



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FAGED**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

---

**MARIA APARECIDA SILVA DE MENEZES**

**A INCONTROLABILIDADE DO AVANÇO DO CAPITAL SOBRE O  
FUNDO PÚBLICO NA BAHIA: UMA ANÁLISE SOBRE A RENÚNCIA  
DE RECEITA DE ICMS E SUA INFLUÊNCIA NO FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Salvador  
2023

**MARIA APARECIDA SILVA DE MENEZES**

**A INCONTROLABILIDADE DO AVANÇO DO CAPITAL SOBRE O  
FUNDO PÚBLICO NA BAHIA: UMA ANÁLISE SOBRE A RENÚNCIA  
DE RECEITA DE ICMS E SUA INFLUÊNCIA NO FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Bahia, na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira

Salvador  
2023

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Menezes, Maria Aparecida Silva de.

A incontrolabilidade do avanço do capital sobre o fundo público na Bahia [recurso eletrônico] : uma análise sobre a renúncia de receita de ICMS e sua influência no financiamento da Educação básica / Maria Aparecida Silva de Menezes. - Dados eletrônicos. - 2023.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2023.

Disponível em formato digital.

Modo de acesso: <https://repositorio.ufba.br/>

1. Educação - Aspectos políticos. 2. Educação - Financiamento. 3. Fundos de financiamentos. 4. Finanças públicas. 5. Política e educação. 6. Educação básica. 6. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. I. Pereira, Rodrigo da Silva. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 370.115 - 23. ed.

**MARIA APARECIDA SILVA DE MENEZES**

**A INCONTROLABILIDADE DO AVANÇO DO CAPITAL SOBRE O FUNDO PÚBLICO NA BAHIA: UMA ANÁLISE SOBRE A RENÚNCIA DE RECEITA DE ICMS E SUA INFLUÊNCIA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Bahia, na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Educação.

Salvador, 28 de agosto de 2023.

**Banca Examinadora**

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** RODRIGO DA SILVA PEREIRA  
Data: 15/09/2023 09:35:26-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

**Rodrigo da Silva Pereira – Orientador** \_\_\_\_\_

Doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília.  
Universidade Federal da Bahia

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MARIA DILNEIA ESPINDOLA FERNANDES  
Data: 12/09/2023 14:31:59-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

**Maria Dilnéia Espíndola Fernandes** \_\_\_\_\_

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas.  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MALU FARENZENA  
Data: 12/09/2023 08:53:24-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

**Nalú Farenzena** \_\_\_\_\_

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## AGRADECIMENTOS

O Professor L. Jean Lauand (1998), em texto muito interessante, traz lição de São Tomás de Aquino, ensinando que a gratidão é composta de três graus, sendo o primeiro apenas o reconhecimento do benefício recebido; o segundo, o louvar pelo benefício; e o terceiro e mais profundo, o retribuir, pois se reconhece e se louva. Nesse sentido, Lauand (1998, p. 3) afirma que o nosso *obrigado* “é a única a situar-se, claramente, naquele mais profundo nível de gratidão de que fala Tomás”.

Pois bem, essa é a palavra que aqui declaro, ao concluir a presente dissertação: **obrigada!** Mas a quem direciono o mais alto grau da gratidão nesse momento?

Primeiro a Deus, alinhando a minha fé a de Paulo Freire ([1992] 2001, p. 19), que crê em Deus como Presença na História, que não nos “proíbe de fazê-la”, pelo contrário, nos empurra “a fazê-la”.

Aos meus pais, Railda (*in memoriam*) e Gabriel, por todo esforço para educar cinco filhos. As minhas irmãs, Carla, Adriana e Cecília, pela amizade e companheirismo, e ao meu irmão, Ricardo, por sua coragem.

A minha filha Mariana, razão e sentido de tudo que faço, e ao meu companheiro Mario, meu porto seguro.

Aos Amigos do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, cujos trabalhos alimentaram grandemente esta dissertação. Aqui, também preciso destacar os Amigos do Gabinete, a quem, em nome da Conselheira Carolina Matos, dirijo minha gratidão pelo incentivo, oitivas, discussões, leituras, pesquisas e cobertura nas minhas ausências.

Aos diversos autores citados ao longo deste trabalho, que construíram o arcabouço teórica sobre o qual foi possível compreender meu objeto de pesquisa.

A todos da Linha de Pesquisa de Política e Gestão da Educação da Ufba, nas pessoas da Professora Maria Couto e do Professor Jean Costa que, mesmo antes de matriculada no Mestrado, me acolheram com muito carinho e paciência para as minhas perguntas mais ingênuas.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GEPPOLE) e aos Professores do Mestrado, pelos encontros, leituras, discussões, referências e sugestões.

À Banca de Qualificação e Defesa, pelo tempo dedicado à análise crítica deste trabalho.

Ao Professor Rodrigo da Silva Pereira, meu Orientador, por tornar meu sonho uma realidade.

A Railda (*in memoriam*) e Gabriel, meus pais, por todo esforço dirigido a minha educação.

## Perguntas de um trabalhador que lê

Quem construiu Tebas, a cidade das sete portas?

Nos livros estão nomes de reis;

Os reis carregaram as pedras?

E Babilônia, tantas vezes destruída,

Quem a reconstruía sempre?

Em que casas da dourada Lima viviam aqueles que a construíram?

No dia em que a Muralha da China ficou pronta,

Para onde foram os pedreiros?

A grande Roma está cheia de arcos-do-triunfo:

Quem os erigiu? Quem eram aqueles que foram vencidos pelos cézares?

Bizâncio, tão famosa, tinha somente palácios para seus moradores?

Na legendária Atlântida, quando o mar a engoliu, os afogados continuaram a dar ordens a seus escravos.

O jovem Alexandre conquistou a Índia.

Sozinho?

César ocupou a Gália.

Não estava com ele nem mesmo um cozinheiro?

Felipe da Espanha chorou quando sua armada naufragou. Foi o único a chorar?

Frederico 2º venceu a Guerra dos Sete Anos.

Quem partilhou da vitória?

A cada página uma vitória.

Quem preparava os banquetes?

A cada dez anos um grande homem.

Quem pagava as despesas?

Tantas histórias,

Tantas questões.

(BRECHT, 1935, p. 1).

MENEZES, Maria Aparecida Silva de. A incontrolabilidade do avanço do capital sobre o fundo público na Bahia: uma análise sobre a renúncia de receita de ICMS e sua influência no financiamento da Educação Básica. 2023. Orientador: Rodrigo da Silva Pereira. 220 f. il. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## RESUMO

A dissertação tem por objeto as renúncias de receitas de ICMS e sua influência no financiamento da Educação Básica, entre 2001 e 2019, problematizada pela seguinte indagação: Como o capital avança sobre o fundo público por meio da renúncia de ICMS deferida pelo Estado da Bahia, onerando o financiamento da Educação Básica? O objetivo geral foi desvelar como ocorre a redução do financiamento público na Educação Básica a partir do processo de renúncias de ICMS deferidas pelo Estado da Bahia, desdobrado nos seguintes objetivos específicos: 1) identificar o papel político e fiscal das renúncias de receitas e sua relação com a austeridade para os gastos sociais e a incontrolabilidade para o capital extrair crescentes recursos do fundo público; 2) analisar como o capital, a partir das renúncias deferidas pela Bahia por meio do Programa DESENVOLVE, articula as categorias desenvolvimento econômico e geração de empregos para materializar o avanço sobre o fundo público baiano; e 3) descrever a estrutura constitucional de financiamento da educação, expondo a condição de estabilidade relativa da vinculação de recursos para o financiamento da Educação Básica, decorrente da renúncia de ICMS deferida pelo Estado da Bahia. O materialismo histórico-dialético amparou as análises, cujo percurso iniciou pela aparência do objeto, mobilizando conhecimento por meio da análise bibliográfica e documental, de modo a atingir a apropriação do objeto, para em seguida perquirir quais os nexos existentes entre as renúncias e o financiamento da Educação Básica. A pesquisa indica os seguintes resultados: a) o real papel político e fiscal das renúncias de receitas é alimentar a dinâmica do desenvolvimento econômico em conjunção com o capital, utilizando o fundo público como componente *in-flux* do processo de produção e reprodução capitalista; b) a disputa pelo fundo público compõe a relação dialética entre a austeridade para os gastos sociais e a incontrolabilidade para o capital extrair crescentes recursos públicos, alimentada pela racionalidade neoliberal com argumentos da ineficiência e da crise do Estado; c) o Programa DESENVOLVE, instituído no ambiente de guerra fiscal de modelo neoliberal, concede às empresas, além das renúncias de ICMS, infraestrutura, redução de custos com contratação e qualificação de mão de obra e apoio institucional junto a bancos públicos, órgãos fiscais e ambientais, caracteriza o uso do fundo público como componente *in-flux* do processo de produção e reprodução capitalista; d) as renúncias de ICMS na Bahia desestabilizam o financiamento da Educação Básica, afetando em especial os municípios que detêm a maioria das matrículas da Educação Básica; e e) a renúncia de receita de ICMS na Bahia também desestabiliza o financiamento da Educação Básica nacionalmente, em função do seu reflexo na complementação da União. Calculada em percentual sobre o total dos recursos aportados nos fundos constituídos pelos Estado e do Distrito Federal, em função da redução do valor aluno ano, determinado em função da complementação da União, e em função da retirada da oportunidade de outros estados receberem complementação, se o Fundeb da Bahia fosse maior, abriria espaço para contemplar outros estados.

Palavras-chave: Política educacional. Financiamento da educação. Fundo público. Renúncia de receitas. ICMS.

MENEZES, Maria Aparecida Silva de. Uncontrollability of the advance of capital over the public fund in Bahia: an analysis of the waiver of ICMS revenue and its influence on the financing of basic education. 2023. Master's Advisor: Rodrigo da Silva Pereira. 220 f. il. Dissertation (Master in Education) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

### **ABSTRACT**

The dissertation has as object the ICMS revenue waivers and their influence on the Basic Education financing, between 2001 and 2019, problematized by the following question: How does capital advance on the public fund through the ICMS waiver granted by the State of Bahia, burdening the Basic Education financing? General objective was revealing how public funding reduction in Basic Education occurs from the ICMS waiver process granted by the State of Bahia, broken down into the following specific objectives: 1) identifying political and fiscal role of revenue waivers and their relationship with austerity for social spending and uncontrollability for capital to extract increasing resources from the public fund; 2) analyzing how capital, based on the waivers granted by Bahia through the DESENVOLVE Program, articulates the categories of economic development and job creation to materialize the advance on public fund of Bahia; and 3) describing the constitutional structure of education financing, exposing the relative stability condition of the earmarking of resources for the Basic Education financing, resulting from the ICMS waiver deferred by the State of Bahia. Historical-dialectical materialism supported analyses, whose path began with the appearance of the object, mobilizing knowledge through bibliographic and documentary analysis for appropriation of object, to then inquiring about existing links between waivers and the Basic Education financing. The research indicates the following findings: a) real political and fiscal role of revenue waivers is feeding economic development dynamics in conjunction with capital, using public fund as an in-flux component of the capitalist production and reproduction process; b) dispute over the public fund composes dialectic relationship between austerity for social spending and uncontrollability for capital to extract increasing public resources, fueled by neoliberal rationality with arguments of inefficiency and the crisis of the State; c) DESENVOLVE Program, instituted in the neoliberal fiscal war context, granted companies, further ICMS waivers, infrastructure, cost reduction with hiring and qualification of labor, and institutional support with public banks, tax bodies and environmental, characterizing the use of public funds as an in-flux component of the capitalist production and reproduction process; d) ICMS waivers in Bahia destabilize the Basic Education financing, affecting especially municipalities that hold the majority enrollments in Basic Education; e) ICMS waivers in Bahia also destabilizes the Basic Education financing nationally, due to its impact on the Union's supplement. Calculated as a percentage of the total resources contributed to the funds constituted by the State and the Federal District, due to the reduction of per-year student value, determined as a result of the Federal Government supplement, and as a result of removal the opportunity for other states to receive supplementation, if Fundeb in Bahia were larger, it would open space to contemplate other states.

Keywords: Educational policy. Education financing. Public fund. Revenue waiver. ICMS.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Mapa da distribuição espacial das industriais beneficiadas pelo DESENVOLVE 84	
<b>Figura 2</b> – Critérios utilizados na Bahia para distribuição do ICMS aos municípios até 2023 .....	86
<b>Figura 3</b> – Critérios utilizados na Bahia para distribuição do ICMS aos municípios a partir de 2024 .....	87
<b>Figura 4</b> – Valor adicionado por setor da economia.....	112
<b>Figura 5</b> – Composição do setor de comércio e serviços na Bahia – 2019 .....	112
<b>Figura 6</b> – Diagrama do IBGE para a identificação da inserção no mercado de trabalho ....	120
<b>Figura 7</b> – Visão do Tribunal de Contas da União sobre as fontes de receitas destinadas ao financiamento da educação nacional .....	148

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução dos Gastos Tributários da União – 2003 a 2019 .....	57
<b>Gráfico 2</b> – Evolução da Arrecadação do ICMS e das Renúncias de Receitas na Bahia – 2005 a 2019.....	60
<b>Gráfico 3</b> – Previsão e Realização das Renúncias de Receitas por meio do DESENVOLVE – 2005 a 2019.....	74
<b>Gráfico 4</b> – PIB dos estados do Nordeste entre 2002 a 2019 .....	111
<b>Gráfico 5</b> – Síntese das admissões e desligamentos do mercado de trabalho formal da Bahia nos setores “Extrativa mineral”, “Indústria de transformação”, “Serviços Industrial de Utilidade Pública” e “Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca” - 2005 a 2019 .....	119
<b>Gráfico 6</b> – Comportamento do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado da Bahia de 2013 a 2019.....	144
<b>Gráfico 7</b> – Condições de Receitas de Salvador <b>Gráfico 8</b> – Condições de Receitas de Maetinga.....	159
<b>Gráfico 9</b> – Condições de financiamento do direito à educação nos municípios de Salvador e Maetinga a partir da Receita Vinculada para MDE por matrícula/Mês e da Receita Vinculada para MDE com Cota-Parte ICMS Renunciado por matrícula/Mês – 2013 a 2019.....	160
<b>Gráfico 10</b> – Origem dos recursos do Fundeb Bahia – 2019 <b>Gráfico 11</b> – Origem dos recursos do Fundeb Bahia, exceto União – 2019.....	166
<b>Gráfico 12</b> – Distribuição do Fundeb na Bahia a complementação da União – 2019.....	167

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Comportamento da aplicação dos recursos públicos por Função - 2014 a 2021 ..	54
<b>Quadro 2</b> – Emendas ao Projeto de Lei nº 12.560/2001 .....	70
<b>Quadro 3</b> – Alterações na Lei nº 7.980 de 12 de dezembro de 2001, por ordem cronológica	72
<b>Quadro 4</b> – Percentuais de ICMS com dilação de prazo e de desconto pela antecipação do pagamento da parcela, segundo a classe de enquadramento .....	78
<b>Quadro 5</b> – Situações de não observância do índice de aderência e do piso mínimo .....	89
<b>Quadro 6</b> – Distribuição das beneficiárias do DESENVOLVE entre as atividades de Alto Potencial Poluidor .....	92
<b>Quadro 7</b> – Trechos sobre o ICMS extraídos dos Relatórios de Acompanhamento emitidos pela SDE .....	94
<b>Quadro 8</b> – Protocolos de Intenções examinados.....	97
<b>Quadro 9</b> – Fundo público como componente in-flux do capital materializado em incentivo fiscal .....	101
<b>Quadro 10</b> – Fundo público como componente in-flux do capital materializado na oferta de infraestrutura .....	105
<b>Quadro 11</b> – Fundo público como componente in-flux do capital materializado na redução dos custos de contratação da mão de obra .....	107
<b>Quadro 12</b> – Fundo público como componente in-flux do capital materializado em apoio institucional .....	109
<b>Quadro 13</b> – Intenções declaradas pelas Empresas relacionadas a geração de empregos ....	116
<b>Quadro 14</b> – Definição de força de trabalho, ocupados, desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e desalentados.....	121
<b>Quadro 15</b> – Histórico da vinculação de recursos para a Educação.....	147
<b>Quadro 16</b> – Fontes de financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino vinculados no caput do art. 212 da CF/1988 .....	152
<b>Quadro 17</b> – Método para calcular da Cota-Parte de ICMS Renunciado dos Municípios de Salvador e Maetinga.....	156
<b>Quadro 18</b> – Origem dos recursos do Fundef e do Fundeb, por ente federado e fontes .....	165
<b>Quadro 19</b> – Evolução das ponderações do Fundeb – 2007 a 2019.....	169

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Favorecidos com renúncias de receitas pelo Estado da Bahia de 2005 a 2019 – valores em R\$1000 e a preços correntes.....	61
<b>Tabela 2</b> – Comportamento da arrecadação do ICMS e do impacto das renúncias sobre essa arrecadação de 2005 a 2019 – valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA .....	63
<b>Tabela 3</b> – Comportamento da arrecadação da totalidade dos Impostos e do impacto das renúncias sobre essa arrecadação de 2005 a 2019 – valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA.....	65
<b>Tabela 4</b> – Descontos de ICMS por antecipação do pagamento e respectivo recolhimentos de ICMS, por classe de enquadramento e prazo de fruição – valores em R\$ .....	80
<b>Tabela 5</b> – Percentual de desconto da Taxa de Juros, segundo indicadores parciais de aderência .....	81
<b>Tabela 6</b> – Distribuição espacial das industriais beneficiadas pelo DESENVOLVE x PIB 2005 e 2019.....	85
<b>Tabela 7</b> – Distribuição das beneficiárias do DESENVOLVE entre as maiores consumidoras de energia elétrica de 2018 e 2019 .....	91
<b>Tabela 8</b> – Posição relativa dos dez maiores estados em PIB - 2002 a 2019 .....	111
<b>Tabela 9</b> – Distribuição percentual das pessoas na força de trabalho e condição de ocupação – Brasil e Bahia de 2012 a 2019 .....	121
<b>Tabela 10</b> – Distribuição percentual das pessoas na força de trabalho desocupadas – Brasil e os dez maiores estados em PIB de 2012 a 2019.....	122
<b>Tabela 11</b> – Taxa combinada de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas – Brasil e os dez maiores estados em PIB de 2012 a 2019 .....	122
<b>Tabela 12</b> – Percentual de pessoas desalentadas na força de trabalho ou desalentada - Brasil e os dez maiores estados em PIB de 2012 a 2019 .....	123
<b>Tabela 13</b> – Pessoas na força de trabalho ocupadas, por grupamento de atividades no trabalho principal – Bahia de 2012 a 2019 - mil pessoas .....	124
<b>Tabela 14</b> – Rendimento médio real das pessoas na força de trabalho ocupadas, Brasil e os dez maiores estados em PIB de 2012 a 2019 - valores em R\$.....	124
<b>Tabela 15</b> – Rendimento médio real das pessoas na força de trabalho ocupadas, por grupo de atividades – Bahia de 2012 a 2019 – valores em R\$ .....	125
<b>Tabela 16</b> – Índice de Gini do rendimento médio mensal real da força de trabalho ocupada, a preços médios do ano – Brasil, estados e o Distrito Federal .....	127
<b>Tabela 17</b> – Meta 1 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2013 a 2019.....	131
<b>Tabela 18</b> – Meta 2 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2013 a 2019.....	133
<b>Tabela 19</b> – Meta 3 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2012 a 2021.....	133
<b>Tabela 20</b> – Meta 4 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia – 2013 a 2021 .....	134
<b>Tabela 21</b> – Meta 8 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2012 a 2021.....	136
<b>Tabela 22</b> – Meta 15 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2013 a 2021.....	137
<b>Tabela 23</b> – Meta 16 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2013, 2017 e 2021 .....	138

<b>Tabela 24</b> – Meta 17 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2012 a 2021.....	139
<b>Tabela 25</b> – Meta 18 por Brasil, Nordeste e Bahia – 2018.....	140
<b>Tabela 26</b> – Comportamento do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado da Bahia de 2013 a 2019 - valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA.....	143
<b>Tabela 27</b> – Representatividade do ICMS <sub>E</sub> sobre a Receita Líquida de Impostos do estado da Bahia – 2013 a 2019 – valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA .....	154
<b>Tabela 28</b> – Desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em função do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 - valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA.....	154
<b>Tabela 29</b> – Desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em Salvador de corrente do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 - valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA .....	157
<b>Tabela 30</b> – Desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em Maetinga decorrente do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 - valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA .....	158
<b>Tabela 31</b> – Distribuição de matrículas na Bahia por etapa de ensino – 2007 a 2019 .....	170
<b>Tabela 32</b> – Participação das fontes de recursos do Fundeb Bahia – 2013 a 2019 .....	171
<b>Tabela 33</b> – Desestabilização do FUNDEB em função do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 – valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA.....	173

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adene	Agência do Desenvolvimento do Nordeste
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Agerba	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
Alba	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
Arena	Aliança Renovadora Nacional
art.	Artigo
BAHIAPLAST	Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brics	Agrupamento econômico composto pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
Cebas	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CECM	Colégio Estadual Cordeiro de Miranda
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CERS	Colégio Estadual Roberto Santos
CF	Constituição Federal
Chesf	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
Cimatec	Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
Covid-19	Infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2
DEM	Partido Democratas
Desenbahia	Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A
DESENVOLVE	Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia
EC	Emenda Constitucional
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Embasa	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Estadic	Pesquisas de Informações Básicas Estaduais

EUA	Estados Unidos da América
Fazbahia	Programa de Incentivo Fiscal destinado aos esportes e a cultura
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
Feeba	Fórum Estadual de Educação da Bahia
FGV	Fundação Getulio Vargas
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-M	Índice Geral de Preços Mercado
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras Ligadas ao Ouro
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI-EXP	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
Iseb	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos
ITCMD	Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
Munic	Pesquisas de Informações Básicas Municipais
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEE	Plano de Educação do Estado da Bahia
PET	Polietileno Tereftalato
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnad Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
Pnae	Programa Nacional do Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional do Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
Proalba	Programa de Incentivo à Cultura do Algodão
Proauto	Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia
Probahia	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia
Proind	Fundo de Promoção ao Desenvolvimento Industrial
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
Rima	Relatório de Impacto Ambiental
RFB	Receita Federal do Brasil
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Sefaz	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Seplan	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sescoop	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social de Transporte
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

STF	Supremo Tribunal Federal
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TGD	Transtornos Globais do Desenvolvimento
TJLP	Taxa Referencial de Juros a Longo Prazo
Ufba	Universidade Federal da Bahia
Uneb	Universidade do Estado da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
1.1 OS MOBILIZADORES DA PESQUISA E DA PESQUISADORA .....	22
1.2 O MÉTODO E A METODOLOGIA .....	24
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	33
<b>2 O CAPITAL COMO DEFINIDOR DO PAPEL DO ESTADO</b> .....	35
2.1 A INCONTROLABILIDADE DO CAPITAL NA SUA ORIENTAÇÃO PARA EXPANSÃO .....	35
2.2 O MOVIMENTO PELO ESTADO MÍNIMO E A CORRIDA PELA INTERVENÇÃO DO ESTADO .....	42
2.3 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO .....	47
2.4 O <i>MODUS OPERANDI</i> DAS RENÚNCIAS NO BRASIL E NA BAHIA .....	56
<b>3 RENÚNCIAS DE RECEITAS: A INCONTROLABILIDADE DO CAPITAL SOBRE O FUNDO PÚBLICO BAIANO POR MEIO DO PROGRAMA DESENVOLVE</b> .....	67
3.1 A INCONTROLABILIDADE DO CAPITAL NA INSTITUIÇÃO DO DESENVOLVE .....	68
3.2 A INCONTROLABILIDADE DO CAPITAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS RENÚNCIAS DEFERIDAS PELA BAHIA POR MEIO DO DESENVOLVE .....	83
3.3 A MATERIALIZAÇÃO DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL NO DESENVOLVE E SUA ARTICULAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	96
3.4 A MATERIALIZAÇÃO DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL NO DESENVOLVE E SUA ARTICULAÇÃO COM A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA .....	113
<b>4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: AS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE ICMS E A DESESTABILIZAÇÃO DA CADEIA DE VINCULAÇÃO DE RECURSOS</b> .....	129
4.1 O ATENDIMENTO EDUCACIONAL NA BAHIA E O COMPROMISSO DE AMPLIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2014-2024) E NO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA (PEE 2016-2026) .....	129
4.2 AS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE ICMS E A DESESTABILIZAÇÃO DAS FONTES VINCULADAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	145
4.3 AS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE ICMS E A DESESTABILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FUNDOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	162
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	176
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	182
<b>APÊNDICE A – IMAGENS DO SITE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, ONDE SÃO DISPONIBILIZADOS OS TRABALHOS RESULTANTES DO CONTROLE EXTERNO</b> .....	211

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto as renúncias de receitas de ICMS e sua influência no financiamento da Educação Básica, e foi desenvolvida no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GEPPOLE), da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. A referida Linha destina-se ao desenvolvimento de estudos, pesquisas e projetos sobre políticas públicas - planejamento, gestão, financiamento e avaliação da Educação Básica e Superior.

A importância da pesquisa da política e gestão da educação, entre outros aspectos, situa-se no direito à educação, que envolve “todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, [...] por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens” (CURY, 2002, p. 254).

Inscrita na Constituição, a educação adquire status de direito fundamental, em uma evolução histórica dos direitos humanos de primeira geração – de natureza individualista, para o conjunto dos direitos de segunda geração, que engloba os direitos econômicos, sociais e culturais, “concebidos como créditos dos indivíduos com relação à sociedade, a serem saldados pelo Estado em nome da comunidade nacional” (LAFER, 1997, p. 57).

Portanto, a educação compõe o núcleo dos direitos sociais de natureza prestacional entre o Estado e os indivíduos da sociedade, exigindo atuação ativa de todas as instituições organizadas pela Constituição, de modo a dar concretude ao seu exercício. Esse processo de tornar o direito fundamental à educação exercível ocorre por meio de uma política de Estado denominada Política Educacional.

Cabe salientar que uma política de Estado difere de uma política de governo, decidida pelo Executivo, em “[...] processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas” (OLIVEIRA, 2011, p. 329)<sup>1</sup>.

Martins (2014, p. 14) alerta que confundir Estado com o governo “pode levar a análises equivocadas”, registrando duas circunstâncias que os diferem:

---

<sup>1</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação, criado por Decreto no governo Lula, na gestão de Fernando Haddad à frente do Ministério da Educação, é apontado por Oliveira (2011) como exemplo de uma política de governo que tentou realizar uma política de Estado.

Em primeiro lugar, porque este [o governo] ocupa uma das posições institucionais de poder, por determinado período – limitado, quando se trata de uma democracia – e não representa sequer o conjunto do poder, repartido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E, todos os poderes interferem na formulação ou implementação das políticas públicas, mesmo o Judiciário, que em última instância assegura os direitos cuja efetividade é instrumentalizada pelas políticas públicas. [...].

Em segundo lugar, porque, num regime federativo, como o brasileiro, o governo só atua diretamente sobre a sua esfera, relacionando-se com as demais conforme dispõe a Constituição, que no caso brasileiro adota o modelo do federalismo cooperativo.

A posição constitucional da Política Educacional já atrai a atuação do conjunto do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), assim como a participação da sociedade, devido à configuração de Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988.

Sem embargos, diante da dimensão continental do país e do número de indivíduos a serem atendidos, essa política de Estado requer financiamento adequado e perene, a ser dispendido por todos os entes federados. Nesse contexto, a Constituição estabelece, no *caput* do art. 212, a vinculação de fontes de financiamento, responsabilizando a União pela aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos; e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Além disso, o § 5º do citado art. 212 prescreve, como fonte adicional de financiamento para a Educação Básica, a contribuição social do salário-educação (BRASIL, 1988).

A não aplicação do financiamento mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), por parte dos Estados e dos municípios, sujeita esses entes federados à intervenção da União ou do Estado, respectivamente, conforme arts. 34 e 35 da CF/1988. O financiamento da educação foi erigido a princípio constitucional sensível a autorizar o exercício do mecanismo drástico e excepcional da intervenção (MENDES; BRANCO, 2011), em uma clara posição política de não admitir retrocesso social perante um direito fundamental.

A dimensão da educação como política de Estado também é contemplada por meio de planos decenais (Plano Nacional de Educação, Planos Estaduais de Educação e Planos Municipais de Educação), que devem ser desdobrados nos sucessivos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais dos entes da federação, dentro da lógica de articulação das peças de planejamento governamentais.

As ações do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 (PNE 2014-2024), aprovadas pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), requerem a

ampliação do investimento público em educação, conforme definido na Meta 20, assim como o Plano de Educação do Estado da Bahia (PEE 2016-2026), instituído pela Lei Estadual nº 13.559 de 11 de maio de 2016 (BAHIA, 2016a), por meio do compromisso de ampliar o investimento público nessa política. A ambição e a abrangência das metas do PNE 2014-2024 e do PEE 2016-2026 buscam solucionar problemas históricos enfrentados pelo Brasil e pela Bahia, respectivamente.

No caso do Brasil, a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2019*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020a), demonstrou que o país ainda apresentava uma taxa de analfabetismo de 6,6%, equivalente a 11 milhões de pessoas; 48,8% da população de 25 anos ou mais concluíram a Educação Básica; e apenas 35,6%, das crianças com até 3 anos de idade frequentou a creche.

Em relação aos desafios da Bahia em 2019, o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024* (INEP, 2022) aponta 48.509 pessoas de 6 a 14 anos sem frequentar o Ensino Fundamental e sem concluir essa etapa do ensino, e 104.916 pessoas de 16 anos sem o Ensino Fundamental concluído. O mesmo Relatório informa que, em 2021, a Bahia permanecia com 26.200 pessoas de 15 a 17 anos que não frequentavam a escola e não haviam concluído a Educação Básica. Também em 2021, a Bahia registrava 273.038 pessoas com 15 a 17 anos de idade que não frequentavam o Ensino Médio e não haviam concluído a Educação Básica, ocupando o primeiro lugar nesse triste ranking. Na subseção 4.1 desta dissertação, trazemos uma avaliação do atendimento educacional da Bahia, comparando, quando possível, os resultados do estado na Educação Básica com os resultados do Brasil e do Nordeste.

Nesse cenário, enquanto a política educacional reclama maiores investimentos, assistimos uma *guerra fiscal*, caracterizada pela disputa indiscriminada por investimentos entre os Estados-membros, que passaram a conceder incentivos às empresas, principalmente renúncias de receitas decorrentes do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (SCAFF, 2004). Na análise sobre a Lei Complementar nº 160 de 07 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017a), criada com o objetivo de finalizar a guerra fiscal entre os estados, Scaff e Cunha (2017) julgaram que a norma não atingirá seu objetivo, uma vez que as sanções nela estabelecidas já existiam e não eram cumpridas. Registre-se que o ICMS é o principal recurso que compõe a fonte de financiamento da Educação Básica de um estado, e os indicadores do Brasil e da Bahia demonstram que sequer foi universalizado o acesso à educação.

Conforme evidencia Salvador (2012, p. 6-7), uma das formas de reprodução do capital é utilizar o fundo público como fonte de investimento, mediante as concessões de subsídios, desonerações, incentivos fiscais, redução da base tributária, servindo para financiar integral ou parcialmente os meios de produção. Tais concessões na Bahia, durante o período observado por esta pesquisa, podem ser observadas em 13 programas estaduais de incentivos fiscais, por meio de renúncias do ICMS, em uma narrativa hegemônica de desenvolvimento econômico-social e geração de empregos. Como aponta Farenzena (2006, p. 38),

[...] o aumento exponencial do gasto público muito deve ao fato de que entre as garantias proporcionadas pelo Estado para a acumulação de capital inclui-se uma permanente e profunda intermediação no financiamento do desenvolvimento industrial, intermediação incondicional e sem contrapartida proporcional, sempre em detrimento das ações conducentes à justa distribuição do capital social.

Nesse contexto, o tema pesquisado foi a incontornabilidade do avanço do capital sobre o fundo público na Bahia: uma análise sobre a renúncia de receita de ICMS e sua influência no financiamento da Educação Básica, problematizado pela seguinte indagação que norteou as análises: Como o capital avança sobre o fundo público por meio da renúncia de receita de ICMS deferida pelo Estado da Bahia, onerando o financiamento da Educação Básica?

Com essa delimitação, a pesquisa compreendeu, como objetivo geral, desvelar como ocorre a redução do financiamento público na Educação Básica a partir do processo de renúncias de ICMS deferidas pelo Estado da Bahia, desdobrado nos seguintes objetivos específicos: 1) identificar o papel político e fiscal das renúncias de receitas e sua relação com a austeridade para os gastos sociais e a incontornabilidade para o capital extrair crescentes recursos do fundo público; 2) analisar como o capital, a partir das renúncias deferidas pela Bahia por meio do Programa DESENVOLVE, articula as categorias desenvolvimento econômico e geração de empregos para materializar o avanço sobre o fundo público baiano; e 3) descrever a estrutura constitucional de financiamento da educação, expondo a condição de estabilidade relativa da vinculação de recursos para o financiamento da Educação Básica, decorrente da renúncia de receita de ICMS deferida pelo Estado da Bahia.

A despeito de dedicarmos a subseção 2.1 à incontornabilidade do capital, é importante antecipar que essa categoria está sendo adotada a partir dos estudos de Mézáros (2011), cuja compreensão é que o capital está determinado à acumulação e movido pela expansão, somente se sujeitando a ajustes limitados e de curta duração, sempre quando, nesse período, não for capaz de demolir os obstáculos e as resistências que tentam lhe impor algum controle.

## 1.1 OS MOBILIZADORES DA PESQUISA E DA PESQUISADORA

Com o advento do PNE 2014-2024, os Tribunais de Contas do Brasil têm se mobilizado em realizar trabalhos voltados a induzir os gestores a cumprirem as metas e estratégias dos planos de educação nacional, estaduais e municipais. Uma iniciativa que exemplifica essa mobilização foi tomada em 4 de dezembro de 2015, em Recife, na declaração emitida no Congresso promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON, 2015a, grifos nossos):

Os Tribunais de Contas do Brasil, reunidos no XXVIII Congresso, em Recife/PE, em dezembro de 2015, após debaterem temas relativos ao contexto político-institucional e aos desafios da governança democrática e republicana e para o combate à corrupção, tornam públicas as seguintes posições:

[...]

Resolvem:

[...]

e. **defender**, junto com as demais Instituições de Estado, **a revisão e o fortalecimento do Pacto Federativo**, de modo a garantir a adequada distribuição das competências de cada ente, com o correspondente financiamento de suas ações, **em prol da equidade, eficiência e justiça fiscal**;

[...]

k. **reafirmar o compromisso dos Tribunais de Contas com a concretização das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE)** e com o controle das obras públicas, mediante a implementação e o cumprimento das Resoluções Diretrizes específicas da Atricon, aprovadas neste evento;

[...]

u. **ênfatar a fiscalização da receita pública**, inclusive sob o aspecto operacional, com ênfase no combate à evasão e à sonegação, buscando assegurar os mecanismos necessários à redução dos déficits financeiro e fiscal e, em decorrência, **estimulando a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas**.

Dois dias depois do encerramento do Congresso em Recife, outra medida tomada pela Atricon foi a aprovação das diretrizes de controle externo nas despesas com educação, por meio da Resolução nº 03/2015 (ATRICON, 2015b), de modo a disponibilizar referencial de atuação comum e cooperativo entre os Tribunais de Contas. Na esteira desses fatos, os Tribunais de Contas do Estado e dos municípios do Estado da Bahia uniram-se para elaborar e lançar o Projeto *Educação é da Nossa Conta*<sup>2</sup>, um plano de ação voltado para a fiscalização dos gastos em Educação.

Diante desse cenário, o exercício da minha atividade profissional como auditora do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) tem exigido a interlocução com vários atores

<sup>2</sup> Mais informações em <<https://educacaoedanossaconta.ba.gov.br/>>.

que militam na política pública educacional, razão pela qual busquei no Mestrado e no desenvolvimento dessa pesquisa a qualificação acadêmica, com a apreensão dos subsídios da análise crítica sobre os gastos públicos e os conteúdos das agendas políticas<sup>3</sup>.

Também mobiliza a pesquisa, agora do ponto de vista científico no campo da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, o esforço em compreender o papel das intervenções governamentais no financiamento da educação, considerando os pressupostos e valores que sustentam a política educacional, ante as disputas pelo fundo público.

Dentro da perspectiva pessoal, o estudo foi uma tentativa de compreender a escassez das escolas públicas que frequentei, em especial, a Escola Municipal General Labatut, situada no bairro de Pirajá, onde não havia cadeiras para todos os alunos, nem banheiros, merenda, água, iluminação, parquinho, etc. A Escola destacada foi objeto de manifestação de uma Professora em audiência pública promovida pelo Ministério Público Federal em 23 de maio de 2017 (BRASIL, 2017b), relatando a mesma escassez que eu já havia testemunhado há 40 anos.

Em pesquisa sobre o estado do conhecimento a respeito da renúncia de receita de ICMS em trabalhos disponibilizados no Banco de Teses & Dissertações da Capes até 2022, utilizando como descritores ou palavras-chave “ICMS”, “renúncia”, “desoneração” e “guerra fiscal”, identificamos apenas duas teses e duas dissertações que apresentavam aspectos relacionados com o objeto que pesquisamos. Registre-se que a pesquisa foi realizada nas grandes áreas de conhecimento Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, e áreas do conhecimento Administração Pública, Ciência Política, Direito Constitucional, Direito Público, Educação e Sociologia.

A tese de doutoramento de Miranda (2013, p. 7) concluiu que a institucionalização da reforma tributária do ICMS, visando a afastar a guerra fiscal, está “marcada pelo atendimento aos imperativos de competitividade, em detrimento dos compromissos redistributivos, tanto no âmbito social como regional”. Já a tese de doutoramento de Melo (2022, p. 222) defende a concessão de renúncia de receita de ICMS incidente sobre a energia no Estado do Ceará, como forma de concretizar o “acesso à energia solar aos residentes da Caatinga, bem como para propiciar meios de proteção ao referido bioma”.

Quanto às dissertações de mestrado, Pinto (2013), analisando a concessão de incentivos fiscais sob a perspectiva democrática, aponta que a coletividade deveria ser a genuína destinatária dos tributos e dos incentivos fiscais, e não um seguimento ou grupo determinado;

---

<sup>3</sup> As partes do texto referentes às experiências da pesquisadora figuram em primeira pessoa.

e Mões (2022, p. 4), reconhecendo que “não há registro conhecido de uma avaliação que permita conhecer os resultados efetivos” das renúncias de ICMS no Distrito Federal, faz uma avaliação do “ponto de vista da variável de resultado, arrecadação de ICMS, utilizando o modelo controle sintético a partir da base de dados IPEADATA e a primeira publicação do PNNT [Portal Nacional da Transparência Tributária]”, concluindo “que ocorreu um incremento de arrecadação de ICMS no período de 1994 a 1999, estatisticamente significativo, com erro abaixo de 10%”.

No âmbito da *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, utilizando os descritores citados, encontramos três artigos. O primeiro, de autoria de Silva, Adrião e Almeida (2020), sob o título *Panorama Geral do Financiamento da Educação na Rede Estadual do Piauí, pós instituição do Fundeb no Brasil*, analisa a participação do ICMS no financiamento da educação do Piauí, mas seu conteúdo não trabalha com a questão da renúncia de receitas. No segundo artigo, intitulado *Disputas sobre el sentido de la educación pública: el financiamiento de la “educación pública de gestión privada en Uruguay*, Martinis (2020) traz a temática da renúncia de receitas no contexto da privatização educacional no Uruguai, que se concretiza a partir da permissão para que empresas façam doações as escolas, com desconto de até 81,25% do que foi doado por meio de renúncia fiscal do Estado uruguaio, resultando em uma articulação que visa a promover processos de privatização educacional. No terceiro e último, intitulado *Tributação e Mecanismos de Financiamento de Políticas Públicas de Educação Superior: notas teóricas e apontamentos críticos*, Berrogain (2022, p. 13) chama atenção para o esvaziamento dos “recursos para a educação superior, afetando as IES públicas” tanto “pela renúncia fiscal, amparados por leis de imunidade fiscal” quanto “pela captação desses recursos sem a contrapartida proporcional”.

Portanto, espera-se que esta pesquisa possa contribuir com as análises em torno da disputa do fundo público, trazendo a lume a estrutura e a dinâmica das renúncias de receitas na Bahia e seus nexos no financiamento da educação. Ressaltamos que, na pesquisa sobre o estado do conhecimento a respeito da renúncia de receita de ICMS no Banco de Teses & Dissertações da Capes, até 2022, não encontramos trabalhos disponibilizados na área do conhecimento Educação.

## 1.2 O MÉTODO E A METODOLOGIA

Marcuse (1973) assevera aos pesquisadores que qualquer que seja a escolha por uma teoria crítica da sociedade contemporânea irá defrontá-lo com o problema da objetividade

histórica, decorrente do julgamento de valores. Contudo para superar esse obstáculo, a análise crítica terá que se sustentar na demonstração da validade objetiva dos seus julgamentos, por meio de processamento em bases empíricas.

A nossa escolha entre as teorias críticas foi pelo materialismo histórico-dialético, em função do seu duplo significado. O primeiro é trazer para consciência os fundamentos de algo ou fenômeno concretamente existente, tornado racionalmente conhecido o processo de seu movimento histórico. O segundo é a oportunidade de se apropriar desse algo ou fenômeno, e ultrapassar seus limites sócio-histórico (NETTO, 2016).

Essa abordagem, conforme leciona Netto (2011), apresenta dificuldades oriundas da sua própria complexidade e dos tratamentos equivocados a que a obra de Karl Marx foi submetida. Dentro do contexto dos equívocos que “deformaram, adulteraram e/ou falsificaram a concepção teórico-metodológica de Marx”, existe a crença/crítica que a concepção teórico-metodológica é simplista, fatorialista, monocausalista, determinista e/ou afastada das dimensões culturais e simbólicas (NETTO, 2011, p. 11).

Sobre o equívoco “teoria simplista”, afirmam que o método seria resumível aos “[...] ‘princípios fundamentais’ do materialismo dialético e do materialismo histórico [...]”, que dispensaria “[...] os sempre árduos esforços investigativos [...]”, bastando uma análise econômica da sociedade para explicar o sistema político, as formas culturais etc. (NETTO, 2011, p. 12-13). Para afastar essa deformação sobre a teoria marxista, Netto (2011, p. 13, grifos do autor) traz a seguinte passagem do texto de Engels<sup>4</sup>:

Mas a nossa [de Marx e dele] concepção da história é, *sobretudo, um guia para o estudo [...]. É necessário voltar a estudar toda a história, devem examinar-se em todos os detalhes as condições de existência das diversas formações sociais antes de procurar deduzir delas as ideias políticas, jurídicas, estéticas, filosóficas, religiosas etc. que lhes correspondem.* (Marx-Engels, 2010, p. 107).

A citação deixa assente que o uso do materialismo histórico-dialético obriga o pesquisador a realizar um esforço intelectual sobre a história que envolve seu objeto de estudo, de modo a extrair detalhes das condições de sua existência para que, assim, seja capaz de fazer deduções de consequências. Esse esforço empreendemos em todos os Capítulos.

---

<sup>4</sup> Como Engels e Marx tinham a mesma posição crítica contra o grupo de Bruno Bauer e ambos tinham sido igualmente impactados pelo movimento operário fora da Alemanha, “concordaram em escrever uma obra conjunta expondo suas posições, *Die Heilige Familie (A Sagrada Família)*, 1845), que marcou o início de uma colaboração que se estenderia por toda a vida” (BOTTOMORE, 1988, p. 206). Foram os trabalhos de Engels “sobre economia política e sobre a relação entre a Revolução Industrial e o desenvolvimento de uma consciência de classe na Inglaterra que trouxeram elementos vitais para a síntese geral de Marx” (BOTTOMORE, 1988, p. 207).

Com relação à concepção fatorialista ou monocausalista, os críticos, entre eles Marx Weber, apontam que a abordagem teórico-metodológica marxista coloca “o ‘fator econômico’ como determinante em relação aos ‘fatores’ sociais, culturais etc.”, ou que pretende atribuir tudo a uma única causa (NETTO, 2011, p. 13). Aqui, também Netto (2011, p. 14) traz as palavras de Engels:

Nem Marx nem eu jamais afirmamos mais que isto [a produção e a reprodução da vida real apenas em última instância determinavam a história]. Se alguém o tergiversa, fazendo do fator econômico o único determinante, converte esta tese numa frase vazia, abstrata, absurda. (Marx-Engels, op. cit., p. 103-104).

As citações de Engels, trazidas por Netto (2011, p. 11; 13-14), complementam-se e se reforçam mutuamente no sentido de afastar a concepção errônea de que o uso do método marxista reduz toda pesquisa a uma única conclusão, ou seja, que o fator econômico determina toda a vida em sociedade, pronto e acabou! O que se busca, a partir do materialismo histórico-dialético, é investigar as raízes da irracionalidade da sociedade inserida no modo de produção capitalista e identificar alternativas de superação, “à luz de suas aptidões [da sociedade] utilizadas e não-utilizadas ou malbaratadas para aprimorar a condição humana” (MARCUSE, 1973, p. 14).

Já a crítica do pretenso determinismo da teoria de Marx reflete a concepção de que o materialismo histórico-dialético seria uma teleologia evolucionista dirigida obrigatoriamente para o socialismo. Netto (2011, p. 15) cita os estudos Mészáros (1993), Wood (2006), e Borón *et al.* (2007) para afastar tal concepção.

Infelizmente não tivemos acesso à obra citada de Mészáros (1993), mas na obra *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição* o mesmo autor afirma:

[...] acusam Marx de colocar um “fim na história” em suas referências à futura ordem socialista – porque ele ousou demonstrar as contradições internas e tendências desagregadoras do sistema do capital ainda onipotente. Na realidade, são eles mesmos que colocam um fim na dinâmica histórica, quando “misturam e confundem todas as diferenças históricas e *veem relações burguesas em todas as formas de sociedade*”. Pois, ao suprimir as *especificidades* dos antecedentes históricos parciais do sistema socioeconômico existente, terminam por liquidar completamente a dinâmica histórica, já que fazem o processo histórico culminar no presente capitalista congelado para sempre. Nessa visão, o presente não pode ser considerado historicamente específico e *transitório* precisamente porque é a esperada culminação e consumação final de toda história. Em completo contraste, Marx – que supostamente teria posto um fim na história – insiste na irreprimível dinâmica histórica quando enfatiza a especificidade tanto *dos antecedentes como da forma plenamente desenvolvida* de produção do capital, oferecendo assim uma visão do tempo histórico que é tão *aberta* na direção do futuro quanto na do *passado* (MÉSZÁROS, 2011, p. 703-704, grifos do autor).

Os estudos desenvolvidos por Wood (2011, p. 129) apontam “que foi Weber, e não Marx, quem viu o mundo através do prisma da concepção unilinear, teleológica e eurocêntrica da história”, ao conceber o capitalismo como um fenômeno da natureza humana, inclinada à permuta, troca e intercâmbio, que dirigiu as relações de propriedade hoje conhecidas como capitalistas, mas cujas ações já estariam enraizadas nas práticas mais primitivas. Na teoria weberiana, o capitalismo é o fim da história, produzido pela razão, explicada a partir da pressuposição de sua existência. Marx, por sua vez, propõe uma “crítica da economia política e seu conceito de modo de produção libertaram a história e a teoria social das categorias limitadoras da ideologia capitalista”, tornado possível verificar dentro do capitalismo condições de sua superação, expandindo “o programa iluminista de emancipação humana” (WOOD, 2011, p. 154).

Já Borón (2007, p. 46) afirma que o caráter aberto e não pré-determinado da história é útil para recordar tanto aos dogmáticos de postura “supostamente marxista” que “creem na inexorabilidade da revolução e o advento do socialismo”, como para os dogmáticos, “que com a mesma obstinação celebram ‘o fim da história’ e o triunfo dos mercados e da democracia liberal”. Acrescenta o autor que “Marx sintetizou sua visão não determinista do processo histórico quando prognosticou que, em algum momento de seu devir, as sociedades capitalistas deveriam enfrentar o dilema [...]: ‘socialismo ou barbárie’”, não havendo lugar na teoria de Marx “para ‘fatalidades históricas’ ou ‘necessidades inelutáveis’ portadoras do socialismo com independência da vontade”.

Por fim, acerca da crítica sobre a pretensa negligência de Marx com dimensões culturais e simbólicas, em sua teoria, Netto (2011, p. 15) aponta:

Apesar de amplamente difundida em meios acadêmicos, trata-se de crítica absolutamente despropositada, facilmente refutável com o recurso à textualidade marxiana - dados os limites deste escrito introdutório, recordo, tão somente como contraprovas, o peso que Marx atribui às "tradições" quando tangencia a propriedade comunal entre os eslavos (Marx, 1982, p. 18) e as suas permanentes preocupações com a especificidade de esferas ideais como a arte (Marx-Engels, 2010; Lukács, s.d. e 2009, p. 87-119).

Conhecer as críticas sobre o materialismo histórico-dialético, cujas raízes assentam na teoria marxista, e as argumentações que afastam tais concepções, fortaleceram a decisão pela aproximação dessa abordagem para o desenvolvimento da nossa pesquisa, já que a nossa intenção foi teorizar como o capital avança sobre os recursos da educação por meio das renúncias do ICMS na Bahia. Para isso, interpretamos (trouxemos para o plano do pensamento

a estrutura e a dinâmica das renúncias de receitas), reconhecendo que a estrutura e a dinâmica das renúncias têm existência objetiva, concreta e independe da pesquisadora para existir.

No percurso da abordagem adotada, buscou-se alcançar a essência do objeto, “capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese”, utilizando instrumentos e técnicas de pesquisa às mais variáveis (NETTO, 2011, p. 22). Iniciamos o conhecimento pela aparência do nosso objeto, mobilizando um máximo de conhecimentos por meio da análise bibliográfica e documental, de modo a nos apropriarmos do objeto de estudo para, em seguida, perquirir quais os reflexos existentes entre essas renúncias e o financiamento da política educacional baiana.

As obras bibliográficas referenciadas nesta dissertação foram submetidas às leituras reflexiva (ou crítica) e interpretativa, nos moldes orientados por Lima e Miotto (2007), procurando apreender o conhecimento teórico já assentado e registrar as reflexões, as lacunas e as passagens aqui utilizadas. Quanto aos documentos, foram analisados documentos primários, cujo tratamento qualitativo, por meio de quadros e também da leitura reflexiva (ou crítica), e quantitativo, mediante exposição de tabelas e gráficos, elucidam o comportamento dos fenômenos determinantes e contraditórios das renúncias de receitas e do financiamento da educação na Bahia. Cellard (2008, p. 295) aponta que o “documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”, de modo a favorecer “a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias”.

Como já expressei, na mobilização de nos apropriarmos do objeto de estudo, empreendemos recursos técnicos e metodológicos, tanto qualitativos quanto quantitativos. Ainda sobre esse tema, socorremo-nos com Gamboa (2013, p. 96-98), que procurou estabelecer uma síntese que superasse “os falsos dualismos técnicos e metodológicos” entre modelos de pesquisas qualitativas e quantitativas, identificando três posições:

1. A postura mais radical ligada à crítica de toda tentativa de conciliação entre os modelos de pesquisa [...]. Cada enfoque tem uma lógica própria que se identifica com uma visão de mundo e com os interesses que comandam o processo cognitivo. Esses interesses são incompatíveis e impossíveis de serem conciliados, levando necessariamente a conclusões diferentes. Nesse caso, o pesquisador deve optar por um enfoque, precisa ter clareza das limitações e das implicações de sua escolha. [...]
2. A segunda reação caracteriza-se por admitir diferentes modalidades de trabalhos e tolerar a coexistência de modelos e conveniência de trabalhar com formas quantitativas e qualitativas como um modo de completar e ampliar informações com base em pontos de vistas diferentes. [...]
3. A terceira postura é assumida por autores que propõe uma síntese que supere os falsos dualismos e as dicotomias epistemológicas. [...]. De igual

forma, aceita-se que não é possível estabelecer uma relação direta entre as técnicas, os métodos e a base epistemológica. A articulação desses elementos, a proporção de utilização de fatores quantitativos e qualitativos, subjetivos e objetivos, dependem da construção lógica que o pesquisador elabora, nas condições materiais, sociais e históricas que propiciam ou permitem o trabalho de pesquisa.

Gamboa (2013, p. 100) chama a postura número três de “terceiros excluídos” e nesse grupo estão os críticos-dialéticos, que buscam construir uma síntese entre quantitativo e qualitativo. O citado autor destaca o materialismo histórico que, desde sua origem, tem a dialética constituída por contribuições do empirismo inglês e do idealismo alemão. Outra característica destacada pelo autor é o resgate do caráter relacional entre sujeito e objeto na construção do conhecimento, cuja concepção marxista de totalidade concreta supera a separação entre eles e situa-os como elementos fundamentais da relação cognitiva. A relação entre o sujeito e o objeto é diuturnamente impactada pelas condições materiais históricas que os mediatizam. Por fim, a síntese entre quantitativo e qualitativo é marcada pela existência das categorias de explicação e compreensão que sistematizam a concepção dialética.

Tal como destacado por Gamboa (2013), existe uma relação entre sujeito e objeto. Nesse sentido, é importante deixar assente que o uso do método do materialismo histórico-dialético pressupõe que

[...] a relação sujeito/objeto no processo do conhecimento teórico não é uma relação de externalidade, tal como se dá, por exemplo, na citologia ou na física; antes, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. Por isso mesmo, a pesquisa - e a teoria que dela resulta - da sociedade exclui qualquer pretensão de “neutralidade”, geralmente identificada com “objetividade” [...]. Entretanto, essa característica não exclui a objetividade do conhecimento teórico: a teoria tem uma instância de verificação de sua verdade, instância que é a prática social e histórica (NETTO, 2011, p. 23).

Como já explicitado, existe implicação da pesquisadora com o objeto pesquisado, derivada da sua atividade profissional, como auditora do TCE/BA, e da sua vivência como estudante de instituição pública. Portanto, o lugar de observação da pesquisadora certamente exclui qualquer pretensão de *neutralidade*, fato que não afasta a objetividade do conhecimento teórico exposto ante a sua verificabilidade na prática social e histórica aqui apresentada.

Com efeito, duas categorias do materialismo histórico-dialético foram especialmente fundamentais na pesquisa: ideologia e hegemonia. Marx e Engels compreendiam a ideologia como um conceito negativo, “que obscurecem o verdadeiro caráter das coisas”, numa inversão da realidade material, ocultando efetivamente ou disfarçando a existência e o

caráter das contradições. Essa função de ocultar, disfarçar ou até mesmo distorcer “serve aos interesses da classe dominante” (BOTTOMORE, 1988, p. 293-294)

No livro *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels ([1845-1846], 2007, p. 47) afirmam que “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante”. Eles não estabelecem a categoria hegemonia, mas essa compreensão influenciará Antonio Gramsci a desenvolver o conceito de hegemonia (GRUPPI, 2001).

Gramsci ([1932-1933], 1999) desenvolveu as categorias ideologia e hegemonia. Ao termo ideologia, deve ser dado “o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas”, de modo a “conservar a unidade ideológica em todo o bloco social que está cimentado e unificado justamente por aquela determinada ideologia” (GRAMSCI, [1932-1933], 1999, p. 98)

Gramsci ([1932-1933], 1999, p. 244) não atribuiu a qualidade de negativo ao conceito de ideologia, como fizeram Marx e Engels, mas reconheceu que o termo tem “sentido pejorativo [...] que modificou e desnaturou a análise teórica do conceito de ideologia”, e por isso afirma ser

[...] necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalísticas, “voluntaristas”. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. Enquanto são “arbitrárias”, não criam mais do que “movimentos” individuais, polêmicas, etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma).

Embora não atribua a qualificação negativa ao conceito de ideologia, afirmando que filosofia da *práxis* também é uma ideologia, Gramsci ([1932-1933], 1999, p. 393) faz distinção entre essa e outras filosofias, que ao nosso ver, aproxima seu conceito àquele desenvolvido por Marx e Engels:

[...] as outras ideologias são criações inorgânicas porque contraditórias, porque voltadas para a conciliação de interesses opostos e contraditórios; a sua “historicidade” será breve, já que a contradição aflora após cada evento do qual foram instrumento. A filosofia da *práxis*, ao contrário, não tende a resolver pacificamente as contradições existentes na história e na sociedade, ou, melhor, ela é a própria teoria de tais contradições; não é o instrumento de governo de grupos dominantes para obter o consentimento e exercer a hegemonia sobre as classes subalternas; é a expressão destas classes subalternas, que querem educar a si mesmas na arte de governo e que têm

interesse em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis, e em evitar os enganos (impossíveis) da classe superior e, ainda mais, de si mesmas.

Em nossa pesquisa, não chegamos a distinguir o que seria *ideologia historicamente orgânica* e o que seria *inorgânica*. Buscamos, sim, identificar a ideologia que sustenta a realidade dialética pela qual o corpo político se movimenta. Nosso interesse foi buscar a ideologia legitimadora da austeridade para os gastos sociais e ao mesmo tempo pródiga para o capital, de modo a permitir a extração cada vez mais crescente de valores do fundo público, por meio da política de renúncias de receitas fiscais.

Sobre a hegemonia, Gramsci ([1932-1933], 1999, p. 104) chama a atenção para o “desenvolvimento político do conceito”, que representa “um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica”. Acrescenta o autor que a “autoconsciência crítica significa, histórica e politicamente, criação de uma elite de intelectuais” organizada, e “não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, ou seja, sem [...] um estrato de pessoas “especializadas” na elaboração conceitual e filosófica” (GRAMSCI, [1932-1933], 1999, p. 104).

Nesse sentido, utilizamos a categoria hegemonia na concepção marxista de Antonio Gramsci, de modo a identificar a unidade intelectual e ética que sustenta a decisão pela política de renúncias de receitas, de modo a teorizar como o capital avança sobre o fundo público, onerando o financiamento da Educação Básica.

A questão de pesquisa levou-nos a dois campos empíricos, que convergem na disputa pelo fundo público no Estado da Bahia. O primeiro campo empírico foi a política de renúncias de receitas decorrentes do ICMS, deferidas entre 2001 e 2019. Embora o Estado da Bahia tenha mantido, durante o período pesquisado, treze programas de incentivos fiscais<sup>5</sup> renunciando ICMS, em uma narrativa hegemônica de desenvolvimento econômico-social e geração de empregos, elegemos para exame mais aprofundado o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE).

---

<sup>5</sup> Os programas de incentivos são: Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE); Programa de Incentivo à Cultura do Algodão (Proalba); Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto); Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia); Fundo de Promoção ao Desenvolvimento Industrial (Proind); Incentivo aos Segmentos de Informática, Elétricos, Eletrônica, Eletroeletrônica e Telecomunicações; Programa de Incentivo Fiscal destinado aos esportes e à cultura (FazBahia); Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre (Procobre); Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica (Bahiaplast); Programa de Incentivo Fiscal destinado ao Setor de Ópticas; Programa de Incentivo Fiscal destinado aos Setores de Polpas e Sucos de Frutas; Programa de Incentivo Fiscal no Querosene de Aviação; e Programa de Incentivo Fiscal destinado aos Setores de Calçado e Cerâmica.

A escolha do DESENVOLVE decorreu da sua representatividade entre os demais programas mantidos pelo Estado e da sua longevidade, pois foi instituído em 2001 e se encontra em plena vigência. Ao longo de 2005 a 2019, o DESENVOLVE respondeu por 64,55% dos recursos renunciados (superior a R\$23 bilhões, em valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo<sup>6</sup>). Para uma ideia da magnitude desse programa, o segundo maior em renúncia é o Proauto, que no mesmo período, atingiu 22,40% do montante renunciado.

Não obstante o Programa DESENVOLVE tenha sido instituído em 2001 e regulamentado em 2002, os exames relacionados aos aspectos financeiros foram realizados de 2005 a 2019 pelas seguintes razões:

- a) não há informações sobre previsão de renúncias de receitas do Programa DESENVOLVE nos demonstrativos de estimativa e compensação da renúncia de receita de 2001 a 2003;
- b) o Estado da Bahia não disponibiliza, nas suas páginas na internet ou nas Demonstrações Contábeis Consolidadas<sup>7</sup>, os valores das renúncias de receitas realizadas, sendo encontradas essas informações apenas nos Relatórios e Pareceres Prévios emitidos pelo TCE/BA, a partir de 2005; e
- c) entre os exercícios de 2005 e 2007, nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita presentes nas Leis Orçamentárias Anuais, os valores correspondentes à previsão de renúncias do DESENVOLVE foram registrados na categoria *Outros*, mas foi possível extrair os valores realizados pelo programa nos Relatórios e Pareceres Prévios emitidos pelo TCE/BA, a partir de 2005, em função das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda àquele Órgão.

Dessa forma, nosso primeiro campo empírico foi a política de renúncias de receitas decorrentes do ICMS, deferidas entre 2001 e 2019, reservando as análises financeiras para o período de 2005 a 2019, tomando o Programa DESENVOLVE como objeto de análise mais aprofundada.

O segundo campo empírico da pesquisa foi a política de financiamento da Educação Básica baiana no período de 2013 a 2019. Nesse período está contida a instituição do PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), que requer para o alcance das vinte metas e duzentos e cinquenta e seis estratégias a ampliação do

---

<sup>6</sup> Utilizamos para correção dos valores nesta pesquisa o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por ser o índice oficial de inflação utilizado pelo governo federal, servindo, portanto, como referência para as metas de inflação e para as alterações na taxa de juros.

<sup>7</sup> As Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, até 2006, eram denominadas de Balanço Geral do Estado, em 2007 e 2008 passaram a ter o título de Balanço Consolidado do Estado.

investimento público em educação, conforme definido na Meta 20. Também nesse período foi instituído o PEE 2016-2026, por meio da Lei Estadual nº 13.559 de 11 de maio de 2016 (BAHIA, 2016a), que se comprometeu a assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas de competência do Estado. O ano de 2013 serviu de parâmetro de comparação sobre evolução do financiamento ao longo do período estudado.

Optamos em não avançar as análises dos dois campos empíricos para os exercícios a partir de 2020, em função do advento da Pandemia da Covid-19, que afetou a estrutura econômica e de arrecadação do país, demandando, em nossa compreensão, uma análise específica em decorrência desse evento<sup>8</sup>. Contudo, na subseção 4.1, que versa sobre o atendimento educacional na Bahia, trouxemos as informações disponibilizadas nos períodos expostos no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2022), de modo a expor os desafios que a Bahia precisa enfrentar na sua política educacional.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além da Introdução e das Considerações Finais, a presente dissertação possui três Capítulos. O Capítulo 2, intitulado *O capital como definidor do papel do Estado*, tem as seguintes subseções: 2.1 *A incontrolabilidade do capital na sua orientação para expansão*; 2.2 *O movimento pelo estado mínimo e a corrida pela intervenção do Estado*; 2.3 *A disputa pelo fundo público*; e 2.4 *O modus operandi das renúncias no Brasil e na Bahia*. Esse capítulo identifica o papel político e fiscal das renúncias de receitas e sua relação com a austeridade para os gastos sociais e a incontrolabilidade para o capital extrair crescentes recursos do fundo público.

No Capítulo 3, sob o título *Renúncias de Receitas: a incontrolabilidade do capital sobre o fundo público baiano por meio do Programa DESENVOLVE*, analisou como o capital articula as categorias desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda no Programa DESENVOLVE, e materializa o avanço sobre o fundo público, tendo por base as análises

---

<sup>8</sup> A Pandemia de Covid-19 deixou “marcas profundas na história da humanidade”, uma vez que “[em] nenhuma das crises sanitárias do século 21 o número de mortes foi tão grande, ou exigiu do Estado a injeção de recursos financeiros em escala tão elevada”. No cenário internacional, “os estímulos fiscais, medidos na comparação [ao] PIB, foram bastante expressivos em 2020, como mostram os casos do Japão (44%), Itália (42,3%), Alemanha (38,8%) e Reino Unido (32,4%). No caso dos países emergentes e de renda média, os pacotes de estímulos, embora proporcionalmente menores, também foram bastante robustos, como é o caso do Peru (15%), Brasil (14,5%), Polônia (13,1%), Tailândia (12,6%) e Turquia (10,1%)”. Entretanto, a intervenção dos Estados não evitou “a recessão econômica mundial, com forte queda no nível de atividade econômica e redução drástica do PIB em praticamente todos os países” (PAIVA, PAIVA, 2021, p. 1)

qualitativas e quantitativas de documentos, em especial os Protocolos de Intenções, que formalizam os compromissos assumidos entre Estado e empresa. O Capítulo está composto das subseções: 3.1 *A incontrolabilidade do capital na instituição do DESENVOLVE*; 3.2 *A incontrolabilidade do capital no planejamento e gestão das renúncias deferidas pela Bahia por meio do DESENVOLVE*; 3.3 *A materialização da reprodução do capital no DESENVOLVE e sua articulação com o desenvolvimento econômico*; e 3.4 *A materialização da reprodução do capital no DESENVOLVE e sua articulação com a geração de emprego e renda*.

