

**ESCOLA DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE  
VITÓRIA - EMESCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**MAX FREITAS MAURO FILHO**

**UMA DÉCADA PERDIDA: O SUB FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS  
NO ESPÍRITO SANTO**

VITÓRIA  
2013

**MAX FREITAS MAURO FILHO**

**UMA DÉCADA PERDIDA: O SUB FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS  
NO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof. Dr. César Albenes de Mendonça Cruz

VITÓRIA  
2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca da EMESCAM, Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Filho, Max Freitas, 1968-  
M457u Uma década perdida : o sub financiamento das políticas sociais no Espírito Santo / Max Freitas Mauro Filho. – 2013.  
56 f. il.

Orientador: César Albenes de Mendonça Cruz.

Dissertação (mestrado) – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM.

1. Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias. 2. Políticas públicas. 3. Desenvolvimento regional - Economia. I. Cruz, César Albenes de Mendonça. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória. EMESCAM. III. Título.

CDU: 36

---

**MAX FREITAS MAURO FILHO**

**UMA DÉCADA PERDIDA: O SUB FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS  
NO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 19 de Setembro de 2013.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. César Albenes de Mendonça Cruz  
Escola Superior da Santa Casa de  
Misericórdia de Vitória – EMESCAM  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Gama de Athaide  
Escola Superior da Santa Casa de  
Misericórdia de Vitória – EMESCAM

---

Prof. Dr. Ueber José de Oliveira  
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

## RESUMO

A presente dissertação é resultado de pesquisa acadêmica no âmbito do curso de Mestrado em Políticas Públicas da EMESCAM – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória-ES. O objeto desta dissertação é o subfinanciamento das políticas públicas no estado do Espírito Santo, com foco na primeira década do século XXI. Nesse período de tempo histórico o Estado do Espírito Santo deixou de contabilizar mais de R\$ 9 bilhões sobre os quais necessariamente deveriam ter incidido os percentuais constitucionais a que teriam direito políticas públicas importantíssimas e indispensáveis como saúde e educação. As perdas consideradas no período referem-se aos recursos que financiaram o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP). Aborda aspectos jurídicos e constitucionais relacionados ao financiamento de políticas públicas, analisa as perdas de fontes preciosas do financiamento da saúde e educação, estuda o processo de construção do pensamento econômico globalizado, aprecia o desenvolvimento da economia regional no contexto brasileiro, além de avaliar a importância do FUNDAP para a formação econômica do Espírito Santo.

Palavras-chave: Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias. Políticas públicas. Desenvolvimento regional - Economia.

## **ABSTRACT**

The present dissertation is the result of an academic research carried out in the Master Program in Public Policies at EMESCAM – School of Sciences of the Santa Casa de Misericórdia in Vitória-ES. The object of the dissertation is the underfunding of the Public Policies in the State of Espírito Santo, focusing in the first decade of the XXI century. In that period of historical time, the State of Espírito Santo failed to account for more than R\$ 9 billions over which should have been added the percentage established as a constitutional right to Public Policies of paramount importance like Health and Education. Losses considered in that period of time refer to the resources that funded the Development Fund of Port Activities (FUNDAP). The dissertation addresses legal and constitutional aspects related to financing of public policies, examines the loss of precious sources of health and education financing, studies the process of construction of the globalized economic thought, describes the development of the regional economy in the Brazilian context and evaluates the importance of FUNDAP for the formation of the economy of the State of Espírito Santo.

Keywords: Development Fund of Port Activities. Public policy. Regional development - Economy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 PANORAMA HISTÓRICO .....</b>	<b>13</b>
<b>3 O SURGIMENTO DO FUNDAP .....</b>	<b>22</b>
<b>4 DO FUNDAP AO SUBFINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>29</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO A – Roteiros das Entrevistas .....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto resulta de um projeto de pesquisa, no âmbito do curso de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). Seu escopo é focado no subfinanciamento das políticas públicas no Espírito Santo, focalizando a última década, oportunidade em que esse Estado deixou de contabilizar mais de R\$ 9 bilhões, sobre os quais necessariamente deveriam ter incidido os percentuais constitucionais a que teriam direito as políticas públicas de maior importância, tais como, saúde e educação. As perdas aqui consideradas restringem-se aos recursos que financiam o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP).

Seu objeto, portanto, se insere na temática das políticas públicas, especialmente aquelas relativas à educação e à saúde, consideradas básicas para o desenvolvimento das potencialidades daqueles menos aquinhoados na distribuição da riqueza socialmente produzida.

O estudo focaliza a dinâmica do orçamento do Estado a partir da metade dos anos de 1990, quando o FUNDAP deixou de incidir na contabilização dos percentuais destinados a políticas públicas. Nos dez primeiros anos do século XXI, esse Estado deixou de contabilizar mais de R\$ 9 bilhões. Desse modo, pretende-se calcular as perdas relativas aos recursos que financiam o FUNDAP.

Conforme nos diz Salvador (2012, p. 5), “[...] o orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses”.

Com esse estudo, pretendemos dar uma contribuição ao debate do financiamento das políticas que permitem à sociedade o enfrentamento de questões sociais graves e urgentes.

A escolha desse tema se justifica, em primeiro lugar, pela escassez de recursos para as áreas sociais e pela carência de assistência à população nas áreas de educação,



saúde e serviços sociais. Em segundo lugar, encontram-se desvios históricos na contabilidade pública no nível do estado do Espírito Santo, sendo o sistema FUNDAP uma situação exemplar. Com a abertura do mercado brasileiro para o exterior, especialmente a partir de 1994, agigantou-se sobremaneira o comércio internacional, via portos capixabas, utilizando-se o sistema de incentivo fiscal, chamado FUNDAP, que oportunizou o crescimento do volume das importações com a adoção de medidas restritivas à sua aplicação, inicialmente, na educação.

O FUNDAP foi criado para estimular a dinâmica das atividades no Porto de Vitória, ainda que nem todas as operações tenham passado, necessariamente, por esse porto brasileiro. São conhecidos os casos em que apenas a nota fiscal era carimbada pelas autoridades locais e as mercadorias desembarcadas em outras regiões do país. O Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro denunciou, em 2001, à Comissão de Fiscalização e Controle do Congresso Nacional, fatos relacionados a esse tipo de operação (BRASIL, 2001).

Na qualidade de ex-prefeito do Município de Vila Velha, no período de 2001-2008, nos interessamos pela matéria, quando tivemos oportunidade de vivenciar a ação de cobrança dos débitos fiscais, como também observamos os limites da distribuição orçamentária para sustentar as políticas sociais. Na verdade, o que nos cobriu de alguns pré-requisitos no domínio da questão orçamentária de um governo municipal.

Verifica-se, na prática partidária, que os partidos agem sempre em função da coligação partidária, a qual se encontra vinculados e, em grande parte, em apoio a seus governantes, numa ação comandada pela lógica *me dá cá, eu dou lá*. Lógica que só é desmontada no momento em que as forças sociais se mobilizam e lutam por determinados interesses, resultando em alterações da correlação de forças políticas. E isso se verifica, particularmente, em conjunturas determinadas, quando a ação da força popular consegue alterar comportamentos políticos e políticas públicas.

As necessidades sociais do Estado requerem o ingresso de outras fontes de financiamento das políticas sociais. O artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que assim estatui em seu caput:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Quanto ao percentual devido à saúde pública, tem-se que essa conquista não data da promulgação da Constituição de 1988, mas de 13 de setembro de 2000, quando da promulgação da emenda 29, pelo Congresso Nacional. Acresceu-se o artigo 77, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com os seguintes comandos em seu inciso II:

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, I, a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios (BRASIL, 1988);

Como também em seu inciso III: “[...] no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, I, b e § 3º” (BRASIL, 1988).

O aprofundamento dessa problemática, ao tempo em que fornece uma ferramenta para o debate público e uma leitura crítica do momento em que vivem as políticas sociais no Espírito Santo, pode também contribuir com subsídios para as lutas populares, fornecendo dados a seus intelectuais orgânicos<sup>1</sup>, que operam em espaços institucionais ou não, da mídia e aqueles no interior da própria prática política.

Como bem escreveu Gramsci (1977) apud Simionatto (2004):

---

<sup>1</sup> O uso da categoria teórica "intelectuais orgânicos", encontrada nos trabalhos de Gramsci (1977 apud SIMIONATTO, 2004), serve para destacar a função exercida por "agentes externos" ao movimento que dão suporte com suas reflexões e outros aportes às lutas de movimentos sociais. Como exemplo atual, pode-se citar os intelectuais integrados na mídia ninja.

Qualquer grupo que aspira ao poder tem, portanto, a necessidade de atrair intelectuais a seu serviço para fortalecer a sua hegemonia. Uma das características principais de todo o grupo que tende à dominação [escreve Gramsci (1977, p. 1517) reside em sua luta pela assimilação e pela conquista tanto mais rápidas e eficazes quanto o grupo tenha, simultaneamente, produzido seus próprios intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 1977 apud SIMIONATTO, 2004, p. 56).

Portanto, espera-se, com essa pesquisa, contribuir para as lutas sociais desenvolvidas por aqueles que dedicam uma parte de suas vidas à reflexão das causas do atrofamento das conquistas sociais. Afinal de contas, “os benefícios de pesquisa devem ser distribuídos de forma justa” (HULLEY, 2008, p. 244). No estado do Espírito Santo, a realidade do financiamento das políticas públicas se dá de forma a se desconsiderar parcelas importantes da receita pública para efeito das vinculações constitucionais.

Em relação a esse tema, pretendemos na pesquisa responder às seguintes indagações:

- O que levou o Estado a criar esse incentivo?
- Em que momento o Estado deixou de incluir essa receita no cômputo do percentual de receita destinado às áreas sociais por força do texto constitucional?
- Quais os fatores que contribuíram para essa realidade?
- Quais os efeitos negativos produzidos na realidade social pela não aplicação desses recursos?
- Quais os avanços sociais que deixaram de ser produzidos?
- Que cenários se apresentam, enquanto tendências, para as receitas públicas provenientes do FUNDAP?

Essas indagações orientaram nosso estudo em relação às perdas e suas consequências para as políticas sociais, no campo da educação e da saúde, no Estado do Espírito Santo, dada a não contabilização dos recursos do sistema FUNDAP, particularmente, nos percentuais constitucionais a partir de 2001.

Desse modo, procuramos reconstruir a conjuntura do estado do Espírito Santo, quando da criação do FUNDAP, dentro da dinâmica econômica do Brasil, inserida

no quadro maior das relações internacionais do capitalismo globalizado. Para tanto, algumas forças sociais e políticas atuaram, internamente, nesse processo, segundo seus vínculos, motivações e percepções. Examinamos o índice da destinação de recursos pelo estado do Espírito Santo para financiar as políticas sociais nos diferentes anos do período epigrafado. Tudo isso, visando à recuperação das perdas para as políticas sociais de educação e saúde no estado do Espírito Santo, nos últimos dez anos, com a não contabilização dos recursos do sistema FUNDAP nos percentuais definidos pela Constituição Federal.

A conjuntura do estado do Espírito Santo, no momento histórico em que o FUNDAP foi criado, foi estudada a partir de uma pesquisa bibliográfica, recorrendo aos autores presentes na literatura, como também a dissertações e teses de doutorado especialmente de programa vinculados à UFES. Também recorreremos a sites específicos nessa direção.

Fizemos uma pesquisa em fontes primárias, ou seja, descobrimos (em fontes bibliográficas, dissertações, teses e em sites) nomes de pessoas que interferiram direta ou indiretamente nesse processo. No entanto, dada a limitação de tempo, e outros obstáculos deparados na vida pública, pudemos realizar apenas três entrevistas com os atores institucionais mais envolvidos: o Presidente do BANDES, o, então, Secretário da Fazenda e um empresário operador do sistema FUNDAP, seguindo um roteiro que focalizava algumas questões específicas segundo a função desempenhada (anexo) que nos interessaram investigar dentro dessa temática.

Ressaltamos a importância de um parecer que deu base jurídica para a reorientação da contabilidade do Estado, elaborada por um jurista. Investigamos variáveis da conjuntura da época e seus desdobramentos sobre a conjuntura atual, estabelecendo hipóteses para o comportamento social que aceitava como absolutamente natural e constitucional a sonegação dos recursos que estavam gravados para aplicação em saúde e educação.

