



O enfrentamento federativo da COVID-19 na região de Vitória da Conquista (BA)

COVID-19's federative confronting strategy in Vitória da Conquista (BA) region

Fábio Lucas Pimentel de Oliveira¹

Resumo: no Brasil, uma das reações à pandemia da Covid-19 pôde ser observada no âmbito do pacto federativo. Estados e Municípios desenharam, em articulação com o Poder Legislativo Nacional, uma estratégia de mitigação dos efeitos deletérios da crise pandêmica. Esse arranjo se materializou na Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Nele, dois aspectos se destacam. O primeiro é a entrega, da parte do Governo Federal, de R\$ 60 bilhões aos entes subnacionais, cujo propósito é minimizar os impactos da retração econômica nas contas públicas. O segundo diz respeito a alterações relevantes no padrão fiscal brasileiro. A LC 173/2020, em princípio válida exclusivamente para o exercício de 2020, amplia a margem de manobra financeira da gestão pública, constrangida desde o início da década de 2000. Em face disso, neste artigo é feita uma análise dos impactos do programa federativo na região de Vitória da Conquista (BA), cujos municípios receberão R\$ 159,2 milhões em caráter emergencial. Além do cálculo dos recursos entregues pela União, dimensiona-se a esterilização de receitas correntes em face de desequilíbrios financeiros, que tornou oblíqua a margem de manobra local para desenhar e executar políticas públicas. Tendo em vista que os desafios de hoje e de outrora refletem determinações estruturais do estilo nacional de desenvolvimento, espera-se que a análise possa subsidiar as diretrizes de um debate que não apenas coloque a região em uma rota sustentada de desenvolvimento, mas, sobretudo, que permita-lhe transpor os limites que inibem as capacidades governativas subnacionais.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Finanças Públicas. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

Abstract: in Brazil, one of the reactions to the Covid-19 outbreak occurred in federative terms. States and Municipalities designed, with the National Legislative Houses, a strategy to mitigate the negative effects of the pandemic crisis. This arrangement was materialized in Complementary Law (LC) No. 173/2020, which established the Federal Program to Confront Coronavirus. Two aspects stand out. The first is the delivery, by the Federal Government, of R\$ 60 billion to subnational entities, whose purpose is to minimize the impacts of the economic downturn on public accounts. The second concerns relevant changes in the Brazilian fiscal standard. LC 173/2020, in principle valid exclusively for the 2020 financial year, expands the financial room for maneuver of public management, constrained since the beginning of the 2000s. Considering these aspects, this article analyzes the impacts of the federative program in the region of Vitória da Conquista (BA), whose municipalities will receive R\$ 159.2 million on an emergency basis. Apart from calculating the resources delivered to the region by the Federal Government, it is also pointed out the amount of current revenues sterilized in the face of financial imbalances, which obliques local financial capabilities in terms of designing and executing public policies. Bearing in mind that today

¹ Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). fabio.oliveira@ippir.ufrj.br

challenges reflect structural determinations of the national style of development, it is hoped that this analysis can support the guidelines of a debate that not only puts the region on a sustained development route, but, above all, allows it to overcome the limits that inhibit subnational governmental capacities.

Keywords: Development. Federative Program to cope with coronavirus. Public finances.

Introdução

Em 27 de maio de 2020, a Casa Civil da Presidência da República sancionou a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (PFEC). Esse ato jurídico, formalizado pela União mais de dois meses depois do primeiro caso oficial de enfermidade pelo Coronavírus no País, resultou de esforços das Casas Legislativas federais e dos pleitos de Governadores e Prefeitos.

O PFEC foi estruturado por sobre premissas transitórias. Assim, as medidas instituídas – restritas ao exercício financeiro de 2020 – objetivam prestar auxílio financeiro apenas emergencial aos Estados e Municípios. Os valores entregues se subdividem em aplicações voltadas, exclusivamente, ao reforço da saúde pública, mas também à manutenção da máquina estatal e dos demais serviços por ela prestados. Há ainda um conjunto normativo que compromete a gestão fiscal e financeira de Estados e Municípios para além do curto prazo.

O anterior reitera a premência de se viabilizar, o quanto antes, um “passaporte imunológico” a cada brasileira e a cada brasileiro. Mas, para além dessa inexorável dimensão ética, há que se pensar também na *imunização* da própria economia brasileira. Recuperá-la pressupõe engendrar um diagnóstico capaz de identificar os principais entraves que vêm inibindo uma trajetória sustentada de crescimento no País. Esse é um debate que não pode se restringir à problemática conjuntura da pandemia, nem se assentar sobre o falso antagonismo entre saúde e economia. Para pensar propostas adequadas, há determinações estruturais a considerar, sintetizadas nos processos de desindustrialização, de reprimarização e de precarização generalizada do aparato produtivo brasileiro, cujas raízes remetem à década de 1980. É, pois, passada a hora de discutir um novo projeto de Nação, holístico, sustentável e portador de valores societários mais inclusivos. As circunstâncias, embora não pareça, favorecem esse debate.