O Capítulo 4 tem por título *Financiamento da Educação: as renúncias de receitas de ICMS e a desestabilização da cadeia de vinculação de recursos*, subdividido nas subseções: 4.1 *O atendimento educacional na Bahia e o compromisso de ampliação dos investimentos no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e no Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE 2016-2026)*; 4.2 *As renúncias de receitas de ICMS e a desestabilização das fontes vinculadas de financiamento da Educação Básica*; e 4.3 *As renúncias de receitas de ICMS e a desestabilização da política de fundos no financiamento da Educação Básica*. Nesse capítulo, descrevemos a estrutura constitucional de financiamento da educação, expondo a condição de estabilidade relativa da vinculação dos recursos para o financiamento da Educação Básica, decorrente da renúncia de receita de ICMS deferida pelo Estado da Bahia, amparados nas obras e documentos examinados e na triangulação com o conteúdo teórico e empírico dos Capítulos anteriores.

## 2 O CAPITAL COMO DEFINIDOR DO PAPEL DO ESTADO

Diante do cenário de austeridade para os gastos sociais e liberdade para acumulação e expansão do capitalismo, é necessário compreender o movimento histórico do capital como definidor do papel do Estado, permitindo a extração cada vez maior de recursos do fundo público por meio de renúncias de receitas.

Sobre a função do Estado, Gruppi (2001, p. 32) assim reflete: “O Estado escravista garante a dominação sobre os escravos, o Estado feudal garante as corporações; e o Estado capitalista garante o predomínio das relações de produção capitalistas[...]”<sup>9</sup>. Na mesma linha, Oliveira (2013, p. 40) afirma que o Estado opera na regulamentação dos fatores de produção, “no gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos, na esfera da produção com fins de subsídios e outras atividades produtivas”, cumprindo seu papel de criador das bases para acumulação capitalista.

Com efeito, este capítulo se dedica a refletir sobre o capital como definidor do papel do Estado, de modo a identificar o papel político e fiscal das renúncias de receitas e sua relação com a austeridade para os gastos sociais e a incontornabilidade para o capital extrair crescentes recursos do fundo público. Essa análise inicia com a incontornabilidade do capital na sua orientação para expansão; em seguida, enfoca o movimento pelo Estado mínimo, justificador da austeridade e a corrida pela intervenção do Estado; depois, aborda a disputa pelo fundo público e, por fim, o *modus operandi* das renúncias no Brasil e na Bahia.

### 2.1 A INCONTORNABILIDADE DO CAPITAL NA SUA ORIENTAÇÃO PARA EXPANSÃO

Partimos da premissa de que o capital é incontornável na sua orientação para a expansão, alinhando-se principalmente nos estudos de Mészáros (2011). Portanto, o objetivo

---

<sup>9</sup> No Brasil, Octavio Brandão é responsável pela primeira classificação marxista de que o país teve um período feudal, tendo também como principais defensores da feudalidade brasileira dentro do PCB Nelson Werneck Sodré, Alberto Passos Guimarães, Leôncio Basbaum (CAMPOS, 2020). Já Maldonado (2016, p. 2), analisando a influência de Caio Prado Jr. no pensamento de Ruy Mauro Marini, aponta que a partir da discussão do modo de produção no período colonial e o caráter da revolução que daí se extrai, “surgiram novos autores que se tornaram decisivos para iluminar a reflexão de outras formas de se apreender a estrutura capitalista local e, como consequência, apresentar alternativas nas ações políticas. Este foi o caso de André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra, que, diretamente influenciados por Caio Prado Jr. (entre outros), descartam as teses da existência de um modo de produção feudal na América Latina e desvendam as raízes e os resultados de uma inserção subordinada das economias locais ao centro dominante do capitalismo”.

desta etapa da dissertação é responder: o que caracteriza essa incontornabilidade? Qual(is) ideologia(s) sustenta(m) o capital? Quais são as suas consequências?

Observa Mézáros (2011, p. 67) que, no sistema capitalista, “os indivíduos são mediados entre si e combinados em um todo social antagonicamente estruturado por meio do sistema estabelecido de produção e troca”, em uma lógica imperativa “do valor de troca em permanente expansão”. Essa lógica é observada “desde as necessidades mais básicas e mais íntimas dos indivíduos até as variadas atividades produtivas materiais e culturais em que eles se envolvem” e, nesse sentido, é um sistema sociometabólico incontornável (MÉSZÁROS, 2011, p. 67).

Avança Mézáros (2011, p. 97-98), afirmando que o capitalismo “se constitui como totalizador irrecusável e irresistível”, tanto para o trabalhador, “cujo caso a perda de controle – seja no emprego remunerado ou fora dele – é bastante óbvia”, quanto para os “capitalistas mais ricos, pois, [...], seu poder de controle no conjunto do sistema do capital é absolutamente insignificante”. No trecho citado a seguir, percebe-se a razão dessa incontornabilidade:

A razão principal porque este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe *a mais* poderosa – estrutura “totalizadora” de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua “viabilidade produtiva”, ou perecer, caso não consiga se adaptar. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido, “totalitário” – do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu “microcosmo” até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos (MÉSZÁROS, 2011, p. 96).

Determinado à acumulação e movido pela expansão, Mézáros (2011) leciona que o capital somente se sujeita a ajustes limitados e de curta duração, sempre quando, nesse período, não for capaz de demolir os obstáculos e as resistências, mas “a própria ideia de ‘acumulação’ precisa ser desmistificada”, já que “capital acumulado é capital morto” (MÉSZÁROS, 2011, p. 100). Esse perigo o sistema não corre, pois o “esmagador volume da acumulação capitalista está ‘predestinado’ por determinações sistêmicas ao reinvestimento, sem o qual o processo de expansão e realização estaria encerrado, levando consigo o capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 139).

Brettas (2020, p. 48) leciona no mesmo sentido de Mészáros (2011), afirmando que o capitalista investe dinheiro na busca de extrair a mais-valia, ou seja, “para dar continuidade ao processo de valorização do capital, base de funcionamento do modo de produção capitalista”, e alerta para a ilusão de imaginar ser possível o dinheiro se reproduzir, trazendo um rendimento monetário sem que ele seja aplicado na produção de mercadoria.

Mas qual(is) ideologia(s) sustenta(m) esse sistema incontrolável? Ao termo ideologia, deve ser dado “o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas”, de modo a “conservar a unidade ideológica em todo o bloco social que está cimentado e unificado justamente por aquela determinada ideologia” (GRAMSCI, [1932-1933], 1999, p. 98).

Sustenta esse sistema incontrolável uma teoria ideológica, edificada por intelectuais, denominados por Mészáros (2011, p. 57) de “tradição filosófica burguesa”, que ao longo da história foi atribuindo ao capitalismo fundamentos com aparência de cientificidade, que certamente não passam pelo crivo da refutação, defendida pelo neoliberal Karl Popper ([1957], 1980).

O primeiro teórico que destacamos é o contratualista Thomas Hobbes ([1651], 2006), idealizador da concepção de os “fracos serem devorados pelos fortes – [...] como ‘competição saudável’ universalmente benéfica”, dando “as condições reais pelas quais a esmagadora maioria da sociedade é excluída” (MÉSZÁROS, 2011, p. 109).

Nesse aspecto, Harvey (2011, p. 200) adverte que a “desigualdade de classe é central para a reprodução do capitalismo”. Essa desigualdade, conforme relatado na subseção 3.4 desta pesquisa, é verificada na Bahia, onde a reprodução do capital beneficiado com incentivos fiscais encontra um mercado de trabalho propício a exploração, composto por um *exército de reserva* de desocupados, subocupados e desalentados, assim como de ocupados com baixos salários, que alimenta a persistente desigualdade que o Plano Plurianual de 2000-2003 (PPA 2000-2003) já reconhecia.

Jonh Locke também é teórico burguês, que justifica a troca da liberdade dos homens pela garantia da propriedade pelo Estado, defende o individualismo e o liberalismo econômico, e fundamenta a acumulação no seguinte sentido (LOCKE, [1632-1704] 1994, p. 97-98; 111):

26. Deus, que deu o mundo aos homens em comum, deu-lhes também a razão, para que se servissem dele para o maior benefício de sua vida e de suas conveniências. A terra e tudo o que ela contém foi dada aos homens para o sustento e o conforto de sua existência. [...].

50. [...] é evidente que o consentimento dos homens concordou com uma posse desproporcional e desigual da terra; através de um consentimento tácito e voluntário, eles descobriram e concordaram em uma maneira pela qual um homem pode honestamente possuir mais terra do que ele próprio pode utilizar seu produto, recebendo ouro e prata em troca do excesso, que podem ser guardados sem causar dano a ninguém;

Blyth (2020, p. 160) assevera que Jonh Locke é o fundador da teoria da austeridade, advogando um Estado apenas para defender a propriedade, de modo a garantir e maximizar os ganhos da burguesia. Contudo, como assinala Blyth (2020, p. 160): “até essa estreita atividade custa dinheiro, e isso exige que o Estado o arranje”.

Outro teórico clássico, Adam Smith, previa uma “força orientadora” das decisões dos capitalistas individuais, na presunção de “que a misteriosa “mão invisível” seria generosamente benevolente para os capitalistas particulares e ao mesmo tempo para toda a sociedade” (MÉSZÁROS, 2011, p. 137). Com certa ironia, Mézáros (2011, p. 137) afirma que o grande pensador escocês estaria atordoado com o atual estágio do capitalismo transnacional e as atuais “personificações do capital”.

Sobre a transnacionalidade da atividade capitalista, Eric Hobsbawm (1995, p. 217) afirma que esse fenômeno se fortaleceu na década de 1960, tornando-se “um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e fronteiras de Estados não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores”. Acrescenta o autor que três aspectos da transnacionalização ficaram evidentes: o primeiro foi a constituição de empresas transnacionais, também conhecidas como multinacionais; o segundo foi o estabelecimento de uma “nova divisão internacional do trabalho”; e o terceiro foi “o aumento de financiamento *offshore* (externo)”, sendo este último aspecto um dos “que demonstraram mais vividamente a maneira como a economia capitalista escapava do controle nacional, ou de qualquer outro” (HOBSBAWM, 1995, p. 217-218). Essa transnacionalidade da atividade capitalista é potencializada por programas de incentivos fiscais, como os que são mantidos pela Bahia, que buscam atrair empreendimentos multinacionais.

Convém destacar, conforme enuncia Blyth (2020, p. 167), que Adam Smith reconhecia que o mercado não poderia existir sem o Estado, expondo no livro *A Riqueza das Nações* a necessidade de o Estado financiar a defesa, a justiça e a formação dos trabalhadores, sendo o filósofo escocês “irresistivelmente honesto”, ao reconhecer a desigualdade decorrente do capitalismo e que o governo civil está a serviço dos ricos contra aqueles que nada possuem.

Ainda no campo dos filósofos, destacamos os teóricos utilitaristas, que mudaram a ênfase, antes nas “decisões dos capitalistas individuais de Adam Smith”, agora “para os

consumidores que maximizam a utilidade – cujas demandas são, naturalmente, muito bem interpretadas e realizadas pelos empreendedores capitalistas” (MÉSZÁROS, 2011, p. 146). Contudo, esses teóricos não mencionam a indústria da publicidade, criada “para influenciar e manipular as necessidades, vontades e desejos das populações humanas” e assegurar “a continuidade da expansão infinita da acumulação do capital” (HARVEY, 2011, p. 92).

Também no âmbito dos utilitaristas, Keynes (1930), na defesa da melhoria lenta e gradual do padrão de vida da sociedade, justifica a acumulação do capital a eficiência técnica que afetava a indústria, e que atingiria também a agricultura, a mineração, a manufatura e o transporte. Keynes (1930, p. 3) reconhecia que a eficiência técnica trazia consigo o desemprego, mas que tal situação era um desajuste temporário, e em cem anos o padrão de vida nos países progressivos estaria “entre quatro e oito vezes mais alto” do que naqueles dias.

Sobre o aspecto que a eficiência técnica traz consigo o desemprego, observamos, nesta pesquisa, que de forma contraditória, o maior programa de renúncia de receitas mantido pela Bahia objetiva criar empregos, mas defere mais incentivos fiscais àquelas empresas cujos projetos apresentam maior modernização tecnológica.

Com efeito, a partir dos anos 1960, a crise da acumulação faz surgir “economistas, ideólogos e políticos a lançarem mão do velho ideário do liberalismo econômico, constituindo-se num movimento intitulado de “retorno à ortodoxia”, que deu origem às teses monetaristas e neoliberais” (SOARES, 1995, p. 6). Em oposição a Keynes, surge o receituário Friedmaniano de contração monetária, privatizações de empresas públicas, redução dos gastos sociais e liberalização dos mercados por meio da retirada de toda e qualquer barreira existente. Soares (1995) leciona que essas teorias chegaram na América Latina de maneira reforçada pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Governo dos Estados Unidos da América (EUA), exigindo a execução das reformas expostas no chamado *Consenso de Washington*. Analisamos com mais profundidade essa etapa do capitalismo na próxima subseção.

Quanto à intelectualidade hegemônica desenvolvida na América Latina, Oliveira (2013, p. 31-32) chama atenção para aqueles oriundos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), cujos esquemas teóricos e analíticos construíram “o estranho mundo da dualidade [desenvolvimento e subdesenvolvimento], sem levar a cabo que o ‘subdesenvolvimento’ é precisamente uma ‘produção’ da expansão do capitalismo”.

Duas referências intelectuais orgânicas da Cepal foram os brasileiros Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Furtado (2000, p. 261), defendia o subdesenvolvimento como “um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas”. Já Cardoso adotava a estrutura arcaica como fonte do subdesenvolvimento

da América Latina, mas trazia o conceito de dependência dos países periféricos em relação aos países capitalistas desenvolvidos:

Há que se analisar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários (CARDOSO; FALETTO, 2000, p. 507).

A explicação da dependência desenvolvida por Cardoso foi fortemente contestada por Marini (2013, p. 52), que apontou a superexploração do trabalho como “o princípio fundamental da economia subdesenvolvida, com tudo que isso implica em matéria de baixos salários, falta de oportunidades de emprego, analfabetismo, subnutrição e repressão policial”. Aspectos da superexploração apontados por Marini (2013) são observados na reprodução do capital beneficiado pelos incentivos do Programa DESENVOLVE, conforme relatado no Capítulo 3.

Embora as teorias ideológicas do sistema capitalista incontável não passem pelo crivo da refutação, defendida pelo neoliberal Popper ([1957] 1980), elas sustentam o capital organicamente, dentro da seguinte construção, sumariada por Mészáros (2011, p. 152):

[O] impenetrável raciocínio circular propicia o quadro de referências teórico em que os pressupostos se descontrolam, permitindo que os economistas interessados tirem as conclusões desejadas das “premissas” e “suposições” anteriormente enunciadas, sem necessidade de sujeitá-las ao teste da realidade. (É assim que nos oferecem explicações em termos de “equilíbrio geral”, “concorrência perfeita”, “equilíbrio competitivo”, “perfeita liberdade de troca” etc. etc.). Se, por alguma razão, aparecerem discrepâncias e anomalias, elas também podem ser facilmente remediadas pela atribuição do “normal” como adjetivo e auxílio convenientes para devolver aos trilhos o vagão descarrilado ou, com melhor presciência apologética, para evitar que ele descarrile pela intrusão da realidade. “Normal” é qualquer coisa que tenha de ser assim definida para caber nas exigências da teoria.

São diversas as consequências (anomalias) da incontabilidade do capital remediadas pela atribuição do *normal*, como se refere Mészáros (2011). Uma delas advém do processo de globalização, que reforça “os centros mais dinâmicos de dominação (e exploração) do capital, trazendo em sua esteira uma desigualdade crescente e uma dureza extrema para a avassaladora maioria do povo” (MÉSZÁROS, 2011, p. 63-64).

Outra “normalidade” é que a expansão dos conglomerados monopolistas tem adquirido “grandes privilégios em todo o mercado mundial”, penetrando nos países

dependentes com promessa de modernização, mas após “décadas de intervenção [...], só ofereceu a intensificação da pobreza, a dívida crônica, a inflação insolúvel e uma incapacitante dependência estrutural“ (MÉSZÁROS, 2011, p. 89; 92).

Exemplo da penetração privilegiada pode ser verificada na Bahia, que mantém diversos programas de desonerações de ICMS voltados à atração de empreendimentos, visando ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda. Contudo, apesar da sua posição em 2019 como sétima economia do país, o Estado foi o 21º em Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o 22º em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e no terceiro trimestre daquele ano registrou uma taxa de desemprego de 16,8% (SEI, 2020a).

Mészáros (2011, p. 159) reconhece que nenhuma teoria capitalista admite que “o sujeito real do sociometabolismo reprodutivo sob a regra do capital continue sendo o trabalho e não as personificações do capital sob qualquer forma ou molde”. Contudo, como alerta Fontes (2010, p. 30, grifo nosso), tal fato é inescusável, ou seja, “o excedente numa sociedade capitalista é fruto do trabalho humano, trabalho vivo que fertiliza as imensas massas de capital [...]”, e a

[...] intensificação da extração de mais-valor através do capital funcionante, com o conseqüente aumento do excedente, impulsiona a concentração e a centralização monetária (o capital monetário) e este, por seu turno, difunde, impõe e generaliza a extração de mais-valor, ou seja, expande as diferentes formas de capital funcionante, **numa espiral tensa e socialmente avassaladora.**

Essa espiral avassaladora, característica da incontrolabilidade do capital, permitiu ao sistema “superar todas as desvantagens que se opuseram a ele”, possibilitando o progresso de alguns, mas seu avanço não foi capaz de “instituir princípios positivos de desenvolvimento social sustentável, orientados por critérios de objetivos plenamente humanos, opostos à cega busca da autoexpansão do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 101).

Finalizada a análise sobre a incontrolabilidade do capital, vemos a seguir como o capital tem superado os obstáculos opostos à acumulação e à expansão, em um movimento pelo Estado mínimo para as ações sociais, aliado à corrida pela intervenção estatal por um *novo* e devastador liberalismo.

## 2.2 O MOVIMENTO PELO ESTADO MÍNIMO E A CORRIDA PELA INTERVENÇÃO DO ESTADO

Para compreender a dialética que sustenta o contraditório movimento pelo Estado mínimo para as ações sociais e a corrida pela intervenção estatal para a liberdade do capital, é necessária uma breve análise sobre o Século XX, socorrendo-nos principalmente com os historiadores Hobsbawm (1995) e Anderson (1995) e do geógrafo Harvey (2011).

Hobsbawm (1995) divide *O Breve Século XX* em três momentos. O primeiro, denominado *A Era da Catástrofe*, é caracterizado por 31 anos de conflito mundial, que “ajudou a brutalizar tanto a guerra como a política”, fazendo com que ex-soldados, a exemplo Adolf Hitler, formassem “as primeiras fileiras da ultradireita do pós-guerra” (HOBSBAWM, 1995, p. 28). Além das Guerras Mundiais, houve a Grande Depressão em 1929, quando a “economia mundial capitalista pareceu desmoronar” (HOBSBAWM, 1995, p. 74).

O colapso econômico vivenciado no período entreguerras trouxe a estagnação ou regressão da economia mundial, queda de 90% dos empréstimos internacionais, desaparecimento das poupanças privadas, alta do desemprego, queda livre dos preços dos alimentos e matérias-primas, e o pior, “deixou a Europa Central pronta para o fascismo” (HOBSBAWM, 1995, p. 76). Contudo, enquanto isso acontecia nos países capitalistas, a União Soviética, que já havia rompido com o capitalismo, demonstrava uma “industrialização ultrarápida e maciça sob seus novos Planos Quinquenais”, e parecia imune aos dramas da Grande Depressão (HOBSBAWM, 1995, p. 81). O cenário posto “obrigou os governos ocidentais a dar às considerações sociais prioridade sobre as econômicas em suas políticas de Estado”, destruindo “o liberalismo econômico por meio século” (HOBSBAWM, 1995, p. 80).

O segundo momento, vivenciado entre os anos de 1947 e 1973, é denominado “A Era de Ouro”, caracterizada pela “escala e o impacto extraordinários da transformação econômica, social e cultural [...] da história registrada” (HOBSBAWM, 1995, p. 15). Contudo, a riqueza jamais chegou “à vista da maioria da população do mundo” e os seus ouros “pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos” (HOBSBAWM, 1995, p. 203-204).

Seu progresso trouxe uma nova divisão internacional do trabalho, em razão da modernização das comunicações e dos transportes, beneficiando as gigantes multinacionais, que se instalavam onde fosse mais lucrativo, mas também trouxe uma economia de massa e o pleno emprego, sustentados em um consenso político entre a esquerda e a direita, assim como um consenso entre patrões e organizações de trabalhadores (HOBSBAWM, 1995).

Entretanto, o Estado de Bem-Estar proporcionado na *Era de Ouro* não agradava a um seleto grupo de teóricos, liderados por Friedrich Hayek, que deram início ao neoliberalismo. De acordo com Anderson (1995, p. 9), o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, como “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”, tendo como texto propagador *O Caminho da Servidão*, de Hayek, que atacava qualquer limitação aos mecanismos de mercado, e denunciava “como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.

Em 1947, Hayek convocou outros teóricos, “não somente adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do New Deal norte-americano”, e fundou a Sociedade de Mont Pèlerin, “altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos”, para “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”, já que as condições postas na Era de Ouro não lhes eram favoráveis (ANDERSON, 1995, p. 9).

Então, a *Era de Ouro* foi rompida pelo que Hobsbawm (1995, p. 16-17) denomina *Desmoronamento*, em que se seguiram “décadas de crise *universal* ou global”, já que a “Era de Ouro criara uma economia mundial única, [...], operando em grande medida por sobre as fronteiras de Estado (‘transnacionalmente’), fazendo com que os países capitalistas se voltassem para as soluções radicais, dirigidas pelos “teólogos seculares do livre mercado irrestrito, que rejeitavam as políticas” do Estado do Bem-Estar liderada pelos keynesianos. Aqui, os neoliberais encontraram a oportunidade de colocar em prática seu receituário, já que as raízes da crise, para os membros da Sociedade de Mont Pèlerin,

[...] estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

A recomendação dos neoliberais era criar “uma nova e saudável desigualdade”, por meio de um Estado forte e capaz de romper com o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, “mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 11). O curso normal da acumulação e do livre mercado seriam atingidos por meio da estabilidade monetária e da “contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego”, de modo a criar “um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos”, acrescido de reformas fiscais para “reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas” (ANDERSON, 1995, p. 11).

Embora sustentassem um discurso de combate ao keynesiano, os incentivos fiscais permaneceram no receituário neoliberal, em uma demonstração do uso do Estado como garantidor das relações econômica, como expresso por Gruppi (2001), já que o Estado mínimo seria apenas para os gastos com ações sociais, ainda que diante de um exército de desempregados. Na subseção 2.4 deste trabalho, expomos em forma de gráfico, que mesmo com queda da arrecadação do ICMS, principal receita da Bahia, a política de renúncia não se modifica, em uma demonstração do uso do Estado como garantidor das relações econômicas.

Convém, aqui, trazer Gramsci (2017, p. 37-38), que chama atenção para a necessidade de distinguir, na relação de forças, três momentos ou graus, sendo o primeiro “estritamente ligada à estrutura” que “ninguém pode modificar”, a exemplo do número de empresas e empregados, a quantidade de cidades e população, etc.; o segundo, que exige uma “avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”; e o terceiro, que se caracteriza pela relação de força político-militar decisiva “em cada oportunidade concreta”. Contudo, o autor reconhece que o “desenvolvimento histórico oscila continuamente entre o primeiro e o terceiro momento, com a mediação do segundo” (GRAMSCI, 2017, p. 38).

Esse segundo momento mediador, que também é diferenciado por três graus de análise, tem especial importância na presente discussão. No primeiro grau, denominado econômico-corporativo, visualiza-se solidariedade apenas entre grupos de profissionais; no segundo grau “se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico”; e no terceiro grau “se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, [...], devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados”. Nesse último grau de “homogeneidade, de autoconsciência e de organização”,

[...] **as ideologias geradas anteriormente** se transformam em “partido”, **entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social**, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, **criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados** (GRAMSCI, 2017, p. 38-39, grifos nossos).

O rompimento da *Era de Ouro* pelo *Desmoronamento* trouxe a confrontação entre ideologias keynesianas e neoliberais, tornando-se hegemônica sobre os grupos subordinados à unidade intelectual do neoliberalismo. Nesse sentido, o neoliberalismo encontra-se compatível

com o conceito de ideologia desenvolvido por Gramsci ([1932-1933], 1999, p. 98), como um “significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas”.

Nesta dissertação, expusemos, no Capítulo 3, como o discurso ideológico de *desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda* tem se manifestado no Direito, criando leis com concessões generosas do fundo público às atividades empresariais, por meio de programas de renúncia de receitas, sem, contudo, apresentar a entrega do desenvolvimento esperado ou dos empregos e rendas prometidos.

Com efeito, o *Desmoronamento*, que oportunizou a hegemonia do neoliberalismo, trouxe para nações dependentes, como o Brasil, o crescimento do endividamento na década de 1970, que se agigantou na década de 1980, com uma série de implicações até esse momento. Entre as implicações estão as ações do Fundo Monetário Internacional (FMI), já alinhado à teoria neoliberal, que passou a responsabilizar os Estados pela crise e a condicionar o socorro aos países a seu rígido receituário, de modo a produzir, ao máximo possível, superávits comerciais e fiscais que atendam ao capital (BRETTAS, 2020).

Aos Estados dependentes, cabia a condução de reformas em direção ao quanto fosse definido pelos teóricos orgânicos neoliberais, determinados “a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista”, por meio de “muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio” (HARVEY, 2011, p. 13),

O economista John Williamson (1992, p. 43) denominou as diretrizes neoliberais de Consenso de Washington, expondo a seguinte “taxionomia de dez pontos relativos às reformas políticas exigidas da América Latina” pelo Banco Mundial, pelo FMI e pelo governo dos Estados Unidos: 1) disciplina fiscal; 2) prioridade dos gastos públicos; 3) reforma fiscal; 4) liberalização de financiamento; 5) taxa de câmbio; 6) liberalização do comércio; 7) investimento externo direto; 8) privatização; 9) desregulamentação; e 10) direito de propriedade.

Embora o discurso dos neoliberais defendesse a existência de um Estado mínimo, conforme lecionam Anderson (1995), Soares (2001a, 2001b), Brettas (2020) e Behring (2021), os Estados neoliberais não seriam verdadeiramente mínimos, mas robustos e fortes para imprimir as mudanças legislativas e institucionais que focalizassem políticas sociais apenas para grupos vulneráveis, de modo a conter gastos nesse tipo de política e, quando possível, transferindo sua prestação para o privado, enquanto todas as demandas do capital seriam atendidas, incluindo a ampliação de sua parcela sobre o fundo público. Nesse sentido, trazemos

a seguinte passagem de Dardot e Laval (2016, p. 157): “por conseguinte, o liberalismo ‘renovado’, longe de condenar por princípio a intervenção do Estado como tal, teve a originalidade de substituir a alternativa da ‘intervenção ou não intervenção’ pela questão sobre qual deve ser a natureza de suas intervenções”.

No Brasil, as evidências desse reposicionamento podem ser vistas no plano de estabilização implantado por Fernando Collor de Mello, no período de 1990 a 1992, na Reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1995 pelo governo social-democrata de Fernando Henrique Cardoso e aprofundada nos governos petistas subsequentes.

Fernando Collor de Mello teve sua gestão abreviada pelo processo de *impeachment*<sup>10</sup>. Fernando Henrique Cardoso, patrono da Reforma do Estado, foi intelectual orgânico da Cepal – Comissão caracterizada pelo consenso ideológico e hegemônico do liberalismo econômico e pelo uso instrumental dos Estados, e já na condição de Presidente do Brasil, demonstrou total alinhamento com o pensamento neoliberal, conforme se infere do seu pronunciamento no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais nos Estados Unidos, em maio de 1995:

[...] compreendemos que o desafio do desenvolvimento exige intenso trabalho interno. As reformas são bem conhecidas: a estabilização econômica num quadro de equilíbrio de contas públicas, a privatização e a liberalização comercial, a criação de infraestrutura adequada e de um sistema financeiro ágil e moderno, a disponibilidade de qualidade gerencial, a recondução do Estado ao seu campo prioritário de atuação na prestação de serviços básicos, em particular em educação e saúde (CARDOSO, 1995, p. 154-155).

Na conclusão desse pronunciamento em Washington, Cardoso (1995, p. 155) registra que “recuar na compreensão de que o crescimento econômico depende de um ambiente de abertura econômica e de presença forte da iniciativa privada está fora de questão”. Florestan Fernandes (1975, p. 23-24), analisando os padrões de dominação externa sobre os países da América Latina, assinala que suas burguesias assumem e trabalham em defesa do “processo lucrativo de recolonialismo”, sob a bandeira de “única alternativa para enfrentar a “subversão”, para lutar contra a “corrupção”, e para evitar o “comunismo”.

Na linha de pensamento exposta no parágrafo anterior, Perry Anderson (2020, p. 47) assinala que o governo de Fernando Henrique diminuiu o “potencial de conflito na democracia brasileira, ao estabelecer os parâmetros de um consenso em que toda opinião

---

<sup>10</sup> Oficialmente, a gestão de Collor de Melo como Presidente da República foi de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992, quando o Senado Federal julgou o processo de *impeachment*. Contudo, em razão da admissão do processo, no dia 2 de outubro de 1992, o vice, Itamar Franco, assumiu interinamente a Presidência da República.

significativa discordante [era] qualificada de antemão como excêntrica e anacrônica”, tratando-se “da versão local de *la pensée* unique [o pensamento único]”.

Portanto, a era do *Desmoronamento* oportunizou a hegemonia neoliberal, que tem sustentado o contraditório movimento por um Estado mínimo para as ações sociais, e por um Estado robusto e forte para as ações voltadas à liberdade do capital.

### 2.3 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO

A atual racionalidade capitalista, assentada na ideologia neoliberal, mantém o contraditório discurso em defesa de um Estado mínimo. Contudo, como já explicitado, o *mínimo* só serve para os gastos dirigidos às políticas sociais, enquanto as demandas do capital são atendidas por um Estado *forte e robusto* no exercício da repartição do fundo público. Nesse sentido é necessário compreendermos o que é esse fundo público e as razões da disputa pela sua repartição.

De início, é preciso deixar assente que fundo público não é orçamento público. O orçamento público é apenas a *ponta do iceberg* denominado fundo público. Essa compreensão é especialmente importante quando estamos analisando as renúncias de receitas, uma vez que elas compõem o fundo público, mas não estão apresentadas no orçamento público.

O fundo público abrange toda ação do Estado que mobiliza recurso para intervenção na economia, expresso no orçamento público, nas atividades das empresas estatais, na política cambial e monetária exercida pelo Banco Central (SALVADOR, 2010), nas renúncias de receitas, entre outras ações. Corroborando com essa análise, Behring (2021, p. 94, grifo do autor) assim complementa: “[fundo público] *conjunto da capacidade extrativa do Estado*, que desborda até mesmo o orçamento público que é um dos instrumentos centrais de gestão do fundo público, mas que não se confunde com este”.

No caso das renúncias, para compreendermos quanto o Estado mobiliza recurso para intervenção na economia, informe do Tribunal de Contas da União (TCU) aponta que, “[e]m 2019, a renúncia fiscal atingiu R\$ 348,4 bilhões, correspondendo a 25,9% sobre a receita primária líquida e 4,8% do Produto Interno Bruto (PIB)” (BRASIL, 2020d, p. 6). Na Bahia, esse valor chegou a R\$ 3,7 bilhões, correspondendo a 4,23% do PIB do Estado. Na educação pública, em 2019, a mobilização de recursos pela União em proporção ao PIB foi de 5,0% (BRASIL, 2020d); e na Bahia, considerando o financiamento da manutenção e

desenvolvimento do ensino na Educação Básica, correspondeu a 2,45% do PIB<sup>11</sup>, tema objeto de exposição na subseção 4.1 desta dissertação.

As renúncias de receitas são um exemplo de fundo público que desborda do orçamento, razão pela qual é necessário romper com a abordagem de neutralidade do Estado e desvendar a articulação das “escolhas políticas escamoteadas pelo discurso da eficiência e da neutralidade” (BRETTAS, 2020, p. 210, grifos do autor). Acerca do tema fundo público, Behring (2021, p. 100) explica que:

Essa parte do *butim*, o fundo público, é um *mix* de mais-valia (trabalho excedente) e trabalho necessário apropriado pelo Estado a partir da sua capacidade extrativa de parte dos juros, lucros, renda da terra e salários, a ser repartido majoritariamente em favor dos segmentos hegemônicos.

Antes de avançarmos, convém explicar em que consistem os conceitos de trabalho excedente e trabalho necessário, de modo a compreendermos as implicações dessas categorias marxistas no conceito de fundo público. Com efeito, a lei do valor defendida por Marx ([1818-1883] 2017) consiste no acréscimo de valor dado a uma mercadoria em razão da força de trabalho nela exercida. Essa força de trabalho é subdividida nas categorias trabalho necessário e trabalho excedente, sendo o primeiro correspondente ao salário pago ao trabalhador; e o segundo, a mais-valia acrescentada e apropriada pelo capitalista, na forma de juros, lucros ou renda da terra. Conforme leciona Behring (2021), o acréscimo de valor (trabalho excedente) advém não da remuneração da força de trabalho pela sua produção, mas pelo limite de suas necessidades de reprodução (sobrevivência = trabalho necessário).

Mas qual o papel do fundo público no atual estágio do capitalismo? Behring (2021, p. 31) afirma que “houve uma mudança quantitativa e qualitativa do lugar do fundo público na reprodução ampliada do capital”, tornando-o “condição de vida ou morte para a valorização do valor”, já que antes

[...] o Estado não extraía e repartia parcela tão significativa da mais-valia socialmente produzida e não se apropriava de parte do trabalho necessário de forma tão intensa como hoje vem se fazendo pela via tributária, especialmente na periferia do capital marcada por estruturas tributárias regressivas (BEHRING, 2021, p. 31).

Assim, o “fundo público passou a se constituir como um elemento nem *ex-ante*, nem *ex-post* do processo de produção e reprodução capitalista, [...], mas um componente *in-flux* dele” (BEHRING, 2021, p. 41, grifos do autor), garantindo sua acumulação e expansão. Na Bahia, a utilização do fundo público como condição *in-flux* foi observada para além das

---

<sup>11</sup> A Meta 20 do PEE 2016-2026 não define a proporção do financiamento da educação em razão do PIB, apesar de fazer referência ao inciso VI do art. 214 da CF/1988.

renúncias de receitas regulamentadas no DESENVOLVE, conforme abordamos na subseção 3.3 desta dissertação.

Essa condição *in-flux* está expressa, entre outros exemplos, na superexploração do trabalho, fruto das reformas que precarizam suas condições e expropriam direitos; pela desregulamentação financeira e a abertura ao comércio internacional, intensificando a competição dos mercados; pela privatização de ativos públicos, abrindo espaço para o reinvestimento do capital privado ávido por lucros; pelo redirecionamento das despesas públicas, a exemplo dos gastos com a dívida pública e a indústria de armamento; e pela renúncia de receitas, espécie de crédito concedido ao capital a fundo perdido. Todas essas medidas visando a manter a crescente taxa de lucros do capital (acumulação) e afastar suas crises<sup>12</sup>.

Embora seja nítido o uso do fundo público na acumulação e expansão do capital, essa relação se manifesta em um “complexo problema da correlação de forças internas ao país em questão, da correlação das forças internacionais, da posição geopolítica do determinado país” (GRAMSCI, 1999, p. 427-428). Frações burguesas disputam o fundo público, assim como os trabalhadores, mediante suas lutas por políticas sociais.

A expressão do fundo público é múltipla, mas é inegável a importância da sua realização por meio do sistema tributário. Disputado politicamente pelas classes ou frações de classes burguesas e trabalhadoras<sup>13</sup>, o Brasil, assim como toda a periferia do capital, apresenta estruturas tributárias regressivas, o que significa que a maior parcela de sua composição é composta por uma punção do trabalho necessário. Vejamos a análise feita por Andrade (2019, p. 6, grifos nossos), a partir do padrão de consumo dos brasileiros, sobre como a regressividade é uma marca da distribuição do ônus tributário:

Esses **distintos padrões de consumo** [entre a parcela mais rica e a parcela mais pobre] **tendem a repercutir na distribuição do ônus tributário entre as classes sociais, uma vez que nossa carga tributária é majoritariamente composta por tributos indiretos** (apenas a tributação **sobre o consumo** correspondeu à 48,44% da arrecadação de 2017). Por não observar a capacidade contributiva, esse modelo de tributação apresenta forte tendência regressiva, onerando proporcionalmente mais as classes mais pobres, que destinam a maior parte de seu orçamento para o consumo.

Por outro lado, a tributação direta — renda e patrimônio — tendem a exercer fraca pressão na redução da regressividade. Seja pelo reduzido peso que

<sup>12</sup> Behring (2021, p. 136) adverte que a crise não é do Estado, e sim parte constitutiva do Capitalismo, por isso mesmo é necessário “revelar a hipocrisia do discurso da crise *do* ou *no* Estado que veio atravessando esses anos de neoliberalismo e contrarreforma do Estado e de, ao contrário do anunciado, crescimento exponencial do fundo público”, salvaguardando o Capital no processo *in-flux* de produção e reprodução.

<sup>13</sup> Harvey (2011, p. 200) afirma que a “a desigualdade de classe é central para a reprodução do capitalismo”, mas “a resposta do poder político existente é ou negar que classes existem ou dizer que a categoria é tão confusa e complicada que se torna analiticamente inútil (como se outras categorias como raça e gênero não o fossem). Escapar ‘da questão de classe, negando ou ignorando’ tem sido a forma ‘hegemônica das construções intelectuais do mundo (digamos, no campo da economia) ou na política prática’”.

representam na arrecadação, seja em função de diversos tratamentos favorecidos conferidos a renda do capital ou a certos tipos de propriedade. Como **resultado, temos as classes mais pobres comprometendo parcela proporcionalmente maior do orçamento familiar com o pagamento de tributos embutidos em seu consumo.** E isso em inobservância da capacidade contributiva manifestada, pelo simples fato de que o ato de consumir representa um peso maior no seu orçamento.

O que Andrade (2019) denomina *orçamento familiar*, a teoria do valor reconhece como trabalho necessário, ou seja, a remuneração do trabalhador, que deve cobrir os custos da sua própria reprodução, mas que é fortemente expropriado pela punção compulsória do Estado, por meio dos tributos indiretos via consumo, a exemplo do ICMS. Vejam que a distribuição do ônus tributário exposta por Andrade (2019, p. 9) está alinhada ao receituário neoliberal, de “reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas”, como tratado anteriormente.

A regressividade do sistema tributário deixa assente que a disputa pelo fundo público já se concretiza na própria distribuição do ônus tributário. Esse fundo público, realizado pelo sistema tributário, dotará a economia capitalista nas seguintes funções (SALVADOR, 2008, p. 75):

- 1) Como fonte importante para realização do investimento capitalista [...] por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam, [...], a reprodução do capital.
- 2) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos [políticas sociais], reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. [...].
- 3) Por meio das funções indiretas do Estado, [...] para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- 4) [...] responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro [...].

Esta pesquisa corrobora com a citação anterior, uma vez que constatamos que as empresas eleitas pelo Programa DESENVOLVE não obtinham como incentivo para se instalar, ampliar ou modernizar seus negócios na Bahia apenas renúncias de ICMS, como também infraestrutura, redução de custos com contratação e qualificação de mão de obra, e apoio institucional junto a bancos públicos, órgão fiscais e ambientais, como demonstrado no Capítulo 3.

Em suma, a regressividade que marca a distribuição do ônus tributário, apontada por Andrade (2019) e Behring (2021), e as funções a serem exercidas pelo fundo público, identificadas por Salvador (2008), deixam visível como a disputa pela repartição do fundo

público ocorre “em condições desiguais, considerando a correlação de forças na sociedade e no Estado” (BEHRING, 2021, p. 40).

As condições desiguais pela disputa do fundo público ficam aprofundadas já nas primeiras ações neoliberais no Brasil, ocorridas no Governo de Collor de Mello, com a implantação de um plano de estabilização, que não logrou sucesso no controle da inflação, mas foi robusto “na implantação de políticas voltadas para a abertura do mercado externo, privatização e desregulamentação” (BRETTAS, 2020, p. 165)<sup>14</sup>. Com seu *impeachment*<sup>15</sup>, assumiu a Presidência Itamar Franco, tendo como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que em 1994 implementou o plano de estabilização denominado *Plano Real*.

Em virtude do sucesso desse plano no combate à inflação, Fernando Henrique sucedeu a Itamar Franco na Presidência da República e, gozando da legitimidade alcançada com o plano de estabilização, ao longo das suas duas gestões (1995 a 2003), implementou a política de ajuste fiscal. Baseado no argumento da ineficiência da máquina pública e sua irresponsabilidade fiscal, intensificou as privatizações, reordenou o Sistema Financeiro Nacional, aumentou as taxas de juros, flexibilizou as leis trabalhistas, reformou da previdência social e a administração pública, e permitiu a ascensão da previdência privada, resultando no aumento do desemprego e do endividamento, e na precarização das condições de vida (BRETTAS, 2020; ANDERSON, 2020).

Embora Pereira (1996; 1998) e Pimenta (1998) afirmem que a Reforma não era neoliberal<sup>16</sup>, as ações empreendidas estavam compatíveis com os princípios neoliberais, não só reduzindo a máquina pública, mas também abrindo espaço para o mercado, em uma narrativa legitimadora de que o privado tem liberdade, criatividade e melhores condições de prestar os serviços, enquanto o Estado era perdulário, ineficiente e irresponsável. Essas ações contavam com o “alinhamento mais ou menos completo com Washington em todas as questões

---

<sup>14</sup> Com o fim da *Era de ouro* e o início de nova e intensa crise do capitalismo (HOBSBAWM, 1995; HARVEY, 2011; ANDERSON, 1995), esgotaram-se as altas taxas de crescimento econômico, cresceu o endividamento externo na década de 1970, que se agigantou na década de 1980. A perda de liquidez do mercado internacional e a consequente dificuldade em rolar a dívida deflagraram uma crise nos países dependentes, e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou de credor para defensor “intransigente dos interesses do capital financeiro internacional” (BRETTAS, 2020, p. 146 - 147). Assim, os anos 1980 “caracterizaram-se por grandes dificuldades para a economia brasileira, tanto no plano internacional quanto internamente”, implicando em “um significativo e intolerável custo social para a economia nacional, uma vez que comprimiu o seu nível de atividade e de emprego”, sem, contudo, controlar a gigantesca inflação (SANTOS; BISPO FILHO; SOUZA, 2010, p. 209).

<sup>15</sup> A gestão ocorreu oficialmente de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992, quando o Senado Federal julgou o processo de *impeachment*.

<sup>16</sup> Adrião e Peroni (2009, p. 109) observam que o Plano de Reforma do Aparelho do Estado tem “influências do neoliberalismo, ao localizar no Estado a origem da crise e ao propor como estratégia para sua solução a privatização de parte do aparato estatal”, mas traz “também influências da Terceira Via” no ambiente da “atualização [da] social-democracia”.

internacionais relevantes” (ANDERSON, 2020, p. 45), pois atendiam, prioritariamente, o capital internacional<sup>17</sup> e os setores nacional a ele integrados (BOITO JR., 2018).

Também nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, situados entre 2003 e 2016, a disputa pelo fundo ocorreu em condições desiguais, ainda que concretizada sob a bandeira ideológica do neodesenvolvimentismo<sup>18</sup>. Registra Boito Jr. (2017, p. 27) que os movimentos operários e populares tiveram participação, mas “o poder governamental esteve nas mãos da grande burguesia interna”, prejudicada com a política neoliberal de abertura comercial, ajuste fiscal e internacionalização da economia, implantada por Collor, Itamar Franco e Cardoso. Porém, a grande burguesia interna também era a favor das reformas trabalhistas e da supressão de direitos sociais (BOITO JR., 2018).

No caso dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>19</sup>, por meio do neodesenvolvimentismo, estabeleciam-se consensos entre “um conjunto de interesses contraditórios”, em que o “governo buscou brechas para flexibilizar um pouco a ortodoxia do receituário neoliberal”, procurando desenvolver ações para “uma alteração tímida no rumo do desenvolvimento capitalista do país”<sup>20</sup> (BRETTAS, 2020, p. 176-177).

Lula finalizou seu mandato presidencial com aprovação de 80% dos eleitores, mesmo passando pela crise política advinda do Mensalão. Dilma Rousseff venceu a eleição presidencial de 2010 em uma vitória esmagadora, mas seu segundo mandato obteve vantagem de apenas 3% sobre o adversário do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (ANDERSON, 2020). A disputa pelo fundo público em sua gestão encontrou condições ainda mais adversas às políticas sociais, em função da ausência da situação favorável no mercado

---

<sup>17</sup> O presidente Fernando Henrique contava com Pedro Malan, que entre outros cargos, já havia ocupado a diretoria executiva do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

<sup>18</sup> O neodesenvolvimentismo baseia-se na teoria desenvolvimentista, cujos intelectuais acreditam ser possível a superação do subdesenvolvimento dentro dos marcos do capitalismo, tendo a atuação do Estado como planejador e promotor de infraestrutura necessária para as relações capitalistas (BRETTAS, 2020).

<sup>19</sup> A presidência de Lula ocorreu de 01 janeiro de 2003 a 01 de janeiro de 2011, sendo sucedido por Dilma Rousseff, cuja gestão foi de 01 janeiro de 2011 a 12 maio de 2016, em razão do afastamento compulsório em face da denúncia de crime de responsabilidade.

<sup>20</sup> Já nos dois períodos dos governos de Lula observam-se consensos entre interesses contraditórios (ANDERSON, 2020; BOITO JR., 2018; BRETTAS, 2020), com a incorporação dos militantes nos quadros de funcionários públicos, dos líderes sindicalistas como administradores de fundos de pensão, dando oportunidade de fazer parte do governo, mas arrefecendo a mobilização das forças populares; criação do programa Bolsa Família, tirando milhões de brasileiros da extrema pobreza, que também beneficiou o agronegócio em função do aumento do consumo de alimento; criação do programa Minha Casa Minha Vida, voltado à população de baixa renda, que resultou na redução do déficit habitacional e do desemprego, mas também favoreceu a indústria e os bancos brasileiros; o aumento substancial do salário-mínimo, beneficiando principalmente aposentados e pensionistas, mas abrindo espaço para concessão do crédito consignado; a criação de linhas de financiamentos para aquisição de eletrodomésticos, oportunizando o consumo das famílias, também beneficiando a indústria e ampliando empregos, como também os bancos brasileiros em função dos juros cobrados; e o aumento do número de estudantes no ensino superior, por meio do ensino privado, mediante linhas de financiamento, beneficiando a rede privada, já contemplada com isenções fiscais, e os bancos brasileiros em função dos juros cobrados.

internacional e de uma unidade na frente política para sua sustentação, conforme analisa Boito Jr. (2018).

Quando o crescimento caiu e as condições do mercado internacional se agravaram, o governo de Dilma Rousseff baixou as taxas de juros, desonerou a folha de pagamento, reduziu o valor da energia elétrica, concedeu, via bancos estatais, mais crédito à iniciativa privada, desvalorizou a moeda e afrouxou os limites para o movimento de capitais, mas as medidas não surtiram efeito, e o crescimento econômico caiu de 2,72% (2011) para 1% (2012), conforme Anderson (2020). O ano de 2013 registrou inflação acima de 6%, e a reação do governo foi tentar acalmar os neoliberais, reduzindo os gastos primários e aumentando os juros<sup>21</sup>, mas em 2014 o crescimento continuou caindo (ANDERSON, 2020).

Em 2015, assumiu o Ministério da Fazenda Joaquim Vieira Ferreira Levy, formado em Chicago, com a missão de baixar a inflação, restaurar a confiança, cortar os gastos sociais, reduzir o crédito dos bancos públicos, leiloar propriedades do Estado e reestabelecer o superávit primário (ANDERSON, 2020), clássico receituário neoliberal. As medidas resultaram em uma recessão generalizada, queda nos investimentos, corte nos salários, aumento para o dobro na taxa de desemprego, aumento da dívida pública e queda da popularidade da presidenta (ANDERSON, 2020), que acrescido dos escândalos do Petrolão, “galvanizou apoio na classe média, no empresariado, na maioria da representação parlamentar no Congresso Nacional e daí em seu órgão consultivo, o Tribunal de Contas da União” (MUSSE, 2021, p. 57) e levou ao *impeachment*<sup>22</sup> de Dilma Rousseff.

Com o afastamento da presidenta, assumiu o vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), seguindo o programa<sup>23</sup> anunciado em 29 de outubro de 2015, portanto, antes da deposição de Dilma Rousseff. Apoiado pelo PMDB, PSDB, Partido Progressistas (PP) e outros partidos menores, Temer montou um governo de coalisão, com forte poder político (ANDERSON, 2020), que possibilitou três importantes

---

<sup>21</sup> Em 2013 também houve uma onda de protestos que se alastraram pelo país, contra a má qualidade dos serviços públicos (ANDERSON, 2020).

<sup>22</sup> O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Luís Roberto Barroso, afirmou que “não deve haver dúvida razoável de que ela não foi afastada por crimes de responsabilidade, nem por corrupção e, sim, foi afastada por perda de sustentação política” (BARROSO, 2021 [vídeo]).

<sup>23</sup> O programa *Uma ponte para o futuro* trazia, entre outras, as seguintes ações de cunho neoliberal: a) construir superávit operacional; b) estabelecer limite para as despesas de custeio abaixo do crescimento do PIB; c) eliminar vinculações e indexações que engessam o orçamento; d) manter uma taxa de câmbio competitivo; e) transferir ativos públicos e ampliar concessões; f) ampliar a abertura comercial, buscando acordos regionais com os Estados Unidos, União Europeia e Ásia; g) permitir que as convenções coletivas de trabalho prevaleçam sobre as normas legais; i) reduzir o número de impostos e unificar a legislação do ICMS; j) desonerar as exportações e dos investimentos; e k) reduzir a burocracia para empresas e investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES - PMDB, 2015).

mudanças institucionais benéficas ao capital: 1) fixação de limite para as despesas de custeio abaixo do crescimento do PIB, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (BRASIL, 2016a); 2) permissão de acordos de trabalho prevaletentes sobre normas legais; e 3) redução da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras (DWECK, 2021).

Em 2018, Jair Messias Bolsonaro venceu as eleições, personificando a figura do antiesquerdismo e do antissistema (COUTO, 2021), e com essas métricas, tentou implantar um regime autoritário, semelhante aos estabelecidos na Hungria, Polônia e Turquia. Contudo, a Pandemia da Covid-19 pôs freio nos seus planos e impôs a necessidade de recorrer ao sistema político denominado *Centrão*<sup>24</sup>.

Eleito com uma clara plataforma econômica neoliberal, apresentada em sua proposta de governo *O Caminho da Prosperidade*<sup>25</sup>, sua gestão aprofundou as ações implantadas por Michel Temer, conforme expõe Amaral (2021), que avaliou o comportamento da aplicação dos recursos públicos pelo período de 2014 a 2021<sup>26</sup>:

**Quadro 1** - Comportamento da aplicação dos recursos públicos por Função - 2014 a 2021

(continua)

FUNÇÃO	SITUAÇÃO
EDUCAÇÃO	De um patamar superior a R\$130 bilhões em 2014, chegou em 2021 com uma redução de 28,5% nos recursos aplicados.
SAÚDE	Exceto em 2020, em razão da Covid-19, os gastos em Saúde apresentaram redução dos valores de 2014 para 2021, correspondendo a 21,6%.
CULTURA	Em 2014 houve aplicação superior a R\$2,5 bilhões; já em 2015, apresentou queda para cerca de R\$1 bilhão, chegando a 2020 com R\$703 milhões.
GESTÃO AMBIENTAL	De cerca de R\$10 bilhões, chegou a 2021 com redução de R\$7,1 bilhões.
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	De R\$12 bilhões em 2014, perdeu R\$6,7 bilhões (redução de 57,1%).
DEFESA NACIONAL	Do patamar próximo a R\$60 bilhões, de 2015 a 2019, registrou aumento de R\$37,6 bilhões, reduzido, em 2020 e 2021, para um orçamento superior a R\$70 bilhões. Essa função apresenta comportamento oposto às demais, ainda que também estivesse submetida às diretrizes da EC nº 95/2016.
ENCARGOS ESPECIAIS (Refinanciamento da Dívida, Juros, Encargos e Amortização da Dívida)	O Refinanciamento da dívida caiu do patamar de cerca de R\$800 bilhões, e entre 2017 e 2019, ficou em torno de R\$500 bilhões, subiu em 2020, e apresentou previsão para 2021 de elevação para R\$1,1 trilhão; já os Juros, Encargos e Amortização, saíram de R\$400 bilhões para R\$600 bilhões em 2018, superando os R\$650 bilhões em 2020, com previsão de R\$500 bilhões em 2021.

<sup>24</sup> Esse bloco político era formado pelo PP (40 deputados), PL (39), Republicanos (31), Solidariedade (14) e PTB (12), com eventual apoio do PSD (36), MDB (34) e DEM (28), assim como partidos menores, como PROS (10), PSC (9), Avante (7) e Patriota (6) (CALGARO, 2020). A aproximação do Presidente ao Centrão buscava afastar eventual processo de *impeachment*, proteger sua família de investigações relativas às *rachadinhas* e às *fakenews*, e garantir suas reformas, principalmente aquelas oriundas da área econômica (NOBRE, 2020; COUTO, 2021).

<sup>25</sup> O programa afirma que as “economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social”, e que “Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo” (BOLSONARO, 2018, p. 13).

<sup>26</sup> O autor do estudo justifica que o recuo de 2014 decorre do ano das eleições presidenciais, com a reeleição de Dilma Rousseff (AMARAL, 2022, p. 2), e que os dados relativos a 2021 correspondem à previsão orçamentária.

(conclusão)

FUNÇÃO	SITUAÇÃO
UNIVERSIDADES FEDERAIS	Despesas com pagamento de Pessoal cresceram de 2014 a 2019, e decresceram em 2020 e 2021; as Outras Despesas Correntes saíram de R\$9 bilhões em 2014 para valores um pouco acima de R\$5 bilhões em 2021; e os Investimentos, de 2014 a 2021, tiveram drástica queda, de 96,4%.
INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO e CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO	Apresentou crescimento dos recursos para Pessoal de 2014 a 2020, tendo previsão de redução, em 2021, da ordem de R\$187 milhões; as Outras Despesas Correntes tiveram redução de 1/3 dos recursos; e os Investimentos, redução no período de 98,6%;
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	De R\$45 bilhões, apresentou redução de R\$20 bilhões de 2014 a 2020, com previsão de um tímido aumento para 2021, em torno de R\$25 bilhões.
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	Apresentou redução 65,3% (R\$7,2 bilhões), de 2015 a 2021.
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	Saiu de R\$4 bilhões em 2014 para um montante inferior a R\$500 milhões em 2021 (redução de 90,6%).

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir de informações presentes em Amaral (2021).

Além desse cenário de escolhas alocativas do fundo público em claro detrimento das políticas sociais, a gestão de Jair Bolsonaro reformou a Previdência Social e tornou o Banco Central do Brasil independente<sup>27</sup>. Blyth (2020) chama atenção que os neoliberais, em uma atitude antidemocrática, buscaram a independência dos Bancos Centrais de todo o mundo, tornando-os instituições acima dos Estados. Tal independência compõe o “sistema de normas e instituições que comprime as sociedades como um *nó de força*”, característico do neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7).

Pois bem, no Brasil, a complexa correlação de forças internas, internacionais e sua posição geopolítica, tem favorecido a implantação de um Estado *mínimo* para os gastos sociais, *e forte e robusto* para as demandas do capital, em função da racionalidade capitalista, hoje organicamente orientada pela ideologia neoliberal que, inclusive, subordina os governos neodesenvolvimentistas<sup>28</sup>. Esse arcabouço ideológico e hegemônico permite o avanço do capital sobre o fundo público, sendo as crescentes renúncias de receitas fiscais uma demonstração da intensificação da extração da mais valia e do trabalho necessário, apropriado pelo Estado em favor do capital e detrimento das políticas sociais, em especial, a Educação.

<sup>27</sup> O Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia da Covid-19 (BRASIL, 2021, p. 1271) concluiu que o “o governo federal foi omissivo e optou por agir de forma não técnica e desidiosa no enfrentamento da pandemia”, e entre outras ações, atrasou a compra de imunizantes, estimulou um tratamento precoce sem amparo científico, desestimulou ao uso de medidas não farmacológicas, não procurou articular com os demais entes federais as ações necessárias, entre outras irregularidades e crimes.

<sup>28</sup> Para Boito Jr. (2018, p. 266), “os governos podem implementar uma política neoliberal ortodoxa, moderada ou, inclusive, neodesenvolvimentista”, desde que sigam submetidos aos elementos basilares do movimento capitalista neoliberal, ou seja, política de juros elevados, gastos com rolagem da dívida, abertura comercial, autonomia do Banco Central, privatização e desregulamentação financeira.

## 2.4 O *MODUS OPERANDI* DAS RENÚNCIAS NO BRASIL E NA BAHIA

O plano constitucional idealizou o Brasil como uma federação, sob o princípio da cooperação, montado em um “sistema de repartição de competências e atribuições legislativas” (CURY, 2010, p. 158). Scaff (2004) chama atenção que uma das características do federalismo cooperativo é a redistribuição dos tributos arrecadados por uma unidade da federação entre os demais entes.

Exemplos materiais dessa característica do federalismo cooperativo é concretizado, no âmbito da União, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e no âmbito dos Estados, mediante a redistribuição de 25% do produto da arrecadação do ICMS para os municípios.

Contudo, tanto a União quanto os Estados têm renunciado receitas fiscais em favor do capital, em afronta ao federalismo cooperativo, já que essas renúncias são deferidas sem o estabelecimento de consenso com os demais entes federados<sup>29</sup>.

Com relação à União, Salvador (2017, p. 436-437) aponta que esse ente federado “vem adotando como uma das estratégias para o socorro ao capital e a retomada das taxas de lucros do setor não financeiro da economia, a concessão de generosos incentivos fiscais – tecnicamente conhecidos como gastos tributários”.

Essa estratégia de salvaguardar o capital compromete “o financiamento da seguridade social, assim como os fundos de participação dos estados e dos municípios, que são formados a partir da arrecadação dos impostos federais” (SALVADOR, 2017, p. 437).

Beghin, Chaves e Ribeiro (2010, p. 373) explicam que as “desonerações que correspondem a gastos indiretos de natureza tributária” têm por objetivo “aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região”.

A União, por meio da Receita Federal do Brasil (RFB), tem publicado os Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas, evidenciando a estimativa de renúncia em virtude das medidas de desoneração, baseada no seguinte conceito (BRASIL, 2020c, p. 8):

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo

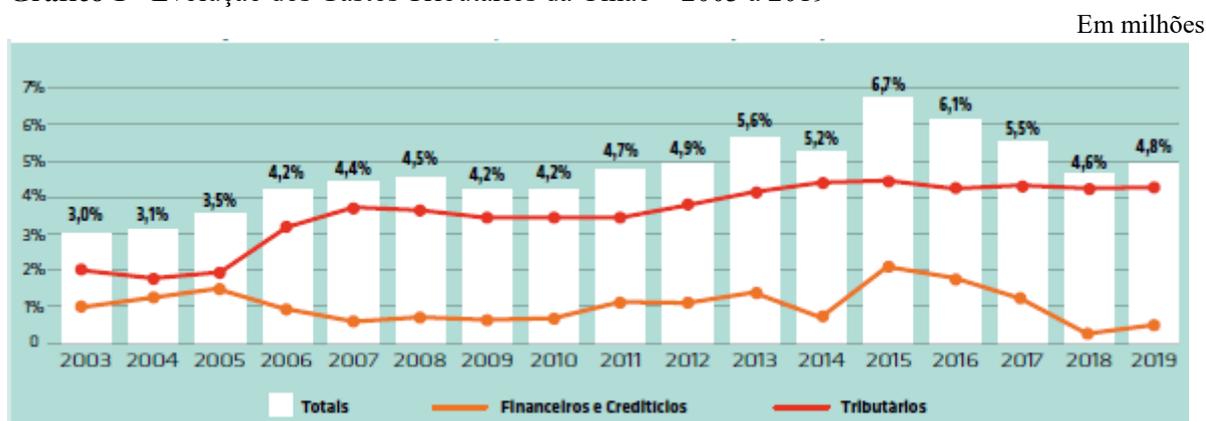
---

<sup>29</sup> Evidências sobre a falta de consenso entre os entes federados podem ser constatadas nas discussões em torno da Lei Complementar nº 192, 11 de março de 2022; e da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, em que a União legisla sobre o ICMS, tributo estadual de regulamentação exclusiva dos estados. Com essas legislações, a União, na prática, deferiu renúncia de ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo. Sobre essa temática então em tramitação no STF, há Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7191) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 984 (ADPF 984).

a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

É importante ressaltar que a mensuração da renúncia de receita, reconhecida como gastos tributários indiretos, é uma estimativa da RFB, e não um cálculo exato, uma vez que as informações estão esparsas em uma grande quantidade de benefícios e na capilaridade do sistema tributário. Suas fontes podem ser internas da Receita Federal, “provenientes de dados de declarações, escriturações, processos, cadastros e documentos de arrecadação” ou de fontes externas, “oriundas de relatórios estatísticos e de troca de informações com outras entidades” (BRASIL, 2020c, p. 10).

**Gráfico 1** - Evolução dos Gastos Tributários da União – 2003 a 2019



**Fonte:** Reprodução do Gráfico 1 – Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios (% do PIB), elaborado pelo TCU (BRASIL, 2020d).

O Gráfico 1 demonstra uma trajetória sempre crescente das renúncias (gastos tributários) efetivadas pela União, com expressiva elevação a partir de 2015, impactando na situação fiscal da União e dos demais entes federativos, face à diminuição do bolo arrecadado a ser redistribuído pelo mecanismo da cooperação federativa.

Pois bem, para renunciar receitas públicas no Brasil, conforme arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF – BRASIL, 2000), exige-se a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, de forma alternativa, a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou que a renúncia estará acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita<sup>30</sup>. Contudo,

<sup>30</sup> O aumento de receita deve ser proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2019 (BRASIL, 2020e, p. 284, grifo nosso), emitido pelo TCU, assinala como irregularidade recorrente<sup>31</sup> a:

Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, **conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência**, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, **de: projeção do impacto orçamentário-financeiro**; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; **consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação**; fixação de vigência máxima de cinco anos; **indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício**, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício.

Portanto, na União, têm se deferido renúncias fiscais sem observar os arts. 113 do ADCT (BRASIL, 1988) e 14 da LRF (BRASIL, 2000), assim como sem indicar o órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

De modo compreender o legítimo interesse público na supervisão, acompanhamento e avaliação das renúncias de receitas, trazemos a distinção entre gastos públicos diretos e indiretos (ou gasto tributário) elaborada por Pellegrini:

Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto, no segundo [indireto], é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público, por exemplo, gasto extra com educação ou inovação tecnológica ou ainda investimento extra em determinada região ou setor. Assim, embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão *gasto tributário* ou ainda *gasto indireto, realizado por meio do sistema tributário*. (2014, p. 3, grifos do autor)

A distinção feita por Pellegrini (2014) expressa de forma categórica que a renúncia de receita é um financiamento público na órbita privada, o que legitima o interesse público na supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício desse financiamento. Pinto (2013) assinala que, na perspectiva democrática, toda e qualquer concessão de incentivos fiscais deve estar fundamentada com as razões da desoneração, demonstrando previamente quais são os resultados pretendidos e os prazos de alcance, assim como ao longo de sua implementação devem ser expostos os avanços (ou retrocessos) atingidos.

---

<sup>31</sup> O Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2019 aponta que a recorrência das irregularidades já havia sido observada nos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019 (BRASIL, 2020e, p. 428).

Com o advento do fenômeno da guerra fiscal no Brasil, iniciada em meados dos anos 1990, fruto da política neoliberal, “distintos Estados [passaram a concorrer] entre si concedendo vantagens fiscais para que no seu território [fossem] implantados novos empreendimentos” (SCAFF, 2004, p. 141). Tal situação, presente até os dias atuais, não se arrefeceu, mesmo com o advento da Lei Complementar nº 160 de 07 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017a), criada com o objetivo de finalizar a guerra fiscal entre os Estados, pois as sanções nela estabelecidas já existiam e não eram cumpridas (SCAFF; CUNHA, 2017).

