	493	0,15	3.129.506	0,18
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional	355	0,11	3.222.237	0,19
Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer	69	0,02	416.882	0,02
Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social	110	0,03	517.389	0,03
Secretaria dos Transportes e Mobilidade	143	0,04	1.154.057	0,07
Secretaria Geral do Governo	32	0,01	226.428	0,01
Superintendência de Serviços Penitenciários	6.191	1,94	52.609.738	3,05
Poder Executivo — Administração Indireta	13.774	4,31	86.677.586	5,11
Fundações	5.787	1,81	41.563.968	2,41
Fundação de Amparo à Pesquisa	42	0,01	198.295	0,01
Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades	122	0,04	625.995	0,04
Fundação de Atendimento Socioeducativo	1.674	0,52	13.252.124	0,77
Fundação de Ciência e Tecnologia	224	0,07	1.759.092	0,10
Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos	79	0,02	473.671	0,03
Fundação do Esporte e Lazer	24	0,01	123.635	0,01
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser	176	0,06	1.957.309	0,11
Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária	222	0,07	1.080.864	0,06
Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler	335	0,10	3.395.980	0,20
Fundação de Proteção Especial	794	0,25	5.372.381	0,31
Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional	128	0,04	795.469	0,05
Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde	130	0,04	473.721	0,03
Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha	289	0,09	2.414.106	0,14
Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social	558	0,17	2.422.041	0,14
Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore	9	0,00	45.913	0,00
Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre	96	0,03	787.028	0,05
Fundação Piratini	245	0,08	1.492.752	0,09
Fundação Teatro São Pedro	13	0,00	71.204	0,00
Fundação Zoobotânica	189	0,06	1.157.964	0,07
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	438	0,14	3.664.426	0,21
Autarquias	7.987	2,50	44.837.563	2,60
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Delegados	77	0,02	730.960	0,04
Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento	54	0,02	385.535	0,02
Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem	3.853	1,21	14.923.037	0,87
Departamento Estadual de Trânsito	824	0,26	7.608.270	0,44
Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul	1.529	0,48	8.586.460	0,50
Instituto Rio Grandense do Arroz	494	0,15	2.401.810	0,14
Superintendência de Porto do Rio Grande	356	0,11	4.505.877	0,26
Superintendência de Portos e Hidrovias	800	0,25	5.695.614	0,33
TOTAL	319.336	100,00	1.724.959.501	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2016).

Referências

- ANDREIS, T. F. Previdência e finanças públicas estaduais: novas perspectivas? In: PICHLER, W. A. *et al.* (Org.). **Panorama socioeconômico e perspectivas para a economia gaúcha**. Porto Alegre: FEE, 2014. p. 363-380.
- AVILA, R. I.; GIULIAN, A. T. **Resenha de “O capital no século XXI”**. Porto Alegre: FEE, 2014. (Textos para Discussão FEE, n. 123).
- CARVALHO, F. J. C. de. The changing role and strategies of the IMF and the perspectives for the emerging countries. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 3-17, jan./mar. 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University, 1998.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **População**. 2016. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/>>. Acesso em: 27 out. 2016.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Produto Interno Bruto** — Rio Grande do Sul. 2017. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/>>. Acesso em: 4 abr. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **[Site institucional]**. 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 25 jan. 2017.
- PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Boletim Informativo de Pessoal**. 2016. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/>>. Acesso em: 27 out. 2016.



ANEXO ESTADÍSTICO

Indicadores selecionados do RS*

Tabela 1

Previsão da safra para produção, área colhida e produtividade dos principais produtos da lavoura no Rio Grande do Sul — 2015-16