Uma das dimensões mais significativas desse novo projeto é, justamente, o pacto federativo brasileiro. Os arranjos que sucederam a Constituição Federal de 1988 mostram que, embora conquistas relevantes tenham sido materializadas, uma agenda de reformas e restrições condicionou a atuação do Estado Nacional aos preceitos da neoliberalização (SANTOS, 2017).

Na esteira dessas deliberações, os últimos desdobramentos, antes da pandemia, apontavam para a intrusão da financeirização na pactuação nacional². As circunstâncias refrearam essa tendência. O PFEC é, por isso, um marco do *federalismo realmente existente* no Brasil.

² Vide o PLP 459/2017 e as Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que compõem o Plano Mais Brasil, de 2019.

Para compreendê-lo em termos mais concretos, optou-se por adotar a regionalização do território brasileiro proposta pelo IBGE (2017). Esse recorte considera a dinâmica socioeconômica nos termos da rede urbana, atribuindo grande significado às interações e fluxos que tecem o espaço nacional. Considera-se, como escala privilegiada, neste artigo, a região intermediária de Vitória da Conquista, na Bahia³. Busca-se apontar os desafios aí existentes para além de uma visada de curto prazo, na expectativa de subsidiar um debate sobre a transposição dos limites que inibem a gestão pública local.

Para tanto, o ensaio está dividido em três partes, além desta Introdução e das Referências. Na primeira seção, faz-se um breve resgate dos termos do PFEC, ressaltando os aspectos fiscais e financeiros que ele regulamenta. Também nesta seção é dimensionado o montante de recursos emergenciais destinados à região de Vitória da Conquista (BA).

A segunda seção transcende o debate emergencial, argumentando que a crise econômica associada à pandemia condensa problemas pretéritos, associados à insuficiência do estilo de desenvolvimento posterior a 2004. Observam-se a dinâmica produtiva e das finanças públicas na região de Vitória da Conquista (BA), vinculando-as nos termos das capacidades governativas subnacionais. A terceira seção, conclusiva, se presta a subsidiar um debate sobre as diretrizes que poderão colocar a região em uma rota sustentada de desenvolvimento.

O Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (PFEC): principais aspectos

O PFEC tem duas características principais: (i) o reforço financeiro imediato de ações sanitárias e de saúde ante a disseminação da pandemia, e a compensação das perdas fiscais e financeiras subnacionais decorrentes da paralisação econômica e do isolamento social; e (ii) a instituição de uma normatividade de exceção para a gestão fiscal e financeira subnacional no exercício de 2020, a qual, mais permissiva em termos de déficit e endividamento do que a que vigorava desde 2001, terá efeitos prolongados nos próximos anos.

O repasse de recursos emergenciais

A iniciativa mais difundida, orientada ao curto prazo, diz respeito à entrega de R\$ 60 bilhões que a União fará aos Estados e Municípios no exercício financeiro de 2020. Esse valor foi subdividido em R\$ 10 bilhões destinados exclusivamente para Saúde e Assistência Social, mais R\$ 50 bilhões para livre aplicação. Dado que a pandemia se disseminou com maior rapidez e intensidade em lugares demograficamente adensados, para depois assumir um caráter semovente pela rede multimodal de infraestrutura que conecta o País, os critérios de distribuição dos recursos, definidos no Artigo 5º da LC nº 173/2020, balancearam a taxa de incidência da doença com o número de habitantes dos entes federativos.

Assim, segundo informações disponibilizadas pelo Senado Federal, dos valores repassados a todo o País, cerca de R\$ 13,5 bilhões foram remetidos ao Nordeste. Desse montante, R\$ 2,8 bilhões

³ Além da região de Vitória da Conquista, fazem parte do território baiano as seguintes regiões: Barreiras, Feira de Santana, Guanambi, Ilhéus-Itabuna, Irecê, Juazeiro, Paulo Afonso, Salvador e Santo Antônio de Jesus (IBGE, 2017).

destinaram-se a aplicações em Saúde/Assistência Social, sendo R\$ 2,0 bilhões para Estados e R\$ 0,8 bilhão para Municípios; e R\$ 10,7 bilhões para livre aplicação (R\$ 6,4 bilhões aos Estados, R\$ 4,3 bilhões aos Municípios).