Essas renúncias de receitas nos Estados são embaladas pela justificativa de atrair investimento para o desenvolvimento econômico e social e a geração de emprego e renda. Contudo, semelhante ao que acontece na União, a renúncia do ICMS tem ocorrido sem supervisão, acompanhamento e avaliação, e em total erosão da principal receita arrecadada pelos Estados (AFONSO *et al.*, 2014; AFONSO *et al.*, 2017). Na compreensão de Afonso (2013, p. 212), o pior da guerra fiscal encontra-se na

[...] distorção que impõe a livre concorrência no País. Como é um incentivo que afeta diretamente o nível de preço, e permite uma arbitrariedade ao infinito, plantas iguais, de produtos iguais, suportam um ônus de carga diferente dependendo do local em que for instalada e das vantagens que conseguiram angariar do Estado numa negociação individualizada – e, na maioria das vezes, nada pública. Talvez não haja uma forma de intervenção estatal tão aguda na economia porque distorce totalmente as condições de concorrência. Foi criada uma lógica perversa: muitos empreendedores, mesmo que talvez preferissem evitar o risco de um benefício irregular, são compelidos à guerra fiscal simplesmente se seu concorrente conseguir uma vantagem fiscal que o deixe em melhor condição para competir. Neste contexto, por opção ou falta dela, por atração ou por reação, a guerra fiscal do ICMS se tornou uma prática universal e chegou perto de provocar um equilíbrio contraditório: quando todos os estados concedem incentivos, de uma ou outra forma, e quanto todos os investidores produtivos acabam sendo incentivados, de certa forma se chegou a um equilíbrio, entretanto, ‘no fundo do poço’ (tomando emprestada a expressão *race to the bottom*, comum na literatura internacional sobre a matéria).

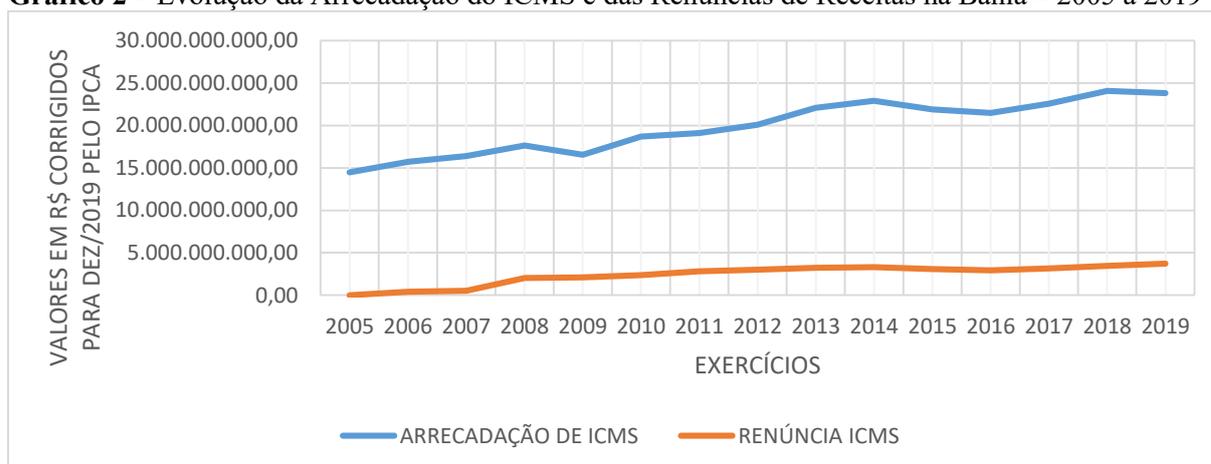
Longe de concordar que a pior face da guerra fiscal seja a distorção da livre concorrência, diante de políticas sociais negligenciadas em um país tão desigual, constata-se que a compreensão de Afonso (2013) é uma confirmação da análise empreendida por Mézáros (2011), sobre a incontabilidade do capital, cuja íntima determinação é totalmente orientada para a expansão, impelido pela acumulação, em que os antagonismos sociais são evitados, minimizados ou transfigurados, sem trazer à tona o potencial explosivo desse comportamento.

O exame das renúncias de receitas revela Estados deferindo desonerações para contribuintes com capacidade contributiva e sem evidência de compromisso efetivo de

cooperação no resultado de políticas públicas que concretizem direitos fundamentais, já que a orientação que norteia os empreendimentos é apenas a expansão e a acumulação de seu capital.

O exame da trajetória das renúncias de receitas (gastos tributários) na Bahia, entre 2005-2019, semelhante ao observado na União, foi sempre crescente e com expressiva elevação a partir de 2007. Os documentos analisados dão conta que as renúncias realizadas na Bahia são feitas integralmente no ICMS, e assim se comportam em relação à arrecadação do imposto:

**Gráfico 2** – Evolução da Arrecadação do ICMS e das Renúncias de Receitas na Bahia – 2005 a 2019



**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas do Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita presentes nas Leis Orçamentárias de 2005 a 2019 (BAHIA, 2004a, 2005a, 2006a, 2007b, 2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012a, 2014a, 2015a, 2015b, 2016b, 2018a, 2018b) e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia, emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia para os exercícios de 2005 a 2019 (BAHIA, 2006f, 2007f, 2008e, 2009e, 2010e, 2011e, 2012g, 2013d, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

A análise do Gráfico 2 revela que, mesmo com queda da arrecadação do ICMS, a política de renunciar receitas por esse imposto não se modifica. Tal condição se reflete na situação fiscal do próprio Estado e nos 417 municípios baianos.

A forma de execução da política de renúncia tem prejudicado triplamente os municípios: 1) com a redução da base de cálculo da parcela de ICMS pertencente aos municípios, definida no art. 158, IV da CF/1988; 2) com a redução da base de cálculo dos 25% para o financiamento da educação, que terá rebatimento nos valores redistribuídos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e 3) com a responsabilidade direta pelas matrículas da educação fundamental, maior etapa da Educação Básica. Os aspectos relativos aos itens 2 e 3 serão analisados de forma mais aprofundada nos Capítulos 3 e 4.

É importante ressaltar a falta de transparência identificada nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do período de 2005 a 2018, com o uso das nomenclaturas *Diversos (Desenvolve e Outros)*, *Outros (Desenvolve e Diversos)*, *Outros*

(*Diversos*) e *Outros de Natureza Fiscal*, que impossibilita conhecer o setor ou programa favorecido. Tal situação foi alterada apenas em 2019, e em nota, o demonstrativo informa que a segregação das informações relativas a outros programas seguiu recomendação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). A identificação dos setores, programas e beneficiários das renúncias está estabelecido nos Manuais de Demonstrativos Fiscais emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e aplicados à União e aos Estados, Distrito Federal e municípios. A Tabela 1 demonstra a distribuição das renúncias, com os respectivos valores previstos e realizados:

**Tabela 1** – Favorecidos com renúncias de receitas pelo Estado da Bahia de 2005 a 2019 – valores em R\$1000 e a preços correntes

Programa/Setor <sup>1</sup>	Previsto A	Executado B	Executado x Previsto (B/A)%	Executado x Total (B/TOTAL)%
Desenvolve <sup>2</sup>	20.002.713	18.128.612	90,63	64,55
Proauto	7.713.019	6.291.276	81,57	22,40
Outros <sup>3</sup>	1.545.837	2.123.849	137,39	7,56
Probahia	474.763	614.398	129,41	2,19
Proalba	439.510	438.645	99,80	1,56
Informática	912.965	205.875	22,55	0,73
FazBahia	302.916	190.903	63,02	0,68
Procobre	156.750	33.132	21,14	0,12
Proind	0	19.790	-	0,07
Bahiaplast	45.522	14.015	30,79	0,05
Setor de Óticas	20.999	10.631	50,63	0,04
Polpas e Sucos de Frutas	7.191	9.449	131,40	0,03
Querosene de Aviação	11.829	5.688	48,09	0,02
Calçado e Cerâmica	261.478	0	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>31.895.492</b>	<b>28.086.263</b>	<b>88,06</b>	<b>100,00</b>

**Fontes:** Demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita presentes nas Leis Orçamentárias de 2005 a 2019 (BAHIA, 2004a, 2005a, 2006a, 2007b, 2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012a, 2014a, 2015a, 2015b, 2016b, 2018a, 2018b) e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia, emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia para os exercícios de 2005 a 2019 (BAHIA, 2006f, 2007f, 2008e, 2009e, 2010e, 2011e, 2012g, 2013d, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b)

**Notas:** (1) No período examinado, o programa Bahiaplast teve previsão e execução de 2005 a 2007, enquanto o programa Procobre teve previsão e execução de 2008 a 2010. Já o setor de Calçados e Cerâmica teve previsão de 2005-2012, mas sem execução; e o programa Proauto só iniciou sua previsão e execução a partir do exercício 2008, mesmo ano em que o programa DESENVOLVE começou a ter sua previsão e execução destacada da categoria *Outros*.

(2) Entre os exercícios de 2005 e 2007, nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, os valores correspondentes à previsão de renúncias do DESENVOLVE foram registrados na categoria *Outros*. Apesar da possibilidade de extrair os valores realizados pelo DESENVOLVE nos Relatórios e Pareceres Prévios emitidos pelo TCE/BA, a partir de 2005, em função das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda àquele Órgão, optamos por manter nessa Tabela seus valores na classificação *Outros*, para fins de comparabilidade entre o previsto e o executado.

(3) Outros é composto do somatório dos valores decorrentes das classificações *Diversos (Desenvolve e Outros)*, *Outros (Desenvolve e Diversos)*, *Outros (Diversos)* e *Outros de Natureza Fiscal*. Somente em 2019 os valores antes apresentados como *Outros de Natureza Fiscal* foram segregados em: Setor de Óticas [*sic*], Querosene de Aviação, Polpa e Sucos de Frutas e Probahia.

O uso do artifício de aglutinar vários programas em um grupo de denominação genérica confirma a afirmativa de Afonso et al. (2014) e Afonso et al. (2017), sobre a concessão de desonerações fiscais com pouca transparência. A pouca transparência apontada pelos autores se materializa na ausência da supervisão, do acompanhamento e da avaliação das renúncias de receitas, como indicado em trabalho realizado pelo TCE/BA (BAHIA, 2019b)<sup>32</sup> face:

- à existência de renúncias de receitas não declaradas pelo órgão fiscal do Estado nos Anexos de Metas Fiscais e sem fundamentação em lei;
- a não identificação de órgão/entidade do Poder Executivo responsável pela disciplina de procedimentos, manutenção de registros ou realização de estudos prévios visando à instituição das políticas de incentivos fiscais; e
- ao programa DESENVOLVE, em que foram constatados: benefícios concedidos sem análise do projeto do empreendimento; enquadramento de projeto em desrespeito ao índice de aderência; dispensa de piso mínimo de arrecadação em projeto de ampliação; fragilidade nos procedimentos de acompanhamento das empresas; e ausência de avaliação do programa.

Outro fato que chama atenção, nos demonstrativos baianos, é a ausência das medidas de compensação das renúncias sobre as receitas e despesas. Como já assinalado, os demonstrativos dão conta que todas as renúncias foram concedidas no ICMS e em nota explicativa, para o período de 2005 a 2019, repetem a informação de que, na estimativa das receitas orçamentárias, as renúncias foram expurgadas para o cálculo dos tributos correspondentes e, desse modo, não se observará impacto na receita. Já em relação às despesas obrigatórias, informa-se também em nota que a compensação ocorrerá em função da “ampliação da base de cálculo” decorrente do “crescimento real da atividade econômica” (BAHIA, 2004a, p. 714)<sup>33</sup>.

Apontamos anteriormente que o art. 113 do ADCT e o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) exigem a demonstração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas e, de forma alternativa: a) a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais; ou b) que a renúncia estará acompanhada de medidas de compensação, por

---

<sup>32</sup> De acordo com o documento, foi realizada uma auditoria operacional com objetivo de “avaliar a adequação e suficiência dos controles exercidos pelo Executivo Estadual em relação aos incentivos concedidos por políticas públicas apoiadas em renúncia de receitas” (BAHIA, 2019b, p. 11).

<sup>33</sup> A mesma explicação foi identificada no *Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e ao Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado* das Leis Orçamentárias de 2006 a 2019 (BAHIA, 2005a, p. 577; 2006a, p. 601; 2007b, p. 368; 2008a, p. 301; 2009a, p. 329; 2010a, p. 297; 2011a, p. 293; 2012a, p. 351; 2014a, p. 301; 2015a, p. 343; 2015b, p. 351; 2016b, p. 337; 2018a, p. 355; 2018b, p. 363).

meio do aumento de receita. As exigências postas pelas normas citadas visam a atender ao princípio do equilíbrio orçamentário, uma vez que as despesas não poderão ser superiores à previsão das receitas.

Ocorre que, das notas explicativas existentes nos demonstrativos de renúncias de receitas da Bahia, verificamos que o Estado optou, para as receitas, usar a alternativa *a* (demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, afirmando que as renúncias foram expurgadas para o cálculo dos tributos correspondentes) e para as despesas a alternativa *b* (que a renúncia estará acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, afirmando que o aumento das despesas se dará pela ampliação das receitas, refletida pelo crescimento real da atividade econômica).

Ora, se o princípio do equilíbrio orçamentário pressupõe a construção de um orçamento com valores de despesas igual à previsão das receitas, não é possível expurgar a renúncia da previsão de receitas e, ao mesmo tempo, aumentar a fixação das despesas, como o Estado da Bahia tem feito, apostando na expectativa do crescimento da atividade econômica.

Nesse sentido, vejamos o comportamento da arrecadação do ICMS ao longo do período pesquisado e o impacto das renúncias sobre essa arrecadação, a partir das informações extraídas das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado<sup>34</sup> e dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Poder Executivo.

**Tabela 2** – Comportamento da arrecadação do ICMS e do impacto das renúncias sobre essa arrecadação de 2005 a 2019 – valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

(Continua)

EXERCÍCIO	ICMS PREVISTO	ICMS ARRECADADO	% DE EXCESSO OU FRUSTRAÇÃO DE ARRECADAÇÃO	RENÚNCIA REALIZADA	% DA RENÚNCIA SOBRE A RECEITA DE ICMS
	A	B	$C = (B-A)/A*100$	D	$E = D/B*100$
2005	14.297.296.128,58	14.482.895.041,05	1,30	135.925.000,00	0,94
2006	16.581.080.746,92	15.723.656.074,66	-5,17	206.483.000,00	1,31
2007	16.102.657.116,55	16.405.982.577,36	1,88	274.376.000,00	1,67
2008	18.944.123.139,68	17.627.545.366,28	-6,95	1.100.741.000,00	6,24
2009	18.403.534.036,04	16.549.531.877,88	-10,07	1.192.757.000,00	7,21
2010	19.002.222.348,63	18.685.195.104,74	-1,67	1.406.102.000,00	7,53
2011	19.413.702.058,52	19.103.710.598,48	-1,60	1.792.470.000,00	9,38
2012	20.555.617.646,41	20.087.908.994,20	-2,28	2.023.704.000,00	10,07
2013	21.269.881.620,73	22.068.607.144,40	3,76	2.291.951.000,00	10,39

<sup>34</sup> As Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, até 2006, eram denominadas de Balanço Geral do Estado; em 2007 e 2008, passaram a ter o título de Balanço Consolidado do Estado.

(Conclusão)

EXERCÍCIO	ICMS PREVISTO	ICMS ARRECADADO	% DE EXCESSO OU FRUSTRAÇÃO DE ARRECAÇÃO	RENÚNCIA REALIZADA	% DA RENÚNCIA SOBRE A RECEITA DE ICMS
	A	B	C = (B-A)/A*100	D	E = D/B*100
2014	22.399.511.826,32	22.909.504.191,67	2,28	2.516.829.000,00	10,99
2015	22.178.884.664,86	21.897.795.020,63	-1,27	2.580.811.000,00	11,79
2016	21.905.361.989,44	21.479.343.535,07	-1,94	2.623.700.000,00	12,21
2017	22.256.971.016,78	22.555.457.218,53	1,34	2.894.100.000,00	12,83
2018	23.605.581.433,74	24.048.377.253,39	1,88	3.308.500.000,00	13,76
2019	23.798.423.199,00	23.799.996.079,42	0,01	3.737.800.000,00	15,71
<b>TOTAL</b>	<b>300.714.848.972,20</b>	<b>297.425.506.077,76</b>	<b>-1,09</b>	<b>28.086.249.000,00</b>	<b>9,44</b>

**Fontes:** Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, publicados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercícios 2005 a 2019 (BAHIA, 2006d, 2006e, 2007d, 2007e, 2008c, 2008d, 2009c, 2009d, 2010c, 2010d, 2011c, 2011d, 2012e, 2013b, 2014c, 2015c, 2016g, 2017d, 2017e, 2018d, 2018e, 2019a, 2020a)<sup>35</sup> e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Poder Executivo – Exercícios 2005 a 2019 (BAHIA, 2006f, 2007f, 2008e, 2009e, 2010e, 2011e, 2012g, 2013d, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

**Nota:** O montante efetivamente renunciado não consta no Portal Transparência Bahia<sup>36</sup> e nem nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado. Os valores constavam somente nos Relatórios e Pareceres Prévios emitidos pelo TCE/BA.

Com efeito, o ICMS é o principal tributo arrecadado pelos Estados e o que melhor reflete o desempenho da atividade econômica, já que sua base de cálculo decorre da circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte e de comunicação. O que a Tabela 2 demonstra é que, ao longo do período estudado (correspondente a 15 exercícios), houve excesso de arrecadação apenas em 7 exercícios (2005, 2007, 2013, 2014, 2017, 2018 e 2019), e somente nos exercícios 2005 e 2007 o excesso de arrecadação superou o impacto das renúncias. Isso significa que a atividade econômica não foi capaz de compensar as renúncias deferidas em 13 dos 15 exercícios estudados, resultando, no acumulado, em uma frustração na arrecadação de 1,09 pontos percentuais negativos, em face da necessidade de compensação de 9,44% causados pela renúncia no período.

Conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, tanto a União, como os Estados, o Distrito Federal e os municípios têm parcela da receita resultante de impostos vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Então, vejamos como ocorreu o comportamento da arrecadação da totalidade dos impostos<sup>37</sup> na Bahia em comparação às renúncias de 2005 a 2019, demonstrado na Tabela 3, na página seguinte.

<sup>35</sup> Nos exercícios 2005 a 2010, 2016 e 2017, o Anexo 10 era sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia. Já nos exercícios 2011 a 2015, 2018 e 2019, o Anexo 10 constava nas próprias Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia.

<sup>36</sup> O Portal da Transparência da Bahia está disponível no endereço: <http://www.transparencia.ba.gov.br/>.

<sup>37</sup> Os impostos decorrem da arrecadação dos Impostos sobre o Patrimônio, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e ICMS.

**Tabela 3** – Comportamento da arrecadação da totalidade dos Impostos e do impacto das renúncias sobre essa arrecadação de 2005 a 2019 – valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

EXERCÍCIO	IMPOSTOS PREVISTO	IMPOSTOS ARRECADADOS	% DE EXCESSO OU FRUSTRAÇÃO DE ARRECAÇÃO	RENÚNCIA REALIZADA	% DE IMPACTO DA RENÚNCIA SOBRE A RECEITA DE ICMS
	A	B	$C = (B-A)/A*100$	D	$E = D/B*100$
2005	15.281.558.465,53	15.620.390.752,25	2,22	135.925.000,00	0,87
2006	17.626.935.436,58	17.082.002.183,80	-3,09	206.483.000,00	1,21
2007	17.388.566.699,25	17.967.324.013,54	3,33	274.376.000,00	1,53
2008	20.445.573.842,18	19.436.540.891,33	-4,94	1.100.741.000,00	5,66
2009	20.082.483.546,08	18.467.630.490,23	-8,04	1.192.757.000,00	6,46
2010	20.905.090.888,65	20.781.162.063,43	-0,59	1.406.102.000,00	6,77
2011	21.520.610.771,99	21.383.076.452,87	-0,64	1.792.470.000,00	8,38
2012	23.007.958.746,28	22.624.354.085,03	-1,67	2.023.704.000,00	8,94
2013	23.983.961.252,84	24.884.547.208,48	3,75	2.291.951.000,00	9,21
2014	25.223.900.313,48	25.669.412.573,08	1,77	2.516.829.000,00	9,80
2015	26.036.745.583,18	25.658.866.978,67	-1,45	2.580.811.000,00	10,06
2016	25.331.743.921,52	24.990.414.169,10	-1,35	2.623.700.000,00	10,50
2017	25.488.712.968,36	25.996.495.681,53	1,99	2.894.100.000,00	11,13
2018	27.088.091.461,56	27.741.489.178,97	2,41	3.308.500.000,00	11,93
2019	28.480.281.257,00	28.640.764.910,94	0,56	3.737.800.000,00	13,05
<b>TOTAL</b>	<b>337.892.215.154,48</b>	<b>336.944.471.633,25</b>	<b>-0,28</b>	<b>28.086.249.000,00</b>	<b>8,34</b>

**Fontes:** Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada publicado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercícios 2005 a 2019 (BAHIA, 2006d, 2006e, 2007d, 2007e, 2008c, 2008d, 2009c, 2009d, 2010c, 2010d, 2011c, 2011d, 2012e, 2013b, 2014c, 2015c, 2016g, 2017d, 2017e, 2018d, 2018e, 2019a, 2020a)<sup>38</sup>, extraído do portal Sefaz e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Poder Executivo – Exercícios 2005 a 2019, extraído do portal do TCE/BA (BAHIA, 2006f, 2007f, 2008e, 2009e, 2010e, 2011e, 2012g, 2013d, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Da análise da Tabela 3, verificamos que houve excesso de arrecadação da totalidade dos impostos nos mesmos exercícios constatados para o ICMS (2005, 2007, 2013, 2014, 2017, 2018 e 2019). De igual maneira, o excesso de arrecadação superando o impacto das renúncias só foi alcançado em 2005 e 2007, e no acumulado, observamos uma frustração na arrecadação de impostos equivalente a 0,28 pontos percentuais negativos, face ao impacto de 8,34% causado pela renúncia de receitas no período. No acumulado, os R\$28,09 bilhões que deveriam ter sido compensados equivalem 57,44% da receita total arrecadada pela Bahia em 2019.

Não é por outra razão que o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) impõe medidas de compensação antes da entrada em vigor da renúncia deferida por meio da elevação de alíquotas, ampliação efetiva da base de cálculo, majoração ou criação de tributo

<sup>38</sup> As Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, até 2006, eram denominadas de Balanço Geral do Estado; em 2007 e 2008, passaram a ter o título de Balanço Consolidado do Estado. Além disso, nos exercícios 2005 a 2010, 2016 e 2017, o Anexo 10 era sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia. Já nos exercícios 2011 a 2015, 2018 e 2019, o Anexo 10 constava nas próprias Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia.

ou contribuição (art. 14, II). O valor não compensado em função das renúncias deferidas durante os 13 dos 15 exercícios estudados significa menos recursos para o custeio das despesas públicas, com destaque para Educação e Saúde, políticas sociais fortemente financiadas pelo ICMS.

A disputa pelo fundo público baiano, mediante renúncias de receitas, tem ocorrido, portanto, em uma arena sem supervisão, acompanhamento e avaliação, e em total erosão da sua principal fonte de recursos, em prol da acumulação do capital.

Cumpra ressaltar um fator já analisado neste Capítulo, relativo à natureza de regressividade que afeta o ICMS, por recair seu ônus majoritariamente sobre os mais pobres, que comprometem a maior parcela do orçamento familiar com o pagamento desse imposto embutido em seu consumo. Logo, os mais pobres são duplamente prejudicados com a política de renunciar ICMS, porque arcam com o financiamento público na órbita privada e têm reduzido o seu direito fundamental à educação e à saúde por esvaziamento do financiamento dessas políticas públicas. Além disso, como veremos adiante, o DESENVOLVE, maior programa de renúncia de receitas mantido pela Bahia, incentiva a modernização tecnológica das empresas, resultando em menor contratação de trabalhadores e, conseqüentemente, reduz a arrecadação da contribuição do salário-educação, outra fonte de financiamento da educação.

Sigamos, então, para o próximo Capítulo, em que será analisado o Programa DESENVOLVE, expondo como o capital materializa seu avanço sobre o fundo público baiano, articulando as categorias desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda.

### **3 RENÚNCIAS DE RECEITAS: A INCONTROLABILIDADE DO CAPITAL SOBRE O FUNDO PÚBLICO BAIANO POR MEIO DO PROGRAMA DESENVOLVE**

Iniciamos o Capítulo 2 analisando a avassaladora característica da incontrolabilidade do capital, sempre movido pela expansão e determinado à acumulação. Nesta análise, trouxemos as lições de Mészáros (2011, p.101), que em seus estudos aponta que essa característica permite ao sistema capitalista “superar todas as desvantagens que se opuseram a ele”, de modo que alguns alcancem o progresso, em detrimento da maioria. Nas palavras de Mészáros (2011, p.101), o avanço do capital não foi capaz de “instituir princípios positivos de desenvolvimento social sustentável, orientados por critérios de objetivos plenamente humanos”.

No Capítulo, trazemos as evidências verificáveis na prática social e histórica das renúncias deferidas por meio do Programa DESENVOLVE, de como o capital desfaz os obstáculos e as resistências de controle, articulando as categorias desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda para materializar o avanço sobre o fundo público baiano.

Nesse cenário, embora o Estado da Bahia, ao longo do período pesquisado, tenha mantido 13 programas de incentivos fiscais renunciando ICMS, em uma narrativa hegemônica de desenvolvimento econômico-social e geração de emprego e renda, elegemos para exame mais aprofundado o DESENVOLVE, por ser esse Programa o responsável por 64,55% dos recursos renunciados de 2005 a 2019. Para termos ideia da magnitude desse programa, o segundo maior em renúncia é o Proauto, que no mesmo período atingiu 22,40% do montante renunciado.

Como já exposto na Introdução, apesar de ter sido instituído em 2001 e regulamentado em 2002, as análises relacionadas aos aspectos financeiros, pertinentes à previsão e realização dos montantes renunciados, foram procedidas no período de 2005 a 2019 pelas seguintes razões: a) não há informações sobre previsão de renúncias de receitas do Programa DESENVOLVE nos demonstrativos de estimativa e compensação da renúncia de receita de 2001 a 2003; b) o Estado da Bahia não disponibiliza, nas suas páginas na internet ou nas Demonstrações Contábeis Consolidadas<sup>39</sup>, os valores das renúncias de receitas realizadas<sup>40</sup>,

---

<sup>39</sup> As informações estão disponíveis na íntegra no portal Sefaz, em <https://www.sefaz.ba.gov.br/>, na aba *FINANÇAS PÚBLICAS E CONTROLE INTERNO*, opção *contas públicas/balanco geral do estado*.

<sup>40</sup> A Secretaria de Desenvolvimento Econômico informou ao TCE/BA que a disponibilização da “relação de beneficiários dos programas de incentivos fiscais, do prazo de fruição do benefício, do valor de investimento e do montante de recursos financeiros dos programas”, ocorreria somente após a regulamentação da Lei Complementar nº 160/2017 (BAHIA, 2017g, p. 26).

sendo encontradas essas informações apenas nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo emitidos pelo TCE/BA<sup>41</sup> a partir de 2005; e c) entre os exercícios de 2005 a 2007, nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita presente nas Leis Orçamentárias Anuais<sup>42</sup>, os valores correspondentes à previsão de renúncias do DESENVOLVE foram registrados na categoria *Outros*, mas foi possível extrair os valores realizados pelo programa nos Relatórios e Pareceres Prévios emitidos pelo TCE/BA, a partir de 2005, em função das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda àquele Órgão.

### 3.1 A INCONTROLABILIDADE DO CAPITAL NA INSTITUIÇÃO DO DESENVOLVE

A instituição do Programa DESENVOLVE fez parte das estratégias expostas no Plano Plurianual 2000-2003 (BAHIA,1999), aprovado pela Lei nº 7.525 de 22 de outubro de 1999. Na seção denominada *Visão do Futuro*, já afirmava que desde 1991 o Estado da Bahia havia adotado “agressiva política de captação de investimentos, com um poderoso sistema de incentivos e a criação de vantagens competitivas”, tornando-se “o terceiro estado brasileiro em atração de negócios e investimentos, superada apenas por São Paulo e Rio de Janeiro” (BAHIA,1999, p. 7-8).

O PPA 2000-2003 reconhecia que a Bahia apresentava crescimento econômico com a persistência da desigualdade, e oferecia como solução a “criação de pólos de desenvolvimento e de ações voltadas para a ampliação da infra-estrutura econômica nas diversas regiões [*sic*]” (BRASIL, 1999, p. 9). Nesse sentido, cabe trazer o seguinte trecho do PPA 2000-2003:

**Esse quadro coloca a Bahia de hoje como a sexta economia entre os 26 estados brasileiros, tendo registrado, nos últimos 25 anos, um crescimento a taxas superiores às do resto do país. O seu PIB, estimado em R\$41,2 bilhões, representa aproximadamente 33% do PIB do Nordeste e 4,6% do PIB nacional. E a indústria de transformação cresceu 44,8% nos últimos 8 anos, em contraste com a indústria nacional, que no mesmo período cresceu apenas 12,8%. Para o quadriênio 2000-2003, projeta-se um crescimento médio do PIB da Bahia da ordem de 3,9% ao ano, ou seja, um acréscimo de 16,7% no final do período.**

[...]

**O programa de desenvolvimento proposto para a Bahia na virada do milênio traz, na sua própria concepção, o caminho necessário para o enfrentamento de um dos mais dramáticos problemas da atualidade: o desemprego. O Governo da Bahia está convencido de que a mais eficaz**

<sup>41</sup> As informações podem ser acessadas através do portal do TCE/BA (<https://www.tce.ba.gov.br/control-externo/contas-de-governo>).

<sup>42</sup> As Leis Orçamentárias podem ser encontradas no site da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (<https://www.seplan.ba.gov.br/orcamento/orcamento-anual/>), no site da Casa Civil do Estado da Bahia, na aba *LEGISLAÇÃO* ou no endereço <http://www.legislabahia.ba.gov.br/>.

**política de geração de emprego e renda é garantir** a continuidade do processo de crescimento econômico, criando postos de trabalho a partir da **expansão e fortalecimento das cadeias produtivas do Estado, das obras e investimentos públicos em infra-estrutura, do incremento à agropecuária, do estímulo à formação de micro e pequenas empresas, da atração de novas indústrias e negócios**. Em caráter complementar, cabe ao poder público articular e estabelecer programas e mecanismos voltados para o atendimento ao trabalhador, para a sua qualificação e para o seu encaminhamento ao mercado de trabalho (BAHIA, 1999, p.9-10, grifos nossos).

Uma das ações para materializar a estratégia exposta no PPA 2000-2003 foi o envio do Projeto de Lei nº 12.560/2001 (BAHIA, 2001c), objetivando instituir o Programa DESENVOLVE, à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (Alba). O Projeto foi encaminhado pelo então Governador da Bahia pelo Partido da Frente Liberal (PFL), César Borges, em 22 de novembro 2001.

O PFL esteve alinhado ideologicamente ao Executivo Federal no período de 1990 a 2002, dando sustentação política a Fernando Collor de Mello, passando por Itamar Franco até Fernando Henrique Cardoso. Aliás, como bem registra o jornalista Fernando Rodrigues no Jornal Folha de São Paulo de 19 de dezembro de 2002, o PFL foi o Partido “egresso da antiga Arena (Aliança Renovadora Nacional), que deu sustentação ao regime militar (1964-1985)”<sup>43</sup>.

O Governador César Borges, ao enviar o Projeto de Lei de criação do DESENVOLVE, informava aos Parlamentares da Alba, por meio da Mensagem nº 56/2001 (BAHIA, 2001b), o objetivo da proposição nos seguintes termos:

O Programa de que trata a presente Proposição objetiva fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial do Estado, com a formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas, essenciais ao **desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda**, consistindo em **mais um instrumento de apoio às indústrias já existentes e de atração de novos empreendimentos** importantes para a economia da Bahia.

Ressalte-se que, para a consecução destes objetivos, a Proposta prevê a **concessão de incentivos fiscais**, que consistem no **diferimento do lançamento do ICMS** devido e na **dilação do prazo de pagamento** do saldo devedor mensal do ICMS normal, **em até 72 (setenta e dois) meses** [...] (BAHIA, 2001b, grifos nossos).

A *agressiva política de captação de investimentos* sinalizada no PPA 2000-2003, e o trecho da Mensagem nº 56/2001 (BAHIA, 2001b), anteriormente transcrito, evidenciam a inserção da Bahia no fenômeno da guerra fiscal observado por Scaff (2004), dentro da lógica

---

<sup>43</sup> Em 2007, o PFL tornou-se Democratas (DEM). Em 2022, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a fusão do Partido Democratas com o Partido Social Liberal (PSL), criando o União Brasil.

neoliberal de indução da concorrência entre os Estados em busca de novos empreendimentos em seus territórios.

Ainda por meio da Mensagem nº 56/2001 (BAHIA, 2001b), o Governador também informou que a proposição estabelecia a criação de um Conselho Deliberativo, “imprescindível à efetiva implementação” do Programa, e a revogação da Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997 (BAHIA, 1997b), que instituiu o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior, solicitando urgência para sua apreciação, sem expor os motivos para tal pedido (BAHIA, 2001b).

Essa solicitação de urgência demonstra como o Chefe do Executivo pretendia acelerar a tramitação do Projeto de Lei, que tinha por foco renunciar receitas públicas em favor do capital. Registre-se, ainda, que o Projeto de Lei foi acompanhado apenas da Mensagem nº 56/2001 (BAHIA, 2001b), sem qualquer tipo de estudo expondo as razões para a desoneração, os resultados pretendidos e os prazos de alcance, como demonstrou ser necessário o estudo de Pinto (2013).

Apesar do evidente reflexo orçamentário, econômico, financeiro e social da aprovação de um programa que renúncia receitas públicas e do Regimento Interno da Alba (BAHIA, 1985) dispor, em seu art. 180, inciso I, que não seria admitida tramitação de urgência para proposição que concedesse favorecimento à pessoa física ou jurídica de direito privado, o Programa DESENVOLVE foi instituído pela Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, apenas 20 dias após o envio do Projeto à Casa Legislativa (BAHIA, 2001a).

Não obstante o curto tempo de tramitação do Projeto de Lei de criação do DESENVOLVE, durante essa fase foram apresentadas quatro Emendas, conforme demonstra o Quadro 2:

**Quadro 2** – Emendas ao Projeto de Lei nº 12.560/2001

(continua)

PROPOSTA ORIGINAL	EMENDA	JUSTIFICATIVA	PROPOSITOR
Art. 2º [...] I - dilação do prazo de pagamento, de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor mensal do ICMS normal, limitada a 72 (setenta e dois) meses;	Art. 2º [...] I - dilação do prazo de pagamento, de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor mensal do ICMS normal, limitada a 60 (sessenta) meses;	[...] busca, tendo em vista o que dispõe o Código Tributário Nacional, ajustar o dispositivo em tela à legislação em vigor no país.	Bancada da Minoria Parlamentar
Art. 4º - O Poder Executivo constituirá o Conselho Deliberativo do DESENVOLVE, vinculado à Secretaria de Indústria Comércio e Mineração, que examinará e aprovará os projetos, estabelecendo as condições de enquadramento para fins de fruição dos benefícios.	Art. 4º - O Poder Executivo constituirá o Conselho Deliberativo do DESENVOLVE, composto paritariamente por representantes do Executivo, Ministério Público e Sindicato dos Trabalhadores afetos à área, vinculando [...]	A inclusão de representantes dos trabalhadores e do Ministério Público no Conselho de que trata este artigo procura, tendo em vista a concessão deste benefício envolver recursos públicos, tornar transparentes as ações encetadas por esse colegiado e permitir uma maior discussão sobre as propostas encaminhadas.	Bancada da Minoria Parlamentar

(conclusão)

PROPOSTA ORIGINAL	EMENDA	JUSTIFICATIVA	PROPOSITOR
-	Acrescenta parágrafo ao Art. 4º [...] §4º - Comporá obrigatoriamente o Conselho Deliberativo do DESENVOLVE, membro indicado pela Comissão Técnica Permanente de Desenvolvimento Econômico e Turismo da Assembleia Legislativa da Bahia.	O objeto do presente Projeto de Lei enquadra-se, sem dúvida alguma, nas atribuições da mencionada Comissão, a qual tem contribuído de forma decisiva, com debates e audiências públicas, para as políticas de desenvolvimento do Estado da Bahia	Bloco PT/PCdoB
Art. 7º - A liquidação antecipada de cada uma das parcelas ensejará desconto de até 90% (noventa por cento).	Art. 7º - A liquidação antecipada de cada uma das parcelas ensejará desconto no valor do recolhimento com base na tabela de deságio estabelecida pelo Banco Central do Brasil - BACEN.	A alteração explicitada neste documento, tendo em vista que virou rotina a administração estadual emprestar recursos públicos e para receber de volta, concede descontos de 90% (noventa por cento), busca proteger o erário estadual e assegurar que, pelo menos, uma parte dos recursos públicos, ao invés de continuar sendo doado a empresários, retorne aos cofres públicos.	Bancada da Minoria Parlamentar

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes no Diário Oficial do Estado da Bahia de 30 de novembro de 2001 (BAHIA, 2001d).

O Quadro 2 demonstra que três Emendas foram propostas pela Bancada da Minoria, visando à redução do prazo de dilação de 72 para 60 meses, à inclusão de representantes dos trabalhadores e do Ministério Público no Conselho Deliberativo e à alteração das regras de liquidação antecipada. Essa Bancada era formada pelos seguintes Partidos: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Cristão (PSC), e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>44</sup>. O Bloco de Parlamentares formado pelo PT e pelo PCdoB apresentou uma Emenda, com o objetivo de incluir, no Conselho Deliberativo, um membro indicado pela Comissão Técnica Permanente de Desenvolvimento Econômico e Turismo da Alba.

Embora as Emendas propostas tivessem por objetivo mitigar o alcance do capital sobre o fundo público baiano e imprimir maior transparência às renúncias a serem deferidas, todas elas foram rejeitadas, e a Lei nº 7.980/2001 foi sancionada exatamente como foi proposta pelo Poder Executivo, demonstrando a força política do Governador e do seu Partido (PFL).

Após sancionada, a Lei nº 7.980/2001 sofreu as seguintes alterações até 31 de dezembro de 2022, sintetizadas no quadro 3, da página seguinte.

<sup>44</sup> A Bancada da Maioria, em 2001, era formada pelos seguintes Partidos: PFL, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), e Partido Progressista Brasileiro (PPB).

**Quadro 3** – Alterações na Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, por ordem cronológica

REDAÇÃO ORIGINAL	REDAÇÃO ATUAL	ALTERAÇÃO
	Art. 3º [...] §2º - Considera-se, também, expansão, o aumento da transformação industrial que objetive ganhos de escala ou de competitividade, ou a conquista de novos mercados ou que implique em aumento real no valor da produção total do empreendimento.	§ 2º acrescido ao art. 3º pelo art. 14 da Lei nº 8.534, de 13 de dezembro de 2002 (BAHIA, 2002a).
Art. 10 - A utilização dos benefícios de que trata esta Lei não poderá ser cumulativa com outros incentivos com eles incompatíveis."	Art. 10 - A utilização dos benefícios de que trata esta Lei não poderá ser cumulativa com outros incentivos que, a critério do Conselho Deliberativo do Programa, sejam considerados com eles incompatíveis.	Redação do art. 10 de acordo com o art. 13 da Lei nº 8.534, de 13 de dezembro de 2002 (BAHIA, 2002a).
	Art. 10-A - O Chefe do Poder Executivo poderá autorizar o enquadramento no DESENVOLVE de empresas que já sejam beneficiárias de outros programas estaduais de incentivo fiscal ou financeiro, em substituição a incentivo de que já sejam beneficiárias. Parágrafo único - No caso deste artigo, o novo incentivo deverá ser equivalente ao incentivo a ser substituído, observado os critérios previstos em regulamento.	Art. 10-A acrescido pelo art. 14 da Lei nº 8.534, de 13 de dezembro de 2002 (BAHIA, 2002a).
	Art. 2º [...] Parágrafo único - Para efeito de cálculo do valor a ser incentivado com a dilação do prazo de pagamento, deverá ser excluída a parcela do imposto resultante da adição de dois pontos percentuais às alíquotas do ICMS, prevista no art. 16-A da Lei nº 7.014/96 para constituir o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.	Parágrafo único acrescido ao art. 2º pelo art. 7º da Lei nº 8.967, de 29 de dezembro de 2003 (BAHIA, 2003a).
	Art. 9º-A - A empresa habilitada que não recolher ao Tesouro do Estado, até o último dia útil do mês do vencimento, a parcela do ICMS não sujeita à dilação de prazo, perderá o direito ao benefício em relação à parcela incentivada naquele mês.	Art. 9º-A acrescido pela Lei nº 13.816, de 21 de dezembro de 2017 (BAHIA, 2017a).

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes na Lei nº 7.980 de 12 de dezembro de 2001 (BAHIA, 2001a; 2002a; 2003a; 2017a).

Conforme demonstra o Quadro 3, a Lei nº 7.980/2001, após um ano, sofreu sua primeira reforma, que ampliou o conceito de *expansão*, transferiu para o Conselho Deliberativo o julgamento sobre a possibilidade de o empreendimento acumular incentivos, e concedeu ao Governador o poder de autorizar o enquadramento no DESENVOLVE. Passado mais um ano, a citada Lei passou por nova reforma, agora para salvaguardar dois pontos percentuais às alíquotas do ICMS para o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. Por fim, já em 2017, a multicitada Lei passou por sua última alteração, prevendo sanção à empresa devedora de perda do direito ao benefício em relação à parcela incentivada.

Na nossa compreensão, as alterações da Lei nº 7.980/2001, realizadas pela Lei nº 8.534, de 13 de dezembro de 2002 (BAHIA, 2002a), aumentaram o alcance do capital sobre o fundo público, bem como tornaram menos transparente o deferimento, uma vez que alargaram o conceito de *expansão* para fins de concessão das renúncias (art. 3º, §2º). Além disso, concedeu

o julgamento sobre a cumulatividade com outros incentivos ao Conselho Deliberativo do Programa ou ao Chefe do Poder Executivo (art. 10 e art. 10-A), sem que a Lei trouxesse as balizas desse julgamento.

Já no âmbito da gestão do PT no Poder Executivo baiano, iniciada em 2007, apesar de sua ampla maioria na Alba, também não observamos alterações na Lei do DESENVOLVE que efetivamente mitigassem o alcance do capital sobre o fundo público baiano ou ensejassem maior transparência no deferimento das renúncias. Essa observação revela um comportamento contraditório do Partido em relação ao período em que era minoria no Parlamento e não detinha a Chefia do Executivo. A única alteração observada ocorreu em 2017, portanto, 10 anos após o início da gestão do PT, *punindo* a empresa inadimplente com a perda do “direito ao benefício em relação à parcela incentivada naquele mês”, ou seja, a penalidade restringe-se a um único mês (BAHIA, 2017a).

Da análise do primeiro Plano Plurianual 2008-2011 (BAHIA, 2007a) do governo do PT na Bahia, instituído pela Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007, também verificamos forte alinhamento com o Governo Federal sob a liderança do Presidente Lula, que como apontado na seção anterior, buscou consenso entre grupos de classes contraditórias. A conduta do consenso também seria impressa na Bahia, como é possível extrair do seguinte trecho do PPA 2008-2011 (BAHIA, 2007a, p. 46, grifo nosso):

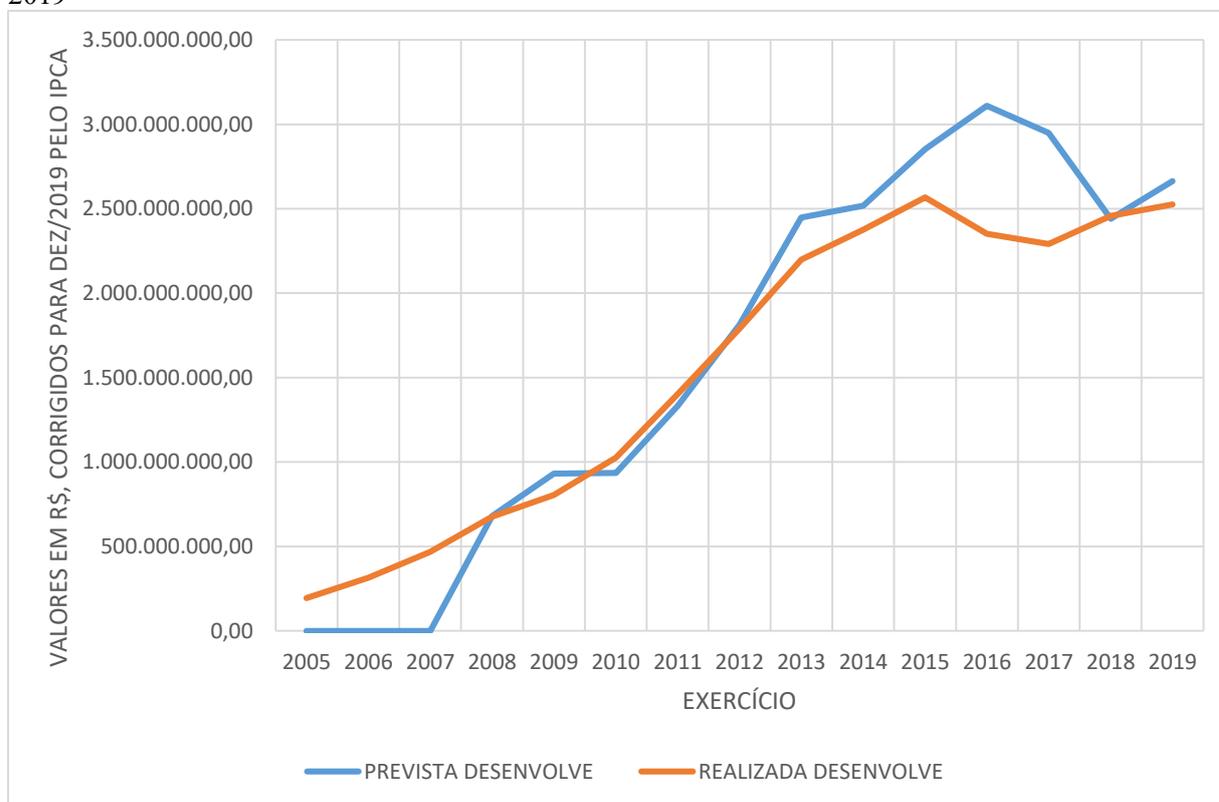
A implementação da Estratégia de Desenvolvimento da Bahia **dependerá da articulação de interesses diversos, muitas vezes conflitantes. Será através da articulação destes interesses**, da identificação dos elementos de convergência, do estabelecimento de negociações sobre os pontos de divergência e da construção de consensos que a estratégia de desenvolvimento se tornará efetivamente um elemento orientador da tomada de decisões, constituindo-se em balizador do processo de mudanças que, efetivamente, já está em curso.

Ainda que afirmando que a “política de atração de investimentos baseados em renúncia fiscal, amplamente usada pela Bahia, já havia dado sinais de esgotamento” como forma de atrair novos empreendimentos econômicos, essa política não seria “totalmente descartada”, mas

limitada a casos específicos, compatíveis com a capacidade financeira do Estado, **com ampla demonstração dos benefícios a serem gerados**, acompanhada de uma pauta de compromissos das empresas beneficiadas e garantindo que as empresas a serem instaladas não promovam competição desleal com aquelas já instaladas no território baiano (BAHIA, 2007, p.47-48, grifo nosso).

O Gráfico 3 demonstra exatamente o contrário do previsto PPA 2008-2011(BAHIA, 2007a), ou seja, verificamos ampliação das renúncias deferidas por meio do DESENVOLVE:

**Gráfico 3** – Previsão e Realização das Renúncias de Receitas por meio do DESENVOLVE – 2005 a 2019



**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações do Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita presentes nas Leis Orçamentárias de 2005 a 2019 (BAHIA, 2004a, 2005a, 2006a, 2007b, 2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012a, 2014a, 2015a, 2015b, 2016b, 2018a, 2018b) e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia, emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia para os exercícios de 2005 a 2019 (BAHIA, 2006f, 2007f, 2008e, 2009e, 2010e, 2011e, 2012g, 2013d, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Do Gráfico 3, observamos que somente entre os exercícios de 2015 a 2017 há redução na realização de renúncias, com a recuperação de sua tendência de crescimento a partir de 2018. Além disso, do exame do *Relatório de Auditoria Operacional sobre Renúncias de Receitas do Estado*, emitido pelo TCE/BA em 19 de dezembro de 2017, constatamos o deferimento de renúncias de receitas sem a respectiva demonstração dos benefícios da concessão de grande parcela do fundo público para acumulação e expansão do capital, bem como a permanência da falta de transparência sobre esses benefícios. Vejamos trecho da conclusão desse Relatório:

A elaboração deste trabalho revelou que, apesar dos vultosos valores envolvidos, o Governo do Estado da Bahia não viabiliza a devida transparência dos programas de incentivos fiscais, ao mesmo passo que não sistematiza os procedimentos de planejamento de tais políticas. Em relação ao

programa DESENVOLVE, foi evidenciada a flexibilização de critérios de concessão; a deficiência nas atividades de acompanhamento dos empreendimentos incentivados, bem como a insuficiente da avaliação dos resultados do programa. Tais fragilidades criam margem para questionamentos quanto à efetividade de tais políticas e colocam em dúvida todos os argumentos utilizados pela Administração Pública para justificar a manutenção das desonerações tributárias (BAHIA, 2017g, p. 78).

No exame do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2019 (BAHIA, 2020), verificamos que os Auditores fizeram o acompanhamento das deliberações decorrentes do Relatório de Auditoria Operacional sobre Renúncias de Receitas de 2017 (BAHIA, 2017g). Nesse documento há informação de que a Procuradoria Geral do Estado interpôs recurso à decisão prolatada pelos Conselheiros do TCE/BA, argumentando que as deliberações haviam sido integralmente cumpridas, mas os Auditores afirmaram, no mesmo documento, que apenas duas deliberações haviam caído, remanescendo as seguintes:

[...]

**a)** pela expedição de recomendações ao Chefe do Poder Executivo Estadual para que, na forma da lei: **a.1)** quando da elaboração dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º, §2º, V, da LRF; **a.2)** abstenha-se de instituir novos benefícios fiscais por meio de atos normativos infra legais, sem aprovação de lei específica, nos termos do art.150, § 6º, da Constituição Federal e do art. 150 da Constituição Estadual; **a.5)** presente, para os empreendimentos listados a seguir, relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, sob pena de retificação das resoluções concessivas: - Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. - Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 39/2016, retificada pela Resolução nº 78/2016; - M. Dias Branco S/A Indústria e Comércio de Alimentos -Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 103/2013; - Penha Papéis e Embalagens Ltda. - Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 166/2011; - Engpack Embalagens São Paulo S/A. – Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 68/2016; e - Graftech Brasil Participações Ltda. - Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº37/2017, [...];

**b)** pela expedição de recomendações ao Governo do Estado para que: **b.1)** elenque em seu sítio oficial ou formalize um site específico contendo todos os programas de incentivos fiscais do Governo do Estado, disponibilizando links que encaminhem o interessado para as páginas na Internet das Secretarias responsáveis pelos incentivos fiscais, oportunizando o conhecimento dos programas por novos interessados e facilitando a prospecção de novas habilitações. Essa estratégia otimizaria os esforços de divulgação de informações exigidas, já disponíveis ao cidadão; **b.2)** atribua a um órgão específico, a responsabilidade de orientar as unidades estaduais quanto aos padrões de sítios da Internet, no que tange à transparência; **b.3)** regulamente os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas

Secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados (BAHIA, 2020, p. 78-79).

As deliberações remanescentes evidenciam a perenidade da manutenção do Poder Executivo do Estado da Bahia em conceder parcela do fundo público ao capital, sem que sejam demonstrados os benefícios para a coletividade da concessão de renúncias, assim como a falta de transparência dos atos praticados. Conforme já assinalamos a partir dos estudos de Pellegrini (2014), a renúncia de receita é um financiamento público na órbita privada, constituindo um gasto público indireto a legitimar o interesse público na supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício desse financiamento.

A maneira que se conduzem as renúncias na Bahia reveste-se de maior gravidade quando verificamos a amplitude dos incentivos deferidos por meio do Programa DESENVOLVE, bem como a forma de sua regulamentação, realizada por meio de Decreto<sup>45</sup>, ato normativo que não passa pela análise do Poder Legislativo. A regulamentação por Decreto significa que o Chefe do Poder Executivo dispõe de autoridade para estabelecer os critérios e condições para enquadramento no Programa e fruição de seus benefícios, conforme art. 8º da Lei de instituição do DESENVOLVE (BAHIA, 2001a).

Esse *cheque em branco* dado pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo é uma afronta ao regime democrático brasileiro, uma vez que cabe aos representantes do legislativo disporem sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, assim como uma afronta ao controle externo sobre renúncia de receitas e isenções fiscais. Ainda, a regularidade com que o regulamento do DESENVOLVE é alterado evidencia que os Chefes do Poder Executivo baiano têm utilizado com frequência esse poder. Tomando por referência a data de 31 de dezembro de 2022, enquanto a Lei do DESENVOLVE passou por alterações em três oportunidades (exercícios 2002, 2003 e 2017), seu regulamento sofreu alteração nos exercícios de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017 e 2018.

---

<sup>45</sup> O Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002, regulamenta o DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo (BAHIA, 2002b). Esse Decreto, até 22 de outubro de 2022, foi alterado pelos: Decreto nº 8.413 de 30 de dezembro de 2002, Decreto nº 8.435 de 03 de fevereiro de 2003, Decreto nº 8.868 de 05 de janeiro de 2004, Decreto nº 9.513 de 10 de agosto de 2005, Decreto nº 10.001 de 09 de maio de 2006, Decreto nº 10.710 de 18 de dezembro de 2007, Decreto nº 11.481 de 08 de abril de 2008, Decreto nº 11.890 de 11 de dezembro de 2009, Decreto nº 12.128 de 19 de maio de 2010, Decreto nº 14.033 de 15 de junho de 2012, Decreto nº 14.254 de 28 de dezembro de 2012, Decreto nº 14.372 de 28 de março de 2013, Decreto nº 15.661 de 17 de novembro de 2014, Decreto nº 16.849 de 14 de julho de 2016, Decreto nº 17.616 de 25 de maio de 2017 e Decreto nº 18.406 de 22 de maio de 2018 (BAHIA, 2002c, 2003b, 2004b, 2005b, 2006b, 2007c, 2008b, 2009b, 2010b, 2012b, 2012c, 2013a, 2014b, 2016c, 2017b, 2018c).

Com efeito, o DESENVOLVE, como já exposto, objetiva atrair empreendimentos que diversifiquem a matriz industrial e agroindustrial da Bahia, visando ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda no Estado. Além da atração de novas indústrias, o Estado da Bahia, por meio da Lei nº 7.980/2001 (BAHIA, 2001a), também estimula a expansão, a reativação ou a modernização de empreendimentos já instalados, por meio da concessão dos seguintes incentivos:

Art. 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, em função do potencial de contribuição do projeto para o desenvolvimento econômico e social do Estado, os seguintes incentivos:

I - dilação do prazo de pagamento, de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor mensal do ICMS normal, limitada a 72 (setenta e dois) meses;

II - diferimento do lançamento e pagamento do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido.  
[...]

Art. 5º - [...]

Parágrafo único - Sobre o valor do ICMS incentivado incidirão juros limitados à Taxa Referencial de Juros a Longo Prazo - TJLP ou outra que a venha substituir.

Art. 6º - O prazo de fruição do benefício não poderá exceder a 12 (doze) anos.

Art. 7º - A liquidação antecipada de cada uma das parcelas ensejará desconto de até 90% (noventa por cento).

Art. 10 - A utilização dos benefícios de que trata esta Lei não poderá ser cumulativa com outros incentivos que, a critério do Conselho Deliberativo do Programa, sejam considerados com eles incompatíveis.

Art. 10-A - O Chefe do Poder Executivo poderá autorizar o enquadramento no DESENVOLVE de empresas que já sejam beneficiárias de outros programas estaduais de incentivo fiscal ou financeiro, em substituição a incentivo de que já sejam beneficiárias.

É importante destacar que, além do desconto de até 90% do saldo devedor mensal do ICMS para ser pago em até 72 meses, se for antecipado o pagamento, a empresa pode ter novo desconto de até 90%. O prazo máximo de prazo de fruição do benefício foi fixado em 12 anos, mas demonstramos mais à frente que essa regra não tem sido observada.

Dos dispositivos legais apresentados, verificamos a generosidade do alcance do Programa DESENVOLVE para com o capital por meio da renúncia do ICMS, tributo reconhecidamente regressivo, cuja maior parcela da sua arrecadação decorre do consumo da população empobrecida. Como sinalizado por Behring (2021), a estrutura tributária regressiva significa que a maior parcela de sua composição é composta por trabalho necessário, a partir da punção compulsória realizada pelo Estado sobre o consumo.

Embora a Lei nº 7.980/2001 (BAHIA, 2001a) fixe alguns parâmetros sobre os incentivos a serem deferidos pelo Programa DESENVOLVE, conforme já explicitado, a

regulamentação dos critérios e condições para enquadramento no Programa e fruição de seus benefícios ficou a cargo do Regulamento do Programa, a ser definido por Decreto do Chefe do Poder Executivo.

O Regulamento do DESENVOLVE, instituído pelo Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002, em sua versão original, apresentava um Anexo com a “Tabela I - Percentuais de ICMS com dilação de prazo e de desconto pela antecipação do pagamento da parcela, segundo a classe de enquadramento” (BAHIA, 2002b). Na Tabela 1, os projetos eram agrupados em três Classes (I, II e III), correspondendo a um percentual dilatado de 90%, 80% e 70%, respectivamente. O prazo de fruição variava entre 6 e 12 anos, o prazo de carência era de seis anos, o prazo para antecipação do pagamento era em anos e os percentuais de desconto sobre o valor antecipado nas Classes I e II variavam de 30% a 90%; e na Classe III, variava de 20% a 80%.

A primeira alteração da Tabela I do Regulamento do DESENVOLVE foi feita 10 meses após a sua edição, por meio do Decreto nº 8.435, de 03 de fevereiro de 2003 (BAHIA, 2003b). Nessa alteração, a Tabela I do Regulamento do DESENVOLVE apresentava sete Classes de Enquadramento (I, II, III, IV, V, VI e VII). A Classe I permaneceu com percentual dilatado de 90%; as Classe II e III apresentava três faixas de descontos; e as Classes IV, V, VI e VII, um único percentual de desconto<sup>46</sup>.

O Decreto nº 16.983, de 24 de agosto de 2016 (BAHIA, 2016d), alterou a Tabela I do Regulamento do DESENVOLVE pela segunda vez. O Quadro 4 demonstra, de modo sistemático, as condições atuais<sup>47</sup> ofertadas pelo Programa DESENVOLVE para a liquidação antecipada da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado.

**Quadro 4** – Percentuais de ICMS com dilação de prazo e de desconto pela antecipação do pagamento da parcela, segundo a classe de enquadramento

(continua)

Classe de Enquadramento	Prazo de fruição (em anos)	Prazo de carência (em anos)	Percentual do ICMS dilatado	Percentual de desconto por antecipação do pagamento	
				Data do pagamento	Percentual do desconto
I	12	6	90%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	90%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%

<sup>46</sup> Conforme a Tabela I do Decreto nº 8.435 de 03 de fevereiro de 2003 (BAHIA, 2003b), essas eram as faixas de percentual de ICMS dilatado: a) Classe II, 80%, 70% e 50%; b) Classe III, 70%, 60% e 40%; c) Classe IV, 60%; d) Classe V, 50%; e) Classe VI, 40%; e f) Classe VII, 35%.

<sup>47</sup> Condições atuais, tomando por referência a data de 21 de outubro de 2022.

(conclusão)

Classe de Enquadramento	Prazo de fruição (em anos)	Prazo de carência (em anos)	Percentual do ICMS dilatado	Percentual de desconto por antecipação do pagamento	
				Data do pagamento	Percentual do desconto
II	Até o 10º ano	6	80%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	80%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%
	Até o 11º ano	6	70%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	80%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%
	Até o 12º ano	6	50%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	80%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%
III	Até o 8º ano	6	70%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	80%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%
	Até o 9º ano	6	60%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	80%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%
	Até o 10º ano	6	40%	Até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	80%
				Até o dia 20 do 12º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	40%
				Até o dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador	20%

**Fonte:** Reprodução da Tabela I do Decreto nº 16.983/2016 (BAHIA, 2016d), que alterou a Tabela I do Anexo do Decreto nº 8.205/2002 (Regulamento do DESENVOLVE – BAHIA, 2002b).

Conforme demonstramos no Quadro 4, o Decreto nº 16.983/2016 (BAHIA, 2016d) excluiu as Classes IV a VII, retornando o Programa DESENVOLVE a ter três Classes de Enquadramento (I, II e III), mas permanecendo as mesmas condições de dilação de prazo estabelecido pelo Decreto nº 8.435/2003 (BAHIA, 2003b). Permaneceu, também, o prazo de carência de seis anos para lançar e pagar o ICMS devido e, havendo antecipação no pagamento da parcela dilatada, a empresa obtém, ainda, a vantagem do desconto nessa parcela, dependendo do prazo antecipado.

Na busca por aclarar como materialmente ocorre essa renúncia de receita do ICMS, com base no Quadro 4, demonstramos o exemplo de um empreendimento com saldo devedor mensal de ICMS de R\$100.000,00 (cem mil reais). Nessa condição, teremos os seguintes

descontos de ICMS por antecipação do pagamento para o capital e respectivos recolhimentos de ICMS ao Estado, por classe de enquadramento e prazo de fruição:

**Tabela 4** – Descontos de ICMS por antecipação do pagamento e respectivo recolhimentos de ICMS, por classe de enquadramento e prazo de fruição – valores em R\$

CLASSE	PRAZO DE FRUIÇÃO	PRAZO DE CARÊNCIA	PERCENTUAL DO ICMS DILATADO	ICMS DILATADO	DESCONTO DO ICMS POR ANTECIPAÇÃO DO PAGAMENTO		ICMS RECOLHIDO
					PERCENTUAL	VALOR	
	EM ANOS	(EM ANOS)	A	B = R\$100.000,00 X A	C	D = B X C	E = B - D
I	12	6	90%	R\$90.000,00	90%	R\$81.000,00	R\$9.000,00
				R\$90.000,00	40%	R\$36.000,00	R\$54.000,00
				R\$90.000,00	20%	R\$18.000,00	R\$72.000,00
II	Até o 10º ano	6	80%	R\$80.000,00	80%	R\$64.000,00	R\$16.000,00
				R\$80.000,00	40%	R\$32.000,00	R\$48.000,00
				R\$80.000,00	20%	R\$16.000,00	R\$64.000,00
	Até o 11º ano	6	70%	R\$70.000,00	80%	R\$56.000,00	R\$14.000,00
				R\$70.000,00	40%	R\$28.000,00	R\$42.000,00
				R\$70.000,00	20%	R\$14.000,00	R\$56.000,00
	Até o 12º ano	6	50%	R\$50.000,00	80%	R\$40.000,00	R\$10.000,00
				R\$50.000,00	40%	R\$20.000,00	R\$30.000,00
				R\$50.000,00	20%	R\$10.000,00	R\$40.000,00
III	Até o 8º ano	6	70%	R\$70.000,00	80%	R\$56.000,00	R\$14.000,00
				R\$70.000,00	40%	R\$28.000,00	R\$42.000,00
				R\$70.000,00	20%	R\$14.000,00	R\$56.000,00
	Até o 9º ano	6	60%	R\$60.000,00	80%	R\$48.000,00	R\$12.000,00
				R\$60.000,00	40%	R\$24.000,00	R\$36.000,00
				R\$60.000,00	20%	R\$12.000,00	R\$48.000,00
	Até o 10º ano	6	40%	R\$40.000,00	80%	R\$32.000,00	R\$8.000,00
				R\$40.000,00	40%	R\$16.000,00	R\$24.000,00
				R\$40.000,00	20%	R\$8.000,00	R\$32.000,00

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir do Regulamento do DESENVOLVE (Tabela I do Anexo do Decreto nº 8.205/2002 [BAHIA, 2002b], alterado pela Tabela I do Decreto nº 16.983/2016 [BAHIA, 2016d]).

O exemplo demonstrado na Tabela 4 desvela como as condições de incentivos deferido pelo DESENVOLVE são generosas. Um empreendimento enquadrado na Classe I, com saldo devedor mensal de ICMS de R\$100.000,00 (cem mil reais), tem assegurada uma dilação para lançamento e pagamento de 90% do ICMS devido (R\$90.000,00), e se antecipar o lançamento e o pagamento até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador, recolherá de ICMS ao Estado da Bahia o montante de R\$9.000,00 (nove mil reais). Caso esse mesmo empreendimento resolva antecipar o pagamento apenas no dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador, o recolhimento será de R\$72.000,00.

