



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**UNIVERSIDADE SALVADOR  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MARIANA AGUIAR DE OLIVEIRA**

**TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E EQUILÍBRIO FEDERATIVO: UM ESTUDO DA  
EVOLUÇÃO DOS ESTADOS E DF BRASILEIROS NO PERÍODO DE 2007-2014**

Salvador  
2016

**MARIANA AGUIAR DE OLIVEIRA**

**TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E EQUILÍBRIO FEDERATIVO: UM ESTUDO DA  
EVOLUÇÃO DOS ESTADOS E DF BRASILEIROS NO PERÍODO DE 2007-2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

Salvador  
2016

## FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities).

Oliveira, Mariana Aguiar de

Transferências federais e equilíbrio federativo: um estudo da evolução dos Estados e DF brasileiros no período de 2007-2014./ Mariana Aguiar de Oliveira.- Salvador: UNIFACS, 2016.

148 f. : il.

Dissertação Programa de Pós-Graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

1. Federalismo - Brasil. 2. Transferências federais - Saúde. 3. Transferências federais - Educação. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II. Título.

CDD: 321.981

## TERMO DE APROVAÇÃO

MARIANA AGUIAR DE OLIVEIRA

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E EQUILÍBRIO FEDERATIVO: UM ESTUDO DA  
EVOLUÇÃO DOS ESTADOS E DF BRASILEIROS NO PERÍODO DE 2007-2014

Dissertação de Mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities pela seguinte banca examinadora:

Augusto de Oliveira Monteiro – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA, em programa conjunto com a *Boston University*, Estados Unidos da América  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Reginaldo Souza Santos \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciência Econômica, Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Lindomar Pinto da Silva \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração, pela Universidade Federal da Bahia, em programa conjunto com a *École des Hautes Études Commerciales* de Montreal, Canadá UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Salvador, 13 de abril de 2016.

Às pessoas que me ajudaram a tornar esse trabalho possível.  
Meu anjos da guarda, M e A, minha eterna gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Aos meus amores e anjos da guarda, M e A, que sempre estão do meu lado me apoiando e ajudando em tudo.

Ao amigo Edimar, por ter me aceitado em suas aulas.

Ao Professor Dr. Augusto pelas orientações durante toda a realização deste trabalho.

Ao Professor Dr. Reginaldo por toda a ajuda e incentivo.

E a todos que direta ou indiretamente me ajudaram nesta etapa da vida. Muito obrigada por tornarem possível a realização deste trabalho.

*So I walk up on high  
And I step to the edge  
To see my world below  
And I laugh at myself  
While the tears roll down  
'Cause it's the world I know  
Oh it's the world I know  
(Collective Soul)*

## RESUMO

O presente trabalho caracteriza-se como pesquisa aplicada com abordagem quantitativa, apoiada em procedimentos estatísticos e interpretativos. A origem dos dados é documental e sua coleta foi feita através da internet, com corte longitudinal, avaliando as mesmas variáveis no decorrer dos anos de 2007 a 2014, descrevendo seus comportamentos e realizando correlações estatísticas entre elas. Pretendeu-se estudar se, no Brasil, as transferências federais para Estados e Distrito Federal (DF) estariam cumprindo seu objetivo primordial de existência em federações, qual seja: reduzir as heterogeneidades/ disparidades regionais de modo a tornar os entes mais equalizados para o provimento de serviços públicos dentro de um mínimo nível nacional. Os serviços públicos escolhidos foram saúde e educação, por sua importância no processo de redemocratização do país na década de 1980, com a Constituinte de 1987 e a Constituição Federal de 1988. A pesquisa pode ser dividida em três momentos: 1) coleta dos valores das transferências com objetivo de verificar quais Entes estariam recebendo mais ou menos recursos. Após isso, foi calculada a receita realizada *per capita*, que mede o total que entrou no caixa do Ente, e que será correlacionada com os indicadores de saúde e educação; 2) coleta dos indicadores de saúde e educação, disponibilizados por órgãos oficiais do governo; e 3) correlação estatística entre receita realizada *per capita* e os indicadores de saúde e educação. De acordo com os resultados obtidos, em termos de destino das transferências, percebeu-se que locais mais pobres vêm recebendo mais recursos obrigatórios, mas que essas transferências não têm sido suficientes para equalizar os Entes. Porém, correlacionando-se a receita realizada *per capita* com os indicadores de saúde e educação, percebeu-se que, não necessariamente, Entes que recebem mais transferências possuem melhor desempenho na prestação de serviços públicos. Ao contrário, Entes com alto nível de participação das transferências obrigatórias nos seus orçamentos (lembrando que essas transferências não foram suficientes para equalizar os Entes), porém com baixa receita realizada *per capita*, ou seja, sem outras fontes de receitas próprias, não apresentaram os indicadores com tendência de um mínimo uniformidade nacional na prestação dos serviços. Desse modo, no Brasil, a canalização das transferências obrigatórias para áreas historicamente mais pobres, da maneira como vem sendo feita, não contribui para a redução das heterogeneidades.

**Palavras-chave:** Federalismo. Transferências. Equalização. Uniformidade. Heterogeneidade.



## ABSTRACT

This master's degree dissertation is characterized as an applied research with quantitative approach based on statistical and interpretative procedures. The origin of the data is documental and its collection was made over the internet with cross section evaluating the same variables over the years 2007 to 2014, describing their behavior and performing statistical correlations between them. It is intended to study if, in Brazil, the federal transfers to States and to the Federal District are fulfilling their primary purpose of existence in federations, which is: reducing heterogeneity/ regional disparities in order to make the federal entities more equalized for the provision of public services within a minimum national level. The chosen public services are health and education, given their importance in the country's democratization process in the 1980s, with the Constituent Assembly of 1987 and the Federal Constitution of 1988. The research can be divided in three stages: 1) collection of the transfer values in order to determine which Federal Entities are receiving more or fewer resources. Then, it was calculated the per *capita* revenue, which measures the total revenue received by the Federal Entity's Treasury, including the transfers, and this variable will be correlated with health and education indicators; 2) collection of health and educational indicators, provided by official government websites; and, 3) statistical correlation between the per capita revenue variable and health and education indicators. According to the results, in terms of destination of the transfers, it was detected that the poorest regions have been receiving more mandatory transfers, but also that these transfers have not been enough to equalize the Federal Entities. When correlating the per *capita* revenue variable and health and education indicators, it was verified that the Entities that receive more mandatory transfers not necessarily have a better performance in the provision of these public services. Instead, Federal Entities with higher levels of mandatory transfers in their budgets (remembering that these transfers were not enough to equalize the Entities) and lower per *capita* revenue, in other words, without other sources of revenues, showed no indication of a minimum national uniformity tendency in the provision of these public services. Thus, in Brazil, focusing the mandatory transfers to the poorest regions, like the way it has been done, does not contribute to the reduction of the heterogeneities.

**Key Words:** Federalism. Transfers. Equalization. Uniformity. Heterogeneity.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição de República Federativa do Brasil de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CGU	Controladoria Geral da União
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FGFF	First Generation Fiscal Federalism
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IOF-ouro	Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto Territorial Rural
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIB	Produto Interno Bruto

SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SGFF	Second Generation Fiscal Federalism
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Análise estatística entre receita realizada <i>per capita</i> e hospitais existentes, com mais de 50 leitos, públicos e privados que atendem SUS, entre 2008-2014.....	122
Figura 2 - Análise estatística entre receita realizada <i>per capita</i> e a quantidade de Municípios com SAMU implantado, por Ente, entre 2008-2013.....	124
Figura 3 - Análise estatística entre receita realizada <i>per capita</i> e anos de estudo – média calculada entre pessoas de 25 anos ou mais, de cada Ente, entre 2007-2014 .....	127
Figura 4 - Análise estatística entre receita realizada <i>per capita</i> e IDEB, etapa 8ª série, entre 2007-2013.....	128
Figura 5 - Análise estatística entre receita realizada <i>per capita</i> e IDEB, etapa 3º ano, entre 2007-2013.....	129

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variação das transferências entre 2007-2014, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % .....	78
Tabela 2 - Total das Transferências Federais para Governos dos Estados e DF, por região geográfica, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação .....	80
Tabela 3 – Transferências por Área Específica, no Brasil, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação.....	81
Tabela 4 - Transferências por área específica, região norte, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação.....	84
Tabela 5 - Transferências por área específica, região nordeste, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação .....	85
Tabela 6 - Transferências por área específica, região sul, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação.....	86
Tabela 7 - Transferências por área específica, região sudeste, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação .....	87
Tabela 8 - Transferências por área específica, região centro-oeste, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação .....	88
Tabela 9 – Transferências <i>per capita</i> , por Ente, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de variação entre 2007-2014 .....	90
Tabela 10 - Participação das Transferências Federais sobre as Receitas Realizadas por Ente, em % e variação entre 2007-2014, em % .....	94
Tabela 11 – Receita Realizada <i>per capita</i> , por Ente, por ano, em valores reais. (R\$1,00) e variação entre 2007-2014, em % e em valor real absoluto.....	96
Tabela 12 – Número de hospitais com mais de 50 leitos, em unidades, e número de habitantes por hospital, em unidades .....	107
Tabela 13 – Quantidade de Municípios com SAMU implantado, por Ente, por ano, em unidades, % de Municípios com SAMU em 2013 e % variação de Municípios com SAMU implantado entre 2008-2013.....	110
Tabela 14 – Indicador de anos de estudo, por região, por Ente, por ano, em unidades.....	112
Tabela 15 - IDEB, por etapa, por ano, por Ente, notas em unidades, e variação em % .....	115
Tabela 16 – Receita realizada <i>per capita</i> , número de habitantes por hospital e anos de estudo, em valores reais absolutos e unidades .....	117
Tabela 17 – Receita realizada <i>per capita</i> , municípios com SAMU implantado e IDEB, em valores reais absolutos e unidades .....	118

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>21</b>
2.1 SISTEMAS FEDERATIVOS .....	21
2.2 FEDERALISMO FISCAL .....	25
<b>2.2.1 Teorias de Primeira Geração .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.2 Teorias de Segunda Geração.....</b>	<b>30</b>
2.3 A QUESTÃO FISCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA .....	37
<b>2.3.1 Federação Brasileira.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.2 Histórico e Coordenação da Federação Brasileira.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.3 Federalismo Fiscal no Brasil.....</b>	<b>49</b>
<b>2.3.4 As Transferências.....</b>	<b>61</b>
2.4 MODELO DE ANÁLISE.....	71
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>72</b>
<b>4 PESQUISA APLICADA .....</b>	<b>77</b>
4.1 TRANSFERÊNCIAS E RECEITAS REALIZADAS .....	77
<b>4.1.1 Transferências e Transferências <i>per capita</i> .....</b>	<b>77</b>
<b>4.1.2 Receitas Realizadas e Receitas Realizadas <i>per capita</i> .....</b>	<b>91</b>
4.2 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....	105
<b>4.2.1 Saúde.....</b>	<b>106</b>
<b>4.2.2 Educação .....</b>	<b>111</b>
4.3 CORRELAÇÕES ESTATÍSTICAS ENTRE RECEITAS REALIZADAS <i>per capita</i> E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO .....	120
<b>4.3.1 Receitas Realizadas <i>per capita</i> e Habitantes por Hospital .....</b>	<b>121</b>
<b>4.3.2 Receitas Realizadas <i>per capita</i> e SAMU.....</b>	<b>123</b>
<b>4.3.3 Receitas Realizadas <i>per capita</i> e anos de estudo.....</b>	<b>126</b>
<b>4.3.4 Receitas Realizadas <i>per capita</i> e IDEB.....</b>	<b>128</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>140</b>
<b>APÊNDICE A - TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA ESTADOS E DF, POR ANO, EM VALORES REAIS ABSOLUTOS E PER CAPITA, EM R\$1,00, E VARIAÇÃO ENTRE PERÍODOS, EM %.....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICE B - TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ADVINDAS DE CONVÊNIOS PARA ESTADOS E DF, POR ANO, EM VALORES REAIS (R\$1,00) ..</b>	<b>148</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

Na dinâmica do orçamento público brasileiro, existe a figura das transferências de recursos, ou seja, aquele dinheiro que deve ser transferido de um Ente para outro, de acordo com os ditames da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), leis, regulamentos ou barganhas políticas. Ao criar essa figura, e torná-la obrigatória constitucionalmente, repartindo a receita da arrecadação federal, a intenção inicial da Constituinte de 1987 foi garantir que os Entes Subnacionais, (mais especificamente, Estados e Municípios) recebessem recursos para execução de serviços públicos. Desse modo, a cada ano, a União deve reservar parte de seu orçamento para realizar as transferências, não podendo se furtar dessa obrigação.

De modo geral, em Federações existe a chamada brecha vertical ou hiato vertical, ou seja, o fato do Ente Nacional (Central ou Superior) arrecadar (por concentrar a maior parte das competências legislativas tributárias) mais do que gasta, e dos Entes Subnacionais (regionais e locais) gastarem mais do que arrecadam, por concentrarem mais encargos, surgindo daí a necessidade do primeiro repassar parte de seus recursos para os demais. É a CF que delimita o modelo de tributos e encargos, se mais ou menos concentrado no Ente Nacional ou nos subnacionais. Essa predileção por uma maior descentralização de encargos, também é conhecida como regra de ouro: Entes menores e mais próximos da população têm mais condições de executar aquilo que sua população deseja, diferentemente do Ente Nacional que se encontra mais distante.

A brecha vertical existiria para cumprir duas obrigações principais: 1) redução das disparidades (heterogeneidades) horizontais entre Entes Subnacionais. Ou seja, o Ente Central transfere recursos com objetivo de promover equalização (uniformização) horizontal, diminuindo heterogeneidades entre Entes Subnacionais, de modo a garantir que os mais pobres recebam recursos suficientes para oferecerem serviços públicos dentro de um nível mínimo nacional sem que tenham de aumentar a carga tributária dos seus próprios cidadãos-contribuintes; e, 2) padronização de alguns programas necessários nacionalmente, a exemplo de determinadas ações nas áreas de saúde, que necessitam serem oferecidas de maneira idêntica em todo o território nacional. Esta seria uma consequência da primeira.

Nesse ponto, é preciso levar em consideração questões entre uniformidade e autonomia, pois quanto maior a padronização e a uniformidade na prestação de determinados serviços, menor a autonomia do Ente Subnacional, a nível regional (Estado) ou local (Município). Por outro lado, é preciso existir uma prestação de serviços a um nível mínimo nacional para que não existam tantas disparidades a ponto de prejudicar o serviço em um local em detrimento de outro. E, o federalismo fiscal está diretamente associado à organização dos Entes na hora da repartição das suas competências legislativas tributárias e administrativas, pois é preciso manter um equilíbrio sobre o nível de entradas e saídas de recursos para que todos possam ofertar serviços públicos dentro desse nível mínimo nacional. É na CF que constam os ditames do federalismo fiscal.