O PFEC reservou, para os entes federados da Bahia, um total de R\$ 3,3 bilhões, divididos em R\$ 2,0 bilhões para o Estado e R\$ 1,3 bilhão para os Municípios. Os recursos da Saúde/Assistência Social somaram R\$ 558 milhões, dos quais R\$ 346 milhões controlados pelo Governo estadual e R\$ 212 milhões pelas Prefeituras. O dinheiro de livre aplicação correspondeu a, aproximadamente, R\$ 2,8 bilhões, repartido em R\$ 1,66 bilhão para o Estado e R\$ 1,13 bilhão para os Municípios.

As informações sobre os valores emergenciais entregues pela União podem ser espacializados. Esse procedimento, porém, não permite distinguir, na escala municipal, o dinheiro orientado à Saúde/Assistência Social e a Livre Aplicação. Assim, os valores totais destinados aos Municípios, segundo as regiões intermediárias do Estado da Bahia, revelam que as regiões de Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista e Ilhéus-Itabuna, compostas por cidades que fazem as vezes de centros e entroncamentos regionais de indiscutida importância, concentraram 78,8% do total de R\$ 1,3 bilhão destinado aos municípios.

Para os propósitos desta análise, interessa enfatizar o montante recebido e distribuído no âmbito da região intermediária de Vitória da Conquista. Cabe mencionar, antes desse detalhamento, que ela é composta por cinco regiões geográficas imediatas (ou seja, aquelas em que as relações intermunicipais se dão de maneira mais intensa) e por 77 municípios. Nela, vivem cerca de 1,75 milhão de habitantes, distribuídos em uma área territorial de 70,4 mil km², nucleada pelas cidades de Vitória da Conquista e Jequié (IBGE, 2017).

Os municípios da região de Vitória da Conquista disporão de um total de R\$ 159,2 milhões provisionados pelo PFEC. Aspecto a destacar é que 10, das 77 cidades da região, concentraram 50,7% (cerca de R\$ 80 milhões) daquele valor, sendo que, apenas em Vitória da Conquista, esse número foi de 19,2%, secundado por Jequié (8,8%).

Embora reflitam os critérios de distribuição dos valores entregues pela União, esses coincidem com o fato de as dez cidades que concentram a maior parte dos recursos emergenciais na região de Vitória da Conquista sediarem 46 estabelecimentos credenciados para a oferta de serviços de saúde pública pelo Sistema Único de Saúde (SUS), sendo 10 as unidades – hospitais, policlínicas, centros especializados e unidades de saúde da família – controladas pela administração pública estadual e/ou municipal, segundo informações do cadastro Nacional de Estabelecimentos da Saúde (CNES), do Datasus⁴.

Essa disposição espacial mostra que os repasses emergenciais reforçam a centralidade pré-existente e sugere, quando colocada ao lado de outros serviços (educação, principalmente superior; cultura e lazer; justiça etc.), uma interação intermunicipal traçada por um fluxo de pessoas que, vivendo em cidades menores busca atendimentos de maior complexidade em Vitória da Conquista e Jequié; e, em diferente escopo, em Brumado e Itapetinga.

⁴ Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>. Acessado em 24/6/2020.

Assim, os recursos emergenciais destinados à região sobrepuseram-se à primazia de um conjunto restrito de cidades, o que configura uma aposta em que as medidas nelas adotadas terão um desejável efeito-demonstração para as demais. Assim, no quadrimestre compreendido entre março e junho de 2020, os valores aplicados em Saúde e Assistência Social permitiram, por exemplo, que o município de Vitória da Conquista estruturasse um sistema emergencial de atendimento e de prestação de informações à população. Através da publicação de boletins periódicos, a prefeitura divulgou que, até 23 de junho de 2020, a taxa de ocupação dos leitos clínicos era de 10,9%; e dos leitos de UTI, 14%. Até então, haviam ido a óbito 14 pessoas, resultado que pode ser considerado menos traumático, a julgar pelo quadro estadual e nacional, sobretudo naquelas localidades de maior adensamento populacional (PMVC, 2020).

Alterações no padrão de gestão fiscal e financeira

A segunda característica do PFEC concerne a aspectos fiscais e financeiros que parametrizarão, de modo extraordinário, a gestão pública subnacional. Embora seja válido apenas para o exercício de 2020, o conjunto de alterações tem o potencial de afetar as capacidades governativas de Estados e Municípios no médio e longo prazo.

Essa afirmação só pode ser compreendida à luz de um resgate, ainda que sucinto, a respeito da evolução recente do federalismo brasileiro. Delimitado entre a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Emenda Constitucional nº 95/2016 (congelamento de gastos sociais), o padrão fiscal brasileiro não é compossível com as ações públicas requeridas para viabilizar o isolamento social e capilarizar a atuação do Estado frente à disseminação da enfermidade.