Embora seja um processo difícil, é preciso que o estudante perceba a necessidade fundamental de uma hipótese para guiar pesquisa válida. Sem ela, a pesquisa não tem foco, é uma divagação empírica ao acaso. Os

resultados não podem nem ser expostos como fatos com um significado claro. A hipótese é uma conexão necessária entre teoria e investigação, que conduz à descoberta de novos conhecimentos (GOODE; HATT, 1972, p. 75).

O exame do índice da destinação de recursos pelo estado do Espírito Santo, para financiar as políticas sociais nos diferentes anos que a pesquisa cobre (2001-2010), foi realizado a partir da coleta de dados oficiais, constantes nos balanços contábeis do Estado. Outra fonte de pesquisa utilizada foi a Revista Finanças dos municípios capixabas, que oferecia dados e análises importantes para nossa pesquisa.

As perdas em relação às políticas sociais de educação e saúde no estado do Espírito Santo foram contabilizadas examinando-se a receita total do Estado nesses dez anos, e a despesa pública concernente a cada uma dessas políticas. De posse desses dados, foi verificado o percentual correspondente. Em seguida foram cotejados os dados verificando o descumprimento dos dispositivos constitucionais. E observadas perdas com a não contabilização dos recursos do sistema FUNDAP nos percentuais definidos pela Constituição Federal.

O corpo desse trabalho aparece dividido em três capítulos, além da introdução. No primeiro, abordamos o contexto histórico de desenvolvimento de nosso objeto de estudo (o subfinanciamento das políticas sociais no estado do Espírito Santo, década de 2001-2010); o segundo se refere à origem do FUNDAP e, finalmente, o terceiro, onde trabalhamos em estrito senso o objeto da pesquisa, capítulo intitulado *Do FUNDAP ao subfinanciamento das políticas sociais*. E, para terminar, fazemos algumas considerações finais.

## 2 PANORAMA HISTÓRICO

A última década da história do financiamento das políticas sociais reflete, sobretudo, a orientação político-econômica que passou a ter vigência no contexto mundial: o chamado *pós-neoliberalismo*, questionando-se a atribuição ao mercado do poder-dever de resolver todos os problemas a respeito da vida moderna da economia, como num determinismo predestinado. George Soros, empresário do setor financeiro, defensor árduo do liberalismo, diante da crise desencadeada em 2008, assim afirmou:

É evidente que um setor financeiro descontrolado e convulsivo está fazendo sério estrago na economia. É preciso retomar o controle sobre ele. A criação de crédito é, por natureza, um processo reflexivo. Regulamentá-la é necessário para prevenir excessos (SOROS, 2008, p. 172).

A origem do liberalismo coincide com a constituição dos Estados-nação. Nos períodos que antecederam as grandes guerras mundiais, se deu a formação do Estado propriamente dito na forma em que o conhecemos hoje. O acumulado das experiências internacionais levou à construção desse ente, dotado de personalidade jurídica, ao que filósofos como John Locke, Jean Jacques Rousseau, entre outros, entenderam ser resultado de um contrato social (ROUSSEAU, 2010, p. 28).

Na visão de Marx, o Estado é um meio de dominação de uma classe sobre a outra. A classe burguesa, enquanto detentora dos meios de produção, apropria-se do ente estatal a fim de manter o *status quo*, exercendo a dominação (MARX, 2010, p. 163).

Já na visão liberal, o Estado deve intervir o mínimo possível na economia, pois o mercado é quem dirime a competência de uns (mais competentes) sobre os outros (menos competentes).

Querendo ou não, essas visões influenciam, em maior ou menor grau, o estado de sociedade em que vivemos hoje. Para uma aproximação da realidade é fundamental se referir às chamadas *questões de fundo*, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os

modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer (HOFLING, 2001, p. 30).

Após a formação dos estados nacionais e a consolidação do Estado moderno, com supremacia para o pensamento de Montesquieu, na visão de tripartição de poderes do ente estatal (poder executivo, legislativo e judiciário), o mundo viveu suas experiências de implantação de seu pensamento hegemônico em cada período do tempo histórico.

É preciso levar em conta o ambiente de preparação do terreno para o tempo presente, que é na verdade, o período analisado no objeto de nossa pesquisa, qual seja, a primeira década do século XXI, e a entrada nada triunfal das políticas públicas no estado do Espírito Santo, neste terceiro milênio da era cristã.

O início do século XX, contexto imediatamente anterior ao período que se pretende analisar, foi marcado pelas grandes guerras mundiais. Esses eventos históricos foram os grandes responsáveis pela conformação do mundo com suas fronteiras nacionais, como o temos nos dias de hoje. O período do pós-guerra levou a humanidade a buscar caminhos para a vida em sociedade em que fosse possível construir economias desenvolvidas, com oportunidade de trabalho para os nacionais de cada país. Foi um tempo de grande derrocada para o pensamento liberal clássico, uma vez que este não conseguira prover um caminho de crescimento econômico de forma duradoura e, portanto, satisfatória.

Especialmente após a grande depressão econômica de 1929, com a quebra das principais bolsas de valores do planeta, o mundo passou a buscar um caminho alternativo para suas expectativas de desenvolvimento. Nesse contexto, surge a alternativa keynesiana, na qual o mercado não poderia prover, por si próprio, os meios de crescimento da economia com integração da mão de obra com vistas ao pleno emprego.

Esta alternativa comandou o pensamento econômico que ditou um novo ritmo de crescimento da economia mundial, especialmente, no período que compreendeu a

década de 1930 até a década de 1970, do século XX, quando o mundo presenciou sua nova crise que, a princípio, se atribuiu ao preço do petróleo, e que depois, se verificou mais perturbavelmente duradoura.

É interessante notar que o período da hegemonia keynesiana coincide exatamente com o período em que o desenvolvimento da sociedade capitalista se conforma com o padrão de produção taylorista-fordista, ou seja, o padrão da grande unidade fabril, da mão de obra não necessariamente qualificada; do homem enquanto extensão de uma máquina; enfim, o padrão de crescimento americano que levou os Estados Unidos da América a se consolidar como a grande potência mundial.

Numa leitura marxista, poderíamos concordar com o diagnóstico do velho mestre, na sua crítica à economia política, em que este interpretava o capitalismo como uma sequência de crises; de presença constante do chamado *exército industrial de reserva*, ou seja, grandes contingentes de desempregados e, por fim, a hegemonização do capital sob a forma do imperialismo, este último já acolhendo uma das previsões de Lênin. Ou seja, para estes autores, são inerentes ao capital as crises cíclicas, dada sua contradição principal: enquanto os meios de produção são privados, o processo de trabalho é socializado, sendo que os produtos desse processo são, portanto, apropriados privadamente pelos detentores do capital.

Na década de 1970, com o desencadeamento de uma nova crise no capitalismo mundializado, a alternativa liberal se reapresentou de forma ainda mais vigorosa e porque não dizer, mais rigorosa. Especialmente a partir de nações mais desenvolvidas como a Inglaterra, sob o comando da dama de ferro, Margareth Thatcher e do Presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, o pensamento liberal se hegemonizou e se tornou o que se convencionou chamar de neoliberalismo.

Com a mundialização dos mercados nacionais, com a concorrência entre os países na absorção do capital financeiro como meio de prover o seu desenvolvimento, tornou-se muito restrita a possibilidade de manobrar as economias fora de um padrão neoliberal.



Determinou-se um conjunto de medidas econômicas para que os países tivessem acesso a crédito junto a organismos internacionais de financiamento. A essas medidas deu-se o nome de *consenso de Washington*, por ser nessa cidade a sede das instituições responsáveis pela elaboração desse receituário. Além disso, agências de risco passaram a monitorar o grau de implementação dessas políticas econômicas no contexto de cada país enquanto *player* do mercado mundial. Quanto mais confiável o país, melhores desempenhos teriam até suas empresas no contexto de valorização em bolsas de valores ao redor do globo terrestre.

O contexto brasileiro não foge à regra do escorço histórico acima descrito. No entanto, o Brasil, diferentemente dos países centrais, se inseriu tardiamente no capitalismo (MELLO, 1982).

No Espírito Santo, de forma ainda mais retardatária, as relações de produção capitalista se consolidaram, pois desde o império se determinou que essa região não devesse se desenvolver, pois era necessário preservar o controle da produção mineral do estado de Minas Gerais sob os auspícios da coroa portuguesa. Gabriel Bittencourt esmiúça um pouco mais tal constatação quando afirma:

Entretanto, a descoberta de ouro em abundância na Colônia, que contribuiu sensivelmente para a ascensão do Rio de Janeiro como centro de decisões do País, paradoxalmente, para o Espírito Santo, constituiu-se em um empecilho ao crescimento econômico da capitania. Nesta, sequer implantou-se uma ourivesaria artesanal, como em Minas Gerais. Entre as repercussões da grande incidência de ouro na Colônia, restou ao Espírito Santo a construção e remodelação das fortificações de Vitória, a ampliação do destacamento militar e a proibição rigorosa da abertura de estradas que ligassem o litoral à rica Capitania das Gerais. Claras medidas de estratégia da Metrópole, temerosa de ataques estrangeiros e, sobretudo, contrabando pelo litoral mais próximo, do Espírito Santo. Aliás, litoral do próprio território minerador, se respeitados os limites da Capitania de Vasco Fernandes Coutinho (BITTENCOURT; 1987, p. 46).

Ainda nesse sentido, não apenas se registra a ausência de estradas para garantir seu desenvolvimento, mas o próprio estrangulamento ao crescimento populacional no território capixaba, uma vez que não se formou aqui um mercado consumidor digno de nota. A esse respeito, ainda acrescenta Gabriel Bittencourt:

Retardatário em um país de indústria retardatária, repercutirá ainda no Espírito Santo a inexistência de um mercado nacional integrado, coexistindo no Estado duas barreiras expressivas: a competição com produtos importados e a competição de produtos nacionais provenientes de outros centros; além do mais não podemos esquecer que a indústria capixaba objetivava transcender a colocação local de sua produção, demandando o mercado interestadual, mais amplo que o Espírito Santo. Diante dessas dificuldades tentamos apresentar alguns traços marcantes das causas, bem como os fatos que delimitaram a estagnação dos projetos industrializantes capixabas (BITTENCOURT; 1987, p.164).

A experiência de políticas sociais tem início muito tempo depois do período colonial, em que o Brasil esteve vivendo nas sombras do regime escravocrata, passado a vigência do Império e da República Velha, ou seja, somente sob o período do governo de Getúlio Vargas.

É digno de nota e registro neste trabalho, o clima que envolveu o tempo de abolição da escravatura, segundo relatos do parlamento capixaba, à época:

Na abertura da sessão legislativa em 9 de julho de 1888, o Dr. Antônio Leite Ribeiro de Almeida enaltecia a lei nº 3.353 de 13 de maio de 1888 'que encheu de alegria o Espírito Santo, o primeiro que, antes da lei, já dera exemplo na formação de colônias e no preparo da substituição do trabalho escravo numa revolução sem sangue e sem lágrimas'. No entanto, antes do 13 de maio ainda existiam na província 13.381 escravos. Mesmo assim, de qualquer forma, bem menor do que o número de imigrantes arrolados, alguns anos depois, 32.936 (1900).

A introdução e fixação do imigrante europeu não-português no Espírito Santo não se fez sem choques e conflitos. No processo de acomodação do novo elemento introduzido, os imigrantes tiveram de enfrentar o isolamento e a ausência de vias de comunicação nos primeiros tempos e de mercado consumidor. Doenças desconhecidas, quebras contratuais, falsas expectativas criadas pelos aliciadores na Europa, e conflitos com a própria administração pública, mataram ou levaram de volta muitos colonos que não puderam resistir à epopeia da imigração. Daí a medida adotada pelo governo da Itália que, em 20 de julho de 1895, proíbe o embarque de italianos para o Espírito Santo (BITTENCOURT, 1987, p. 72).

Essa é a recuperação de um tempo em que começa a se desenvolver no Espírito Santo: o seu mercado consumidor local e, sobretudo, a mão de obra de sua força produtiva. Um olhar entrelaçado é importante para verificar em quais condições o Brasil se desenvolvia e, juntamente com ele, o Espírito Santo, mesmo que em descompasso.

Superado esse período de vergonha de mão de obra escrava no Brasil<sup>2</sup>, os primeiros avanços em termos de conquistas sociais datam apenas do período de Vargas. Registraram-se saltos extraordinários para a época, sobretudo em relação ao passado escravocrata.