A condição de enquadramento no Programa DESENVOLVE menos vantajosa é a Classe III, com percentual de dilação correspondente a 40%. O empreendimento nessa condição, com saldo devedor mensal de ICMS de R\$100.000,00 (cem mil reais), dilata para lançamento e pagamento o montante de R\$40.000,00, e se antecipar o lançamento e o pagamento até o dia 20 do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador, recolherá de ICMS o valor de R\$8.000,00 (nove mil reais). Se resolver antecipar o pagamento apenas no dia 20 do 24º mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador, o recolhimento será de R\$32.000,00.

Em todos os casos expostos na Tabela 4, a empresa acumulará mais capital se optar em antecipar o pagamento no menor prazo, tendo em vista o percentual de desconto. Contudo, a generosidade com o capital não se limita aos incentivos da Tabela 4. Embora o art. 5º, Parágrafo único, da Lei do DESENVOLVE estabeleça que, sobre o valor do ICMS incentivado incidirão juros limitados à Taxa Referencial de Juros a Longo Prazo (TJLP), o Regulamento prevê, ainda, um percentual de desconto dessa taxa de juros, a partir dos critérios de classificação realizados pelo Conselho Deliberativo aderentes à desconcentração espacial do empreendimento em relação à Região Metropolitana de Salvador, a atividade econômica desenvolvida e o quantitativo de geração de novos empregos, conforme demonstrado na Tabela 5:

**Tabela 5** – Percentual de desconto da Taxa de Juros, segundo indicadores parciais de aderência

<b>Indicadores Parciais</b>	<b>Subíndice de aderência</b>	<b>Percentual de Desconto da TJLP</b>
Desconcentração espacial em relação à RMS	IDE > 5	20%
Atividade econômica desenvolvida	IAE > 5	15%
Geração de novos empregos	IGE > 5	15%

**Fonte:** Reprodução da Tabela II do Anexo do Decreto nº 8.205/2002, que regulamenta o DESENVOLVE (BAHIA, 2002b).

Dos indicadores parciais apresentados na Tabela 5, o único critério objetivo estabelecido refere-se à instalação do empreendimento fora da Região Metropolitana. Os demais critérios (atividade econômica desenvolvida e geração de novos empregos) estarão sujeitos ao julgamento e classificação pelo Conselho Deliberativo do DESENVOLVE.

Esse Conselho Deliberativo está vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde os projetos são submetidos a exame e possível aprovação. Compõe atualmente o Conselho Deliberativo o Secretário de Desenvolvimento Econômico, na condição de Presidente; o Secretário da Fazenda; o Secretário do Planejamento; o Secretário de Desenvolvimento Rural; o Secretário da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura; o Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação; o Secretário do Meio Ambiente; e o Presidente da Agência de Fomento do Estado da Bahia S. A. (Desenbahia).

Apesar de suas Pastas serem impactadas pelas renúncias, em função do sistema constitucional de financiamento, as Secretarias de Educação e Saúde não fazem parte do Conselho Deliberativo do DESENVOLVE.

Como já exposto, o art. 10-A da Lei nº 7.980/2001 (BAHIA, 2001a), acrescido pela Lei nº 8.534/2002 (BAHIA, 2002a), autorizou o Chefe do Poder Executivo enquadrar, no DESENVOLVE, empresas que já seriam beneficiárias de outros programas estaduais de incentivo fiscal ou financeiro, em substituição a incentivo de que já eram beneficiárias. Outra alteração promovida pela mesma Lei permitiu que o Conselho Deliberativo do Programa decidisse se um investimento pode ou não usufruir concomitantemente de mais de um benefício tributário, situação originalmente vedada.

Toda a engrenagem exposta não seria possível sem a manutenção de um Estado robusto e forte para atender as demandas do capital, incluindo a ampliação de sua parcela sobre o fundo público, conforme lecionam Anderson (1995), Soares (2001a, 2001b), Brettas (2020) e Behring (2021). A instituição do Programa DESENVOLVE insere-se na concepção ideológica e hegemônica de concessão de incentivos fiscais para o alcance do desenvolvimento econômico compatível com o receituário neoliberal.

Contudo, o Programa tem um discurso fetichizado<sup>48</sup> pelos argumentos do desenvolvimento econômico e social com a geração de emprego e renda, possibilitando ao governo do Estado da Bahia conduzir uma política de intervenção econômica que agrada ao liberalismo “renovado”, nos termos desenvolvidos por Dardot e Laval (2016, p.157). Esse liberalismo *renovado*, conforme lecionam os citados autores, não condena a intervenção do Estado, desde que essa intervenção atenda aos seus interesses.

Mészáros (2011, p. 110) nos lembra que o Estado do sistema capitalista ajusta “suas funções reguladoras [...], complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo”. Tais ajustes ficaram evidenciados na instituição do DESENVOLVE, por meio do desfazimento de muitas linhas de defesa contra o avanço do capital sobre o fundo público baiano, a partir da célere tramitação do projeto (20 dias), da derrubada de todas as emendas ao Projeto de Lei, da amplitude dos incentivos deferidos, da falta de transparência, da regulamentação dos critérios e condições para enquadramento no Programa e fruição de seus benefícios por Decreto, da

---

<sup>48</sup> Tomamos a palavra fetichizada na concepção marxista, exposta em Bottomore (1988, p. 242) da seguinte forma: “[...] são as “formas de aparência” objetivas das relações econômicas que definem o capitalismo. Se essas formas são tomadas como naturais, isso se deve a que seu conteúdo ou essência social não é visível imediatamente e só pode ser revelado pela análise teórica”.

redução dos juros sobre as parcelas a critério do Conselho Deliberativo, e da possibilidade do enquadramento no Programa pelo Governador.

Expostas algumas evidências da incontornabilidade do capital na instituição do DESENVOLVE, seguimos para a análise do planejamento e gestão do Programa, em que outras resistências de controle também são desfeitas, permitindo o avanço do capital sobre o fundo público baiano.

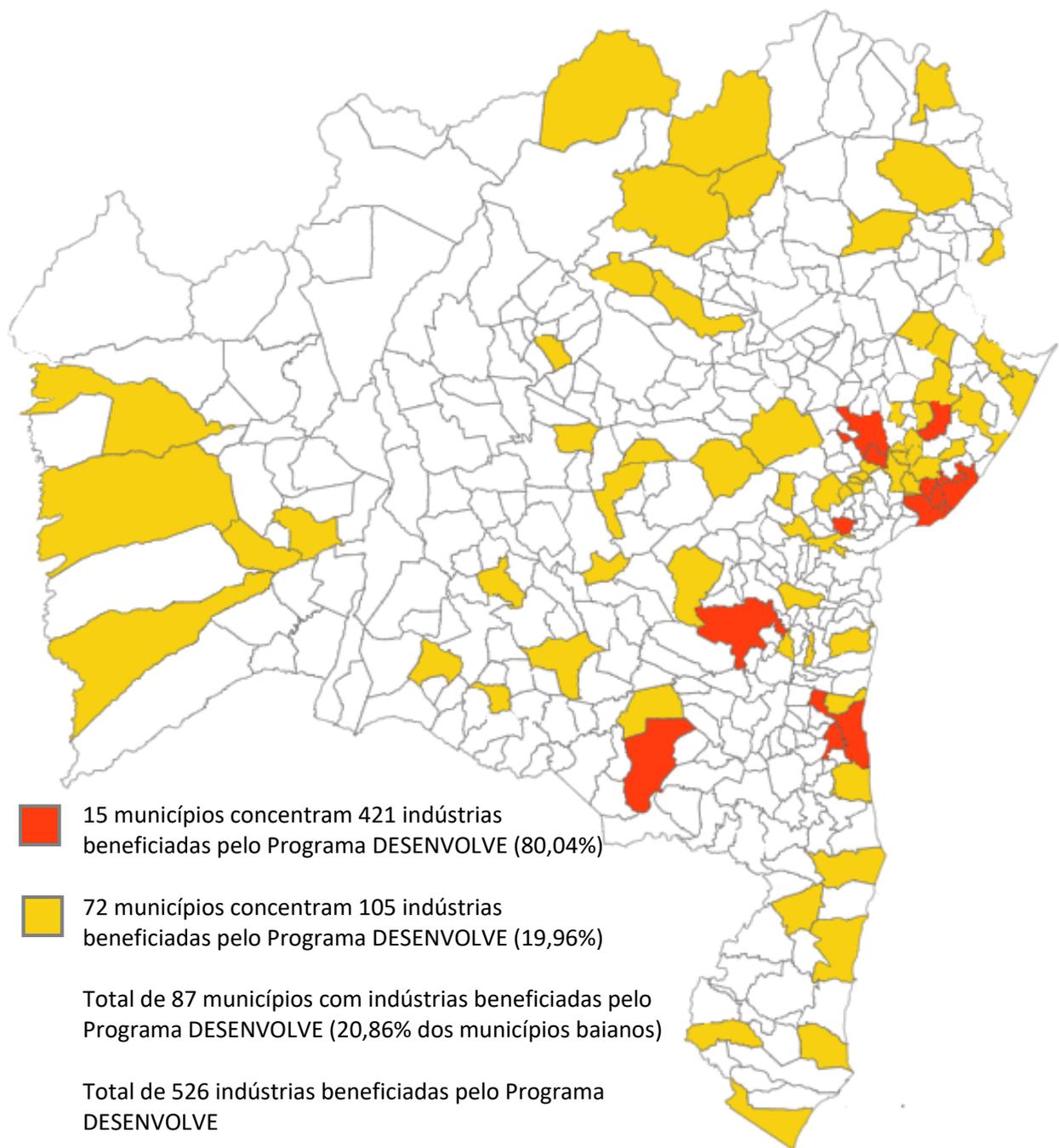
### 3.2 A INCONTORNABILIDADE DO CAPITAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS RENÚNCIAS DEFERIDAS PELA BAHIA POR MEIO DO DESENVOLVE

No âmbito do planejamento e gestão das renúncias deferidas por meio do DESENVOLVE, as evidências do desfazimento de obstáculos e resistências de controle são observadas no campo dos objetivos do Programa, da proposição do índice de aderência aos seus princípios, do estabelecimento de piso para empreendimentos já instalados, dos tipos de empreendimentos atraídos e do acompanhamento da execução do Programa.

A primeira evidência da superação de obstáculos e resistências de controle, verificamos no não atendimento ao objetivo do programa, relativo à “[...] desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação de adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social”, disposto no Decreto nº 8.205/2002 (BAHIA, 2002b).

De posse da relação de beneficiários do Programa com as respectivas localizações das indústrias, fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico em 11 de fevereiro de 2021, foi possível apurar que, dos 417 municípios baianos, somente 87 possuem empreendimentos beneficiados pelo DESENVOLVE, o que corresponde a 20,86% dos municípios. Ainda, que em apenas quinze municípios estão concentradas 421 indústrias das 526 beneficiadas, o equivalente a 80,04% do total. Vejamos essa distribuição no mapa da Bahia, disposto na próxima página.

**Figura 1** - Mapa da distribuição espacial das industriais beneficiadas pelo DESENVOLVE



**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes na Relação de beneficiários do Programa DESENVOLVE obtido junto a Secretaria de Desenvolvimento Econômico em 11 de fevereiro de 2021.

Na Tabela 6, é possível verificar que os 15 municípios onde estão concentrados 80,04% das indústrias beneficiadas pelo DESENVOLVE responderam por 56% do PIB de 2005 da Bahia, e por 53,70% do PIB de 2019.

**Tabela 6** – Distribuição espacial das indústrias beneficiadas pelo DESENVOLVE x PIB 2005 e 2019

MUNICÍPIOS	BENEFICIADOS		PIB 2005 EM MILHÕES	% EM RELAÇÃO AO PIB 2005 DA BAHIA	PIB 2019 EM MILHÕES	% EM RELAÇÃO AO PIB 2019 DA BAHIA
	QUANTIDADE	%				
Camaçari	91	17,30	9.769,11	11,06	26.244,43	8,95
Simões Filho	70	13,31	1.840,38	2,08	5.460,73	1,86
Feira de Santana	67	12,74	3.385,28	3,83	14.898,19	5,08
Salvador	41	7,79	21.974,01	24,89	63.804,12	21,76
Lauro de Freitas	25	4,75	1.727,30	1,96	6.556,10	2,24
Vitória da Conquista	25	4,75	1.710,10	1,94	7.263,73	2,48
Candeias	20	3,80	1.485,35	1,68	4.681,09	1,60
Dias D'Ávila	15	2,85	1.119,09	1,27	3.456,36	1,18
Santo Antônio de Jesus	15	2,85	528,01	0,60	2.219,43	0,76
Alagoinhas	14	2,66	1.060,06	1,20	4.261,29	1,45
Luís Eduardo Magalhães	14	2,66	994,48	1,13	6.105,42	2,08
São Gonçalo dos Campos	8	1,52	120,78	0,14	987,19	0,34
Jequié	6	1,14	666,15	0,75	2.692,50	0,92
Ilhéus	5	0,95	1.687,04	1,91	4.667,86	1,59
Itabuna	5	0,95	1.376,56	1,56	4.183,24	1,43
Subtotal	421	80,02	49.443,70	56,00	157.481,69	53,70
Outros	105	19,96	38.848,18	44,00	135.758,82	46,30
<b>Total</b>	<b>526</b>	<b>100,00</b>	<b>88.291,88</b>	<b>100,00</b>	<b>293.240,50</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes na Relação de beneficiários do Programa DESENVOLVE obtido junto a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Valor Adicionado, PIB e PIB per capita a preços correntes, Bahia –2005 e 2019 (SEI, 2005; 2019a).

Embora tenha havido uma queda de 2,30% do PIB de 2005 em relação ao PIB de 2019, por meio da Tabela 6, é possível constatar que as empresas se concentram nos maiores municípios do Estado, cujas condições de infraestrutura são mais favoráveis, e não nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social.

É relevante observar, como outra evidência da concentração das empresas nos maiores municípios da Bahia, que dentre os 417 municípios baianos, apenas 17 possuem população superior a 100 mil habitantes. Na Tabela 6 constam 11 desses municípios (Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Camaçari, Itabuna, Lauro de Freitas, Ilhéus, Jequié, Alagoinhas, Simões Filho e Santo Antônio de Jesus), com 364 empreendimentos beneficiados pelo DESENVOLVE.

Além de não atender à “[...] desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação de adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social” (art. 1º, II, do Regulamento do DESENVOLVE – BAHIA, 2002b), a instalação das

empresas nos maiores municípios também reforça a concentração de renda no Estado, em razão dos critérios utilizados para distribuição da parcela da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, definida no art. 158, IV, da CF/1988, correspondente a 25% do total arrecadado. Esses 25% de ICMS a ser distribuídos pelos Estados aos seus municípios ocorre na Bahia conforme os seguintes critérios de distribuição<sup>49</sup>, até 2023:

**Figura 2** – Critérios utilizados na Bahia para distribuição do ICMS aos municípios até 2023

75%	10%	7,5%	7,5%
Na proporção do <b>valor adicionado</b> nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios	Na proporção da <b>população</b> existente em cada município e o total da população do Estado	Na proporção entre a <b>área geográfica</b> do município e a total do Estado	Distribuídos igualmente entre todos os municípios que não alcançarem o <b>Índice Preliminar</b> de 0,18001

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações colhidas na Lei Complementar Estadual nº 13/1997 (BAHIA, 1997a).

Da Figura 2, verificamos que, quanto maior o valor adicionado, a população e a área geográfica do município, maior será sua parcela em ICMS. O DESENVOLVE, na maneira que estão localizadas as empresas beneficiadas, tem aumentado a concentração da renda exatamente nos municípios que já têm alto valor adicionado e maior população.

Publicação recente da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, denominada de *A POLÍTICA TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA: Histórico e Estratégias de Implementação – 2003 a 2021* (BAHIA, 2022b), tomando por referência a arrecadação do ICMS como indicador econômico, reconhece a concentração da riqueza no Estado, o que corrobora com os achados da pesquisa, assim como também reconhece a situação de desigualdade da população e da insuficiência de recursos para fazer frente às políticas sociais. Vejamos um trecho dessa publicação:

A distribuição da arrecadação do principal imposto estadual demonstra o quanto a geração de **riqueza na economia baiana está concentrada**. O Território Metropolitano de Salvador é responsável por 72,74% da arrecadação do ICMS<sup>1</sup> do Estado, enquanto outros, com grandes potencialidades, participam de forma pouco significativa. São exemplos em 2020: o Baixo Sul, com terras extremamente férteis para diversos tipos de cultura e com chuvas regulares, que contribui com 0,42% da arrecadação estadual deste tributo; a Chapada Diamantina, com suas riquezas minerais e naturais e potencial turístico, mundialmente reconhecido, perfazendo 0,38% e o Velho Chico, onde o Rio São Francisco percorre longitudinalmente seus quase mil quilômetros de extensão territorial, contribuindo com 0,19%.

<sup>49</sup> Por força da EC 108/2020 (BRASIL, 2020a), que alterou o texto do art. 158, IV, da CF/1998, o Governador do Estado da Bahia sancionou a Lei Complementar nº 53 de 31 de agosto de 2022 (BAHIA, 2022a), alterando os critérios de distribuição do ICMS para os municípios.

**Essa concentração revela, para a maior parte da população uma situação persistente de desigualdade- a convivência com um baixo padrão de vida e, para o Estado, a ocorrência de insuficiência de recursos para satisfazer as necessidades dessa população (BAHIA, 2022b, p. 4, grifos nossos).**

Portanto, além de o DESENVOLVE não ter alcançado as regiões com menor desenvolvimento econômico e social, o Programa aumentou o poder de atração de ICMS dos municípios de maior renda. É o próprio Estado sendo vetor de concentração de renda, por meio de um Programa que tem objetivo declarado exatamente o inverso.

Cabe o registro de que, a partir de 2024, por força da EC nº 108 de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020a), que alterou o texto do art. 158, IV da CF/1998, os critérios de distribuição do ICMS para os municípios serão os seguintes:

**Figura 3** – Critérios utilizados na Bahia para distribuição do ICMS aos municípios a partir de 2024

2024				
65% Valor adicionado	15% Índice de Melhoria da Educação	8% População	6% Área geográfica	6% Índice Preliminar de 0,18001
2025				
65% valor adicionado	16% de Índice de Melhoria da Educação	7,6% População	5,7% Área geográfica	5,7% Índice Preliminar de 0,18001
2026				
65% valor adicionado	17% de Índice de Melhoria da Educação	7,2% População	5,4% Área geográfica	5,4% Índice Preliminar de 0,18001
De 2027 em diante				
65% valor adicionado	18% de Índice de Melhoria da Educação	6,8% População	5,1% Área geográfica	5,1% Índice Preliminar de 0,18001

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações colhidas na Lei Complementar Estadual nº 53/2022 (BAHIA, 2022a).

Da Figura, 3 verificamos que foi incluído, entre os critérios de distribuição do ICMS aos municípios, o Índice de Melhoria da Educação, determinado pela EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a). Contudo, permanecem entre os critérios o valor adicionado, a população e a área geográfica do município e, portanto, mantêm-se as condições dos maiores municípios, principalmente em termos de desenvolvimento econômico e população, atraírem maior parcela em ICMS.

Sobre a inclusão do Índice de Melhoria de Educação, consideramos que cabe a mesma crítica feita pela Fineduca (2020, p. 3), sobre a inclusão de critério para distribuição dos valores do novo Fundeb a partir de critérios de desempenho, ou seja, condicionar destinação de recursos à

[...] melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades é dispositivo de alcance duvidoso, pois, além de carecer de fontes de dados anuais para

mensuração dos desempenhos no nível dos municípios, pode prejudicar as redes de ensino das localidades cujos estudantes tem situação socioeconômica mais desfavorável, o que vai na contramão da promoção da equidade. Além disso, diante de uma rede pública de educação básica de vultosas dimensões e de grande complexidade, é muito difícil vislumbrar a definição de critérios e de indicadores e a operacionalização de sistemas de registro que indicaria “melhoria” e “evolução significativa”. Para a avaliação de resultados das redes públicas de ensino, seria muito mais profícuo investir no fortalecimento das instâncias de controle interno e externo dos poderes públicos e no controle social, instrumentos já existentes e com potencial de atuação mais capilarizada no território nacional.

Feita essa digressão sobre os novos critérios que serão utilizados a partir de 2024 para distribuir ICMS na Bahia, vejamos como se encontra o planejamento do DESENVOLVE, a partir das informações extraídas do *Relatório de Auditoria Operacional sobre Renúncias de Receitas do Estado*, emitido pelo TCE/BA em 2017 (BAHIA, 2017g). Nesse trabalho, os Auditores destacaram, como elemento caracterizador de planejamento do DESENVOLVE, a construção do índice de aderência, que o art. 3º, § 1º do Decreto Estadual nº 8.205/2002 (BAHIA, 2002b, grifos nossos) assim delibera:

**Art. 3º - O Conselho Deliberativo do DESENVOLVE poderá conceder dilação de prazo de até 72 (setenta e dois) meses para o pagamento de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor mensal do ICMS, relativo às operações próprias, gerado em razão dos investimentos constantes dos projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo.**

**§ 1º - O prazo e o percentual referidos no caput deste artigo serão definidos de acordo com o índice de aderência do projeto à matriz de desenvolvimento industrial do Estado, conforme gradação estabelecida na Tabela I, anexa a este Regulamento, determinado com base nas diretrizes do Plano Plurianual e nos seguintes indicadores:**

I -repercussão do projeto na geração de empregos diretos e indiretos e na multiplicação da renda;

II -capacidade de desconcentração espacial dos adensamentos industriais, favorecendo a regionalização do desenvolvimento;

III -integração e verticalização de cadeias produtivas e de comercialização, inclusive para o Exterior;

IV -vocação para o desenvolvimento regional e sub-regional, em especial das regiões mais pobres;

V -grau de desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e de assimilação de novas tecnologias;

VI -responsabilidade da empresa quanto a aspectos de interesse social na comunidade em que pretenda atuar;

VII - prevenção do impacto ambiental do projeto e o relacionamento da empresa com o ambiente.

**§ 2º - Compete à Secretaria Executiva do Programa elaborar a metodologia de cálculo do índice de aderência a que se refere o § 1º, bem como a sua reavaliação periódica.**

[...]

**§ 4º- No caso de empreendimentos já instalados, a parcela do saldo devedor mensal do ICMS passível de incentivo corresponderá ao valor que**

exceder à média mensal dos saldos devedores apurados em até 24 meses anteriores ao do pedido de incentivo, atualizada pela variação acumulada do IGP-M, observado o disposto no § 7º.

A norma citada define que o enquadramento está a cargo do Conselho Deliberativo, que deve observar o índice de aderência, cuja metodologia de cálculo compete à Secretaria Executiva do Programa e, quando se tratar de empreendimentos já instalados, o benefício recairá em um valor que exceder a média mensal apurada 24 meses antes do pedido de incentivo. Isso significa que é estabelecido um piso mínimo às indústrias já instalados a partir do qual o incentivo incidirá.

Todavia, os Auditores do TCE/BA, além de exporem que o índice de aderência está restrito apenas à concessão do incentivo, também evidenciaram casos em que o índice de aderência apontava para uma Classe, mas o beneficiário foi contemplado em Classe superior, assim como casos em que o piso foi dispensado (BAHIA, 2017g).

**Quadro 5** – Situações de não observância ao índice de aderência e ao piso mínimo

EMPRESA	TIPO DE PROJETO	VALOR DO INVESTIMENTO (EMR\$)	SITUAÇÃO EVIDENCIADA
Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda.	Ampliação	252.000.000,00	Enquadramento de classe em desacordo à nota obtida no índice de aderência.
M. Dias Branco S/A Indústria e Comércio de Alimentos	Ampliação	50.000.000,00	
Penha Papéis e Embalagens Ltda.	Ampliação	20.000.000,00	
Engepack Embalagens São Paulo S/A.	Ampliação	100.000.000,00	Dispensa do piso de arrecadação em projeto de ampliação.
Graftech Brasil Participações Ltda.	Ampliação	8.000.000,00	Enquadramento de Classe em desacordo à nota obtida no índice de aderência e dispensa do piso de arrecadação em projeto de ampliação.

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes no Quadro 04 do Relatório de Auditoria Operacional sobre Renúncias de Receitas, emitido pelo TCE/BA em 2017 (BAHIA, 2017g).

**Nota:** As Empresas com *Enquadramento de classe em desacordo à nota obtida no índice de aderência* foram enquadradas em Classe superior à nota obtida.

Os casos demonstrados no Quadro 5 evidenciam como o capital consegue extrair maior parcela do fundo público por meio da ação pública distante dos limites estabelecidos pelo Decreto Regulamentador. Vale referir mais uma vez que o Decreto Regulamentador é um normativo editado pelo Chefe do Poder Executivo e, portanto, fora do controle do Poder Legislativo. Nos casos demonstrados no Quadro 5, sequer o Regulamento é observado.

Além disso, a dispensa do piso mínimo, ou seja, do valor correspondente à média mensal dos saldos devedores apurados nos últimos 24 meses anteriores ao do pedido de incentivo, atualizado pela variação acumulada do IGP-M, significa que todo o ICMS apurado

será o valor base para os cálculos do benefício fiscal, e não apenas o montante correspondente ao projeto objeto de análise do Conselho.

Essa dispensa do piso mínimo permite avanço sobre maior fatia do fundo público. Como a exigência do piso é para empreendimentos já instalados, na prática, isso equivale a uma prorrogação do benefício já concedido, o que não é permitido pelo art. 6º da Lei nº 7.980/2001, instituidora do DESENVOLVE (BAHIA, 2001a). Registre-se que os pedidos de incentivo em razão de ampliação ocorrem em período próximo ao encerramento do prazo final do incentivo já deferido ao Programa.

Outro indicador que deve ser observado pelo Conselho Deliberativo do DESENVOLVE é a “prevenção do impacto ambiental do projeto e o relacionamento da empresa com o ambiente” (art. 3º, VII, do Regulamento – BAHIA, 2002b). Utilizamos dois parâmetros para verificar quais tipos de empreendimentos são atraídos pelo DESENVOLVE, que necessitariam, por parte do Conselho, maior atenção em relação ao impacto ambiental: a) maior consumo de energia; e b) alto potencial poluidor.

Nesse sentido, Mészáros (2011, p. 819, grifos do autor) observa como “o capital consegue impor à sociedade a ‘lei de ferro’ de seu *determinismo econômico* [...]”, manifestado, entre outras maneiras, por “[...] demanda incontrolável *por recursos* – isto é, a irremediável tendência crescente do capital ao uso ‘intensivo de recursos’, da qual o uso ‘intensivo de energia’ é só um exemplo”, sem considerar as consequências sobre o ambiente ou as pessoas afetadas pelas “[...] estratégias desenvolvimentistas”.

Com efeito, de posse da relação de beneficiários do Programa DESENVOLVE e suas respectivas localizações, fomos em busca das principais atividades desenvolvidas pelas empresas, com a finalidade de verificar quantas delas estavam classificadas no gênero industrial de maior consumo de energia elétrica, assim como no grupo de atividades de alto potencial poluidor.

Para avaliar a questão energética, tomamos como referência os Anuários Estatísticos de Energia Elétrica de 2019 (BRASIL, 2019a) e 2020 (BRASIL, 2020b), ano base 2018 e 2019, respectivamente, publicados pela Empresa de Pesquisa Energética, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Os Anuários, entre outras informações, demonstram o consumo industrial do Brasil por gênero de atividade. Assim, vejamos como se distribuíram as beneficiárias do DESENVOLVE entre as maiores consumidoras de energia de 2018 e 2019.

**Tabela 7** – Distribuição das beneficiárias do DESENVOLVE entre as maiores consumidoras de energia elétrica de 2018 e 2019

GÊNERO INDUSTRIAL	% DO GASTO NO BRASIL		QUANT. DE EMPRESAS NO DESENVOLVE
	2018	2019	
24 - Metalurgia	21,3	23,0	7
10 - Fabricação de Produtos Alimentícios	12,0	13,3	87
20 - Fabricação de Produtos Químicos	10,4	10,6	87
23 - Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos	7,0	7,7	42
07 - Extração de Minerais Metálicos	6,9	7,1	3
22 - Fabricação de Produtos de Borracha e de Material Plástico	5,0	5,7	63
17 - Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel	4,8	5,2	25
29 - Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	3,7	4,1	1
13 - Fabricação de Produtos Têxteis	3,5	3,7	5
25 - Fabricação de Produtos de Metal, Exceto Máquinas e Equipamentos	2,5	2,6	40
<b>Subtotal</b>	<b>77,1</b>	<b>82,9</b>	<b>360</b>
Demais Gêneros	22,9	17,1	166
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>526</b>

**Fonte:** Construído pela Autora a partir das informações constantes das Tabelas 4.29 Brasil - Consumo Industrial por Gênero (GWh), publicadas no Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2019 (BRASIL, 2019a) e 2020 (BRASIL, 2020b), ano base 2018 e 2019, respectivamente, de autoria da Empresa de Pesquisa Energética, e da Relação das Empresa Beneficiadas no DESENVOLVE, fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Da Tabela 7, inferimos que, das 526 empresas beneficiadas no DESENVOLVE, 68,44% dos empreendimentos (360 empresas) estão entre aquelas atividades que mais consomem energia elétrica, também conhecidas como energointensivos ou energo-intensivos. Na subseção 3.3 desta dissertação, mostramos que além da renúncia de receita de ICMS, a Bahia se compromete, em três dos dezoitos Protocolos de Intenções examinados, em disponibilizar suprimento de energia elétrica (Quadro 10).

Além disso, no Protocolo de Intenções assinado em 2008 com a Empresa DOW Brasil S.A., o Estado da Bahia comprometeu-se em dar apoio institucional, no sentido de manter entendimento junto aos Órgãos Federais vinculados à área de energia, com vistas a assegurar a renovação do contrato de suprimento de energia elétrica, nas mesmas bases comerciais do contrato vigente na data da assinatura do Protocolo, pelo prazo de 10 anos. Também se comprometeu, no mesmo Protocolo, a manter entendimento, junto à Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), no sentido de mitigar o aumento do preço do gás natural anunciado pela Petrobras, e que já estava sendo repassado as indústrias pela Bahiagás.

Vejam, no Quadro 6, como estavam distribuídas as beneficiárias do DESENVOLVE entre as atividades de Alto Potencial Poluidor. Para essa análise, utilizamos como referência as informações constantes do Quadro 2 - Grupos de Atividades de Alto Potencial Poluidor, utilizado pela autora Sperotto (2017, p. 562-563), que participa de uma

pesquisa sobre “a formação de paraísos de poluição” no estado do Rio Grande do Sul (SPEROTTO, 2017, p. 557).

**Quadro 6** – Distribuição das beneficiárias do DESENVOLVE entre as atividades de Alto Potencial Poluidor

<b>CÓDIGO E DENOMINAÇÃO DOS GRUPOS DE ATIVIDADE DE ALTO POTENCIAL POLUIDOR</b>	<b>NÚMERO DE EMPRESAS NO DESENVOLVE</b>
07.2 Extração de minerais metálicos não-ferrosos	3
08.1 Extração de pedra, areia e argila	6
09.1 Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	1
09.9 Atividades de apoio à extração de minerais, exceto petróleo e gás natural	1
10.3 Fabricação de conservas de frutas, legumes e outros vegetais	15
10.4 Fabricação de óleos e gorduras vegetais e animais	8
11.1 Fabricação de bebidas alcoólicas	18
13.1 Preparação e fiação de fibras têxteis	4
13.2 Tecelagem, exceto malha	1
17.1 Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel	3
17.2 Fabricação de papel, cartolina e papel-cartão	3
19.2 Fabricação de produtos derivados do petróleo	5
19.3 Fabricação de biocombustíveis	6
20.1 Fabricação de produtos químicos inorgânicos	20
20.2 Fabricação de produtos químicos orgânicos	13
20.3 Fabricação de resinas e elastômeros	14
20.5 Fabricação de defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários	2
20.7 Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins	8
21.1 Fabricação de produtos farmoquímicos	1
21.2 Fabricação de produtos farmacêuticos	2
23.2 Fabricação de cimento	3
24.1 Produção de ferro-gusa e de ferroligas	1
24.2 Siderurgia	3
24.3 Produção de tubos de aço, exceto tubos sem costura	1
24.4 Metalurgia dos metais não-ferrosos	2
24.5 Fundição	0
25.1 Fabricação de estruturas metálicas e obras de caldeiraria pesada	20
25.2 Fabricação de tanques, reservatórios metálicos e caldeiras	1
25.9 Fabricação de produtos de metal não especificados anteriormente	14
27.1 Fabricação de geradores, transformadores e motores elétricos	3
27.2 Fabricação de pilhas, baterias e acumuladores elétricos	1
27.3 Fabricação de equipamentos para distribuição e controle de energia elétrica	10
27.4 Fabricação de lâmpadas e outros equipamentos de iluminação	1
28.1 Fabricação de motores, bombas, compressores e equipamentos de transmissão	3
28.3 Fabricação de tratores e de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária	1
28.6 Fabricação de máquinas e equipamentos de uso industrial específico	1
29.3 Fabricação de cabines, carrocerias e reboques para veículos automotores	1
30.1 Construção de embarcações	1
30.9 Fabricação de equipamentos de transporte não especificados anteriormente	1
<b>TOTAL</b>	<b>202</b>

**Fontes:** Construído pela Autora a partir das informações constantes no trabalho de Sperotto (2017, p. 562-563), e da Relação das Empresa Beneficiadas no DESENVOLVE, fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico em 2021.

Quando analisamos o comportam das atividades incentivadas pelo DESENVOLVE quanto ao potencial poluidor, constatamos que, das 526 empresas beneficiadas, 202 realizam

atividades classificadas como de alto potencial poluidor, percentual correspondente a 38,40%. Essas atividades, por certo, devem exigir, por parte da empresa, maior cuidado e custos ambientais; e por parte do Estado, maior rigor e controle com as licenças ambientais.

Contudo, em mais uma demonstração da incontrolabilidade do capital e do poder de desfazimento de obstáculos e resistências de controle, constatamos, nos 18 Protocolos de Intenções examinados, entre os apoios institucionais a serem prestados pelo Estado, o compromisso de dar assistência às empresas na obtenção de licenças necessárias, em nível federal, estadual e municipal, para a operação do empreendimento. Além disso, no Protocolo de Intenções formalizado em 2004 com a Bridgestone Firestone do Brasil Indústrias e Comércio Ltda., o Estado da Bahia assumiu o seguinte compromisso:

Caberá ao Estado:

4.1 - Quanto ao imóvel:

a) disponibilizar área de aproximadamente 1.000.000 m<sup>2</sup> (um milhão de metros quadrados) ao preço de R\$0,33 (trinta e três centavos de real) por m<sup>2</sup>, **livre de coisas e pessoas e restrições de qualquer espécie, em especial as ambientais**, e perfeitamente adaptada às condições de sua utilização para os fins do projeto da EMPRESA, localizada no perímetro urbano do município de Camaçari e inserida na poligonal que limita o Pólo Industrial de Camaçari; a.1) **a adaptação prevista na alínea "a" compreende, além da terraplanagem, a realização de todas e quaisquer correções que se façam necessárias**, em razão de situações detectadas durante a implantação do projeto, **inclusive a retirada e destinação, às suas expensas, de eventual passivo ambiental e remediação do local, e o atendimento de todas as exigências de ordem ambiental, em especial àquelas formuladas pelo CRA – Centro de Recursos Ambientais [...]; (BAHIA, 2004c, p. 5, grifos nossos).**

As obrigações assumidas pelo Estado da Bahia, além de evidenciarem a incontrolabilidade do capital e seu poder de superar todos e quaisquer obstáculos e resistências de controle, demonstram o papel do Estado como criador das bases para acumulação capitalista, conforme exposto no Capítulo 2 por meio da análise das obras, principalmente, de Gruppi (2001), Oliveira (2013), Salvador (2008; 2010), Brettas (2020) e Behring (2021).

Azevedo (2021, p. 193-194), analisando os novos papéis exigidos ao Estado pelo neoliberalismo, mostra claramente que eles se situam em reformas nas estruturas de produção e na legislação, que permitam “a transferência de complexos industriais altamente poluidores e consumidores de energia para países periféricos, a redução de tarifas alfandegárias, a diminuição ou extinção de impostos, o encolhimento dos gastos sociais”.

Com relação aos acompanhamentos realizados pelo Estado sobre os benefícios concedidos, tivemos acesso a três *Relatórios de Acompanhamento* dos empreendimentos, emitidos pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), publicados no site do

TCE/BA<sup>50</sup>. Da análise desses Relatórios, destacamos os seguintes trechos que os Técnicos da SDE apontam em relação à geração de ICMS:

**Quadro 7** – Trechos sobre o ICMS extraídos dos Relatórios de Acompanhamento emitidos pela SDE

EMPRESA	DATA DO RELATÓRIO	RELATO SOBRE O ICMS
Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda.	15/03/2018	“No gráfico abaixo, demonstramos a <b>evolução do recolhimento de ICMS</b> feito pela Bidgestone ao Estado, no período de 2014 a 2017. Para o primeiro ano de ampliação (2016), <b>percebe-se um aumento significativo em relação ao ano anterior</b> . Cabe salientar que o ICMS é a principal fonte de receita para o governo e a <b>arrecadação da empresa impacta de forma direta na melhoria das contas públicas do Estado.</b> ”
Engepack Embalagens São Paulo S.A.	12/12/2017	“É importante salientar, sobre a <b>evolução do recolhimento do ICMS</b> nos últimos anos, que o acolhimento ao pedido da empresa <b>não trouxe perda de arrecadação fiscal para o Estado</b> , ao contrário, a empresa vem aumentando o valor arrecadado a cada ano, <b>principalmente no período do início do último projeto de ampliação.</b> ”
M Dias Branco S. A. Indústria e Comércio de Alimentos.	19/03/2018	“É importante ressaltar, ainda, a <b>evolução do ICMS recolhido</b> com a ampliação, significando que o acolhimento ao pedido da empresa <b>não trouxe perda de arrecadação fiscal para o Estado</b> . Observe-se que antes da concessão do novo incentivo, em 2013, a arrecadação da M. Dias Branco girava em torno de R\$40 milhões, sendo que no primeiro ano de ampliação esse montante aumentou em cerca de 50%, e nos últimos dois anos chegou a quase o dobro do valor inicial.”

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes nos Relatórios de Acompanhamentos inseridos no Esclarecimentos do Gestor 8, 9 e 11 (BAHIA, 2018f; 2018g; 2017f).

Conforme destacado no Quadro 7, os Técnicos da SDE compreendem que a evolução do recolhimento do ICMS demonstra ganho de arrecadação para o Estado ou melhora nas contas públicas. Contudo, tal afirmação não se sustenta, uma vez que o Estado renuncia ICMS em favor das Empresas. Como exposto na próxima subseção, os benefícios vão muito além dos incentivos fiscais.

Sobre a geração de ICMS, o correto seria demonstrar, nos Relatórios de Acompanhamento, o quanto o Estado e os municípios, em razão da parcela que esses entes federados fazem jus, perdem em arrecadação para financiar a iniciativa privada. Tal demonstração seria decorrente do seguinte cálculo:

- **ICMS Renunciado = ICMS Apurado – ICMS Recolhido**, onde: ICMS renunciado é o benefício fiscal em favor do capital, o ICMS apurado é o ICMS que seria recolhido

<sup>50</sup> O TCE/BA, em observância à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), e à Resolução nº 163, de 10 de dezembro de 2015 (BAHIA, 2015e), disponibiliza, em seu site, os Relatórios de Auditorias Operacionais, com as respectivas respostas dos Gestores e as manifestações do Ministério Público de Contas. Os relatórios de acompanhamento que tivemos acesso estavam entre os documentos enviados pelos Gestores, relacionados no item *SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ) E SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SDE): Proc. nº TCE/009417/2017*.

sem o benefício da renúncia, e o ICMS recolhido é aquele efetivamente entregue pela Empresa aos cofres públicos.

Além do relato transparente do quanto o Estado e os municípios financiam a iniciativa privada, esses Relatórios de Acompanhamento deveriam avaliar se a perda de arrecadação de ICMS corresponde ao almejado *desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda* objetivado pelo DESENVOLVE. Tal avaliação não tem sido realizada, conforme se extrai do trabalho realizado pelo TCE/BA:

Observou-se que os documentos utilizados para apresentar resultados do programa DESENVOLVE não configuram uma avaliação de desempenho, pois, embora registrem dados de acompanhamento dos projetos analisados pela Secretaria, não averíguam o cumprimento de metas ou emitem manifestação conclusiva sobre o andamento da política pública a que se reportam (BAHIA, 2017g, p. 72).

Ainda sobre o acompanhamento dos beneficiados pelo DESENVOLVE, verificamos que o Regulamento, em seu Capítulo V, destinado a normatizar os deveres e sanções, exige, dos beneficiários da renúncia fiscal, a remessa de todas as informações e documentos que lhe forem solicitados, para fins de manutenção dos incentivos (art. 17, III). Contudo, os Auditores do TCE/BA constataram que 54,3% dos processos de acompanhamento estavam com sinalização de que o empreendimento não respondeu à solicitação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (BAHIA, 2017g).

Também com fins de manutenção dos incentivos, o Regulamento prevê eventual fiscalização na empresa e inspeção em suas instalações físicas pelos técnicos credenciados pela Secretaria Executiva do Conselho do DESENVOLVE. Entretanto, os Auditores constataram, que dos “57 (cinquenta e sete) processos examinados, apenas 01 (um) apresentou registro de observações *in loco*” (BAHIA, 2017g, p. 63).

Com relação ao acompanhamento realizado pela Secretaria da Fazenda, a análise das contas de governo de 2020, realizada pelo TCE/BA, dá conta que:

Nas auditorias de acompanhamento da LRF relativas aos três quadrimestres de 2020, tendo em vista amostra representativa de mais de 30% das empresas beneficiadas pelo Programa DESENVOLVE, constataram-se divergências na apresentação de valores de Renúncia de Receitas de contribuintes beneficiados pelo Programa, quando comparadas as planilhas enviadas pela SEFAZ e relatórios extraídos do Sistema Informação do Contribuinte (INC), que é gerenciado pela SEFAZ e contém informações econômico-fiscais dos contribuintes, a exemplo dos recolhimentos de tributos efetuados mediante os Documentos de Arrecadação Estadual (DAE).

Com efeito, a Auditoria constatou diferenças entre valores relativos a deduções, recolhimento do ICMS e a depósitos ao FUNCEP, na comparação entre as duas bases (BAHIA, 2021, p. 104).

Tais divergências levantam dúvidas do efetivo valor renunciado no Programa DESENVOLVE, em mais uma demonstração da fragilidade do acompanhamento que é feito no maior Programa de incentivos fiscais mantido pelo Estado da Bahia.

Mészáros (2011, p. 1074) nos alerta para o “discurso obscenamente hipócrita da ‘ajuda para o desenvolvimento’”, formulado pelos líderes dos países desenvolvidos, quando, na verdade, eles se tornaram mais dependentes “de matérias-primas, energia, mercados de capital e superlucros avidamente repatriados”. Todavia, são os gestores de nosso Estado que cumprem com maestria o papel esperado pelo capital, em detrimento das políticas sociais, em especial na garantia do direito à educação, que até o momento não conseguiu sequer universalizar o acesso, conforme exposto no Capítulo 4 deste trabalho.

### 3.3 A MATERIALIZAÇÃO DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL NO DESENVOLVE E SUA ARTICULAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Mészáros (2011, p. 119) leciona que “a dinâmica do desenvolvimento não deve ser caracterizada sob a categoria do ‘*em consequência de*’, mas em termos do ‘*em conjunção a*’ sempre que se deseja” compreender a dialética entre capital e Estado. Tal dinâmica decorre do pertencimento do Estado “à materialidade do sistema do capital, e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente” (MÉSZÁROS, 2011, p. 121).

A dinâmica do desenvolvimento *em conjunção a* evidencia o uso do fundo público como componente *in-flux* do processo de produção e reprodução capitalista, observado por Behring (2021), garantindo sua acumulação e expansão.

Na Bahia, a dinâmica do desenvolvimento *em conjunção a*, utilizando o fundo público como condição *in-flux*, foi observada para além das renúncias de receitas regulamentadas no DESENVOLVE. As evidências foram colhidas dos Protocolos de Intenções organizados no quadro 8, disposto na página seguinte.

**Quadro 8 – Protocolos de Intenções examinados**

EMPRESA	DATA DA ASSINATURA	TIPO DE PROJETO	LOCALIZAÇÃO	VALOR DO INVESTIMENTO
M Dias Branco S. A. - Comércio & Indústria	06/04/2001 e 25/03/2002 <sup>(1)</sup>	Implantação	Salvador	90.000.000,00
Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda.	20/10/2004	Instalação	Camaçari	450.000.000,00
Ucar Produtos de Carbono S. A.	29/12/2005	Modernização	Candeias	46.000.000,00
IPB Indústria de Papéis da Bahia Ltda.	20/09/2006	Implantação	Santo Amaro	12.765.000,00
DOW Brasil S. A.	07/11/2008	Implantação	Camaçari	480.000.000,00
BASF S/A	09/12/2010	Implantação	Camaçari	870.000.000,00
Continental do Brasil Produtos Automotivos Ltda.	23/12/2010	Ampliação	Camaçari	360.000.000,00
Penha Papéis e Embalagens Ltda.	25/07/2011 <sup>(2)</sup>	Ampliação e Modernização	Santo Amaro	20.000.000,00
M Dias Branco S. A. Indústria e Comércio de Alimentos	28/12/2012	Ampliação e Modernização	Salvador	50.000.000,00
Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda.	03/07/2012	Implantação	Alagoinhas	1.010.000.000,00
Cimentos da Bahia S.A.	03/04/2013	Implantação	Paripiranga	850.000.000,00
Suzano Papel e Celulose S/A	14/10/2013	Ampliação e Modernização	Mucuri	188.000.000,00
CIA de Ferro Ligas da Bahia - FERBASA	23/02/2015	Ampliação e Modernização	Pojuca	316.000.000,00
Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda.	26/02/2016	Ampliação	Camaçari	252.000.000,00
Veracel Celulose S. A.	08/09/2016	Modernização	Eunápolis	700.000.000,00
Engenpack Embalagens São Paulo S.A.	22/02/2016	Ampliação	Simões Filho	100.000.000,00
Graftech Brasil Participações Ltda.	30/03/2017 <sup>(3)</sup>	Modernização	Candeias	8.000.000,00
Oleoquímica de Produtos Químicos Ltda.	16/03/2018	Modernização	Camaçari	22.000.000,00

**Fontes:** Protocolos de Intenções disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Protocolos de Intenções presentes nos Esclarecimentos do Gestor 6, 8, 9, 10, 11, 12 e 14, disponibilizados no site do TCE/BA (BAHIA, 2004c, 2016e, 2012d, 2016f, 2006c, 2011b, 2005c, 2017c, 2001e, 2002d).

**Notas:** (1) O Protocolo de Intenções original foi assinado em 28 de dezembro de 1999, data anterior à instituição do DESENVOLVE. Nossa análise foi realizada nos Termos de Retificação e Ratificação do referido Protocolo de Intenções, assinados em 06 de abril de 2001 e 25 de março de 2002. O segundo Termo, já assinado na vigência do DESENVOLVE, em sua Cláusula Segunda, altera a Cláusula Terceira do Protocolo original, classificando o empreendimento na Classe I do Programa DESENVOLVE.

(2) De acordo com o documento Esclarecimentos do Gestor 14, essa empresa era a antiga IPB Indústria de Papéis da Bahia Ltda.

(3) De acordo com o documento Esclarecimentos do Gestor 14, essa empresa sucedeu a Empresa Ucar Produtos de Carbono S. A.

De acordo com a relação fornecida pela SDE em 11 de fevereiro de 2021, o Programa DESENVOLVE beneficiava 526 empreendimentos. Pretendíamos, inicialmente, examinar os Protocolos de Intenções das Empresas DOW Brasil S. A., BASF S/A, Continental do Brasil Produtos Automotivos Ltda., Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., Cimentos da Bahia S.A., Suzano Papel e Celulose S.A., CPX Baiana Mineração e Participações, Veracel Celulose S. A., Oleoquímica de Produtos Químicos Ltda. e Botica Comercial Farmacêutica Ltda.

Essas Empresas foram selecionadas porque o *Relatório de Auditoria Operacional sobre Renúncias de Receitas do Estado*, emitido pelo TCE/BA em 2017, indicava esses empreendimentos como “responsáveis por 38,81% do valor total de investimentos” habilitados no Programa DESENVOLVE (BAHIA, 2017g, p. 18). Contudo, a solicitação dos Protocolos perante o Estado, realizada em 22 de janeiro de 2021, teve o acesso negado, nos seguintes termos:

[...] informamos que o seu pedido de informação foi indeferido parcialmente pela Procuradoria Geral do Estado. Serão fornecidas as Resoluções de Aprovação das empresas solicitadas, mas foi negado o acesso as informações sobre protocolos de intenções com fundamento no Art. 22, da Lei nº 12.527/2011 e no artigo 6º do Decreto nº 7.724/2012, uma vez que a informação é protegida por sigilo fiscal.

Nesse contexto, informa-se que o disposto na Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informação, não exclui as hipóteses legais de sigilo: Lei 12.527/2011:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Decreto 7.724/2012: Art. 6º O acesso a informação disciplinado neste Decreto não se aplica: I - as hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça<sup>51</sup>.

Diante dessa negativa, seguimos com as análises nos Planos Plurianuais, nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo dos exercícios de 2005 a 2019, emitidos pelo TCE/BA; e nos documentos disponíveis no site do TCE/BA<sup>52</sup>, relativos à Auditoria Operacional sobre Renúncias de Receitas (Processo nº TCE/009417/2017 – BAHIA, 2017g).

Com o avanço da análise dos documentos, para nossa surpresa, entre os documentos denominados *Esclarecimentos do Gestor*, encontramos os Protocolos de Intenções das Empresas M Dias Branco S. A. (BAHIA, 2001e, p. 1-2; 2002d, p. 3-5), Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. (BAHIA, 2004c, p. 1-10), Ucar Produtos de Carbono S. A. (BAHIA, 2005c, p. 33-38), IPB Indústria de Papéis da Bahia Ltda. (BAHIA, 2006c, p. 12-17), Penha Papéis e Embalagens Ltda. (BAHIA, 2011b, p. 2-6), M Dias Branco S. A. Indústria

<sup>51</sup> Resposta recebida via correio eletrônico.

<sup>52</sup> O TCE/BA, em observância à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011); e à Resolução nº 163, de 10 de dezembro de 2015 (BAHIA, 2015e), disponibiliza em seu site os trabalhos resultantes do controle externo exercido pela Instituição. Para este trabalho, utilizamos os documentos publicados no endereço <<https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/auditorias/auditorias-operacionais>>, item *SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ) E SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SDE): Proc. nº TCE/009417/2017*, acessados conforme demonstra o Apêndice A.

e Comércio de Alimentos (BAHIA, 2012d, p. 15-20), Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. (BAHIA, 2016e, p. 1-6), Engepack Embalagens São Paulo S.A. (BAHIA, 2016f, p. 30-34) e Graftech Brasil Participações Ltda. (BAHIA, 2017c, p. 70-74).

Além disso, com a alteração 198 no Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), realizada pela Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, estabelecendo que “[n]ão é vedada a divulgação de informações relativas a: [...] incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica” (BRASIL, 2021), fizemos nova solicitação dos Protocolos de Intenção perante o Estado em 27 de maio de 2022, sendo respondida positivamente em 22 de agosto do mesmo ano.

Porém, duas questões precisam ser destacadas em relação aos protocolos enviados. A primeira é que, ao invés de encaminhar o Protocolo de Intenções da CPX Baiana Mineração e Participações, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico disponibilizou o Protocolo de Intenções formalizado com a CIA de Ferro Ligas da Bahia – FERBASA. A segunda questão foi a disponibilização do Protocolo de Intenções da Empresa Botica Comercial Farmacêutica Ltda., relativo à ampliação e assinado em 07 de dezembro de 2021. Portanto, fora do período estabelecido para nossas análises. Em virtude do prazo de resposta para as nossas solicitações, bem como do nosso prazo para a finalização do trabalho, optamos em realizar os exames no Protocolo de Intenções formalizado com a FERBASA e retirar a Empresa Botica Comercial Farmacêutica Ltda. da amostra. Dessa forma, foram examinados os dezoito Protocolos de Intenções demonstrados no Quadro 8.

O Protocolo de Intenções é o documento formalizado entre o Estado e a empresa, estabelecendo as intenções e compromissos assumidos pelos partícipes. Em geral, eles estão estruturados da seguinte forma: a) identificação das partes que estabelecem o Protocolo; b) um preâmbulo, com *considerandos* relativos às atribuições legais do Estado, à importância de atrair atividades econômicas para a Bahia, e ao benefício do objeto do Protocolo para o desenvolvimento econômico e social e a geração de emprego no Estado; c) as intenções ou os compromissos da Empresa; d) as intenções ou os compromissos fiscais e financeiros do Estado; e) as intenções ou os compromissos de infraestrutura a serem assumidos pelo Estado; f) o apoio institucional a que se obriga o Estado; g) as disposições gerais; h) a eleição do foro; i) a vigência; e j) as assinaturas.

Nosso primeiro exame nos Protocolos de Intenções foi identificar o fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na forma de incentivo fiscal. Nesse sentido,

vejamos quais operações empresariais são incentivadas com diferimento do lançamento e do pagamento de ICMS, conforme Regulamento do DESENVOLVE<sup>53</sup>:

1. as aquisições de **bens destinados ao ativo fixo**<sup>54</sup> para o momento de sua desincorporação, nas hipóteses de operações de importação de bens do exterior, de operações internas relativas às aquisições de bens produzidos no Estado e de aquisições de bens em outra unidade da Federação, relativamente ao diferencial de alíquotas;
2. as operações internas referentes ao fornecimento de **insumos “in natura” de origem agropecuária e extrativa mineral**, para o momento da saída dos produtos resultantes da industrialização;
3. as importações do exterior de **escória de titânio e de enxofre**, para o momento da saída dos produtos resultantes da industrialização; e
4. as operações **de importação e as aquisições internas**, desde que produzidas na Bahia, de partes, peças, máquinas e equipamentos, destinados a integrarem projetos industriais, bem como as subsequentes saídas internas, inclusive em relação às **mercadorias**, citadas anteriormente, adquiridas **de outras unidades da Federação, desde que tenham como destino final o ativo imobilizado** do contribuinte contratante.

Além do diferimento, os beneficiários do DESENVOLVE podem obter dilação de prazo de até 72 meses para o pagamento de até 90% do saldo devedor mensal do ICMS, assim como obter, em razão da liquidação antecipada da parcela do imposto dilatado, desconto de até 90% sobre os valores antecipados, como demonstramos na subseção 3.1 desta dissertação.

No Quadro 9, que inicia na página seguinte, resumimos os compromissos fiscais e financeiros do Estado identificados nos Protocolos de Intenções examinados. Tais compromissos demonstram o uso do fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na forma de incentivo fiscal.

---

<sup>53</sup> Decreto nº 8.205 de 03 de abril de 2002, que aprova o Regulamento do DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo (BAHIA, 2002b).

<sup>54</sup> A Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (BRASIL, 1976), que define as regras dos empreendimentos societários por ações, nunca contemplou a expressão *ativo fixo*, mas *ativo permanente* (art. 179). Com o advento da Lei nº 11.941, de 2009, as contas do ativo passaram a ser divididas em: a) I – ativo circulante; e I – ativo não circulante, composto por ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível. Nesse sentido, é possível compreender que o *ativo fixo* seria o antigo *ativo permanente*, hoje *ativo não circulante*, que possui uma natureza de permanência na empresa por mais de um exercício e que se destina, em geral, à manutenção da operação da empresa, e não às operações de vendas.

**Quadro 9** – Fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado em incentivo fiscal  
(continua)

<b>COMPROMISSOS FISCAIS E FINANCEIROS DO ESTADO</b>	<b>QUANTIDADE DE EMPRESAS BENEFICIADAS</b>
1. Dilação do prazo de pagamento de parte do ICMS devido por um período de até 72 meses	13
2. Diferimento do ICMS incidente sobre as aquisições no exterior de máquinas e equipamentos necessários à produção e destinados a integrar o ativo fixo da Empresa, devendo ser pago quando da desincorporação do bem.	10
3. Diferimento do ICMS nas operações internas relativas às aquisições de bens destinados ao ativo fixo produzidos neste Estado	9
4. Diferimento do ICMS nas aquisições de bens destinados ao ativo fixo em outra unidade da Federação, relativamente ao diferencial de alíquotas	8
5. Benefícios concedidos sobre a produção advinda da ampliação, e só incidirão sobre o que exceder o piso de arrecadação previamente calculado	6
6. Diferimento do ICMS incidente sobre as aquisições no exterior, de máquinas e equipamentos necessários à produção e destinados a integrar o ativo fixo, devendo ser pago quando da desincorporação do bem. O diferimento prevalece, mesmo que tais importações sejam desembaraçadas fora do Estado.	6
7. Diferimento da diferença de alíquota de ICMS incidente sobre bens do ativo fixo adquiridos em outros Estados para o momento da sua desincorporação	6
8. Diferimento de ICMS nas aquisições internas de bens produzidos no Estado destinados ao ativo fixo para o momento de sua desincorporação	6
9. Diferimento de ICMS na compra de matérias primas, embalagens e produtos intermediários, adquiridos de fornecedores localizados na Bahia, a serem usados na produção de pneus	2
10. Diferimento nas operações internas com insumos e embalagens, para o momento em que ocorrer a saída dos produtos por eles fabricados, com aplicação dos referidos insumos e embalagens	2
11. Diferimento do ICMS nas aquisições de bens destinados ao ativo fixo em outra unidade da Federação, bem como de suas partes e peças relativamente ao diferencial de alíquotas	2
12. Manter os benefícios concedidos através da Resolução nº 52/2004, por mais doze anos, a partir da finalização do projeto da EMPRESA, enquadrando-o na Classe I, com dilação do prazo de pagamento de até 90% do saldo devedor do ICMS em até 72 meses, aplicando-se correção no percentual de 70% da TJLP durante o período da dilação, e desconto de até 90% no caso de pagamento antecipado do imposto diferido.	1
13. Dilação de parte do imposto devido por um período de 72 meses e prazo de fruição de 12 anos	1
14. Dilação de 90% do imposto devido por um período de até 72 meses	1
15. Dilação do prazo de pagamento de 90% do imposto devido por um período de 72 meses, classificado na Classe I, com fixação dos encargos financeiros correspondentes à taxa anual de juros de longo prazo em 50% da TJLP, sobre cada parcela do ICMS dilatado	1
16. Benefícios concedidos para a produção total da unidade industrial, sendo fixado piso mínimo anual de arrecadação, com base nos doze meses anteriores ao pedido de concessão dos incentivos, atualizado anualmente pela variação do IGPM <sup>(1)</sup>	1
17. Benefícios fiscais e financeiros concedidos sobre o total da produção advinda da nova unidade;	1
18. Benefícios fiscais e financeiros concedidos sobre a produção advinda da modelização, e só incidirão sobre o que exceder o piso de arrecadação previamente calculado	1
19. Percentual do imposto a ser dilatado, prazo de fruição do benefício, bem como o encargo financeiro e os percentuais de desconto enquadrado na Classe I	1
20. Diferimento do ICMS incidente sobre as aquisições no exterior, de máquinas e equipamentos necessários à produção, bem como de suas partes e peças e destinadas a integrar o ativo fixo da Empresa, devendo ser pago quando da desincorporação do bem	1
21. Diferimento do ICMS incidente sobre as aquisições, do exterior e internas, dos insumos que forem utilizados na industrialização dos produtos	1
22. Desoneração do ICMS decorrente do diferencial de alíquota interna e interestadual incidente nas operações de aquisição de bens para o ativo fixo da empresa nas aquisições realizadas em outros Estados	1
23. Diferimento do ICMS nas operações internas relativas às aquisições de bens destinados ao ativo fixo, bem como de suas partes e peças produzidas no Estado	1
24. Diferimento de ICMS na importação de bens do ativo fixo para o momento de sua desincorporação	1
25. Diferimento do ICMS nas operações internas relativas às aquisições de bens destinados ao ativo fixo produzidos neste Estado	1

(continuação)

COMPROMISSOS FISCAIS E FINANCEIROS DO ESTADO	QUANTIDADE DE EMPRESAS BENEFICIADAS
26. Diferimento de ICMS na importação de matérias primas, embalagens e produtos intermediários, destinados à produção de pneus, para o momento da saída do produto	1
27. Diferimento do ICMS nas importações de insumos e embalagens destinados a fabricantes de pneumáticos, para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1
28. Diferimento dos produtos destinados à fabricação de produtos de papel	1
29. Dilação de prazo para pagamento de percentual do ICMS devido pela venda de pneus e outros produtos	1
30. Projeto enquadrado na Classe I, que assegura a dilação de prazo para pagamento de 90% do ICMS, com correção aplicada durante o prazo de dilação de 70% da TJLP	1
31. Em caso de pagamento antecipado, utilizando o prazo de dilação de apenas 01 ano, desconto de 90% do valor dilatado	1
32. Autorização para utilizar os créditos de ICMS, inclusive mediante a transferência a outros contribuintes localizados no Estado	1
33. Benefício disponível por 12 anos, contados a partir da data do início da sua fruição	1
34. Redução da base de cálculo do ICMS devido nas operações de vendas de produtos do Centro de Distribuição	1
35. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS nas entradas decorrentes de importação do exterior, de polietileno tereftalato (resina PET <sup>(2)</sup> ), para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1
36. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS nas operações internas com embalagens destinadas a fabricantes de embalagens de material plástico, para o momento em que ocorrer a saída dos produtos por eles fabricados, com a aplicação das referidas embalagens	1
37. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS nas entradas decorrentes de importação do exterior, de grafita e outros preparados à base de grafita, para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1
38. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS, nas aquisições internas e nas importações de coque de petróleo calcinado e breu, autorizadas pela Lei nº 7.025/97 e suas alterações, e regulamentado pelo Decreto nº 6.734/97 e suas alterações, para o momento da saída dos produtos industrializados	1
39. Diferimento do ICMS nas aquisições internas de ácido nítrico (Cnae <sup>(3)</sup> 2012-6/00) e cloro (Cnae2011-8/00)	1
40. Diferimento do ICMS nas aquisições internas de tolueno, vapor, ar e água junto à Braskem, e de nitrogênio junto à White Martins	1
41. Diferimento do ICMS nas aquisições internas de H <sub>2</sub> (hidrogênio) e CO (monóxido de carbono) junto à Air Products ou outro fornecedor local	1
42. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS, nas aquisições de Propileno (NCM <sup>(4)</sup> 29.16.1230), para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1
43. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS, nas aquisições de N-butanol (NCM 29.05.1300), para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1
44. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS, nas aquisições de Soda Cáustica (NCM 2815.11.00), para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1
45. Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS nas saídas internas entre filiais e/ou empresas do Grupo BASF	1
46. Alíquota interna de 12% nas operações tributadas em que ocorrer a saída dos produtos resultantes da industrialização do Propileno (NCM 29.16.1230), N-butanol (NCM 29.05.1300) e Soda Cáustica (NCM 2815.11.00)	1
47. Diferimento do lançamento e do pagamento do ICMS incidente nas importações de coque de petróleo calcinado (NCM 2713.12.00) e escória de altos fornos granulada (NCM 2618.00.00)	1
48. Diferimento pela importação do exterior de insumos, produto intermediário e embalagens, extensiva às atividades florestais, bem como nas respectivas prestações de serviço de transporte, para o momento da saída dos produtos resultantes da industrialização no estabelecimento importador, nos termos da alínea d do inciso II - D do artigo 2º do Decreto nº 6.734/97 e alterações	1

(conclusão)	
COMPROMISSOS FISCAIS E FINANCEIROS DO ESTADO	QUANTIDADE DE EMPRESAS BENEFICIADAS
49. Estendem-se os benefícios de diferimento do lançamento e do pagamento do ICMS relativo às operações de importação e às aquisições internas, às empresas contratadas pela beneficiária para a produção e industrialização dos ativos para o projeto habilitado, bem como às subseqüentes saídas internas por elas realizadas, inclusive em relação às mercadorias adquiridas de outras unidades da Federação, desde que tenham como destino final o ativo imobilizado do contribuinte contratante.	1
50. Diferimento do lançamento e do pagamento do ICMS nas aquisições do exterior e interna de outros óleos de palma (NCM 151 1.90.00), óleo de coco (NCM 1513.1) e óleo em bruto de amêndoa de palma (NCM 1513.29.10), para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes de sua industrialização	1

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir da análise dos Protocolos de Intenções.

**Notas:**(1) A sigla IGPM corresponde a Índice Geral de Preços - Mercado.

(2) A sigla PET corresponde a Polietileno Tereftalato.

(3) A sigla Cnae corresponde à Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

(4) A sigla NCM corresponde à Nomenclatura Comum do Mercosul.