Assim, a pandemia impôs “alterações inelutáveis nas determinações institucionais vigentes que ordenam a política fiscal, cuja orientação principal e estrita consiste na geração compulsória de resultados primários consistentes com uma trajetória de dívida pública considerada sustentável em termos intertemporais” (VIEIRA, 2020, p. 5).

O primeiro sinal foi dado pelo Decreto Nacional de Calamidade Pública (Decreto nº 6 de 20 de março de 2020), que invocou as finalidades do Artigo 65 da LC nº 101/2000 para dispensar o caráter compulsório dos resultados fiscais e o atendimento de condições contratuais de operações financeiras dos entes públicos, sobretudo o pagamento de dívidas. O PFEC complementou o reconhecimento da situação e estabeleceu, principalmente nos Artigos 6º e 7º da LC nº 173/2020 (BRASIL, 2020), parâmetros mais condizentes com as circunstâncias.

Além disso, facultou-se a Governadores e Prefeitos maior margem de manobra para executar gastos deficitários na mitigação do Coronavírus. Isso se deu por ter sido suspensa a obrigatoriedade de execução de despesas previstas com operações de crédito, dívidas contratuais e dívidas garantidas pela Secretaria do Tesouro Nacional. A União também ficará impedida de executar as garantias decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas e do parcelamento dos débitos previdenciários dos entes subnacionais, celebrados entre 1997 e 2017.

Instrumentos adicionais à disposição das autoridades públicas estaduais e municipais são (i) a securitização das dívidas públicas de capital, observado o prazo máximo de até 30 anos ou de até 3 vezes o

prazo da dívida original; e (ii) a captação de recursos a título de antecipação de receitas de tributos ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido (VIEIRA, 2020).

Por outro lado, o Artigo 8º da LC nº 173/2020 é taxativo quanto à manutenção de rigoroso controle das despesas correntes, sobretudo aquelas com pessoal e encargos sociais. Esses dispêndios já vinham sendo delimitados pelas diversas rodadas de neoliberalização que foram (re)desenhando o *federalismo realmente existente* no Brasil desde 1988. Trata-se de um padrão que não se perdeu de vista, uma vez que o Artigo 3º da LC nº 173/2020 trata de assegurar que essa voltará a ser a rota perseguida quando terminar o período de calamidade pública, o que as autoridades esperam ocorrer já a partir de 2021.

Para além do debate da insuficiência conjuntural

A análise do montante de recursos emergenciais entregue aos municípios da região de Vitória da Conquista e das alterações no padrão fiscal federativo não pode prescindir de um conhecimento acerca da evolução produtiva e da trajetória das finanças públicas municipais. Abordá-los, nos termos de uma perspectiva crítica sobre o desenvolvimento, é fundamental. A base produtiva expressa um conjunto de investimentos que se convertem em empregos e renda e que também dão lastro à captação de receitas públicas, definindo o quão necessário será complementá-las com transferências intergovernamentais para oferecer bens e serviços públicos à população. Assim, conhecer o dinamismo e composição da geração e circulação local de riquezas permite antecipar, em boa medida, o quão significativo é o dinheiro emergencial aportado pela União para sustentar, ainda que parcialmente, a demanda efetiva.

Além disso, o setor público, na escala local, é elemento de grande relevância para compreender os impactos econômicos da pandemia. Em face das prerrogativas constitucionais, cabe aos municípios executar recursos associados a políticas de desenvolvimento, ao ordenamento das funções sociais da cidade, à garantia do bem-estar e ao fomento da atividade econômica (SANTOS, 2017). Em termos de receitas orçamentárias, às prefeituras compete a arrecadação de certos tributos, além do recebimento e execução de transferências intergovernamentais baseadas em princípios devolutivos e redistributivos (ARRETCHE, 2010), as quais definem, em termos quantitativos e qualitativos, as capacidades governativas municipais (FERNANDEZ; PUENTE, 2013). Ademais, os fundos públicos federativos revestem a provisão de bens e serviços públicos, na escala local, com as características de antivalor, tornando-os essenciais para a reprodução do capital e da força de trabalho (OLIVEIRA, 1988).

Para dimensionar a importância do Estado na região de Vitória da Conquista e, com isso, estabelecer um parâmetro adequado a respeito das atuais circunstâncias e das possibilidades futuras, desdobra-se a análise enfatizando (i) a estrutura e evolução da economia, inclusive do setor público; e (ii) as capacidades governativas financeiras municipais. Para tanto, adota-se um recorte temporal contido entre os anos de 2002 e 2017, ilustrado por dados secundários relativos à oferta produtiva e às finanças públicas. Ademais, situa-se a região de Vitória da Conquista à luz das demais regiões intermediárias do Estado da Bahia. Tal procedimento permite arrazoar, comparativamente, as determinações econômicas vinculadas às decisões empresariais de investimento e ao setor público – neste caso, considerando-se também os recursos federativos.