Em primeiro lugar, porque o Brasil passou a ter sua indústria de base alavancada pelo Estado brasileiro. Data desse período a construção de sua base industrial, que possibilitou a entrada do Brasil no capitalismo; em segundo lugar, pelo fato de que datam dessa época os avanços em termos de legislação social para o trabalhador brasileiro.

Com Vargas, o país passa a experimentar o início das realizações do Estado brasileiro, com vistas ao bem estar de sua população. Mesmo sob o Estado Novo, tempo que Getúlio veio repudiar depois.

São da era Vargas o salário mínimo e o essencial da legislação trabalhista, que ainda se mantém. Na Justiça do Trabalho, ou seja, nos mecanismos de regulação da relação entre trabalhador urbano e capital, o Estado esteve muito presente. (ARAÚJO, 2003, p. 3).

Destaca-se a Constituição de 1934, na qual se previu diversos direitos e conquistas sociais para o povo brasileiro. Esse momento da constituinte, de 1933-1934, foi de grande efervescência em que veio à tona a expectativa de diversos setores da sociedade brasileira. Sem dúvida, essa constituinte pautou definitivamente a questão social na agenda política nacional.

Deve ser realçada a visão de vanguarda de um deputado constituinte do Distrito Federal (hoje cidade do Rio de Janeiro) que propôs, pela primeira vez, a vinculação de receitas tributárias a determinada política social. Trata-se de Miguel Couto, que ocupou a cadeira de número 40 na Academia Brasileira de Letras, precedido por Afonso Arinos. Miguel Couto lançou-se numa empreitada em defesa da educação

---

<sup>2</sup> Mas nem tanto, porque uma dívida social foi criada, e mesmo após várias gerações, a discriminação da pobreza no Brasil é acompanhada da discriminação da cor da pele.

nacional. Citado por suas conferências em que defendia a criação do Ministério da Educação para o Brasil, foi dele a luta por pautar a vinculação constitucional de recursos para a educação nacional.

Sendo pautada, em definitivo, a luta por recursos vinculados a políticas sociais no orçamento público brasileiro, o Brasil passou a assistir políticas públicas não apenas de governo, mas sim de Estado. Ao assegurar recursos para a educação como preceito constitucional, o país passou a assegurar que o Estado brasileiro, em seus três níveis de governo, destinasse parcela significativa de impostos ao financiamento dessa política social.

Na quadra recente de nossa história institucional, o marco mais importante é, sem sombra de dúvida, a Constituição de 1988. Durante o recente processo constituinte brasileiro, a causa da destinação de recursos para educação foi defendida por João Calmon, senador pelo estado do Espírito Santo. A emenda Calmon, como ficou conhecida, destinou então a parcela percentual da receita das três esferas de poder no Brasil, à *manutenção e desenvolvimento do ensino* (BRASIL, 1988).

Posteriormente a isso, outro avanço, digno de registro, foi o movimento que levou o Congresso Nacional a vincular recursos dos impostos à saúde pública, com a emenda 29, de 13 de setembro de 2000.

A instituição do vínculo constitucional, assegurando recursos para o financiamento das políticas de educação e saúde pública, representou uma grande conquista do povo brasileiro. Da inteligência dos artigos que garantiram a participação dessas políticas no orçamento público se depreende os aspectos relevantes adiante considerados.

A rigor, a regra constitucional brasileira é a da não vinculação de recursos públicos.

O princípio da não vinculação, finalmente, determina que não deva haver vinculação entre receitas e despesas; ou seja, não se pode vincular a arrecadação de determinados impostos a determinadas despesas ou programas.

Esse princípio consta do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal de 1988, mas apenas em relação aos impostos, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 204, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º (DEBUS; MORGADO, 2000, p. 61).

Em que pese a regra geral ser a do princípio da não vinculação, recursos foram assegurados pela própria Constituição Federal às políticas públicas da saúde e da educação. Começamos pela participação a que tem direito a educação enquanto política pública. O artigo 212 da CF assim estatui em seu caput:

Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Vimos anteriormente que o percentual devido à saúde pública é conquista posterior à Constituição de 1988, uma vez que foi consignado em setembro de 2000, através da emenda 29.

Tal conquista deu relevo a essas políticas, no sentido de conceder a elas a garantia de estabilidade de financiamento para que as mesmas tenham o 'status' de política de Estado e não apenas de política de governo.

O receituário neoliberal, imposto às nações em todo o globo, especialmente, nos países periféricos, também alcançou a nação brasileira. Para a implantação do plano real, que estabilizou a moeda nacional, o governo brasileiro adotou o modelo de desvinculação das receitas públicas, particularmente da União Federal.

De início, com o Fundo de Estabilização Fiscal; em seguida, veio o Fundo Social de Emergência e, mais recentemente, com a famigerada DRU (Desvinculação das Receitas da União), sob a batuta da Emenda Constitucional 27.

Na medida em que a União Federal se retira de tais obrigações, para com o financiamento de políticas sociais, até então consagradas no texto constitucional, o

rebatimento na vida institucional dos demais entes federados se faz de maneira a adquirir ares ainda mais dramáticos; com certeza chega sob a forma de relativizar a importância de observância das garantias constitucionais em termos de percentuais devidos às políticas sociais.

Dentro desse contexto histórico, é que surge o FUNDAP, discutido logo abaixo.

### 3 O SURGIMENTO DO FUNDAP

O sistema de incentivos, conhecido como FUNDAP, data do início da década de 1970. No dizer de Gabriel Bittencourt, avaliando o processo de desenvolvimento do estado do Espírito Santo:

Destarte, entre os inúmeros instrumentos de incentivos ao desenvolvimento do Estado, destaca-se, desde o início desse processo de modernização econômica, o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias do Espírito Santo (FUNDAP) e o FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo.

Instituído em maio de 1970, o FUNDAP é, talvez, o mais importante instrumento financeiro de atração econômica para o Estado, consistindo em um mecanismo de financiamento de operações de importação e exportação que utilizam o sistema portuário do Espírito Santo.

Tendo como agente financeiro o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A., a quem cabe a gestão dos recursos, o FUNDAP está fundamentado na receita tributária gerada pelas operações comerciais, sobre as quais incidem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e o seu orçamento é aprovado por ato do Governador do Estado.

Sua estratégia consiste na atração de capital de empresas de outras unidades federativas, ou já sediadas no próprio Estado, pelo incentivo financeiro que proporciona, via promoção do incremento das exportações e importações, com reembolso ao empresariado de uma parte do valor recolhido a título de ICMS pelo fisco estadual. Logo, os produtos comercializados pela empresa beneficiada pelo ICMS arrecadado pelas empresas beneficiadas pela FUNDAP representa cerca de 12% sobre o valor das mercadorias importadas. Desse imposto, 3% representam a cota municipal enquanto 1% a parte estadual. Os 8% restantes são a parte financiada às empresas que operam no sistema do FUNDAP. Destes 8% contraídos a título de financiamento, a empresa financiada fica obrigada a investir 7% em projetos 'de incremento à estrutura logística do Estado, bem como sua manutenção', com um prazo total de pagamento de empréstimo de 25 anos, com cinco anos de carência, a juros de 1% a. a., sem incidência da correção monetária (BITTENCOURT; 2006, p. 469).

O contexto histórico em que se deu a instituição do FUNDAP é exatamente um período em que a nação brasileira estava sob a vigência de uma Ditadura, portanto, além da repressão aos dirigentes opositores, foi interdita a eleição direta para os seus representantes; período chamado por Florestan Fernandes de *autocracia burguesa* (1974)<sup>3</sup>. Consequentemente a essa análise, o Congresso foi fechado, as liberdades democráticas extintas, forte repressão aos movimentos sociais, com

---

<sup>3</sup> No capítulo 7, intitulado "O modelo autocrático-burguês de transformação capitalista", Florestan explica que o golpe militar, seguido da Ditadura Militar, foi na verdade um empreendimento da grande burguesia, e não apenas ação das forças armadas (1974, p. 289-366).

prisões arbitrárias acompanhadas em muitos casos de tortura e morte. Também as eleições diretas foram suprimidas. Para os estados, houve indicação de interventores, também conhecidos como governadores biônicos.

No governo biônico de Cristiano Dias Lopes fora instituído o FUNDAP. Certamente o que levou o governador, à época, a criar esse sistema de incentivo, foi o atraso econômico do estado capixaba frente aos demais estados que integram a região sudeste do país. Devendo-se ainda considerar o ingresso tardio no desenvolvimento capitalista de um estado integrante da federação, de uma nação de um capitalismo tardio.

De fato, o governo Cristiano Dias Lopes se mostrou um governo de matriz desenvolvimentista. Suas ideias e contribuições podem ter auxiliado, sobretudo, a promover incremento às atividades portuárias em Vitória. O Espírito Santo passou a ser destaque na logística portuária.

Ao todo, no cenário nacional, existem 32 portos organizados, com moderna infraestrutura, contribuindo para aumentar, cada vez mais, a competitividade do setor. Nesse contexto, o complexo portuário do Espírito Santo tornou-se o maior do Brasil em volume de carga movimentada. Mais de 100 milhões de toneladas anuais. É, também, o maior complexo portuário da América Latina (BITTENCOURT; 2006, p. 473).

Recuperando o contexto histórico acima informado, o Espírito Santo, como uma parte dos estados brasileiros, passou a ter produção econômica digna de nota com o desenvolvimento da cafeicultura.

De meados do século XIX até a década de 50, os ciclos econômicos estaduais estiveram umbilicalmente ligados à atividade cafeeira. A própria ocupação do território capixaba coincidiu, em grande parte, com a marcha do café, que, em sua expansão, ia derrubando matas, criando vilas, abrindo estradas, povoando o estado [...] (ROCHA; MORANDI, 1991, p. 34).

Mas a economia cafeeira, por si só, não foi suficiente para que tivéssemos aqui uma alavanca que puxasse o desenvolvimento do estado. Mesmo porque, com a crise nessa produção, na segunda metade da década de 1950, exigiu a adoção do "programa de erradicação, executado entre junho/62 e maio/67" (ROCHA;



MORANDI, 1991, p. 36), sendo mais da metade do cafezal capixaba destruído, ao atingir 71% da área territorial plantada. A crise cafeeira resultou numa crise social:

[...] devido principalmente ao problema do desemprego no setor agrícola, que provocou êxodo de famílias para as cidades, especialmente para a região da Grande Vitória, que não dispunha de infra-estrutura urbana suficiente para abrigar o número elevado de pessoas que se deslocam e, muito menos, oferecia empregos para essa massa de trabalhadores (ROCHA; MORANDI, 1991, p. 34).

A viabilização do porto de Vitória, como depois se mostrou acertada a medida, era algo já preconizada como prioritária para o salto que a economia capixaba pudesse dar no futuro. Avaliando as causas do atraso econômico a que foi legado o Espírito Santo, Bittencourt recupera os gargalos datados do século XIX:

Por consequência, continuava a tradição espíritossantense de intercomunicação das povoações pelo mar, rios e ribeirões. Também pelo mar, ligava-se a província aos demais pontos do Império. No entanto, a despeito de toda esta orientação para o oceano, secularmente espremido entre o mar e a floresta proibida, no Espírito Santo não vingaria a navegação direta aos países estrangeiros, mesmo com sua posição portuária excepcional. O café foi decisivo para a modificação deste panorama.

Apesar de sua incidência no Espírito Santo desde os primeiros anos do século XIX, como vimos, o café só ganhará importância local a partir de sua propagação do Rio de Janeiro, para o norte, quando encontrará no solo capixaba a disponibilidade de toda uma superfície por desbravar, intocada pela inexpressibilidade da sua agricultura colonial.

Impedido de explorar seu próprio território, durante a fase colonial, o Espírito Santo, paradoxalmente, criara condições ideais para que, a partir da segunda metade do século XIX houvesse a expansão da cafeicultura pelas terras virgens e desabitadas da província. Dessa forma, à proporção que se foi dilatando a fronteira agrícola fluminense, em direção norte, a marcha do café, estendendo-se como uma 'mancha de óleo', vai atingir e ocupar as terras virgens do sul e do centro capixabas.

O crescimento da cafeicultura no Espírito Santo vai, ao menos indiretamente, promover o desbravamento da floresta, o incremento da imigração e fixação do imigrante europeu não-português, a construção de estradas e caminhos vicinais, a navegação regular a vapor e a implantação da ferrovia (BITTENCOURT; 1987, p. 76).