PRODUTOS	2015			2016 (1)		
	Produção (t)	Área (ha)	Produtividade (kg/ha)	Produção (t)	Área (ha)	Produtividade (kg/ha)
Cereais, leguminosas e oleaginosas	8.411.161	8.366.192	1.005	31.820.894	31.909.823	997
Soja	15.700.264	5.262.520	2.983	16.206.334	5.436.653	2.981
Arroz	8.679.489	1.121.675	7.738	7.493.431	1.062.487	7.053
Trigo	1.391.829	874.362	1.592	2.540.381	777.676	3.267
Milho	5.563.555	854.735	6.509	4.729.948	738.370	6.406
Fumo	414.932	199.659	2.078	325.150	184.036	1.767
Mandioca	1.155.247	65.597	17.611	1.108.135	62.644	17.689
Uva	876.215	49.733	17.618	413.640	49.172	8.412
Feijão	60.767	42.394	1.433	59.557	40.000	1.489
Laranja	356.395	24.873	14.329	399.296	24.327	16.414
Cana-de-açúcar	834.500	19.501	42.793	761.076	17.819	42.711
Maçã	598.512	16.368	36.566	485.466	15.592	31.136
Batata-inglesa	320.167	15.053	21.269	369.690	14.879	24.846
Banana	134.242	11.817	11.360	129.599	11.852	10.935
Cebola	147.439	8.714	16.920	144.341	7.558	19.098

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. Rio de Janeiro: IBGE.

(1) Dados de dez./16.

Tabela 2

Taxas de crescimento da produção, da área colhida e da produtividade dos principais produtos da lavoura no Rio Grande do Sul — 2016-15

PRODUTOS	2016/2015 (1)		
	Produção	Área	Produtividade
Cereais, leguminosas e oleaginosas	278,3	281,4	-0,8
Soja	3,2	3,3	-0,1
Arroz	-13,7	-5,3	-8,9
Trigo	82,5	-11,1	105,2
Milho	-15,0	-13,6	-1,6
Fumo	-21,6	-7,8	-15,0
Mandioca	-4,1	-4,5	0,4
Uva	-52,8	-1,1	-52,3
Feijão	-2,0	-5,6	3,9
Laranja	12,0	-2,2	14,6
Cana-de-açúcar	-8,8	-8,6	-0,2
Maçã	-18,9	-4,7	-14,9
Batata-inglesa	15,5	-1,2	16,8
Banana	-3,5	0,3	-3,7
Cebola	-2,1	-13,3	12,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. Rio de Janeiro: IBGE.

(1) Dados de dez./16.

* Revisora de Língua Portuguesa: Susana Kerschner

Tabelas atualizadas por Tomás Amaral Torezani, Pesquisador em Economia do Núcleo de Dados e Estudos Conjunturais do Centro de Indicadores Econômicos e Sociais da FEE.

Tabela 3

Taxas de crescimento da produção da indústria de transformação, segundo os setores de atividade, no Rio Grande do Sul — 2015-16

(%)

SETORES	2015 2014	1º TRIM/16 1º TRIM/15	2º TRIM/16 2º TRIM/15	3º TRIM/16 3º TRIM/15	4º TRIM/16 4º TRIM/15
Alimentos	-0,4	4,1	3,4	-1,5	-0,5
Bebidas	-3,2	-21,1	-7,3	-6,7	-8,9
Borracha e plástico	-10,6	-10,4	-6,4	-6,2	-5,0
Artigos de couro	-5,7	-1,8	3,0	-1,8	-0,2
Celulose, papel e produtos de papel	37,9	95,2	69,5	-0,1	12,8
Produtos minerais não metálicos	-11,7	-10,9	-7,4	-10,4	-11,4
Fumo	-14,1	27,5	-23,9	-47,6	-62,0
Máquinas e equipamentos	-26,5	-17,8	-7,2	-0,6	21,2
Metalurgia	-19,7	-21,2	8,1	25,3	10,9
Móveis	-10,5	-17,7	-15,1	-12,0	0,0
Outros produtos químicos	2,6	0,3	-2,3	0,2	1,0
Produtos de metal — exclusive máquinas e equipamentos	-7,0	-6,8	-9,5	-2,9	-0,2
Coque, derivados de petróleo e biocombustíveis	-4,4	6,4	-19,0	-15,6	-10,8
Veículos automotores, reboques e carrocerias	-33,3	-30,0	-1,2	3,3	-9,7
Total da indústria de transformação	-11,5	-6,9	-3,1	-4,4	-1,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Pesquisa Industrial Mensal:** produção física. Rio de Janeiro: IBGE.