Estrutura e evolução produtivas

Segundo informações do IBGE⁵, o PIB da região de Vitória da Conquista foi de R\$ 21,9 bilhões em 2017, tendo se expandido a um ritmo anual médio de 3,8% desde 2002, superior àquele do Estado da Bahia, que cresceu à cadência de 3,4% a.a. no mesmo interregno. Esse desempenho possibilitou à região consolidar a posição de quarta maior produtora baiana de riquezas, haja vista o salto de participação de 7,7% no total do PIB estadual, em 2002, para 8,2%, em 2017. Em termos de importância relativa, ficou atrás apenas das regiões de Salvador (49,7% e 47,2%, respectivamente), de Feira de Santana (9,2% e 12,1%) e de Ilhéus (11,3% e 9,9%).

No âmbito intrarregional, apesar de alguns municípios terem crescido a taxas acima da média, ocorreu, na realidade, um processo de concentração econômica em Vitória da Conquista, Jequié e Brumado, que compuseram quase a metade do PIB regional (48,9%) em 2017. Proporção semelhante, em 2002, houvera sido alcançada mediante a agregação de mais três cidades. Já o PIB per capita médio da região foi de R\$ 6,9 mil em 2002, cerca de 56% do valor estadual. Até 2017, a expansão de 3,7% a.a. – mais intensa do que aquela registrada pelo Estado da Bahia (2,4% a.a.) e aquém, apenas, da região de Feira de Santana (4,2% a.a.) – alçou o PIB per capita regional a R\$ 11,9 mil, convergindo para 68% da média baiana.

Para os fins deste trabalho, importa considerar a participação do valor adicionado bruto da Administração, Saúde, Educação e Seguridade Públicas (VAB da Administração Pública) no PIB para expressar o quanto da riqueza regional proveio do Estado. Isso também permite dimensionar o grau de dependência em relação à economia do setor público, contraface de uma indesejável fragilidade produtiva. Para expressá-lo, arbitrou-se uma participação do VAB da Administração Pública no PIB superior a 33%. Assim, tem-se, em 2017, um conjunto de 2.352 municípios dependentes em todo o País (42,2% do total nacional), dos quais 1.403 estavam no Nordeste, 296 na Bahia e 65 na região de Vitória da Conquista – um número deveras expressivo, considerando que a região é composta por 77 cidades.

Conforme visto, a década e meia transcorrida entre 2002 e 2017, na região de Vitória da Conquista, foi marcada pela concentração econômica. Mesmo no caso da economia do setor público esse fenômeno é significativo: em 2017, cerca de 40% dos R\$ 6,02 bilhões do VAB da Administração Pública provieram de Vitória da Conquista, Jequié, Itapetinga, Brumado, Jaguaquara e Ipiaú. A combinação entre concentração econômica e centralidade política mostra o considerável grau de heterogeneidade intrarregional evidencia a inescapável necessidade de estruturar saídas articuladas, sobretudo no interesse dos municípios menos pujantes.

Ao longo de 2002 e 2017, Vitória da Conquista, Jequié e Brumado – municípios de maior densidade produtiva na região – consolidaram a “independência” das economias locais em relação às riquezas aportadas pelo setor público. Isso se expressa em uma participação do VAB da Administração

⁵Ver a pesquisa IBGE – PIB dos Municípios (IBGE, 2020). Os procedimentos de tabulação envolveram a regionalização e a correção dos valores nominais de 2002 a preços de 2017, pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI, FGV).

Pública no PIB, em 2017, menor do que aquela apresentada em 2002. Também nesse sentido, destaca-se o ocorrido em Maracás (queda de 41,8%, em 2002, para 17,3%, em 2017) e Barra da Estiva (de 45,6% para 31%).

Por outro lado, reduziu-se o número de municípios que detinham tal condição. Eram 22, em 2002, aqueles cuja participação do VAB da Administração Pública no PIB era inferior a 33%. Em 2017, conforme antecipado, tão somente 12. Em algumas cidades, a entrada na situação de dependência foi dramática, como é o caso de Dom Basílio (salta de 18,6%, em 2002, para 40,9%, em 2017). Não menos preocupante é a situação dos 14 municípios em que mais de 50% da riqueza local proveio do setor público. Aquele número, se bem seja inferior ao registrado em 2002 (19), revela a persistência de uma debilidade econômica exacerbada, sobretudo em Bom Jesus da Serra (60,9%), Caetanos (59%) e Érico Cardoso (58%).

