

Financiamento de grandes cidades brasileiras

Marcos José Mendes

Sumário

1. Introdução. 2. O viés antimetropolitano. 3. A partilha de recursos. 4. Limites à arrecadação própria. 5. Desmonte do sistema inflacionário de financiamento público. 6. Alta dependência em relação ao crescimento econômico. 7. Possíveis soluções. 8. Conclusão.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar o financiamento das grandes cidades brasileiras. Mostra-se que tais centros urbanos estão subfinanciados, tanto em comparação a outras grandes cidades mundiais, quanto em relação às pequenas e às médias cidades brasileiras. Frente a este diagnóstico, são propostas medidas visando a corrigir esse viés antimetropolitano das finanças públicas no Brasil.

Muitas das mazelas econômico-sociais do país estão geograficamente concentradas nos grandes centros brasileiros: desemprego, violência, tráfico de drogas, habitações em situação de risco, enchentes. O enfrentamento desses problemas exige ativa participação do governo municipal, que, para tanto, necessita de recursos financeiros.

Além disso, a alta densidade populacional e o espraiamento da zona urbana geram a necessidade de investimentos tais como os corredores de transportes, a urbanização de novos bairros, a coleta e processamento de lixo, o controle de emissão de poluentes, o adequado abastecimento de água. Não é

Marcos José Mendes é Consultor Legislativo do Senado Federal e Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo.

trivial viabilizar o deslocamento diário de milhões de pessoas minimizando congestionamentos e emissão de poluentes. Também não é simples tratar adequadamente os resíduos industriais e residenciais produzidos por essa população em um reduzido espaço geográfico. Tudo isso exige planejamento, tecnologia e, sobretudo, dinheiro.

Os grandes centros, em especial as capitais de estado, ainda arcam com o custo de fornecer serviços públicos a moradores de municípios e estados vizinhos. Um grande contingente populacional reside em municípios periféricos das regiões metropolitanas, mas trabalha na capital, utiliza seus transportes públicos, sua rede hospitalar municipal, suas escolas públicas.

Não é difícil, portanto, deduzir que as necessidades financeiras dos grandes centros urbanos em muito superam às das pequenas cidades. Nestas, ainda que a renda privada média seja inferior à das metrópoles, a necessidade de intervenção pública é menor, não sendo necessário lidar com problemas decorrentes de alta densidade populacional, do afluxo de migrantes pobres, da saturação na exploração dos recursos naturais e da prestação de serviços públicos a não-residentes.

Todavia, no caso brasileiro, as grandes cidades estão subfinanciadas, o que reduz a sua capacidade de dar conta da grande demanda por serviços públicos e contribui para que os grandes centros se tornem *locus* de forte pressão e instabilidade social. A próxima seção mostra os números desse viés antimetropolitano das finanças públicas brasileiras.

2. O viés anti-metropolitano

A Tabela 1 faz uma comparação das receitas *per capita* das mais populosas cidades brasileiras com outras metrópoles mundiais. Fica evidente o subfinanciamento dos grandes centros brasileiros. Enquanto Tóquio e Nova York têm receitas de mais de 5 mil dólares/ano por habitante; São Paulo,

uma metrópole com características muito similares àquelas cidades, e com um volume de problemas acumulados muito maior, precisa dar conta de suas obrigações com apenas US\$ 358 dólares *per capita* ao ano. As capitais nordestinas, escoadouro de forte movimento migratório, dispõem de menos de US\$ 250 anuais por habitante.

Se a comparação for feita com uma grande cidade de um país com nível de desenvolvimento próximo ao do Brasil, como o México, as metrópoles brasileiras continuam perdendo: a Cidade do México dispõe de US\$ 659 por habitante/ano: valor 84% superior ao observado em São Paulo. A situação é ainda pior se compararmos com a Coreia: Seul dispõe US\$ 860 por habitante/ano. Buenos Aires, antes da crise que atualmente assola a Argentina, tinha um orçamento anual de US\$ 1.100 *per capita*. Com a máxidesvalorização do peso e a crise fiscal do país, esse valor caiu para US\$ 345. Ou seja, o orçamento de Buenos Aires, em uma situação de crise extrema, está próximo ao orçamento vigente em São Paulo em tempos normais, e supera o de Belo Horizonte e os das capitais nordestinas.