A questão das transferências é tão importante que, hoje, a sobrevivência de vários Municípios só é possível graças a elas. Isso acontece pela conjugação de dois fatores: de um lado a base tributária municipal está, basicamente, restrita aos impostos sobre a propriedade e sobre serviços, e do outro, a CF/88 (BRASIL, 1988) que, a princípio, incentivou o protagonismo subnacional na Federação, privilegiando a regra de ouro, fez com que Estados e Municípios, especialmente esses últimos, recebessem mais competências administrativas para executar funções próximas ao cidadão, aumentando os gastos além da sua capacidade legislativa tributária, tornando-os dependentes das transferências.

Em se tratando dos Estados, a situação é um pouco diferente, porém não menos complexa. O orçamento é, basicamente, constituído de: na parte das receitas, majoritariamente, de um imposto, o Imposto dos Estados e do Distrito Federal (DF) sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e das transferências federais, não restando um leque tão amplo de outras fontes de receitas próprias, devido a maneira como a CF/88 estruturou as competências legislativas e administrativas; na parte das despesas, praticamente, de um comprometimento das suas próprias despesas condicionadas e de transferências para promover equalização horizontal nos seus Municípios.

Apesar da inclusão de novas bases para o ICMS (energia, transportes e telecomunicações), após a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), não houve uma reforma



para torná-lo verdadeiramente incidente sobre o valor agregado. E, em um país cujas heterogeneidades remontam à época colonial, isso interfere muito na economia estadual, especialmente para aqueles Estados com economias incipientes que se valem de manobras de cobranças, principalmente, quanto à energia, transportes e telecomunicações para atrair investimentos em seus territórios.

A União, por sua vez, ao ver seus impostos bastante comprometidos com as transferências e tendo que retomar o controle da economia ao mesmo tempo em que deveria proporcionar mais ganhos sociais para uma sociedade que acabava de sair da ditadura (ainda falando sobre a época da Constituinte de 1987), resolveu enveredar pelo caminho das contribuições sociais, de seu uso exclusivo, para financiar a seguridade social e ampliar o caixa. A década de 1990 foi marcada pela criação de diversos tipos de contribuição, pois, à medida que cada vez mais os impostos foram ficando constitucionalmente vinculados às transferências para os demais Entes, a economia estando paralisada, ainda reflexo da conturbada década de 1980, e a população exigindo direitos sociais, mais a União se via sem recursos, mais buscava fontes alternativas através das contribuições e mais era investido na área social, aumentando os gastos correntes (e enrijecendo o orçamento), que foram se tornando proporcionalmente maiores que os investimentos.

Dentro desse contexto, os recursos disponíveis para investimentos foram diminuindo, reprimindo, também, a infraestrutura econômica e a arrecadação de impostos. Com menos imposto entrando, mais rígido passou a ser o controle sobre a liberação desses valores, havendo contingenciamentos, praticamente, anuais de recursos, uma vez que estes são repartidos com os demais Entes através de transferências. Isso tornou-se um círculo vicioso que se retroalimenta a cada ano, possivelmente influenciando no alcance das obrigações que o Ente Nacional possui dentro de uma Federação e que são as causas da brecha vertical e da existência das transferências.

Por tudo isso, o presente trabalho objetiva estudar a evolução das transferências federais para Estados e DF, entre os anos de 2007 e 2014, e verificar se elas, dentro do total de receitas realizadas, ou seja, dentro do total de receitas que efetivamente entraram no caixa do Ente, estariam contribuindo para a prestação dos serviços públicos de saúde e educação (escolhidos

por serem os marcos na universalização dos direitos sociais, enfatizados na Constituinte de 1987 e posteriormente na CF/88) dentro de um nível mínimo nacional e, conseqüentemente, para a redução das disparidades (heterogeneidades) horizontais históricas entre os estados e DF. Mais especificamente, constituem os objetivos:

- a) Calcular os montantes das transferências ocorridas no período de 2007-2014, as áreas específicas às quais se referem, se houve aumento ou diminuição e quais entes/regiões recebem mais ou menos transferências, com intuito de verificar, se houve redistribuição de recursos no país;
- b) Determinar o montante dos convênios transferidos e medir o nível de obrigatoriedade e de discricionariedade na federação brasileira;
- c) Obter a transferência *per capita* e as receitas realizadas *per capita* para aferir o peso das transferências no total das receitas realizadas e verificar se as receitas realizadas estariam sendo equalizadas pelas transferências;
- d) Estudar a evolução da prestação de serviços públicos de saúde e educação, medidos por indicadores oficiais do Governo. Para saúde: 1) atendimento médico hospitalar: número de hospitais com mais de 50 leitos; e, 2) atendimento médico de urgência: número de Municípios com Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) implantado. Para educação: 1) anos de estudo, média, pessoas de 25 anos ou mais; e, 2) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- e) Correlacionar estatisticamente a receita realizada *per capita* com esses indicadores de saúde e educação de modo a responder se as transferências, dentro do total de receitas realizadas, estariam contribuindo para que os subnacionais prestem serviços públicos dentro de um nível mínimo nacional e para a redução das heterogeneidades históricas.

As hipóteses da pesquisa são: 1) as transferências federais para estados e DF no Brasil não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados e DF, 2) a efetividade dos serviços públicos no Brasil, especialmente em saúde e educação, não decorre apenas da disponibilidade de recursos financeiros, não havendo correlação entre uma maior disponibilidade de recursos e melhores resultados.

Em um país cujas heterogeneidades regionais são históricas e remontam à época colonial, correlacionar as receitas realizadas *per capita* com os serviços prestados é importante para o atual momento da relação entre sociedade e estado, na qual aquela exige mais transparência e melhor uso dos recursos públicos por este. A intenção é de que os resultados possam ser úteis para subsidiar os governantes sobre a importância das transferências na efetividade, ou não, das políticas públicas e incentivar novos trabalhos que mantenham os dados sempre atualizados e discutam sobre maneiras como, caso as hipóteses se confirmem, a realidade possa ser melhorada.

Para tanto, o presente trabalho está dividido em cinco capítulos e contém dois apêndices. O primeiro capítulo é a introdução que primeiramente relatou o contexto da Constituinte de 1987 e os acontecimentos da década de 1990 relacionados ao sistema tributário e federalismo fiscal nacional. Também forneceu informações introdutórias sobre como está estruturado o sistema de transferências e sua importância para a equalização horizontal e redução das disparidades (heterogeneidades) horizontais.

No segundo capítulo é analisado o referencial teórico que está dividido em quatro seções: 1) Sistemas Federativos; 2) Federalismo Fiscal; 3) A Questão Fiscal na Federação Brasileira; e, 4) Modelo de Análise. A divisão das seções nesse capítulo foi feita de modo a abordar as principais teorias internacionais e nacionais sobre os temas relacionados ao objeto de estudo, quais sejam Federação, Federalismo Fiscal e Transferências, e seus desdobramentos em estudos feitos no Brasil e no mundo, buscando pontos em comum e discordâncias.

Na primeira seção, buscou-se esclarecer as diferenças entre Estado Unitário e Federação indo até as origens históricas que possibilitaram a existência dessas duas formas de Estado. Em seguida, são analisados os aspectos como diversidade, delegação, descentralização e centralização, especialmente a interligação entre Constituição e Federação. Também é discutida a questão do Federalismo Dual *versus* Federalismo Cooperativo e a relação com autonomia na prestação de serviços públicos.

A segunda seção foi estruturada de maneira a analisar o Federalismo Fiscal sob as diferentes perspectivas dos principais trabalhos da literatura internacional e nacional sobre o assunto. A intenção é entender como ocorre o federalismo fiscal e sua relação com preferências locais, descentralização, nível de taxação, decisões sobre taxação e gastos, transferência de recursos e tamanho do setor público. Além disso, buscou-se analisar as óticas relacionadas aos países desenvolvidos e aos países em desenvolvimento, como é o caso da América Latina e do Brasil, separando as teorias em Primeira Geração e Segunda Geração.

Na terceira seção, foi feita uma pesquisa histórica brasileira mostrando desde o contexto da primeira Constituição Federalista em 1891 e suas motivações, a Constituinte de 1987, a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), a década de 1990 e os desdobramentos ocorridos na década de 2000, identificando comportamentos políticos e fiscais e suas relações com as disparidades (heterogeneidades) entre as regiões brasileiras. Abordam-se discussões sobre autonomia subnacional *versus* nacional, configuração federativa, distinção entre formulador e aplicador de políticas, autoridade sobre recursos tributários, repartição e coordenação das competências legislativas e administrativas atribuídas na CF/88 (BRASIL, 1988).

O Federalismo Fiscal Brasileiro é analisado tanto pela receita quanto pela despesa das esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Do lado da receita, são estudados os principais tributos, sua influência na economia nacional e sua destinação para a composição das transferências. Do lado da despesa, é visto sua estruturação, possíveis razões para enrijecimento dos gastos correntes e suas implicações na dinâmica orçamentária. Ao final são compilados os principais conceitos e tipos de transferências existentes no país. No modelo de análise estão compilados os teóricos e conceitos que servirão de base para a pesquisa aplicada.

No terceiro capítulo é descrita a metodologia utilizada para a realização da pesquisa aplicada. Foi feita uma coleta de informações em endereços eletrônicos na internet com corte longitudinal, avaliando a evolução das mesmas variáveis durante o período de 2007-2014, descrevendo seus comportamentos e realizando correlações estatísticas entre elas. A pesquisa pode ser dividida em três momentos: 1) análise das transferências e cálculo das transferências *per capita* e das receitas realizadas *per capita*; 2) análise dos indicadores de saúde e educação; e 3) correlações estatísticas das receitas realizadas *per capita* com os indicadores.

Primeiramente, foram coletadas as séries históricas (2007-2014) das transferências federais para Estados e DF com o objetivo de verificar sua composição e os valores dos convênios para medir a redistribuição dos recursos no país, o percentual de transferências obrigatórias e discricionárias e a transferência *per capita*. Também, foram coletados os valores das receitas realizadas, aquilo que efetivamente entrou no caixa do Ente, e feito um estudo sobre o peso das transferências nesse total das receitas realizadas. Depois calculou-se a receita realizada *per capita* de cada Ente, que seria o valor que efetivamente entrou no caixa do Ente, dividido pela sua população, com objetivo de verificar o nível de heterogeneidade nessa disponibilidade *per capita* de recursos.

No segundo momento, foram colhidos dados sobre saúde e educação, disponibilizados por órgãos oficiais do Governo, com objetivo de verificar como esses serviços públicos vêm sendo prestados no território nacional. Todos os valores serão tabelados e os destaques serão analisados.

Por fim, foi feito um estudo estatístico sobre a existência ou não de correlação entre as receitas realizadas *per capita* e os indicadores de prestação de serviços. A intenção é verificar se as transferências, dentro do total de receitas realizadas, estariam contribuindo para a prestação dos serviços públicos de saúde e educação dentro de um nível mínimo nacional e para a redução das disparidades (heterogeneidades) horizontais históricas, entre estados e DF.

O quarto capítulo traz os resultados da pesquisa, indicando que não existe correlação entre as receitas realizadas *per capita* e os indicadores de saúde e educação, significando que, apesar dos recursos estarem sendo canalizados para os entes mais pobres, ocorrendo a redistribuição, isso não está sendo refletido na prestação de serviços públicos dentro de um nível mínimo nacional e que as heterogeneidades históricas persistem, apesar desses esforços. Por fim, o quinto capítulo traz a conclusão, fazendo um resumo geral dos resultados obtidos em confronto com o referencial teórico, mais especificamente os conceitos elencados no modelo de análise.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 SISTEMAS FEDERATIVOS

Na busca de um conceito de Estado, Azambuja (2011) diz que “isolando do conceito de Estado uma série de noções acidentais ou secundárias, verificar-se-á a permanência de três elementos essenciais: uma população, um território e um governo independente, ou quase, dos demais Estados”. (AZAMBUJA, 2011, p. 34). Para ele, a presença dessas três características é fundamental para se caracterizar um Estado, independentemente das óticas analisadas ou do estágio de evolução da sociedade humana.

Porém, o autor destaca que, “a palavra Estado, no sentido em que hoje a empregamos, é relativamente nova”. (AZAMBUJA, 2011, p. 23). Isso porque a noção hoje utilizada teve seu berço nas revoluções do século XVIII e está relacionada à necessidade de despersonalização do poder e de codificação das leis, especialmente a Constituição que deve definir de maneira clara as competências e limites do Estado perante a sociedade. Para Bonavides (2015) “o Estado moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito.”. (BONAVIDES, 2015, p. 115)

A importância<sup>1</sup> que a Constituição escrita adquiriu nessa época foi tanta que, após se emanciparem, as colônias americanas desejavam promulgar as suas. A primeira Constituição escrita foi a dos Estados Unidos da América, em 1787, discutida e aprovada na Convenção Constitucional de Filadélfia, com base nos seguintes princípios norteadores: 1) Constituição escrita como renovação do contrato social que teria dado origem ao Estado; 2) Constituição escrita é mais solene e proporciona mais garantias; 3) firmeza da escrita sobre o costume sujeito a deformações; e, 4) o povo adquire mais consciência política através de sua leitura. (AZAMBUJA, 2011)

---

<sup>1</sup> Até fins do século XVIII as Constituições eram consuetudinárias/ costumeiras, ou seja, baseadas nos costumes, praxes e tradições e havia poucos documentos escritos. Foi o contexto filosófico e social daquela época que tornou possível a existência de uma Constituição escrita promotora de mais garantias para a população com objetivo de evitar desvios por parte dos Governantes.

É no século XVIII que se identifica o aparecimento do poder criador da Constituição. A partir desse momento histórico, a Constituição se apresenta como fruto da elaboração autônoma, adquirindo vida própria no texto que a contém e nesse texto se encerra a matéria constitucional, que não pode ser alterada pelo Poder Legislativo ordinário. Daí a consequência: a criação da Constituição requer a atividade do poder constituinte originário na via de uma Assembleia Nacional Constituinte. (HORTA, 2003, p. 52).

Em relação à sua forma, os Estados podem ser: simples ou compostos. No primeiro não existem divisões internas que mereçam *status* de Estados-Membros, pois tudo fica centralizado na capital do Estado. É nela que toda a força nacional está concentrada, existindo um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário. Em qualquer ponto do território, diferente da capital, que exista uma autoridade desempenhando funções de Estado, essa autoridade recebe delegação do poder central, existindo maior homogeneidade de coordenação das atividades públicas.