Tabela 4

Taxas de crescimento do nível de ocupação, segundo os setores de atividade, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2015-16

(%)

SETORES	2016 2015	1º TRIM/16 1º TRIM/15	2º TRIM/16 2º TRIM/15	3º TRIM/16 3º TRIM/15	4º TRIM/16 4º TRIM/15
Indústria de transformação (1)	-7,2	-18,2	-11,6	6,7	-3,2
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas (2)	-1,2	0,9	-7,8	-2,1	5,2
Serviços (3)	-5,2	-8,3	-3,7	-5,6	-2,9
Construção civil (4)	-0,8	-7,8	4,2	2,5	-3,0
Total (5)	-4,7	-8,4	-5,5	-2,6	-1,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTb/FAT.

NOTA: A captação da CNAE 2.0 domiciliar na PED iniciou-se em nov./10.

(1) Seção C da CNAE 2.0 domiciliar. (2) Seção G da CNAE 2.0 domiciliar. (3) Seções H a T da CNAE 2.0 domiciliar. (4) Seção F da CNAE 2.0 domiciliar. (5) Inclui as seguintes seções da CNAE 2.0 domiciliar: Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura (Seção A); Indústrias Extrativas (Seção B); Eletricidade e Gás (Seção D); Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação (Seção E); Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais (Seção U); Atividades Mal Definidas (Seção V).

Tabela 5

Taxas de crescimento do nível de emprego, do rendimento médio real e da massa de rendimentos reais dos ocupados e dos assalariados na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2015-16

(%)

DISCRIMINAÇÃO	<u>2016</u> 2015	<u>1º TRIM/16</u> 1º TRIM/15	<u>2º TRIM/16</u> 2º TRIM/15	<u>3º TRIM/16</u> 3º TRIM/15	<u>4º TRIM/16</u> 4º TRIM/15
Ocupados (1)					
Emprego	-4,8	-8,6	-5,6	-2,3	-2,0
Rendimento real	-7,8	-6,1	-6,5	-11,5	-5,0
Massa de rendimentos reais	-12,2	-14,2	-11,8	-13,6	-7,0
Assalariados (2)					
Emprego	-6,6	-8,9	-6,8	-4,2	-6,1
Rendimento real	-7,0	-9,0	-4,2	-8,3	0,6
Massa de rendimentos reais	-13,1	-17,1	-10,7	-12,1	-5,6

FONTES DOS DADOS BRUTOS: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTb/FAT.

NOTA: 1. Estimativas atualizadas em jan./2016; ver Nota Técnica n.º 2.

2. Inflator utilizado: IPC-IEPE; valores em reais de dez./16.

(1) Incluem os ocupados que não tiveram remuneração no mês e excluem os trabalhadores familiares sem remuneração salarial. (2) Incluem os assalariados que não tiveram remuneração no mês.

Tabela 6

Taxas reais de crescimento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) arrecadado, segundo os setores de atividade, no Rio Grande do Sul — 2015-16

(%)

SETORES	<u>2015</u> 2014	<u>1º TRIM/16</u> 1º TRIM/15	<u>2º TRIM/16</u> 2º TRIM/15	<u>3º TRIM/16</u> 3º TRIM/15	<u>4º TRIM/16</u> 4º TRIM/15
Produção animal e extração vegetal	0,7	11,2	11,8	6,6	-5,0
Extrativa mineral	-28,5	-13,4	-25,5	-16,0	11,9
Transformação	-7,2	-5,0	-1,9	0,3	1,4
Comércio varejista	-6,5	-8,7	3,3	9,8	-0,1
Comércio atacadista	13,5	17,2	-1,1	-3,8	5,4
Serviços e outros	-8,9	4,8	11,6	11,3	15,6
Total	-1,8	1,7	-0,3	0,0	2,5

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul/Secretaria Estadual da Fazenda.

NOTA: O ICMS foi deflacionado pelo Índice Geral de Preços (IGP).

Tabela 7

Inflação mensal, acumulada no ano e nos últimos 12 meses, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2015-16

(%)

DISCRIMINAÇÃO	IPC-IEPE (1)	INPC-IBGE (2)
Dez./14-dez./15	12,58	11,76
Out./16	0,05	0,24
Nov./16	0,02	0,19
Dez./16	-0,11	-0,12
Acumulada no ano	8,11	6,91
Acumulada nos últimos 12 meses	8,11	6,91

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE.

IEPE.

(1) Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE) da UFRGS. (2) Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