As próximas seções apontam as causas dessa fragilidade financeira dos grandes centros brasileiros.

3. A partilha de recursos

A primeira causa para o problema acima apontado está no sistema de partilha das transferências federais e estaduais entre os municípios. Embora seja voz corrente que os municípios foram os grandes ganhadores na divisão de verbas feita pela Constituição de 1988, é preciso observar que este ganho não se distribuiu de modo uniforme entre todos os municípios. Os verdadeiros ganhadores foram os municípios pouco populosos.

A Tabela 2 apresenta a composição da receita pública para municípios em diversas faixas de população. O que se observa é que, ao contrário do que seria de se esperar, os pequenos municípios, e não os grandes

Tabela 1 – Receita municipal *per capita* para diferentes metrópoles mundiais

Cidade	População (milhões)	Ano de Referência	Receita Total (US\$/habitantes)
Tóquio	11,6	2000	5.256
Nova Iorque	8,0	2001	5.055
Londres	6,9	1993-4	3.630
Ottawa	0,3	2001	3.086
Paris	2,1	2001	1.662
Toronto	2,3	1999	1.645
Buenos Aires (antes da desvalorização)	3,0	2001	1.110
Buenos Aires (após desvalorização)	3,0	2002	345
Seattle	0,6	2000	1.020
Seoul	10,3	2000	860
Madri	2,9	1998	698
Cidade do México	8,6	2001	659
Porto Alegre	1,4	2001	439
Curitiba	1,6	2001	412
Rio de Janeiro	5,8	2001	390
São Paulo	10,4	2001	358
Belo Horizonte	2,2	2001	318
Goiânia	1,1	2001	292
Recife	1,4	2001	247
Manaus	1,4	2001	196
Fortaleza	2,1	2001	194
Belém	1,3	2001	183

Fonte: Orçamentos e balanços das respectivas cidades, obtidos em sites oficiais na Internet. Para Londres, a fonte é “Two Great Cities: a comparison of the economies of london and paris. Corporation of London (1997). Para as cidades brasileiras, a fonte é a Secretaria do Tesouro Nacional, com a cotação média R\$/US\$ de 2001 sendo informada pelo Banco Central e igual a R\$ 2,35. Buenos Aires antes da desvalorização (cotação 1 Peso = US\$ 1,00). Buenos Aires após desvalorização (cotação média Peso em 2002 = US\$ 2,93) – Fonte Banco Central do Brasil. (Elaborado pelo autor)

Tabela 2 – Composição da receita municipal *per capita* para diferentes faixas de população (2001)

R\$ de 2001

Faixa de População (Mil hab.)	Receita Total	Receita Corrente	Receita Tributária	Transferências Correntes (A)=(B)+(C)+(D)	FPM (B)	ICMS (C)	Outras Transf. Correntes (D)
Até 3	1.140	1.093	26	1.019	631	223	166
3 a 5	715	678	20	623	328	148	147
5 a 10	545	522	24	464	196	131	138
10 a 20	478	458	26	404	165	107	133
20 a 50	442	428	37	353	120	100	133
50 a 100	463	449	49	352	100	115	137
100 a 300	499	485	66	366	89	132	146
Mais de 300	509	495	78	358	80	131	146

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

centros, é que dispõem de mais recursos *per capita*. Os micromunicípios, com população até três mil habitantes, têm receita total *per capita* de R\$ 1.140; ao passo que as cidades com mais de trezentos mil habitantes ficam com menos da metade desse valor (R\$ 509).

Esse padrão de alocação de recursos parece não conduzir a um resultado eficiente. Cidades de até 5 mil habitantes não têm escala suficiente para oferecer a maioria dos serviços públicos que se espera de uma municipalidade¹, de modo que as transferências tendem a ser aplicadas em custos fixos de instalação e manutenção da prefeitura local (prédios, salários, material de escritório), sem resultados finais concretos para a população.