No mesmo sentido, avalia outros modais de transporte que no Espírito Santo pouco progresso obtiveram:

Na navegação oceânica de longo curso, a grande aspiração capixaba era uma linha direta com os Estados Unidos. Nessa época, a América do Norte já despontava como o principal importador do café brasileiro. Esta aspiração, porém, ficará apenas no papel, no terreno do planejamento. Mas

a navegação interprovincial de cabotagem tornou-se uma realidade, na década de 1870.

Assim como a navegação a vapor, também a ferrovia só chegará mais tardiamente ao Brasil. A despeito do empreendimento pioneiro de Mauá, em 1854, antes referido, ela só ganhará importância no país a partir da expansão do café, na década de 1870 (BITTENCOURT; 1987, p. 83).

O atraso do desenvolvimento econômico do Espírito Santo fez com que o governo capixaba buscasse alternativas que pudessem alavancar o seu crescimento. O FUNDAP foi concebido nessa perspectiva. E cumpriu o seu papel, na medida em que o estado passou a ser um centro relevante de comércio exterior.

A contribuição dada pelo FUNDAP foi destaca pelo então Presidente do Bandes, nos seguintes termos ao responder questões por nós formuladas:

*Que contribuição teve o FUNDAP para o processo de desenvolvimento do estado do Espírito Santo? Qual sua importância?*

R.: O incentivo criado via FUNDAP trouxe para o ES diversas empresas operadoras de comércio exterior, gerando:

- a) a implantação de, praticamente, toda estrutura de logística de distribuição vinculada ao comércio exterior, elevando a competitividade do Estado em relação aos demais Estados do país;
- b) a geração de, aproximadamente, 130 mil postos de trabalho (formais e informais, incluindo os gerados via Fundapsocial);
- c) em média, 1/3 de arrecadação de ICMS no ES;
- d) só em 2012, líquido para o ES, após repasses de financiamento, recursos em torno de R\$ 978 mi, já considerando o saldo de ICMS, as cauções geradas (9%) e a quitação de contratos em leilão. Deste montante, R\$ 530 mi foram repassados aos 78 municípios capixabas;
- e) Operações de importações que representaram, ao longo dos anos, aproximadamente:
  - . 5% do valor das importações brasileiras;
  - . 30% do PIB do Espírito Santo (fonte SINDIEX);
  - . Colocação do ES entre os oito maiores Estados importadores do País".

Durante a elaboração desse estudo, houve um momento rico no debate nacional em torno da questão dos royalties de petróleo e fim do ciclo da longevidade do incentivo financeiro chamado FUNDAP.

Os primeiros meses de vigência da redução drástica dos recursos do FUNDAP ocorreram simultaneamente à conclusão de nossa pesquisa. Um leque de questões relativas a essa redução drástica dos recursos do FUNDAP certamente se colocam como temas de pesquisa futura, assim como o exame de procedimentos que serão adotados de agora em diante. Esse é um dos limites deste trabalho, próprio da

pesquisa que leva em conta o comportamento social. Como bem prevêem, em sua obra, Goode e Hatt (1972, p. 106), quando afirmam:

Qualquer variável social requer tempo para afetar o comportamento social. Nos casos onde o período de tempo é longo, os casos podem desaparecer na própria mudança. Mesmo se não se perdem podem sofrer experiências que modificam os resultados do estímulo experimental original. Se, por outro lado, são verificados imediatamente depois do estímulo, talvez não tenham tido suficiente tempo para produzir qualquer mudança significativa.

Sobre a perspectiva dos desdobramentos das mudanças recentes, transcrevemos abaixo o pondo de vista do então Presidente do Bandes, respondendo às questões da entrevista a nós concedida:

*Com as mudanças impostas recentemente, o FUNDAP teria perspectiva de continuar existindo? Que importância ele continuaria tendo?*

R.: Sim, pois das 300 empresas certificadas para operar com o FUNDAP, grande parte tem sua estrutura logística, administrativa e financeira no ES e devem mantê-las aqui no ES. É certo que outras, com menor porte ou estrutura poderão deixar de operar ou transferir suas atividades para outros estados.

Examinando a tendência do fluxo do comércio exterior, passando pelos portos capixabas, nosso entrevistado emitiu a seguinte declaração.

*Sem o FUNDAP nos moldes anteriores, quais empresas continuarão importando pelos portos do Espírito Santo?*

R.: Não temos como precisar o número, mas as empresas que diversificaram seus investimentos e atividades tendem a permanecer, acreditamos que essas serão a maioria. Enquanto outras, que acreditamos ser em menor quantidade, que não se prepararam ou que possuem estrutura menor poderão deixar de operar aqui.

Entrevistamos também um empresário, que opera com o suporte deste sistema, na qual avalia a possibilidade de continuidade de existência do incentivo FUNDAP:

*Com a unificação das alíquotas a partir de janeiro deste ano de 2013, é possível continuar operando pelo sistema FUNDAP?*

R.: Com aprovação da Resolução 13 do Senado da Republica ficou mais difícil, visto que o atrativo era a devolução de parte do ICMS através do sistema FUNDAP. Empresas que querem atuar por Conta e Ordem de Terceiros através da sistemática do FUNDAP, estão tendo que agregar outros serviços para que consigam se sobressair e continuar competitivo no mercado. É bem verdade, que, as empresas pequenas foram exumadas e ou estão fadadas a fechar as suas portas, pois tínhamos anteriormente um retorno de ICMS líquido em média de 6% e agora temos fatídicos 2,8%, enfim, um esmagamento do ganho dos empresários capixabas.

Respondendo indagações outras, relatou os procedimentos adotados por sua empresa para suprir a falta do incentivo FUNDAP:

*Com a redução das atividades oriundas do FUNDAP, quais são as medidas estudadas pela empresa para compensar essas perdas?*

R.: A nossa empresa se preparou dois anos antes para essas reformas e mudanças. Quando observamos a fragilidade política do nosso estado migramos boa parte das nossas operações de importação por conta e ordem para o estado de Santa Catarina, que estava na mesma condição do Espírito Santo. Porém o Estado de Santa Catarina vinha nos últimos dez anos investindo pesadamente em sua estrutura logística compreendida em Portos, Aeroportos, estrada e vias de acesso, só faltando incremento em ferrovias. Vale aqui ressaltar que o estado de Santa Catarina, sofreu duas grandes enchentes, uma delas destruiu parte do Porto. Felizmente e construtivamente os Catarinenses, souberam dar a volta por cima, sendo considerado hoje o segundo melhor porto para se operar no comércio exterior no Brasil. O Nosso estado nada fez, cruzou os braços, ficou esperando cair do céu um porto e um aeroporto. Politicamente somos fracos e sem força, não temos voz. Mas só a título de curiosidade, Santa Catarina pelas dimensões parecidas com nosso estado, vive um bom momento no que se refere a Comercio exterior.

Defendendo o FUNDAP, nosso entrevistado discorda de seu fim, afirmando tratar-se de um incentivo financeiro vitalício, como também nessa direção sugere medidas a serem adotadas em resposta a quesitos que indicariam tendências futuras da economia capixaba:

*Praticamente com o fim do FUNDAP, qual foi o grande legado deixado por esse Fundo?*

R.: Discordo, o FUNDAP não acabou, todos os outros benefícios dos demais estados, são benefícios fiscais. O FUNDAP é financeiro, por isto não é considerado benefício e sim um incentivo e atrativo de negócios. Podemos unir forças e recuperar a capacidade de importação. Os outros benefícios são vulneráveis no STF. O FUNDAP foi criado em 1970. Portanto podemos dizer que é vitalício segundo alguns grandes juristas. Isto é um trunfo que o nosso estado possui. O que precisamos fazer para melhorar, abaixo descrevo algumas sugestões que poderão ser implementadas de dois a 10 anos:

Nesses 43 anos de Comercio Exterior possuímos o melhor RH no setor de Comercio Exterior, nenhum outro estado tem profissionais semelhantes aos nossos, vale lembrar que estamos exportando mão de obra para outros estados (Legado);

- . Boa estrutura de EADIS (portos secos-Legado);
- . Implementação nos últimos 20 anos do turismo de negócios;
- . Atraiu várias empresas em vários seguimentos;
- . Uns do melhores índices de emprego do país;
- . Menor índice de desemprego;
- . Menor dependência de Município do Estado e do estado para com o País (governo federal) e outras

MEDIDAS EMERGENCIAIS

- a) Apoio do Governo federal e estadual para um acordo de liberação provisória do Porto da vale do Rio doce por dois anos, com intuito de trazer grandes navios;
- b) Dragagem e aprofundamento do canal de Vitória, permitindo que navios maiores possam vir para o Espírito Santo;
- c) Criação de um grande Porto de águas profundas, permitindo que o nosso custo de frete logístico possa competir com São Paulo e Rio de Janeiro;
- d) Criação de EADIS de escoamento dessas mercadorias;
- e) Duplicação total da BR 101 e 262;
- f) Término das obras na Rodovia do Contorno;
- g) Criação de uma ferrovia ligando o Porto de águas profundas a um grande EADI em Viana ou em alguma cidade próxima as duas BR's, podemos chamar de corredor logístico;
- h) Criação de um aeroporto internacional fora de Vitória, buscando trazer cargas aéreas de maior valor agregado para nosso país. Existem muitas empresas de ciência e tecnologia;
- i) Facilitação de financiamento no BNDES para empresas pequenas montarem seus centros de Distribuição, fazendo-as ficarem competitivas.

#### 4 DO FUNDAP AO SUBFINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reiteramos: nosso objeto vincula-se à temática do subfinanciamento das políticas sociais no Espírito Santo, observado num transcurso de tempo em que o Estado vem desviando vultosas quantias do orçamento público a serem aplicadas nas áreas de saúde e educação, no tocante ao incentivo fiscal FUNDAP.

Do nosso ponto de vista, o FUNDAP é muito mais um incentivo às importações do que qualquer outra coisa, portanto não gera emprego no mercado local.

Essa mesma aceção foi emitida por Mota (2002, p. 96-97), que assim se expressou:

No caso capixaba, uma importante via de valorização fora da órbita produtiva se daria pelo uso indiscriminado do FUNDAP - instrumento utilizado para ampliar as importações pelo porto de Vitória, que possibilitou para um grupo de empresários ligados às atividades mercantis-portuárias, beneficiários da abertura comercial, o uso contínuo dos incentivos dados pelo estado do Espírito Santo.

Esta não é a opinião do então Presidente do Bandes, que ressaltou a função social do FUNDAP, como gerador de empregos, conforme se vê na entrevista por nós realizada:

*Qual avaliação se faz sobre o legado deixado pelo FUNDAP ao longo de seus 40 anos de existência? Teria sido pouco criativo em sua proposição?*  
R.: Foi um mecanismo altamente criativo [...]. Outro fator, é ter sido utilizado como “*fundring*”, via Fundapsocial<sup>4</sup> para a geração de um novo grupo de empreendedores, até então, sem muito apoio das instituições financeiras

---

<sup>4</sup> Conforme especifica o entrevistado, em nossa entrevista: “O FUNDAPSOCIAL foi criado em 2004 pelo Governo para ampliar o campo de atuação do FUNDAP - até então restrito a investimento em empresas, gerando recursos para ampliar a oferta de crédito para micro e pequenas empresas, microempreendedores, incluindo o setor informal, e beneficiar ainda projetos sociais e culturais. Na prática, o Fundapsocial é resultado de recursos gerados pelo FUNDAP por meio de parte do valor dos financiamentos concedidos às empresas a ele vinculadas. Do total financiado via FUNDAP, 9% ficam retidos no Bandes como caução, para aplicação em projetos que irão incrementar a economia capixaba. As empresas que optam pela adesão ao Fundapsocial podem destinar metade do valor retido (4,5%) para o fundo e recebem, em contrapartida, o benefício de poder usar imediatamente o valor restante para incremento próprio e/ou para investimento em projeto. Os aportes feitos por empresas Fundapeanas no Fundapsocial tiveram uma alavancagem média de 2,5, ou seja, cada R\$ 1,00 de opção para o fundo se transformou em R\$ 2,50 de financiamento liberado para os empreendedores. A concentração de aplicações dos recursos do Fundapsocial é no Programa Nossocrédito, programa de microcrédito produtivo orientado que concede empréstimos a empreendedores formais e informais. Desde sua criação, foram mais de 82 mil operações realizadas, com R\$ 334 mi de financiamentos, isso significa: a) uma média de R\$ 2,17 mi / município; b) 55% de tomadores de crédito são do sexo feminino, demonstrando sua importância na constituição da renda familiar e na autoestima”.

tradicionais que passaram a ter uma fonte de financiamento e, em muitos casos, gerando outros postos de trabalho, com incremento da economia local (município) e, por consequência, estadual.