Nos Estados compostos, a lógica se torna mais complexa, pois ele é dividido em partes internas. Existe um poder central (a União) com autoridade sobre o território nacional, porém cada divisão interna (Estados-Membros, ou somente Estados) também possui autonomia, poderes e competências próprias. Ao conjunto desses Entes, dá-se o nome de Federação. *“Federalism is an institutional device designed to secure unity by allowing a certain degree of diversity [...]”*. (OBINGER; CASTELS; LEIBFRIED, 2005, p. 2). Foi também em 1787, com a independência dos Estados Unidos da América, que surgiu a noção moderna de Federação.

Para Wildavsky (1984) a delegação em Estados Unitários seria melhor chamada de descentralização. Por outro lado, para Estados Federais, além da possibilidade de coexistirem centralização e descentralização (ou delegação), a não-centralização seria sua principal característica. Isso porque seria na não-centralização que residiria a crença na igualdade de oportunidade em ser diferente, fundamental para uma Federação.

*A belief in uniformity, for instance, could be manifested by strong central rule, modified by delegating authority to geographic units. This delegation, though it belongs to a unitary conception of government, is often called decentralization. Noncentralization, by contrast refers to independent centers of power in geographic areas who do (and are expected to) differentiate themselves. Though there may be some centralization in a federal system, and there might be decentralization (i.e. delegation), there must be noncentralization. A belief in equality, not only of opportunity but of outcome, would be hostile to noncentralization, for then there could be no substantial differences among them. Uniformity is antithetical to*

*federalism. [...] you can have a belief in equality of opportunity to be different, but you cannot have a belief in equality of results to be the same and still have a federal system. (WILDAVSKY, 1984, p. 57).*

Dentro desse contexto, a Constituição torna-se instrumento fundamental na descrição das competências e na fixação dos limites de cada um desses Entes. “O Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal para instituí-lo. Há uma relação de causalidade entre Constituição Federal e Estado Federal”. (HORTA, 2003, p. 305). Além disso, torna-se necessária a existência de um guardião dessa Carta Magna para garantir a sua superioridade no ordenamento jurídico – que, no caso brasileiro, é o Supremo Tribunal Federal.

*To enforce such a vertical separation of power and to keep a system of shared responsibilities working, all federations have established a set of secondary federal institutions. First, all federations have a written constitution that is difficult to amend. Second, a supreme court acts as an umpire to settle conflicts between different branches of government. Third, the constitutional units participate in the federal policy process. (OBINGER, CASTELS, LEIBFRIED, 2005, p. 10).*

A União passa a exercer influência geral em diversos aspectos do território nacional e soberania da Federação perante o resto do mundo. Os Estados, por sua vez, recebem competências dentro das regiões que ocupam, podendo elaborar suas Constituições e leis estaduais e eleger seus próprios governantes, diferentes daqueles eleitos para a União. “O Estado Federal requer duplo ordenamento, desencadeando as normas e regras próprias a cada um. Refiro-me ao ordenamento da Federação ou da União e aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros”. (HORTA, 2003, p. 306)

A complexidade surge quando as competências são distribuídas entre Entes Federados altamente heterogêneos, ainda mais se essa heterogeneidade é histórica e causadora de desigualdades na prestação de serviços públicos em cada região. Neste ponto aparecem conflitos de competência sobre o que seria uma matéria local ou nacional e sobre a repartição dos tributos arrecadados, podendo um Ente menos influente se tornar refém de outro mais poderoso, caso essas questões não sejam resolvidas de maneira ponderada. “Sendo o Estado Federal um Estado de Estados, o problema fundamental é estabelecer as relações recíprocas entre a União e os Estados, problema que tem várias faces”. (AZAMBUJA, 2011, p. 403)



No plano ideal, o Governo Federal se responsabilizaria pelas questões de caráter geral em todo o território e o Governo Estadual ficaria com as matérias regionais, havendo aí a diversidade de atuação, afinal, cada região tem necessidades específicas. Portanto, na hora de separar quais funções seriam de competência nacional ou regional e como realizar a coordenação da execução dessas funções, a Constituição deve ponderar a centralização, a delegação e não-centralização, conforme conceitos de Wildavsky (1984). O objetivo disso é proporcionar uma mínima uniformidade nacional, todavia mantendo as características regionais inerentes à população que ali habita.

Prado (2013) observa que o federalismo dual norte-americano (baseado em níveis de governo independentes) estaria superado porque ao longo do século passado, com o advento do Estado de Bem-Estar Social, o Ente Central e os subnacionais começaram a desenvolver relações cooperativas complexas que estariam se assemelhando ao Estado Unitário, o que ele chama de federalismo cooperativo. E isso seria a causa de vários conflitos federativos e competição por recursos. Por isso, ele diz que a federação deverá prover mecanismos para lidar com as seguintes situações: 1) coordenação e articulação tanto vertical (entre níveis diferentes) quanto horizontal (mesmo nível); 2) equilíbrio vertical: distribuição de recursos de acordo com as atribuições de cada nível; 3) equilíbrio horizontal: garantir que recursos sejam distribuídos buscando redução das disparidades regionais; e, 4) equilíbrio orçamentário-financeiro: visando estabilidade e controle sobre déficit e acesso ao crédito público entre os níveis do governo.

Em termos de poder e autonomia, o autor diz que o poder de um governo pode ser analisado sob dois aspectos: 1) poder como capacidade econômica: Estados mais desenvolvidos economicamente e com maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional têm mais poder; 2) poder como autonomia: controle sobre prestação de serviços públicos, autonomia na sua execução conforme suas preferências e capacidade fiscal para decidir o montante do dispêndio nessa execução. “O que interessa observar é a efetiva abrangência da competência dos governos sobre os serviços a serem prestados a seus cidadãos, e em que extensão o governo tem poder decisório sobre a execução de maior ou menor parte dos serviços que interessam aos seus cidadãos”. (PRADO, 2013, p. 128).

## 2.2 FEDERALISMO FISCAL

### 2.2.1 Teorias de Primeira Geração

A noção de federalismo fiscal está diretamente relacionada com os níveis de taxaço, centralizaço e descentralizaço do Estado. Oates (1999) esclarece que esse estudo se insere na disciplina das Finanças Púlicas e tem uso mais econômico, por tratar da relaço entre os diferentes níveis do Governo e seus recursos púlicos, do que aquele analisado na ciência política.

Um dos primeiros expoentes das Teorias de Primeira Geraço foi Tiebout (1956). O autor elabora um modelo de análise começando a discorrer sobre a importância do atendimento das preferências dos cidadãos de determinada localidade, através do oferecimento de bens púlicos locais, como forma de eliminar a existêcia do *free-rider*<sup>2</sup>. Nesse contexto, os tributos funcionariam da mesma maneira que os preços no âmbito privado e os eleitores votariam naquele gestor púlico capaz de fornecer os bens de acordo com suas preferências.

A descentralizaço da Federaço seria uma maneira de incentivar a concorrência entre os Entes com o objetivo de manter o cidadão-eleitor fixo em sua residêcia. Conseqüentemente, se os bens púlicos locais (como escolas) somente são pagos através dos impostos locais, não haveria mais a figura do *free-rider*, gerando um resultado Pareto Eficiente (quando não é mais possível melhorar a situaço de uma pessoa sem prejudicar outrem). “*Just as the consumer may be visualized as walking to a private market place to buy his goods, the prices of which are set, we place him in the position of walking to a community where the prices (taxes) of community services are set*”. (TIEBOUT, 1956, p. 422).

---

<sup>2</sup> Em economia, o *free-rider* (carona) é definido como aquele que se beneficia de algo sem pagar. Por exemplo: os moradores de uma rua resolvem contratar um segurança particular para conter os assaltos frequentes e rateiam entre si os custos, mas um morador de uma casa resolve não pagar. Este vizinho é o *free-rider*, ou seja, aquela pessoa que acabará se beneficiando da segurança, mas não paga por ela porque outros assumiram o encargo. Em relaço aos bens púlicos de uso não-exclusivo e não-rival, a existêcia de um *free-rider* é bastante comum, especialmente se a tributaço não for equacionalizada adequadamente. Um contribuinte pode acabar pagando por bens púlicos para usufruto de pessoas que moram a milhares de quilômetros que não pagaram nada.

Para justificar seu trabalho, esclarece que o total de gastos com bens locais, nos Estados Unidos, em 1954, excederam o total gasto nacionalmente em itens não relacionados a defesa. Dessa maneira, analisar os gastos locais é significativo “[...] *to insure that expenditures on these public goods approximate the proper level*”. (TIEBOUT, 1956, p. 418). É citado um exemplo bem característico desse país: os subúrbios americanos que atraem mais moradores em função da ótima qualidade de vida oferecida em detrimento dos grandes centros urbanos.

Oates (2006) faz uma análise do trabalho de Tiebout (1956) destacando pontos fortes e fracos. Aquele autor também cita opiniões divergentes de outros teóricos quanto a classificação do modelo de Tiebout (1956) como federalista, a exemplo de Seabright (1996): “*Tiebout's model is best seen as a pioneering contribution to the theory of mechanism design, rather than saying anything about the decentralization of power in government*”. (SEABRIGHT, 1996 apud OATES, 2006, p. 22). Entretanto, as críticas principais de Oates (2006) residem no tratamento dado à taxaço (o tributo é considerado meramente um preço) e à falta de explicação sobre como se formam os governos locais.

*His purpose is to construct a model-that is as closely related as possible to the structure of a competitive market; he tries to establish a kind of equivalence between the local public sector and a competitive market so that he can invoke the various properties of a competitive equilibrium to show that local finance induces individuals to reveal their preferences for local public goods and does so in such a way as to promote an efficient use of resources.* (OATES, 2006, p. 23).

Brennan e Buchanan (1980) consideram o Governo um Leviatã maximizador de receitas. Como o Estado necessita da arrecadação de tributos para executar suas tarefas, o balanceamento entre a oferta de bens públicos, taxas de impostos e base de tributação deve estar contido na Constituição Fiscal (*Tax Constitution*) objetivando conter os ímpetus do Leviatã. Ao contrário de Thomas Hobbes (criador do Leviatã), que preferia o contrato social com um Estado de autoridade inquestionável a anarquia da sociedade, os autores acreditam que a Constituição teria o condão de constranger o Leviatã.

A análise divide a população entre Governantes e sujeitos. Os segundos, os cidadãos, teriam interesse em elaborar uma Constituição que contivesse uma reduzida base de taxaço, objetivando diminuir o leque de produtos tributáveis e com isso aumentar sua própria riqueza.

Os primeiros tendem a taxar todos os produtos de maneira a expropriar a riqueza dos sujeitos, maximizando a receita estatal, mas ao serem constrangidos pela Constituição elaborada pelo povo, somente poderiam taxar aqueles produtos discriminados na base tributária. Em termos de Federações, os autores questionam se uma descentralização de autoridade fiscal pode exercer um controle no ímpeto de tributar.

A conclusão é que a fome dos Governos locais por recursos é ditada pelo arranjo competitivo no qual eles se situam e que isso pode ser eficiente em termos constitucionais. A descentralização fiscal pode constranger o Leviatã, na medida em que a fácil mobilidade interjurisdicional gere competição entre os gestores públicos de modo a garantir que o seu cidadão obtenha ganhos fiscais e continue com residência fixa. Quando o Governo Central coleta e administra tributos em nome dos subnacionais ou quando estes tomam todas as decisões sozinhos, os efeitos são idênticos ao do conluio, não existindo a competição. *“Our point is the quite different one to the effect that tax competition among separate units rather than tax collusion is an objective to be sought in its own right”*. (BRENNAN; BUCHANAN, 1980). É preciso haver um balanceamento entre a oferta de bens públicos, taxas de impostos e base de tributação de modo a gerar competição a nível local. Por isso que:

*Total government intrusion into the economy should be smaller, 'ceteris paribus', the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralized, the more homogeneous are the separate units, the smaller the jurisdictions, and the lower the net locational rents.* (BRENNAN; BUCHANAN, 1980).

Oates (1985) realizou um estudo empírico para constatar a aplicabilidade do modelo de Brennan e Buchannan (1980). Para tanto, ele fez dois testes: o primeiro com amostras de 43 países e o segundo com amostras de 48 estados dos Estados Unidos. A intenção era comprovar se o tamanho do governo teria relação ou não com a descentralização. Na conclusão, ele afirma: *“Overall, the results of this study suggest that there does not exist a strong, systematic relationship between the size of government and the degree of centralization of the public sector”*. (OATES, 1985, p. 756)

Em outro trabalho, Oates (1999) teoriza um ensaio sobre centralização *versus* descentralização. Para o autor, o Governo Central deveria fornecer alguns bens públicos nacionais a exemplo da defesa de fronteiras e assumir a responsabilidade pelas funções

estabilizadora e distributiva. Isso porque os Governos regionais e locais detêm poucos recursos para realizar a estabilização macroeconômica e a mobilidade dos cidadãos pode constranger qualquer tentativa de redistribuição, a exemplo de um programa habitacional promovido localmente *“is likely to induce an influx of the poor and encourage an exodus of those with higher income who must bear the tax burden”*. (OATES, 1999, p. 1121)

Partindo do Teorema da Descentralização (que diz que na ausência de economias advindas da centralização e existindo externalidades, o nível de bem-estar vai ser Pareto Eficiente se os bens e serviços públicos forem fornecidos de maneira descentralizada, de acordo com as preferências locais ao invés de uma única forma nacional), ele analisa alguns pontos específicos. No primeiro ponto, é citada a questão da existência de informações assimétricas (que somente os governos locais saberiam) e de questões políticas, ambas melhor equacionadas através da descentralização. No segundo ponto, são analisadas a heterogeneidade das demandas e as diferenças de custos interjurisdicionais que, quando existentes, também tendem a ser melhor administrados via descentralização. É aí que ele faz um breve comentário sobre o modelo de Tiebout (1956), quanto à mobilidade: *“In fact, if there were absolutely nothing mobile - households, factors, or whatever - there would still exist, in general, gains from decentralization”*. (OATES, 1999, p. 1124)

Para assegurar as várias funções descentralizadas, existe a figura das transferências intergovernamentais: *“one level of government may generate tax revenues in excess of its expenditures and then transfer the surplus to another level of government finance part of the latter's budget”*. (OATES, 1999, p. 1124). Seria aí que começaria o problema da repartição tributária, ou seja, como definir quais tributos ficariam sob responsabilidade dos Entes e como seriam feitas as transferências.

Levando em consideração a mobilidade local, a imobilidade para fora das fronteiras nacionais, a distorção na alocação de recursos causada pelos tributos e a procura dos contribuintes por lugares onde eles paguem menos tributos, a taxaço dos Entes Subnacionais deve ser feita com base nos bens e serviços fornecidos e usufruídos localmente (*benefit taxation*). *“In sum, efficiency requires not only that decentralized jurisdictions refrain from nonbenefit taxation of mobile economic units, but that they actively engage in benefit taxation*

*where the public sector provides services to these units*". (OATES, 1999, p. 1125). Consequentemente, o Ente Nacional deve se responsabilizar pela taxaço não - benefício, ou seja, que não possa ser calculada levando em considera  o o benefício fornecido localmente, mas que esteja relacionado    Federa  o como um todo.