Por outro lado, há um subfinanciamento de grandes cidades, que precisam enfrentar os custos crescentes de bens públicos mais sofisticados. Como afirma Rezende (1998, p. 8 e 9):

Altos níveis de urbanização e elevados graus de densidade populacional requerem soluções tecnológicas complexas para os problemas urbanos tratados pelo governo municipal (...) Quando esses aspectos não são contemplados no desenho dos mecanismos de repartição das receitas públicas, o descasamento entre a demanda por serviços públicos e os recursos disponíveis se amplia, levando a uma situação curiosa: uma maior dependência das cidades médias e grandes em relação a intervenções diretas dos governos estadual e federal nos problemas locais, que deveriam ser tratados pela municipalidade. (tradução nossa)

De fato, em um estudo das condições financeiras e sociais dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes, Santos, Costa e Andrade (2.000, p.31) concluem que:

as cidades médias nordestinas e as cidades médias metropolitanas são aquelas que se destacaram pela maior gravidade de seus índices sociais (...) [e] devem ser objeto de estudos mais cuidadosos visando um tratamento fiscal/tributário mais adequa-

do no sentido de permitir que se encontrem fontes de financiamento sustentáveis para os necessários investimentos em infra-estrutura.

Diversas são as causas do viés a favor dos pequenos municípios. Em primeiro lugar, os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) favorecem esse grupo de cidades. São estabelecidas quotas para divisão do Fundo, que crescem de acordo com a população do município. Contudo as faixas de população são fixadas de tal forma, que municípios até 10.188 habitantes têm direito à mesma quota, o que acaba por beneficiar os micromunicípios. No outro extremo da distribuição, fazem jus à cota máxima os municípios a partir de 156.216 habitantes, o que prejudica os municípios mais populosos². Além disso, as capitais de estados não podem receber mais do que 10% do montante do Fundo³. A Tabela 1 reflete as conseqüências dessa regra, mostrando que, à medida que aumenta a população, diminui a receita oriunda do FPM.

É importante notar que os micromunicípios não só são os maiores beneficiários das transferências de FPM como também das transferências de ICMS. Isso ocorre, porque o ICMS é um imposto cobrado na origem, ou seja, os recursos ficam no estado (e no município) onde é feita arrecadação. Assim, um pequeno município onde se situe uma atividade geradora de grande arrecadação de ICMS (por exemplo, um município onde haja uma usina hidrelétrica) torna-se “rico”, recebendo grande volume de transferências.

Em conseqüência, há um estímulo à emancipação de distritos onde se situam atividades geradoras de ICMS. Adquirindo a condição de município, o antigo distrito passa a receber as transferências que antes pertenciam ao seu município de origem. De fato, dos 500 municípios com maior receita *per capita* de ICMS, 54% têm menos de 10 mil habitantes⁴. A Tabela 1 mostra que, assim como no caso do FPM, a receita de ICMS cai

à medida que aumenta a população. A partir de 100 mil habitantes, a receita de ICMS volta a crescer, mas, mesmo assim, fica muito abaixo daquela obtida pelos micro e pequenos municípios.

Esse tipo de sobrefinanciamento também ocorre nos casos de municípios onde há exploração de petróleo, uma vez que a Petrobrás é obrigada por lei a pagar *royalties* aos governos municipais e estaduais. O município de Quissamã, no Rio de Janeiro, por exemplo, recebeu, no ano 2000, R\$ 1.054,00 *per capita* só em *royalties* de petróleo, valor 143% acima de suas demais receitas⁵.

4. Limites à arrecadação própria

Como não podem contar com as transferências estaduais e federais, viesadas em favor dos pequenos municípios, as grandes cidades precisam fazer esforço de arrecadação própria. Precisam aumentar impostos e criar novas taxas. Mas elas não têm grande espaço para fazer isso, porque estão ameaçados pela guerra fiscal.

O Imposto Sobre Serviço (ISS) tem sido o instrumento mais usado nessa guerra. Como ele é um imposto cobrado na origem, ou seja, pago ao município onde está a sede da empresa, então é comum que empresas busquem ter endereço nos municípios onde o ISS é mais baixo, mas continuam operando, de fato, nas grandes cidades. Tais empresas usam as ruas e serviços públicos das grandes cidades, onerando os cofres da municipalidade, mas pagam impostos para outros municípios.