Nesses lugares, as prefeituras costumam ser a principal fonte de circulação de riquezas. Esse é um quadro que, por si só, condiciona as capacidades governativas financeiras municipais, posto sujeita o poder público local ao recebimento de recursos do Estado e da União, em vista da exígua base de arrecadação de tributos que lhes compete coletar. Como se verá adiante, as transferências intergovernamentais apeiam ainda mais a dinâmica municipal em relação a determinações que lhes são exógenas.

É por isso que, antes de avançar nesse exame, que se deterá aos anos compreendidos entre 2011 e 2017, vale destacar que se trata de um período em que a economia brasileira experimentou uma trajetória de desaceleração e, inclusive, uma recessão: no biênio 2015/2016, o PIB variou -5,1%, segundo informações do IBGE. Trata-se de uma conjuntura de severa regressão produtiva: o crescimento nacional foi da ordem de 1,3% a.a. entre 2011-2017 e, neste último ano, a recuperação foi insuficiente para recolocar o produto interno bruto do Brasil no patamar que houvera sido registrado em 2014.

A dinâmica de 2018-2019 tampouco foi promissora: a variação trimestral do PIB esteve contida entre 0,6% (2019.1) e 1,7% (2019.4), influenciada pelo pífio desempenho da oferta industrial e de serviços. À exceção do primeiro trimestre de 2018 e do último trimestre de 2019, o consumo das famílias foi igualmente estrangido, refletindo uma limitada geração de emprego e renda. No primeiro trimestre de 2020, a queda de -0,3% do PIB captou os primeiros efeitos da pandemia, que afetaram Indústria (-0,1%) e Serviços (-0,5%), além de Consumo das Famílias (-0,7%) e Exportações (-2,2%).

A crise de 2020, portanto, é só mais um episódio de insuficiências que remetem ao início da década de 2010. O Nordeste segue esse comportamento: com efeito, o PIB nordestino, entre 2011 e 2017, expandiu-se a uma taxa de 2,5% a.a., valor que foi de 2,3% a.a. na Bahia. Muito embora tenha chegado a sustentar um crescimento relativamente maior que o brasileiro, em virtude da entrada em operação de diversos empreendimentos industriais e da continuidade das exportações do agronegócio, não há garantias de que a região esteja imune aos efeitos da crise.

Finanças públicas

Conforme discutido na Seção 1, a tendência neoliberalizante do Pacto Federativo brasileiro sofreu forçosas alterações em 2020. Para além dos aspectos de curto-prazo e da conjuntura econômica de 2018-

2020, é fundamental entender e antecipar o que o padrão fiscal emergencial reservará, para a região de Vitória da Conquista, nos anos vindouros.

Assim, quando se examinam as finanças dos municípios baianos⁶ e, em particular, o orçamento corrente⁷, observa-se que, a despeito da desaceleração econômica do período 2011-2017, as receitas se ampliaram a 3,7% a.a., um vigor superior àquele dos PIB estadual e nacional. No Estado, esse comportamento foi ainda mais expressivo na região de Barreiras (7,0% a.a.), refletindo a dinâmica associada à agricultura exportadora e a conversão de local dessa renda em investimentos diversos, com destaque para o adensamento imobiliário na cidade homônima.

Na região de Vitória da Conquista, tal expansão deu-se a 4,4% a.a., alcançando 9,9% a.a. no município de Jequié. Na esteira desse crescimento, avanços sociais relevantes ocorreram mediante políticas públicas mais abrangentes, orientadas à redução da pobreza extrema, da taxa de analfabetismo e à ampliação de serviços, notadamente de saúde e educacionais. Ocorre, contudo, que esse desempenho não seria possível sem o aporte das transferências intergovernamentais. Na verdade, essa realidade não é exclusiva da região de Vitória da Conquista: entre os municípios baianos, a participação média das remessas supranacionais de recursos totalizou 81,5% das receitas correntes em 2017. A menor participação relativa se deu na região de Salvador (63,5%) e a maior na região de Paulo Afonso (93,6%), dadas as compensações pela exploração hidrelétrica do rio São Francisco, sendo de 91,4% na região de Vitória da Conquista. Dos 77 municípios que a compõem, em apenas 8 o peso das transferências nas receitas correntes situou-se abaixo do valor médio total, um resultado direto da concentração produtiva e política intrarregional.