Segundo ele, as transferências estão divididas em: 1) condicionadas: apresentam restri  o es para o beneficiário e devem ser empregadas na provisão de bens que estendam benefícios para outras localidades; 2) incondicionadas: podem ser usadas da maneira que o recebedor quiser e buscam promover a equaliza  o fiscal, canalizando fundos de regi  o es mais ricas para as mais pobres. *"Economists normally think of redistributive measures from rich to poor as those that transfer income from high to low-income individuals. Intergovernmental equalizing transfers require a somewhat different justification based on social values"*. (OATES, 1999, p. 1127). Significando dizer que indivíduos pobres que moram em regi  o es ricas pagam tributos, que, via transferências, poderão ser destinados a indivíduos ricos que moram em áreas pobres. Desse modo, a equaliza  o fiscal cria condi  o es para que uma região pobre possa competir em igualdade de condi  o es com uma região rica.

Em relaço aos países em desenvolvimento, o autor argumenta que os governos locais, simplesmente, não têm capacidade de administrar tributos. Por isso, ocorreria a *" 'revenue sharing' under which the central government effectively serves as a tax-collecting agent for decentralized levels of government"*. (OATES, 1999, p. 1128). De modo geral, esses países são caracterizados por níveis altos de centraliza  o, fazendo surgir a d  vida se a descentralizaço fiscal seria a causa ou a consequência do desenvolvimento econ  mico. Como ele mesmo responde, não existe uma teoria que relacione estas duas variáveis.

Por fim, Oates (1999) fala que a reforma fiscal em países em desenvolvimento deve focar, principalmente, nas seguintes a  o es: 1) reestruturar o sistema de transferências ou, em alguns casos, reduzir o nível delas, objetivando remover os incentivos perversos que podem causar no comportamento fiscal dos recebedores (falta de decis  o es fiscais responsáveis em fun  o do comodismo das transferências); e, 2) redesenhar o sistema arrecadat  rio de maneira a prover os níveis subnacionais com maior acesso    sua própria arrecada  o, eliminando a dependência das transferências.

### 2.2.2 Teorias de Segunda Geração

Ehdaie (1994) critica a metodologia utilizada por Oates (1985) e outros estudiosos posteriores como Marlow (1988 apud Ehdaie, 1994, p. 4) e Grossman (1989; 1992 apud Ehdaie, 1994, p. 3) pois considera que todos conceberam a descentralização como somente descentralização de poderes de tributação ou de gastos. O autor diz que “*fiscal decentralization in the Leviathan model of government is a composite, constitutional action containing the two inseparable elements of taxing and spending decisions*”. (EHDAIE, 1994, p. 4). Os resultados obtidos sugerem que a descentralização simultânea de poderes de taxar e gastar exercem uma influência negativa no tamanho geral do Governo e que esse efeito negativo seria eliminado se o Ente Nacional concentrasse as funções de decisão sobre tributos e compartilhamento da arrecadação. “*These findings suggest that the countries pursuing the objective of a smaller public sector but just decentralizing their spending powers should decentralize their taxing decisions as well*”. (EHDAIE, 1994, p. 16)

Segundo Stein (1998), na decisão de descentralizar, a função alocativa (diz respeito ao Governo atuando no sentido de prover a sociedade com os bens que a iniciativa privada não teria interesse em produzir, por não trazerem o retorno esperado para cobrir os investimentos feitos), seria a mais beneficiada, pois como as preferências locais são heterogêneas, a atuação do Ente subnacional proporcionaria os bens e serviços que sua população deseja. Por esse ponto de vista, a descentralização melhoraria a alocação de recursos ao privilegiar as vontades dos contribuintes. A descentralização, também, causaria impactos positivos na performance fiscal relacionados a questões de agência<sup>3</sup>.

*Decentralization can contribute to contain agency problems through different channels, by introducing elements of competition which increase the incentives of governments to do the right thing. If there are democratic institutions at the subnational levels, and these work fairly well, decentralization increases the visibility and accountability of government actions, and endows voters with more power to discipline public officials when they are acting according to self-interest.* (STEIN, 1998, p. 4).

<sup>3</sup> O problema agente-principal (Teoria da Agência) ocorre quando uma pessoa ou organização (agente) toma decisões em nome de outra pessoa ou organização (principal). Nesse processo, como é o agente que detém todas as informações necessárias para a tomada de decisão, ele pode acabar agindo de acordo com seus próprios interesses em detrimento daquilo desejado pelo principal. Por exemplo: acionistas (principal) *versus* administradores (agentes) e políticos (agentes) *versus* eleitores (principal). Essa teoria está relacionada à assimetria de informações, à falta de transparência nos atos e à *accountability*.

Ou seja, com a descentralização, os Entes subnacionais competem entre si para garantir que o cidadão fixe sua residência. A população paga tributos sabendo que os bens públicos que todos daquela região precisam estão sendo providenciados. Existe maior incentivo para o contribuinte fiscalizar o que paga localmente e sabe onde foi empregado, reduzindo problemas de agência e melhorando a *accountability* (transparência e responsabilização do gestor público pelos seus atos). O Ente Central ficaria a cargo de coletar tributos para sustentar os serviços nacionais a exemplo da soberania e segurança e executar as funções distributiva e estabilizadora.

Entretanto, para o autor, a realidade de muitos países latino-americanos é diferente. Historicamente esses países tendem a ser mais centralizados. Isso porque as colônias tinham um Governo Central que respondia à metrópole europeia exploradora e tentava manter as áreas mais distantes, possivelmente detentoras de novos recursos a serem extraídos, sob seu único domínio. O Brasil está incluído nesse contexto mesmo tendo sido proclamado uma Federação quando da independência de Portugal.

*Even today, when compared with the industrialized world, the region as a whole remains highly centralized. While, on average, subnational levels of government are responsible for over 35 percent of total government expenditure in industrialized countries, in Latin America the corresponding figure is less than 15 percent. (STEIN, 1998, p. 2).*

Segundo Stein (1998) isso vem mudando a partir da década de 1990. Apesar de a região continuar se mantendo altamente centralizada, existem fortes indícios de que vários países iniciaram um processo de descentralização. Analisando a história, essa parece ser a consequência natural de países que viveram anos mergulhados em ditaduras centralizadoras, outra característica da América Latina no século passado.

Contudo, da maneira como vem acontecendo, a descentralização ocorre mais para as despesas do que para receitas. No lado das despesas existe uma gama infinita de bens e serviços públicos que devem ser prestados a nível local, privilegiando as preferências locais e a função alocativa. Mas no lado da receita, *“finding good tax bases for state and local governments is a difficult task. Taxes that are perfectly suitable to be applied at the national level can, because of mobility, introduce serious distortions and locational inefficiencies when applied in a decentralized fashion”*. (STEIN, 1998, p. 8). Por isso, geralmente, a nível



subnacional são cobrados tributos sobre propriedade, veículos e serviços locais, enquanto que o Ente Central deve coletar impostos redistributivos, que envolvam economias de escala na administração e requeiram informações nacionais e de ampla mobilidade da base tributária.

Essa situação de desigualdade no número de tributos e encargos a nível nacional e subnacional gera a Brecha Vertical que é solucionada através das transferências. “*The degree of tax competition does not really increase if expenditures are decentralized, while revenues stay concentrated in the hands of the central government, who then shares the taxes with lower level governments via transfers*”. (STEIN, 1998, p. 7). Caso estas não estejam claramente definidas, podem dar margem a atitudes discricionárias e oportunistas daqueles que detêm mais poderes de barganha em detrimento dos mais fracos, resultando em problemas de coordenação federativa. A importância disso toma forma, quando “[...] *more than a third of the transfers in Latin America are discretionary in nature*”. (STEIN, 1998, p. 12)

A pesquisa feita por Stein (1998) em países latino-americanos conclui que: “*while the average fiscal imbalance for countries in Latin America is 52%, that in OECD countries is 42% [...] among decentralized countries, the difference in vertical imbalance between Latin America and the OECD seem to be even greater*”. (STEIN, 1998, p. 12). Se esse desequilíbrio vertical (*vertical imbalance*) é alto, maior é o número de transferências, maior é a incongruência entre aquele que paga o imposto e aquele que recebe o bem público, maior é o número de programas financiados com recursos nacionais que beneficiam localmente e maior é o tamanho do Governo.

Em 2013, Weingast (2013), questionou as teorias tradicionais sobre federalismo fiscal, as quais ele chamou de Primeira Geração - *First Generation Fiscal Federalism* (FGFF), que estudam a disciplina sob a ótica de um gestor público benevolente, a exemplo de Tiebout (1956) e ignoram aspectos políticos relacionados com a reeleição, recondução no poder e preferências de eleitores. O que o autor chamou de Segunda Geração - *Second Generation Fiscal Federalism* (SGFF) se baseia na FGFF, porém analisa os incentivos políticos e fiscais que rodeiam os gestores subnacionais, mais característicos de países considerados de Terceiro Mundo ou Em Desenvolvimento. “*The normative component of SGFF models studies how to*

*devise political and fiscal institutions to align the incentives of political officials with citizens so as to approximate the FGFF idea*". (WEINGAST, 2013, p. 9). No início do ensaio, é analisado como Estados Federais se mantêm unidos.

A primeira variável analisada é o sistema partidário: quando elites nacionais dominam o partido, pode ser que elas forcem os líderes locais a aceitarem regras que comprometam a liberdade local ou, de modo oposto, quando um partido é dominado por oligarquias regionais/locais, estas podem forçar *"national elites to accept subnational government common pool abuses, such as bailing out subnational deficits (as in Brazil in the late 1990s)"*. (WEINGAST, 2013, p. 2). O ideal seria um balanceamento, uma vez que ambas elites têm suas próprias prerrogativas. Deve-se levar em consideração que o gestor precisa ter incentivos entre os níveis políticos para ganhar eleições e que, ao chegar no poder, também necessita de incentivos para atuar sob as restrições do poder, evitando adentrar na seara de outro nível. *"Incentives hold the federal system together"*. (WEINGAST, 2013, p. 2)

A segunda variável diz respeito ao momento da elaboração constitucional no qual as unidades federativas fazem a coordenação de suas funções. Ele diz que também deve existir um equilíbrio para que todos possam se fiscalizar. A terceira variável discute a necessidade da Constituição trazer em seu bojo mecanismos de mudança para se adaptar às situações potenciais causadoras de disputas. A quarta variável fala da existência de uma Suprema Corte guardiã da Constituição para assegurar o cumprimento constitucional. Ao final, o autor salienta que todas essas variáveis são importantes para se entender como o federalismo da SGFF ocorre, mas ainda estão longe de responder à problemática.

Ainda sob a ótica da SGFF, o autor analisa democracia e descentralização nos países em desenvolvimento. Quando existem limites, que restrinjam o poder da autoridade política e garantam os direitos dos cidadãos, a democracia é bem-sucedida. Quando existem acessos abertos, a sociedade tem liberdade de criar organizações que podem exercer a limitação do poder. A ausência de limites e de acessos abertos, nos países em desenvolvimento, contribuem para criar um ambiente de violência generalizada (o Estado não detém mais o monopólio do uso da violência, podendo existir grupos armados), cuja paz só é garantida através da concessão de privilégios para determinadas pessoas, contribuindo para enfraquecer a

democracia.

*The absence of the limit condition and of a wide range of perpetual institutions to protect citizen rights implies that national elections create great risks and potential instability for citizens. Legitimately elected officials, acting within the political rules (given the relative absence of institutional constraints) can threaten various groups with legal confiscation of property and sources of income. In the presence of such threats, those threatened will support extraconstitutional action, such as coups and democratic set-asides. National democracy without the limit condition is likely to be unstable. Second, democracy without the limit condition often conflicts with the need for most developing countries to sustain peace by distributing privileges to the powerful. (WEINGAST, 2013, p. 5).*

Uma alternativa para esse cenário, citada pelo autor, é começar a democracia nas regiões para então passar para o nacional, ou seja, é mais simples iniciar um processo de democratização a nível local (descentralizado) que a nível nacional. A descentralização contribui para a criação de limites (uma vez que os partidos perdedores nacionalmente podem ser vitoriosos localmente e ajudar na fiscalização daqueles), permite a convivência pacífica de grupos locais mais homogêneos e pode educar políticos para o exercício de cargos nacionais, uma vez que eles já ganharam eleições locais e aprenderam a se desenvolver localmente.

Entretanto, o autor sinaliza que pode ocorrer a seguinte situação: uma democracia fraca, que mesmo elegendo os governantes e sendo uma Federação, é centralizada no Ente Nacional que por sua vez acumula a maioria dos recursos e repassa, através de transferências, para os demais entes, com base em alianças políticas ou outros tipos de privilégios. O autor chama isso de o brilhante mecanismo trágico que representa uma patologia de ambas a democracia e a descentralização. Governos predatórios são um problema nos países em desenvolvimento, ainda mais se eles sofrem poucas restrições, e seu comportamento pode reverter ou comprometer quaisquer ganhos advindos com a descentralização.

*Predatory or insecure central governments therefore have incentives to prevent local governments from succeeding. National leaders of predatory states may therefore use their powers to reduce or remove the authority of the local government; they can expropriate control of all successful enterprises; or they can take over the local government and reverse its policies. (WEINGAST, 2013, p. 7).*

Ao final do trabalho, é dito que, como os países em desenvolvimento com potencial de violência distribuem privilégios entre os poderosos (objetivando a perpetuação de uma elite no poder) e como a descentralização limita essa habilidade, as autoridades têm como objetivo

a centralização. E se, de acordo com os modelos da FGFF, os governos centrais são aqueles que conseguem arrecadar mais eficientemente, logo, possuem mais poderes fiscais que os subnacionais e conseguem comprar dos políticos locais a aceitação desse regime centralizado. *“Two general themes emerge from this paper. First, each of the discussions reveal various political impediments to the efficient provision of public goods in the context of developing countries. Second, various political forces promote centralization in developing countries”*. (WEINGAST, 2013, p. 9)

Cibils e Ter-Minassian (2015) também separam a literatura sobre federalismo fiscal em primeira e segunda geração. Segundo os autores, a primeira estava mais baseada em alguns países da Europa ocidental e nos Estados Unidos (considerados de primeiro mundo), nos quais existiam transparência e governos subnacionais efetivos e benevolentes, além da presença de eleitores móveis e alertas, o que facilitava a descentralização: *“the traditional 'normative' theory of fiscal federalism, represented in the work of Musgrave (1969), Oates (1972), and Tiebout (1961), emphasized the benefits of decentralization in terms of efficiency of resource allocation”*. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 2)

A literatura mais recente seria a de segunda geração, com base nos achados de Weingast (2013). Segundo os autores, a segunda geração é uma teoria positiva, que questionou o realismo da primeira geração quando aplicada em países em desenvolvimento. Ambas linhas de pensamento reconhecem os benefícios de garantir uma significativa autonomia nas decisões sobre o nível e a composição das receitas dos subnacionais, entretanto, nem sempre a descentralização é implementada de maneira a maximizar a performance governamental, especialmente ao se estudar a América Latina, que ainda permanece atrás de outras regiões do planeta (como a Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) no quesito descentralização. Isso é preocupante na medida em que os gastos com a descentralização sob pressões da democratização e urbanização vêm aumentando.