Outra limitação à ampliação da arrecadação própria é a alta carga tributária do governo federal. Nos últimos anos, a União aumentou muito a sua tributação (tanto para produzir ajuste fiscal, quanto para recuperar receitas que, pela Constituição de 1988, foi obrigada a repartir com estados e municípios). Por isso, não sobrou espaço para que as grandes cidades aumentassem os seus impostos. O setor privado já não suporta e não aceita mais tributos.

A carga fiscal da União cresceu 28% entre 1991 e 1999. Ela saiu de 16,7% do PIB em 1991 para 21,4% em 1999. Já a carga estadual cresceu apenas 6%. E a carga municipal não se alterou, ficando em torno de 1,2% do PIB ao longo desses 10 anos. Ou seja, o governo federal saiu na frente na corrida de aumento de impostos, não deixando espaço para que os municípios aumentassem os seus tributos.

Note-se, ainda, que o aumento da carga fiscal federal se deu deliberadamente por meio da majoração ou criação de contribuições social, que são contas de receitas não-sujeitas a partilha com estados e municípios. Desse modo, os municípios em geral, e as grandes cidades, em particular, não poderão beneficiar-se do aumento da arrecadação federal.

5. Desmonte do sistema inflacionário de financiamento público

Outro fator relevante para explicar o subfinanciamento das grandes cidades está nas mudanças institucionais recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fim dos bancos estaduais.

Até recentemente, as grandes cidades não se preocuparam muito com suas baixas receitas fiscais, porque tinham como compensar isso. Bastava endividar-se, financiando os investimentos e serviços que desejasse e, depois, passava-se a pressionar o governo federal, para que ele assumisse a dívida. Não era preciso brigar pela partilha da arrecadação fiscal. Bastava repassar a conta por outros meios: passava-se a dívida para o governo federal, tomava-se empréstimo junto ao banco estadual sem compromisso de quitá-lo. Além disso, os governos estaduais, também vivendo nesse regime de fraca restrição orçamentária, dispunham, dessa forma, de mais verbas para fazer investimentos nas grandes cidades.

Tratava-se de usar a força econômica e política da cidade para obter dinheiro federal ou financiar despesas via inflação. Agora,

com a LRF e a impossibilidade de pressionar a União ou o Banco Central para se conseguir financiamentos, passou a ser fundamental discutir novas fontes de financiamento. Em especial, para os investimentos públicos.

Praticamente, não há meios de financiar investimentos. O mercado de títulos municipais foi desmoralizado pelas fraudes (precatórios). Os bancos estaduais foram privatizados. Os empréstimos internacionais dependem de aval da União e embutem risco cambial. Foi desmontando o sistema antigo (que tinha vícios e gerava inflação), mas ainda não se pôs nada no lugar. E as grandes cidades ficaram sem recursos.

6. Alta dependência em relação ao crescimento econômico

Não se pode deixar de considerar, também, a alta dependência da arrecadação das grandes cidades em relação ao ritmo da economia. Tome-se, como exemplo, a cidade de São Paulo. A Tabela 3 mostra que as transferências de ICMS e a arrecadação de ISS representam 57% da receita total da Prefeitura. Em 1999, foram R\$ 1,4 bilhão de ISS e R\$ 2,3 bilhões de ICMS, para uma receita total de R\$ 6,6 bi.

A performance desses dois impostos está muito associada ao ritmo de crescimento da

Tabela 3 – Receitas do Município de São Paulo (1996-99)

R\$ Milhões de 1999

	1996	1997	1998	1999
Receita Total (A) + (B)	6.134	5.957	6.119	6.569
Receita Corrente (A)	5.809	5.767	6.084	6.539
• ISS	1.323	1.385	1.449	1.433
• Transferência de ICMS	2.116	2.000	2.194	2.345
• Outras Receitas Correntes	2.370	2.382	2.441	2.761
Receitas de Capital (B)	325	190	35	30

Fontes: SEADE e Balanços Gerais da Prefeitura de São Paulo. Elaborado pelo autor.

economia. Quando as vendas caem, a arrecadação acompanha a queda. Isso significa que, se o país entrar em uma trajetória de crescimento regular nos próximos anos, o orçamento das grandes cidades vai crescer, e o problema da falta de recursos será minimizado. Mas os sucessivos anos de crescimento medíocre e as permanentes turbulências nacionais e internacionais impedem o crescimento da receita dos grandes centros.