Também se ressaltou, na seção 1, que as despesas correntes vinham sendo controladas pelos mecanismos instituídos na Lei de Responsabilidade Fiscal. No contexto extraordinário do PFEC, seguirão sofrendo as restrições que haviam sido reforçadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que incidem, entre outros, sobre gastos sociais em educação e saúde. Ainda assim, as despesas correntes cresceram, em média, 3,1% a.a. entre 2011 e 2017 para o conjunto dos municípios baianos. Trata-se de um ritmo inferior àquele verificado para as receitas (3,7% a.a.), o que também se verificou na região de Vitória da Conquista, onde a expansão foi mais expressiva (3,7% a.a. das despesas, ante 4,4% a.a. das receitas).

Por isso, o total das receitas correntes dos municípios da Bahia foi suficiente para cobrir as despesas correntes, do que resultou um superávit de R\$ 6,5 bilhões em 2017. Na região de Vitória da Conquista, esse saldo foi de R\$ 402,9 milhões. Quando cotejado com o total das receitas correntes, esse valor indica o esforço de poupança da unidade espacial no exercício financeiro, que poderia ser empregado para expandir políticas públicas. Essa taxa foi de 19,4% na região de Vitória da Conquista, situação intermediária relativamente aos 30,5% calculados para a região de Barreiras e 14% para a região de Feira de Santana.

⁶ Dados obtidos junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Adotaram-se os mesmos procedimentos de tabulação e regionalização aplicados à análise do PIB.

⁷ É aquele que possui periodicidade anual. Guarda, por isso, estreita relação com o ritmo da economia.

Os dispêndios com pessoal e encargos sociais – cuja limitação consistiu em uma das preocupações regulamentares do PFEC – compõem a maior parte das despesas correntes. Eles equivaleram, em 2017, a 48% das receitas correntes dos municípios baianos. Esse percentual foi superior àquele registrado em 2011 (44,3%), sendo essa ampliação uma tendência generalizada para todo o Estado da Bahia, exceção feita à região de Barreiras. No caso da região de Vitória da Conquista, o custo de pessoal entre os entes municipais saltou de uma média de 45,4%, em 2011, para 50,1%, em 2017, restringindo recursos para um desenho e execução mais autônomos de políticas públicas.

Já os compromissos financeiros com a dívida, cujos parâmetros sofreram alterações significativas em face da pandemia, são compostos pelos juros e encargos da dívida, cuja periodicidade é corrente; e pela amortização da dívida, classificada como um gasto de capital cujos valores não necessariamente se repetem a cada exercício financeiro. Em geral, essas despesas são associadas a investimentos progressivos e, em muitas situações, à insolvência dos entes subnacionais, sendo a amortização da dívida a de maior peso relativo no orçamento.

Duas são as formas principais para fazer-lhes frente: (i) recorrer a operações de crédito – o que nem sempre é possível em virtude da inabilitação do corpo técnico das prefeituras e do bloqueio imposto àquelas que são devedoras – ou captar transferências supranacionais de capital, de modo direto ou através de convênios; e/ou (ii) realizar um esforço de poupança corrente. Empregar este último expediente é indesejável, tendo em vista a possibilidade que o superávit corrente abre para que se realizem políticas públicas mais abrangentes ante as carências sociais.

As dívidas financeiras evoluíram, entre 2011 e 2017, a uma taxa anual média de -0,9% no conjunto de municípios da Bahia. Esse ajuste deveu-se, fundamentalmente, à redução das despesas do patamar de R\$ 390,7 milhões para R\$ 270,7 milhões na região de Salvador (-5,9% a.a.), e à contenção efetuada pelos municípios da região de Juazeiro (-3,5% a.a.). No caso de Vitória da Conquista, as dívidas passaram de R\$ 64,3 milhões, em 2011, para R\$ 80,6 milhões, em 2017, o que equivale a um crescimento anual médio de 3,8%. Apesar de positivo, inferior, vale lembrar, ao avanço das receitas no mesmo período.

Para qualificar essa dinâmica em termos intrarregionais, procedeu-se ao cálculo do grau de cobertura das dívidas financeiras, obtido pela divisão das receitas de capital pela soma das despesas financeiras (juros e encargos da dívida, mais amortização da dívida). Esse indicador, se maior que a unidade (1,0), revela que os municípios da região conseguem honrar compromissos financeiros imediatos e futuros apenas com as receitas de capital de que dispõem. Caso seja inferior à unidade, indica que os municípios não dão conta de cobrir as dívidas financeiras correntes (juros) e de capital (amortização), pelo que devem recorrer a um esforço de poupança corrente para fazer frente às obrigações contratuais com instituições financeiras.