*Subnational governments in Latin America, especially at the intermediate level, depend excessively on transfers from the central government, with adverse consequences for fiscal responsibility, socially sensitive public services, and political incentives to provide such services at an acceptable standard of quality and efficiency.* (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 34).

Para os autores, em linhas gerais, percebe-se uma baixa performance dos subnacionais em aumentar a sua própria base tributária, como consequência direta do potencial de arrecadação (que por sua vez é delimitado pela natureza dos tributos definidos para cada Ente e pelas características sócio-econômicas das regiões e localidades, a exemplo do nível do PIB *per capita*, dificuldades de taxar algumas atividades como agricultura e determinados serviços, pobreza, desigualdade de rendas, trabalho e propriedades informais) e dos esforços tributários de cada Ente.

E, sem uma base tributária rentável e estimuladora da economia, os Entes precisam de outros meios de angariar receitas para garantir seu sustento, podendo acontecer por meio de dívidas e transferências verticais de recursos. Em relação às dívidas que um subnacional pode contrair, os autores são claros em afirmar que o nível de endividamento permitido deve estar relacionado a restrições orçamentárias e regras fiscais. Uma das maiores preocupações é que o total de dívidas dos subnacionais comprometa a estabilidade fiscal nacional, no caso deles se endividarem demais acreditando que o Ente Central pague tudo no futuro. “*Subnational governments should be given opportunities to borrow, but they also must have hard budget constraints that force them to demonstrate creditworthiness. Fiscal responsibility laws for subnational governments are a particular form of fiscal rule worth noting [...]*” (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 15), inclusive com sanções em caso de descumprimento.

Quando o governo central não é capaz de recusar o pagamento das dívidas dos subnacionais, estes podem ser induzidos a não respeitar as restrições orçamentárias e começar a gastar ainda mais. “*Other conditions that contribute to a soft budget constraint include weak or highly discretionary subnational borrowing control mechanisms, inappropriately designed and/or inadequately enforced subnational fiscal rules, unclear expenditure assignments, and unfunded central government mandates*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 16)

A brecha vertical existente significa que enquanto as despesas regionais e locais crescem, as receitas se mantêm quase inalteradas, e o Ente Central é obrigado a transferir recursos para compensar esses gastos extras, tornando o orçamento subnacional mais imprevisível e vulnerável. As transferências de recursos também podem acabar virando objeto de um sistema de barganhas políticas e, “[...] *substantial discretion in intergovernmental*

*transfers can create scope for political favoritism and bailout expectations of subnational governments. Therefore, intergovernmental transfers should be based on clear formulas and criteria that subnational governments cannot manipulate and that are easily verifiable*". (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 16). Arranjos federativos cooperativistas podem se mostrar ineficientes no estabelecimento de restrições orçamentárias para os subnacionais quando os limites de endividamento e transferências são definidos através de barganhas políticas. Os desafios advindos de todo esse contexto são muitos:

*In particular, challenges include strengthening tax capacity and its effective use by local governments, increasing the efficiency of public expenditures and the quality of public services, and finding sustainable ways to fill their often substantial capital infrastructure gaps through a combination of affordable capital transfers from central governments and responsible access to credit.* (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 20).

No final, os autores citam algumas prioridades de reforma. Como o ideal geral da América Latina é aprimorar a arrecadação a nível subnacional e os sistemas tributários diferem nos países, o receituário vai ser diferente para cada um. No caso do Brasil, é dito que a tributação já é muito alta e, proporcionar um aumento da arrecadação subnacional deve vir acompanhado de uma diminuição dos tributos federais. Em todos os casos, aumentar a autonomia subnacional sobre suas receitas melhora a *accountability* e a responsabilidade fiscal, tornando os tributos um reflexo das preferências locais.

## 2.3 A QUESTÃO FISCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

### 2.3.1 Federação Brasileira

O Brasil é uma Federação, forma de Estado consagrada na CF/88 (BRASIL, 1988). Desde a Constituição de 1891, o país é considerado Federação, assegurado pelo Princípio da Indissolubilidade do Vínculo Federativo, com objetivo de excluir qualquer movimento de secessão que pudesse ocorrer. Mais especificamente, “a Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil [...] estabeleceu que a Nação Brasileira adotava como forma de governo a República Federativa, e constituía-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (art.1º)”. (SILVA, 2007, p. 78). Apesar da estruturação política daquela época não favorecer o desenho federalista (o país era uma monarquia ainda vinculada a Portugal), foi esta a forma de Estado escolhida.

No Brasil, embora as coisas tenham ocorrido um pouco às avessas<sup>4</sup>, a forma federativa surgiu em 15.11.1889, junto com a República, por força do Decreto n.1. Dizemos por que às avessas: na experiência norte-americana tínhamos treze países independentes, que, por meio de um acordo, cederam parcela de seu poder ao novo ente que surgiu, resguardando assim muito do que antes era seu. No caso brasileiro, ao invés de diversos Estados, tínhamos um só; o Brasil todo respondia ao domínio do imperador. Depois de proclamada a República e a Federação é que se viu a necessidade de criarem-se os Estados-Membros, aos quais delegaram-se algumas competências. Esta talvez seja uma das razões pelas quais o Brasil nunca chegou a ser uma verdadeira Federação, na qual os Estados alcançam autonomia real. (BASTOS, 2010, p. 222-223).

Juridicamente, hoje, a União é pessoa de direito público interno, autônoma em relação aos demais Entes e exercente da soberania do Estado Brasileiro perante o resto do mundo. O Estado Federal é o todo, tem personalidade jurídica de direito público externo e é formado pelo conjunto de União, Estados-Membros, DF e Municípios, sendo cada um desses detentor de personalidade jurídica de direito público interno, autonomia e competências próprias, conforme CF/88 (BRASIL, 1988).

Aos Estados-Membros cabe a tríade: auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. A primeira diz respeito à capacidade de elaborar suas próprias Constituições Estaduais e leis, obedecendo aos princípios constitucionais sensíveis<sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> A literatura considera como federalismo centrífugo aquele que tem origem em estados independentes que abrem mão de parcela de sua independência para formar a União, a exemplo da Federação norte-americana, partindo das partes para o todo. De maneira oposta é o federalismo centrípeto, que começa da União para somente então se formarem os Estados, como ocorreu no Brasil, que já era um país unido, mas ainda uma monarquia sob o domínio de Portugal. O objetivo principal de se tornar uma Federação veio da necessidade de separar os interesses nacionais dos portugueses, e, como naquela época grande parte das colônias estavam proclamando independência e se tornando Federações espelhadas nos Estados Unidos, o Brasil, tornou-se uma Federação. A autonomia política significava não só acabar com o domínio da metrópole portuguesa, mas também assegurar a supremacia de São Paulo e Minas Gerais sobre todo o território, a chamada política do “café com leite”. A função do Presidente da República era garantir o poderio dessas oligarquias, através de relações flexíveis e permeadas de trocas de favores. Quando o assunto era os Estados menores, a história foi outra: o Governo Federal exercia um controle bem mais forte sobre eles exatamente por causa das suas posições de inferioridade e dependência de recursos federais. Com o passar do tempo, São Paulo tinha mais necessidade de centralização de poderes para se desenvolver, especialmente no setor cafeeiro, e acabou tomando a frente da União. “O surgimento da estrutura federativa no Brasil também não conseguiu estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os estados. Havia um desequilíbrio federativo acentuado que contrapunha, de um lado, dois estados muito fortes – Minas Gerais e especialmente São Paulo – contra uma União frágil frente a eles, e de outro, mais de uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas próprias pernas, necessitando de auxílio do Tesouro Federal – o que na prática significava se filiar automaticamente ao bloco do café com leite. Sem real autonomia para todos os estados, torna-se difícil implementar um verdadeiro federalismo”. (ABRÚCIO, 1998, p. 40)

<sup>5</sup> Previstos no artigo 34, inciso VII da CF/88 (BRASIL, 1988). Dizem respeito à forma republicana, sistema representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da Administração Pública e aplicação de valores mínimos de recursos no ensino e na saúde públicos.

aos princípios federais extensíveis<sup>6</sup> e aos princípios constitucionais estabelecidos<sup>7</sup>. O autogoverno diz respeito ao voto da população desse Estado-Membro na escolha dos seus representantes do Legislativo e Executivo locais (governadores e Assembleia Legislativa), conforme CF/88 (BRASIL, 1988).

A autoadministração quer dizer que o Estado-Membro se autoadministra em suas competências administrativas, legislativas e tributárias, podendo captar recursos diretamente da sua competência tributária estabelecida na CF/88 (BRASIL, 1988). Os Municípios e o DF detêm essas características e aplica-se a mesma lógica, porém observando algumas denominações características a exemplo da Câmara Legislativa para designar o Poder Legislativo municipal.

A adoção de uma forma federativa pode trazer inúmeras questões para o legislador. Uma delas é a repartição das competências. Horta (2003) encara a repartição de competências como elemento essencial da construção federal, como o problema típico do Estado Federal:

A Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da Federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-Membros. (HORTA, 2003, p. 308).

Silva (2007) também considera como problema a repartição das competências, mencionando, inclusive, a importância da evolução histórica para a configuração do federalismo atual. “A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”. (SILVA, 2007, p. 477)

Do modo como ficou definida a repartição das competências legislativas, na CF/88 (BRASIL, 1988), à União coube a competência privativa (CF/88, art. 22) com a possibilidade de delegação de algum item dessa competência para os Estados (CF/88, art. 22, parágrafo único) e a competência concorrente com os Estados e DF (CF/88, art. 24); aos Estados coube

---

<sup>6</sup> Normas centrais comuns a todos os Entes.

<sup>7</sup> São normas espalhadas pela Constituição que dizem respeito às competências e preordenações.



a já mencionada competência concorrente e a competência remanescente (CF/88, art.25, parágrafo 1º); ao DF coube a mesma competência concorrente e a reservada (CF/88, art. 32, parágrafo 1º); e, finalmente, aos Municípios coube a competência exclusiva (CF/88, art. 30, I) e a suplementar (CF/88, art. 30, II).

Em outras palavras, a União legisla privativamente (podendo autorizar os Estados-Membros a legislar sobre alguma questão específica dentro desse rol privativo) sobre assuntos dispostos em 29 (vinte e nove) incisos do art. 22 da CF/88 e concorrentemente (com Estados-Membros e DF) sobre 16 (dezesesseis) incisos do art. 24 da CF/88 (BRASIL, 1988) devendo estabelecer normas gerais e deixar que estes Entes a suplementem de acordo com as peculiaridades regionais. Os Estados, além de fazer essa suplementação, podem legislar sobre aquilo que não é vedado pela CF/88 (BRASIL, 1988), ou seja, o remanescente. Ao Município coube legislar sobre assuntos locais e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Por fim, o DF pode fazer a suplementação federal e acumular as competências legislativas atribuídas aos Estados-Membros (remanescente não vedado) e aos Municípios (suplementação federal e estadual).

As competências administrativas podem ser classificadas em comum (ou seja, todos devem executá-las) para todos os Entes da Federação Brasileira (CF/88, art. 23) e exclusiva, sendo esta última subdividida em: 1) poderes enumerados para União (CF/88, art. 21, mais relacionados com a soberania) e Municípios (CF/88, art. 30, questões locais); e, 2) poderes reservados para Estados, art.25, parágrafo 1º, podem fazer aquilo que não for vedado pela CF/88 (BRASIL, 1988).

A Constituição dirá onde começa e onde termina a competência da Federação. Onde se inicia e onde acaba a competência do Estado-Membro. A relação entre Constituição Federal e repartição de competências é uma relação causal, de modo que, havendo Constituição Federal, haverá, necessariamente, a repartição de competências dentro do próprio documento de fundação jurídica do Estado Federal. Por isso, a repartição de competências é tema central da organização federal. (HORTA, 2003, p. 342).

Portanto, é a Constituição que contém o nível de repartição de competências legislativas e administrativas que define o quão centralizada ou não-centralizada é uma Federação. Horta (2003) acredita que “a reformulação da repartição de competências poderá alcançar formas mais avançadas, como a da transferência de matérias da competência da União para incluí-las

na competência autônoma dos Estados”. (HORTA, 2003, p. 314).

Não podemos esquecer-nos, contudo, de que os poderes agigantados de que desfruta hoje a União não foram necessariamente absorvidos dos Estados e Municípios. [...] De nada adiantará atribuírem-se tarefas específicas a Estados e Municípios se se continuar a permitir que a União, de forma descontrolada, incursione pelo domínio econômico. [...] A autonomia estadual é, sob muitos aspectos, uma irrisão. Fatores diversos têm demonstrado que muitos Estados-Membros não têm condições de sobreviver financeiramente se lhes faltar apoio do governo federal. Por outro lado, a partilha constitucional de competência não aquinhoa, devidamente, Estados e Municípios, centralizando, ainda na mão da União a determinação, ao menos nos seus princípios gerais, das diretrizes a prevalecerem em todos campos legislativos. (BASTOS, 2010, p. 414, 419).

Segundo Arretche (2010), essa situação de comprometimento da autonomia dos Entes subnacionais ocorre por não existir uma distinção entre quem faz e quem aplica as políticas públicas. Ou seja, no desenho constitucional, aparentemente, quem apenas executa é visto como detentor de autonomia e de liberdade de arrecadação e de elaboração das políticas:

Como já destacado, uma adequada interpretação de *politics* em que a execução de políticas é descentralizada requer o emprego da distinção conceitual entre responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy-making*) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (*policy decision-making*). Isto implica evitar a inferência analítica, frequentemente empregada, de deduzir a segunda a partir de evidências empíricas sobre a primeira. Na verdade, grande parte das proposições sobre a autonomia dos governos subnacionais no Brasil é comprometida por esta indistinção conceitual. (ARRETCHE, 2010, p. 596-597).