7. Possíveis soluções

A solução mais direta seria alterar os critérios de partilha das transferências federais e estaduais; o que exigiria, em muitos casos, a aprovação de emendas à Constituição ou a aprovação de leis complementares. Em geral, esse tipo de proposta está sujeita

a múltiplos vetos, por parte dos representantes de municípios e estados que temem perder recursos.

Não se deve, contudo, superestimar essa resistência. É preciso observar que os atuais ganhadores da partilha são os pequenos municípios, e que esses se concentram no Sul e Sudeste do país. Como há uma maioria de representantes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no parlamento, não seria difícil aprovar medidas que beneficiassem grandes cidades de todo o país, reduzindo-se os privilégios dos pequenos municípios.

No que diz respeito ao problema da guerra fiscal, uma possível solução já está sendo encaminhada no Congresso. Está tramitando uma emenda constitucional (PEC 370/2001), que introduz duas mudanças na cobrança do ISS. Em primeiro lugar, determina que uma lei complementar vai fixar a alí-

quota mínima de ISS (criando um piso para frear a corrida de redução de alíquotas) e, em segundo lugar, transfere a cobrança do ISS da origem para o destino (acabando com o incentivo para que empresas criem sedes em municípios onde o ISS é baixo).

De modo semelhante, uma reforma tributária que venha a substituir o ICMS por um imposto cobrado no destino reduzirá a vantagem hoje gozada por pequenos municípios que sejam sede de atividades econômicas geradoras de grande receita de ICMS. Deixará de existir, também, o estímulo à emancipação de municípios, com vistas a internalizar a arrecadação daquele imposto.

Quanto ao fato de a alta arrecadação federal sufocar as possibilidades de aumento da arrecadação municipal, o que se pode fazer é criar um mecanismo pelo qual o Governo Federal reduza a sua arrecadação de impostos, de forma a permitir a expansão da arrecadação municipal.

Rezende (1998) apresenta uma interessante proposta nesse sentido: permitir ao contribuinte o desconto de parte do IPTU pago a seu município em sua declaração anual de Imposto de Renda (IR). Ou seja, o governo federal abriria mão de parte de sua arrecadação em favor dos municípios, revertendo a tendência, mostrada no Gráfico 1, em que a carga federal sempre cresce e a municipal está estagnada.

As grandes cidades, principais arrecadoras do IPTU, poderiam aumentar a alíquota desse imposto sem onerar demais o contribuinte, que descontaria parte dessa despesa no IR.

Essa medida também tem outros efeitos positivos sobre quase todos os problemas acima analisados:

1. Aumenta a importância do IPTU na composição da receita municipal, diminuindo a dependência do erário em relação ao ISS e às transferências de ICMS, o que diminuiria a sensibilidade da receita em relação aos ciclos econômicos.

2. O IPTU é um imposto menos sensível a guerra fiscal. Por isso, aumentar a sua im-

portância na arrecadação significaria diminuir os efeitos negativos da guerra fiscal.

3. Ao reduzir a arrecadação do IR, diminuiria o montante total a ser distribuído via FPM, que é desfavorável às grandes cidades, e aumentaria a arrecadação própria destas. O resultado seria uma redução do viés antimetropolitano da partilha fiscal definida pela Constituição de 1988.

Do ponto de vista da União, a perda não seria grande, visto que ela fica com apenas metade da arrecadação do IR, sendo o resto distribuído a estados e municípios. Em termos fiscais agregados (União, estados e municípios), não há perda de arrecadação, pois um imposto é substituído por outro. Pode haver até aumento de arrecadação, se o desconto for apenas de um percentual do IPTU pago.

É preciso, também, buscar fontes alternativas de recursos para os grandes centros. Os bancos federais, como Caixa Econômica e BNDES, poderiam abrir linhas de crédito voltadas a investimentos metropolitanos. Dois ou mais municípios formariam consórcios, para tomar esse crédito e realizar obras de interesse comum: corredores de transportes ligando os municípios envolvidos, tratamento e abastecimento de água para a região, seriam alguns tipos de investimentos possíveis.