Do Quadro 9, observamos que não há uniformidade nos benefícios concedidos, existindo empresas que obtêm maiores concessões do que outras, de modo a atrair para seus negócios parcela maior do fundo público como componente *in-flux* do capital. Além disso, chamam atenção os incentivos 9, 10, 21, 26, 27, 29, 34 a 48 e 50, pela incompatibilidade com àquelas operações definidas no Regulamento. Nessas operações, não se verifica incentivos sobre aquisições destinadas ao ativo fixo ou imobilizado da empresa, ou sobre insumos *in natura* de origem agropecuária e extrativa mineral.

Em relação ao incentivo da dilação de prazo, o art. 3º, § 4º, do Regulamento do DESENVOLVE fixa, para os empreendimentos já instalados, que a parcela do saldo devedor mensal do ICMS passível de incentivo corresponderá ao valor que exceder à média mensal dos saldos devedores apurados em até 24 meses anteriores ao do pedido de incentivo (BAHIA, 2002b). Contudo, o § 9º acrescido ao art. 3º pelo Decreto nº 14.254, de 28 de dezembro de 2012 (BAHIA, 2012c), estabelece o seguinte:

Art. 3º[...]

§ 9º - Em substituição ao disposto no § 4º, resolução do Conselho Deliberativo do DESENVOLVE poderá, em relação aos contribuintes que desenvolvam atividade de moagem de trigo, fixar valor mínimo anual de ICMS de responsabilidade própria a ser recolhido pelo contribuinte incentivado com base na média dos valores recolhidos nos doze meses imediatamente anteriores ao pedido de incentivo, considerando inclusive os valores recolhidos a título de liquidação antecipada da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado, atualizados anualmente pela variação acumulada do IGP-M (BAHIA, 2012).

Esse § 9º foi acrescido ao art. 3º do Regulamento do DESENVOLVE na mesma data da assinatura do Protocolo de Intenções com a M Dias Branco S. A. Indústria e Comércio de Alimentos, cujo objeto foi “viabilizar a ampliação e modernização da sua unidade industrial

para moagem de trigo e produção de farinha e farelo de trigo, massas, biscoitos e bolachas” (BAHIA, 2012d). O prazo de doze meses definido no citado § 9º encontra-se na Cláusula Terceira, item a.2 do Protocolo de Intenções com a M Dias Branco S. A., conforme sumariado no Quadro 9, item 16. Tal situação é mais uma evidência do *cheque em branco* passado pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, para regulamentar o DESENVOLVE por meio de Decreto, como assinalamos na subseção 3.1.

Nossa segunda análise feita por meio dos Protocolos de Intenções foi identificar o fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na oferta de infraestrutura assumido pelo Estado. Embora a Lei e o Regulamento do DESENVOLVE não mencionem a concessão de infraestrutura destinada a atrair empreendimentos industriais ou agroindustriais para o Estado, identificamos, nos Protocolos assinados para instalação das empresas M Dias Branco S.A. Comércio & Indústria, Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. e a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., compromissos dessa natureza.

**Quadro 10** – Fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na oferta de infraestrutura

(continua)

ITEM	INFRAESTRUTURA A SER ENTREGUE PELO ESTADO		
	M DIAS BRANCO Instalação	BRIDGESTONE Instalação	CERVEJARIA PETRÓPOLIS Implantação
Terraplanagem	Disponibilizar terreno terraplanado, de aproximadamente 272.000,00 m <sup>2</sup> , localizado no município de Salvador, com as seguintes benfeitorias: a) cais acostável, com 28,10 m x 11,05 m, com capacidade para 1.600 toneladas, em concreto armado, ligado por uma ponte de acesso de 13,50 m x 18,50 m, construção sólida e em bom estado de conservação; b) cais acostável, medindo 30,00 m, ligado à plataforma de 30,00 m x 28,00 m, em concreto armado, sobre tubulações com camisas de aço com capacidade de 2.000 toneladas, construção sólida e em bom estado de conservação; c) cais acostável, medindo 50,00 m, em concreto armado e capacidade de 2.000 toneladas, construção sólida e em bom estado conservação.	Realizar a terraplanagem, todas e quaisquer correções que se façam necessárias, inclusive a retirada e destinação, às suas expensas, de eventual passivo ambiental e remediação do local, e o atendimento de todas as exigências de ordem ambiental; Realizar a terraplanagem até junho de 2005, abrindo um platô de 700 x 700 metros, com cota de 50 metros, conforme croqui, devendo ser realizadas sondagens para a verificação do tipo de solo (perfurações e testes de percussão) e da necessidade de eventuais intervenções corretivas para remoção de folhelho (solo mole) e sua substituição.	
Via de acesso	Recuperar via de acesso que liga a BA - 528 ao local de implantação do moinho, com remoção de 3,4 Km de pavimento existente e execução de base de brita graduada e revestimento em CBUQ <sup>1</sup> .	Realizar a construção de uma rotatória em frente à entrada da fábrica, até janeiro de 2006, e da respectiva infraestrutura de iluminação, garantindo à EMPRESA a isenção da cobrança de contribuição de melhoria sobre essa obra, ficando a EMPRESA responsável pela manutenção do custeio da iluminação.	Construir o acesso rodoviário no trevo da BR 101 até a entrada do empreendimento.
Energia elétrica	Disponibilizar suprimento de energia elétrica em 69 KV <sup>2</sup> , com potência instalada de 10.000 KVA <sup>3</sup> , com construção de 4,5 Km de Linha de Transmissão, derivada da LT <sup>4</sup> 69 KV Paripe - Base Naval.	Estender uma linha dedicada de transmissão de energia elétrica (69 KV) da COELBA até o local da fábrica, para entrar em operação até janeiro de 2006, provendo construção da fábrica, também a instalação temporária de energia elétrica para o início das obras.	Implantar a rede de energia elétrica de 33.000V <sup>6</sup> até a entrada do empreendimento.
Fornecimento de água	Disponibilizar ligação de água potável para o abastecimento do moinho, com consumo previsto de 400 m <sup>3</sup> / dia, com implantação de 3.750 m de linha distribuidora com DN <sup>5</sup> 300 mm.	Perfurar poço(s) artesiano(s) em local(is) a ser(em) definido(s), garantindo vazão mínima de 150 m <sup>3</sup> por hora.	
Tratamento de efluentes		Arcar com os ônus pela extensão dos dutos de ligação da estação de tratamento de efluentes orgânicos e águas não contaminadas da CETREL S.A. até o local da fábrica, ficando EMPRESA responsável pelo reembolso da importância de R\$700.000,00.	Construir uma rede de efluentes com 4 km de extensão, a partir da unidade industrial.
Telecomunicações	Disponibilizar ligação da rede pública de telecomunicações ao local de implantação do moinho.		

**Quadro 10** – Fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na oferta de infraestrutura

(conclusão)

ITEM	INFRAESTRUTURA A SER ENTREGUE PELO ESTADO		
	M DIAS BRANCO Instalação	BRIDGESTONE Instalação	CERVEJARIA PETRÓPOLIS Implantação
Vestiário	Disponibilizar vestiário com 370,00 m <sup>2</sup> de área construída em alvenaria, piso em marmorit e cobertura de telhas de fibrocimento tipo canetele 90, padrão de construção normal, em bom estado de conservação, reparos simples e idade aparente de 20 anos.		
Imóvel	7. O imóvel descrito e suas benfeitorias serão alienadas à EMPRESA ao valor de R\$3.709.000,00, passando a fazer, com o terreno já disponibilizado de aproximadamente 82.000 m <sup>2</sup> , parte integrante da área objeto de implantação da unidade industrial.	Disponibilizar área de aproximadamente um milhão de metros quadrados ao preço de R\$0,33 por m <sup>2</sup> , livre de coisas e pessoas e restrições de qualquer espécie, em especial as ambientais. Providenciar a desafetação do imóvel do patrimônio público, tomando todas as providências, a fim de que o imóvel possa ser transmitido à EMPRESA. Providenciar não só a extensão do perímetro urbano do município de Camaçari para abranger a área do imóvel disponibilizado, como também desmembrá-la em uma matrícula, com inscrição individualizada de contribuinte do IPTU e com as averbações necessárias junto ao Cartório de Registro de Imóveis das eventuais Áreas de Preservação Ambiental.	
Gás		Prover a instalação de dutos de gás até o local da fábrica até janeiro de 2006, na vazão solicitada.	

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir da análise dos Protocolos de Intenções.

**Notas:**(1) a sigla CBUQ corresponde a Concreto Betuminoso Usinado a Quente.

(2) a sigla KV corresponde à medida de tensão elétrica.

(3) a sigla KVA corresponde à unidade de medida do gerador.

(4) a sigla LT corresponde à Linha de Transmissão.

(5) a sigla DN corresponde a Diâmetro Nominal.

(6) a letra V corresponde a Volts.

Semelhante ao observado com os incentivos fiscais, também não há uniformidade nos compromissos assumidos pelo Estado em relação à infraestrutura. Contudo, os compromissos revelam como são generosas as concessões e vultosos os recursos do orçamento destinados a viabilizar a entrega de terrenos terraplanados, recuperação de rodovias de acesso às empresas e construção de rotatórias e trevos, suprimento de energia elétrica de alta tensão, fornecimento de água, construção de rede para tratamento de efluentes, ligação de rede pública de telecomunicações, vestiário e instalação de dutos de gás.

Além de tudo isso, o Estado se compromete em transferir o imóvel para o beneficiário, por preço ajustado no Protocolo de Intenções. Nesse aspecto abrimos duas questões, que o presente trabalho não avançou nas análises. A primeira é se o preço acordado estaria de acordo com os valores praticados no mercado imobiliário. A segunda é se a alienação foi submetida à Alba, conforme exige o art. 70, X, da Constituição da Bahia.

O uso do fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na oferta de infraestrutura, remete-nos ao alerta de Brettas (2020, p. 210), sobre a necessidade de romper com a abordagem de neutralidade do Estado quando formula o orçamento, impondo o avanço das análises na articulação das “escolhas políticas escamoteadas pelo discurso da eficiência e da neutralidade”.

Vejamos agora o fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na redução dos custos de contratação da mão de obra. Tal concessão também não está nas normas do DESENVOLVE, mas foram identificadas nos Protocolos de Intenções demonstrados no Quadro 11:

**Quadro 11** – Fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado na redução dos custos de contratação da mão de obra

EMPRESAS	COMPROMISSO ASSUMIDO PELO ESTADO
Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. Instalação	Disponibilizar os serviços e o banco de dados, de forma gratuita, mantidos pelo Sistema Nacional de Emprego da Bahia - SINEBAHIA, para o processo de recrutamento e seleção dos profissionais a serem contratados.
Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. Ampliação	
Veracel Celulose S. A. Modernização	
Engenpack Embalagens São Paulo S.A. Ampliação	
Oleoquímica de Produtos Químicos Ltda. Modernização	

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir da análise dos Protocolos de Intenções.

Do Quadro 11, chama atenção o compromisso firmado no Protocolo de Intenções entre o Estado e a Empresa Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda., assinado em 2004, de capacitar a mão de obra de até 1.200 pessoas no nível básico e 30 pessoas no nível avançado, em treinamento equivalente a 500 horas/homem no SENAI & CIMATEC<sup>55</sup>. Conforme demonstrado no Capítulo 4, esse compromisso é uma afronta às condições de formação dos profissionais do magistério da Bahia, expostas pelos resultados do monitoramento das Metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Cumprir registrar que, em 2004, ano da assinatura do Protocolo de Intenções citado no parágrafo anterior, a capital do Estado da Bahia já contava com a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), a Universidade Federal da Bahia (Ufba), a Escola Técnica Federal da Bahia e o Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (Cefet), esse último situado em Simões Filho, Região Metropolitana. Portanto, essa formação de mão de obra tem o fundo público em dupla função *in-flux*: a primeira para Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda., reduzindo seus custos com formação da mão de obra; e a segunda, para a SENAI & CIMATEC, ampliando o capital da instituição de ensino privada, ao receber recursos públicos para formar a mão de obra direcionada à Bridgestone.

O SENAI & CIMATEC foi criado em 1998, após aprovação do Conselho da Federação das Indústrias do Estado da Bahia, com o objetivo de “atender as demandas do novo ciclo de industrialização da Bahia”, e em 2000 já era “considerado o mais avançado centro tecnológico do Nordeste”<sup>56</sup> (SENAI CIMATEC, s.d.). Não é o objeto da presente pesquisa, mas compreendemos que a relação entre o Estado da Bahia e o SENAI & CIMATEC, diante das informações aqui expostas, merece maior análise por parte dos pesquisadores.

Por fim, vejamos o fundo público baiano como componente *in-flux* do capital, materializado em apoio institucional, também sem previsão nas normas do DESENVOLVE, mas identificado nos Protocolos de Intenções nas formas demonstradas no Quadro 12, na página seguinte.

---

<sup>55</sup> Instituição privada, pertencente ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

<sup>56</sup> De acordo com as informações sobre a evolução na forma de linha do tempo, a instituição de ensino nasceu em 1988 como um Núcleo de Tecnologias em Integração em Manufatura (Nimatech), e após dois anos passou a ser denominada de Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia (CIMATEC). Ainda de acordo com o site, em 2002, ou seja, quatro anos após sua criação, o CIMATEC já possuía uma unidade com “6.500 m<sup>2</sup> de área construída, 33 laboratórios, 12 salas, planta industrial didática de manufatura integrada e planta de fabricação avançada de ferramentas, além de auditório e biblioteca” (SENAI CIMATEC, s.d.).

**Quadro 12** – Fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado em apoio institucional

APOIO INSTITUCIONAL DO ESTADO	QUANTIDADE DE EMPRESAS BENEFICIADAS
1. Envidar esforços para que a EMPRESA obtenha redução do imposto de renda nos termos da legislação federal.	11
2. Envidar seus melhores esforços para que a EMPRESA possa ter assegurada sua classificação de projeto prioritário, ficando assim elegível a usufruir o benefício de redução de 75% do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e pelo prazo máximo estabelecido.	1
3. Manter entendimentos, junto aos órgãos competentes nas esferas federal e municipal, objetivando à obtenção pela EMPRESA de redução do imposto de renda nos termos da legislação da Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).	2
4. Manter entendimentos junto aos órgãos competentes nas esferas federal e municipal objetivando a obtenção pela EMPRESA de redução do imposto de renda nos termos da legislação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).	4
5. Dar assistência na obtenção de licenças necessárias, em nível federal, estadual e municipal, para a operação do empreendimento.	18
6. Manter entendimentos, junto aos órgãos competentes, objetivando à obtenção pela EMPRESA de financiamento junto à instituição financeira oficial - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBÁHIA) e/ou Banco do Nordeste (BNB), para a implantação do empreendimento.	18
7. Prover todos os documentos / certificados de sua competência que sejam necessários para viabilizar o processo de certificação do projeto por parte da Agência de Desenvolvimento do Nordeste ADENE, gestora do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), incluindo a sensibilização da referida Agência com relação à importância do projeto para o desenvolvimento do Estado da Bahia.	1
8. Orientar a EMPRESA durante o processo de submissão e aprovação da Licença de Consulta Prévia, Instalação e Operação, em face da localização do projeto ser previamente certificada para efeito de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).	1
9. Dar suporte à EMPRESA na análise de seu projeto, plantas e memorial descritivo, visando a assegurar que não ocorrerá atraso em função de nenhum desses pontos.	1
10. Manter entendimento quanto à gestão, junto aos Órgãos Federais vinculados à área de energia, com vistas a assegurar a renovação do contrato de suprimento de energia elétrica ao Complexo Industrial da Dow em Aratu – Candeias, com a geradora Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), nas mesmas bases comerciais do atual contrato, pelo prazo de 10 (dez) anos, de modo a manter a competitividade do fornecimento do cloro, nas mesmas condições de da data da assinatura do Protocolo.	1
11. Manter entendimento quanto ao apoio no sentido de mitigar o aumento do preço do gás natural, já anunciado pela Petrobras, e que já está sendo repassado às indústrias pela Bahiagás, através da definição de uma política de preço diferenciada para esses consumidores industriais, pela agência reguladora local, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA).	1
12. Promover gestões com o objetivo de assegurar o desenvolvimento e execução do projeto de expansão do fornecimento de água pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), com prazo de execução alinhado com a execução do projeto de expansão, de forma a garantir o fornecimento do insumo, envolvendo também a área de mineração na Ilha de Matarandiba.	1

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir da análise dos Protocolos de Intenções.

Os compromissos de *Envidar esforços*, *Manter entendimentos*, *Dar assistência*, *Prover todos os documentos / certificados*, *Orientar a EMPRESA*, *Dar suporte à EMPRESA* e *Prover gestões*, expostos no Quadro 12, requerem do Estado o fornecimento de servidores dedicados e especializados nas temáticas descritas, ou a contratação de empresas para prestação desses serviços, onerando ainda mais o orçamento público para atender demandas do capital. Nesse aspecto, é importante lembrar o conceito de fundo público desenvolvido por Salvador (2010), que abrange toda ação do Estado que mobiliza recurso para intervenção na economia.

Com relação aos apoios institucionais do Estado para que os empreendimentos consigam redução do imposto de renda, é necessário registrar que tal obtenção, por parte das

empresas, implica reduzir as receitas da União, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e do Fundo de Participação dos Municípios, face ao que está disciplinado no art. 159 da Constituição Federal:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios (BRASIL, 1988).

Essa conduta de obtenção de redução do imposto de renda para os empreendimentos desorganiza o federalismo cooperativo estabelecido pela CF/1988, e o prejuízo causado aos orçamentos dos entes federados rebate diretamente no financiamento da educação, conforme abordamos no Capítulo 4.

Além disso, muitos dos *apoios* a serem concretizados revelam um direto conflito entre os interesses da coletividade, a serem resguardados pelo Estado, e os interesses das empresas, em especial aqueles que envolvem liberação de licenças, certidões e certificados.

Até aqui, colhemos amostras do uso do fundo público como componente *in-flux* do capital, materializado em incentivo fiscal, em infraestrutura, em redução dos custos de contratação e qualificação da mão de obra, e em apoio institucional para obtenção de redução de imposto de renda, de financiamentos, de liberação de documentos, licenças e certificados. Registre-se que, conforme relação fornecida pela SDE, o Programa DESENVOLVE conta com 526 beneficiários, e nossos exames abrangeram apenas dezoito Protocolos de Intenções. Portanto, é provável que existam ainda outras formas de uso do fundo público não identificados nos Protocolos examinados.

Pois bem, colhidas as evidências nos Protocolos de Intenções da dinâmica do desenvolvimento econômico *em conjunção a*, refletindo a dialética existente entre capital e Estado no uso do fundo público como condição *in-flux* do processo de produção e reprodução capitalista, é preciso averiguar como se apresenta materialmente o desenvolvimento econômico da Bahia.

Iniciamos essa averiguação utilizando o PIB, indicador síntese de economia, que demonstra o resultado da soma de todos os bens e serviços finais produzidos, para verificarmos

qual a posição relativa da Bahia entre os dez primeiros Estados do Brasil, no período de 2002 a 2019<sup>57</sup>.

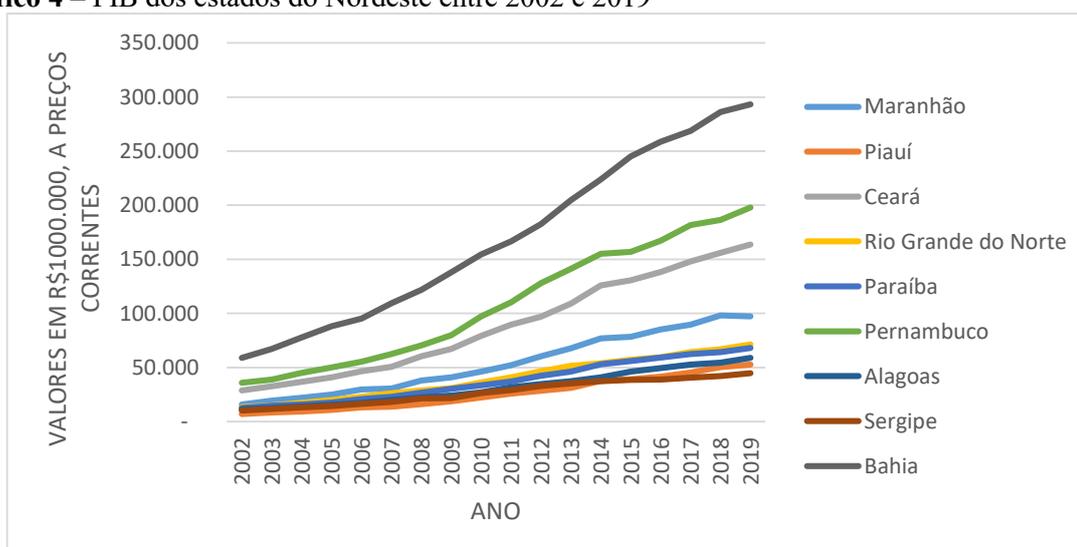
**Tabela 8** – Posição relativa dos dez maiores estados em PIB - 2002 a 2019

ESTADOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo	1º																	
Rio de Janeiro	2º																	
Minas Gerais	3º																	
Rio Grande do Sul	4º	5º	4º	4º	4º	4º	4º	4º										
Paraná	5º	4º	5º	5º	5º	5º	5º	5º										
Santa Catarina	7º	6º	6º	6º	6º	6º	7º	6º	6º	6º								
<b>Bahia</b>	<b>6º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>	<b>6º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>								
Distrito Federal	8º																	
Goiás	9º																	
Pernambuco	10º	10º	10º	10º	10º	10º	11º	10º										

**Fonte:** Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2020b) - Participação percentual e posição relativa do PIB das Unidades da Federação no PIB do Brasil entre 2002-2019.

A Tabela 8 evidencia que a Bahia, dentro do período de 2002 a 2019, manteve seu PIB entre o 6º (2002 a 2010 e 2016) e o 7º (2011 a 2015 e 2017 a 2019) lugar do Brasil, alternando essa posição com o estado de Santa Catarina. Também é possível inferir que a Bahia apresentou, ao longo do período, o PIB mais alto do Nordeste. O Gráfico 4 demonstra sua posição entre os estados da sua região.

**Gráfico 4** – PIB dos estados do Nordeste entre 2002 e 2019



**Fonte:** Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2020b) - Produto Interno Bruto, Variação real anual e Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação, 2002 – 2019.

<sup>57</sup> Infelizmente não encontramos a posição relativa dos estados em relação ao PIB a partir de 2001, ano de instituição do Programa DESENVOLVE. Contudo, não observamos prejuízo em demonstrar a Tabela 8 a partir de 2002, já que o DESENVOLVE só foi instituído em dezembro de 2001 e não há informações sobre previsão de renúncias de receitas nesse Programa nos demonstrativos de estimativa e compensação da renúncia de receita de 2001 a 2003.

No Gráfico 4, verificamos como o PIB da Bahia se destaca ao longo dos 18 anos, seguido de Pernambuco, Ceará e Maranhão. Quando analisamos o valor adicionado por setor da economia (agropecuária, indústria e comércio e serviços) no valor final do PIB baiano, verificamos que Comércio e Serviços prevalece, seguido da indústria e agropecuária.

**Figura 4** – Valor adicionado por setor da economia



**Fonte:** Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2022, p. 2) –InfoBahia: O estado em números.

Entre 2002 e 2010, enquanto a indústria elevou seu peso no PIB baiano de 23,5% para 27,7%, e o setor de comércio e serviços, de 63,4% para 65,0%, a agropecuária encolheu de 13,1% para 7,9%. Contudo, de 2010 a 2019, tanto a indústria quanto a agropecuária reduziram suas participações no PIB do Estado para percentuais inferiores aos registrados em 2002.

Esse cenário ocorreu no âmbito do deferimento de renúncias de ICMS destinadas à indústria e ao agronegócio, por meio dos Programas demonstrados na Tabela 1 (p. 70), cujo montante em valores nominais superou R\$28 bilhões (vinte e oito bilhões de reais) de 2005 a 2019. Somente o Programa DESENVOLVE, em valores nominais, renunciou em ICMS mais de R\$18 bilhões (dezoito bilhões de reais). Além disso, como vimos ainda nessa seção, os incentivos não estão restritos apenas à renúncia de receitas.

Apesar dos incentivos concedidos pelo Estado às indústrias e ao agronegócio, é o setor de comércio e serviços que apresenta maior expressividade de participação no PIB baiano. Em 2019, esse setor apresentava a seguinte composição:

**Figura 5** – Composição do setor de comércio e serviços na Bahia – 2019



**Fonte:** Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2022, p. 4) – InfoBahia: O estado em números.

O setor de comércio e serviços gerou, de valor adicionado do PIB de 2019, o montante de R\$183 bilhões. Desse montante, R\$39,7 bilhões (21,7%) foram gerados pela Administração Pública (SEI, 2022).

Em verdade, o PPA 2000-2003 já reconhecia a posição da Bahia como a 6ª economia do Brasil, mas trazia como solução para enfrentar as desigualdades sociais do Estado a expansão das cadeias produtivas, das obras e investimentos em infraestrutura, do incremento à agropecuária, do estímulo às micro e pequenas empresas e da atração de empresas. Essa política permaneceu vigente no período sob análise, o PIB manteve-se entre o 6º e o 7º lugar, mas a próxima subseção demonstra que a Bahia permanece com alta taxa de desocupação e de subocupação da força de trabalho e com alta concentração de renda.

Contudo, a economia capitalista é capaz de proporcionar desenvolvimento econômico para alguns, mas à custa da ilusão de que vivemos relações *consensuais* e *democráticas*, quando na realidade estamos diante apenas da igualdade formal e da desigualdade substantiva. Os incentivos fiscais, a entrega de infraestrutura, a qualificação da mão de obra e os apoios institucionais evidenciam essa realidade, materializada pelo apoderamento do fundo público baiano como componente *in-flux* pelo capital.

Os achados da pesquisa demonstrados nesta seção também revelam que os princípios da austeridade fiscal, caracterizados pela redução dos gastos públicos nas áreas sociais, passam ao largo das necessidades impostas pelo capital. Sigamos, então, em nossa análise, agora sobre a forma de materialização da reprodução do capital no DESENVOLVE, relacionada com a geração de emprego e renda.

### 3.4 A MATERIALIZAÇÃO DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL NO DESENVOLVE E SUA ARTICULAÇÃO COM A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Mészáros (2011) qualifica como fantasia idealizar o estabelecimento do pleno emprego no contexto estrutural objetivo do capital orientado para expansão. De fato, temos que reconhecer como fantasia a política de pleno emprego, diante do pressuposto da política neoliberal do desemprego como mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente, caracterizado por um exército de reserva, que atua como inibidor de melhoria de condições de vida dos trabalhadores.

Contudo, nesta subseção, precisamos desvelar como se materializa a reprodução do capital no DESENVOLVE, articulada com a geração de emprego e renda. Com efeito, a geração

de empregos na indústria baiana tem longa história e se acentua com a implementação da política desenvolvimentista no Nordeste.

Duas organizações foram decisivas à essa implementação da política desenvolvimentista no Nordeste, em função das concessões de incentivos que elas eram responsáveis: o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criados em 1952 e 1959, respectivamente (OLIVEIRA, 2016).

Essa política desenvolvimentista do Nordeste, conforme Oliveira (2016), beneficiou bastante a Bahia, que teve o eixo da sua indústria deslocado da produção de bens de consumo não duráveis para a produção de bens intermediários, em decorrência do impulsionamento da Refinaria de Petróleo Mataripe<sup>58</sup>, cujas operações iniciaram em 1950, da criação do Centro Industrial de Aratu em 1967, e do Polo Petroquímico de Camaçari em 1978.

Com isso, o perfil do emprego na Região Metropolitana de Salvador mudou radicalmente, entre 1940 e 1970: na agricultura, caiu de 23,6% para 5,7% da PEA; na indústria, passou de 16,5% a 26,1%; no terciário, também cresceu de 59,9% para 68,2%. No período, as taxas de crescimento anual do emprego foram de -0,96% na agricultura, 5,4% na indústria e 4,3% no terciário. Uma nova dinâmica concentracionista de renda se estabeleceu [...] (OLIVEIRA, 2016, p. 54).

Nesse cenário, os trabalhadores assalariados viviam em um contexto que combinava grande “oferta de mão de obra (“exército industrial de reserva”)” e “uma matriz técnica intensiva em capital e [...] com um processo de trabalho baseado na montagem”, que se associava “a uma dinâmica de hierarquização e segmentação nas relações de trabalho” (OLIVEIRA, 2016, p. 54).

Tal contexto resultou, de um lado, “em elevada rotatividade da mão de obra, baixos salários, vínculos precários, forte concorrência entre os trabalhadores e entraves para a afirmação de uma identidade de classe”; e do outro lado, no desenvolvimento do setor informal, constituído também do uso intensivo de mão de obra, concentrada “no comércio ambulante, serviços pessoais, serviços de reparação, entre outros” (OLIVEIRA, 2016, p. 54).

Com o declínio da era desenvolvimentista, novas estratégias empresariais e governamentais passaram a fazer parte do ambiente industrial do Nordeste e, em especial, da Bahia, abrindo um novo capítulo nos anos de 1990 (OLIVEIRA, 2016). Com efeito, Oliveira

---

<sup>58</sup> Em 1957, essa Refinaria passou a se chamar Refinaria Landulpho Alves (RLAM). Em 2021, a Refinaria foi privatizada, passando a pertencer ao Grupo Mubadala Investment Company, sendo administrada pela empresa Acelen (ACELEN, s.d.).

(2016) afirma que, a partir de 1990, a política neoliberal adotada pelo Brasil intensificou as medidas de liberalização e privatização da economia e a flexibilização das relações de trabalho.

Tais medidas, de acordo com Oliveira (2016), produziram desemprego generalizado em todo o país, e atingiram fortemente o Nordeste e a Bahia, face à participação do Estado na economia, que ofertava diretamente infraestrutura e mantinha empresas estatais, bem como indiretamente, por meio dos incentivos ao capital e geração de demanda.

Como vimos até aqui, a partir da análise dos Protocolos de Intenções, o Estado baiano manteve a política de concessão de infraestrutura e incentivos fiscais, visando a manter e a atrair novos empreendimentos industriais e agroindustriais para o Estado. De acordo com Saboia (2001) *apud* Oliveira (2016, p. 57):

[...] a associação entre a reestruturação produtiva (que atingiu, sobretudo, as regiões industriais mais dinâmicas do país, produzindo desemprego e precarização do trabalho) e a implementação da “guerra fiscal”<sup>10</sup> (que envolveu estados e municípios na disputa por “novos investimentos”) teve como uma de suas consequências o deslocamento de plantas industriais do Centro-Sul para o Nordeste.

Como já exposto, o Programa DESENVOLVE foi instituído no cenário de “agressiva política de captação de investimentos”, conforme exposto no PPA 2000-2003 (BAHIA, 1999, p. 7-8), e traz como objetivo o fomento e a diversificação da indústria e da agroindústria no Estado, visando ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda. É relevante acentuar que, tanto a geração de empregos diretos e indiretos quanto a geração da renda encontram-se entre os indicadores utilizados para determinar o prazo a ser dilatado e o percentual de incentivo a ser deferido aos beneficiários do Programa.

Com efeito, nos 18 Protocolos de Intenções examinados, identificamos as seguintes descrições relativas ao compromisso de geração de empregos por parte das Empresas, dispostas no quadro 13, da página seguinte:

**Quadro 13** – Intenções declaradas pelas Empresas relacionadas à geração de empregos

EMPRESAS	GERAR	MANTER	GERAR 1º EMPREGO	MANTER PORTADORES DE DEFICIÊNCIA
M DIAS BRANCO Instalação	600 empregos diretos			
BRIDGESTONE Instalação	500 empregos diretos		1% do total de funcionários	Mínimo de 02
UCAR Modernização	54 empregos	362 empregos	01 trabalhador	
IPB Instalação	183 empregos			
DOW BRASIL Implantação	40 empregos diretos e indiretos			
BASF Implantação	500 empregos diretos na construção e 220 empregos direto na operação			
CONTINENTAL Ampliação	400 empregos diretos	1150 empregos		
PENHA Ampliação e Modernização	20 empregos diretos	548 empregos		
M DIAS BRANCO Ampliação e Modernização	230 empregos diretos	1.486 empregos		
CERVEJARIA PETROPÓLIS Implantação	3070 empregos diretos			
CIMENTOS DA BAHIA Implantação	800 empregos na construção e 300 empregos diretos na operação			
SUZANO PAPEL E CELULOSE Ampliação e Modernização	15 empregos diretos e 452 empregos indiretos	2112 empregos		
FERBASA Ampliação e Modernização	515 empregos diretos	3532 empregos		
BRIDGESTONE Ampliação	255 empregos diretos na fábrica e 15 empregos no Centro de Distribuição	560 empregos		
VERACEL CELULOSE Modernização	30 empregos diretos e 170 empregos indiretos	700 empregos		
ENGEPAK Ampliação	65 empregos diretos	214 empregos		
GRAFTECH Modernização		35 empregos diretos e 150 indiretos		
OLEOQUÍMICA Modernização		95 empregos		

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir da análise dos Protocolos de Intenções.

Além do compromisso de gerar empregos, os Protocolos de Intenções das Empresas Bridgestone (Ampliação), Veracel Celulose (Modernização) e Engpack (Ampliação) apresentavam cláusula de adesão desses empreendimentos ao Projeto Estadual de Incentivo à Concessão de Estágio e Primeira Experiência Profissional a estudantes e egressos da Rede Estadual de Educação Profissional e a jovens e adolescentes qualificados por programas governamentais.

Do Quadro 13, verificamos que as Empresas se comprometeram a gerar 8.434 empregos e manter 10.944 empregos em troca dos incentivos concedidos pelo Estado. Dentro do montante de geração de empregos, 1.092 estão declarados como *empregos*, 6.720 como *empregos diretos*, e 622 como *empregos indiretos*. Já no montante relacionado à manutenção de empregos, 10.759 estão declarados como *empregos*, 35 como *empregos diretos*, e 150 como *empregos indiretos*. Assim, no conjunto geração e manutenção, há 11.851 declarados como *empregos*, 6.755 como *empregos diretos*, e 772 como *empregos indiretos*.

As empresas comprovam o quantitativo de empregos diretos por meio do envio da Declaração do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), enquanto os empregos indiretos, gerados nos setores que compõem a cadeia produtiva do empreendimento, em função do seu próprio conceito, correspondem a uma estimativa feita pela própria empresa incentivada. Ainda no caso dos empregos indiretos, os números supostamente gerados, tendo em vista ser uma estimativa, podem estar sendo *contados* pelas várias empresas que adotam a mesma cadeia produtiva.

Portanto, o uso das nomenclaturas *empregos* e *empregos indiretos*, nos Protocolos de Intenções, no mínimo dificultam o acompanhamento da realidade sobre os empregos gerados e mantidos pelas empresas beneficiária dos incentivos, uma vez que o Estado não tem como certificar se tal empreendimento de fato gerou o quantitativo de empregos ou empregos indiretos que ele *intencionou* ou se *comprometeu* no Protocolo de Intenções e declara nos relatórios de acompanhamento.

Apesar do DESENVOLVE ter, entre seus objetivos, a geração de emprego, e a Secretaria Executiva do DESENVOLVE ser a responsável em acompanhar a execução dos projetos empresariais incentivados, quando questionamos sobre a projeção do Estado para a geração de empregos, por empreendimento, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico informou que “O Estado não projeta a geração de empregos, quem determina a mão de obra necessária para a operação do empreendimento é a empresa”<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Resposta recebida via correio eletrônico.

Sobre a geração de renda, não identificamos cláusula nos Protocolos que estabelecesse qualquer valor ou indicador. A palavra *renda* aparece nos Protocolos nos *Considerandos*, ressaltando que o empreendimento irá proporcionar a geração de novos empregos e renda na região, e na seção relativa ao *Apoio Institucional do Estado*, na cláusula que obriga o Estado a manter entendimentos junto aos órgãos competentes, buscando obter a redução do imposto de renda para as empresas.

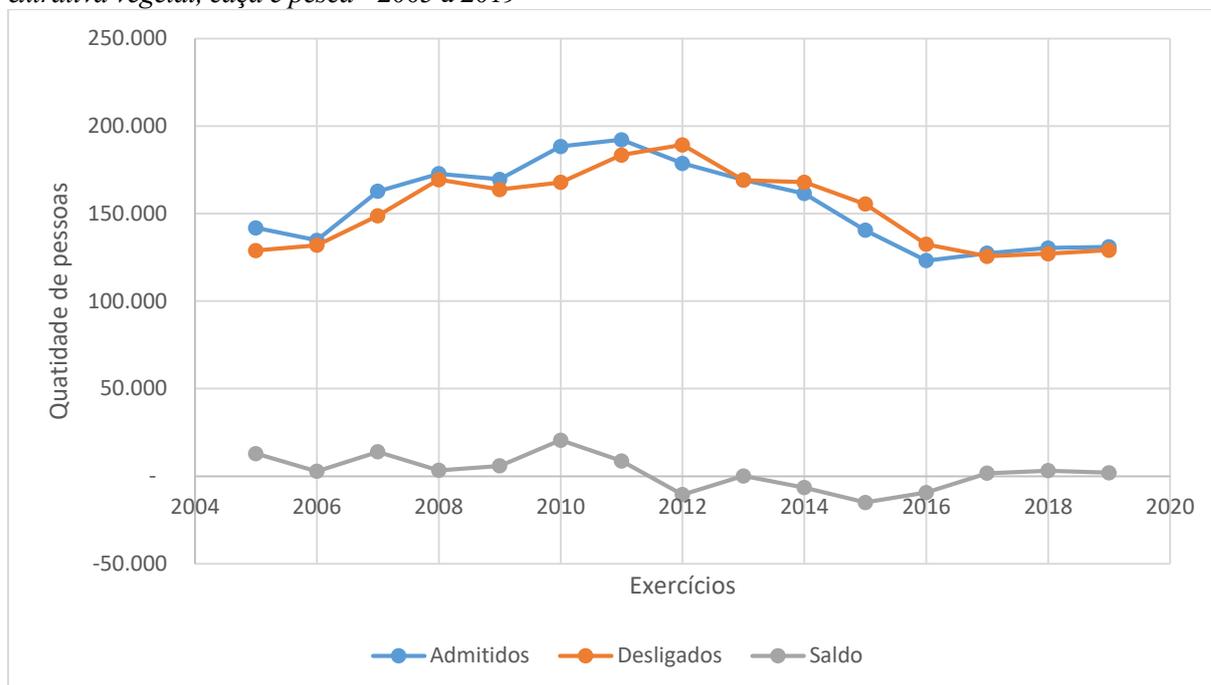
Como já pontuado em seção anterior, não há avaliação sobre o resultado do Programa DESENVOLVE (BAHIA, 2018), apesar da sua instituição em 2001 e do volume de recursos renunciados. Diante desse cenário, analisamos o comportamento do mercado de trabalho na Bahia e as condições da concentração de renda, desde já reconhecendo que as inferências sobre emprego e renda não podem ser atribuídas exclusivamente ao Programa DESENVOLVE.

Contudo, diante da importância do DESENVOLVE, verificada pelo número de empresas beneficiadas (526 empreendimentos), sua abrangência geográfica (87 municípios), bem como do seu tempo de existência (em dezembro de 2022 o Programa completou 21 anos), a análise do comportamento do mercado de trabalho e da concentração de renda na Bahia pode indicar se, de fato, os incentivos têm alterado as condições socioeconômicas no Estado. Além disso, as análises a seguir expostas, quando possível, foram agrupadas em atividades, de modo a demonstrar seus reflexos nas atividades precipuamente incentivadas pelo Programa.

Para a realização dessas análises, utilizamos informações extraídas do Caged, da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNAD Contínua) - Divulgação Trimestral, e o Índice de Gini.

Iniciamos o exame por meio das informações extraídas no Caged, que registra as admissões e desligamentos de empregados contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O Gráfico 5 demonstra uma síntese do comportamento do mercado de trabalho formal da Bahia nos setores *Extrativa mineral, Indústria de transformação, Serviços Industrial de Utilidade Pública e Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca*, no período de 2005 a 2019, em que o Programa DESENVOLVE concede seus incentivos:

**Gráfico 5** – Síntese das admissões e desligamentos do mercado de trabalho formal da Bahia nos setores *Extrativa mineral, Indústria de transformação, Serviços Industrial de Utilidade Pública e Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca* - 2005 a 2019



**Fonte:** Elaborado pela Autora, a partir da ferramenta de dados estatísticas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Consulta executada em 01 de julho de 2022.

O Gráfico 5 demonstra queda nas admissões de 2005 a 2006, seguida de crescimento até 2008, correspondente a 38.023 admissões. Contudo, em 2008, os quantitativos de admissões e demissões praticamente coincidem (172.750 admissões e 169.364 demissões). A situação de proximidade de admissões com demissões persiste em 2009 (169.603 admissões e 163.722 demissões), quando as admissões começaram a ter um ligeiro crescimento, até 2011, totalizando a recuperação de 22.611 admissões. A partir de 2011, as admissões sofreram forte queda, até o ano de 2016 (queda total de 69.079 admissões), apresentando uma ligeira recuperação em 2017 (4.201 admissões) e mantendo-se até 2019 com mais 7.870 admitidos.

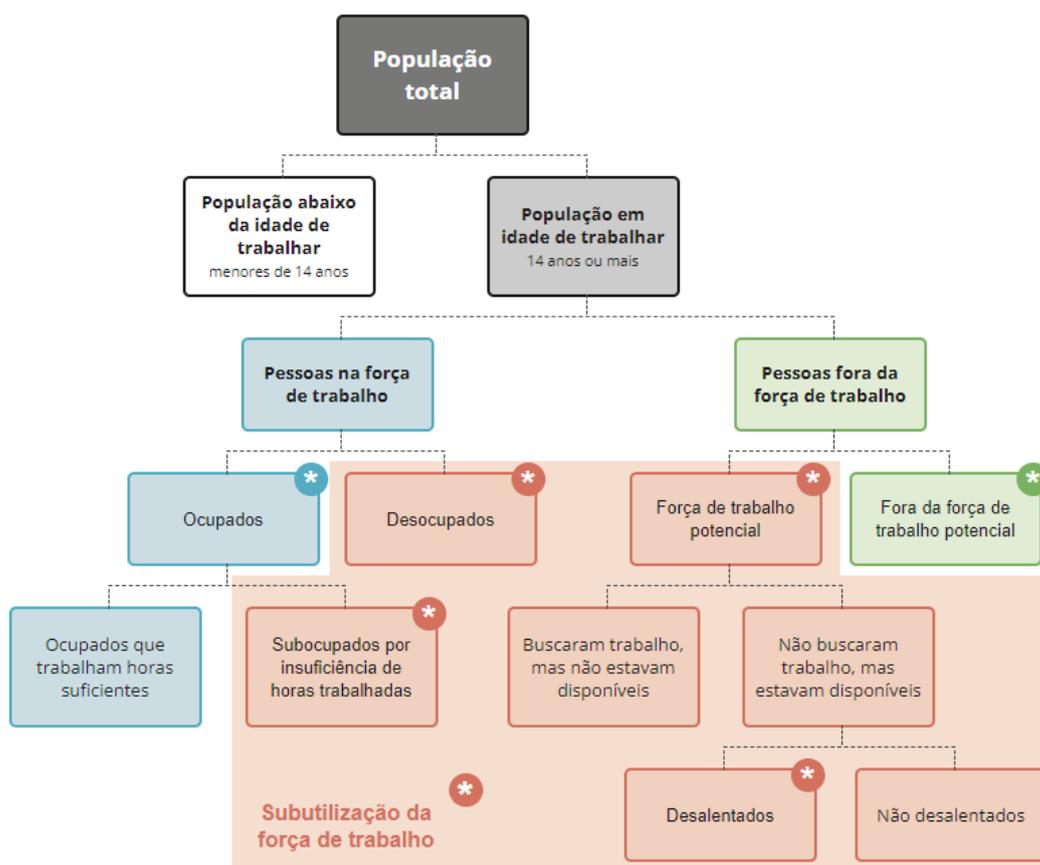
A queda nas admissões verificada entre 2011 e 2016 também coincide com o crescimento dos desligamentos, e pode estar relacionada com os reflexos da crise especulativa do capital, eclodida em 2008, que colapsou as economias mundiais.

O Gráfico 5 também demonstra que os números de admitidos e desligados são próximos, revelando forte rotatividade nos setores incentivados pelo Programa DESENVOLVE, com saldos entre as admissões e desligamentos praticamente nulos nos anos de 2006, 2008, 2013, 2017, 2018 e 2019, e saldos negativos, revelando mais desligamentos do que admissões nos anos de 2012, 2014, 2015 e 2016.

As próximas análises utilizam a PNAD Contínua, pesquisa produzida pelo IBGE somente a partir de 2012. A PNAD Contínua disponibiliza informações relativas às flutuações

trimestrais e a evolução da força de trabalho, bem como outras informações sobre o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Antes, contudo, para compreender as informações expostas, segue um breve relato sobre os conceitos utilizados pela PNAD Contínua, tomando como referência o seguinte diagrama disponível na página do IBGE:

**Figura 6** – Diagrama do IBGE para a identificação da inserção no mercado de trabalho



**Fonte:** Reprodução do diagrama exposto no site do IBGE, tratando do tema *Desemprego*, seção *As divisões do mercado de trabalho*, com acesso em julho de 2022.

Para o nosso estudo, precisamos compreender a definição de força de trabalho, ocupados, desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e desalentados, que sumariamos no Quadro 14, disposto na página seguinte.

**Quadro 14** – Definição de força de trabalho, ocupados, desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e desalentados

ITEM	DESCRIÇÃO
Força de trabalho	Composta de pessoas com 14 anos ou mais de idade, que estão na condição ocupadas ou na condição de desocupadas.
Pessoas na força de trabalho ocupadas	Composta do total de pessoas com 14 anos ou mais de idade que trabalham horas suficientes e aqueles trabalhadores que têm jornada de trabalho inferior a 40 horas semanais, mas que gostariam de trabalhar mais horas e estão disponíveis. Nesse grupo, estão os empregados do setor público ou privado, os trabalhadores por conta própria, os empregadores, os trabalhadores domésticos (com ou sem carteira de trabalho assinada) e os trabalhadores familiares auxiliares (pessoas que ajudam no trabalho de seus familiares sem remuneração).
Pessoas na força de trabalho desocupados	Composta de pessoas com 14 anos ou mais de idade que não estão trabalhando, mas estão em efetiva busca de trabalho e disponíveis para assumi-lo. São também consideradas desocupadas aquelas pessoas que não tomaram providência efetiva para conseguir trabalho porque já haviam conseguido e iriam começar após a semana de referência da pesquisa. Esse grupo é popularmente conhecido como <i>desempregados</i> .
Pessoas na força de trabalho subocupados por insuficiência de horas trabalhadas	Composta de pessoas com 14 anos ou mais de idade que habitualmente trabalham menos de 40 horas, mas que estão disponíveis para trabalhar mais horas no período de 30 dias.
Pessoas fora da força de trabalho desalentados	Composta de pessoas com 14 anos ou mais de idade que estão dispostas e disponíveis para trabalhar, mas desistiram de procurar emprego depois de se candidatarem a diversas vagas sem sucesso.

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das pesquisas do IBGE (2020b) e Lima *et al.* (2018).

Expostas as definições de força de trabalho, ocupados, desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e desalentados, vejamos, inicialmente, a distribuição percentual da força de trabalho no Brasil e na Bahia, no período de 2012 a 2019:

**Tabela 9** – Distribuição percentual das pessoas na força de trabalho e condição de ocupação – Brasil e Bahia, de 2012 a 2019

4º Trimestre	Força de trabalho		Força de trabalho ocupada		Força de trabalho desocupada	
	Brasil	Bahia	Brasil	Bahia	Brasil	Bahia
2012	62,7	62,0	58,3	55,3	4,3	6,7
2013	62,4	62,3	58,5	56,6	3,9	5,7
2014	62,3	63,2	58,2	57,0	4,1	6,2
2015	62,8	62,9	57,1	55,1	5,7	7,8
2016	62,7	60,9	55,1	50,7	7,6	10,2
2017	63,3	60,1	55,7	51,1	7,5	9,1
2018	63,3	59,9	55,9	49,4	7,4	10,6
2019	63,6	59,5	56,5	49,7	7,0	9,8

**Fonte:** IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 4092 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade, por condição em relação à força de trabalho e condição de ocupação.

Da Tabela 9, verificamos que a força de trabalho no Brasil e na Bahia são próximas, mas os percentuais de desocupação na Bahia são sempre superiores aos registrados no país. Vimos, em seção anterior, que a Bahia, no período de 2012 a 2019, posicionou-se entre o 6º e o 7º lugar em relação aos Estados classificados como os 10 maiores do PIB.

Dentro desse contexto, a Tabela 10, na próxima página, demonstra como a Bahia se comporta em relação ao percentual de desocupação no grupo dos Estados classificados entre os 10 maiores em PIB.

**Tabela 10** – Distribuição percentual das pessoas na força de trabalho desocupadas – Brasil e os 10 maiores Estados em PIB, de 2012 a 2019

4º Trimestre	Brasil e os dez maiores estados em PIB										
	Brasil	Pernambuco	Bahia	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Goiás	Distrito Federal
2012	4,3	5,1	6,7	4	4,2	4,4	2,9	1,8	2,9	3,4	6
2013	3,9	4,1	5,7	3,7	3,7	4,3	2,5	1,7	3,1	2,6	5,8
2014	4,1	4,3	6,2	4	3,4	4,7	2,4	1,8	3	3,4	5,8
2015	5,7	6,2	7,8	6	5,2	6,8	3,9	2,8	4,5	5,2	6,5
2016	7,6	8,8	10,2	7,3	8,3	8,4	5,4	4,1	5,6	7,6	9,7
2017	7,5	9,5	9,1	7	9,5	8,8	5,4	4,4	5,4	6,3	8,9
2018	7,4	8,9	10,6	6,4	9,3	8,6	5,2	4,3	4,9	5,6	8,2
2019	7	7,9	9,8	6,3	8,6	8	4,9	3,7	4,8	7,2	8,6

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 4092.

Embora se posicione entre o 6º e o 7º no grupo dos 10 maiores do PIB, ao analisarmos sua posição nesse grupo em relação à força de trabalho desocupada, a Bahia, no período de 2012-2019, apresentou os maiores percentuais de desocupação, exceto no 4º trimestre de 2013, quando foi superada pelo Distrito Federal em 0,1%.

A condição da força de trabalho baiana fica ainda mais dramática, quando comparamos a taxa combinada de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas no Brasil e nos 10 maiores Estados em PIB, de 2012 a 2019:

**Tabela 11** – Taxa combinada de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas – Brasil e os 10 maiores Estados em PIB, de 2012 a 2019

Brasil e os dez maiores estados em PIB	4º Trimestre							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	12,3	11,1	11,3	13,1	17,3	18,1	18,2	17,5
Santa Catarina	4,7	3,7	4,3	5,8	7,9	8,8	8,6	8,2
Rio Grande do Sul	9,3	8,9	8,1	10,1	12,3	12,8	11,9	11,8
Paraná	9,1	7,0	6,8	8,6	11,7	12,3	12,4	11,9
Goiás	8,7	6,1	7,7	9,9	14,4	13,5	12,0	13,9
São Paulo	9,7	9,3	10,0	12,8	15,9	17,3	17,3	16,1
Minas Gerais	11,8	11,3	11,9	14,2	17,1	17,1	17,4	16,5
Distrito Federal	11,3	11,4	11,0	12,2	17,4	16,1	17,8	16,8
Rio de Janeiro	9,3	7,8	7,0	9,8	14,9	17,7	17,9	17,7
Pernambuco	15,1	13,4	12,5	15,5	21,4	25,0	24,5	21,2
Bahia	23,2	20,2	20,8	21,9	28,1	28,5	30,6	29,6

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 6483.

Verificamos uma alta taxa combinada de desocupação e de subocupação consistente na Bahia, revelando como o Estado tem grande disponibilidade de mão de obra, o que propicia relações espoliativas de trabalho e de baixos níveis de remuneração.

Essa condição do mercado de trabalho na Bahia é persistente. Tal observação é corroborado por Oliveira (2016, p. 60), que afirma que, apesar dos inúmeros incentivos ofertados pelos Estados, o Nordeste continuou mantendo “elevados índices de desigualdade e de pobreza” e alta taxa de informalidade, com destaque para a Bahia.

Vejam agora a categoria de desalentados. Apesar de o diagrama do IBGE para a identificação da inserção no mercado de trabalho (Figura 6) demonstrar desalentados apenas para as pessoas fora da força de trabalho, a PNAD Contínua pesquisa essa categoria também entre as pessoas na força de trabalho. Assim, a Tabela 12 demonstra o percentual de pessoas desalentadas na força de trabalho ou desalentada, no Brasil e nos 10 maiores Estados em PIB, de 2012 a 2019.

**Tabela 12** – Percentual de pessoas desalentadas na força de trabalho ou desalentada - Brasil e os 10 maiores Estados em PIB, de 2012 a 2019

Brasil e as 10 maiores unidades da federação em PIB	4º Trimestre							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	1,9	1,6	1,5	2,5	3,6	3,9	4,2	4,1
Santa Catarina	0,3	0,2	0,2	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8
Rio de Janeiro	0,5	0,3	0,2	0,4	0,7	0,8	0,9	1,2
Rio Grande do Sul	0,9	0,6	0,5	1,2	0,9	1,1	1,2	1,2
Distrito Federal	0,5	0,5	0,9	0,9	1,0	1,5	1,6	1,2
São Paulo	0,5	0,3	0,4	1,0	1,4	1,5	1,6	1,3
Goiás	0,5	0,3	0,4	1,3	1,4	2,0	1,9	1,6
Paraná	0,9	0,6	0,5	1,3	1,5	1,7	1,7	1,8
Minas Gerais	1,6	1,3	1,5	2,3	3,1	3,3	3,4	3,2
Pernambuco	3,9	3,2	2,0	3,8	6,8	7,3	6,6	7,3
Bahia	5,0	4,4	4,0	5,4	8,0	8,3	9,9	10,0

**Fonte:** IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 6813.

Como já abordamos, os desalentados são pessoas que desistiram de procurar emprego após longa procura sem sucesso. Também nessa categoria, a Bahia apresenta os maiores percentuais entre os 10 maiores Estados em PIB.

Lima *et al.* (2018), por meio da PNAD Contínua do 4º trimestre de 2017, destacaram o perfil dos desalentados no Brasil, sendo 55,7% composto de mulheres, 22% com 18 a 24 anos, e 42,1% com Ensino Fundamental incompleto ou equivalente. Além disso, as autoras, a partir das histórias de pessoas que desistiram de procurar trabalho, ouviram que a razão das desistências é a seletividade do mercado de trabalho, que descarta aqueles com baixa experiência profissional ou qualificação, assim como os considerados muito jovens ou idosos.

Passemos para a análise do comportamento da ocupação na Bahia, agrupado por atividades. Para essa análise, realçamos as células da Tabela 13, disposta na próxima página, colocando em azul a atividade que ocupou o primeiro lugar em número de ocupações, verde para o segundo, e amarelo para o terceiro.

**Tabela 13** – Pessoas na força de trabalho ocupadas, por grupamento de atividades no trabalho principal – Bahia - 2012 a 2019 - mil pessoas

Grupamento de atividades no trabalho principal	4º Trimestre							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	1.154	1.306	1.147	1.024	1.016	906	853	899
Indústria geral e Indústria de transformação	988	928	985	847	843	921	825	979
Construção	567	558	626	589	491	458	455	435
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	1.206	1.264	1.259	1.310	1.235	1.196	1.216	1.158
Transporte, armazenagem e correio	271	237	299	295	263	276	279	282
Alojamento e alimentação	300	321	325	384	358	388	405	384
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	419	442	489	463	473	439	430	440
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	927	986	1.026	1.002	868	996	982	1.038
Outro serviço	276	283	296	284	256	326	301	286
Serviço doméstico	442	422	438	462	421	433	405	414
Atividades mal definidas	-	-	-	-	-	4	1	1

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 5434.

O Comércio, entre 2012 e 2019, foi a atividade que mais empregou na Bahia, perdendo essa liderança apenas no quarto trimestre de 2013 para a Agropecuária (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura). A Agropecuária e a Administração Pública (Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais) também são grandes empregadores na Bahia. A Indústria (Indústria geral e Indústria de transformação), apesar dos generosos incentivos fiscais, principalmente por meio do Programa DESENVOLVE, teve como melhor colocação o terceiro lugar, observado apenas no quarto trimestre de 2012, 2017 e 2019.

Agora vejamos como se comporta o rendimento médio da população ocupada da Bahia em relação aos Estados classificados entre os 10 maiores em PIB:

**Tabela 14** – Rendimento médio real das pessoas na força de trabalho ocupadas, Brasil e os 10 maiores Estados em PIB, de 2012 a 2019 - valores em R\$

Brasil e as 10 maiores unidades da federação em PIB	4º Trimestre							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	2.514,00	2.604,00	2.658,00	2.570,00	2.583,00	2.609,00	2.645,00	2.652,00
Distrito Federal	4.894,00	4.939,00	4.496,00	4.762,00	4.501,00	4.646,00	4.664,00	4.557,00
São Paulo	3.234,00	3.259,00	3.473,00	3.396,00	3.373,00	3.328,00	3.388,00	3.338,00
Rio de Janeiro	2.660,00	2.897,00	2.840,00	2.861,00	2.871,00	2.814,00	3.020,00	3.154,00
Paraná	2.797,00	2.918,00	2.950,00	2.831,00	2.897,00	2.895,00	2.972,00	2.999,00
Santa Catarina	2.845,00	2.923,00	2.950,00	2.772,00	2.799,00	2.920,00	2.934,00	2.968,00
Rio Grande do Sul	2.754,00	2.936,00	2.853,00	2.795,00	2.858,00	2.867,00	2.864,00	2.906,00
Goiás	2.518,00	2.607,00	2.647,00	2.412,00	2.484,00	2.586,00	2.518,00	2.469,00
Minas Gerais	2.189,00	2.314,00	2.384,00	2.260,00	2.212,00	2.287,00	2.242,00	2.267,00
Pernambuco	2.160,00	2.323,00	2.240,00	1.928,00	1.961,00	1.945,00	1.967,00	1.951,00
Bahia	1.634,00	1.702,00	1.782,00	1.703,00	1.686,00	1.856,00	1.836,00	1.807,00

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 5436.

Com PIB, no período de 2012 a 2019, entre o 6º e o 7º no Brasil, quando analisamos o rendimento médio da força de trabalho na Bahia, sua posição está em 10º lugar em toda a série histórica, sendo superada, inclusive, pelo Distrito Federal, Goiás e Pernambuco, que ocuparam as posições de 8º, 9º e 10º em PIB.

Agora vejamos o rendimento médio por grupo de atividade. Também para essa análise, realçamos as células da Tabela 15, colocando em azul a atividade que ocupou o primeiro lugar em número de ocupações, verde para o segundo, e amarelo para o terceiro.

**Tabela 15** – Rendimento médio real das pessoas na força de trabalho ocupadas, por grupo de atividades – Bahia de 2012 a 2019 – valores em R\$

Grupamento de atividades no trabalho principal - PNADC	4º Trimestre							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	755,00	689,00	842,00	760,00	755,00	768,00	756,00	915,00
Indústria geral e Indústria de transformação	2.120,50	1.973,50	1.863,50	1.927,50	1.693,50	1.964,00	1.751,00	1.586,50
Construção	1.481,00	1.501,00	1.655,00	1.414,00	1.651,00	2.305,00	1.723,00	1.302,00
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	1.443,00	1.551,00	1.573,00	1.503,00	1.665,00	1.628,00	1.562,00	1.527,00
Transporte, armazenagem e correio	1.788,00	2.009,00	1.994,00	2.026,00	1.695,00	1.840,00	1.765,00	2.036,00
Alojamento e alimentação	1.314,00	1.378,00	1.305,00	1.266,00	1.434,00	1.352,00	1.254,00	1.214,00
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	2.820,00	2.731,00	2.635,00	2.836,00	2.712,00	2.877,00	3.049,00	2.559,00
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	2.570,00	2.987,00	2.809,00	2.831,00	2.767,00	3.074,00	3.260,00	3.460,00
Outro serviço	1.354,00	1.463,00	1.441,00	1.593,00	1.439,00	1.226,00	1.458,00	1.389,00
Serviço doméstico	607,00	646,00	669,00	629,00	651,00	689,00	721,00	664,00
Atividades mal definidas	-	-	-	-	-	533,00	280,00	1.070,00

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - Tabela 5434.

Exceto em 2012, quando o grupo de atividades *Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas* ocupou o primeiro lugar, de 2013 a 2019 foi o grupo de atividades *Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais* que ofereceu maior rendimento médio à força de trabalho ocupada. O grupo de atividades, *Indústria geral e Indústria de transformação*, apenas em 2012 ocupou o 3º lugar.

Por fim, examinamos as condições de desigualdade na Bahia, a partir da concentração de renda, utilizando o Índice de Gini. Para esse Índice, quanto mais próximo de 0 (zero), maior é a igualdade de renda entre a população, enquanto sua proximidade de 1 (um) indica maior desigualdade social.

É importante ressaltar, conforme sinaliza o IBGE (2020b, p. 51-52), que embora o Índice de Gini padeça da fragilidade de ser um indicador sintético, ou seja, “um único valor poder ser resultante de várias combinações possíveis de distribuição de rendimentos e da

compensação cruzada desses efeitos”, ele “é um indicador importante e amplamente utilizado em comparações internacionais, permitindo ranqueamentos e estudos subnacionais a partir de uma metodologia consolidada”.

Com efeito, o Banco Mundial (2020 *apud* IBGE, 2020b, p. 52), a partir do Índice de Gini, afirma que “o Brasil permanece como um dos mais desiguais do mundo quando se trata da distribuição de renda entre seus habitantes”. Vejamos, então, como se comporta esse indicador para Bahia, em relação a todos os Estados da federação e o Distrito Federal, conforme síntese apresentada na tabela 16 (página seguinte).

**Tabela 16** – Índice de Gini do rendimento médio mensal real da força de trabalho ocupada, a preços médios do ano – Brasil, Estados e o Distrito Federal

Brasil e Unidade da Federação	2012	Posição relativa	2013	Posição relativa	2014	Posição relativa	2015	Posição relativa	2016	Posição relativa	2017	Posição relativa	2018	Posição relativa	2019	Posição relativa
Brasil	0,504		0,499		0,497		0,490		0,498		0,498		0,506		0,506	
Acre	0,508	18°	0,499	12°	0,474	13°	0,493	17°	0,500	15°	0,491	16°	0,498	15°	0,494	12°
Alagoas	0,427	2°	0,453	5°	0,455	6°	0,462	9°	0,465	11°	0,447	5°	0,451	4°	0,450	5°
Amapá	0,484	13°	0,476	10°	0,471	11°	0,479	12°	0,489	14°	0,536	23°	0,478	11°	0,480	10°
Amazonas	0,525	22°	0,523	18°	0,504	20°	0,495	19°	0,510	20°	0,546	24°	0,491	13°	0,508	18°
Bahia	0,547	25°	0,525	21°	0,522	23°	0,503	20°	0,507	19°	0,567	27°	0,521	19°	0,529	21°
Ceará	0,524	21°	0,521	24°	0,501	19°	0,506	21°	0,510	21°	0,520	21°	0,523	20°	0,543	24°
Distrito Federal	0,571	27°	0,562	27°	0,542	25°	0,559	26°	0,543	26°	0,560	26°	0,544	25°	0,550	27°
Espírito Santo	0,457	5°	0,466	11°	0,466	9°	0,467	11°	0,457	10°	0,461	12°	0,474	10°	0,488	11°
Goiás	0,457	4°	0,450	3°	0,435	3°	0,432	6°	0,423	3°	0,449	6°	0,440	2°	0,426	3°
Maranhão	0,485	14°	0,479	13°	0,476	14°	0,495	18°	0,515	22°	0,512	19°	0,500	16°	0,494	13°
Mato Grosso	0,467	8°	0,442	2°	0,445	4°	0,417	2°	0,426	4°	0,428	3°	0,443	3°	0,423	2°
Mato Grosso do Sul	0,464	7°	0,456	9°	0,458	7°	0,423	4°	0,444	5°	0,438	4°	0,456	5°	0,466	9°
Minas Gerais	0,481	11°	0,474	8°	0,472	12°	0,467	10°	0,449	7°	0,455	9°	0,467	8°	0,466	8°
Pará	0,512	19°	0,500	17°	0,483	15°	0,485	14°	0,484	13°	0,483	14°	0,534	22°	0,506	17°
Paraíba	0,506	17°	0,504	23°	0,514	22°	0,520	22°	0,505	17°	0,550	25°	0,543	24°	0,537	23°
Paraná	0,464	6°	0,457	6°	0,449	5°	0,426	5°	0,446	6°	0,455	8°	0,459	7°	0,459	6°
Pernambuco	0,531	23°	0,529	22°	0,545	27°	0,524	23°	0,524	24°	0,507	18°	0,490	12°	0,531	22°
Piauí	0,533	24°	0,571	25°	0,543	26°	0,565	27°	0,550	27°	0,533	22°	0,546	26°	0,547	25°
Rio de Janeiro	0,474	9°	0,466	15°	0,465	8°	0,453	7°	0,478	12°	0,455	10°	0,492	14°	0,502	15°
Rio Grande do Norte	0,480	10°	0,493	19°	0,486	16°	0,492	16°	0,517	23°	0,485	15°	0,529	21°	0,517	19°
Rio Grande do Sul	0,482	12°	0,470	7°	0,469	10°	0,461	8°	0,456	9°	0,461	11°	0,458	6°	0,464	7°
Rondônia	0,451	3°	0,429	4°	0,419	2°	0,423	3°	0,419	2°	0,413	2°	0,472	9°	0,443	4°
Roraima	0,517	20°	0,533	20°	0,506	21°	0,525	24°	0,507	18°	0,482	13°	0,538	23°	0,529	20°
Santa Catarina	0,420	1°	0,414	1°	0,391	1°	0,395	1°	0,397	1°	0,389	1°	0,394	1°	0,403	1°
São Paulo	0,486	16°	0,486	16°	0,492	18°	0,485	13°	0,501	16°	0,499	17°	0,513	18°	0,504	16°
Sergipe	0,550	26°	0,549	26°	0,528	24°	0,529	25°	0,542	25°	0,512	20°	0,546	27°	0,549	26°
Tocantins	0,485	15°	0,503	14°	0,490	17°	0,486	15°	0,453	8°	0,449	7°	0,504	17°	0,495	14°

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tabela 7453.