### **2.3.2 Histórico e Coordenação da Federação Brasileira**

A organização federativa diz respeito às maneiras através das quais os Entes interagem entre si e compartilham as decisões sobre as políticas públicas que caberiam a todos conjuntamente ou a somente um ou outro. A coordenação deve obedecer aos ditames da CF/88 (BRASIL, 1988), especialmente no tocante à repartição das competências. Se existe uma competência administrativa comum a todos os Entes, eles devem coordenar-se entre si para que a sociedade seja atendida. Igualmente, se existe uma competência exclusiva, é preciso haver coordenação para que a atividade de um não interfira no outro.

Ao mesmo tempo em que a repartição de competências existe em função do pacto federativo, ele mesmo pode dificultar a coordenação. A Federação Brasileira possui um

formato bastante singular, se comparada com outras existentes no mundo. Além da clássica divisão entre União e Estados-Membros, existem as figuras do DF e dos Municípios. Sobre o uso da palavra singularidade para classificar o federalismo brasileiro, Arretche (2010) adverte que “a expressão ‘natureza particular do federalismo brasileiro’ é empregada por analistas do regime democrático instituído pela Constituição de 1988 para designar uma das instituições que tendem a afetar negativamente a efetividade do Estado Brasileiro na provisão de políticas públicas”. (ARRETCHE, 2010, p.587).

Adiciona-se a isso o imenso território ocupado pelo país e as heterogeneidades e desigualdades históricas de cada região, que dificultam a coordenação para execução das políticas públicas. Portanto, para entender como ocorre a coordenação federativa brasileira atual é preciso investigar a relação entre o processo histórico do federalismo até se chegar à formulação da CF/88 (BRASIL, 1988) e as intenções iniciais da Constituinte de 1987 na divisão e coordenação de funções legislativas e administrativas.

Analisando a evolução da história brasileira, percebe-se que, por muitos anos, houve predominância das oligarquias locais. Eram os senhores oligárquicos que ditavam as regras nas suas áreas de domínio de acordo com seus próprios interesses. Isso trouxe algumas consequências como a ampliação da heterogeneidade e da desigualdade de desenvolvimento entre as regiões e a disseminação de práticas clientelistas e patrimonialistas.

Um dos principais interesses em se proclamar a República era acabar com a intervenção de Portugal nos assuntos brasileiros, especialmente relacionados ao café. Apesar de já existir um todo unido com subpartes dependentes, ao invés de partes independentes querendo se juntar para dar origem a um todo mais forte, o raciocínio àquela época foi criar uma Federação com a figura da União centralizada em São Paulo e Minas Gerais. Essa situação ocorreu mesmo em detrimento de outros Estados menores que não possuíam capacidade de sobreviverem sozinhos e dependiam exclusivamente de repasses de recursos federais, contribuindo ainda mais para aumentar as disparidades entre as regiões:

O grande debate da Constituinte de 1891 girou em torno da discriminação de rendas entre União Federal e os Estados Federais. As ideias extremadas dos representantes das oligarquias desejando maiores recursos para os Estados são contrabalançadas com o desejo de outros que pregavam o equilíbrio entre a receita federal e a

estadual. [...] a consequência mais nefasta gerada por esta política de dominação foi o desvirtuamento das funções do Estado na medida em que, num sistema capitalista típico, definidas as funções tradicionais, delimitado estava o campo no qual começava a intervenção. (ROCHA, 1995, p. 209).

Com Getúlio Vargas, na década de 1930, foi instituído o Estado Novo. O país viveu uma centralização de poderes na União e o Presidente da República se fortaleceu em detrimento dos Governadores. Após sua saída do poder em 1945, o país vivenciou um período de relativa democracia, com tentativas de balancear os poderes locais e nacionais, até 1964 quando ocorreu o Golpe Militar e novamente o país se tornou uma ditadura com centralização de poderes no Ente Central.

Arretche (2010) explica que em todo esse período (a partir da década de 1930), as políticas sociais, principalmente os direitos de cidadania, estavam muito vinculados ao trabalho formal, ou seja, só eram detentores desses direitos aqueles trabalhadores que recebiam um determinado nível salarial em seus empregos formais. Caso existisse um cenário de desemprego ou desigualdade de rendas, as regras só teriam o condão de ampliar a exclusão e a segregação.

A democracia voltou ao país em 1988 com a publicação da CF/88 (BRASIL, 1988). “Os caciques regionais tiveram uma posição destacada de liderança no Congresso Nacional ao longo da redemocratização, por vezes a despeito dos partidos, por outras tornando-se grandes proprietários de parcelas dos condomínios partidários”. (ABRÚCIO, 2005, p. 47) O contexto<sup>8</sup> de aumento dos poderes dos Governadores que antecedeu a Assembleia Constituinte de 1987, desde a primeira eleição de Governadores em 1982 até a Campanha das Diretas Já incentivada por eles mesmos, deve ser levado em consideração para compreender as razões pelas quais os

---

<sup>8</sup> Para se entender a importância que a CF/88 (BRASIL, 1988) deu aos Entes subnacionais, é preciso analisar o contexto da Constituinte da seguinte maneira: 1) eleição para governadores em 1982. Apesar de a eleição ter ocorrido com o voto vinculado, no qual tanto o Governador quanto o seu vice deveriam ser do mesmo partido, ela foi fundamental para eleger partidos de oposição aos militares e garantir equilíbrio no Colégio Eleitoral de 1985. Foi aí que nomes como Tancredo Neves e Itamar Franco (respectivamente eleitos como Governador e senador de Minas Gerais pela oposição), Leonel Brizola e Darcy Ribeiro (respectivamente eleitos pela oposição como Governador e vice do Rio de Janeiro) voltaram a ter influência nessa época de redemocratização; 2) a campanha das “Diretas Já”. Em novembro de 1983, dez Governadores oposicionistas subscreveram um manifesto pedindo eleições diretas para Presidente e, aos poucos, o movimento foi ganhando apoio de outros políticos, personalidades da mídia e jornalistas. A “Diretas Já” teve apoio logístico e financeiro de Governadores contra interferências do Governo Federal nas manifestações nas ruas; e, 3) eleição indireta de Tancredo Neves, morto antes de assumir o mandato e sucedido por José Sarney.

deputados e senadores tiveram a intenção inicial de manter os Entes subnacionais como forças do país.

Quando da sua promulgação, a CF/88 (BRASIL, 1988) trouxe diversas inovações no ordenamento jurídico brasileiro. Os Constituintes deixaram claro que o país seria democrático e que o sufrágio universal seria exercido através do voto direto e secreto. Houve um incremento nos direitos individuais, coletivos e sociais, especialmente no tocante à saúde e educação, que eram um clamor da sociedade. Arretche (2010) diz que “os traços bismarckianos das políticas sociais da era Vargas e do regime militar foram compensados por políticas desmercadorizantes: a universalização da saúde e da educação, bem como o componente não-contributivo da previdência social”. (ARRETICHE, 2010, p.596)

Inclusive, a CF/88 (BRASIL, 1988) determinou diversas dessas matérias (por exemplo: saúde e educação), que por serem de execução mais próxima da população (regional e local) e por trazerem benefícios diretos a todos, fossem atribuídas aos subnacionais, especialmente aos Municípios, privilegiando-se a regra de ouro. Com isso, a democracia e os anseios sociais da população (empregada no mercado formal ou no informal, ou desempregada) estariam assegurados, ao mesmo tempo em que os poderes oligárquicos voltariam aos Entes subnacionais, afinal eram esses Entes que passariam a executar essas políticas. À União caberia o papel de articuladora e transferidora dos recursos necessários.

Acontece que, nessa tentativa inicial de voltar a ampliar os poderes regionais e locais, especialmente nos Municípios, que estavam muito enfraquecidos após a ditadura, privilegiando a regra de ouro, atribuindo mais competências administrativas comuns e obrigando o Ente Nacional a repassar somas de dinheiro (sob a forma de transferências, que já é uma consequência natural da brecha vertical) da sua própria arrecadação para a execução dessas atividades, sem atribuir as devidas competências legislativas regionais e locais, especialmente na autonomia de tributação, os Entes subnacionais acabaram perdendo espaço para a União. Todo um cenário político da década de 1990 fez com que a União desfrutasse de grandes poderes, de modo que, a intenção inicial da Constituinte de 1987, de somente assegurar as competências administrativas e esperar que a União repassasse recursos acabou voltando-se contra si mesma.

Abrúcio (2005) cita cinco fatores que teriam dificultado o bom desempenho dos Municípios na descentralização desejada pela CF/88 (BRASIL, 1988) e que, conseqüentemente, auxiliaram no aumento dos poderes da União. São eles: desigualdade de condições econômicas e administrativas<sup>9</sup>, discurso do municipalismo autárquico<sup>10</sup>, metropolização acelerada<sup>11</sup>, resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática<sup>12</sup> e padrão de relações intergovernamentais<sup>13</sup>.

Além disso, a redação original<sup>14</sup> do §4º, art. 18, a CF/88 (BRASIL, 1988) foi muito permissiva na criação desses Entes ao deixar a cargo das lideranças estaduais a missão de criar um Município, sem envolvimento do Congresso Nacional, o que levou à criação de vários Municípios pequenos para receber recursos dos fundos de participação. Esse fato trouxe um impacto substancial na organização político-territorial brasileira. “[...] desde o

<sup>9</sup> As desigualdades de condições econômicas e administrativas devem ser analisadas sob o seguinte prisma: o apetite por recursos para atender as competências administrativas comuns exigidas na Constituição e a permissividade da lei (especialmente no que tange aos critérios de cálculo dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios) e da própria CF/88 (BRASIL, 1988) (na sua redação original, ao não fixar critérios rígidos para criação de Municípios) facilitaram a criação de milhares Municípios pequenos sem as mínimas condições administrativas e de arrecadação de tributos próprios, tornando-os Entes sustentados apenas por repasses de recursos da União e Estados-Membros.

<sup>10</sup> Ao tornar os Municípios protagonistas do desenvolvimento, o Prefeito vira o jogador principal e passa a competir com os demais Prefeitos por recursos, podendo gerar problemas para a coordenação federativa. Além disso, podem causar ainda mais distorções a nível vertical de coordenação à medida que podem transferir problemas para Entes maiores ao invés de solucioná-los, uma vez que eles não conseguiram recursos suficientes.

<sup>11</sup> A aceleração do crescimento das metrópoles, bastante incentivadas na ditadura militar, foi acompanhada pelo aumento dos problemas sociais, a exemplo da marginalização. Nesse aspecto, a CF/88 (BRASIL, 1988) não forneceu respostas adequadas, limitou-se apenas a permitir que fossem criados Municípios menores, o que tendeu a enfraquecer o poderio dessas metrópoles que tiveram que lidar sozinhas com seus problemas.

<sup>12</sup> Essa questão está muito relacionada ao histórico de predominância das decisões particulares das oligarquias locais sobre questões públicas. Ela está relacionada com a transparência no trato com assuntos públicos e a responsabilização dos agentes em caso de desvio de conduta. Apesar de já existirem leis que tratam disso, o passado oligárquico e patrimonialista ainda está muito presente no cotidiano do Brasil.

<sup>13</sup> Conforme Abrúcio (2005) “No plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de estimular a descentralização ao longo da redemocratização”. (ABRÚCIO, 2005, p. 49) Isso porque os Estados não tiveram suas competências bem definidas na CF/88 (BRASIL, 1988), causando uma postura cômoda: trabalhando com a União quando esta financiasse e transferindo atividades para os Municípios para seguir o intuito da CF/88 (BRASIL, 1988). A União, por sua vez, ao se ver obrigada a financiar os demais Entes e cuidar da condução da vida econômica da Nação, passou a se considerar “dona” da condução de interesses. E, os Municípios encontravam-se pequenos e sem recursos para se sustentar e abarcar todas as atividades exigidas na CF/88 (BRASIL, 1988). “Criou-se, em suma, uma situação de incerteza, de decisões e transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua”. (ABRÚCIO, 2005, p. 49)

<sup>14</sup> Parágrafo quarto do artigo 18 da CF/88 (BRASIL, 1988): a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

advento da generosa partilha de receitas tributárias federais, o país contabilizou mais de mil novos municípios, a maioria deles vivendo de carona nos repasses federais, fato inaceitável e que configura afronta à estrutura lógica do pacto federativo”. (JARDIM apud SOUZA et al., 2014, p. 78)

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tabela de Número de Municípios por Unidade da Federação (IBGE, 2015): entre 1970 e 1980 foram criados 38 Municípios (passando de 3.953 para 3.991. De 1980 para 1991 foram criados 500 (de 3.991 para 4.491), entre 1991 e 2000 foram criados 1.016 (de 4.491 para 5.507) e, finalmente, entre 2000 e 2010 foram criados 58 (de 5.507 para 5.565). Ou seja, de 1990 a 2000, o número de Municípios praticamente aumentou 23%. Isso não significa dizer que em períodos democráticos anteriores não foram criados Municípios, mas que nesse período em especial, a quantidade foi muito grande para pouco tempo. Em 1996, foi publicada a Emenda Constitucional nº15 (BRASIL, 1996) tornando obrigatório o envolvimento do Congresso Nacional, através de lei complementar, inibindo a criação desses Entes.

Especificamente em relação ao municipalismo autárquico, é preciso analisá-lo da seguinte maneira: quando um cidadão de determinado Município adoecer e o hospital local não tem capacidade para atendê-lo (seja porque ele é muito pequeno e todos os leitos estão ocupados ou por causa do escasso leque de especialidades médicas atendidas), tornou-se praxe a transferência desses pacientes para Municípios maiores que possuem hospitais com mais capacidade de atendimento. Isso gera um problema para esse doente que paga seus impostos e não pode ser atendido em sua cidade e outro problema para o Município que o recebe porque está gastando recursos de seus contribuintes para atender pessoas provenientes de outros lugares.

Arretche (2005) fez uma pesquisa histórica com intuito de investigar como vem ocorrendo o processo de barganha entre os Entes Federativos Brasileiros desde 1890. A autora acredita que a autonomia de decisão de um governo estaria relacionada à autoridade sobre recursos tributários e/ou fiscais para atender minimamente às demandas de sua população. Em linhas gerais, quem tem poder de legislar e arrecadar tributos tem capacidade de executar uma agenda mínima para atender seus cidadãos. A autora observa também que existe uma outra

situação: governos locais que possuem recursos, mas não têm autonomia, pois esse dinheiro advém de transferências condicionadas de um Ente superior que faz exigências sobre como e quando devem ocorrer os gastos, de maneira a alcançar uma padronização nos serviços públicos prestados com dinheiro federal. Ao final, conclui que:

É arriscado afirmar que há um padrão nos sistemas tributário e fiscal brasileiros, devido às rupturas que de fato ocorreram ao longo do tempo. Entretanto, se alguma característica foi mais preponderante, é a da (i) descentralização de receitas – seja da autoridade para arrecadar, seja pela garantia de transferências constitucionais –, com (ii) centralização da arrecadação no governo federal – devido a seu papel de principal arrecadador –, acompanhadas de (iii) centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, isto é, limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação. (ARRETCHE, 2005, p. 83).