No entanto, contrariando a posição do ex-presidente do Bandes, o então Secretário da Fazenda, respondendo a questões por nós formuladas, diz explicitamente tratar-se de *um esquema marginal direcionado para uma elite de empresários atravessadores*, o que corrobora com nossa definição do FUNDAP:

*Após todos esses anos que o ICMS do FUNDAP ficou excluído do gasto com educação e saúde no ES, o Senhor acha que a medida foi a mais acertada sob todos os aspectos da receita e despesa pública?*

R: Insisto na visão de que o FUNDAP foi um esquema marginal direcionado para uma elite de empresários atravessadores, oriundos da comercialização do café. É possível contestar todas as razões alegadas para a sua existência. Teriam que empregar seus ganhos na industrialização do Estado. Quê essas indústrias? O FUNDAP serviu foi para importar matéria-prima para a indústria de São Paulo. Noventa por cento de seu movimento destina-se a São Paulo. O que equivale dizer que nem emprego gerou no Espírito Santo. Foi gerar em São Paulo.

Agrega ainda uma declaração, respondendo outras questões, mais assertiva sobre sua opinião negativa sobre o legado deixado pelo FUNDAP:

*Depois de cerca de 40 anos de existência, qual teria sido, em sua opinião, o maior legado do FUNDAP?*

R: Criou uma casta de exploradores que modificaram perfis importantes da economia capixaba. Atuou, sobretudo, em especulações, imobiliário, de terras e de ações.

Muito embora, não tivesse acesso à entrevista do ex-secretário da fazenda, e nem dos dados revelados por nossa pesquisa, o empresário entrevistado defende "de unhas e dentes" o sistema, em face das questões provocativas por nós formuladas:

*O FUNDAP é um clube fechado; como conseguiram operar pelo sistema? Por que as grandes empresas monopolizaram elevado percentual das operações do FUNDAP?*

R.: O FUNDAP não é um clube, e sim um sistema financeiro bem elaborado. Qualquer empresa que possuir os requisitos solicitados pelo BANDES, pode obter o benefício (FUNDAP), benefício este, que garante ao estado desenvolvimento econômico e produtivo.

No início do FUNDAP, grandes empresas fizeram grandes investimentos em EADIS e Armazéns, tornando o custo logístico atrativo para os clientes importadores de outros estados, as mesmas tinham os melhores profissionais, mas hoje esta bem dividido.

Não obstante, quando responde outra indagação, o empresário revela que realmente o FUNDAP é um mecanismo diretamente a serviço do empresariado capixaba do comércio exterior, garantindo seus elevados lucros:

Quais efeitos sua empresa sentiu com o fim dessa vantagem comparativa para o ES?

R. Redução do faturamento líquido, perda de capacidade econômica e de investimento e baixa competitividade.

O FUNDAP opera a partir da seguinte lógica: as mercadorias entram no Brasil, pelo porto do Espírito Santo, e são distribuídas no mercado interno nacional. Nesse momento elas circulam; pela lei brasileira tal operação se constitui em fato gerador da incidência de um imposto: o ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços). A alíquota, em geral, é de 12% (doze por cento) do valor do produto. Desses 12 (doze) pontos percentuais, 3 (três) pertencem aos municípios. O capítulo que trata da repartição das receitas tributárias na Constituição Federal estabelece que *vinte e cinco por cento da receita do ICMS pertence aos municípios*. Dos 9 (nove) pontos restantes, apenas 1 (um) permanece nos cofres estaduais. Os outros 8 (oito) pontos percentuais se constituem nessa fabulosa receita que passaremos a analisar de forma mais atenta nessa pesquisa.

Observando o quadro 1, a seguir, temos que os 8 (oito) pontos percentuais - que não são contabilizados desde o ano de 1995 pela contabilidade pública para efeitos de aplicação dos percentuais obrigatórios em políticas sociais - atingiram um montante de R\$ 9.504.000.000,00 (nove bilhões, quinhentos e quatro milhões de reais) no período compreendido entre 2001 e 2010. E por que esse montante não é contabilizado desde 1995?

Em primeiro lugar, porque esses recursos não ficam com o poder público. Essa quantia vultosa é transferida às pessoas jurídicas privadas que operam o sistema.

E como são transferidos esses valores? É o que tentaremos explicar agora. Não se trata de uma tentativa de justificar a transferência dessa renda (transferência de



renda? Poderíamos então chamar de *bolsa empresa Fundapeana?*). Tão somente esboçamos a explicação teórico-jurídica que sustentou o modelo na última década. Tal situação contraria a lógica da boa gestão pública e da boa política. Segundo um dos clássicos que se aprofundaram da temática política, recuperamos aqui o ensinamento de Aristóteles (2010, P. 31):

É preferível, pois, que os bens pertençam a particulares, mas que se tornem propriedade comum pelo uso que deles se faz. Cumpre ao legislador inspirar aos cidadãos os sentimentos que convêm para estabelecer uma tal ordem de coisas.

No Espírito Santo, a lógica se inverteu; os sentimentos aqui estimulados são no sentido de que nos conformemos com a transferência do público para o privado, arrepiando cabalmente a lógica da boa política, mais se aproximando do velho e (por que não dizer) velhaco patrimonialismo da política brasileira.

A esse respeito já ilustrava Faoro (2012, p. 819):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios públicos, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi.

O montante de recursos (ou poderíamos chamar, de montanha de recursos?), repito, no valor de R\$ 9,504 bilhões, fora transferido aos operadores do chamado sistema FUNDAP da seguinte maneira e nas condições que descrevemos a seguir.

O governo do estado do Espírito Santo recolhera o tributo - no caso o ICMS, das operações de comércio exterior<sup>5</sup> - e promovera a devolução dos mencionados valores aos importadores, conforme explicação já exposta acima.

---

<sup>5</sup> Estamos falando das importações, pois o mundo construiu a ideia de que não se exporta impostos – para isso o Brasil já tem a lei Kandir para compensar os estados que perderam receita com a desoneração das exportações.

O empresário Fundapeano tem, em tese, 20 (vinte) anos de prazo para pagar ao Estado o dinheiro que recebera, a título de *incentivo financeiro*, acrescidos de mais 5 (cinco) anos de carência.

Importante notar que sobre essa dívida não incide qualquer correção monetária e, ainda por cima, incorre em apenas um juro de 1% a.a. (um por cento ao ano).

Não obstante essas condições *creditícias* diferenciadas, o governo estadual cunhou uma nova fórmula, dentro do lógica do compadrio estatal, qual seja, o chamado leilão da dívida do FUNDAP, antes de completado os 20 anos de prazo; ocasião na qual o devedor comparece e tem a possibilidade de pagar seu empréstimo com 90% (noventa por cento) de deságio, ou seja, paga apenas 10% da dívida.

Sobre esta questão, o ex-secretário da fazenda defende posição contrário, ou seja, pare foi positivo essa medida tomada pelo governo, na medida em que houve aporte de recursos ao caixa do Estado, respondendo a indagações nossas:

*Com a abertura da economia ao mercado estrangeiro em meados de 1994, as importações cresceram enormemente e com elas o FUNDAP. Como o governo estadual se comportou naquele período econômico do país?*

R: Não cresceram vegetativamente como sugere a pergunta. O governo Vitor interveio no sistema FUNDAP. Acabou com a rotina de que nenhum governo, inclusive do nosso querido Max Mauro, de não fazê-los colocar o dinheiro nos cofres do governo. Pelo contrário, o Estado ainda pagava o PIS-PASEP das suas operações comerciais. O governo Vitor estabeleceu uma alíquota para que eles pudessem operar seus negócios em longo prazo. Gerou aumento dos seus negócios revertendo-se em dinheiro para os cofres do Estado. De início representou 12 milhões mensais que foi crescendo com o tempo chegando ao patamar dos 150 milhões anual. Até então a sua receita na passava de 60 milhões anual. Criou os leilões para resgatar as dividas, já que o processo FUNDAP, diferente em ser um incentivo fiscal, é um empréstimo para ser resgatado em 25 anos com 1% de juros ao ano. Tanto que quando venceram os primeiros 25 anos, nenhum deles teve o que pagar.

Esses recursos não são contabilizados para efeito de aplicação do percentual a que tem direito as políticas de educação e saúde, em nenhum momento: nem no momento da entrada quando é recolhido o imposto ICMS, nem quando há o pagamento da dívida (apenas os 10% já descontado o deságio).

Aliás, quando da apreciação pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo, o tema fora sobejamente discutido no âmbito do Núcleo de Orientação Técnica, que afirmara na ocasião:

Finalmente não pode prosperar a assertiva de que as verbas destinadas ao FUNDAP sofreriam duas vezes a gravação dos 25% da educação, se fossem afetadas na primeira entrada nos cofres públicos, porque novamente neles ingressam, quando retornam sob a forma de pagamento dos financiamentos concedidos. Não se pode esquecer que a Constituição vinculou à manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% da receita resultante de impostos, e a parcela do ICMS que vem sendo destinada ao FUNDAP somente ingressa nos cofres públicos como receita corrente tributária na primeira entrada, através de guia de recolhimento do imposto. Quando retorna do financiado pelo sistema FUNDAP, essa receita tem outra classificação orçamentária, que é receita de capital para o principal e receita de serviços para os juros, não podendo mais ser considerada na base de cálculo para a destinação constitucional para a educação, o que constitui irremediável sangria na educação, em afronta à Constituição Federal (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 150).

Como vamos provar mais à frente, o FUNDAP não consiste em um negócio de risco, posto que o sistema sobrevive basicamente às expensas dos recursos "doados" pelo povo capixaba. Não se trata dessa nova forma de empresa, em que o espírito empreendedor de seu fundador possui mais méritos pela inovação empresarial, da qual nos fala o prêmio Nobel de economia de 2008:

Além disso, as novas indústrias ressuscitaram o que poderíamos chamar de romance do capitalismo: a ideia do empreendedor heróico, que desenvolve uma ratoeira mais eficaz e assim enriquece pelos próprios méritos. Desde os dias de Henry Ford, essa figura heróica parecia cada vez mais mítica, à medida que a economia era dominada em proporção crescente por grandes empresas, dirigida não por inovadores românticos, mas por burocratas enfadonhos, mais à feição de servidores públicos. Em 1968, John Kenneth Galbraith escreveu: "Com a ascensão da empresa moderna, com a emergência do tipo de organização exigido pelas novas tecnologias e pelos novos métodos de planejamento e com a segregação entre propriedade do capital e controle do empreendimento, os empreendedores não mais existem como indivíduos nas empresas industriais maduras". E quem se sentiria entusiasmado com um capitalismo que mais parecia socialismo sem justiça social?

A indústria da informação, contudo, sacudiu a ordem industrial. Como no século XIX, a história da economia voltou a ser a de pessoas extraordinárias: de homens (e, ao menos, vez por outra, de mulheres), que tinham uma boa ideia, que a desenvolviam em garagens ou em cozinhas, e ficavam ricas. As revistas de negócios até se transformaram em leitura interessante; e o sucesso nos negócios voltou a ser admirável, mais que em qualquer outra época, havia mais de 100 anos (KRUGMAN, 2009, p. 24).

Definitivamente não é o nosso caso com o sistema de incentivo do FUNDAP.

Na entrevista concedida pelo ex-secretário da fazenda, o mesmo chega a adjetivar nos seguintes termos respondendo à pergunta por nós formulada:

*Quais fatores relevantes levaram o governo do estado a excluir as receitas do FUNDAP do cômputo do percentual da receita de impostos devido à educação?*

R: É o resultado de um sistema feito para enriquecer empresários à custa do governo. Um negócio da China. O governo ficar com o lucro, que é nenhum, e os Fundapeanos com o tributo, que é muito. É algo mais rendoso do que assalto a banco. Até o governo de Vitor Buaiz não entrava dinheiro do FUNDAP nos cofres do Estado. Depois de Vitor começou a entrar, como dito antes. Continuou até a pouco quando Dilma deu um emagrecimento enorme no sistema.