O Fundo da Pobreza, estabelecido pela Emenda à Constituição nº 31, de 2000, dispõe de, no mínimo, 4 bilhões por ano no orçamento. Parte desses recursos poderia ser destinada a medidas de combate à pobreza urbana, tais como: remoção e realocação de pessoas vivendo em habitações em condições de risco, prevenção de enchentes, saneamento e urbanização de favelas. Esses recursos poderiam ser liberados mediante contrapartida local. Ou seja, parte financiada com dinheiro federal, parte com dinheiro municipal.

As administrações municipais também poderiam fazer esforço para ampliar as suas possibilidades de obtenção de receita própria. Poderiam, por exemplo, tributar pes-

soas não-residentes, a partir do uso de taxas sobre uso de hotéis, feiras e convenções. Também poderia tributar atividades indesejáveis, com alíquota elevada, para estimular a realocação ou interrupção das atividades. Poderiam ser cobradas taxas pelo uso dos aeroportos localizados nos centros das cidades, como forma de induzir o uso mais intensivo dos aeroportos (mais novos e modernos) construídos fora do centro. Também seria o caso de taxar a poluição visual dos *outdoors* e as atividades econômicas geradoras de poluição. Neste caso, muitas vezes, basta aplicar com eficiência multas já existentes, ou então reformular legislação de multas para torná-las aplicáveis.

Colocar ordem no uso do espaço urbano também pode gerar receitas. É o caso de cobrar pelo uso do subsolo, principalmente pela perfuração de ruas, pela instalação de feiras livres, pela circulação de veículos no centro da cidade.

Não se pode esquecer, também, que a *contribuição de melhoria*, já prevista na Constituição e regulamentada pela legislação, é muito pouco usada pelos municípios, seja por dificuldades técnicas, seja pelo custo político de sua cobrança. Trata-se de taxar os proprietários de imóveis que venham a ser valorizados em função da realização de obras públicas. Ou seja, o município pode utilizar esse mecanismo para capturar parte da valorização patrimonial privada gerada por um investimento público.

8. Conclusão

Este estudo procurou mostrar que as grandes cidades brasileiras estão subfinanciadas, o que pode ser constatado tanto por uma comparação com outras metrópoles mundiais, quanto por uma comparação com as pequenas cidades do Brasil. Tal fato impede que as administrações municipais tenham um papel ativo na prevenção dos grandes problemas metropolitanos, tais como congestionamentos, poluição, violência, tráfico de drogas, enchentes e habita-

ções precárias e em situação de risco. O acúmulo desses problemas transforma os grandes centros brasileiros no *locus* de distúrbios sociais.

Foram apontadas diferentes causas para o subfinanciamento das grandes cidades: distorção no sistema de partilha das transferências federais e estaduais; sistema tributário com cobrança na origem; alta carga tributária federal; guerra fiscal; alta dependência das grandes cidades em relação ao crescimento econômico; desmonte do sistema inflacionário de financiamento do investimento público, que não foi substituído por outro mecanismo de financiamento.

Foram apresentadas, também, diversas sugestões de políticas para reverter a fragilidade financeira dos grandes centros: revisão do sistema de partilha das transferências; desconto de parte do IPTU pago no valor devido de Imposto de Renda; exploração de novas fontes de arrecadação municipal; financiamento de bancos federais a investimentos metropolitanos; uso de recursos do Fundo da Pobreza para atacar problemas típicos da pobreza urbana.

Notas

¹ Inman e Rubinfeld (1997) consideram 10 mil habitantes como um patamar mínimo para se ter escala de produção de bens públicos.

² Lei nº 5.172/66, art. 91, § 2º.

³ Lei nº 5.172/66, art. 91, inciso I.

⁴ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

⁵ Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Bibliografia

ANDRADE, T., SANTOS, A., COSTA, L. (2000) *Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias*. Disponível em: www.nemesis.org.br

INMAN, R. P. and RUBINFELD, D. L., 1997. Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. Vol.11, nº4, págs.43-64.

REZENDE, F., 1998. *Fiscal Decentralization and Big Cities Financing in Brazil*. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº612.