Em outro trabalho, mais específico sobre a década de 1990, Arretche (2009) destaca o poder que o Governo Federal (especialmente na figura do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso) exercia sobre o Congresso para aprovação de uma extensa legislação que ampliou os poderes da União. “[...] essa legislação regulou extensivamente o modo como os governos subnacionais arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos”. (ARRETCHE, 2009, p. 392). Ela entende que os Entes subnacionais perderam sua autonomia na hora de gastar recursos e que, na realidade, todo um arcabouço de princípios normativos, que favorecia a União, já estaria presente na CF/88 (BRASIL, 1988) e a articulação política da década de 1990 apenas teria agilizado na normatização. Com isso, a autora conclui em outro trabalho publicado posteriormente:

[...] a regulamentação e supervisão federais sobre as políticas dos governos subnacionais foi expandida a partir dos anos 1990, comprometendo estes últimos a dar prioridade aos gastos com educação e saúde, bem como com a disciplina fiscal, entre outras medidas. Em outras palavras, uma sólida tradição de regulação federal foi, mais uma vez, empregada para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais. (ARRETCHE, 2010, p.596).

Ainda sobre a articulação política, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) pesquisaram o nível de influência dos Governadores nas decisões tomadas na Câmara dos Deputados entre 1988-2006. Analisando os seguintes cenários: 1) votos de um deputado que faz parte do partido do Governo Federal, mas que é eleito por um Estado governado pela oposição; e, 2) votos de deputado que faz parte do Governo Federal e é eleito por um Estado governado pelo mesmo partido. Os autores não encontraram diferenças, ou seja, a figura do Governador



estadual não é um fator fundamental de orientação do congressista, pois o processo de decisão aconteceria pois *“the role of political parties and the ability of the president to form stable legislative coalitions are a result of both the way the Brazilian Congress is organized and the president’s ability to control the legislative agenda”*. (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 24).

Os autores citam o amplo espectro de poder do Executivo na iniciativa de leis de matérias cruciais como tributação e orçamento e a troca de favores entre o Presidente, que fornece recursos ao congressista, que, por seu turno, busca dinheiro para as políticas prometidas aos seus eleitores e se compromete em ajudar na aprovação de leis de interesse daquele. Até mesmo a figura do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foi apontada como decisiva para a aprovação de diversas medidas de interesse federal, o que contribuiu para fortalecer a União, na década de 1990.

*In a similar way, factors related to the government itself might influence a representative’s congruence with it. Many analysts believe that Cardoso’s personal attributes—his popularity, his leadership style and abilities, his statesmanship — were crucial to the government’s ability to elicit legislative support during his tenure.* (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 12).

Por tudo isso, os autores chegam a conclusão de que a posição institucional dos governadores não é suficiente para barrar as políticas federais porque o Presidente da República adquiriu uma importância muito grande na Federação e dispõe de vários mecanismos para aprovar aquilo que lhe convier. *“The institutional position of governors is not sufficient to allow them to undermine the policies of the federal government, because the government may use other institutional mechanisms to prevent this from happening”*. (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 25)

A própria CF/88 (BRASIL, 1988) que trouxe um leque de competências administrativas comuns para todos os Entes, a serem executadas, basicamente, com recursos de transferências federais, também deixou a cargo da União a grande maioria das competências legislativas sobre o plano econômico e fiscal do país. A regra de ouro, utilizada como justificativa para devolver o poderio oligárquico, foi traduzida como somente a execução das funções administrativas e não das legislativas, atrapalhando a autonomia dos entes subnacionais, já debilitados após anos de ditadura, especialmente quanto a sua liberdade de tributação e

arrecadação, tornando-os participantes de um sistema de barganha sobre as transferências de recursos para que consigam sobreviver. Além disso tudo, a configuração política do país (se ora prefere o poder local ou ora prefere o poder federal) exerce influência fundamental sobre a maneira como os serviços públicos são fornecidos, podendo atenuar ou acentuar as heterogeneidades entre regiões.

Arretche (2010) defende que somente em arranjos federativos com homogeneidade entre regiões seria possível ocorrer redução das desigualdades territoriais através de uma centralização da formulação das políticas com posterior transferência de recursos do Ente Federal para os subnacionais. No Brasil, com diferenças regionais históricas, o predomínio federal na formulação de políticas públicas a serem executadas pelos demais Entes, com recursos transferidos pela União, acaba aprofundando ainda mais as disparidades regionais, não contribuindo para redução das heterogeneidades.

### **2.3.3 Federalismo Fiscal no Brasil**

Com o objetivo de entender o federalismo fiscal brasileiro após a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), torna-se necessário retomar o cenário da Constituinte de 1987. Essa época foi caracterizada por uma necessidade de recuperação fiscal e pelos clamores da sociedade por melhoria na prestação de direitos sociais renegados durante a ditadura militar, que mais serviu para concentrar riquezas do que para, efetivamente, tornar a sociedade mais justa distributivamente.

Após anos de tentativas de estabilização econômica, o Brasil ainda apresentava inflação alta e desequilíbrios externos com dívidas que aumentavam diariamente. O lema militar de ‘crescer o bolo para então repartir’ já não era mais visto com bons olhos por uma população extremamente desigual que tinha sua riqueza corroída a cada aumento da inflação. A ampliação dos poderes estaduais intentada na Constituinte de 1987, com apoio dos Governadores, dava a impressão de que haveria uma descentralização, com fortalecimento dos Estados e oligarquias regionais e locais, mas:

As escolhas políticas, que resultaram dos trabalhos das várias comissões e ganharam corpo no texto constitucional, atribuíram ao Estado uma nova agenda, na qual a

expansão dos direitos sociais ganhou posição de destaque, movida pela demanda da sociedade por universalização do acesso aos serviços indispensáveis à melhoria das condições de vida das classes menos favorecidas da população. (REZENDE, 2015, p. 21).

Como a economia passava por um processo de deterioração, tornou-se urgente o aumento de caixa do governo para promover a recuperação e para o atendimento das necessidades sociais da população. Não havendo maneiras viáveis de ampliar ainda mais a base tributária de impostos (mais sujeitos a variações econômicas, ou seja, aumentando a atividade econômica, aumenta-se a arrecadação e vice-versa) e como estes (especialmente Imposto de Renda – IR - e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI) estavam praticamente comprometidos com as transferências para Estados e Municípios, através dos fundos de participação, a solução encontrada foi ampliar a tributação via contribuições (menos sujeitas a variações de ciclos econômicos), objetivando aumentar a arrecadação federal para aplicar na seguridade social.

A primeira vista, “a ampliação dos poderes impositivos dos estados e a garantia da não-intervenção do governo federal no uso dos recursos transferidos [...] davam a impressão de que o padrão histórico iria se repetir [...]”. (REZENDE, 2013, p. 14). Entendendo poderes impositivos e a garantia da não-intervenção como: descentralização, fortalecimento regional e competências administrativas comuns privilegiando a localidade (regra de ouro) financiadas através das transferências (intentado pela Constituinte de 1987); e, padrão histórico como sendo um período de centralização seguido pela descentralização como já aconteceu no passado brasileiro. “Mas a regulamentação dos novos direitos sociais e seu impacto nas contas do governo federal fizeram com que a ampliação das contribuições instituídas para essa finalidade se encarregasse de evitar que isso ocorresse”. (REZENDE, 2013, p. 14)

Na realidade, o que se observou foi uma centralização de poderes tributários na figura da União com posteriores repasses de recursos para que os Entes subnacionais prestassem os serviços públicos desejados pela população, porém com forte fiscalização federal no uso desse dinheiro. Para Cibils e Ter-Minassian (2015), como as transferências se baseiam em numerosos arranjos mandatários de compartilhamento da arrecadação, reforçados por leis, especialmente para gastos com saúde e educação, e como a base desse sistema de transferência exclui as contribuições, ficando estas sob responsabilidade da União para serem

utilizadas na seguridade social, houve um incentivo para a criação de contribuições para aumentar o caixa federal e *“this has had significant efficiency costs, since these levies are still partly cumulative and earmarked to social spending, thereby compounding the already high degree of rigidity of the Brazilian budget”*. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.118). A mencionada rigidez está no aumento dos gastos correntes feitos para manter esse sistema social, ou seja, aumentando as contribuições, aumentam-se os dispêndios destinados especificamente para a seguridade.

A seguridade social está discriminada nos artigos 194 e 195 da CF/88 (BRASIL, 1988). Ela é composta de previdência social, assistência social e saúde (sendo esta posteriormente excluída) e recebe recursos provenientes de diversas fontes a exemplo das contribuições sociais sobre folha de salários, lucros, receitas e transações bancárias (como a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira criada, a princípio, para destinar recursos à saúde) ficando os recursos somente com a União, ou seja, não foram compartilhados com os demais Entes. Considerando o comprometimento dos impostos na repartição de receitas tributárias (artigos 157 a 162 da CF/88 (BRASIL, 1988)), a estagnação da atividade econômica da década de 1980 e a necessidade de garantir os direitos sociais, a União se viu sem recursos e decidiu explorar as contribuições sociais para ampliar seu caixa. Acontece que, com o passar do tempo, os aumentos das contribuições geravam mais investimentos na área social, ou seja, mais gastos correntes, mais rigidez orçamentária, mais condicionalidades, mais fiscalização das transferências para outros Entes e menos investimentos eram feitos.

Ainda na década de 1990, a economia brasileira sofreu com a estabilização econômica<sup>15</sup>, com programas de salvamento de bancos e economias estaduais<sup>16</sup>, aumentos da

---

<sup>15</sup> A implantação do Plano Real seguiu três fases: 1) equilibrar as contas do Governo, eliminando uma das causas da inflação; 2) criação da Unidade Real de valor; e, 3) emissão dessa unidade de valor como nova moeda – o Real.

<sup>16</sup> Parte da primeira etapa que consistia em medidas voltadas para a redução e a eficiência dos gastos governamentais, dentre elas: 1) criação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras; 2) aprovação do Fundo Social de Emergência, ampliando os recursos livres à disposição do Governo Federal para equacionamento das dívidas estaduais e municipais junto à União e obrigando a assinatura de diversos acordos de alcances de superávit, o que contribuiu para a diminuição do poder dos Entes subnacionais, que se viram constrangidos a obedecer àquilo ditado pela União; 3) saneamento dos bancos federais e estaduais que haviam absorvido as dívidas dos estados; e, 4) privatização de empresas estatais.

carga tributária<sup>17</sup> e políticas cambiais desfavoráveis<sup>18</sup>. Todavia, continuou-se a expansão das políticas sociais, através da arrecadação de contribuições sociais pela União. “[...] a perda de dinamismo da economia, que alcançou todas as regiões, foi acompanhada da melhoria dos indicadores sociais, explicando a aparente contradição observada a partir de 1991 com respeito à interrupção do processo de convergência econômica a par da melhoria da convergência social”. (REZENDE, 2013, p. 21)

Ao final da década de 1990, os desdobramentos do Plano Real exigiram a obtenção de mais caixa federal para gerar superávits. Uma solução encontrada para solucionar esse dilema foi desvincular 20% das receitas de contribuições (a denominada DRU) para que a União pudesse gastar de maneira mais flexível e gerar os superávits prometidos internacionalmente para pagamento dos empréstimos contraídos. “[...] há perdas sim, donde temos uma de duas: ou a seguridade social, já lastimável, torna-se ainda pior, ou o Governo vai majorar tributos, como forma de recompor a incrível preferência orçamentária do Executivo em detrimento do orçamento em sua acepção tradicional”. (JARDIM apud SOUZA et al, 2014, p. 78). Com o passar do tempo, novamente, voltou-se ao ponto de partida: mais superávits, mais DRU, mais contribuições, mais gastos correntes e mais rigidez orçamentária.

De acordo com Rezende (2012), “a intenção dos constituintes era alargar a base de financiamento do antigo regime previdenciário de modo a gerar os recursos necessários para custear a universalização do acesso de todo cidadão brasileiro à previdência, à assistência e à saúde, o que até então era um privilégio dos trabalhadores inseridos no mercado formal [...]”. (REZENDE, 2012, p. 29). Porém, os benefícios previdenciários e assistenciais (atrelados a aumentos do salário mínimo) demandaram muito mais recursos que a previsão inicial dos legisladores e a saúde acabou saindo prejudicada, passando a depender mais intensamente das

---

<sup>17</sup> Especialmente através da exploração das contribuições pela União.

<sup>18</sup> Após implantado o Plano Real, a principal preocupação era manter a economia livre de choques para conter a inflação. Dentre outras medidas, o Governo promoveu uma valorização do câmbio, a âncora cambial. Em um contexto de abertura ao comércio internacional e real valorizado, as importações aumentaram e os preços internos ficaram travados, dificultando os choques. Se, por um lado, isso significou um maior acesso das classes baixas a bens que antes não poderiam comprar, começando aí um processo redistributivo, por outro, a balança comercial tornou-se altamente deficitária e a atividade produtiva nacional decaiu em função dos importados que entravam no país. A manutenção dessa situação por um longo tempo, aliada ao aumento dos juros com posterior entrada de capital puramente especulativo, ao aumento dos gastos assistenciais e às crises mexicana (1995), dos tigres asiáticos (1997) e russa (1998), determinou uma deterioração fiscal no final da década de 1990, levando o Brasil a desvalorizar o câmbio, contrair empréstimos junto a órgãos internacionais e promover metas rígidas de superávit para pagar essas dívidas.

demais receitas da União.

A Emenda Constitucional nº29/2000 (BRASIL, 2000) formalizou que a saúde não mais dependeria das contribuições, mas sim dos demais impostos. Mesmo assim, a situação continua sendo um círculo vicioso: aumento do salário mínimo gera aumento dos benefícios, aumentando as despesas correntes e a rigidez orçamentária; proporcionando menos investimentos, menos atividade econômica, menos impostos que, ao final, acarretam contingenciamento dos recursos.

Como não dá para segurar as despesas que, em virtude de dispositivos legais ou contratuais, têm de ser atendidas (as chamadas despesas obrigatórias), o contingenciamento recai em cheio sobre um grande número de programas que dependem da pequena parcela do orçamento que pode ser livremente utilizada. O ritmo da liberação aumenta ao se aproximar o final do ano, mas aí já não há tempo para cumprir as formalidades da lei para comprar bens e serviços e realizar investimentos. A solução é empurrar parte do gasto para o ano seguinte, mas a lei não dá cobertura a essa prática. Para contornar a restrição legal, cria-se um artifício contábil. A despesa é liquidada no exercício como manda a lei, mas o pagamento é postergado. (REZENDE, 2012, p. 33).