O Espírito Santo é um dos menores estados da federação em termos populacionais. Proporcionalmente à sua população, certamente é um estado que tem destinado um dos menores percentuais de sua receita para atendimento a essas políticas; fato esse já trazido a público pelos conselhos temáticos respectivos de abrangência nacional.

Uma controvérsia fundamental foi estabelecida quando da reinterpretação das normas de contabilidade pública no que diz respeito ao FUNDAP.

Desde sua criação, o Estado do Espírito Santo sempre destinou os recursos arrecadados com o ICMS do FUNDAP para a aplicação do percentual da educação uma vez que já havia, anteriormente à Constituição de 1988, tal vinculação (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 167).

Ocorre que os ventos *liberalizantes* que sopraram sobre o Brasil, especialmente a partir do governo de Collor e, posteriormente, de seus sucessores sem exceção, levaram o país a abrir ainda mais sua economia ao capital internacional e, por consequência, a mercadorias importadas. Foi uma verdadeira avalanche, chegando a grande mídia a apresentar o fato como *a farra dos importados*.

[...] aproveitando-se da abertura comercial e da redução das tarifas de importação, nos anos 90, o FUNDAP foi um estímulo ao crescimento das importações pelo Espírito Santo em um momento em que o país era inundado por elas (MOTA, 2002, p. 106).

Com o crescimento exponencial do volume das importações e, conseqüentemente, das receitas oriundas dos impostos sobre o consumo, do qual o ICMS é o representante por excelência, o governo procurou criar alternativas jurídicas que lhe

possibilitassem a desvinculação das receitas de seus impostos. Foi o que aconteceu.

Nessa reinterpretação da prática contábil do Estado, o FUNDAP deixou de ser incentivo fiscal, passando a ser tratado como incentivo financeiro. O governo construiu uma enorme blindagem institucional em torno do tema e não tardou para que até o Tribunal de Contas do Estado se posicionasse em defesa do novo entendimento politicamente majoritário.

A esse respeito, coube ao constitucionalista Celso Ribeiro Bastos a inglória tarefa de produzir argumentos jurídicos que pudessem dispensar o Estado de destinar o percentual do ICMS, arrecadado com o FUNDAP, para a educação; argumentos esses utilizados também, posteriormente, para a saúde. É o próprio jurista quem recupera um pouco da história da vinculação constitucional à educação quando, em seu parecer, afirma:

A afetação de certo percentual mínimo da receita orçamentária para fins de educação não é novidade de nosso texto constitucional vigente. Na verdade, já era ela determinada, embora, é certo, em proporção inferior, pela Constituição de 1934, art. 156, e pela Constituição de 1946, no art. 169 (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 13).

O estado do Espírito Santo chegou a se posicionar, em determinados anos do período considerado, com o maior orçamento por habitante do Brasil. No entanto, é uma unidade da federação que ostenta indicadores sociais desastrosos. Na área da educação, por exemplo, é conhecida a incapacidade do Estado de formar os seus jovens. Há vagas de trabalho no mercado, mas não existe mão de obra qualificada. Aliás, um processo histórico, diga-se de passagem.

A existência prolongada do sistema de incentivo do FUNDAP pouco contribuiu para alterar essa deficiência histórica no nosso estado. Já no início do século XX, há registros dessa ausência de mão de obra qualificada em nosso território, como a que registra Gabriel Bittencourt na conhecida 'fábrica de tecidos de Vitória':

Entretanto, a Fábrica de Tecidos 'Vitória, de Nicolletti & Madeira, anteriormente citada, subvencionada pelo Estado, em 1911 não podia funcionar por falta de energia elétrica. Em janeiro de 1912, às vésperas da inauguração, lutava contra a falta de mão-de-obra especializada. Na ocasião anunciava-se a existência de vagas na fábrica, convocando, inclusive 'meninas e meninos, para aprendizes com mestres habilidosos', que evidentemente deviam ter vindo de outros Estados. Constatamos, assim, um dos sérios problemas aos empreendimentos fabris do Espírito Santo, a falta de mão-de-obra especializada. Esta problemática, trazida pela ausência de uma evolução natural do artesanato tradicional, manifestar-se-á noutros momentos de implantes artificiais de fábricas do Estado (BITTENCOURT; 1987, p. 137).

O trabalhador convive hoje com a preocupação não só de acessar o emprego, mas de permanecer nele, mantendo-se competitivo em um mercado de trabalho em constante mutação. Deve-se preparar, então, para várias carreiras e diferentes trabalhos (SERRA, 2009, p. 248).

O Espírito Santo tem apresentado índices baixos no ENEM e no IDEB. Apesar do aumento da população jovem, se vê reduzir o número de matrículas no ensino médio. Como consequência assiste-se a explosão da violência no seio da juventude. Também na área de saúde, vive-se um caos, onde os profissionais de medicina precisam decidir diariamente sobre quem vive e quem morre, em face do insuficiente número de leitos de UTI, sobretudo as pessoas mais idosas.

Tudo isso levou o Espírito Santo a essa situação histórica. Talvez seja o estado de maior prática fundamentalista neoliberal. Como bem sentenciou Evilásio Salvador definindo o que seja *fundo público*: “[...] o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (SALVADOR, 2012, p. 10).

O Espírito Santo levou a fundo tal conceito.

Ainda nesse sentido, Salvador (2012, p. 10) acrescenta: “O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a conta”.

É importante observar que, num primeiro momento, o sistema preserva a quota parte do ICMS a que tem direito os municípios capixabas. Pelo exposto no capítulo da Ordem Tributária da Constituição Federal, pertence aos municípios vinte e cinco por cento da receita do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja arrecadação é atribuição dos estados federados.

É apenas num segundo momento que o Município se vê prejudicado. Pelas normas em vigor, especialmente as normas que estabeleceram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e depois com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (FUNDEB), os municípios passaram a ser diretamente penalizados.

O FUNDEB se constitui na integralização de recursos oriundos de parcela percentual da receita dos entes federados em cada unidade da federação brasileira; ou seja, vinte por cento (vinte e cinco por cento vão necessariamente para a educação) da receita do Estado e dos Municípios sob sua jurisdição integralizam esse fundo, criado por Emenda à Constituição Federal, que remunera cada ente federado à razão do número de discentes matriculados nas respectivas redes de ensino.

O quadro 1 a seguir retrata o nível de perdas que o sistema capixaba gera de forma direta aos Municípios tomando, como exemplo o Município de Vila Velha, detentor do maior contingente populacional do estado do Espírito Santo. Acresça-se a isso o fato de que o FUNDEB vincula parte de sua receita (60% - sessenta por cento) à remuneração do magistério. O Estado, ao sonegar aos municípios os recursos oriundos do ICMS do FUNDAP, termina por pilhar os próprios salários dos profissionais do ensino, desvalorizando mão de obra tão necessária ao desenvolvimento humano em seu território.

Semelhantemente se pode observar no campo da saúde; em que pese o fato de que na saúde são mais incipientes os instrumentos de compartilhamento de recursos entre os entes federados, o rebatimento da ausência de financiamento por parte do

poder público é sentido de forma ainda mais aguda. Isso se reflete, sobretudo, na realidade social vivida no contexto das cidades.

Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), se comparado à média dos demais países do globo, o Brasil é um país que destina para a saúde um percentual inferior de seu Produto Interno Bruto (PIB). A luta por aporte maior de recursos públicos para a saúde também se constitui em agenda estratégica de movimentos sociais brasileiros.

Quadro 1 - números da receita oriunda do ICMS das atividades do FUNDAP

DESCRIÇÃO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	NO PERÍODO
Vila Velha	3,0%	3,1%	3,8%	4,3%	4,8%	4,9%	6,3%	5,9%	5,5%	5,4%	5,1%
Municípios (Excluído Vila Velha)	40,8%	42,6%	44,0%	46,0%	47,6%	59,6%	58,6%	57,8%	55,9%	56,4%	53,7%
Estado	56,3%	54,3%	52,2%	49,7%	47,6%	35,6%	35,0%	36,3%	38,6%	38,2%	41,2%
RECEITA ICMS-FUNDAP NÃO CONTABILIZADA PARA O FUNDEF/FUNDEB	592,9	687,1	530,0	806,3	887,0	1.029,7	1.239,5	1.418,6	1.221,6	1.094,1	9.506,7
% NÃO APLICADO NO FUNDEF/FUNDEB	88,9	103,1	79,5	120,9	133,0	154,5	206,5	260,0	244,3	218,8	

Fonte: FUNDAP (2011)

No quadro 1, temos os números da receita oriunda do ICMS das atividades do FUNDAP, ano a ano, de 2001 a 2010, que foram desconsideradas para efeito de aplicação dos percentuais devidos à educação. Em destaque, o município de Vila Velha. Eis a explicação do quadro tomando por base as perdas que tiveram os municípios num segundo momento. Por que chamamos um "segundo momento"? Porque num primeiro momento, os municípios não deixam de receber os recursos do ICMS do FUNDAP, apenas o ente chamado Estado em razão da sistemática do FUNDAP. É precisamente nesse segundo momento que os municípios deixam de realizar suas receitas. Ou seja, os municípios recebem sua cota parte do ICMS do Estado, nela incluída a receita do ICMS do FUNDAP. Já através do FUNDEB (antigo



FUNDEF), os municípios, ao serem reembolsados em razão da quantidade de matrículas de sua rede de ensino, deixam de receber um valor maior porque o ICMS do FUNDAP não foi integralizado ao Fundo da Educação.

O FUNDEF, depois substituído pelo FUNDEB, é constituído por um percentual de recursos tanto do Estado do Espírito Santo quanto dos municípios capixabas (cada estado da federação tem o seu FUNDEB).

O Estado do Espírito Santo, ao deixar de destinar recursos gravados constitucionalmente para a educação, terminou por minguar o montante que financia o sistema público de ensino, uma vez que cada município (e também o próprio sistema estadual de educação) recebe seus recursos do Fundo (FUNDEF/FUNDEB), levando-se em consideração a quantidade de alunos matriculados em seus respectivos sistemas de ensino.

O campo em branco, na tabela acima, aponta exatamente o percentual que coube do FUNDEF/FUNDEB ao município de Vila Velha, aos demais municípios capixabas, bem como o percentual que coube ao Estado do Espírito Santo, a cada ano da primeira década do século XXI. No campo azul está registrado o volume de recursos que deixaram de ser contabilizados para efeito de aplicação no FUNDEF/FUNDEB, bem como o montante que a esse fundo seria devido, se fosse corretamente cumprida a Constituição Federal.

Observa-se, da leitura do quadro acima, uma acentuada aceleração do crescimento percentual no volume de recursos recebidos pelos municípios. Isso indica claramente um processo de municipalização da educação, elevando-se o número de matrículas, ou seja, o Estado tem se eximido cada vez mais de sua responsabilidade com o ensino, entregando um número cada vez maior de unidades escolares aos municípios capixabas. Ao tempo em que entrega os prédios escolares, entrega junto o número de alunos uma vez que o cálculo do volume de recursos que são recebidos à razão do número de matrículas gerenciadas por cada sistema de ensino. No mesmo período em que cresceu o percentual recebido pelos municípios,

decreceu o *quantum* recebido pelo sistema de educação mantido pelo Estado do Espírito Santo.

No período acima assinalado, foram municipalizadas, somente ao município de Vila Velha, 21 unidades escolares. Isso ajuda a explicar o crescimento percentual que teve o município vilavelhense no rateio dos recursos que compõem essa cesta estadual chamada FUNDEB.

Na última linha do quadro acima, percebe-se o crescimento do valor que, no presente estudo, seria devido ao FUNDEF/FUNDEB. Tal crescimento se deve, em primeiro plano, ao incremento no volume das importações pelo porto de Vitória, com a expansão do comércio exterior no Espírito Santo. Como consequência direta está a elevação da receita oriunda do ICMS do FUNDAP. Num segundo plano, o crescimento desse valor se deve à elevação do percentual constitucional que financia a educação via FUNDEF/FUNDEB. Quando criado, o FUNDEF abocanhava 15% da chamada *receita resultante de impostos*. Após a transformação para FUNDEB, o percentual fora elevado para o patamar de 20%.