Das 51 prefeituras da região de Vitória da Conquista que dispuseram de receitas de capital no exercício de 2017, em apenas 19 o grau de cobertura das dívidas financeiras foi superior à unidade. Ocorre, no entanto, que a soma das dívidas financeiras que esse subgrupo geriu foi de apenas 10,7% do total da região. Trata-se de uma participação inferior, por exemplo, àquela que a cidade de Vitória da Conquista, que não possui cobertura financeira, possui isoladamente (20,6%). Se a ela se juntarem outras

oito cidades nessa mesma condição, tem-se um peso de 49,5% da dívida regional. Isso explica o porquê de não haver ocorrido a mesma tendência de ajuste verificada nas regiões de Salvador e Juazeiro.

O grau de cobertura permite evidenciar, ainda, a magnitude da esterilização das receitas correntes com os compromissos financeiros (supondo não haver rolagem e renegociação das dívidas). Em 2017, na região de Vitória da Conquista, mais de R\$ 44 milhões das receitas correntes podem não ter sido direcionados à mitigação dos mais diversos e urgentes problemas sociais em 58 cidades. Esse valor equivale a mais de 10% do saldo corrente no mesmo ano (que foi de R\$ 402,9 milhões). Tal esterilização piorou significativamente em relação à média de R\$ 12,3 milhões verificada entre 2011 e 2016.

Ocorre, porém, que as atuais circunstâncias de pandemia colocam a oportunidade de aplicar o todo ou parte desses recursos esterilizados em medidas de mitigação. Além de priorizar a vida humana, o que os corpos técnicos das prefeituras também podem fazer é começar a estruturar estratégias para o contexto posterior a 31 de dezembro de 2020, quando se prevê o fim da situação de calamidade pública e a entrada em vigência, outra vez, do padrão fiscal e financeiro que vinha regendo o federalismo brasileiro.

Desafios para o futuro

Não cabe, nem é possível, apontar soluções unívocas e universais para os problemas sociais de uma região tão diversa e heterogênea como a de Vitória da Conquista, mais ainda em face de uma pandemia cuja superação é ignorada. Resta, então, o dever de suscitar diretrizes sobre o futuro desejado, em especial para o momento em que a crise pandêmica for superada. A hora é de estruturar ações criativas, pautadas em valores societários renovados. Além da urgente retomada do desenvolvimento nacional, convém debater sobre os arranjos regulatórios e institucionais que pautam o pacto federativo, orientando-o, com maior efetividade, à socialização do bem-estar e à priorização das condições de vida da população brasileira.

Tal intento deve estar pautado na reconstituição de um aparelho produtivo disseminador, em termos regionais, de riqueza, renda e emprego. Há que se reforçar economias que, hoje, possuem elevada dependência do setor público. Para tanto, uma premissa prioritária é a superação dos importantes condicionamentos impostos pelo processo de neoliberalização, que reescala a agenda fiscalista do Estado Nacional pela *correia de transmissão* federativa. Negar a *austeridade* como instrumento disciplinador da gestão pública não invalida a preservação de uma conduta responsável e transparente com os recursos da população. Mas é preciso também questionar – e dimensionar – a esterilização de receitas governamentais para honrar compromissos financeiros que, em muitas situações, são aviltantes.

A restituição das capacidades governativas subnacionais também deve envolver as dimensões técnica e política. Por isso, convém observar exemplos de ações conjuntas de enfrentamento ao coronavírus, como o Consórcio Nordeste. A coordenação subnacional amplia a margem de autonomia no desenho e execução de políticas públicas adequadas à realidade local, superando entraves que acometem a maior parte dos municípios da região de Vitória da Conquista. É preciso, entretanto, assegurar que esse esforço não pereça ante o imediatismo da pequena política. Dotá-lo de uma perspectiva cooperativa que

envolva justiça social e sustentabilidade parece ser um caminho para além da situação emergencial em que vivemos.

Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587-620.

BRASIL, Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Edição: 101, Seção 1, Página: 4, 28 Mai.2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>>

FERNANDEZ, V.R.; GARCIA, M.J. Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latino-americana. *Revista Estado y Políticas Públicas* nº 1, 2013.

IBGE. *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias*. Brasília. DF: IBGE, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos*, nº 22, 1988.

PMVC, Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. *Boletim Epidemiológico*. Vitória da Conquista, BA, 26 jun.2020. Disponível em: <<https://www.pmvc.ba.gov.br/23-06-boletim-epidemiologico-14o-falecimento-registrado-no-municipio-foi-de-um-senhor-de-82-anos/>> Acesso em: 24/06/2020.

SANTOS, Ângela P. *Política Urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2017.

VIERA, Danilo Jorge. *Crise pandêmica e política fiscal: limites e perspectivas para ações dos governos subnacionais no enfrentamento à COVID-19 (mimeo)*. Belo Horizonte, 2020.

Recebido em: junho de 2020
Aprovado em: julho de 2020