A melhor posição da Bahia no Índice de Gini, quando comparada com os 26 Estados e o Distrito Federal, foi o 19º (décimo nono) lugar, nos anos de 2016 e 2018, com Índice 0,507 e 0,521, respectivamente, e seu melhor índice foi 0,503, registrado em 2015. No período de 2012 a 2019, todos os Índices de Gini da Bahia foram superiores àqueles registrados para o Brasil. Assim, se o Brasil é considerado um dos países mais desiguais do mundo em relação à distribuição de renda entre seus habitantes, a Bahia demonstra ter uma face ainda mais perversa dessa situação.

Os cenários expostos a partir das informações extraídas do Caged, da PNAD Contínua e do Índice de Gini indicam, ainda que de forma indireta, que a reprodução do capital, beneficiado pelos incentivos do DESENVOLVE, encontra um mercado de trabalho favorável à extração da mais-valia, seja pelo número de pessoas que compõe o *exército de reserva*, em função do grande número de desocupados, subocupados e desalentados, como também pelos baixos salários a que as pessoas ocupadas se submetem, fatores que alimentam a alta rotatividade de trabalhadores e o ciclo de exploração.

Além disso, ainda que os números apresentados não sejam específicos para o setor incentivado pelo DESENVOLVE, as condições do mercado de trabalho e a concentração de renda revelam que o Programa não está sensibilizando o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Tal situação também pode estar sendo incentivada pelo próprio DESENVOLVE, seja pela redução da arrecadação do ICMS e da redução FPE e FPM, face ao esforço que se compromete para diminuir o imposto de renda para as empresas<sup>60</sup>, seja pelos incentivos dados para aquisição de produtos produzidos fora do Estado, ou até mesmo fora do país, que privilegiam uma cadeia produtiva longe dos limites da Bahia.

Valer referir, por relevante, que o PPA 2000-2003 reconhecia que a Bahia apresentava crescimento econômico com a persistência da desigualdade e oferecia como solução a “criação de pólos de desenvolvimento e de ações voltadas para a ampliação da infraestrutura [*sic*] econômica nas diversas regiões” (BAHIA, 1999, p. 11). Foi na vigência do PPA 2000-2003 que o Programa DESENVOLVE foi instituído e regulamentado.

---

<sup>60</sup> Em uma avaliação do TCU em 2014, sobre o impacto das renúncias de IPI e IR nas transferências dos Fundos de Participações, o Órgão afirmou que “[n]o período de 2008 a 2012, do valor total líquido das isenções do IPI e do IR concedidas pelo Governo Federal, os estados, Distrito Federal e municípios arcaram com 58% da desoneração, o que equivale a R\$ 190,11 bilhões” (BRASIL, 2014c, p. 1).

#### **4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: AS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE ICMS E A DESESTABILIZAÇÃO DA CADEIA DE VINCULAÇÃO DE RECURSOS**

O objetivo do Capítulo é expor a desestabilização da cadeia de vinculação de recursos organizada constitucionalmente para financiar a Educação Básica, provocada pela renúncia de receita de ICMS deferida pelo Estado da Bahia. Contudo, antes, demonstramos as condições de atendimento educacional na Bahia, comparando, quando possível, com o Brasil e o Nordeste, tomando por referência o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Essa demonstração permite conhecer os desafios que necessitam ser enfrentados e que, para tanto, é essencial a garantia não só da estabilidade do financiamento, bem como o aporte de mais recursos.

Embora o Brasil seja formalmente constituído em uma Federação, pressupondo cooperação federativa e colaboração entre os sistemas de ensino, na realidade material, os conceitos de cooperação e colaboração estão ajustados às demandas do capital. Dentro do contexto neoliberal, isso tem permitido que os entes federados defiram crescente extração de recursos via renúncias de receitas, em prejuízo do direito à educação, apenas com a retórica do desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda.

##### **4.1 O ATENDIMENTO EDUCACIONAL NA BAHIA E O COMPROMISSO DE AMPLIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2014-2024) E NO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA (PEE 2016-2026)**

De acordo com o art. 211 da CF/1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, em regime de colaboração, devem organizar seus sistemas de ensino, tendo os municípios a atuação prioritária na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, enquanto os Estados e o Distrito Federal<sup>61</sup> no Ensino Fundamental e Médio. Já a atuação prioritária da União está no sistema federal de ensino e na função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988).

Ainda de acordo com CF/1988 (art. 214), a educação do Brasil será articulada por meio de um Plano Nacional de Educação, aprovado por lei e de duração decenal, definindo

---

<sup>61</sup> Conforme estabelecido no art. 32 da CF/1988, é vedado ao Distrito Federal a sua divisão em municípios. Assim, essa unidade federativa é responsável pela atuação prioritária da Educação Infantil ao Ensino Médio.

diretrizes, objetivos, metas e estratégias a serem implementadas em regime de colaboração pelos entes federados, de modo a assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades (BRASIL, 1988).

O PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), prevê 10 diretrizes, 20 metas e 256 estratégias, requerendo para seu alcance a ampliação do investimento público em educação, conforme definido na Meta 20. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme o mesmo PNE, teriam um ano para elaborar seus planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas na Lei (BRASIL, 2014a).

A Bahia instituiu seu Plano de Educação do Estado (PEE 2016-2026) por meio da Lei Estadual nº 13.559, de 11 de maio de 2016 (BAHIA, 2016a), portanto, após quase dois anos da aprovação do PNE 2014-2024. Além disso, apesar do expresso comando normativo para que o plano fosse elaborado em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024, os Auditores do TCE/BA, a partir da análise da compatibilidade entre os planos, assim concluíram:

Na análise do Plano Estadual de Educação da Bahia 2016-2026, considerando cada uma das metas e estratégias traçadas para o Estado, verifica-se, em um primeiro momento, que essas não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance. Em várias metas, não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados. Também não são explicitadas as ações compartilhadas e as responsabilidades dos entes federativos.

O texto das metas do Plano Estadual de Educação, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos. Das 20 metas analisadas, em 12 (Metas 1, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 15, 17, 18, 19 e 20) não há explicitação de quais seriam as ações concretas para a sua execução e/ou não é informado o patamar que se pretende alcançar ao final do PEE (BAHIA, 2017h, p. 67)

A Comissão de Monitoramento e Sistematização do Fórum Estadual de Educação da Bahia (Feeba) também relatou dificuldades de acompanhar as metas do PEE 2016-2026, em razão da ausência de parâmetros objetivos, passando a tomar como referencial para o monitoramento do Plano Estadual as Metas do PNE 2014-2024 (FEEBA, 2020).

Para maior compreensão sobre os fatos relatados pelo TCE/BA e o Feeba, vejamos, por exemplo, como estão redigidas as Metas 1, 5 e 19:

**Meta 1:** Assegurar a discussão com os sistemas municipais de educação a respeito da universalização da pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade, nos termos do disposto pela Emenda Constitucional Federal nº 59, de 11 de novembro de 2009, e estimular a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches. [...]

**Meta 5:** Mobilizar esforços para alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental.

[...]

**Meta 19:** Mobilizar esforços sobre a regulamentação acerca da gestão democrática da educação, com vistas à garantia da sua consolidação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta ampla à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, do Estado e dos Municípios (BRASIL, 2014).

Da leitura das Metas transcritas, é possível inferir que o uso das expressões *Assegurar a discussão* e *Mobilizar esforços*, sem acrescentar qualquer parâmetro concreto de mensuração, impossibilita o monitoramento das Metas, como foi assinalado pelos Auditores do TCE/BA e a Comissão de Monitoramento e Sistematização do Feeba.

Diante desse cenário e com fito de expor os desafios educacionais que a Bahia precisa enfrentar, além da Meta 20, relativa ao financiamento, avaliamos 11 Metas do PNE 2014-2024 diretamente relacionadas com o atendimento educacional da Educação Básica, e que fortemente requerem financiamento direto para seu alcance. Assim, nos próximos parágrafos tratamos das Metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 15, 16, 17, 18 e 20, a partir das informações colhidas do *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (INEP, 2022) e do *Resumo Técnico do Estado da Bahia Censo da Educação Básica 2019*<sup>62</sup> (INEP, 2020), emitidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), comparando, quando possível, os resultados do estado com os resultados do Brasil e do Nordeste.

Vejamos, inicialmente, a situação da Meta 1, que almejava universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 a 5 anos, e ampliar sua oferta em creches para crianças de até 3 anos em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) até 2024:

**Tabela 17** – Meta 1 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2013 a 2019

(continua)

**Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano (BRASIL, 2014).

PERCENTUAL DE PESSOAS DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A ESCOLA OU CRECHE - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2019 (Indicador 1A) **Meta: 100% de cobertura até 2016.**

Unidade	Frequenta Escola ou Creche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2013-2019
Brasil	Nominal	5.004.404	4.951.162	4.860.402	4.820.495	4.881.794	4.965.783	5.091.931	87.527
	%	87,90%	89,10%	90,50%	91,50%	93,00%	93,80%	94,10%	6,2%
Nordeste	Nominal	1.621.113	1.559.457	1.483.544	1.524.155	1.492.515	1.466.011	1.496.241	-124.872
	%	92,60%	92,40%	94,10%	94,90%	95,60%	96,30%	96,70%	4,1%
Bahia	Nominal	436.509	407.581	384.955	378.537	388.649	394.418	387.717	-48.792
	%	92,70%	90,70%	94,50%	93,70%	95,90%	97,60%	97,30%	4,6%

<sup>62</sup> O PNE 2014-2024, em seu art. 5º, §2º, determina que a cada dois anos, ao longo do período de vigência do Plano, o Inep “publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas [...], com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional [...] sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes” (BRASIL, 2014).

(conclusão)

**Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano.**

NÚMERO DE PESSOAS DE 4 A 5 ANOS QUE NÃO FREQUENTAVAM ESCOLA OU CRECHE – POR BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2019

Unidade	Frequenta Escola ou Creche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2013-2019
Brasil	Nominal	686.408	604.448	512.957	448.649	369.078	328.594	316.453	-369.955
Nordeste	Nominal	129.807	128.955	93.666	82.144	69.225	55.691	51.632	-78.175
Bahia	Nominal	34.438	41.959	22.507	25.342	16.824	9.810	10.578	-23.860

NÚMERO E PERCENTUAL DE PESSOAS DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A ESCOLA OU CRECHE, POR BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2019 (Indicador 1B) **Meta: pelo menos 50% de cobertura desta população até 2024**

Unidade	Frequenta Escola ou Creche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2013-2019
Brasil	Nominal	3.271.734	3.513.164	3.510.835	3.366.545	3.591.153	3.767.464	3.879.681	607.947
	%	27,90%	29,60%	30,40%	31,90%	34,10%	35,70%	37,00%	9,1%
Nordeste	Nominal	878.498	933.865	873.038	889.003	911.993	976.221	992.665	114.167
	%	25,00%	26,30%	25,40%	28,90%	30,60%	32,40%	33,00%	8,0%
Bahia	Nominal	204.956	206.926	196.276	213.457	237.183	242.528	238.924	33.968
	%	23,20%	23,30%	21,80%	27,10%	30,40%	30,90%	31,90%	8,70%

NÚMERO DE PESSOAS DE 0 A 3 ANOS QUE NÃO FREQUENTAVAM ESCOLA OU CRECHE – POR BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2019

Unidade	Frequenta Escola ou Creche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2013-2019
Brasil	Nominal	8.454.345	8.349.991	8.040.962	7.192.427	6.896.094	6.776.567	6.599.982	-1.854.363
Nordeste	Nominal	2.628.590	2.610.665	2.570.553	.192.337	2.069.781	2.035.371	2.011.192	-617.398
Bahia	Nominal	676.728	679.516	704.488	574.086	542.017	543.075	509.213	-167.515

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

Embora a Bahia apresente percentual de atendimento superior (97,30%) ao registrado no Brasil (94,10%) e no Nordeste (96,70%), o Estado não universalizou o atendimento na faixa etária de 4 a 5 anos de idade, Meta que já deveria estar cumprida em 2016. Entre o período de 2013 e 2019, a Bahia passou a ter cerca de 34 mil crianças de 0 a 3 anos a mais no atendimento em escola/creche, correspondendo a uma variação de 8,7 p.p. na taxa de cobertura. Entretanto, para atingir a Meta 1, ainda seria necessária a inclusão de 509.213 de crianças de 0 a 3 anos em creche, e cerca de 11 mil crianças de 4 a 5 anos em pré-escola.

O esforço para o alcance da Meta 1 está sob a responsabilidade prioritária dos municípios, cujo financiamento requer valores mais altos (PINTO, 2014a; ALVES; PINTO, 2020; PINTO; CORREIA, 2020; FLORES; LUTZ, 2022) para cumprir com as obrigações dessa etapa de ensino.

Com relação à Meta 2 do PNE 2014-2024, o foco de atenção está voltado à universalização do Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos, e para a garantia de que ao menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade correta até 2024. Vejamos a situação do Brasil, Nordeste e Bahia, por meio da tabela 18, na próxima página.

**Tabela 18** – Meta 2 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2013 a 2019

**Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do Plano (BRASIL, 2014).**

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 6 A 14 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA OU JÁ HAVIA CONCLUÍDO O ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS – BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2021 (Indicador 2A) **Meta: 100% de cobertura até 2024.**

Unidade	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2013- 2021
Brasil	96,90%	97,20%	97,40%	97,30%	97,70%	98,00%	98,00%	98,00%	95,90%	-1,0%
Nordeste	96,10%	96,70%	97,10%	97,30%	97,50%	97,70%	97,80%	97,80%	95,20%	-0,9%
Bahia	95,60%	96,10%	97,10%	97,20%	97,10%	97,10%	97,60%	98,20%	92,90%	-2,7%

PERCENTUAL DE PESSOAS DE 16 ANOS DE IDADE COM PELO MENOS O ENSINO FUNDAMENTAL CONCLUÍDO - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2021 (Indicador 2B) **Meta: 95% de cobertura até 2024.**

Unidade	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2013- 2021
Brasil	71,20%	73,10%	74,40%	74,60%	75,60%	75,50%	78,20%	81,90%	81,10%	9,9
Nordeste	60,20%	62,40%	63,30%	64,80%	65,70%	68,10%	68,40%	75,40%	73,80%	13,6
Bahia	54,40%	55,90%	58,80%	56,00%	61,10%	61,50%	60,40%	63,60%	64,10%	9,7

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

A Tabela 18 aponta que, em 2020, o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentava ou já havia concluído o Ensino Fundamental na Bahia havia atingido 98,20%. Contudo, possivelmente em decorrência da Pandemia da Covid-19, o ano de 2021 registra retração dessa cobertura (92,90%) a um patamar inferior à linha de base registrada em 2013 (95,60%). Essa situação, embora em proporção inferior, também é verificada no Brasil (de 98,00% para 95,90%) e no Nordeste (de 97,80% para 95,20%). Em números absolutos, a Bahia registra, em 2021, cerca de 130 mil crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola sem o Ensino Fundamental concluído.

Cumprido ressaltar que 79,5% das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental e 72% dos anos finais do Ensino Fundamental estavam sob a responsabilidade dos Municípios baianos em 2020 (INEP, 2020), unidades federativas que apresentam alta desigualdade de condições de financiamento da educação (ALVES; PINTO, 2020).

Com relação à Meta 3, o objetivo estava voltado para a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. Além disso, essa Meta aponta para a elevação, até 2024, da taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%. Vejamos o comportamento da Meta 3, de 2012 a 2021:

**Tabela 19** – Meta 3 do PNE 2014-2024, por Brasil, Nordeste e Bahia - 2012 a 2021

(continua)

**Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência do Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento) (BRASIL, 2014).**

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA OU HAVIA CONCLUÍDO A EDUCAÇÃO BÁSICA - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2012-2021 (Indicador 3A) **Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016.**

Unidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2013- 2021
Brasil	88,80%	88,70%	89,20%	89,80%	90,80%	91,00%	91,60%	92,60%	94,30%	95,30%	6,50%
Nordeste	87,60%	87,50%	87,80%	87,90%	88,90%	89,40%	89,80%	91,00%	92,70%	95,00%	7,40%
Bahia	89,10%	88,10%	89,10%	89,00%	91,00%	90,60%	90,50%	92,10%	90,70%	96,30%	7,20%

(conclusão)

**Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência do Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).**

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA O ENSINO MÉDIO OU HAVIA CONCLUÍDO A EDUCAÇÃO BÁSICA, POR BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2012-2021 (Indicador 3B) **Meta: 85% de matrícula líquida no ensino médio até 2024**

Unidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2013- 2021
Brasil	63,50%	64,80%	66,70%	67,50%	69,40%	69,60%	70,50%	72,70%	76,60%	74,50%	11,00%
Nordeste	53,00%	53,90%	56,50%	58,40%	60,10%	61,80%	62,50%	64,60%	68,80%	68,20%	15,20%
Bahia	47,20%	47,50%	51,90%	54,80%	54,60%	58,00%	56,60%	58,80%	60,00%	61,30%	14,10%

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

Na Meta 3, embora a Bahia supere o observado no Brasil e no Nordeste, em 2021, o Estado ainda não havia conseguido universalizar o atendimento escolar para toda a população-alvo (96,30%). Em números absolutos, a Bahia possuía 26.200 pessoas de 15 a 17 anos de idade que não frequentavam a escola e não haviam concluído a Educação Básica em 2021 (INEP, 2022). Sobre elevar, até o fim da vigência do PNE 2014-2024, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento), considerando a variação de 14,10 p.p. de 2012 a 2021, dificilmente será atingida. Ressaltamos que essa etapa de ensino, conforme já exposto, faz parte da atuação prioritária dos Estados e do Distrito Federal.

A Meta 4 objetiva universalizar o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação.

Em função da defasagem temporal dos dados do Censo Demográfico de 2010 e da metodologia de coleta das informações, o Indicador 4ª da Bahia revela que apenas 80,8% das crianças e adolescentes com deficiência, em idade escolar, frequentavam a creche ou escola em 2010, sendo necessário, ainda, atender uma população de 18.392 de 4 a 17 anos com deficiência que estão fora da escola (INEP, 2022). Na Tabela 20 constam os resultados dos Indicadores 4B e 4C.

**Tabela 20** – Meta 4 do PNE 2014-2024 - Brasil, Nordeste e Bahia – 2013 a 2021

(continua)

**Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).**

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CLASSES COMUNS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TGD E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2021 (Indicador 4B) **Meta: 100% de cobertura dessa população até 2024**

Unidade	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2013- 2021
Brasil	85,30%	86,90%	88,30%	89,30%	90,80%	92,00%	92,70%	93,20%	93,50%	8,2
Nordeste	94,50%	95,70%	96,80%	97,40%	98,00%	98,50%	98,80%	99,00%	99,20%	4,7
Bahia	95,70%	97,00%	97,40%	98,00%	98,50%	98,80%	99,10%	99,30%	99,50%	3,8

(conclusão)

**Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.**

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO (TGD), ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO QUE RECEBEM ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO – BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2021 (Indicador 4C) **Meta: 100% de cobertura dessa população até 2024**

Unidade	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2013- 2021
Brasil	49,70%	50,00%	48,90%	49,80%	49,00%	47,70%	47,90%	44,00%	46,20%	-3,5
Nordeste	36,90%	38,90%	39,10%	39,60%	40,90%	40,40%	41,10%	39,90%	43,80%	6,9
Bahia	31,90%	35,40%	36,20%	34,10%	36,50%	36,90%	37,80%	36,70%	40,70%	8,8

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

Na Bahia, em 2021, o Indicador 4B registrou que 99,5% das matrículas de Educação Básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação ocorreram em classes comuns, valores superiores aos atingidos pelo Brasil e pelo Nordeste. Esse indicador teve um acréscimo de 3,8 p.p. no período de 2013-2021. Contudo, conforme aponta o Indicador 4C, em 2021, 59,3% desses estudantes estavam sem atendimento educacional especializado.

No que concerne a Meta 6 do PNE 2014-2024, relativa à ampliação da oferta da educação em tempo integral (ETI) em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos estudantes da Educação Básica, a Bahia está longe de atingir até 2024, considerando os resultados dos Indicadores 6A<sup>63</sup> (11,6%) e 6B<sup>64</sup> (16,2%) acompanhados pelo Inep (2022). Apesar da recuperação em relação a 2020, será necessário um grande esforço político e de financiamento do Estado e dos 417 municípios, uma vez que é preciso aumentar em 13,4 p.p. o número de alunos na educação em tempo integral, assegurando um crescimento médio de 4,5 p.p. por ano. Além disso, será preciso aumentar em 33,8 p.p. o número de escolas de ETI, promovendo um crescimento médio de 11,3 p.p. por ano.

No tocante à Meta 8, seu núcleo é elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo em 2024, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE. O Inep monitora a Meta 8 mediante quatro indicadores, cujos resultados estão sintetizados na tabela 21, na próxima página.

<sup>63</sup> Percentual de alunos da Educação Básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral (INEP, 2022).

<sup>64</sup> Percentual de escolas públicas da Educação Básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da ETI em jornada de tempo integral (INEP, 2022).

**Tabela 21** – Meta 8 do PNE 2014-2024 - Brasil, Nordeste e Bahia - 2012 a 2021

**Meta 8:** elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência do Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE (BRASIL, 2014).  
**ESCOLARIDADE MÉDIA, EM ANOS DE ESTUDO, DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2012-2021 (Indicador 8A) Meta:** Alcançar, no mínimo, escolaridade média igual a 12 anos de estudo em 2024 para o Brasil e para a região de menor escolaridade.

Unidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2012- 2021
Brasil	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,3	11,4	11,5	11,7	11,7	1,0
Nordeste	9,7	9,9	10,0	10,3	10,4	10,5	10,7	10,8	11,1	11,2	1,5
Bahia	9,7	9,9	10,0	10,3	10,4	10,3	10,4	10,7	11,0	11,0	1,3

**ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS RESIDENTE NO CAMPO - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2012-2021 (Indicador 8B) Meta:** Alcançar, no mínimo, escolaridade média igual a 12 anos de estudo em 2024.

Unidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2012- 2021
Brasil	8,6	8,8	9,0	9,2	9,4	9,6	9,7	9,9	10,2	10,4	1,8
Nordeste	8,1	8,4	8,6	8,8	9,0	9,2	9,4	9,6	9,9	10,2	2,1
Bahia	8,1	8,5	8,5	8,8	9,0	8,9	9,1	9,4	9,4	10,1	2,0

**ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS PERTENCENTE AOS 25% MAIS POBRES- BRASIL, NORDESTE E BAHIA (Indicador 8C) Meta:** Alcançar, no mínimo, escolaridade média igual a 12 anos de estudo em 2024.

Unidade	2016	2017	2018	2019	Variação em anos de estudo (2016-2019)
Brasil	9,4	9,7	9,8	9,9	0,5
Nordeste	8,8	9,0	9,3	9,4	0,6
Bahia	9,0	8,8	9,1	9,3	0,3

**RAZÃO PERCENTUAL ENTRE A ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO NEGRA E NÃO NEGRA COM IDADE DE 18 A 29 ANOS - BRASIL, NORDESTE E BAHIA - 2012-2021 (Indicador 8D) Meta:** Igualar a escolaridade entre negros e não negros (100%).

Unidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2012- 2021
Brasil	86,3%	86,8%	87,2%	88,1%	88,3%	89,3%	89,7%	89,8%	90,5%	91,2%	4,9
Nordeste	89,4%	90,0%	89,8%	90,0%	91,0%	92,2%	92,1%	92,8%	93,2%	95,1%	5,7
Bahia	92,5%	92,8%	88,7%	91,1%	91,7%	91,9%	95,5%	92,9%	91,4%	95,0%	2,5

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

**Notas:** (1) De acordo com o Inep (2022, p. 203), os dados mais atuais disponíveis para o Indicador 8C são os de 2019, “em função de alterações acarretadas pela pandemia”.

(2) A população negra é composta de negros e pardos.

Comparado a 2012, embora com alguns pontos de queda, todos os indicadores da Meta 8 apresentaram crescimento em 2021 no Brasil, Nordeste e Bahia. Porém, mantendo o ritmo do crescimento, os objetivos da Meta 8 não serão alcançados até 2024. A escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade residente no campo continua com menos anos de estudo, com a Bahia registrando média, em 2021, mais baixa (10,1) quando comparada com o Brasil (10,4) e o Nordeste (10,2). Situação semelhante ocorre em 2019 (último ano de controle do Indicador 8C com a população pertencente ao grupo dos 25% mais pobres, com a Bahia apresentando escolaridade média de 9,3, o Nordeste com 9,4 e o Brasil com 9,9). Observando o Indicador 8D, que retrata a razão entre a escolaridade da população negra e não negra do público-alvo, em sendo mantido o ritmo de crescimento de 2012 a 2021 (2,5 p.p.), a meta de igualar a escolaridade entre negros e não negros não será atingida.

Os objetivos da Meta 8 são extremamente desafiadores para a Bahia, tendo em vista que: a) em 2021, o Estado registrava 41% da sua população de 18 a 29 anos, correspondente a 1.151.484 de pessoas, sem o Ensino Médio completo, perdendo essa posição apenas para o Estado de Sergipe, com 42% (INEP, 2022); b) registra uma queda superior a 400 mil matrículas

na localidade rural entre 2007 a 2020 (LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS, 2021); c) o Estado está entre os mais desiguais do Brasil em relação à distribuição de renda entre seus habitantes, conforme exposto no Capítulo 3 deste trabalho; e d) do total de sua população (cerca de 15 milhões de pessoas), 80,4% são negros (IBGE, 2021), correspondendo a uma alta demanda a ser atendida e monitorada pelo Indicador 8D.

Em relação à Meta 15 do PNE 2014-2024, que trata da adequação da formação dos Professores com formação superior à área de conhecimento que lecionam, o Inep elegeu quatro indicadores, cujas situações do Brasil, do Nordeste e da Bahia estão demonstradas na Tabela 22.

**Tabela 22** – Meta 15 do PNE 2014-2024 - Brasil, Nordeste e Bahia - 2013 a 2021

**Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência do Plano, política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM – INDICADORES 15A E 15B – BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2021 **Meta 15A:** 100% das docências da educação infantil com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024. **Meta 15B:** 100% das docências dos anos iniciais do ensino fundamental com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024 (BRASIL, 2014).

Unidade	Educação Infantil (15A)				Anos Iniciais do Ensino Fundamental (15B)			
	2013	2017	2021	Variação 2013-2021	2013	2017	2021	Variação 2013-2021
Brasil	42,2	48,1	60,7	18,5	54,0	60,6	71,2	17,2
Nordeste	29,4	38,2	55,1	25,7	38,0	45,1	59,4	21,4
Bahia	27,1	38,5	58,7	31,6	34,5	45,0	61,4	26,9

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM – INDICADORES 15C E 15D – BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013-2021 **Meta 15C:** 100% das docências dos anos finais do ensino fundamental com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024. **Meta 15D:** 100% das docências do ensino médio com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024 (BRASIL, 2014).

Unidade	Anos Finais do Ensino Fundamental (15C)				Ensino Médio (15D)			
	2013	2017	2021	Variação 2013-2021	2013	2017	2021	Variação 2013-2021
Brasil	48,9	49,9	58,5	10,5	57,8	61,0	66,6	8,8
Nordeste	30,9	32,0	42,8	11,9	47,2	50,5	54,2	7,0
Bahia	26,4	31,7	39,7	13,3	30,0	34,6	36,7	6,7

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

Na Educação Infantil e no Ensino Fundamental anos iniciais, a Bahia, em 2021, registra percentual de docências ministradas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam ligeiramente superior (58,7% e 61,4%, respectivamente) ao Nordeste (55,1% e 59,4%, respectivamente) mas inferior ao registrado no Brasil (60,7% e 71,2%, respectivamente). Quanto ao Ensino Fundamental anos finais e ao Ensino Médio, os indicadores são inferiores (39,7% e 36,7%, respectivamente) aos registrados no Nordeste (42,8% e 54,2%, respectivamente) e no Brasil (58,5% e 66,6%, respectivamente).

Mantido o ritmo evolutivo demonstrado de 2013 a 2021, a Bahia não atingirá a meta disposta para 2024 (100%). Esse cenário da Meta 15 só corrobora com as constatações de Lino (2018, p. 56-57), que observou “o descompromisso com cada uma das 13 estratégias relativas

a formação dos profissionais de educação”, com ações efetivas de desconstrução do estabelecido no PNE 2014-2024”.

Já a Meta 16 trata da formação em pós-graduação e formação continuada dos professores, que no Brasil, no Nordeste e na Bahia, em 2013, 2017 e 2021 tiveram a seguinte situação:

**Tabela 23** – Meta 16 do PNE 2014-2024 - Brasil, Nordeste e Bahia - 2013, 2017 e 2021

**Meta 16:** formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do Plano, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU OU STRICTO SENSU - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013/2017/2021 (indicador 16A) Meta: 50% de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu até 2024.

Unidade	2013			2017			2021			Variação %
	Total	Pós-graduação		Total	Pós-graduação		Total	Pós-graduação		
		N	%		N	%		N	%	
Brasil	2.183.858	658.621	30,2	2.244.128	812.949	36,2	2.230.891	997.699	44,7	14,5
Nordeste	626.913	153.668	24,5	642.381	202.644	31,5	614.881	259.441	42,2	17,7
Bahia	158.764	47.237	29,8	163.593	59.121	36,1	151.829	69.400	45,7	15,9

PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA QUE REALIZARAM CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA - BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 2013/2017/2021 (Indicador 16B) Meta: 100% dos profissionais da educação básica com cursos de formação continuada até 2024.

Unidade	2013			2017			2021			Variação %
	Total	Formação Continuada		Total	Formação Continuada		Total	Formação Continuada		
		N	%		N	%		N	%	
Brasil	2.183.858	667.277	30,6	2.244.128	787.042	35,1	2.230.891	893.015	40	9,4
Nordeste	626.913	164.600	26,3	642.381	222.620	34,7	614.881	268.003	43,6	17,3
Bahia	158.764	39.274	24,7	163.593	51.637	31,6	151.829	64.093	42,2	17,5

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

O percentual de professores com titulação em nível de pós-graduação aumentou na Bahia, no período de 2013 a 2021, de 29,8% para 45,7%, percentuais superiores aos registrados no Brasil (44,7%) e no Nordeste (42,2%), mas é necessário registrar que o total de professores da Bahia em 2021 (151.829) é inferior ao quantitativo de 2013 (158.764). Ademais, o percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada ainda está longe da meta para 2024 (100%), sendo necessário formação continuada de 87.736 professores até o final da vigência do PNE 2014-2024.

No relatório de auditoria sobre *Programa Fortalecimento da Educação Básica* emitido pelo TCE/BA (BAHIA, 2013c, p.73-74), foram reproduzidos os seguintes depoimentos dos estudantes do ensino médio sobre a formação dos professores:

“[...] sem contar que o 3º ano o professor que mais precisa é o professor de Redação não é isso? E coloca professor que não é da área e que diz que a prova de Redação não tem importância”. (CERS – Campo Formoso)

“[...] nossa professora de redação é formada em Biologia, já deu aula de geografia e de história. A I Unidade foi todinha sem professor de redação aí quando colocaram, colocaram ela”. (CERS – Campo Formoso)

[...]

“Faltam bons professores de matemática, química e física, a gente não entende quase nada. Tem que capacitar o professor não só na matéria, mas também saber passar o assunto [...] (CEI - Iguape)

[...]

“[...] os piores professores são os contratados, tem essa de matemática, tem a de sociologia e filosofia que quer dar artes pra gente, e tem química que eu tô desde a I unidade só estudando cadeia fechada cadeia aberta, cadeia fechada cadeia aberta, só isso que a gente sabe. Vai chegar lá no ENEM vai tá lá cadeia fechada, cadeia aberta. Nunca é dado tudo, o livro a gente só usa a metade, quando usa a metade” (CECM – Itaju do Colônia).

Pois bem, a contratação de professores sem formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam, a pouca formação continuada contradita com a capacitação de até 1.230 trabalhadores em treinamento, equivalente a 500 horas/homem em instituição privada para atender a Empresa Bridgestone (situação descrita na subseção 3.3), demonstrando como a escolha política não é neutra, já que se revela austera para os gastos sociais, ao mesmo tempo que é pródiga para o capital.

A Meta 17 tem por baliza valorizar os profissionais do magistério da Educação Básica, buscando equiparar o rendimento médio com os demais profissionais de escolaridade equivalente, até 2020.

**Tabela 24** – Meta 17 do PNE 2014-2024 - Brasil, Nordeste e Bahia - 2012 a 2021

**Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do Plano (BRASIL, 2014).**

RENDIMENTO BRUTO MÉDIO MENSAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DAS REDES PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DOS DEMAIS PROFISSIONAIS COM NÍVEL DE INSTRUÇÃO SUPERIOR COMPLETO - BRASIL, NORDESTE E BAHIA (Indicador 17A) – 2012-2021 **Meta: Equiparação salarial de 100%.**

	Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	2.017	2.018	2019	2020	2021
Brasil	Profissionais do Magistério	4.021,29	4.204,24	4.212,36	4.219,21	3.884,10	4.125,12	4.198,71	4.178,72	4.339,73	4.271,03
	Demais profissionais	6.164,71	5.960,60	5.973,62	5.804,42	5.427,33	5.499,85	5.477,33	5.320,31	5.347,41	5.175,31
	Indicador 17A	65,2%	70,5%	70,5%	72,7%	71,6%	75,0%	76,7%	78,5%	81,2%	82,5%
Nordeste	Profissionais do Magistério	3.566,30	3.775,02	3.970,86	4.040,57	3.762,03	3.751,21	3.767,34	3.933,25	4.161,43	4.130,71
	Demais profissionais	5.610,76	5.511,92	5.627,05	5.185,14	4.980,22	4.840,92	4.561,98	4.425,39	4.357,28	4.380,89
	Indicador 17A	63,60%	68,50%	70,60%	77,90%	75,50%	77,50%	82,60%	88,90%	95,50%	94,30%
Bahia	Profissionais do Magistério	3.588,47	3.912,30	4.349,94	4.541,60	4.290,82	3.988,79	3.931,50	4.421,06	5.027,74	3.586,12
	Demais profissionais	5.960,71	5.245,40	4.787,09	5.140,32	4.866,87	5.039,67	4.138,41	4.282,86	4.182,79	4.585,02
	Indicador 17A	60,20%	74,60%	90,90%	88,40%	88,20%	79,10%	95,00%	103,20%	120,20%	78,20%

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

**Nota:** Conforme o Inep (2022), os valores foram corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de maio/2021.

A Tabela 24 demonstra que o aumento no percentual de equiparação entre os rendimentos dos profissionais do magistério e as demais carreiras com nível de instrução superior no Brasil, no Nordeste e na Bahia, ocorreu em função da queda da remuneração das

demais carreiras, e não da valorização dos profissionais do magistério. Além disso, o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério da Bahia, em 2021, apresentou valor abaixo do registrado em 2012.

Outro fato que chama atenção, na Tabela 24, são os percentuais de 2019 e 2020 do indicador 17A da Bahia, superiores a 100%, caindo para 78,20% em 2021. Embora o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024* (INEP, 2022, p. 541) não evidencie as razões de tal oscilação, a ficha técnica do indicador 17A, exposta no referido Relatório, registra a existência de “distorções que influenciam os resultados médios mensais, principalmente quando aferidos no nível de unidades da Federação”, que são tratados estatisticamente. Como o cálculo do rendimento bruto médio recebido na unidade da federação é afetado pelos valores recebidos tanto pela rede estadual quanto pelas redes municipais, e o fenômeno observado extrapola os limites da presente pesquisa, recomendamos a realização de estudos para a compreensão das causas dessa oscilação.

Quanto à Meta 18 do PNE 2014-2024, o objetivo era assegurar, até 2016, a existência de planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica e superior pública, e para o plano de Carreira dos profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional. Com o prazo de cumprimento vencido, o último monitoramento feito pelo Inep foi em 2018, cuja situação é a seguinte:

**Tabela 25** – Meta 18 - Brasil, Nordeste e Bahia – 2018

**Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Unidade	Na Bahia – rede estadual de ensino			
	Plano de Carreira para o Magistério (18A)	Limite de 2/3 da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos (18B)	Piso salarial da carreira do magistério público definido em lei estadual (18C)	Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes (18D)
Brasil	100%	85,2%	70,4%	81,5%
Bahia	sim	sim	não	sim
Unidade	Nos Municípios – redes municipais de ensino			
	Possuem Planos de Carreira para o Magistério (18E)	Preveem limite de 2/3 da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos (18F)	Atendem ao Piso salarial da carreira do magistério público definido em lei municipal (18G)	Possuem Planos de Carreira vigentes para os profissionais da educação não docentes (18H)
Brasil	95,70%	74,20%	74,20%	38,80%
Nordeste	98,60%	84,10%	76,70%	31,70%
Bahia	97,60%	76,50%	68,80%	36,50%

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022).

**Notas:**(1) Conforme o Inep (2022), as informações para o monitoramento da Meta 18 provêm das Pesquisas de Informações Básicas Estaduais (Estadic) e das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic), realizadas a cada quatro anos.

(2) Embora o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022) não defina a rede de ensino dos indicadores, em função das fontes de informações citadas na Nota anterior, é possível inferir que eles tratam da rede estadual e das redes municipais.

(3) O Inep não divulgou, no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022), os Indicadores 18A, 18 B, 18C e 18D para o Nordeste.

Em 2018, o sistema estadual da Bahia não cumpriu o piso. Em relação aos municípios, a Tabela 25 demonstra que 97,6% possuíam planos de carreira para o magistério (18E), número inferior ao Nordeste (98,60%), mas superior ao registrado no Brasil (95,70%). Situação semelhante ocorre com o Indicador 18F, com 76,5% dos municípios com previsão de limite de 2/3 da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos, quando o Nordeste registrou 84,10% e o Brasil 74,20%. Quanto ao atendimento ao piso, apenas 68,80% cumpriram, registrando percentual inferior ao Nordeste (84,10%) e ao Brasil (74,20%). A situação mais crítica dos municípios é observada para o estabelecimento de planos de carreira para os profissionais não docentes, quando os municípios registram um percentual de 36,5%.

As Metas 17 e 18 estão intrinsecamente vinculadas à capacidade financeira dos entes federados. Embora o Fundeb<sup>65</sup> reserve no mínimo 70% para pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, conforme demonstra a subseção 4.2, existe uma enorme desigualdade de financiamento de políticas públicas entre os municípios.

Por fim, vejamos a Meta 20 do PNE 2014-2024, que objetiva ofertar condições de financiamento às demais Metas do Plano, exigindo ampliação do investimento público em educação pública de 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024. O Inep acompanha a Meta 20 por meio do Indicador 20A, que corresponde às *despesas pagas e restos a pagar* de todos os entes federados durante o exercício na realização de atividades educacionais, em instituições públicas de ensino e pesquisa educacional em proporção ao PIB, e do Indicador 20B, que retrata as *despesas pagas e restos a pagar* de todos os entes federados e despesas com recursos de receitas parafiscais e do financiamento público em escolas privadas, durante o respectivo exercício na forma descrita no §4º do art. 5º do PNE 2014-2024 (INEP, 2022)<sup>66</sup>.

Com efeito, o monitoramento realizado pelo Inep (2022) levantou as despesas realizadas por ente federado, mas apresentou apenas o valor consolidado nacionalmente, registrando que os Indicadores 20A e 20B, em 2020, “permanecem estagnados em torno de

---

<sup>65</sup> Novo Fundeb, instituído por meio da EC nº 108, de 2020 (BRASIL, 2020a). O Fundeb que vigeu até dezembro de 2020 reservava no mínimo 60% (sessenta por cento) para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública.

<sup>66</sup> Embora a Meta 20 estabeleça percentual de aplicação do PIB para ampliar o investimento público em educação pública, seu monitoramento demandou a construção dos indicadores *Gasto público em educação pública* (Indicador 20A) e *Gasto público em educação* (Indicador 20B), porque o § 4º do art. 5º da Plano fez referência à Meta 20, ordenando que, dentre os valores destinados ao investimento público em educação, também estariam os recursos aplicados na educação privada, na forma de incentivo e isenção fiscal, bolsas de estudos, programas de financiamento estudantil e o financiamento de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Essa abertura do uso das fontes vinculadas para investimento na educação privada, estabelecido no art. 5º, § 4º, do PNE 2014-2024, inclusive por meio de incentivo e isenção fiscal, caracteriza mais uma forma de alargamento do uso dos recursos públicos com educação privada, em uma lógica de mercantilização da educação pública (FARENZENA, 2021).

5,0% e 5,5% do PIB [respectivamente] e bem distantes das metas estabelecidas no PNE” (INEP, 2022, p. 18).

Além da constatação de que o financiamento necessário para cumprir as Metas do PNE 2014-2024 não está sendo priorizado, a forma de expor os resultados da Meta 20 não possibilita avaliar como cada ente federado vêm contribuindo com essa realidade.

No aspecto relativo ao financiamento, também é necessário analisar a Meta 20 do PEE 2016-2026, que assim trata do tema:

Art. 9º - O Estado atuará nos limites de sua competência e observada a política de colaboração, a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de cada ente federado, para, em consonância com o art. 212 e o inciso VI do art. 214, ambos da Constituição Federal, e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Federais Transitórias, alcançar a Meta 20 do Anexo Único deste PEE-BA.

[...]

Meta 20: Assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas de competência do Estado estabelecidas por este Plano Estadual de Educação, buscando-se ampliar o investimento público em educação e consolidar o disposto no art. 159 da Constituição do Estado da Bahia, incluindo este PEE-BA no contexto dos programas de duração continuada (BAHIA, 2016a).

De partida, semelhante ao já comentado nesta seção, a Meta 20 do PEE 2016-2026 não traz parâmetro para sua mensuração, ou seja, não define, em consonância com o PNE 2014-2024, a proporção do financiamento da educação em razão do PIB, apesar de fazer referência ao inciso VI do art. 214 da CF/1988, que trata do “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, 1988). Em verdade, verifica-se apenas a intencionalidade do Estado de atuar “nos limites de sua competência [...], para [...] alcançar a Meta 20 do Anexo Único [do] PEE-BA” (BAHIA, 2016a).

Diante desse cenário, para verificarmos como se comportou o financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino realizado pelo Estado da Bahia, utilizamos informações do Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre dos exercícios de 2013 a 2019, extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Ressaltamos que o exercício 2013 será tomado como ano base para a análise da vigência do PNE 2014-2024 até 2019, e o exercício 2015 como ano base para a análise da vigência do PEE 2016-2026 até 2019.

**Tabela 26** – Comportamento do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado da Bahia de 2013 a 2019 - valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

FINANCIAMENTO DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Δ % 2013-2019	Δ % 2015-2019
Custeado com receitas do art. 212 da CF/1988 (A)	7,52	7,71	7,85	7,34	7,58	7,65	7,91	5,12	0,73
Custeado com receitas adicionais (B)	0,33	0,41	0,30	0,66	0,54	0,61	0,56	69,20	90,45
Total (C) = (A + B)	7,86	8,12	8,15	8,00	8,13	8,26	8,47	7,84	3,99
(-) No ensino superior (D)	1,38	1,42	1,44	1,39	1,38	1,34	1,30	-6,38	-10,29
Na educação básica (E) = (C - D)	6,47	6,70	6,70	6,61	6,75	6,92	7,18	10,88	7,06

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações do RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - do 6º bimestre dos exercícios de 2013 a 2019, extraídos do Siope.

**Nota:** (1) Os valores da linha *Custeado com receitas do art. 212 da CF/1988* incluem os montantes transferidos pelo Estado aos Municípios, ano a ano, por força do mecanismo de distribuição do Fundeb, conforme detalhado na subseção 4.3.

(2) Os valores da linha *Custeado com receitas adicionais* referem-se às despesas custeadas com receitas que não compõem os limites mínimos constitucionais, mas são vinculadas ao ensino (receita de transferências do FNDE, receita de transferências de convênios, receita de operações de crédito e outras receitas para financiamento do ensino).

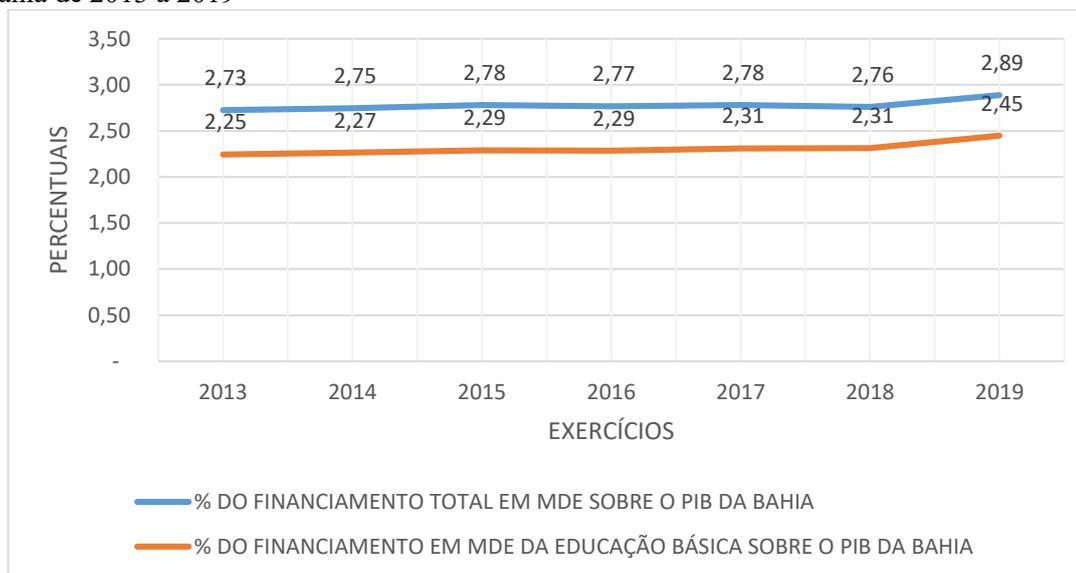
Quando se observa o período de 2013 a 2019, em função dos compromissos atribuídos pelo PNE 2014-2024, o comportamento do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino pelo ente Estado da Bahia apresenta um crescimento total de 7,84%, em um contexto de inflação acumulada de 40,72% para o período, considerando o IPCA.

Já para o período de 2015 a 2019, agora contemplando os compromissos estabelecidos pelo PEE 2016-2026, o crescimento foi de 3,99%, com uma inflação acumulada de 19,54%. Na análise apenas do financiamento da Educação Básica entre os períodos de 2013 a 2019 e 2015 a 2019, a Tabela 26 demonstra crescimento superior ao verificado com os gastos totais, registrando, respectivamente 10,88% e 7,06%. Esse crescimento superior da Educação Básica decorreu do decréscimo de aplicação nas Universidades estaduais de 6,38% para o período de 2013 a 2019, e de 10,29% de 2015 a 2019.

Chama atenção o crescimento do financiamento custeado com receitas adicionais, de 69,20% e 90,45%, para os períodos de 2013 a 2019 e 2015 a 2019, respectivamente. Contudo, os valores adicionais, em média, giram em torno apenas de 6% do total aplicado em MDE.

Embora se observe crescimento nos valores, em função da inflação acumulada no período, não é possível afirmar que houve ampliação do investimento público na educação do Estado, como intencionava a Meta 20 do PEE 2016-2024. Essa observação também pode ser verificada na relação financiamento em MDE do ente Estado da Bahia em relação ao seu PIB.

**Gráfico 6** – Comportamento do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado da Bahia de 2013 a 2019



**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes no RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - do 6º bimestre dos exercícios de 2013 a 2019, extraídos do Siope, e Produto Interno Bruto, Variação real anual e Produto Interno Bruto per capita, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação, 2002 – 2019, publicado pela SEI (2020c).

O Gráfico 6 demonstra, tomando como ano base 2013, uma variação até 2019 de 0,16% no financiamento em MDE total sobre o PIB, e de 0,2% em relação ao financiamento em MDE da Educação Básica. Se olharmos o período de 2015 a 2019, essa variação correspondeu, respectivamente, a 0,11% e 0,16%. Portanto, também nessa perspectiva, verificamos um crescimento no financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado da Bahia, mas não em valores que correspondam a uma ampliação de recursos financeiros necessários para cumprir as metas de competência do Estado estabelecidas no PNE 2016-2024 e no PEE 2016-2018, enunciados nas respectivas Meta 20.

A ambição e a abrangência das metas do PNE 2014-2024 e do PEE 2016-2026 buscam solucionar problemas históricos da educação. A análise do atendimento educacional da Bahia revela, entre outras realidades, que inúmeras crianças, jovens e adultos estão fora do sistema educacional; parcela correspondente a 59,3% dos estudantes que conseguem ocupar uma vaga destinada àqueles com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação não tem atendimento especializado; outra grande parcela recebe o ensino por profissionais do magistério sem qualificação adequada à área de conhecimento que lecionam; a remuneração média bruta dos profissionais do magistério apresentou valor em 2021 inferior ao registrado em 2012.

Todos esses desafios demandam financiamento, cuja austeridade fiscal não pode ser aplicada, sob pena de incorrer em retrocesso social perante o direito fundamental à educação. As escolhas alocativas do fundo público em políticas de renúncias de fontes

vinculadas e em infraestrutura em benefício do privado afrontam o Estado Democrático de Direito, instituído pela CF/1988, porque não concretizam os valores constitucionais, em especial o direito à educação, voltada ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

#### 4.2 AS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE ICMS E A DESESTABILIZAÇÃO DAS FONTES VINCULADAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Anísio Teixeira ([1934] 2007, p. 40), na obra *Em Marcha para a Democracia: à margem dos Estados Unidos*, definiu democracia como “o modo de vida social em que se procura preservar o indivíduo de ser submergido ou vencido por [grupos de interesses em conflito] e, do mesmo passo, assegurar a mais livre participação dos indivíduos e dos grupos entre si”. Contudo, o autor também reconheceu que esse era um conceito ideal, em virtude de o “industrialismo” ter subordinado os indivíduos “a um largo esquema de interesses específicos e superorganizados” (TEIXEIRA, 2007, p. 40).

O que Anísio denominava *industrialismo*, nós reconhecemos com capitalismo, que ao longo da história tem agravado a subordinação dos interesses de muitos pelos interesses específicos de poucos, em especial com o advento do neoliberalismo. Como visto nos Capítulos 2 e 3, a crise do capital tem conduzido o Estado a utilizar toda a sua capacidade extrativa como componente *in-flux* do capital, ocasionando a superexploração do trabalho e o redirecionamento das despesas públicas (lembrando que as renúncias de receitas também são qualificadas como despesas), de modo a manter a crescente taxa de lucros do capital (acumulação) e a sua expansão. Essa condução tem ocorrido no keynesianismo, no neoliberalismo e no nekeynesianismo (neodesenvolvimentismo).

A implementação do Estado mínimo, sob o argumento da eficiência e da efetividade (PEREIRA, 1996; 1998; PIMENTA, 1998), tem servido apenas para legitimar a austeridade para o financiamento das políticas sociais, ao tempo que esse mesmo Estado se agiganta em nome do desenvolvimento econômico (e geração de emprego que não se concretiza) para uns poucos, em detrimento da iniquidade da maioria da população. Os benefícios ofertados pelo Programa DESENVOLVE e as condições da educação pública da Bahia demonstram a realidade da nossa democracia.

Diante de um Estado Democrático de Direito instituído constitucionalmente, que entre seus fundamentos estão a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do

trabalho e a livre iniciativa, a disputa deve ocorrer no campo da política<sup>67</sup>, expondo as consequências das escolhas alocativas do fundo público, de modo a construir alternativas garantidoras dos direitos sociais. A tarefa não é fácil, já que o sistema capitalista, graças a sua incontrolabilidade, tem conseguido “superar todas as desvantagens que se opuseram a ele” (MÉSZÁROS, 2011, p.101).

Nesse sentido, a disputa por um financiamento do direito à educação não é recente. Temos notícias dessa reivindicação social desde o Brasil colônia, e se mantém até os dias atuais<sup>68</sup>. De maneira efetiva, a garantia constitucional da vinculação de recursos inicia em 1934, e há coincidência quase total entre essa vinculação nos períodos relativamente democráticos e a desvinculação nos períodos autoritários (DAVIES, 2012). Vejamos o histórico da vinculação de recursos para a Educação no Quadro 15, na próxima página.

---

<sup>67</sup> “Por mais desencorajadoras que sejam suas formas institucionais dominantes e suas práticas de autoperpetuação, não há opção fora da política. Mas, precisamente por essa razão, a política é importante demais para ser deixada aos políticos; na verdade, uma democracia digna deste nome é importante demais para ser deixada às atuais democracias parlamentares viáveis do capital e à pequena margem de ação dos parlamentares, mesmo dos “grandes parlamentares” (MÉSZÁROS, 2011, p. 823).

<sup>68</sup> Para conhecer a evolução do financiamento da educação brasileira, ver Cury (2018) e Monlevade (1997). Na mesma linha, mas retratando de forma mais acentuada os últimos 30 anos de mobilização social em torno da estrutura de financiamento da educação e o princípio do padrão mínimo de qualidade de ensino após a promulgação da CF/1988, ver Pinto (2018).

**Quadro 15** – Histórico da vinculação de recursos para a Educação

Texto Normativo	Situação do Financiamento da Educação
Constituição Federal de 1934	Vinculou a União e os Municípios com aplicação de no mínimo 10% da receita de impostos, enquanto Estados e Distrito Federal seria de no mínimo 20%.
Constituição Federal de 1937	Desvinculou (ditadura de Getúlio Vargas).
Constituição Federal de 1946	Vinculou a União com aplicação de no mínimo 10% da receita de impostos, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios seria de no mínimo 20%.
Lei nº 4.024/1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961)	Ampliou o percentual mínimo da vinculação da União de 10% para 12%.
Constituição Federal de 1967	Desvinculou (ditadura Militar).
EC nº 1/1969	Vinculou apenas os Municípios com aplicação de no mínimo 20% da receita de impostos (ditadura Militar).
EC nº 24/1983	Vinculou o percentual mínimo de 13%, no caso da União, e 25%, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Nesse ano foi apresentada proposta de emenda à Constituição com fins de restabelecer as eleições diretas para a Presidência da República).
Constituição Federal de 1988	Vinculou o percentual mínimo de 18% da arrecadação com impostos, no caso da União, e 25%, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
EC nº 95/2016	Instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, tornando-se um elemento redutor dos recursos para a educação.

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir dos artigos *O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?* de Nicholas Davies (2012); *Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB*, de Carlos Roberto Jamil Cury (2018), e *Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução*, de Nelson Cardoso Amaral (2021).

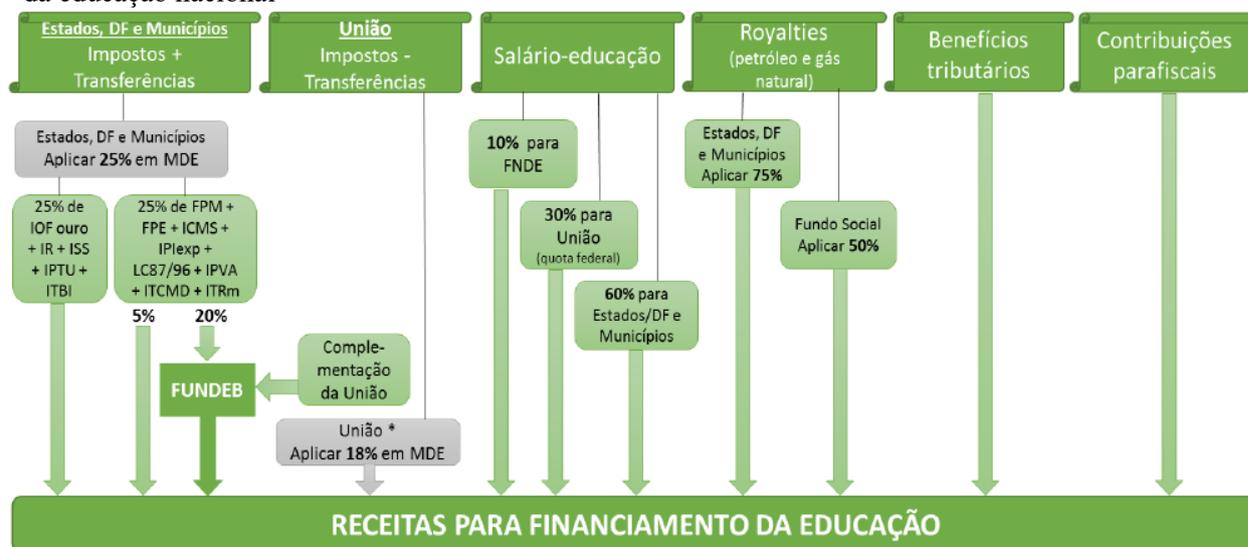
Davies (2012, p. 33) infere que a garantia do financiamento da educação parece guardar estreita relação com a liberdade de expressão da sociedade, mas o autor observa que, “nos ‘democráticos’ anos 90 muitos governos (eleitos!) conseguiram reduzir o percentual mínimo fixado em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas”. Tal observação reforça a compreensão de constante disputa existente na política brasileira sobre os rumos do financiamento da educação.

Com efeito, o financiamento da educação pública no Brasil, estabelecido pela CF/1988, é bastante complexo, por envolver orçamentos das três esferas federativas (União, Estados e municípios) e se originar em diferentes fontes de recursos, decorrentes de vinculação de receita de impostos, parcela de repartição do produto da arrecadação dos impostos, contribuição social e recursos dos royalties do petróleo e gás natural.

A Figura 7, extraída de trabalho realizado pelo TCU, intitulado de *Relatório de Levantamento da estrutura de financiamento da educação no Brasil* (BRASIL, 2018c), além das fontes de receitas destinadas à educação pública, ainda classifica os benefícios tributários e as contribuições parafiscais, recursos destinados à educação privada, como fonte de

financiamento da educação no Brasil. Essa compreensão, conforme exposto na seção anterior, é semelhante ao disposto no §4º do art. 5º da PNE 2014-2024, monitorado pelo Inep por meio do Indicador 20B, que alarga o uso dos recursos públicos com educação privada (FARENZENA, 2021).

**Figura 7** – Visão do Tribunal de Contas da União sobre as fontes de receitas destinadas ao financiamento da educação nacional



**Fonte:** Tribunal de Contas da União: Relatório de Levantamento da estrutura de financiamento da educação no Brasil, Processo TC 027.502/2018-0 (BRASIL, 2018c).

É importante reafirmar que os benefícios tributários ilustrados na Figura 7 são espécies de renúncias de receitas, ou seja, gastos tributários, também denominados gastos indiretos<sup>69</sup>, realizados pelo Estado em favor da educação privada, por meio das seguintes modalidades: a) despesas de educação deduzidas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF); b) benefícios tributários para entidades filantrópicas, para os quais são exigidos a prévia Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas); e c) benefícios tributários para entidade sem fins lucrativos, independentemente de certificação.

Quanto às contribuições parafiscais, são tributos compulsórios recolhidos pelos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos<sup>70</sup> que possuem, entre suas atribuições, atividades relacionadas à educação.

<sup>69</sup> Pellegrini (2014, p. 3) faz a seguinte distinção entre gastos públicos diretos e indiretos: “Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto, no segundo, é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público, por exemplo, gasto extra com educação ou inovação tecnológica ou ainda investimento extra em determinada região ou setor. Assim, embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão *gasto tributário* ou ainda *gasto indireto, realizado por meio do sistema tributário*”. (grifo no original).

<sup>70</sup> O Serviço Social Autônomo se constitui como pessoa jurídica de direito privado para fins de prestar serviço social e formação profissional vinculada ao sistema sindical de empregadores, também conhecido Sistema “S”. São eles: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Nacional de

Pinto (2016, p.137) acentua que essas contribuições são transferências de parcela do fundo público para o setor privado, uma vez que são:

[...] tributos arrecadados pela Receita Federal do Brasil (RFB), tendo por base essencialmente a folha de pagamentos e, como tributos indiretos que são, têm seu valor repassado ao preço final dos produtos, recaindo o ônus de seu pagamento ao consumidor, e não ao empresário que tão somente o recolhe.

Portanto, a educação privada disputa e recebe parcela do fundo público. Em verdade, as fontes de financiamento da educação pública correspondem às quatro primeiras ilustrações da Figura 7. As duas primeiras correspondem ao caput do art. 212 da CF/1988, que estabelece para União a aplicação de nunca menos de 18% na manutenção e desenvolvimento do ensino; e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

A terceira fonte de recursos vinculados à educação é a contribuição social do salário-educação, disciplinada no § 5º do art. 212 da CF/1988 como fonte adicional, recolhida pelas empresas, “com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (art. 15, da Lei 9.424/1996 – BRASIL, 1996c, alterada pela Lei 10.832/2003 – BRASIL, 2003)<sup>71</sup>.

A quarta fonte ilustrada na Figura 7, denominada *royalties*, são os recursos provenientes da parcela de participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados no art. 212 da CF/1988, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art. 214, VI, CF/1988 – BRASIL, 1988).

Como parte do fundo público, as fontes de financiamento da educação pública brasileira são bastante impactadas pela incontabilidade do capital, materializadas na preferência da União por ampliar sua receita tributária com outras contribuições sociais e econômicas não inseridas na reserva do art. 212 da CF/1988<sup>72</sup>, na perda de receitas em

---

Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

<sup>71</sup> Em 2019, o montante do salário-educação destinado à Educação Básica foi R\$21,4 bilhões, sendo R\$12,9 bilhões (60%) para Estados e municípios, e R\$8,5 bilhões (40%) para o governo federal financiar, entre outras ações, o Programa Nacional do Transporte Escolar – Pnate, o Programa Nacional do Alimentação Escolar - Pnae, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, e o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (FINEDUCA, 2020).

<sup>72</sup> Com a promulgação da CF/1988, a União perdeu recursos, em razão do aumento das transferências e “da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM dando origem ao ICMS”, o que fez esse ente adotar criar tributos novos e elevar “alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios” (VARSANO et al., 1998, p. 13).

aplicações na educação privada, e nas despesas não consideradas como em manutenção e desenvolvimento do ensino. Farenzena (2006, p. 83) ressalta que a vinculação de recursos para educação guarda um atributo de “estabilidade relativa”, porque:

[...] a receita de impostos tem sido a maior fonte de recursos financeiros para a educação, e a disponibilidade deste insumo, em cada esfera de governo, fica sempre condicionada às flutuações da economia nacional, regional e local e das políticas fiscais levadas a cabo pelos governos.

No caso da contribuição do salário-educação, as flutuações da economia nacional têm abalado o mercado de trabalho, reduzindo os valores recolhidos nessa fonte, já que sua base de arrecadação são as remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. Portanto, quanto maior o número de desempregados, empregados informais e autônomos individuais, menor a arrecadação do salário-educação. No caso da Bahia, a taxa de desemprego chegou, no terceiro trimestre de 2019, a 16,8% (SEI, 2020a), um enorme prejuízo social, seja pelas repercussões nas condições de trabalho, seja na redução da fonte de financiamento da educação.

Além disso, a contribuição do salário-educação também é abalada pelas políticas fiscais dos governos, a exemplo do que ocorre com o Programa DESENVOLVE, que incentiva a modernização tecnológica das empresas, resultando em menor contratação de trabalhadores e, conseqüentemente, reduzindo a arrecadação da contribuição.

Outro elemento redutor dos recursos para a educação é a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, mandamento instituidor do novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, congelando os recursos financeiros associados às despesas primárias (salários, água, energia elétrica, limpeza, vigilância, entre outras) do Poder Executivo até 2036 (BRASIL, 2016a).