Chama-nos a atenção o montante de aproximadamente nove bilhões e quinhentos milhões de reais que deveriam ter ido aplicados na *educação* e que teve outro destino, durante mais de dez anos, pela nova *orientação* adotada pela contabilidade do Estado. Segundo entrevista concedida pelo Presidente do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo a esse trabalho, isso representou 30% (trinta por cento) do total arrecadado pelo governo do Estado do Espírito Santo. Tal afirmativa fora dada ao responder às questões abaixo, na seguinte forma:

*Que percentual sobre as aplicações do BANDES representou o FUNDAP nos anos de 2001 a 2010? Que percentual ele representou sobre a receita do Estado no período?*

R.: Para o Estado, representou algo em torno de 30% de arrecadação de ICMS. Para receita do Bandes, também algo próximo a 30%.

Sem sombra de dúvida, restou comprovada a relevância do tema por representar percentual tão expressivo da receita pública a nível de Estado do Espírito Santo. É

exatamente sobre esse montante de recursos que se deixou de aplicar em políticas públicas elementares como saúde e educação.

Tabela 1 – Prejuízo na saúde – Estado – Período: 2001-2010

Descrição	Valores em R\$ milhões										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>I – Receita ICMS-FUNDAP não contabilizada para saúde</b>	592,29	687,1	530,0	806,3	887,0	1.029,7	1.239,5	1.418,6	1.221,6	1.094,1	9.506,7
<b>II - % mínimo a aplicar</b>	11,0%	11,3%	11,5%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	
<b>III – Prejuízo da saúde do Estado</b>	65,3	77,4	61,0	96,8	106,4	123,6	148,7	170,2	146,6	131,31.	1.127,3

Fonte: Espírito Santo (2011).

Na tabela 1, temos na primeira linha os valores que foram desconsiderados da receita pública do ICMS das operações do FUNDAP, sobre os quais deveriam ter incidido os percentuais devidos à saúde e também à educação. De fato, esses números se repetem, pois a base é a mesma da configuração do quadro 1.

Na segunda linha, temos os percentuais que, segundo a Emenda Constitucional Nº 29, deveriam ter sido aplicados da receita de impostos na saúde pública. A Emenda Constitucional nº 29 fora promulgada durante o ano 2000, sendo sua aplicação de forma gradativa nos anos subsequentes até alcançar o percentual de 12% da receita resultante de impostos para fins de aplicação na função governamental chamada 'saúde'.

Na terceira linha, temos os valores desconsiderados para efeito do cômputo da receita de impostos que deveriam ter ajudado a financiar essa importante política pública – saúde. É relevante na discussão dessa problemática o parecer que reorientou a prática da contabilidade pública junto ao Estado do Espírito Santo.

É importante a avaliação desse tema porque, neste momento, é preciso sair de um campo difuso, determinado por interesses, tópicos, de perguntas vastas até esse

ponto bem preciso a que se chama o problema da pesquisa (NASCIMENTO; 2002, p. 137).

O problema surge quando se pretende definir o montante sobre o qual incidirá a alíquota constitucional. A Constituição não impôs nenhuma compreensão de receita como se referindo a qualquer entrada de verbas. E a razão de ser dessa limitação não foi gratuita. Procurou o constituinte incidir naquelas verbas que entram nos cofres públicos com maior possibilidade de sofrerem essa extirpação de 25% sem se distorcer a própria operação financeira que se estiver produzindo (ESPÍRITO SANTO; 1996, p. 13-14).

Essa discussão fora levada para um campo onde se procurou dar a compreensão de que o percentual dos 25% da receita de impostos que deveriam ser destinados à educação, seriam obtidos apenas com os recursos que permaneceriam nos cofres públicos, excluídos os recursos que financiam as operações financeiras do FUNDAP. Assevera o jurista responsável pelo parecer que baseou o novo entendimento:

É exatamente essa problemática, qual seja, a reorientação jurídica provocada pelo parecer do jurista Celso Bastos, que terminou por remodelar a prática contábil pública no Espírito Santo. Pela tese esposada pelo "ilustre parecerista", o poder público já seria detentor de recursos sobejos para financiar suas políticas públicas, o que termina por não se constatar na dura realidade social do povo capixaba. Eis o que exprime seu pensamento:

A realização de despesas pelo Estado pressupõe a disposição de recursos para lhes fazer frente, ou seja, requer a existência de receitas. E os poderes públicos detêm uma grande variedade de meios para assegurar o financiamento e a cobertura dos diversos encargos públicos (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 14).

Quando avançamos no estudo dessa temática, vemos que o novo entendimento dominante considera como receita pública apenas o montante que, uma vez internalizado como arrecadação, não se constituirá em recursos a serem repassados a terceiros, na forma do verbalizado por Celso Bastos:

As quantias que, de acordo com as regras do FUNDAP, são trasladadas do orçamento ao fundo, estão fadadas a retornarem, e com um benefício, que é o estímulo à atividade de exportação e importação. Nesta altura é que

elas efetivamente se tornarão receita, no pleno sentido da palavra (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 24).

Ainda a respeito dessa problemática, e no mesmo sentido, o aludido parecerista vai mais longe:

Não é outra a lição de Antônio L. de Sousa Franco, ao precisar o conceito do que seriam as receitas públicas: - As receitas públicas podem ser assim genericamente definidas como qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo. Com esta caracterização da receita pública, ficarão excluídas do seu âmbito algumas realidades afins, as mais importantes das quais são os recursos de tesouraria, as entradas de caixa vinculadas a fundos de garantia e as antecipações (que podem servir para pagamentos futuros, só então dando origem a receitas:<preparos>, v.g.) (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 25).

Interessante notar que tal conceito terminou por acomodar praticamente toda a classe política, certamente porque seus interesses estavam associados aos interesses do empresariado fundapeano. Por exemplo, afastaram a “incômoda” cobrança por recursos que pudessem garantir políticas sociais de qualidade promovidas de forma universalizada, ou seja, a todos que dela precisam fazer uso.

Em contradição ao ponto de vista do parecerista, o Núcleo de Orientação Técnica do Tribunal de Contas do Espírito Santo esclarece:

Por outro lado, a Constituição Federal foi de uma clareza solar ao estabelecer quais as receitas sofreriam a afetação dos 25% para a educação. Não mencionou receitas genericamente, como conceito passível de interpretação, mas sim, indubitavelmente, receita de impostos (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 149).

Não é que o Estado não tivesse arrecadação suficiente para cobrir tal demanda. Simplesmente por questão de decisão política, tais recursos foram desviados para aplicação em outras funções de governo, especialmente, a construção de estradas. Tal verificação pode ser constatada a partir de pesquisa junto à execução orçamentária do Estado, em seu relatório de indicadores contábeis no site do governo do estado do Espírito Santo.

Faz-se mister aqui ressaltar o fato de que os mesmos governos que acataram de forma entusiástica a nova orientação jurídica, não aplicaram a mesma fórmula

quando do fechamento das contas para fazer face ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vejamos o que afirmam os autores Debus e Morgado (2000, P. 129) enunciando o texto da LRF:

De acordo com o art. 20 da LRF, na repartição dos limites globais das despesas com pessoal, serão observados os seguintes percentuais, nas esferas:

[...]

b) Estadual:

- . 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- . 6% para o Judiciário;
- . 49% para o Executivo;
- . 2% para o Ministério Público dos Estados.

Ou seja, na hora de apresentar suas contas e atender ao índice de responsabilidade fiscal, as receitas são todas consideradas. Em outras palavras, para efeito dos percentuais a que tem direito os poderes para suas folhas de pagamento, contabilizam-se todas as receitas, inclusive, a receita oriunda do FUNDAP.

Os poderes do Estado possuem um dado percentual da receita para fazer face aos pagamentos de remuneração de seu pessoal, incluindo aos membros de cada poder com todas as suas vantagens. Para se conceder uma dimensão mais elástica desse montante e não bater no teto dos limites afetados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o total apresentado como sendo da receita sobre a qual incide os percentuais legais, inclui a arrecadação do ICMS do FUNDAP. Concedeu-se à função de governo *remuneração de pessoal* uma dignidade que não mereceram as funções *saúde e educação*. Reiteramos, porque as prioridades foram outras.

É bem verdade que a estratégia política adotada, por um dos governos do período, foi a de ameaçar os prefeitos das cidades capixabas com a figura tributária chamada de crédito presumido, isto é, o dinheiro deixaria de ser arrecadado para fazer parte diretamente do caixa das empresas, com a conseqüente não entrada nos cofres dos municípios capixabas. A estratégia política do governo mostrou-se exitosa no desvio de recursos das políticas sociais, uma vez que essa posição mobilizou prefeitos de todos os matizes ideológicos e de todos os partidos políticos existentes.

O consenso poderia ser desfeito, porque em contraposição à unidade que unia governo, estrato político e empresariado, o próprio corpo técnico do Tribunal de Contas elabora a antítese desse pensamento. Em primeiro lugar, discute a vinculação dos recursos do FUNDAP, afastando a tese de que tal vinculação veio primeiro.

A vinculação legal que afirma o recorrente existir entre a receita do ICMS e o FUNDAP, amparada por lei estadual de 1969, maculou-se de antijuridicidade a partir da promulgação da Carta Magna, que vedou, em seu art. 167 inciso IV essa vinculação, dispositivo que consagrou a norma princípio da não afetação (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 148).

No combate aos argumentos e procedimentos adotados, em relação ao FUNDAP, é da lavra no Núcleo de Orientação Técnica daquela Corte de Contas:

Quando afirma que as verbas destinadas ao FUNRES e ao FUNDAP não são receita do Estado e não tem natureza orçamentária, o parecer sob análise comete erros que ferem de morte a tese abraçada. Em primeiro lugar, porque as receitas só podem ser orçamentárias ou extra-orçamentárias, segundo a classificação que lhes atribui a Lei 4320/64. Assim sendo, a receita destinada aos fundos entra nos cofres do Estado através de guia de recolhimento do ICMS, sob a classificação orçamentária de receitas correntes tributárias (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 148).

Aprofundando tal problemática, o Núcleo acima mencionado traz à baila importante fundamentação doutrinária:

Nenhuma influência exerce sobre a natureza jurídica do tributo, a circunstância de o tributo ter uma destinação determinada ou indeterminada; ser ou não ser, mais tarde, devolvido ao próprio e mesmo contribuinte em dinheiro, em títulos ou em serviços. Nada disto desnatura o tributo que continuará sendo, juridicamente, tributo, até mesmo se o Estado lhe der uma utilização privada (não-estatal) e esta utilização privada estiver predeterminada por regra jurídica (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 149).

Hoje em dia os incentivos têm sido adotados em vários países do mundo, para variadas utilidades, atribuindo uma forma utilitária até para as relações interpessoais.

Vejamos algumas de suas utilidades no mundo moderno.

Há, em tramitação no Congresso dos Estados Unidos, uma proposta de incentivo para a política imigratória daquela nação estribada na relação monetária do direito de imigração.

Mas os esquemas de incentivo que hoje proliferam vão mais adiante. Ao explicitar um preço para atividades muito distantes das questões materiais, eles tiram das sombras, justamente, os preços da sombra do raciocínio de Becker e os torna reais. Dão forma concreta ao seu raciocínio de que todas as relações humanas são em última análise relações de mercado.

O próprio Becker fez a esse respeito uma proposta de impacto, ao apresentar uma solução de mercado para o polêmico debate em torno da política de imigração: os Estados Unidos deveriam descartar-se de seu complexo sistema de cotas, pontuações, preferências familiares e filas para simplesmente vender o direito à imigração. Considerando-se a demanda, Becker sugere que o preço da admissão seja fixado em US\$ 50.000,00 ou talvez até mais.

Ele raciocina que os imigrantes dispostos a pagar um valor alto pela admissão automaticamente teriam as características desejadas. Provavelmente seriam jovens, capacitados, ambiciosos, trabalhadores e com pouca probabilidade de fazerem uso de benefícios previdenciários ou do sistema de proteção ao desempregado. Em 1987, quando Becker fez pela primeira vez a proposta de venda do direito de imigração, muitos consideraram a ideia absurda. Para os mais habituados ao raciocínio econômico, todavia, era uma maneira sensata e até óbvia de aplicar a lógica de mercado a uma questão espinhosa: como decidir quais imigrantes serão aceitos?

Julian L. Simon, outro economista, propôs um plano semelhante mais ou menos na mesma época. Ele sugeriu que fosse estabelecida uma cota inicial de imigrantes a serem aceitos, leiloando o direito de entrada até o seu preenchimento. É justo vender o direito de imigrar, sustentava Simon, 'porque se discrimina, assim, de acordo com o padrão de uma sociedade pautada pelo mercado: a capacidade ou a disposição de pagar'. Diante da objeção de que só os ricos poderiam entrar, Becker sugeriu que os vencedores do leilão fossem autorizados a pegar emprestada uma parte da taxa de entrada ao governo para devolvê-la mais tarde com o imposto de renda. Se não pudessem pagar, acrescentou, sempre poderiam ser deportados (SANDEL, 2012, p. 63).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto concluimos esse trabalho de dissertação, as ruas estão clamando em alta voz.

Não há pauta específica, muito menos enxuta. Há um clamor generalizado pela certeza de que há muita coisa errada. Sim, há algo fora do lugar.

O estopim que provocou essa onda de manifestações pelo Brasil afora foi o reajuste das passagens do transporte coletivo na grande cidade de São Paulo. O aumento das passagens urbanas, naquela metrópole paulistana, funcionou como rastilho de pólvora a detonar grande insatisfação popular.

Segundo Hirschmann (2013, p. 20):

[...] as mobilizações são importantes porque marcam um novo momento da história do Brasil. 'O movimento já alcançou êxito na redução das tarifas de transporte e nas medidas aprovadas pelo Congresso e mostra que o país nunca mais será o mesmo. Atitudes serão tomadas e o movimento mostra que o povo não é mais tolerante como antes.

Clama-se por melhorias na saúde e educação. No Espírito Santo, o movimento efervesceu com tal magnitude a ponto de levar, em números proporcionais, comparados com as demais cidades brasileiras, o maior contingente popular para as ruas. Não apenas em Vitória, a capital, mas nas cidades do entorno e também alcançando o interior do estado.

Nas faixas e cartazes exibidos, em sua maioria por jovens indignados, reivindica-se melhores hospitais e escolas.

Em paralelo com os preparativos para a copa do mundo de futebol da Federação Internacional de Futebol (FIFA), em especial quando da realização do torneio preparatório da copa, a chamada Copa das Confederações, o povo brasileiro tem demonstrado todo o seu inconformismo com os gastos do Estado brasileiro com aquilo que se convencionou chamar *padrão FIFA*, em obras nababescas de grandes

estádios de futebol, que drenaram vultosas quantias do erário público em várias unidades da federação brasileira.

Estamos convictos de que grande parte dessa insatisfação popular, sem sombra de dúvidas, tem origem no subfinanciamento das políticas sociais. No caso do Espírito Santo, pelas razões algumas alinhavadas nesta dissertação.

Examinando o voto do relator das contas do governo do estado, quando da reorientação contábil no Espírito Santo, tem-se que os desvios levaram a um quadro gravíssimo no campo desse subfinanciamento:

O valor aplicado em educação, em todo o exercício de 1995, na ordem de R\$ 250.226.582,41 (duzentos e cinquenta milhões, duzentos e vinte e seis mil, quinhentos e oitenta reais e quarenta e um centavos), corresponde, apenas, a 21,10% (vinte e um ponto dez por cento) da receita de impostos, cujo valor alcançou o montante de R\$ 1.186.065.137,45 (um bilhão, cento e oitenta e seis milhões, sessenta e cinco mil, cento e trinta e sete reais e quarenta e cinco centavos), insuficiente para elidir a obrigação do Governo, uma vez que, 25% (vinte e cinco por cento) do total arrecadado com impostos, corresponde a nada menos do que R\$ 296.516.284,34 (duzentos e noventa e seis milhões, quinhentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta e quatro reais e trinta e quatro centavos) (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 166).

Ainda explorando tal documento jurídico, mesmo que a força de sua convicção não tenha sido suficiente para convencer o colegiado daquela corte de contas, foi contundente ao afirmar:

Ao depois, e para colocar um pá de cal sobre o assunto, a Constituição Federal não impede, não proíbe e nem limita a aplicação de outros recursos, que não tributários, em educação. O que ela estabelece é O MÍNIMO a ser aplicado, nada impedindo que se aplique, no setor educacional, maior concentração de recursos, inclusive como estava previsto na Lei Orçamentária, cujo descumprimento resultou nesta e em outras irregularidades já tratadas anteriormente (ESPÍRITO SANTO, 1996, p. 167).

Na verdade, o cenário da vida econômica e social no Espírito Santo, sem a muleta de desenvolvimento chamada FUNDAP, está a exigir uma dinâmica de investimentos na área social que implique em um ciclo de desenvolvimento humano.

O que acredito é que este trabalho de dissertação tenha problematizado a questão do subfinanciamento das políticas sociais e que esperamos ser útil diante de novos

cenários em que a receita pública esteja sendo corretamente aplicada naquilo que é pão, ou seja, naquilo que é essencial à vida humana, mas vida humana com qualidade.

## REFERÊNCIAS

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, 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Políticas públicas e gestão local. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE. 2003.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez. 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2002.

BITTENCOURT, Gabriel Augusto de Mello. **A formação econômica do Espírito Santo: o roteiro da industrialização**. Vitória. Livraria Editora Cátedra. 1987.

\_\_\_\_\_. **História geral e econômica do Espírito Santo: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário**. Vitória. Multiplicidade, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Ofício: PR/RJ/CAA/Nº531/01. 01/10/2001**. Rio de Janeiro: MPF, 2001.

DEBUS, Ilvo; MORGADO, Jeferson Vaz. **Orçamento público**. 2. ed. Brasília. Vestcon Editora Ltda., 2000.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC8075/96: fls. 20 a 51, fls. 148 a150 e fls. 166 e 167**. Vitória: TC-ES, 1996.

\_\_\_\_\_. **Relatórios resumidos de execução orçamentária do Governo do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Governo do Espírito Santo, 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo. Globo, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Editora Globo. Rio de Janeiro. 1974.

FUNDAP. Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias. 2011.

GOODE, Willian J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GROS, Denise B. Institutos liberais, neoliberais e políticas públicas na nova república. **RBCS**, v. 19, n. 54, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a09v1954.pdf>>.

HIRSCHMANN, T. O que é isto? **Revista ES Brasil**, Vitória, n. 95, p. 16-20, jun. 2013.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, 2001.

HULLEY, Stephen B. **Delimitando a pesquisa clínica: uma abordagem epidemiológica**. 3. ed. São Paulo: Artmed. 2008.

KAPLAN, Abraham. **A conduta na pesquisa: metodologia para as ciências do comportamento**. São Paulo. Editora Herder. 1972.

KRUGMAN, Paul. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez. 1997. p. 151-178.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

MARX, Karl Heinrich. **O capital**: edição condensada. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo. Editora Brasiliense, 1982.

MOTA, Fernando Cezar de Macedo. **Integração e dinâmica regional**: o caso capixaba (1960-2000). 2002. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2002.

NASCIMENTO, Dinalva Melo. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Forense. 2002.

RAMOS, Carlos Alberto. Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. **Texto para discussão nº 277**, Brasília, Universidade de Brasília (UnB), 2003.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. **Cafeicultura e grande indústria**: a transição no Espírito Santo 1955-1985. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

ROSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato social**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. In: SIMPÓSIO DE ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, 1., 2012, Londrina (PR). **Anais...** Londrina: UEL, 2012.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: limites morais do mercado. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SERRA, Rose. A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 245-254, jul./dez. 2009.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da (Org.). **Uma nação com alma de igreja:** religiosidade e políticas públicas nos Estados Unidos. São Paulo. Paz e Terra, 2009.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci:** sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 3. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC: São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SOROS, George; **O novo paradigma para os mercados financeiros:** a crise atual e o que ela significa. Rio de Janeiro. Agir, 2008.

VILLELA, Tânia M. C. **Finanças dos municípios capixabas.** Vitória. Aequis Consultoria, 2013.

## **ANEXO A - Roteiros das entrevistas**

### **ENTREVISTA COM O PRESIDENTE DO BANDES (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO)**

- 1) Que contribuição teve o FUNDAP para o processo de desenvolvimento do estado do Espírito Santo? Qual sua importância?
- 2) Qual avaliação se faz sobre o legado deixado pelo FUNDAP ao longo de seus 40 anos de existência? Teria sido pouco criativo em sua proposição?
- 3) Com as mudanças impostas recentemente, o FUNDAP teria perspectiva de continuar existindo? Que importância ele continuaria tendo?
- 4) Sem o FUNDAP nos moldes anteriores, quais empresas continuarão importando pelos portos do Espírito Santo?
- 5) Que percentual sobre as aplicações do BANDES representou o FUNDAP nos anos de 2001 a 2010? Que percentual ele representou sobre a receita do Estado no período?
- 6) O que é e como funciona o FUNDAP Social? Quais seus resultados até aqui? Continuará existindo com a redução da receita oriunda do fundo? Quais são essas expectativas?
- 7) Com a redução da alíquota de produtos importados nas operações interestaduais, que destino terá a massa de recursos que antes irrigava as contribuições para o fundo?
- 8) Como outros estados (SC, GO), que possuíam incentivos semelhantes, estão se comportando após a Resolução 13 do senado federal?



## **ENTREVISTA COM O EX-SECRETÁRIO DA FAZENDA DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

- 1) O Senhor foi secretário da fazenda do Estado num momento de crise das finanças públicas estaduais, crise essa herdada da administração anterior, de Albuino Azeredo. Como foi gerenciar aquela crise, inclusive com atrasos de pagamento de salários dos servidores estaduais?
- 2) Uma das primeiras medidas do governo Vitor Buaiz, da qual o senhor foi o secretário da fazenda, foi conceder reajuste salarial ao conjunto do funcionalismo, que já vinha recebendo seus vencimentos em atraso e de forma parcelada. Como foi tomada essa decisão? Houve um componente ideológico? Teria influído o fato de o governo Vitor ser do PT e o governo federal ser do PSDB? Houve, na época, uma aposta na volta da inflação?
- 3) Com a abertura da economia ao mercado estrangeiro em meados de 1994, as importações cresceram enormemente e com elas o FUNDAP. Como o governo estadual se comportou naquele período econômico do país?
- 4) Quais fatores relevantes levaram o governo do estado a excluir as receitas do FUNDAP do cômputo do percentual da receita de impostos devido à educação?
- 5) Foi da lavra do jurista Celso Bastos o parecer que embasou a decisão do Tribunal de Contas do Estado de excluir a receita do ICMS do FUNDAP da base de cálculo do financiamento da educação (posteriormente também se aplicou o mesmo princípio a não vinculação de recursos para a saúde). Que fatores levaram à contratação desse jurista? Foi o governo do estado quem o contratou? O senhor conhece o assunto? Poderia nos contar detalhes dessa contratação?
- 6) Que conjuntura política teria permitido tal decisão pelo Estado do Espírito Santo? Houve a participação do Tribunal de Contas do Estado?
- 7) Após todos esses anos que o ICMS do FUNDAP ficou excluído do gasto com educação e saúde no ES, o Senhor acha que a medida foi a mais acertada sob todos os aspectos da receita e despesa pública?
- 8) Com a unificação da alíquota do ICMS dos importados entre estados brasileiros, o FUNDAP terá futuro no ES?
- 9) As empresas do FUNDAP tem tido destaque no financiamento das campanhas políticas no ES?
- 10) Depois de cerca de 40 anos de existência, qual teria sido, em sua opinião, o maior legado do FUNDAP?

## ENTREVISTA COM UM EMPRESÁRIO OPERADOR DO SISTEMA FUNDAP

- 1) Qual é o nome de sua empresa e seu faturamento anual? Que função exerce na empresa?
- 2) Qual é a principal atividade da empresa?
- 3) Sua empresa é operadora do sistema FUNDAP? Há quanto tempo opera pelo sistema? A empresa é parceira de alguma outra empresa maior operadora do FUNDAP?
- 4) O FUNDAP é um clube fechado; como conseguiram operar pelo sistema? Por que as grandes empresas monopolizaram elevado percentual das operações do FUNDAP?
- 5) Com a unificação das alíquotas a partir de janeiro deste ano de 2013, é possível continuar operando pelo sistema FUNDAP?
- 6) Quais efeitos sua empresa sentiu com o fim dessa vantagem comparativa para o ES?
- 7) Com a redução das atividades oriundas do FUNDAP, quais são as medidas estudadas pela empresa para compensar essas perdas?
- 8) Praticamente com o fim do FUNDAP, qual foi o grande legado deixado por esse Fundo?