Em estudo sobre as conseqüências da EC 95/2016 sobre o PNE 2014-2024, por meio da análise da execução orçamentária da União, no período 1995-2016, e do orçamento aprovado para 2017, Amaral (2017, p. 24) conclui, em síntese, que o cumprimento das metas do PNE “é uma tarefa praticamente impossível”, já que nos orçamentos analisados, a área social apresenta redução de recursos, diferente do verificado ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, que têm ampliação substancial de dotação e estão fora dos limites impostos pela citada Emenda.

Como já explicitado no Capítulo 2, Amaral (2021) realizou nova análise sobre as conseqüências da EC 95/2016 (BRASIL, 2016a), comparando os perfis, ao longo do período de 2014 a 2021, do refinanciamento da dívida e do pagamento dos juros, encargos e amortização

da dívida, e constatou que, de fato, foi dada prioridade ao setor financeiro em detrimento das despesas primárias<sup>73</sup>. Contudo, o autor observou, no âmbito das despesas primárias, que a Emenda *congelou as despesas primárias do Poder Executivo e não de cada um dos setores que compõem esse poder*, o que possibilitou priorizar as despesas primárias da função Defesa Nacional em detrimento das funções Educação, Saúde, Cultura, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia.

Todavia, a vinculação constitucional de recursos à educação representa uma salvaguarda a esse direito social fundamental, ainda que reconheçamos a existência de fatores que desestabilizam seu financiamento. Nesse contexto, vale trazer as palavras de Cury (2018, p. 14):

Em que pese políticas de restrição, de contingenciamento, de focalização e de outras formas de imposição de limites para os direitos sociais advindas de iniciativas ligadas ao neoliberalismo, esta vinculação representou um freio ou mesmo um amortecedor frente a estas.

Embora estejamos em um Estado Democrático de Direito instituído constitucionalmente, com clara decisão formal pela garantia do direito à educação, também estamos em um sistema capitalista, cuja incontabilidade tem conseguido “superar todas as desvantagens que se opuseram a ele” (MÉSZÁROS, 2011, p. 101). Portanto, a disputa no campo da política requer conhecimento, sobretudo dos mecanismos utilizados para o capital avançar sobre o fundo público.

Nesse sentido, esta seção objetiva demonstrar como as renúncias de receitas de ICMS têm desestabilizado o financiamento da Educação Básica. Para isso, inicialmente, vejamos com detalhe quais são as fontes de recursos vinculadas no caput do art. 212 da CF/1988, para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino no âmbito dos Estados e municípios, de acordo com o quadro 16, na próxima página.

---

<sup>73</sup> São despesas primárias “os gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública)” (ENAP, 2017, p. 15). Já as despesas não primárias, também denominadas *despesas financeiras*, “são aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa” (ENAP, 2017, p. 16).

**Quadro 16** – Fontes de financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino vinculadas no caput do art. 212 da CF/1988

ITEM	ESTADO	MUNICÍPIOS
RECEITA DE IMPOSTOS ARRECADADOS PELOS ENTES (A)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)</li> <li>• Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITMCD)</li> <li>• Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)</li> <li>• Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)</li> <li>• Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos</li> <li>• Dívida Ativa dos Impostos</li> <li>• Multas, Juros de Mora e Outros Encargos da Dívida Ativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)</li> <li>• Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI)</li> <li>• Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)</li> <li>• Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)</li> <li>• Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos</li> <li>• Dívida Ativa dos Impostos</li> <li>• Multas, Juros de Mora e Outros Encargos da Dívida Ativa</li> </ul>
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RECEBIDAS PELOS ENTES (B)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)</li> <li>• ICMS-Desoneração – Lei Kandir</li> <li>• Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPI-EXP)</li> <li>• Cota-Parte do Imposto sobre Operações Financeiras Ligadas ao Ouro – IOF-Ouro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota-Parte Fundo de Participação dos Municípios (FPM)</li> <li>• <b>Cota-Parte ICMS</b></li> <li>• ICMS-Desoneração – Lei Kandir</li> <li>• Cota-Parte IPI - Exportação</li> <li>• Cota-Parte Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)</li> <li>• Cota-Parte IPVA</li> <li>• Cota-Parte IOF-Ouro</li> </ul>
DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS REALIZADAS PARA OS MUNICÍPIOS (C)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcela do ICMS Repassada aos municípios (25%)</li> <li>• Parcela do IPVA Repassada aos municípios (50%)</li> <li>• Parcela da Cota-Parte do IPI-EXP Repassada aos Municípios (25%)</li> </ul>	
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (RLI)	<b>RLI = A + B - C</b>	<b>RLI = A + B</b>
PISO MÍNIMO A SER APLICADO EM MDE	<b>25% x RLI</b>	<b>25% x RLI</b>

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações colhidas Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018a).

**Nota:** O Fundeb corresponde à subvinculação de 20% dos recursos descritos no caput do art. 212 da CF/1988, acrescido da complementação da União, conforme demonstramos no Quadro 18.

No Quadro 16, observamos que parcelas de impostos arrecadados por um ente federado são recebidas por outro ente por meio de transferência. Tal fenômeno ocorre desde a Constituição de 1946, quando foi instituído no Brasil o sistema de transferências de impostos, tornando a União arrecadador substituto para Estados e municípios, e Estado arrecadador substituto para seus respectivos municípios (VARSANO, 1996; ARRETCHE, 2005).

Desse modo, a União funciona como arrecadador substituto para Estados e municípios, transferindo, conforme demonstra o Quadro 16, parcela do FPE, do FPM, da compensação do ICMS desonerado sobre as exportações, do IPI proporcional às exportações, do ITR e do IOF sobre as operações ligadas ao ouro (arts. 157, inciso I, 158, incisos I e II, e 159, da CF/1988 – BRASIL, 1988). Já os Estados funcionam como arrecadadores substitutos

dos seus municípios, transferindo parcela do ICMS e do IPVA (art. 158, incisos III e IV, da CF/1988 – BRASIL, 1988).

A somatória das receitas de impostos arrecadados pelo Estado com as receitas de transferências constitucionais e legais realizadas pela União, menos as transferências constitucionais realizadas pelo Estado para seus municípios, resulta no montante denominado de Receita Líquida de Impostos. Nesse montante, são aplicados os 25% definidos no caput do art. 212 da CF/1988, que correspondem ao mínimo a ser financiado com manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado.

No município, a Receita Líquida de Impostos é o resultado das receitas de impostos arrecadados pelo município, somadas as receitas de transferências constitucionais e legais realizadas pela União e pelo Estado. Também é nesse montante que são aplicados os 25% definidos no caput do art. 212 da CF/1988, para encontrar o piso do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino do município.

Uma conquista da redemocratização foi tornar a aplicação do mínimo exigido de financiamento como princípio constitucional sensível a autorizar o exercício do mecanismo drástico e excepcional da intervenção (MENDES; BRANCO, 2011), em uma clara posição política de não admitir retrocesso social perante esse direito fundamental. Contudo, em 27 de abril de 2022, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 119, acrescentando, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 119, desresponsabilizando os Estados, o Distrito Federal, os municípios e seus respectivos agentes públicos pelo descumprimento do piso determinado no caput do art. 212 da CF/1988 nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, sob o “falso o pretexto invocado durante a tramitação da PEC 13/2021 de que, durante a pandemia, os gastos educacionais restaram prejudicados pelo fechamento das escolas” (PINTO, 2022, p. 3).

Concordamos com Pinto (2022, p. 2-3), quando afirma que EC nº 119/2022 escancara “a falta de prioridade real para a consecução da política pública educacional em nosso país”, porque os gestores, durante a Pandemia, visando a cumprir com a obrigação constitucional de garantir o direito à educação, deveriam ter expandido as despesas com educação, especialmente dando condições para a realização do “ensino remoto e o aprimoramento da infraestrutura escolar”.

Pois bem, explicadas as fontes que compõem o financiamento constitucional da manutenção e desenvolvimento do ensino, vejamos a importância do ICMS no conjunto de recursos vinculados no caput do art. 212 da CF/1988. Embora o ICMS faça parte da composição dos recursos vinculados, tanto dos Estados quanto dos municípios, na Tabela 27, demonstramos

a representatividade da parcela desse imposto que fica no Estado (ICMS<sub>E</sub>) sobre o total da Receita Líquida de Impostos:

**Tabela 27** – Representatividade do ICMS<sub>E</sub> sobre a Receita Líquida de Impostos do Estado da Bahia – 2013 a 2019 – valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Líquida de Impostos	27,83	28,34	28,35	28,17	28,31	29,83	30,28
ICMS <sub>E</sub>	16,43	16,82	16,25	15,93	16,71	17,78	17,85
<b>% do ICMS<sub>E</sub> sobre Receita Líquida de Impostos</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>60</b>	<b>59</b>

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir de informações do RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - do 6º bimestre dos exercícios de 2013 a 2019, extraídos do Siope.

**Nota:** ICMS<sub>E</sub> corresponde ao ICMS do Estado, ou seja, o resultado da diferença entre a Receita Resultante do ICMS arrecadada pelo Estado e a parcela do ICMS repassada aos municípios.

A Tabela 27 demonstra que, no conjunto de recursos vinculados no caput do art. 212 da CF/1988, o ICMS<sub>E</sub> (parcela pertencente ao Estado) responde por quase de 60% do montante. Isso significa que a renúncia de receita de ICMS afeta fortemente o financiamento da educação, reduzindo a base de cálculo dos recursos vinculados, prejudicando não só a educação estadual, mas também nos municípios, em razão da redistribuição de valores via Fundeb.

Vistas as fontes vinculadas no caput do art. 212 da CF/1988, a forma de calcular o piso determinado no referido dispositivo e a representatividade do ICMS no financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, vejamos, na Tabela 28, a desestabilização do financiamento na Bahia entre 2013 e 2019, resultante das renúncias de ICMS.

**Tabela 28** – Desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em função do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 - valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita de Impostos (A)	24,79	25,23	25,52	24,77	25,70	27,47	27,72
ICMS Renunciado (B)	2,29	2,52	2,58	2,62	2,89	3,31	3,74
Receita de Transferências Constitucionais e Legais (C)	9,21	9,44	8,96	9,35	8,79	9,01	9,28
Deduções de Transferências Constitucionais aos municípios (D)	6,17	6,34	6,13	5,95	6,19	6,65	6,71
ICMS Renunciado pertencente aos municípios (E = 25% x B)	0,57	0,63	0,65	0,66	0,72	0,83	0,93
Receita Líquida de Impostos (F = A + C - D)	27,83	28,34	28,35	28,17	28,31	29,83	30,28
Receita Líquida de Impostos com ICMS Renunciado (G = A + B + C - D - E)	29,55	30,23	30,29	30,14	30,48	32,32	33,09
Perda na Receita Líquida de Impostos em função do ICMS Renunciado (H = F - G)	-1,72	-1,89	-1,94	-1,97	-2,17	-2,48	-2,80
Receita Vinculada para MDE (I = 25% x F)	6,96	7,09	7,09	7,04	7,08	7,46	7,57
Receita Vinculada para MDE com ICMS Renunciado (K = 25% x G)	7,39	7,56	7,57	7,53	7,62	8,08	8,27
Perda na Receita Vinculada para MDE em função do ICMS Renunciado (L = I - K)	-0,43	-0,47	-0,48	-0,49	-0,54	-0,62	-0,70
Perda em percentual na Receita Vinculada para MDE em função do ICMS Renunciado (M = L/I x 100)	-6,18	-6,66	-6,83	-6,98	-7,67	-8,32	-9,26

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações presentes no RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Bahia, 6º bimestre de 2013 a 2019, extraídos do FNDE/Siope, e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 (BAHIA, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Na Tabela 28, o ICMS Renunciado corresponde ao valor total renunciado pela Bahia em ICMS, nos diversos programas mantidos pelo Estado entre 2013 e 2019. Do ICMS Renunciado por ano, calculamos o ICMS Renunciado pertencente aos municípios, na proporção equivalente a 25% do ICMS Renunciado, levando em consideração a regra do art. 158, IV, da CF/1988.

Ao longo de 2013 a 2019, em função do ICMS renunciado, a Bahia perdeu, em Receita Líquida de Impostos, o montante de R\$14,97 bilhões e, conseqüentemente, desestabilizou o financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, com a redução do montante aplicado em R\$3,74 bilhões. Esse montante equivale a 65,67% dos recursos orçamentários destinados à função Educação em 2019, e a 12,61 vezes o orçamento da função Assistência Social no mesmo ano (BAHIA, 2018). Esse desvio do dinheiro da educação pública baiana em favor do capital não pode ser tolerado como de interesse público em um Estado Democrático de Direito, diante das condições da educação da Bahia, demonstradas na subseção 4.1. Ressaltamos que esse é o montante de renúncias declaradas, mas a extração do fundo público vai muito além das renúncias, como visto no Capítulo 3, especificamente no Programa DESENVOLVE.

A escolha alocativa do fundo público baiano em renúncias de receitas tem diminuído progressivamente a fonte de financiamento para a educação sob responsabilidade estadual (6,18% em 2013, 9,26% em 2019). Essas renúncias, acrescidas de outras formas de extração do fundo público, a exemplo dos gastos em infraestrutura e qualificação da mão de obra para atender a iniciativa privada, têm impedido o Estado de avançar na ampliação de recursos financeiros necessários para cumprir as metas de competência do Estado estabelecidas no PNE 2016-2024 e no PEE 2016-2018.

Essa escolha alocativa também tem afetado os municípios, desestabilizando o financiamento da educação sob responsabilidade desses entes, que engloba a creche, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, já que eles passam a receber parcela menor da sua Cota-parte de ICMS. Com as renúncias de ICMS, o valor repassado aos municípios, no período de 2013 a 2019, teve uma perda de R\$4,99 bilhões, sendo R\$4,19 bilhões do Programa DESENVOLVE. Essas renúncias também terão rebatimento no Fundeb, prejudicando ainda mais os municípios em razão do quantitativo de matrículas e das etapas de ensino que estão sob responsabilidade desses entes.

Para compreender como ocorre a desestabilização do financiamento da educação para os municípios, em função da redução da sua Cota-parte de ICMS, tomamos como exemplo os municípios de Salvador e Maetinga, o maior e o menor em população, respectivamente.

Antes, porém, vejamos no Quadro 17 o método utilizado para calcular o valor da Cota-Parte de ICMS Renunciado desses dois municípios.

**Quadro 17** – Método para calcular a Cota-Parte de ICMS Renunciado dos municípios de Salvador e Maetinga

SALVADOR	MAETINGA
Parcela do ICMS repassada aos municípios extraída do RREO da Estado da Bahia do 6º bimestre de 2013 a 2019 <b>(A)</b>	Parcela do ICMS repassada aos municípios extraída do RREO da Estado da Bahia do 6º bimestre de 2013 a 2019 <b>(A)</b>
Cota-Parte ICMS extraído do RREO de Salvador do 6º bimestre de 2013 a 2019 <b>(B)</b>	Cota-Parte ICMS extraído do RREO de Maetinga do 6º bimestre de 2013 a 2019 <b>(B)</b>
Cálculo da proporção da Cota-Parte ICMS de Salvador sobre Parcela do ICMS repassada aos municípios ao longo de 2013 a 2019 <b>[C = (B/A)]</b>	Cálculo da proporção da Cota-Parte ICMS de Maetinga sobre Parcela do ICMS repassada aos municípios ao longo de 2013 a 2019 <b>[C = (B/A)]</b>
ICMS Renunciado pela Bahia apresentado nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 <b>(D)</b>	ICMS Renunciado pela Bahia apresentado nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 <b>(D)</b>
Cálculo da Parcela do ICMS Renunciado pertencente aos municípios <b>[E = (25 x D)]</b>	Cálculo da Parcela do ICMS Renunciado pertencente aos municípios <b>[E = (25 x D)]</b>
Cálculo da Cota-Parte ICMS Renunciado_Salvador, correspondente à mesma proporção observada entre a Cota-Parte ICMS de Salvador sobre Parcela do ICMS repassada aos municípios <b>[E = D x C]</b>	Cálculo da Cota-Parte ICMS Renunciado_Maetinga, correspondente à mesma proporção observada entre a Cota-Parte ICMS de Maetinga sobre Parcela do ICMS repassada aos municípios <b>[E = D x C]</b>

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações colhidas nos RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Salvador e Maetinga, 6º bimestre de 2013 a 2019, extraídos do FNDE/Siope, e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 (BAHIA, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

De início, analisamos a situação de Salvador, capital do Estado, que em 2019 contava com população estimada de 2,9 milhões de pessoas, detinha o maior PIB da Bahia (SEI, 2019b; 2021a) e respondia por 140.374 matrículas da Educação Básica (27,01% das matrículas)<sup>74</sup>, sendo 8.665 na creche, 17.227 na pré-escola, 77.032 no Ensino Fundamental - anos iniciais, 20.145 no Ensino Fundamental - anos finais, e 17.305 na Educação de Jovens e Adultos - Ensino Fundamental (LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS, 2019). Nesse município, observamos a seguinte situação de desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino decorrente do ICMS Renunciado na Bahia, no período de 2013 a 2019, sintetizada na tabela 29, na próxima página.

<sup>74</sup> Esse quantitativo não inclui as matrículas conveniadas.

**Tabela 29** – Desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em Salvador decorrente do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 - valores em R\$ bilhões corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita de Impostos (A)	2,11	2,51	2,20	2,18	2,14	2,25	2,32
Receita de Transferências Constitucionais e Legais (B)	1,90	1,89	1,91	1,91	1,87	1,86	1,88
<i>Cota-Parte ICMS Renunciado (C)</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,10</i>	<i>0,09</i>	<i>0,10</i>	<i>0,11</i>	<i>0,12</i>
Receita Líquida de Impostos (D = A + B)	4,01	4,41	4,11	4,09	4,01	4,11	4,20
<i>Receita Líquida de Impostos com Cota-Parte ICMS Renunciado (E = A + B + C)</i>	<i>4,10</i>	<i>4,50</i>	<i>4,21</i>	<i>4,18</i>	<i>4,10</i>	<i>4,22</i>	<i>4,33</i>
<i>Perda na Receita Líquida de Impostos em função da Cota-Parte ICMS Renunciado (F = D - E)</i>	<i>-0,09</i>	<i>-0,09</i>	<i>-0,10</i>	<i>-0,09</i>	<i>-0,10</i>	<i>-0,11</i>	<i>-0,12</i>
<b>Receita Vinculada para MDE (G = 25% x D)</b>	<b>1,00</b>	<b>1,10</b>	<b>1,03</b>	<b>1,02</b>	<b>1,00</b>	<b>1,03</b>	<b>1,05</b>
<i>Receita Vinculada para MDE com Cota-Parte ICMS Renunciado (H = 25% x E)</i>	<i>1,02</i>	<i>1,13</i>	<i>1,05</i>	<i>1,05</i>	<i>1,03</i>	<i>1,06</i>	<i>1,08</i>
<i>Perda na Receita Vinculada para MDE em função da Cota-Parte ICMS Renunciado (I = (G - H)</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,03</i>	<i>-0,03</i>
<i>Perda em percentual na Receita Vinculada para MDE em função da Cota-Parte ICMS Renunciado (J = I/G x 100)</i>	<i>-2,28</i>	<i>-2,14</i>	<i>-2,38</i>	<i>-2,30</i>	<i>-2,48</i>	<i>-2,74</i>	<i>-2,96</i>

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir do RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Salvador, 6º bimestre de 2013 a 2019, extraídos do FNDE/Siope, e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 (BAHIA, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Da Tabela 29, é possível inferir que, em Salvador, a Receita de Impostos e a Receita de Transferências Constitucionais e Legais guardam distribuição proporcional, com certa preponderância para as fontes próprias que formam a Receita de Impostos. Isso significa que, embora o município arrecade mais do que recebe em transferências, essas últimas têm grande relevância em seu orçamento. Essa distribuição pode ser observada na proporção da Receita de Impostos e da Receita de Transferências Constitucionais e Legais sobre a Receita Líquida de Impostos, correspondente, no período de 2013 a 2019, a uma média de 54,24% e 45,72%, respectivamente.

A desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em Salvador, decorrente do ICMS Renunciado na Bahia, entre 2013 e 2019, correspondeu a uma perda em valor superior a R\$178 milhões no piso vinculado, tendo em vista a Cota-Parte de ICMS Renunciado que pertenceria ao município, embora em percentual a média tenha atingido 2,82%.

Vejam agora a situação de Maetinga, que em 2019 contava com população estimada de 3.161 pessoas, detinha o menor PIB da Bahia (SEI, 2019c; 2021a), e respondia por 1.308 matrículas da Educação Básica (80,05 % das matrículas)<sup>75</sup>, sendo 131 na creche, 172 na pré-escola, 477 no Ensino Fundamental - anos iniciais, 470 no Ensino Fundamental - anos finais, e 58 na Educação de Jovens e Adultos - Ensino Fundamental (LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS, 2019). Nesse município, observamos a seguinte situação de

<sup>75</sup> Maetinga não tem matrículas conveniadas.

desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino decorrente do ICMS Renunciado na Bahia, no período de 2013 a 2019:

**Tabela 30** – Desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino em Maetinga decorrente do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 - valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

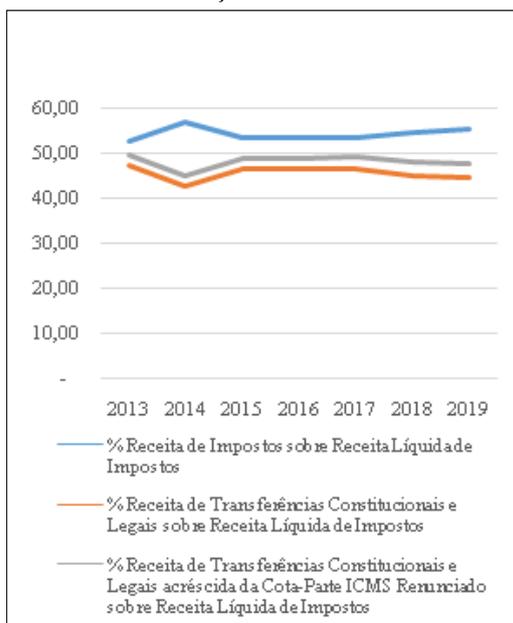
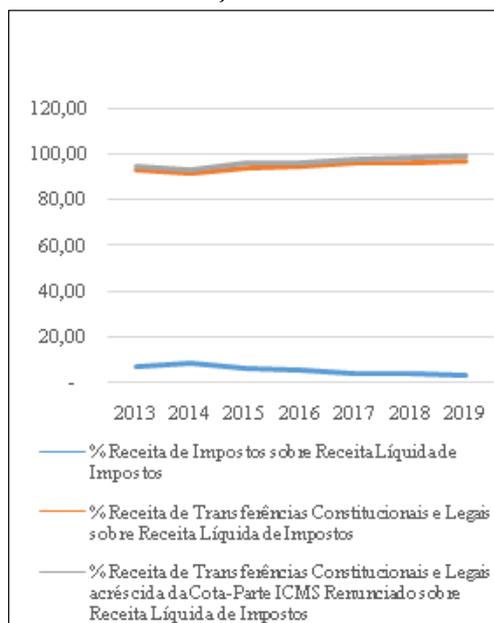
DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita de Impostos (A)	852.569	1.080.551	727.584	742.732	505.843	494.347	421.891
Receita de Transferências Constitucionais e Legais (B)	11.455.408	11.632.572	11.286.115	11.923.869	11.427.283	11.831.429	12.193.007
<i>Cota-Parte ICMS Renunciado Maetinga [C]</i>	<b>190.726</b>	<b>228.242</b>	<b>245.152</b>	<b>238.492</b>	<b>262.202</b>	<b>299.909</b>	<b>333.107</b>
Receita Líquida de Impostos (D = A + B)	12.307.977	12.713.123	12.013.699	12.666.601	11.933.126	12.325.776	12.614.899
<i>Receita Líquida de Impostos com Cota-Parte ICMS Renunciado (E = A + B + C)</i>	<i>12.498.702</i>	<i>12.941.365</i>	<i>12.258.851</i>	<i>12.905.094</i>	<i>12.195.328</i>	<i>12.625.685</i>	<i>12.948.005</i>
<i>Perda na Receita Líquida de Impostos em função da Cota-Parte ICMS Renunciado (F = D - E)</i>	<i>-190.726</i>	<i>-228.242</i>	<i>-245.152</i>	<i>-238.492</i>	<i>-262.202</i>	<i>-299.909</i>	<i>-333.107</i>
<b>Receita Vinculada para MDE (G = 25% x D)</b>	<b>3.076.994</b>	<b>3.178.281</b>	<b>3.003.425</b>	<b>3.166.650</b>	<b>2.983.281</b>	<b>3.081.444</b>	<b>3.153.725</b>
<i>Receita Vinculada para MDE com Cota-Parte ICMS Renunciado (H = 25% x E)</i>	<i>3.124.676</i>	<i>3.235.341</i>	<i>3.064.713</i>	<i>3.226.273</i>	<i>3.048.832</i>	<i>3.156.421</i>	<i>3.237.001</i>
<i>Perda na Receita Vinculada para MDE em função da Cota-Parte ICMS Renunciado (I = G - H)</i>	<i>-47.681</i>	<i>-57.061</i>	<i>-61.288</i>	<i>-59.623</i>	<i>-65.551</i>	<i>-74.977</i>	<i>-83.277</i>
<i>Perda em percentual na Receita Vinculada para MDE em função da Cota-Parte ICMS Renunciado (J = I/G x 100)</i>	<i>-1,55</i>	<i>-1,80</i>	<i>-2,04</i>	<i>-1,88</i>	<i>-2,20</i>	<i>-2,43</i>	<i>-2,64</i>

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir do RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Maetinga, 6º bimestre de 2013 a 2019, extraídos do FNDE/Siope, e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 (BAHIA, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Diferentemente do que ocorre em Salvador, o município de Maetinga é completamente dependente das receitas oriundas das Transferências Constitucionais e Legais, de modo que as transferências são imprescindíveis em seu orçamento. Essa imprescindibilidade pode ser observada na proporção da Receita de Impostos e da Receita de Transferências Constitucionais e Legais sobre a Receita Líquida de Impostos, correspondente, no período de 2013 a 2019, a uma média de 5,56% e 94,44%, respectivamente.

A desestabilização do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino observada em Maetinga, entre 2013 e 2019, por força do ICMS Renunciado na Bahia, correspondeu a uma redução de R\$449 mil no piso vinculado, tendo em vista a sua Cota-Parte de ICMS Renunciado (média de 2,08%). Essa redução está próxima dos montantes arrecadados pelo município em 2018 (R\$494.347) e 2019 (R\$421.891).

As diferenças de condições de receitas entre Salvador e Maetinga quanto à relação entre Receita de Impostos e a Receita de Transferências Constitucionais e Legais e a proporção da Cota Parte de ICMS Renunciado, em relação à Receita de Impostos, são demonstradas nos Gráficos 7 e 8, na página seguinte.

**Gráfico 7 – Condições de Receitas de Salvador****Gráfico 8 – Condições de Receitas de Maetinga**

**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir do RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Maetinga, 6º bimestre de 2013 a 2019, extraídos do FNDE/Siope, e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 (BAHIA, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Os Gráficos 7 e 8 demonstram a dependência de ambos os municípios em relação às transferências de receitas (linha laranja), mas em condições muito diferentes, uma vez que Salvador tem arrecadação própria superior às transferências, enquanto Maetinga praticamente depende das transferências para fazer frente às políticas públicas sob sua responsabilidade.

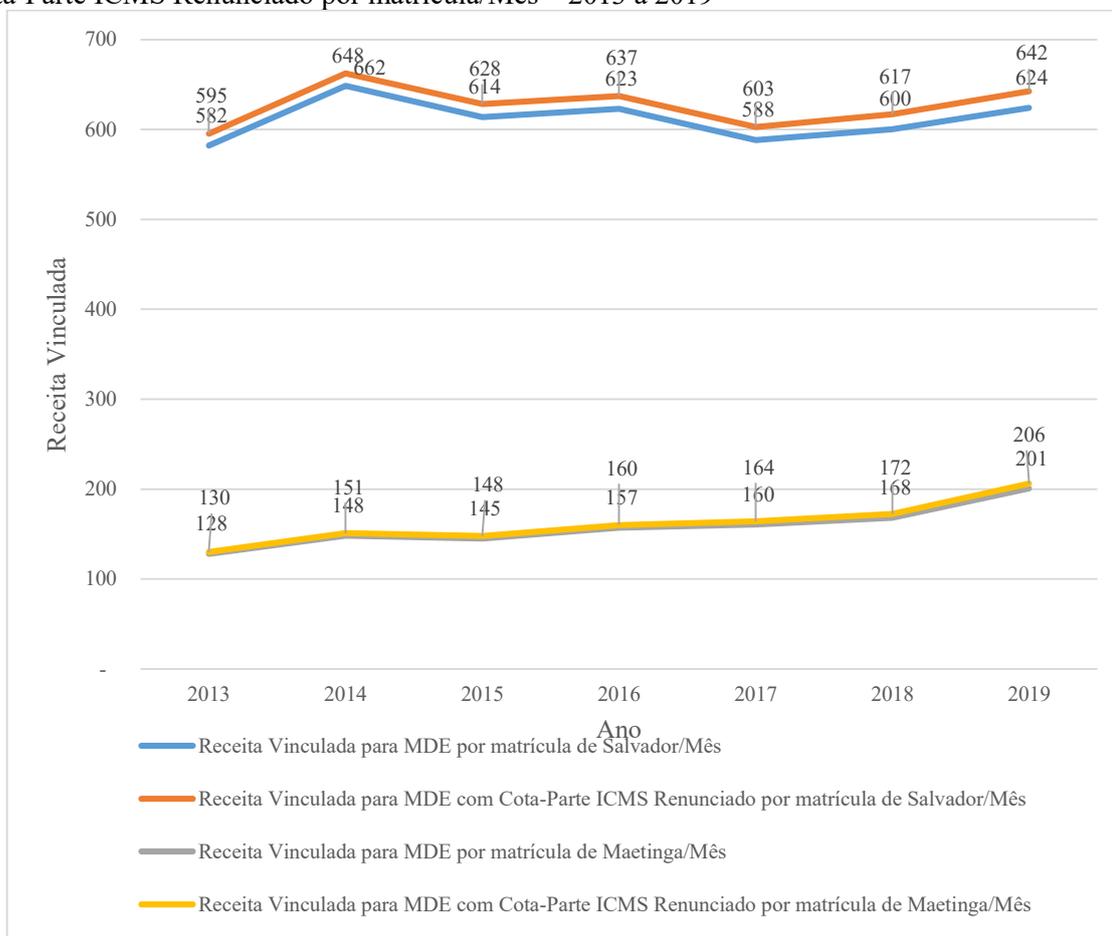
Além disso, em Salvador, observa-se crescimento dos valores das transferências quando acrescidas da cota parte de ICMS, diminuindo a distância entre a arrecadação própria e as transferências. Isso decorre dos critérios utilizados para a distribuição do ICMS aos municípios e da concentração dos empreendimentos beneficiados com as renúncias nos grandes centros, conforme discutido no Capítulo 3, que acaba por arrastar mais recursos para municípios como Salvador, compensando as perdas anuais com as renúncias.

No caso de Maetinga, a relação critérios de distribuição do ICMS aos municípios e a concentração dos empreendimentos beneficiados com as renúncias nos grandes centros funciona de forma inversa, ou seja, o município recebe cada vez menos cotas de ICMS, razão pela qual não se observa quase nenhuma diferença quando se acrescentam aos valores das transferências a cota parte de ICMS renunciado.

As condições de receitas terão rebatimento nas condições de financiamento do direito à educação, apesar dos efeitos decorrentes da redistribuição feita por meio do Fundeb, conforme exposto adiante. Nesse sentido, o Gráfico 9 apresenta as condições de financiamento do direito à educação nos municípios de Salvador e Maetinga, a partir da Receita Vinculada

para MDE por matrícula/Mês e da Receita Vinculada para MDE com Cota-Parte ICMS Renunciado por matrícula/Mês:

**Gráfico 9** – Condições de financiamento do direito à educação nos municípios de Salvador e Maetinga a partir da Receita Vinculada para MDE por matrícula/Mês e da Receita Vinculada para MDE com Cota-Parte ICMS Renunciado por matrícula/Mês – 2013 a 2019



**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir do RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Maetinga, 6º bimestre de 2013 a 2019, extraídos do FNDE/Siope, e Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder da Bahia de 2013 a 2019 (BAHIA, 2014d, 2015d, 2016h, 2017h, 2018h, 2019c, 2020b).

Semelhante ao que ocorre com as condições de receitas, em Salvador observa-se crescimento das mensalidades, quando se acresce às transferências, a cota parte de ICMS renunciado, situação que praticamente não se visualiza em Maetinga. Entre o período de 2013 e 2019, Salvador apresentou uma mensalidade média por matrícula de R\$611,00 e R\$627,00, em função da Receita Vinculada para MDE e da Receita Vinculada para MDE acrescida da Cota-Parte ICMS Renunciado, respectivamente. Quanto a Maetinga, no mesmo período, a mensalidade média por matrícula foi de R\$158,00 e R\$162,00 para Receita Vinculada para MDE e da Receita Vinculada para MDE acrescida da Cota-Parte ICMS Renunciado, respectivamente.

Os números demonstram a severa desigualdade no financiamento da educação entre os dois municípios, cujas renúncias tendem a desestabilizar mais o município de Maetinga. As diferenças de condições de receitas e, por consequência, de condições de financiamento do direito à educação entre Salvador e Maetinga corroboram com o estudo de Alves e Pinto (2020), em que os autores evidenciam as múltiplas realidades educacionais dos municípios brasileiros.

Ainda é importante registrar que, embora o Gráfico 9 demonstre melhores condições de financiamento de Salvador em relação a Maetinga, em ambos os municípios os valores das mensalidades são insuficientes para atender as metas estabelecidas no PNE 2014-2024 e o PEE 2016-2026. Sabemos que esses valores não definem de fato quanto de recursos vinculados são aplicados no financiamento da educação, em função do Fundeb, mas eles demonstram o ponto de partida dos recursos disponíveis. Nesse sentido, não há dúvida de que as mensalidades expostas são muito inferiores às praticadas pelas consideradas *boas* escolas privadas, situação já observada por estudo realizado por Pinto (2014b), concorrendo em mais um elemento que deslegitima as renúncias de receitas em fontes de recursos destinados à educação.

Expusemos, no Capítulo 2, que o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) impõe aos entes federados efetuarem medidas de compensação das perdas com as renúncias deferidas, seja por meio da elevação de alíquotas, ampliação efetiva da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (LRF, art. 14, II – BRASIL, 2000). Contudo, o poder estadual da Bahia tem deferido renúncias de ICMS sem a efetiva compensação, onerando, por consequência, a situação fiscal do Estado e dos municípios.

Como visto, não existe compensação de receitas decorrentes das renúncias outorgadas, já que o Poder Executivo baiano aposta, como forma de cobertura das desonerações, no aumento permanente de receita, considerando o crescimento da atividade econômica refletido diretamente na arrecadação ICMS. Essa estratégia de compensação se repete no Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado desde 2005. Contudo, somente nos exercícios 2005 e 2007 o excesso de arrecadação superou as perdas impostas pelas renúncias.

Demonstrado como as renúncias de receitas de ICMS praticadas na Bahia desestabilizam a primeira cadeia de vinculação de recursos para a educação, definida no caput do art. 212 da CF/1988, seguimos para a próxima subseção com o relato de como essas renúncias têm desestabilizado a política de fundos, agravando ainda mais a situação do financiamento da Educação Básica, em especial, das etapas sob responsabilidade dos

municípios. Ainda dentro dessa exposição, desvelamos aspectos do federalismo à brasileira e os reflexos das renúncias no princípio da cooperação e no regime de colaboração.

#### 4.3 AS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE ICMS E A DESESTABILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FUNDOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Com a Proclamação da República, o Brasil tornou-se uma Federação. Na teoria, a Federação pressupõe que os entes federados estabelecem relações intergovernamentais, de modo a negociar e barganhar formulações e implementação de políticas públicas, concretizando o princípio da cooperação (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Contudo, como alerta Costa (2010, p. 5), é preciso compreender a teoria no âmbito de um capitalismo neoliberal, já que conceitos constitucionais que envolvem o ideário de Federação

formam uma rede que justifica o discurso do Estado democrático de direito, enquanto baluarte da igualdade formal entre os entes federados, subsumindo, ao mesmo tempo, as desigualdades devidas aos condicionantes históricos, geográficos e sociais de cada região.

Pois bem, a CF/1988 inovou a Federação brasileira, tornando os municípios entes federados, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 1º), em um modelo que visava a combater a centralização do poder, típico do regime militar que se encerrava, por meio da descentralização de competências e responsabilidades. Entretanto, a realidade se impõe diante da “desigualdade entre os municípios [...] maior do que a desigualdade entre as cinco regiões”, o que gerou “nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010, p. 185).

A Federação constitucionalizada em 1988, além do princípio da cooperação, impôs, na função educação, o regime de colaboração entre os entes federativos. Esses conceitos, que pressupõem igualdade formal entre os entes federados, legitimam a política de fundos implantada no Brasil. O princípio da cooperação (art. 23, parágrafo único, da CF/1988) visa a cooperação com vista ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, e o regime de colaboração (art. 211, §1º, da CF/1988) impõe a busca de ações para assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

Após 8 anos de promulgação da CF/1988, o princípio da cooperação e o regime de colaboração foram ressignificados ao contexto da Reforma Administrativa, promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que instaurou a política de fundos focalizando os gastos sociais com a educação na etapa da educação fundamental, conforme receituário

neoliberal<sup>76</sup>.

Tal focalização ocorreu por meio da EC nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), subvinculando parcela de recursos vinculados no caput do art. 212 da CF/1988 para constituir, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência transitória de dez anos.

Foram constituídos 27 fundos, um para cada estado e o Distrito Federal, com o objetivo de assegurar a universalização do Ensino Fundamental e a remuneração condigna do magistério, distribuindo os valores subvinculados em cada fundo entre Estado e seus respectivos municípios<sup>77</sup>, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de Ensino Fundamental. Eram também objetivos do Fundef garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente, e compelir a União a complementar os recursos dos Fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Passados 26 anos, exceto a definição nacional de um valor por aluno, distante de atender a um padrão mínimo de qualidade, os objetivos estipulados para o Fundef ainda não foram alcançados, conforme pode ser observado na subseção 4.1 deste trabalho, em que foram expostos os desafios educacionais que o Brasil, e especificamente a Bahia, precisam enfrentar. Porém, o mecanismo de financiamento levado a cabo pelo Fundef fomentou a ampliação do Ensino Fundamental e estimulou a municipalização das matrículas dessa etapa de ensino (FAREZENA, 2020)<sup>78</sup>.

É importante abrir, nesse ponto, uma sumária digressão história sobre a concepção de fundos no país, que não surgiu com a tramitação da EC 14/1996 (BRASIL, 1996a). As bases para a construção de um fundo para financiamento da educação, nos moldes do Fundef, substituído em seguida pelo Fundeb, foram lançadas no Plano Nacional de Educação de 1994,

---

<sup>76</sup> Conforme Mário Theodoro e Guilherme Delgado (2003, p. 123, grifos do autor), o discurso da focalização desenvolvido pelos neoliberais parte de quatro premissas: “i) que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); ii) que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; iii) que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e iv) que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos ‘subprodutos indesejáveis’ advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e ‘sem amarras’”.

<sup>77</sup> Como já citado, o art. 32 da CF/1988 veda ao Distrito Federal a sua divisão em Municípios (BRASIL, 1988). Assim, nessa unidade federativa, a distribuição ocorre para as matrículas vinculadas ao Distrito.

<sup>78</sup> A descentralização da educação brasileira é histórica e, portanto, não se inicia com a implementação do Fundef. Nesse sentido, ver Oliveira et al. (1999), que reunindo um grupo de pesquisadores de várias universidades brasileiras, trouxeram uma análise sobre a municipalização do ensino no Brasil.

nos estudos de Anísio Teixeira em 1962 e 1968, construindo um modelo para o financiamento do ensino primário a partir do cálculo da despesa com a escola por aluno ao ano, e no estudo de Carlos Pasquale, em 1965, introduzindo o custo aluno ano no salário-educação (AMARAL, 2001; CURY, 2018).

Esses documentos reconheciam as desigualdades de financiamento entre os entes federativos e a necessidade da participação dos recursos oriundos da União para atender as demandas da função educação sob responsabilidade de Estados e municípios (AMARAL, 2001; CURY, 2018). Contudo, Amaral (2001, p. 288), analisando os estudos de Anísio Teixeira, observa que sua proposta ia além do que ficou sacramentado com o Fundef, uma vez que aquela calculava “o custo/aluno/ano a partir da definição do salário do professor” e este “define o custo/aluno/ano a partir de um volume de recursos já preestabelecido”.

A proposta de Anísio Teixeira, distante da contaminação do ideário neoliberal, além de repercutir na efetiva valorização dos professores, possibilitava a complementação da União no montante necessário à suplementação dos custos efetivos do financiamento, possibilitando a injeção de recursos para além daqueles vinculados.

Essa compreensão, semeada por Anísio Teixeira, pode ser observada nos arts. 206, inciso VII, e 211, §§ 1º e 7º, da CF/1988, quando exigem padrão mínimo de qualidade e impõem, à União, a função redistributiva e suplementar em matéria educacional (BRASIL, 1988), assim como na Meta 20 do PNE 2014-2024, quando define as estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 para a implantação do custo aluno qualidade que assegure os insumos indispensáveis à política educacional (BRASIL, 2014).

Fechada essa brevíssima digressão histórica, sigamos na política de fundos. Com o fim da vigência do Fundef, agora no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi instituído para vigor por 14 anos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006a)<sup>79</sup>, ampliando a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas diversas etapas e modalidades da Educação Básica presencial.

Farenzena (2020, p. 9) observa que o Fundeb herdou os benefícios e os problemas do Fundef, embora tenha “envolvido participação mais ampla em sua formulação”.

---

<sup>79</sup> Com a promulgação da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020a), o Fundeb passou a ser permanente, mas os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos deverão ser revistos no 6º ano de vigência do chamado *Novo Fundeb* e, a partir da primeira revisão, o modelo passará por revisões periódicas a cada dez anos.

A subvinculação nos Fundos de parcela dos recursos descritos no caput do art. 212 da CF/1988 diferiram tanto em percentual (subvinculação de 15% no Fundef e 20% no Fundeb) quanto na designação das fontes afetadas, assim como na complementação da União<sup>80</sup>, conforme demonstramos no Quadro 18.

**Quadro 18** – Origem dos recursos do Fundef e do Fundeb, por ente federado e fontes

UNIDADE FEDERATIVA	FUNDEF		FUNDEB	
	RECEITA DE IMPOSTOS ARRECADADOS PELOS ENTES	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RECEBIDAS PELOS ENTES	RECEITA DE IMPOSTOS ARRECADADOS PELOS ENTES	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RECEBIDAS PELOS ENTES
Estados e Distrito Federal	ICMS	FPE ICMS-Desoneração – Lei Kandir Cota-Parte do IPI-EXP	ICMS ITCMD IPVA	FPE ICMS-Desoneração – Lei Kandir Cota-Parte do IPI-EXP
Municípios e Distrito Federal	-	FPM Cota-Parte ICMS ICMS-Desoneração – Lei Kandir Cota-Parte IPI- Exportação	-	FPM Cota-Parte ICMS ICMS-Desoneração – Lei Kandir Cota-Parte IPI- Exportação Cota-Parte do ITR Cota-Parte IPVA
União	Complementação dos recursos dos Fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.		Complementação dos recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Essa complementação deveria ser, no mínimo de: a) dois bilhões de reais no primeiro ano de vigência dos Fundos; b) três bilhões de reais no segundo ano de vigência dos Fundos; c) quatro bilhões e quinhentos milhões de reais no terceiro ano de vigência dos Fundos; e d) dez por cento do total dos recursos pelos Estados e Distrito Federal, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos.	

**Fontes:** Brasil (1988; 1996c; 2007).

**Nota:** Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPI-EXP), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Do Quadro 18, verificamos que os Fundos são constituídos por recursos dos Estados e dos municípios e, eventualmente, por complementação da União, já que ela só ocorre quando o valor por aluno não alcança o mínimo definido nacionalmente. Os municípios não participam dos Fundos com receitas de impostos por eles arrecadados, apenas com transferências. Da transição do Fundef para o Fundeb, além dos citados percentuais subvinculados, os Estados passaram a contribuir com o ITCMD e o IPVA; e os municípios, com as Cotas-Partes do ITR e do IPVA.

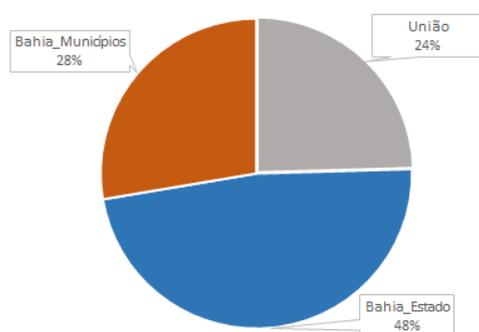
<sup>80</sup> A partir da promulgação da EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), o Fundeb passou a ser permanente e houve alteração na complementação da União a partir de 2021 para 12%, crescendo gradativamente até atingir 23% em 2026.

Com relação à complementação da União no Fundef, ela seria realizada sempre que o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente, o valor mínimo anual por aluno deveria ser fixado por ato do Presidente da República, e nunca seria inferior à razão entre a previsão da receita total dos Fundos e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

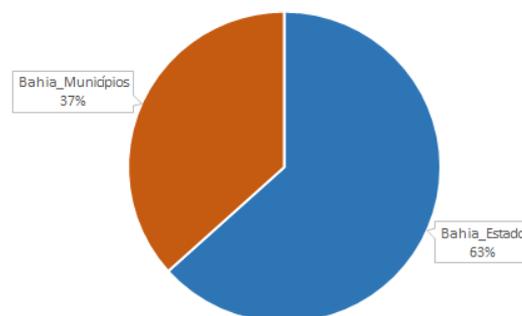
Já a complementação da União no Fundeb, a partir do quarto ano de vigência, seria de, no mínimo, 10% do total dos recursos aportados nos fundos, e ocorreria sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Contudo, esse valor mínimo por aluno definido nacionalmente fica determinado contabilmente em função da complementação da União. Entretanto, a União omitiu-se em cumprir com as regras relativas ao custo aluno ano do Fundef (AMARAL, 2001; CURY, 2018; FARENZENA, 2020), e na complementação do Fundeb, sempre se manteve no piso de 10% (FARENZENA, 2020). Assim, a complementação da União não cumpriu com sua função supletiva, como esperado em ambos os Fundos.

Apesar desse comportamento da União, Tanno (2017, p. 10), em estudo no âmbito da Câmara dos Deputados sobre a necessidade de perenização do Fundeb, informa que o “quantitativo de Estados beneficiados com a complementação da União” resultou “em significativo efeito redistributivo dos recursos federais destinados aos Estados de maior vulnerabilidade”, entre eles a Bahia. Nesse sentido, os Gráficos 10 e 11 demonstram como se constituiu o Fundeb da Bahia, em 2019, em função da origem dos recursos por ente federado, com e sem participação da União:

**Gráfico 10** – Origem dos recursos do Fundeb Bahia – 2019



**Gráfico 11** – Origem dos recursos do Fundeb Bahia, exceto União - 2019

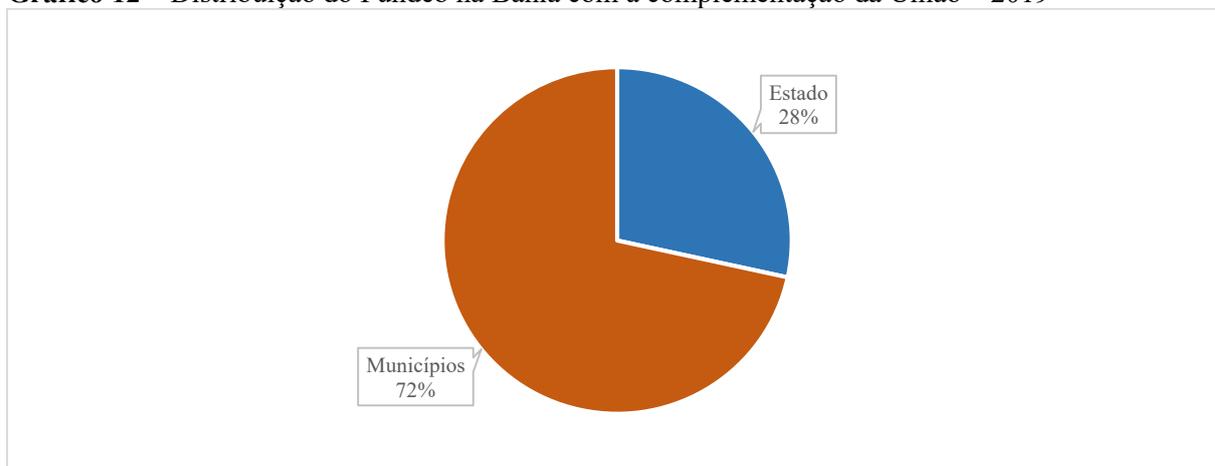


**Fontes:** Elaborado pela Autora a partir das informações do Tesouro Nacional - Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de 2019 (BRASIL, 2019b) e RREO da Bahia - 6º bimestre de 2019, extraído do Sioppe.

**Nota:** Os valores sobre a participação dos municípios no Fundeb foram extraídos da diferença entre os valores totais por fonte aportados no Fundo, informados pelo Tesouro Nacional no demonstrativo anual de *Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB – BRASIL, 2019b)* e os valores aportados anualmente pelo Estado no Fundeb, publicado nos Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da Bahia, ambos de 2019.

Do Gráfico 10, verificamos que o Estado participou com quase metade dos recursos do Fundeb em 2019, sendo o restante distribuído entre os municípios (28%) e a União (24%). Já o Gráfico 11, sem considerar a complementação da União, demonstra o real diagnóstico de quanto é o esforço do ente estadual (63%) e dos entes municipais (37%) para financiar a Educação Básica baiana. A visualização das participações do ente estadual e dos entes municipais também nos auxilia na compreensão de como a distribuição dos recursos em função do número de matrículas inverte essa proporção, conforme demonstra o Gráfico 12.

**Gráfico 12** – Distribuição do Fundeb na Bahia com a complementação da União – 2019



**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas do Tesouro Nacional - Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) de 2019 (BRASIL, 2019b).

A inversão demonstrada no Gráfico 12 corrobora a afirmação de Cury (2018) sobre a minirreforma tributária, ocorrida em função da constituição e distribuição, impondo uma espécie de cooperação cogente entre Estados e seus municípios. Contudo, tal reforma, por razões que apresentamos adiante, não tem garantido a igualdade de condições para o acesso e a permanência dos estudantes em todo território nacional e, em especial, na Bahia.

Apesar de o montante destinado aos municípios ser expressivo (72%), foram estabelecidos coeficientes de distribuição para as etapas e modalidades a serem atendidas, sem levar em consideração os custos de atendimento, problemática demonstrada no Quadro 19. Além disso, em 2007 não houve definição de coeficiente para as etapas de creche e pré-escola, já o Ensino Médio integral e integrado à educação profissional, etapas e modalidades sob a responsabilidade dos Estados, entraram com os coeficientes mais altos. Ao longo de 2007 até 2019, essas modalidades de Ensino Médio permaneceram com o maior coeficiente, sendo alcançado em 2010 pela pré-escola integral e pelo Ensino Fundamental integral, e em 2011 pela creche tempo integral e o Ensino Médio no campo.

Ainda em relação ao Quadro 19, constatamos que a Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo, sempre teve o menor coeficiente, desestimulando o atendimento dessa modalidade; já a Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, a partir de 2009, subiu o valor do coeficiente para 1; e entre 2009 e 2019, ficou com coeficiente 1,2. Outra questão a ser ressaltada do Quadro 19 é a presença de creches conveniadas com definição de coeficiente, o que possibilita o desestímulo para a criação de rede própria para atender a demanda.

**Quadro 19** – Evolução das ponderações do Fundeb – 2007 a 2019

19 Etapas e modalidades e segmentos	2007 (Resolução N° 01, de 15/02/2007)	2008 (Portaria N° 41, de 27/12/2007)	2009 (Portaria N° 932, de 30/07/2008)	2010 (Portaria N° 777, de 10/08/2009)	2011 (Portaria N° 873, de 01/07/2010)	2012 (Portaria N° 1.322, de 21/09/2011)	2013 (Resolução N° 8, de 25/07/2012)	2014 (Resolução N° 01, de 31/12/2013)	2015 (Resolução N° 01, de 31/12/2014)	2016 (Resolução N° 01, de 29/07/2015)	2017 (Resolução N° 01, de 28/07/2016)	2018 (Resolução N° 01, de 28/11/2017)	2019 (Resolução N° 01, de 06/12/2018)
1. Creche pública de tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	1	1	1	1	1,15
1. Creche conveniada de tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
1. Creche pública de tempo integral	-	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
1. Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
2. Pré-escola parcial	-	0,9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,05
2. Pré-escola integral	-	1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
3. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
3. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
3. Anos finais – ensino fundamental campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
3. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
4. Ensino médio urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
4. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
4. Ensino médio integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
4. Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
5. Educação especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
6. Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
7. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
8. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,7	0,7	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

**Fonte:** Reprodução da publicação *Evolução das ponderações do Fundeb – 2007 a 2019* (Confederação Nacional de Municípios - CNM, 2020).

Diante do cenário exposto para os critérios de distribuição, vejamos, na Tabela 31, a realidade da distribuição de matrículas na Bahia por etapa de ensino.

**Tabela 31** – Distribuição de matrículas na Bahia por etapa de ensino – 2007 a 2019

Etapa de Ensino	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Educação Infantil - estadual	2.758	1.377	683	694	888	919	867
Educação Infantil - municipal	404.912	394.234	352.240	366.123	368.901	401.084	410.441
Ensino Fundamental - estadual	629.398	539.377	438.599	340.319	260.943	220.971	162.677
Ensino Fundamental - municipal	2.234.649	2.169.320	2.010.840	1.910.854	1.809.989	1.766.395	1.702.779
Ensino Médio - estadual	724.783	705.580	668.689	649.935	611.734	632.380	607.800
Ensino Médio - municipal	34.339	21.979	14.194	9.575	6.320	5.578	4.264
<b>Total matrículas estadual</b>	<b>1.356.939</b>	<b>1.246.334</b>	<b>1.107.971</b>	<b>990.948</b>	<b>873.565</b>	<b>854.270</b>	<b>771.344</b>
<b>Total matrículas estadual em %</b>	<b>33,66</b>	<b>32,53</b>	<b>31,79</b>	<b>30,23</b>	<b>28,56</b>	<b>28,22</b>	<b>26,70</b>
<b>Total matrículas municipais</b>	<b>2.673.900</b>	<b>2.585.533</b>	<b>2.377.274</b>	<b>2.286.552</b>	<b>2.185.210</b>	<b>2.173.057</b>	<b>2.117.484</b>
<b>Total matrículas municipais em %</b>	<b>66,34</b>	<b>67,47</b>	<b>68,21</b>	<b>69,77</b>	<b>71,44</b>	<b>71,78</b>	<b>73,30</b>
<b>Total matrículas geral</b>	<b>4.030.839</b>	<b>3.831.867</b>	<b>3.485.245</b>	<b>3.277.500</b>	<b>3.058.775</b>	<b>3.027.327</b>	<b>2.888.828</b>

**Fonte:** Elaborado pela Autora com informações do Laboratório de Dados Educacionais (2019), que extraiu os microdados do Censo Escolar/Inep 2007 – 2019.

Da Tabela 31, verificamos uma redução de matrículas na educação pública da Bahia. Em 2007, o total de matrículas na rede estadual e na rede municipal correspondia a 1.356.939 e 2.673.900 matrículas, respectivamente; já em 2019, o número caiu, nessa mesma ordem, para 771.344 e 2.117.484 matriculados. Em números percentuais, houve queda na rede estadual de 43,16%; e na rede municipal, de 20,81%<sup>81</sup>. Contudo, quando se comparam as matrículas distribuídas entre o Estado e os municípios, verificamos que os últimos respondem pela maioria das matrículas, com destaque para a educação fundamental.

Portanto, da análise conjunta dos Gráficos 11 e 12 com o Quadro 19 e a Tabela 31, verificamos que, embora o Estado tenha percentual menor de matrículas, ele atrai mais recursos do Fundeb, por conta dos coeficientes estabelecidos ao Ensino Médio, diminuindo os recursos que deveriam ir para os municípios, entes responsáveis pela Educação Infantil (creches e pré-escolas), que demanda mais recursos, e pela maioria das matrículas do Ensino Fundamental, maior etapa da Educação Básica. Essa condição alimenta uma corrida dos municípios por recursos advindos por transferências voluntárias, o que dá ensejo a “práticas críticas de ação governamental que levam à patronagem e ao clientelismo” (LOTTA; FREITAS, 2018, p. 205).

É importante registrar que o valor definido nacionalmente por aluno serve como parâmetro de distribuição dos recursos do Fundo, observando os coeficientes, e para definição

<sup>81</sup> De acordo com estudo de Davies e Alcântara (2020a), relativas ao período de 2007 a 2019, as matrículas estaduais caíram em todas as regiões e todos os Estados do Brasil, enquanto as matrículas municipais tiveram reduções nas regiões Nordeste e Sudeste. Duas explicações, extraídas dos censos e resumos técnicos do Inep, são que a evolução das matrículas foi impactada “pela transição demográfica (queda da natalidade) e pela melhoria do fluxo escolar (por meio de classes de aceleração de aprendizagem, por exemplo)” (DAVIES; ALCÂNTARA, 2020a, p. 8). Contudo, Davies e Alcântara (2020b, p. 24) afirmam que essas explicações não são suficientes, recomendando novos “estudos focalizados no âmbito local e regional a fim de se entender as diferenças no movimento das matrículas nas regiões, mas sobretudo no interior de cada unidade da federação”.

de quem receberá a complementação da União, mas não é garantia de que, de fato, cada unidade escolar disponha desse valor correspondente para fazer frente às suas despesas.

Vejam agora como ocorre a participação das fontes de recursos do Fundeb na Bahia, tomando por referência o período de 2013 a 2019:

**Tabela 32** – Participação das fontes de recursos do Fundeb Bahia – 2013 a 2019

ANO	ICMS	COMPL. UNIÃO	FPM	FPE	IPVA	IPi	ITCMD	LC87/96	ITR
2013	38,25%	27,63%	15,62%	15,37%	2,14%	0,57%	0,18%	0,18%	0,07%
2014	37,73%	27,58%	15,87%	15,56%	2,21%	0,62%	0,18%	0,17%	0,08%
2015	38,63%	27,76%	15,47%	14,92%	2,22%	0,55%	0,22%	0,15%	0,08%
2016	36,74%	27,92%	16,58%	15,79%	2,11%	0,40%	0,25%	0,14%	0,08%
2017	40,06%	25,21%	16,07%	15,41%	2,30%	0,48%	0,24%	0,14%	0,09%
2018	41,62%	24,36%	15,66%	15,18%	2,30%	0,44%	0,24%	0,13%	0,08%
2019	40,82%	24,55%	16,02%	15,48%	2,42%	0,40%	0,25%	-	0,07%
<b>Média</b>	<b>39,12%</b>	<b>26,43%</b>	<b>15,90%</b>	<b>15,38%</b>	<b>2,24%</b>	<b>0,49%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,08%</b>

**Fonte:** Elaborado pela Autora a partir das informações extraídas do Tesouro Nacional - Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) de 2013 a 2019 (BRASIL, 2013, 2014b, 2015, 2016b, 2017c, 2018b, 2019b).

Da Tabela 32, constatamos que a fonte de recursos mais importante do Fundeb na Bahia é o ICMS, com participação média de 39,12%, entre 2013 e 2019. Essa fonte é seguida em ordem decrescente pela Complementação da União (26,43%), pelo Fundo de Participação dos Municípios (15,90%) e pelo Fundo de Participação do Estado (15,38%). Chamamos atenção para observar que, na constituição do Fundeb (Quadro 18), além do acréscimo de 5% em relação ao que era destinado no Fundef, o Estado passou a contribuir com mais dois impostos (ITCMD e IPVA); e os municípios, com mais duas cotas-partes de transferências (Cota-Parte do ITR e Cota-Parte IPVA). Porém, a Tabela 32 demonstra que, em média, a participação dessas novas fontes, no período de 2013 a 2019, somou apenas 2,54% do total da composição dos fundos.

Bremaeker (2010, p. 19), em estudo formulado em 2010, chamou atenção que, em 2006, “o aumento do montante de recursos oriundos da transição do Fundef para o Fundeb era da ordem de 37,3%”, enquanto “o aumento do número de alunos era da ordem de 62,6%”. Tal defasagem entre recursos financeiros e o aumento da abrangência de atendimento imposto pelo Fundeb (todos os alunos matriculados nas diversas etapas e modalidades da Educação Básica presencial), além dos coeficientes de distribuição fixados, fez (e ainda faz) com que os municípios passassem a repartir recursos antes apenas destinados ao Ensino Fundamental com os Estados para atender também o Ensino Médio<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Nesse estudo, Bremaeker (2010, p. 17) aponta que a “maior parcela de novos alunos era proveniente do ensino médio (de responsabilidade estadual), somando 7.770.436 alunos. Isto sem considerar o fator multiplicador dos coeficientes, que elevaria o seu peso relativo”, além disso, o “ensino de jovens e adultos (com 5.407.171 alunos)

Esse prejuízo afeta demasiadamente os municípios, em especial aqueles de menor população, que têm grandes parcelas de seus recursos alimentando o fundo e recebendo poucos valores em função do número reduzido de matrículas. O déficit entre o débito e o crédito do Fundeb, registrado contabilmente como gasto para fins de atendimento do limite da educação do ente, beneficia os estudantes dos municípios maiores, que já arrastam mais ICMS em função dos critérios de transferência da cota-parte do imposto, também via Fundeb, em razão do número de matrículas que eles detêm. Essa análise é corroborada por Alves e Pinto (2020, p. 13), quando afirmam que os “municípios muito dependentes do FPM são penalizados pelos mecanismos de transferência do Fundeb”, assim como pelo estudo de Bremaeker (2021, p. 3), que explica:

Como os Municípios contribuem para o Fundeb com 20% das suas transferências constitucionais e não contribuem com sua receita de impostos (ao contrário da obrigatoriedade da aplicação de 25% dos seus impostos na função educação), os Municípios de menor porte demográfico, em sua maioria, acabam ajudando a financiar os alunos do Estado e dos Municípios de maior porte demográfico. É o que acontece com cerca de 1.700 Municípios, sendo que 80% deles possuem menos de 10 mil habitantes.

Projeções demográficas publicadas pela SEI (2021b) dão conta que, em 2019, a Bahia teria 79 municípios com menos de 10 mil habitantes. O Estado baiano, em 2019, apresentava seu maior número de municípios na faixa entre 10 mil e 20 mil habitantes, correspondente a 165 municípios<sup>83</sup>. Portanto, 244 municípios da Bahia, correspondente a 58,5%, são constituídos por uma população de até 20 mil habitantes. Acima de 100 mil habitantes são apenas 17 municípios.

Observa-se que, na subseção 4.2 deste trabalho, tangenciamos a situação descrita por Alves e Pinto (2020) e Bremaeker (2021), quando apresentamos a dependência dos municípios de Salvador e Maetinga em relação às transferências de receitas<sup>84</sup>. Em Salvador, no período de 2013 a 2019, a Receita de Impostos próprios e a Receita de Transferências Constitucionais e Legais sobre a Receita Líquida de Impostos corresponderam, em média, a 54,24% e 45,72%, respectivamente; já em Maetinga, essas proporções foram 5,56% e 94,44%. Porém, como explicado por Bremaeker (2021), a arrecadação própria de Salvador não vai

---

e o infantil (com 5.063.215 alunos) era quase que integralmente mantido pelos Municípios e recebeu coeficientes com fator multiplicador negativo”.

<sup>83</sup> Perfil populacional da Bahia, em 2019, por distribuição da população:

Porte da População (em mil)	até 10	> 10 ≥ 20	> 20 ≥ 30	> 30 ≥ 40	> 40 ≥ 50	> 50 ≥ 100	> 100 ≥ 300	> 300	Total
Quantidade de municípios	79	165	77	32	18	29	14	3	417

Fonte: População Estimada dos Municípios Baianos, 2019, 2020 e 2021 (SEI, 2021b).

<sup>84</sup> As projeções demográficas publicadas pela SEI (2021b), denominada de *População Estimada dos Municípios Baianos, 2019, 2020 e 2021*, registraram para Salvador uma população de 2,9 milhões de habitantes e para Maetinga 3.161 habitantes.

compor o Fundeb, diferente de Maetinga, que terá 20% das suas transferências enviadas para o Fundeb.

Conte (2018), abordando os impactos distributivos do Fundef e do Fundeb no estado do Rio Grande do Sul, também concluiu que os recursos dos Fundos são redirecionados aos municípios mais populosos e de melhores condições econômicas, perpetuando a já histórica estrutura de desigualdade. Costa, Menezes e Pereira (2021), em estudo exploratório com dez municípios baianos (cinco com as maiores receitas recebidas pelo Fundeb e cinco com as menores receitas), também observaram o aspecto reportado por Bremaeker (2010; 2021) e Conte (2018), mas diferentemente do Rio Grande do Sul, que não recebeu complementação da União, os efeitos negativos constatados foram mitigados por essa complementação recebida pela Bahia.

Cumpra ressaltar que a política de fundos se utiliza de um mecanismo de subvincular recursos que já estão vinculados à educação, redistribuindo o montante entre as matrículas de todos os alunos matriculados na Educação Básica, ou seja, sem a complementação da União, não há, de fato, recurso *novo*. Esse cenário, acrescido da importância do ICMS na composição do Fundeb, já revela o quanto a renúncia desse imposto para o setor privado, sem a devida compensação, afeta fortemente o financiamento da educação, reduzindo a base de cálculo dos recursos vinculados.

Vejamos então, como, efetivamente, as renúncias de receitas de ICMS desestabilizam a política de fundos no financiamento da Educação Básica. Para isso, construímos a Tabela 33, com a projeção de quanto se perde de ICMS com as renúncias.

**Tabela 33** – Desestabilização do FUNDEB em função do ICMS Renunciado na Bahia – 2013 a 2019 – valores em R\$ corrigidos para dez/2019 pelo IPCA

Ano	ICMS Transferido para o FUNDEB A	Receita Resultante de ICMS (B)	Proporção do ICMS Transferido para o FUNDEB sobre a Receita Resultante de ICMS C= (A/B)	ICMS Renunciado Total D	ICMS Renunciado do FUNDEB E = (CxD)	% do ICMS que deveria ir para o FUNDEB sobre o ICMS Transferido para o FUNDEB F= (E/Ax100)
2013	4.386.033.882,48	21.906.245.383,56	0,20	2.291.951.000,00	458.890.812,50	10,46
2014	4.370.924.412,46	22.421.294.641,28	0,19	2.516.829.000,00	490.643.805,10	11,23
2015	4.442.387.234,15	21.664.161.054,65	0,21	2.580.811.000,00	529.213.285,08	11,91
2016	4.217.231.405,00	21.209.851.163,98	0,20	2.623.700.000,00	521.679.758,70	12,37
2017	4.403.542.116,03	22.198.966.065,71	0,20	2.894.100.000,00	574.093.910,51	13,04
2018	4.771.896.415,13	23.702.196.160,72	0,20	3.308.500.000,00	666.090.989,31	13,96
2019	4.769.721.216,92	23.797.602.555,52	0,20	3.737.800.000,00	749.162.186,53	15,71

**Fontes:** Tesouro Nacional (ICMS Transferido para o FUNDEB), SIOPE (Receita Resultante de ICMS – RREO da Bahia/SIOPE) e Relatórios das Contas de Governo TCE/BA (ICMS Renunciado).

**Notas:**(1) ICMS Transferido para o Fundeb sobre a Receita Resultante de ICMS corresponde a 20%, conforme as normas do Fundo, mas observamos que, em 2014, o percentual transferido foi de 19%, compensado em 2015 com 21%.

(2) O ICMS Renunciado corresponde ao valor total renunciado pela Bahia em ICMS, nos diversos programas mantidos pelo Estado entre 2013 e 2019, totalizando R\$19,95 bilhões. Desse montante, foram renunciados no Programa DESENVOLVE R\$16,77 bilhões, correspondente a 84,03% do total.

De 2013 a 2019, enquanto a participação do ICMS no Fundeb cresceu 8,75%, o aumento do ICMS Renunciado do Fundo aumentou 63,25%. A coluna F demonstra como a renúncia de ICMS pertencente ao Fundo é sempre ascendente. No citado período, em função do ICMS Renunciado, o Fundeb da Bahia perdeu o montante de R\$3,99 bilhões, sem que esse valor tenha sido compensado, como determina a Constituição (BRASIL, 1988) e a LRF (BRASIL, 2000).

Não há dúvidas da necessidade desses recursos para a Educação Básica da Bahia, tendo em vista o cenário reportado na subseção 4.1 deste trabalho, e que esse desvio do dinheiro da educação pública baiana em favor do capital tem desestabilizado o financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, afetando, em especial, os Municípios, que detêm a maioria das matrículas.

Ainda, essa renúncia também desestabiliza a política de fundos nacionalmente ao menos de três formas. Primeira, reduzindo a complementação da União, já que essa complementação corresponde, no mínimo, a 10% do total dos recursos aportados nos fundos. Portanto, se a Bahia aumentasse seu Fundeb com os recursos renunciados, faria com que automaticamente aumentasse a complementação da União. Segunda, reduzindo o valor aluno ano, já que mínimo por aluno definido nacionalmente é determinado contabilmente em função da complementação da União, que seria maior, se fosse acrescido dos valores renunciados. Terceira, tirando a oportunidade de outros Estados receberem complementação da União, pois sendo o Fundeb da Bahia maior, certamente a complementação a ser recebida seria menor, possibilitando que outros Estados fossem contemplados.

Os efeitos descritos no parágrafo anterior são observados não só na renúncia de receita de ICMS, mas em qualquer renúncia praticada nas fontes de receitas destinadas à educação. Como a política de renunciar recursos vinculados no caput do art. 212 da CF/1988 não está restrita à Bahia, ou seja, é praticada em todo o Brasil, esses efeitos precisam ser avaliados nacionalmente, de modo a verificarmos quanto as renúncias têm, de fato, desestabilizado a política de fundos, ainda que já estejamos em um novo Fundeb, uma vez a complementação da União permanece equivalente ao total de recursos aportados nos Fundos pelos Estados e Distrito Federal, agora com percentual mínimo de 23%.

O novo Fundeb busca minorar as desigualdades de financiamento que foram detectadas na implementação do Fundeb anterior, mas as renúncias de receitas, sempre crescentes na União e na Bahia, como vimos no Capítulo 3, e muito provavelmente nos demais entes federativos, por força da incontabilidade do capital, têm diminuído a capacidade de

cooperação federativa. Essa sangria do fundo público tem sido fetichizada<sup>85</sup> pela retórica do desenvolvimento econômico e da geração de empregos, sem a real demonstração de que os elementos justificadores foram alcançados.

Oliveira (2003, p. 140) aconselha confrontarmos a “retórica democrática liberal com a realidade das propostas de políticas públicas nela ancoradas”, de modo a verificarmos se essas “políticas rompem com os ciclos viciosos de iniciativas crescentemente desqualificadoras e amplificadoras da desigualdade”. As renúncias de receitas aqui analisadas não têm rompido com as iniciativas desqualificadoras e amplificadoras da desigualdade, muito pelo contrário: a extração de recursos dos Fundos via renúncias de receitas tem minguado o regime de colaboração na função educação, extremamente necessária em um contexto federativo de condições desiguais de financiamento.

Com efeito, este estudo não tem por propósito condenar a política de renúncias de receitas. Exatamente dentro da realidade de desigualdades entre os entes federados, essa política tem sua função social, mas a execução deve estar amparada na avaliação dos custos e benefícios impostos aos direitos fundamentais, que precisam ser garantidos pelo fundo público. Renunciar receitas em prol da acumulação e expansão do capital, sem geração de emprego e renda e com restrição de direitos sociais que deveriam ser suportados pelos recursos renunciados, é apenas subordinar toda uma nação “a um largo esquema de interesses específicos e superorganizados”, como alertou Anísio Teixeira ([1934] 2007, p. 40).

---

<sup>85</sup> Como já explicitado na nota de rodapé nº 33, tomamos a palavra fetichizada na concepção marxista, exposta em Bottomore (1988, p. 242) da seguinte forma: “[...] são as “formas de aparência” objetivas das relações econômicas que definem o capitalismo. Se essas formas são tomadas como naturais, isso se deve a que seu conteúdo ou essência social não é visível imediatamente e só pode ser revelado pela análise teórica”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Patrono da educação baiana, Anísio Teixeira, em discurso proferido em 1947 na Assembleia Constituinte da Bahia, afirmou que, embora aspirássemos pela Democracia, nunca pagamos seu preço, pois jamais colocamos a educação como serviço fundamental da República. Pois bem, a CF/1988 (BRASIL, 1988) idealizou a educação como um serviço fundamental da nossa República, a partir da sua inserção no Título dos *Direitos e Garantias Fundamentais*, e do estabelecimento da vinculação de impostos para o seu financiamento. Contudo, as condições materiais impostas pelo sistema capitalista não têm permitido concretizar o que foi idealizado pela Constituição de 1988.

O capitalismo tem avançado sobre o fundo público de diversas maneiras, no intuito de manter crescente sua expansão e acumulação. Nesse cenário, nossa pesquisa dedicou seu olhar sobre o fundo público materializado na forma de renúncias de receitas de ICMS e a influência dessas renúncias no financiamento da Educação Básica. A partir da aproximação com abordagem do materialismo histórico-dialético, olhamos para nosso objeto de pesquisa reconhecendo que sua estrutura e dinâmica têm existência objetiva, concreta, histórica, e independe da pesquisadora e da idealização constitucional para existir. Assim, acompanhados por essa abordagem, buscamos responder à seguinte questão de pesquisa: Como o capital avança sobre o fundo público por meio da renúncia de ICMS deferida pelo Estado da Bahia, onerando o financiamento da Educação Básica?

Nosso objetivo geral foi desvelar como ocorre a redução do financiamento público na Educação Básica, a partir do processo de renúncias de ICMS deferidas pelo Estado da Bahia, sob o argumento do desenvolvimento econômico e da geração de empregos e renda. Os Capítulos foram escritos, a partir do desdobramento do objetivo geral, nos seguintes objetivos específicos da pesquisa: 1) identificar o papel político e fiscal das renúncias de receitas e sua relação com a austeridade para os gastos sociais e a incontabilidade para o capital extrair crescentes recursos do fundo público; 2) analisar como o capital, a partir das renúncias deferidas pelo Estado da Bahia, por meio do Programa DESENVOLVE, articula as categorias desenvolvimento econômico e geração de empregos e renda para materializar o avanço sobre o fundo público baiano; e 3) descrever a estrutura constitucional de financiamento da educação, expondo a condição de estabilidade relativa da vinculação de recursos para o financiamento da Educação Básica, decorrente da renúncia de receita de ICMS deferida pelo Estado da Bahia.

Ao buscar as determinações mais gerais que afetaram e ainda afetam o nosso objeto de pesquisa, identificamos que o capital somente se sujeita a ajustes limitados e de curta

duração, sempre rompendo esses ajustes nos seus momentos de crises. Em uma dessas crises, vivenciada a partir dos anos de 1970, houve a confrontação entre ideologias capitalistas keynesianas (desenvolvimentista) e neoliberais, tornando-se hegemônica a unidade intelectual do neoliberalismo, que tem mantido, até os dias atuais, o contraditório discurso em defesa de um Estado mínimo para os gastos dirigidos às políticas sociais, enquanto as demandas do capital são atendidas por um Estado forte e robusto, no exercício da repartição do fundo público.

O fundo público, sob a racionalidade neoliberal, passa a ser elemento *in-flux* da reprodução do capital expressada, entre outros exemplos, na superexploração do trabalho, na desregulamentação financeira, na abertura ao comércio internacional, na privatização de ativos públicos, no redirecionamento das despesas públicas e na renúncia de receitas, de modo a manter a crescente taxa de lucro do capital (acumulação) e de afastar as suas crises.

Nesse cenário, o orçamento familiar, reconhecido pela teoria do valor como trabalho necessário, tem sido fortemente expropriado pela punção compulsória do Estado, por meio dos impostos indiretos via consumo, a exemplo do ICMS, resultando em duplo prejuízo para os mais pobres, porque arcam com o financiamento público na órbita privada e têm reduzido os seus direitos fundamentais, por esvaziamento do financiamento das políticas sociais.

Tanto na União quanto na Bahia, no período pesquisado, foram deferidas renúncias de receitas em prejuízo das políticas sociais. Em ambos os entes federados, as renúncias de impostos ocorreram sem que fossem observados os impactos orçamentário e financeiro dessa política, e sem a devida compensação, conforme exigem os arts. 113 do ADCT (BRASIL, 1988) e 14 da LRF (BRASIL, 2000). Além disso, as renúncias de receitas não têm supervisão, acompanhamento e avaliação, evidenciando a pouca transparência dessa política.

Os achados identificados a partir do primeiro objetivo específico, e reportados no Capítulo 2, revelaram que as renúncias de receitas cumprem um papel político e fiscal fetichizado, assumido na aparência o objetivo de atrair investimentos privados em busca do desenvolvimento econômico, e da geração de emprego e renda para a sociedade. Porém, materialmente, a análise das evidências aponta que, na essência, o papel das renúncias é alimentar a dinâmica do desenvolvimento econômico em conjunção com o sistema capitalista, utilizando o fundo público como componente *in-flux* do processo de produção e reprodução do capital, para garantir a acumulação e a expansão características do sistema capitalista. Nessa dialética entre a aparência e a essência, observou-se uma relação contraditória de austeridade para os gastos sociais e a incontabilidade das ações estatais para o capital extrair crescentes recursos do fundo público.

Ciente do papel das renúncias de receitas, no Capítulo 3, aprofundamos as análises sobre as determinações que afetaram as renúncias deferidas pela Bahia, agora por meio do Programa DESENVOLVE, maior e mais longo Programa de incentivos fiscais mantido nesse Estado. O Programa DESENVOLVE foi instituído no contexto da guerra fiscal, fenômeno promovido pela lógica neoliberal de indução à concorrência entre os estados-membros, em busca de atrair novos empreendimentos para seus territórios. Nessa etapa da pesquisa, os aspectos encontrados evidenciaram a incontrolabilidade do capital e o seu poder de desfazimento de obstáculos e resistências de controle, assim como confirmaram o uso do fundo público, mediante as renúncias de ICMS, como componente *in-flux* do processo de produção e reprodução capitalista.

O desfazimento de obstáculos e resistências de controle revelou-se por meio da célere tramitação do Projeto de Lei do DESENVOLVE, concluída em apenas 20 dias; da derrubada de todas as emendas propostas ao Projeto de Lei pela oposição, no sentido de mitigar o avanço do capital sobre o fundo público baiano; da amplitude dos incentivos deferidos; da falta de transparência das renúncias concedidas; da regulamentação dos critérios e condições para enquadramento no Programa e fruição de seus benefícios por Decreto, ato normativo que não passa pelo Parlamento; da redução dos juros sobre as parcelas a critério do Conselho Deliberativo; da possibilidade do enquadramento no Programa pelo Governador, entre outras evidências.

Além disso, a despeito da concessão de generosa parcela do fundo público, a análise empírica, por meio dos achados relativos às condições do mercado de trabalho e à concentração de renda, revelou que as renúncias de receitas deferidas não entregam o prometido emprego e renda e, portanto, não concretizam seus propósitos. Velado pelo papel político e fiscal fetichizado de renunciar receitas de ICMS para atrair investimentos privados, que operasse o desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, observamos o avançar sobre o fundo público baiano, de modo a atender o capitalismo na sua dinâmica de acumulação e expansão, sem qualquer demonstração de contrapartida.

Por fim, os achados expostos no Capítulo 4 revelaram a concreta desestabilização do financiamento da educação, decorrente das renúncias de receitas do ICMS, em um Estado que, entre outras necessidades, ainda precisa incluir cerca de 509 mil crianças de 0 a 3 anos em creche, e 11 mil crianças de 4 a 5 anos em pré-escola; que possui cerca de 130 mil crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola e sem o Ensino Fundamental concluído, e 26 mil pessoas de 15 a 17 anos de idade fora da escola, sem terem concluído a Educação Básica.

Entre 2013 e 2019, enquanto a participação do ICMS no Fundeb cresceu 8,75%, o aumento do ICMS renunciado do referido Fundo aumentou 63,25%, resultando na perda de R\$3,99 bilhões, sem a necessária compensação, como determinam a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa desestabilização do financiamento da educação afeta de forma mais gravosa os municípios, entes federados triplamente prejudicados com as renúncias de ICMS, em função da: 1) redução da base de cálculo da parcela de ICMS pertencente a esses entes, na forma definida no art. 158, IV da CF/1988; 2) redução da base de cálculo dos 25% para o financiamento da educação, por parte do ente federado Estado, que terá abatimento nos valores redistribuídos pelo Fundeb; e 3) responsabilidade direta pelo maior número de matrículas na Educação Básica.

O fato de as renúncias de receitas de ICMS não entregarem sua contrapartida para o interesse público parece não constituir um problema para o Estado, uma vez que essas renúncias só aumentam. A contradição objetiva entre atender ao interesse público e o interesse do capital fica encoberta pela carência de supervisão, acompanhamento e avaliação, evidenciada na ausência de transparência dessa política.

É penoso constatar que o Estado, ente federado que além de responder praticamente só pelas matrículas do Ensino Médio, e de relativamente atrair mais recursos do Fundeb, por conta dos coeficientes de distribuição do Fundo, renuncia receitas de ICMS, a receita que constitui a maior fonte de financiamento de toda a Educação Básica. Nessa dinâmica, fica confortável ao Estado renunciar as receitas do ICMS, pois não é ele, mas os Municípios, os entes federados premidos pela população e pelos órgãos de controle a atender a Educação Infantil (creches e pré-escolas), etapa altamente custosa em função do público-alvo, e o Ensino Fundamental, maior etapa da Educação Básica.

Os exames revelaram, ainda, que a renúncia de receitas de ICMS praticada na Bahia, sem a devida compensação, também desestabiliza, ao menos de três formas, a política nacional de fundos, vez que: 1) reduz a complementação da União, que corresponde a, no mínimo, 10% do total dos recursos aportados nos fundos; 2) reduz o valor aluno ano, já que o mínimo por aluno definido nacionalmente é contabilmente determinado em função da complementação da União, que seria maior se fosse acrescido dos valores renunciados (ou compensados) pela Bahia; e 3) tira a oportunidade de outros Estados receberem complementação da União, pois sendo o Fundeb da Bahia maior, certamente a complementação a ser recebida seria menor (ou nem aconteceria).

A influência das renúncias de receitas de ICMS da Bahia sobre a política nacional de fundos e, conseqüentemente, sobre o financiamento da Educação Básica, também pode ser observada em outros entes federados que renunciaram referida fonte de receita (ou qualquer outro imposto que faça parte do financiamento da educação), razão pela qual recomendamos a ampliação das pesquisas, incluindo todos os entes federados, ainda que já estejamos em um novo Fundeb. Vale ressaltar que a complementação da União permanece equivalente ao total de recursos aportados nos Fundos pelos Estados e pelo Distrito Federal, agora com percentual mínimo de 23%.

Em face de sua complexidade, é um trabalho a ser feito por várias mãos, especialmente em razão da falta de transparência que envolve o deferimento de renúncia de receitas em nosso país. É preciso que os pesquisadores, que têm o financiamento da educação como horizonte de estudo, unam esforços no sentido de estimar a dimensão da sangria do fundo público, fetichizada pela retórica hegemônica do desenvolvimento econômico e da geração de emprego e renda, sem a real demonstração de que seus elementos justificadores foram alcançados.

Também recomendamos, como frentes de pesquisa, o exame dos aspectos relacionados à transferência de imóveis aos beneficiários do Programa DESENVOLVE, notadamente no que se refere à avaliação comparativa entre os valores ajustados nos Protocolo de Intenções e aqueles praticados no mercado imobiliário, assim como se as alienações dos bens públicos foram submetidas à Alba, conforme exige o art. 70, X, da Constituição da Bahia.

Outra frente de pesquisa recomendável é a relação entre o Estado da Bahia e o SENAI & CIMATEC, considerando o achado desta pesquisa, relativo ao compromisso assumido entre o Estado e a Empresa Bridgestone Firestone, de capacitar a mão de obra de até 1.200 pessoas nessa instituição privada, apesar da capital do Estado da Bahia, à época em que firmado o referido compromisso, contar com a Uneb, a Ufba, a Escola Técnica Federal da Bahia e o Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia, esse último situado em Simões Filho, município da Região Metropolitana de Salvador. Ressaltamos que o SENAI & CIMATEC foi criado em 1998, após aprovação do Conselho da Federação das Indústrias do Estado da Bahia, com o objetivo de *atender as demandas do novo ciclo de industrialização da Bahia*, em clara demonstração que referida instituição de ensino, privada, já detinha informações privilegiadas acerca da condução do parque industrial baiano.

Ainda recomendamos a realização de estudos para compreender as causas da oscilação observada na Bahia nos exercícios de 2019 e 2020, relativas ao indicador 17A do PNE 2014-2024, que apresentou índices superiores a 100%, caindo para 78,20% em 2021.

Ressaltamos que o referido indicador expressa um dos elementos da valorização da carreira do magistério, princípio da educação nacional estabelecido na CF/1988 (art. 206, inciso V), demonstrando a relação percentual entre o rendimento desses profissionais das redes públicas da Educação Básica com nível superior completo e o rendimento dos demais profissionais com mesmo nível de instrução.

Enfim, apesar da promessa de desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, o avanço do capitalismo sobre o fundo público, aqui mais detidamente analisado sob os aspectos das renúncias de receitas de ICMS, só tem agravado as desigualdades sociais. No caso da educação, idealizada como direito fundamental da nossa República, a partir da inserção da educação no Título dos *Direitos e Garantias Fundamentais*, e da reserva de recursos para o seu atendimento, a análise do concreto constata que o capital tem superado a letra da nossa Lei Maior e avançado sobre o fundo público, de modo a gravosamente desestabilizar o financiamento da Educação Básica.

Contudo, é necessário reconhecer que a atual racionalidade que conduz o capitalismo é uma criação histórica da humanidade, e como tal, está em constante mudança. Alterar esse quadro de escolha alocativa do fundo público é a grande tarefa dos verdadeiros defensores da Educação.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele.; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: Cunha, Alexandre dos Santos; Medeiros, Bernardo Abreu de; Aquino, Luseni Maria C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212.

ACELEN. **Perfil**. s.d. Disponível em: <https://www.acelen.com.br/quem-somos/#historia>. Acesso em: 21 out. 2022

ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105/294>. Acesso em: 18 maio 2023.

AFONSO, José Roberto. ICMS: diagnóstico e perspectivas. *In*: REZENDE, Fernando (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

AFONSO, José Roberto *et al.* **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/renuncia-tributaria-do-icms-no-brasil>. Acesso em: 05 abr. 2020.

AFONSO, José Roberto *et al.* **Guerra Fiscal do ICMS**: organizar o desembarque. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, v. 12, n. 1, p. 416-443, 2017.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104091>. Acesso em: 02 ago. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução**. 2021. Disponível em: [https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/?doing\\_wp\\_cron=1648930166.9849939346313476562500](https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/?doing_wp_cron=1648930166.9849939346313476562500). Acesso em: 02 abr. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: 30 maio 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? As ideias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, ago. 2001, p. 277-290. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200013>. Acesso em: 05 set. 2022.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte**: 1964-2019. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ANDRADE, José Maria Arruda de. **A reforma tributária e os dados sociais**. 2019. Disponível em: <https://arrudadeandrade.com.br/a-reforma-tributaria-e-os-dados-sociais/>. Acesso em: 19 maio 2021.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 69-85, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>. Acesso em: 10 set. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Declaração do Recife**: “Os Tribunais de Contas do Brasil em ação pela boa governança e contra a corrupção”. 2015a. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Carta-do-Recife.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução Atricon nº 03/2015b**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Recife, 2015. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Educação é da nossa conta**. Disponível em: <https://educacaoedanossaconta.ba.gov.br/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **Educação e gestão neoliberal**: a escola cooperativa de Maringá, uma experiência de Charter School? Maringá: Eduem, 2021.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Contas de Governo**. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia - SEFAZ. **Portal**. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BAHIA. Assembleia Legislativa do Estado. **Resolução nº 1.193, de 17 de janeiro de 1985**. Regimento Interno. Disponível em: [https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Regimento\\_\\_Interno\\_\\_20181.pdf](https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Regimento__Interno__20181.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

BAHIA. **Lei Complementar nº 13, de 30 de dezembro de 1997a**. Regulamenta o inciso II, do artigo 153, da Constituição do Estado. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-13-de-30-de-dezembro-de-1997>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BAHIA. **Lei Complementar nº 53 de 31 de agosto de 2022a**. Dispõe sobre os critérios para crédito das parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, de que trata o inciso II do caput do art. 153 da Constituição Estadual. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-53-de-31-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 30 dez. 2022.

BAHIA. **Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997b.** Institui o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-7024-de-23-de-janeiro-de-1997>. Acesso em: 19 mar. 2021.

BAHIA. **Lei nº 7.525, de 22 de outubro de 1999.** Institui o Plano Plurianual, para o período de 2000-2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-7525-de-22-de-outubro-de-1999>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BAHIA. **Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001a.** Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE, revoga a Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX e dá outras providências. Salvador, BA, 2001. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-7980-de-12-de-dezembro-de-2001>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BAHIA. **Lei nº 8.534, de 13 de dezembro de 2002a.** Altera a redação dos dispositivos que indica do Código Tributário do Estado da Bahia, Lei nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981 e de outras leis de natureza tributária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-8534-de-13-de-dezembro-de-2002>. Acesso em: 12 maio 2020.

BAHIA. **Lei nº 8.967 de 29 de dezembro de 2003a.** Altera a redação da Lei nº 7.014, de 04 de dezembro de 1996, da Lei nº 7.025, de 24 de janeiro de 1997, da Lei nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981, da Lei nº 6.348, de 17 de dezembro de 1991, da Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, e da Lei nº 7.979, de 05 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-8967-de-29-de-dezembro-de-2003>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BAHIA. **Lei nº 9.291 de 29 de dezembro de 2004a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2005. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9291-de-29-de-dezembro-de-2004>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 9.842, de 27 de dezembro de 2005a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2006. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9842-de-27-de-dezembro-de-2005>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 10.548, de 28 de dezembro de 2006a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2007. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-10548-de-28-de-dezembro-de-2006>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007a.** Institui o Plano Plurianual, para o período de 2008-2011, e dá outras providências. Disponível em: <https://seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=106>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BAHIA. **Lei nº 10.956, de 28 de dezembro de 2007b.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2008. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-10956-de-28-de-dezembro-de-2007>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 11.354, de 30 de dezembro de 2008a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2009. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11354-de-30-de-dezembro-de-2008>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 11.630, de 30 de dezembro de 2009a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2010. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11630-de-30-de-dezembro-de-2009>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 12.041, de 29 de dezembro de 2010a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2011. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12041-de-29-de-dezembro-de-2010>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 12.503, de 29 de dezembro de 2011a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2012. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12503-de-29-de-dezembro-de-2011>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 12.612, de 28 de dezembro de 2012a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2013. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12612-de-28-de-dezembro-de-2012>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 12.935, de 31 de janeiro de 2014a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12935-de-31-de-janeiro-de-2014>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 13.225, de 23 de janeiro de 2015a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2015. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13225-de-23-de-janeiro-de-2015>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 13.470, de 30 de dezembro de 2015b.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2016. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13470-de-30-de-dezembro-de-2015>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

BAHIA. **Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016a.** Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13559-de-11-de-maio-de-2016>. Acesso em: 12 maio 2020.

**BAHIA. Lei nº 13.602, de 29 de dezembro de 2016b.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2017. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13602-de-29-de-dezembro-de-2016>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

**BAHIA. Lei nº 13.816, de 21 de dezembro de 2017a.** Altera as Leis nºs 6.348, de 17 de dezembro de 1991, 7.014, de 04 de dezembro de 1996, 9.655, de 26 de setembro de 2005, 7.980, de 12 de dezembro de 2001, 11.631, de 30 de dezembro de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=354143>. Acesso em: 12 mar. 2020.

**BAHIA. Lei nº 13.833, de 10 de janeiro de 2018a.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13833-de-10-de-janeiro-de-2018>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

**BAHIA. Lei nº 14.036, de 20 de dezembro de 2018b.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14036-de-20-de-dezembro-de-2018>.  
Acesso em: 12 mar. 2020.

**BAHIA. Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002b.** Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-8205-de-03-de-abril-de-2002>.  
Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 8.413, de 30 de dezembro de 2002c.** Procede à Alteração nº 38 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-8413-de-30-de-dezembro-de-2002>.  
Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 8.435 de 03 de fevereiro de 2003b.** Procede à Alteração nº 39 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-8435-de-03-de-fevereiro-de-2003>.  
Acesso em: 20 mar. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 8.868, de 05 de janeiro de 2004b.** Procede à Alteração nº 50 ao Regulamento do ICMS, e dá outras providências. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-8868-de-05-de-janeiro-de-2004>.  
Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 9.513, de 10 de agosto de 2005b.** Procede à Alteração nº 64 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em:  
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-9513-de-10-de-agosto-de-2005>.  
Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 10.001, de 09 de maio de 2006b.** Procede à Alteração nº 77 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-10001-de-09-de-maio-de-2006>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 10.710, de 18 de dezembro de 2007c.** Procede à Alteração nº 98 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-10710-de-18-de-dezembro-de-2007>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 11.481, de 08 de abril de 2008b.** Procede à Alteração nº 118 ao Regulamento do ICMS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-11481-de-08-de-abril-de-2009>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 11.890, de 11 de dezembro de 2009b.** Procede à Alteração nº 128 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-11890-de-11-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 12.128, de 19 de maio de 2010b.** Altera o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE, aprovado pelo Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-12128-de-19-de-maio-de-2010>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 14.033, de 15 de junho de 2012b.** Procede à Alteração nº 4 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-14033-de-15-de-junho-de-2012>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 14.254, de 28 de dezembro de 2012c.** Procede à Alteração nº 9 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-14254-de-28-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 22 mar. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 14.372, de 28 de março de 2013a.** Procede à Alteração nº 12 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-14372-de-28-de-marco-de-2013>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 15.661, de 17 de novembro de 2014b.** Altera o Decreto nº 13.780, de 16 de março de 2012, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-15661-de-1-de-novembro-de-2014>. Acesso em: 12 jun. 2021.

**BAHIA. Decreto nº 16.849 de 14 de julho de 2016c.** Altera o Decreto nº 13.780, de 16 de março de 2012, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16849-de-14-de-julho-de-2016>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BAHIA. **Decreto nº 16.983, de 24 de agostos de 2016d**. Altera o Decreto nº 13.780, de 16 de março de 2012, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, e dá outras providências. Salvador, BA, 2016. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16983-de-24-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BAHIA. **Decreto nº 17.616 de 25 de maio de 2017b**. Altera o Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002, que aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-17616-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BAHIA. **Decreto nº 18.406, de 22 de maio de 2018c**. Altera o Decreto nº 13.780, de 16 de março de 2012, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-18406-de-22-de-maio-de-2018>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BAHIA. **Mensagem nº 56/2001. Diário Oficial do Estado da Bahia**: Salvador, ano LXXXVI, n. 17.837, p. 7, 23 nov. 2001b.

BAHIA. Governo do Estado. Projeto de Lei nº 12.560/2001. **Diário Oficial do Estado da Bahia**: Salvador, ano LXXXVI, n. 17.837, p. 7, 23 nov. 2001c.

BAHIA. Emendas ao Projeto de Lei nº 12.560/2001d. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano LXXXVI, n. 17.842, p. 11-12, 30 de nov. 2001

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a Bridgestone Firestone do Brasil Indústrias e Comércio Ltda. 2004c. *In*: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 6**. p. 1-10. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_6.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_6.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a Bridgestone do Brasil Indústrias e Comércio Ltda. 2016e. *In*: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 8**. p. 1-6. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_8.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_8.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a M Dias Branco S/A - Comercio & Industria. 2012d. *In*: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 9**. p. 15-20. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_9.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_9.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a Engepack Embalagens São Paulo S. A. 2016f. *In*: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado.

**Esclarecimentos do Gestor 10**, p. 30-34. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_10.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_10.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a IPB – Industria de Papeis da Bahia Ltda. 2006c. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 11**, p. 12-17. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_11.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_11.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a Penha Papeis e Embalagens Ltda. 2011b. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 12**, p. 2-6. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_12.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_12.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a UCAR PRODUTOS IDE CARBONO S/A – 2005c. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 14**, p. 33-38. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_14.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_14.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a GRAFTECH Brasil Participações LTDA. 2017c. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 14**, p. 70-74. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_14.pdf.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_14.pdf.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. Termo de Retificação e Ratificação do Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a M Dias Branco S/A - Comercio & Industria. 2001e. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Esclarecimentos do Gestor 9**, p. 1-2. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_9.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_9.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Governo do Estado. 2º Termo de Reti-Ratificação do Protocolo de Intenções entre o Estado da Bahia e a M Dias Branco S/A - Comercio & Industria. 2002d. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Esclarecimentos do Gestor 9**, p. 3-5. Disponível em:  
[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_9.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_9.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral do Estado - Exercício de 2005**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2006d. Disponível em:  
[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral2005.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral2005.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral do Estado 2005: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada**. 2006e, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2006. Disponível em:  
[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/anexos2005.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos2005.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral do Estado - Exercício de 2006**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2007d. Disponível em:  
[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2006.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2006.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral do Estado 2006**: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. 2007e, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2006. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/anexos\\_2006.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos_2006.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Consolidado do Estado - Exercício de 2007**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2008c. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2007.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2007.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Consolidado do Estado 2007**: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2008d. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/anexos\\_2007.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos_2007.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Consolidado do Estado - Exercício de 2008**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2009c. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2008.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2008.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Balanco Consolidado do Estado 2008**: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. 2009d, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/anexos\\_2008.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos_2008.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2009**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2010c. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2009.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2009.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado 2009**: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. 2010d, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/anexos\\_2009\\_01.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos_2009_01.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2010**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2011c. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2010.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2010.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado 2010**: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. 2011d, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/anexos\\_2010\\_03.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos_2010_03.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2011**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2012e. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2011.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2011.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2012**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2013b. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2012.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2012.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2013**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2014c. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2013.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2013.pdf). Acesso em 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2014**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2015c. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2014.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2014.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2015**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2016g. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2015.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2015.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2016**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2017d. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/DCCE2016.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/DCCE2016.pdf). Acesso em 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado 2016: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2017e. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/Anexos\\_da\\_Lei.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/Anexos_da_Lei.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2017**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2018d. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/DCCE\\_2017.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/DCCE_2017.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado 2017: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada**. 2018e, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/DCCE\\_2017\\_anexos.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/DCCE_2017_anexos.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2018**. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2019a. Disponível em:

[https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2018.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2018.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA (Estado). Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2019**. 2020a, Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2020. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2019.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2019.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

BAHIA (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Econômico. 2º Relatório de Acompanhamento da Bridgestone Do Brasil Industria e Comercio Ltda. 2018f, p. 38-39. **Esclarecimentos do Gestor 8**. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_8.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_8.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Relatório de Acompanhamento da M. Dias Branco S.A. Industria e Comercio de Alimentos. 2018g, p. 37-41. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Esclarecimentos do Gestor 9**. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_9.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_9.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. 2º Relatório de Acompanhamento da Engepack Embalagens São Paulo S.A. 2017f, p. 1-8. In: BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Esclarecimentos do Gestor 11**. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_9417\\_2017\\_11.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_9417_2017_11.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **A Política Territorial do Estado da Bahia: Histórico e Estratégias de Implementação – 2003-2021**. Salvador: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, 2022b. Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial\\_-V-2.0-2022.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf). Acesso em: 01 jun. 2022.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Portal**. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Auditoria Operacional – Renúncia de Receita do Estado da Bahia: Sumário Executivo**. Salvador: TCE/BA, 2019b. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/renuncia\\_receita\\_2019/miolo\\_Renuncia%20de%20Receita.indd/](https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/renuncia_receita_2019/miolo_Renuncia%20de%20Receita.indd/). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Auditoria Operacional da Renúncia de Receitas do Estado**: Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). Salvador: TCE/BA, 2017g. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/relatorio\\_9417\\_2017.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/relatorio_9417_2017.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Operacional Secretaria da Educação (SEC): Programa Fortalecimento da Educação Básica**. Salvador: TCE/BA, 2013c. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/auditorias/auditorias-operacionais>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia: Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e Ministério Público– exercício de 2005**. Salvador: TCE/BA, 2006f. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/controle\\_externo/contas\\_de\\_governo/contas\\_de\\_governo\\_2005.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/contas_de_governo_2005.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia: Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e Ministério Público – exercício de 2006**. Salvador: TCE/BA, 2007f. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/controle\\_externo/contas\\_de\\_governo/contas\\_de\\_governo\\_2006.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/contas_de_governo_2006.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia: Poder Executivo – exercício de 2007**. Salvador: TCE/BA, 2008e. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/controle\\_externo/contas\\_de\\_governo/contas\\_de\\_governo\\_2007.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/contas_de_governo_2007.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia: Poder Executivo – exercício de 2008**. Salvador: TCE/BA, 2009e. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/controle\\_externo/contas\\_de\\_governo/REL-COMPLETO%20-FINAL\\_09\\_07\\_2009\(1\).pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/REL-COMPLETO%20-FINAL_09_07_2009(1).pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia: Poder Executivo – exercício de 2009**. Salvador: TCE/BA, 2010e. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/controle\\_externo/contas\\_de\\_governo/contas-de-governo-2009.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/contas-de-governo-2009.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia: Poder Executivo – exercício de 2010**. Salvador: TCE/BA, 2011e. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/controle\\_externo/contas\\_de\\_governo/RELATORIO\\_FINAL\\_2010.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/RELATORIO_FINAL_2010.pdf). Acesso em :20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio das Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2011**. Salvador: TCE/BA, 2012g. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas\\_de\\_governo/2011/files/assets/basic-html/index.html#page1](https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas_de_governo/2011/files/assets/basic-html/index.html#page1). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório do TCE e Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2012**. Salvador: TCE/BA, 2013d. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas\\_de\\_governo/2012/Flipping%20Book/assets/basic-html/index.html#page1](https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas_de_governo/2012/Flipping%20Book/assets/basic-html/index.html#page1). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2013**. Salvador: TCE/BA, 2014d. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas\\_de\\_governo/2013/files/assets/basic-html/index.html#page1](https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas_de_governo/2013/files/assets/basic-html/index.html#page1). Acesso em 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2014**. Salvador: TCE/BA, 2015d. Disponível em:

<https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas-de-governo-2014/files/assets/basic-html/index.html#1>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2015**. Salvador: TCE/BA, 2016h. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas-de-governo-2015/parecer-previo-2015/files/assets/basic-html/index.html#1>. Acesso em: 20 dez. 2020

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2016**. Salvador: TCE/BA, 2017h. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/relatorio\\_parecer\\_previo\\_exercicio\\_2016/files/assets/basic-html/index.html#1](https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/relatorio_parecer_previo_exercicio_2016/files/assets/basic-html/index.html#1). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2017**. Salvador: TCE/BA, 2018h. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/Contas\\_2017/Relatorio\\_Consolidado.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/Contas_2017/Relatorio_Consolidado.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2018**. Salvador: TCE/BA, 2019c. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas\\_de\\_governo\\_2018/](https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas_de_governo_2018/). Acesso em 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2019**. Salvador: TCE/BA, 2020b. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo/contas-de-governo-2019?view=article&id=5403:contas-de-governo-2020&catid=108>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício de 2020**. Salvador: TCE/BA, 2021. Disponível em <https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo/contas-de-governo-2020>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 163, de 10 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia -TCE. Salvador: TCE/BA, 2015e. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes\\_normativas/resolucao\\_163\\_2015.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_163_2015.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Palestra de Abertura do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro & XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. *In: Simpósio interdisciplinar sobre o sistema político brasileiro & XI Jornada de pesquisa e extensão da Câmara dos Deputados*. 05 jul. 2021. 1 vídeo (1h19 min). [Live]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EXfy-foyur8>. Acesso em: 11 abr. 2022. Canal oficial do Instituto de Matemática Pura e Aplicada.

BEGHIN, Nathalie; CHAVES, José; RIBEIRO, José. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. *In*: CASTRO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. p. 375-408.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BERROGAIN, Fábio Ferreira. Tributação e Mecanismos de Financiamento de Políticas Públicas de Educação Superior: notas teóricas e apontamentos críticos. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 4, 2022. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/108016/84373>. Acesso em: 18 maio 2023.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Editora Autonomia Literária, 2020, São Paulo.

BOITO JR., Armando. O legado dos governos do PT. *In*: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (org.). **Cinco mil dias**: o Brasil na era do lulismo. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 27-34.

BOITO JR., Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BOLSONARO, Jair Messias. **O Caminho da Prosperidade**: Proposta de Plano de Governo. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.

BORÓN, Atilio A. Pelo necessário (e demorado) retorno ao marxismo. *In*: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Org.). **A teoria marxista hoje Problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006a**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016a**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020a**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 19 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017a**. Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei no 12.973, de 13 de maio de 2014. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp160.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nos 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nos 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp187.htm). Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm). Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996c**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm). Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.832.htm). Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014a**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2019 – Workbook**: ano base 2018. Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2020b – Workbook**: ano base 2019. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. FNDE. SIOPE. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos estados – RREO 2013 a 2019**. Portal do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOEstadual2006.do>. Acesso em: 19 dez. 2020.

BRASIL. FNDE. SIOPE. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos municípios – RREO 2013 a 2019**. Portal do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018a. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=categories&id=560&Itemid=675](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=categories&id=560&Itemid=675). Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPEduc**: audiência pública debateu as condições da Educação Básica em Salvador. Salvador: MPF, 2017b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpeduc-audiencia-publica-debateu-as-condicoes-da-educacao-basica-em-salvador>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Receita Federal. **Gasto tributário – Conceito e Critérios de Classificação**. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2013**. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2013/114?ano\\_selecionado=2013](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2013/114?ano_selecionado=2013). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2014b**. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2014/114?ano\\_selecionado=2014](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2014/114?ano_selecionado=2014). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2015**. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2015/114?ano\\_selecionado=2015](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2015/114?ano_selecionado=2015). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2016b**. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2016/114?ano\\_selecionado=2016](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2016/114?ano_selecionado=2016). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2017c**. Disponível em:

[https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2017/114?ano\\_selecionado=2017](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2017/114?ano_selecionado=2017). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2018b**. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2018/114?ano\\_selecionado=2018](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2018/114?ano_selecionado=2018). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2019b**. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2019/114?ano\\_selecionado=2019](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2019/114?ano_selecionado=2019). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia impacto das renúncias do IPI e do IR sobre repasses da União a estados e municípios**: Brasil 2014c. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-impacto-das-renuncias-do-ipi-e-do-ir-sobre-repasses-da-uniao-a-estados-e-municipios.htm.pdf>. Acesso em: 09 set 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fatos Fiscais**: Brasil 2019. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F6/26/41/37/4AE2371055EB6E27E18818A8/Fatos%20Fiscais\\_2019.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F6/26/41/37/4AE2371055EB6E27E18818A8/Fatos%20Fiscais_2019.pdf). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento da estrutura de financiamento da educação no Brasil - Processo TC 027.502/2018-0**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), 2018c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2750220180.PROC/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em: 4 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República**: exercício de 2019. Brasília: TCU, 2020e. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/Contas-do-Presidente-da-Republica-2019.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRECHT, Berthold. **Perguntas de um trabalhador que lê**. 1935. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2201742/mod\\_resource/content/1/POEMA%20DE%20BRECHT%20%28PERGUNTAS%20DE%20UM%20TRABALHADOR%20QUE%20L%20C3%8A%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2201742/mod_resource/content/1/POEMA%20DE%20BRECHT%20%28PERGUNTAS%20DE%20UM%20TRABALHADOR%20QUE%20L%20C3%8A%29.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

BREMAEKER, François E. J. de. **Potencial da arrecadação tributária municipal para o FUNDEB**: Observatório de Informações Municipais. Maricá: 2021. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/C2F1412D-A1C5-E2F7-896FADF07EC2975507112021071502.pdf&i=3217](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C2F1412D-A1C5-E2F7-896FADF07EC2975507112021071502.pdf&i=3217). Acesso em: 04 out. 2022.

BREMAEKER, François E. J. de. **A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios** (Estudo Técnico nº 109). Salvador: Associação Transparência Municipal, 2010. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/ED84720A-E23A-865F-A86127DC5E1EC73407092010034534.pdf&i=1182](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/ED84720A-E23A-865F-A86127DC5E1EC73407092010034534.pdf&i=1182). Acesso em: 08 set. 2022.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CALGARO, Fernanda. **Entenda o que é o Centrão, bloco na Câmara do qual Bolsonaro tenta se aproximar**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/29/entenda-o-que-e-o-centrao-bloco-na-camara-do-qual-bolsonaro-tenta-se-aproximar.ghtml>. Acesso em: 23 out. 2022.

CAMPOS, Paulo Rodrigo Silva de. **O feudalismo no Brasil: o PCB e o pensamento de Octavio Brandão (1924-1928)**. In: X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 09 a 13 de novembro de 2020, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/Trabalhos%20completos/Pensamento%20Pol%C3%ADtico%20Brasileiro%20Do%20Imp%C3%A9rio%20a%20Ditadura%20Militar/O%20FEUDALISMO%20NO%20BRASIL%20-%20O%20PCB%20E%20O%20PENSAMENTO%20DE%20OCTAVIO%20BRAND%C3%83O.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 495-519.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**, vol.15, nº 4 (60) Out/Dez. 1995. Disponível em: <https://centrodeeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1263/1248>. Acesso em: 22 out. 2021.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução: Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Evolução das ponderações do Fundeb – 2007 a 2019**. 2020. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao\\_novo/links/17122018\\_Evolu%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Pondera%C3%A7%C3%B5es\\_do\\_FUNDEB\\_-\\_2007\\_a\\_2019\\_certo.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao_novo/links/17122018_Evolu%C3%A7%C3%A3o_da_Pondera%C3%A7%C3%B5es_do_FUNDEB_-_2007_a_2019_certo.pdf). Acesso em 14 nov. 2021

CONTE, Nelton Carlos. A Política de Fundos (Fundef/Fundeb) e suas Disparidades no Financiamento da Educação Básica no Estado do Rio Grande do Sul. **FINEDUCA Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 8, n. 4, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/78205>. Acesso em: 15 abr. 2021.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da**

**Educação**, [S. l.], v. 26, n. 1, 2010. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19685>. Acesso em: 26 out. 2022.

COSTA, Jean Mário Araujo; MENEZES, Maria Aparecida Silva de; PEREIRA, Rodrigo da Silva. A política de fundos na educação básica brasileira: efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 135-152, jan./abr. 2021. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/58256>. Acesso em: 08 set. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. São Paulo: Autêntica, 2021. p. 35-49.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, vol. 43, nº 4, oct./dez. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=en&nrm=iso&tlng=pt&ORIGINALLANG=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=en&nrm=iso&tlng=pt&ORIGINALLANG=pt). Acesso em: 09 jul. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**. 2002, n. 116, p. 245-262. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>. Acesso em: 30 maio 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DAVIES, Nicholas. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? **Revista Educação On-line PUC-Rio**. nº 10, p. 32, 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20039/20039.PDF>. Acesso em: 20 set. 2022.

DAVIES, Nicholas; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Fundeb: uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 27, 2020a. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104054/58657>. Acesso em: 08 ago. 2022.

DAVIES, Nicholas; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. A evolução das matrículas na educação básica no Brasil: alguns questionamentos. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v.20, 2020b. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8656916/22646>. Acesso em: 03 ago. 2022.

DWECK, Esther. A agenda neoliberal em marcha forçada. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. São Paulo: Autêntica, 2021. p. 241-254.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. 1845-1846. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Introdução ao Orçamento Público**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA (FEEBA). **A Implementação das Metas e Estratégias do PEE/BA nos Municípios de Territórios de Identidade do Recôncavo, do Sudoeste da Bahia, do Sertão do São Francisco, do Sisal e da Costa do Descobrimento**. Salvador: FEEBA, 2020.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da Educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. Financiamento Público das escolas privadas na educação básica: algumas normas e Fundeb. *In*: SESSÃO ESPECIAL - MESA 12 - MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DESMONTE, PRIVATIZAÇÃO E FILANTROPIZAÇÃO. [S.l.], 2021. 1 vídeo (2h:28 min). Canal oficial da ANPEd Nacional. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SC8UMdqM3D4>. Acesso em: 21 out. 2021.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 21, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641>. Acesso em 25 set. 2022.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União**. São Paulo, 2020. Disponível em: [http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca\\_Nota\\_Por-um-Fundebmais-justo\\_01.03.2020.pdf](http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundebmais-justo_01.03.2020.pdf). Acesso em: 16 set. 2022.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues, LUTZ, Diego. Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 11, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/issue/view/4532>. Acesso em: 12 out. 2022.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FREIRE, Paulo. Anotações sobre Unidade na Diversidade. *In*: FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 5. Ed. v.23. São Paulo, Cortez, 2001. p. 18-20.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 22 mar.2022.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 240-262.

GAMBOA, Silvio Sanchez. Quantidade-qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. *In*: SANTOS FILHO, José Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sanchez. (Org.). **Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 83-107.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v.1.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel, notas sobre o estado e a política. Tradução: Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. v. 3.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução: Dario Canali. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 2001.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf). Acesso em: 23 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual**: Tabela 6408 - População residente, por sexo e cor ou raça. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6408>. Acesso em: 14 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desemprego**. As divisões do mercado de trabalho. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 10 jul. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo Técnico do Estado da Bahia: Censo da Educação Básica Estadual 2019**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_da\\_bahia\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_da_bahia_censo_da_educacao_basica_2019.pdf). Acesso em: 02 jan. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 02 jul. 2022.

KEYNES, John Maynard. **Possibilidades econômicas para os nossos netos**. Tradução: Cacildo Marques-Souza. 1930. Disponível em: [http://www.geocities.ws/luso\\_america/KeynesPO.pdf](http://www.geocities.ws/luso_america/KeynesPO.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. **Educação Básica: Número de Matrículas por Localidade - Bahia, 2019**. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matriculas>. Acesso em: 14 ago. 2022.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. **Educação Básica: Número de Matrículas por Localidade - Bahia, 2007 a 2020**. 2021. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matriculas>. Acesso em: 14 ago. 2022.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**. Estudos Avançados [online]. 1997, v. 11, n. 30, p. 55-65. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9Sr35XjVCx9L7Ws7QypPMrG/?lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2020.

LAUAND, L. Jean. **Antropologia e Formas quotidianas - a Filosofia de S. Tomás de Aquino Subjacente à nossa Linguagem do Dia-a-Dia**. In: Conferência na Universitat Autònoma de Barcelona, Dept. de Ciències de l'Antiguitat i de l'Etat Mitjana, (1998). Disponível em: [http://www.hottopos.com/notand1/antropologia\\_e\\_formas\\_quotidiana.htm](http://www.hottopos.com/notand1/antropologia_e_formas_quotidiana.htm). Acesso em: 20 mar. 2023.

LIMA, Alana; TALLMANN, Helena; LOSCHI, Marília; CÁSSIA, Rita de. Os números dos desalentos: histórias de pessoas que desistiram de procurar trabalho. **Retratos a Revista do IBGE**, n. 11, p. 20-25, maio 2018. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b2d1a98c80414c9.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b2d1a98c80414c9.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. especial, p. 37-45, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000300004>. Acesso em: 27 maio 2020.

LINO, Lucília Augusta. Meta 15 - Formação de Professores. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno. **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Disponível em: <https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2017/08/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução: Magda Lopes, Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FREITAS, Matheus Nunes de. Análise dos arranjos de coordenação federativa dos núcleos de governo de 2003 a 2014. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (orgs.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018, p. 195-226. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190308\\_o\\_president\\_e\\_e\\_seu\\_nucleo\\_de\\_governo.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190308_o_president_e_e_seu_nucleo_de_governo.pdf). Acesso em: 13 maio 2023.

MALDONADO, Fabio de Oliveira. A influência do pensamento de Caio Prado Jr. na obra de Ruy Mauro Marini. *In*: II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016, São Paulo. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016**. Disponível em: [https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/MALDONADO\\_SP25-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/MALDONADO_SP25-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf). Acesso em: 11 fev. 2022.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial**: o homem unidimensional. Tradução: Giasone Rebuá. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

MARINI, Rui Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

MARTINIS, Pablo. Disputas sobre el sentido de la educación pública: el financiamiento de la “educación pública de gestión privada” em Uruguay. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.]. v. 10, set. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/105861>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MARTINS, Paulo Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.]. v. 8, n. 15, jun. 2014, p. 28. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/35739>. Acesso em: 27 maio 2020.

Marx, Karl, 1818-1883. O capital: crítica da economia política: livro 1: o processo de produção do capital/Karl Marx; tradução Rubens Enderle.-2. ed. - São Paulo: Boitempo, 2017.

MELO, Márcio Rodrigues de. **Proposta de ICMS ecológico para o incentivo de uso de energia solar no semiárido cearense sob a perspectiva de proteção ao bioma da caatinga no Estado do Ceará**. 2002. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=12937192](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=12937192). Acesso em: 27 maio 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução: Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIRANDA, Renato Luís Pinto. **O processo de uniformização do ICMS**: por uma abordagem totalizante dos seus determinantes. Orientador: Reginaldo Souza Santos. 2013. 272 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

MÕES, Conceição Amaral Silva. **Políticas desenvolvimentistas do Distrito Federal**: impactos na arrecadação do ICMS no período de 1993-2003. Orientador: Fernando Boarato Meneguim. 2002. f. 52. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2002.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil**: contos & descontos. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

MUSSE, Ricardo. Governo Bolsonaro: a calamidade triunfal. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. São Paulo: Autêntica, 2021. p. 51-64.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método de Marx com José Paulo Netto**. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Dl3Yocu-1oI&t=11668s>. Acesso em: 10 jun. 2020.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final**: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. São Paulo: Todavia, 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de. Trabalho no Nordeste em perspectiva histórica. **Estudos avançados – Revista da USP**. v. 30, n. 87, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/119114>. Acesso em: 29 jun. 2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Uma dimensão avaliativa do Fundef**: a desigualdade regional. Curitiba: Editora UFPR, n. 22, p. 139-151, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/HJWkKL9jfn6J5ZxJWjmJTJJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2022.

PAIVA, Claudio Cesar de; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. **No Brasil, impacto econômico da pandemia será forte e duradouro**: para retornar à normalidade, será preciso reorganizar a cadeia produtiva e o mercado de trabalho, especialmente para as mulheres.

2021. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/07/02/no-brasil-impacto-economico-da-pandemia-sera-forte-e-duradouro/>. Acesso em: 13 maio 2023.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014 (Texto para Discussão nº 159). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td159>. Acesso em: 23 maio 2020.

PEREIRA, Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr 1996, p. 7-40. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

PEREIRA, Bresser. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. 1998. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

PIMENTA, Carlos Cesar. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, 1998, p. 173-199. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7762>. Acesso em: 21 set. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez., 2018.

PINTO, Élide Graziane. **Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 13 out. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma Análise da Destinação dos Recursos Públicos, Direta ou Indiretamente, ao Setor Privado de Ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº 134, jan.-mar/2016, p. 133-152. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Dinheiro traz felicidade?** A relação entre insumos e qualidade na educação. Arquivos de Análise de Políticas Educacionais, v.22, n. 19, 2014a. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275031898014>. Acesso em: 23 set. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos Municípios. **Cadernos de Pesquisa** [online]. v. 44, n. 153, 2014b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142946>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 24, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104023>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PINTO, Tibério Carlos Soares Roberto. **Legitimação e controle dos incentivos fiscais:** proposta de uma teoria democrática da desoneração fiscal. Orientador: Carlos César Sousa Cintra. 2013. f. 324. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

POPPER, Karl R. **Conjecturas e Refutações**. Brasília: Editora da UnB. 1980. Disponível em: [https://www.ime.usp.br/~rvicente/Popper\\_ConjecturasERefutacoes\\_Econ.pdf](https://www.ime.usp.br/~rvicente/Popper_ConjecturasERefutacoes_Econ.pdf). Acesso em: 10 maio 2021.

RODRIGUES, Fernando. **Coalizão de FHC começou e terminou com o Plano Real**. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912200203.htm>. Acesso em: 10 maio 2022.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, 2017, n. 130. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/abstract/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, vol. 4, n. 2, 2012. p. 4-22. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/issue/view/772>. Acesso em: 26 dez. 2020.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Fundo público no Brasil:** financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Orientadora: Ivanete Boschetti. 2008. f. 395. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SANTOS, Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos; BISPO FILHO, Leormínio Moreira; SOUZA, Laumar Neves de. Um índice para o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. *In:* BRAGA, Thaiz; VADAL, Francisco; NEVES, Laumar. (Orgs.). **Trabalho em Questão**. Salvador: SEI, 2010. p. 207-239.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. Acesso em: 14 set. 2022.

SENAI Cimatec. **Sobre**. Disponível em: <https://www.senaicimatec.com.br/sobre/>. Acesso em: 22 out. 2022

SCAFF, Fernando Facury; CUNHA, Gabriel Hercos da. Não se crê que a LC 160 colocará fim à guerra fiscal entre estados. **Revista Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-17/opiniao-nao-cre-lc-160-colocara-fim-guerra-fiscal>. Acesso em: 02 abr. 2022.

SCAFF, Fernando F. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, vol. XLVII, 2004. p. 121-148. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24892>. Acesso em: 06 jan. 2021.

SEI. **InfoBahia**: O estado em Números. 2022. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/resumo/resumo\\_bahia.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/resumo/resumo_bahia.pdf). Acesso em 20 jul. 2022.

SEI. **Apresentação 2019**: PIB MUNICIPAL 2018/2019 - Principais resultados. 2021a. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=565&Itemid=1137](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=565&Itemid=1137). Acesso em 01 abr. 2022.

SEI. **População Estimada dos Municípios Baianos, 2019, 2020 e 2021**. 2021b. Disponível em: <https://infovis.sei.ba.gov.br/demografia/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

SEI. **Indicadores Econômicos da Bahia**: Janeiro 2020. 2020a. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/releases\\_mensais/pdf/bceb/ieb\\_jan\\_2020.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/bceb/ieb_jan_2020.pdf). Acesso em: 04 ago. 2022.

SEI. **Participação percentual e posição relativa do PIB das Unidades da Federação no PIB do Brasil entre 2002-2019**. 2020b. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=137&Itemid=337](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137&Itemid=337). Acesso em: 25 jun. 2022.

SEI. **Valor Adicionado, PIB e PIB Per Capita a Preços Correntes, Bahia –2019**. 2019a. Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=561&Itemid=1141](https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=1141). Acesso em: 16 jun. 2022.

SEI. **Indicadores Municipais**: Salvador. 2019b. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2193&Itemid=1044](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2193&Itemid=1044). Acesso em: 26 out. 2022.

SEI. **Indicadores Municipais**: Maetinga. 2019c. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2193&Itemid=1044](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2193&Itemid=1044). Acesso em: 26 out. 2022.

SEI. **Valor Adicionado, PIB e PIB Per Capita a Preços Correntes, Bahia – 2005**. 2005. Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=561&Itemid=1141](https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=1141). Acesso em: 16 jun. 2022.

SILVA, Samara de Oliveira; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; ALMEIDA, Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de. Panorama Geral do Financiamento da Educação na Rede Estadual do Piauí, pós instituição do Fundeb no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 10, out. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103897>. Acesso em: 20 fev. 2021.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Orientador: Wilson Cano. 1995. f. 446. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade

Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1995. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1582468>. Acesso em: 21 jan. 2023.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001a.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. *In*: SADER, Emir. (Coord.). **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO, 2001b. p.171-185.

SPEROTTO, Fernanda Queiroz. **Indústrias de alto potencial poluidor no Rio Grande do Sul (Brasil)**: importância econômica e localização. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8101>. Acesso em: 05. jun.2022.

TANNO, Cláudio Riyudi. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Câmara dos Deputados; CONOF; Estudo Técnico, n. 24/2017, out. 2017.

TEIXEIRA, Anísio. **Em Marcha para a Democracia**: à margem dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, [1934] 2007.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política Social**: Universalização ou Focalização – Subsídios para o Debate. 2003. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4170/1/bps\\_07\\_completo.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4170/1/bps_07_completo.pdf). Acesso em: 10 set. 2023.

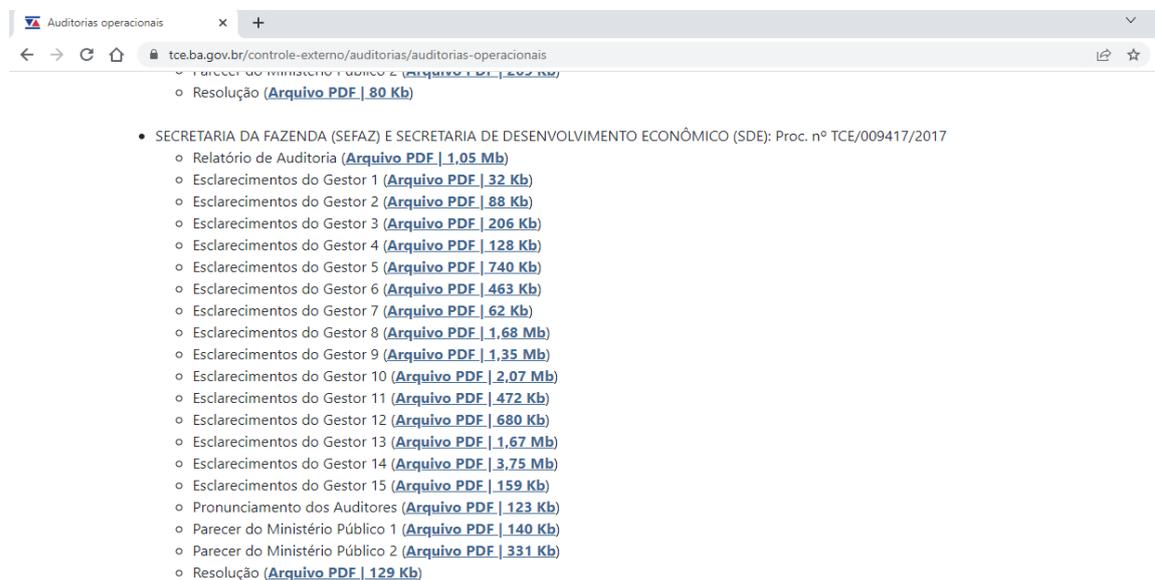
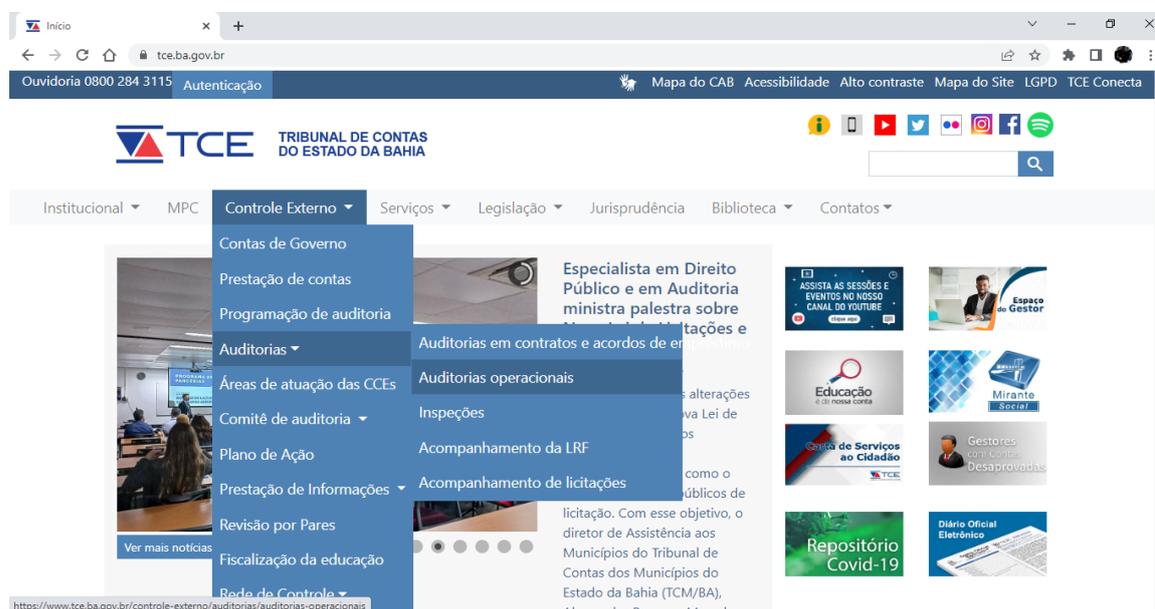
VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 1996. (Texto para discussão, n. 405). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td\\_0405.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf). Acesso em: 10 set. 2022.

VARSANO, Ricardo *et al.* **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 1998. (Texto para discussão, n. 583). Disponível em: [https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td\\_0583.pdf](https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td_0583.pdf). Acesso em: 27 set. 2022.

WILLIAMSON, John. Reformas Políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, vol. 12, n. 1 (45), jan-mar, 1992. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/45-3.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução: Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

## APÊNDICE A – IMAGENS DO SITE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, ONDE SÃO DISPONIBILIZADOS OS TRABALHOS RESULTANTES DO CONTROLE EXTERNO



Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, acessado em 19 de junho de 2022.