Schymura (2014) divide a despesa não financeira (aquelas não relacionadas a juros e encargos das dívidas) da União em 28 áreas, sendo que cinco delas (assistência, previdência, trabalho, saúde e educação) respondem por 77% do total. “Além de ser a maior parcela do bolo do gasto federal, a despesa social é a que mais cresce. Na verdade é praticamente a única que aumenta como proporção do PIB”. (SCHYMURA, 2014, p. 6). Enquanto que essas cinco áreas avançaram 1,74% do PIB entre 2007 e 2013, as outras 23 aumentaram 2%. É preciso sinalizar que o autor considera despesa social não só os gastos com seguridade, mas também com saúde e educação por estarem relacionados ao conceito de Estado do Bem-Estar Social.

Em outro trabalho, Schymura (2015a) diz que o crescimento real das despesas públicas federais (basicamente relacionadas aos direitos sociais e a uma política industrial mais agressiva em 2009) ficou próximo a 7% ao ano em 2013 e 2014. Na fase pré-crise global (entre 2004 e 2010, exceto 2008), ficou entre 9% e 10%. “No entanto, o risco fiscal decorrente do crescimento rápido da despesa passou despercebido. O desempenho extraordinário da receita camuflou essa trajetória”. (SHYMURA, 2015a, p. 8). Isso porque, entre 2004 e 2011, a receita cresceu 9% ao ano (com exceção de 2009), estando mais

relacionada à formalização do mercado de trabalho e ao aumento das importações.

De acordo com dados de Schymura (2015b), dos 4,2% de aumento das despesas do governo central observados entre 2000 e 2014, 3,8% referem-se à previdência social, aos programas sociais e ao custeio de educação e saúde, ou seja, as despesas com previdência e programas sociais subiu de 6% para 10% do PIB, no mesmo período. Além disso, o autor cita as consequências do atrelamento dos gastos sociais ao salário mínimo. Em 2013, tomando como base os dados do IBGE, ele afirma que um total de 26,3 milhões de pessoas recebeu um salário mínimo, proveniente do mercado de trabalho ou de benefício previdenciário; e, pegando dados da própria Previdência, ele afirma que quase 4,2 milhões de benefícios assistenciais estavam vinculados ao mínimo, totalizando 30,5 milhões de pessoas afetadas diretamente pelo salário mínimo e pelos gastos assistenciais, previdenciários e sociais. Em 2013, esses 30,5 milhões representavam 21,5% do total de eleitores, sendo que, em 2004 eram 18,1%.

Outra característica que chama a atenção é o fato de que a maioria dos benefícios previdenciários e sociais (com a importante exceção do Bolsa Família) estão vinculados ao salário mínimo. Um objetivo constante da política pública desde a estabilização da economia pelo Plano Real foi a valorização real do salário mínimo, como forma de elevar o quinhão do trabalho na renda nacional. Quando, porém, o valor mínimo recebido pelos trabalhadores na ativa arrasta junto aposentadorias, pensões e transferências sociais, evidentemente a elevação real contínua do patamar inferior das remunerações se transforma em uma armadilha fiscal. (SCHYMURA, 2015b, p. 11).

Segundo Prado (2013), a Constituinte de 1987 descentralizou no curto prazo, via ICMS e fundos de participação, mas no longo prazo, ao deixar poderes para a União instituir contribuições sociais, deixou o caminho livre para que esta pudesse obter ganhos fiscais e adquirisse maiores poderes na Federação. “A subsequente expansão da carga tributária de contribuições viria a impor uma restrição ao crescimento da receita do ICMS, contribuindo para a fragilização dos estados”. (PRADO, 2013, p. 163).

Para o referido autor, as desordens fiscais estaduais foram intensificadas entre 1984 e 1987, quando os bancos estaduais financiavam o fechamento dos balanços contábeis e o governo federal quitava as dívidas subnacionais. A essas atitudes do governo federal, a literatura denomina de *soft budget constraint* (traduzindo para o português seria sem restrições orçamentárias, ou seja, quando o subnacional contrai dívidas já pensando em

transferir a responsabilidade pelo pagamento para o nacional). Posteriormente, vários bancos começaram a quebrar, o que levou à implementação das políticas de salvamento durante o Plano Real.

Ainda foram cogitadas modernizações no tratamento do ICMS, uma das principais fontes de arrecadação estadual, tentando seguir uma tendência internacional de tributação sobre o valor agregado. Entretanto, a modificação mais relevante foi a inserção de energia elétrica, transportes e comunicação na base tributária. Para Cibils e Ter-Minassian (2015), a CF/88 (BRASIL, 1988) concretizou a descentralização através de uma expansão da base do ICMS e do aumento do percentual de tributos federais transferidos aos Estados e, principalmente, aos Municípios.

*At the same time, however, federal contributions earmarked for social security programs were excluded from the base for revenue sharing, opening the way, in subsequent years, for a recovery of the federal government's share in total revenue. Indeed, in the past 20 years, there has been a steady increase in such contributions, some of which are levied on enterprise turnover and therefore involve significant cascading with attendant distortions.* (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 119).

A partir de então, a nível estadual, houve queda da participação na repartição fiscal, perda de liberdade no uso dos recursos em função das exigências decorrentes das transferências, diminuição do papel legislativo estadual, sufocamento regulatório da União e incapacidade de influência dos governadores no Congresso. Por tudo isso, “não creio haver resposta para a pergunta de se o acirramento dos conflitos federativos é a causa da fragilização dos estados ou, ao contrário, é a fragilização dos estados que provoca o acirramento desses conflitos”. (REZENDE, 2013, p. 16)

Especialmente, na área fiscal, houve uma progressiva queda da participação estadual na repartição dos tributos, apesar desse aumento da base do ICMS (com energia elétrica, transportes e comunicação). O setor industrial perdeu dinamismo em detrimento do setor de serviços e a União continuava sua intensificação nas contribuições. “*Since the services sector has been the most dynamic in the Brazilian economy in recent decades, excluding most services from the ICMS base has significantly dampened the growth of the tax*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 32). Para Cibils e Ter-Minassian (2015), a concentração nessas



novas bases serviu como manobra para os Estados não industrializados concederem isenções e outros benefícios para atrair possíveis investimentos.

*The tax has been used as an instrument for predatory competition among the states by granting incentives, exemptions, and various other nontransparent special benefits to attract enterprises to the state (the fiscal war). Finally, the wide differences in bases, rates, and collection and enforcement procedures across states substantially increase taxpayer compliance costs, especially for enterprises operating in multiple states. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 33).*

Nesse contexto, a guerra fiscal e as diferenças regionais acirraram-se. Verdadeiras disputas começaram a ser travadas sobre os destinatários dos recursos de fundos e do diferencial de alíquotas do ICMS, ambos com tendência de privilegiar os estados mais pobres, além do uso de energia elétrica, transportes e comunicação como atração de investimentos por parte de Estados mais pobres. Na realidade, conforme salienta Rezende (2013), “os principais beneficiários da incorporação dos antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações ao ICMS foram os estados não-industrializados, ou com uma base industrial incipiente”. (REZENDE, 2013, p. 35)

Os Municípios, apesar de não estarem em posição melhor que os Estados, além de aumentarem sua participação nas receitas estaduais e federais, tiveram um incremento na base de seus tributos, muito em função do crescimento do setor de serviços. “Após as perdas sofridas nos anos que se seguiram à nova Constituição, o governo federal recuperou a porção que detinha anteriormente e os municípios acusaram um aumento de cerca de 10 pontos percentuais [...]”. (REZENDE, 2013, p. 17).

Nessa esteira, as heterogeneidades regionais foram mais realçadas. Contribuíram também para isso a revolução agrícola ocorrida no cerrado da região Centro-Oeste e parte do Norte e o intenso processo de urbanização, que influenciaram no rearranjo dos pólos de desenvolvimento do país. “Em um ritmo acelerado, a população urbana alcançou o patamar de 84% do total de habitantes em 2010, e a parcela dessa população vivendo em cidades com mais de 1 milhão de habitantes já é bem maior do que toda a população rural do país [...]”. (REZENDE, 2013, p. 19)

O fato dos Estados poderem receber delegação de alguma matéria específica do rol

privativo da União e de suplementarem a legislação federal de acordo com as suas peculiaridades mostrou-se insuficiente para garantir liberdade de atuação regional. Eles acabaram sofrendo pressões dos Municípios e da União, e tornaram-se meros intermediários na Federação, disputando recursos uns com os outros para garantir uma sobrevivência mínima. Apesar de Cibils e Ter-Minassian (2015) afirmarem que, comparativamente com outros países da América Latina, o Brasil ser considerado um país com alto grau de descentralização a nível estadual, cuja fonte tributária própria equivale a 9% do PIB.

A perda de espaço dos estados na federação brasileira, mencionada anteriormente, se manifesta de várias formas: na centralização das decisões sobre o uso dos recursos orçamentários, na redução da sua fatia no bolo fiscal; e no pouco espaço reservado para a atuação do legislativo estadual. (REZENDE, 2013, p. 25).

Para Municípios, as receitas de fontes próprias equivalem a 2% do PIB ou 6% do total geral tributário nacional, comprovando que não exploram adequadamente suas principais bases tributárias, como serviços e propriedades. E, ainda recebem transferências verticais da União e Estados. Na média, os Municípios menores dependem mais das transferências que os maiores. Isso ocorre por vários motivos, como: mais serviços e propriedades na área urbana que na rural, má administração nas pequenas cidades e o próprio critério de rateio horizontal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que transfere mais recursos para os menores Municípios. “*Large cities collect on average more than 50 percent of their revenue through local taxes*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 122).

Prado (2013) sinaliza que o projeto bem-sucedido da União (com a criação das contribuições) poderia ter sido obstado pelos Estados, “[...] caso os governos estaduais tivessem aproveitado o momento em 1988 e fortalecido sua situação fiscal consolidando práticas fiscais sólidas e instituições fortes de cooperação horizontal”. (PRADO, 2013, p. 175). Em termos orçamentários, a conjugação de todos esses fatores contribuiu para um engessamento na execução dos recursos como um todo, especialmente os estaduais. Então, à medida que as necessidades demandadas foram aumentando, mais o orçamento se enrijecia, menos o espaço de liberdade na gestão e maiores os conflitos federativos por recursos. O autor chama de ‘herança do passado’ a conjugação de: inexistência de instituições de coesão horizontal entre Estados, instituição da autonomia municipal e centralização do poder legislativo federal prejudicando o equilíbrio federativo.

Para Santos (2005), as causas do déficit das finanças públicas estaduais são: rigidez da despesa, excessivas vinculações da receita e desonerações fiscais. A rigidez da despesa estadual acontece na obrigatoriedade de execução de percentuais mínimos, definidos pela CF/88 (BRASIL, 1988), pelas Constituições Estaduais e por leis federais e estaduais, de recursos para áreas como saúde e educação estaduais, além das transferências para Municípios que, por seu turno, também possuem a obrigatoriedade de gastar valores fixos segundo os ditames federais, estaduais e municipais.

O contraponto disso é que a receita estadual já sofre vinculações antes mesmo de entrar nos cofres públicos, a exemplo da entrega de 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) em relação aos veículos licenciados em seus respectivos territórios municipais (CF/88, art. 158, inc. III) e de 25% dos recursos recebidos de transferências da União advindas da arrecadação do IPI (CF/88, art. 159, § 3º) para os Municípios. As desonerações fiscais<sup>19</sup>, de maneira bem simples, significam uma perda de arrecadação para o Ente que sofre as restrições impostas pelo Ente superior. A Lei Kandir é um exemplo disso (BRASIL, 1996).

A face mais marcante dessa crise estadual federativa, ou ao menos da perda de espaço histórico dessa esfera de governo, está estampada no ICMS. [...] ainda é o tributo que mais arrecada no Brasil, porém ano após ano perdeu importância relativa na estrutura da carga tributária nacional. [...] o ICMS nem é o mais abrangente tributo do país, pois as contribuições sociais da União sobre o faturamento e receitas (como Cofins e PIS/Pasep) incidem também sobre todo o setor terciário [...] (AFONSO, 2013, p. 199).

A Lei Kandir (BRASIL, 1996) trata das transferências da União para Estados e DF com objetivo de compensar as desonerações que os subnacionais tiveram do ICMS incidente nas exportações de produtos primários e semielaborados. Na época de sua discussão, o país ainda estava se ajustando ao Plano Real, as taxas de câmbio não podiam ser desvalorizadas para permitir o equacionamento das contas externas, o Ente Federal se fortalecia e as contas

---

<sup>19</sup> Renúncia fiscal ocorre quando um Ente se abstém de receber as receitas advindas de determinado tributo de sua competência. Por exemplo: o Governo Estadual só pode renunciar receitas de tributos estaduais. De maneira oposta, na desoneração fiscal, um Ente superior (como União) concede uma renúncia de receita de competência de um Ente inferior (como os Estados) de maneira geral, ou seja, para todos os Estados, não entrando nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque essa lei especifica a renúncia fiscal e não a desoneração. Na realidade, a intenção da desoneração é atender um segmento, ou seja, todos aqueles que se encontrem na mesma situação.

estaduais estavam deficitárias (tudo isso já analisado anteriormente), o que tornava a escolha de diminuir o custo da produção através da desoneração do ICMS a mais plausível. Como justificativa legal, foi utilizada a competência legislativa concorrente sobre matéria tributária (artigo 24, inciso I, CF/88), que autoriza à União estabelecer normas gerais e os Estados e DF a suplementar, mesmo sendo um imposto de competência destes Entes subnacionais, conjugada com a previsão de regulamentar o ICMS via lei complementar (artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, CF/88 (BRASIL, 1988)).

Ou seja, apesar do ICMS ser um imposto estadual, somente os Estados e o DF podem dispor sobre ele, a CF/88 (BRASIL, 1988) atribuiu à União a competência legislativa para criar uma lei geral em matéria tributária, faculdade que foi utilizada como argumento para promulgação da Lei Kandir (BRASIL, 1996). Em se tratando de coordenação federativa, percebe-se um adentramento da União em assuntos estaduais, que só foi possível graças ao fortalecimento federal daquela década. Os benefícios advindos com as compensações financeiras foram suficientes para convencer os governadores.

Para Rezende (2013), “muitos fatores contribuíram para a perda de espaço dos estados brasileiros na federação, mas o mais importante deles foi a resistência em aceitar as mudanças necessárias no ICMS”. (REZENDE, 2013, p. 42). Isso pode ter concorrido para “[...] evitar a sangria que vem erodindo a principal base desse imposto, por meio da redução do valor agregado à produção industrial [...]” (REZENDE, 2013, p. 43), mas ao mesmo tempo, instaurou-se um clima de rivalidade ao invés de uma consciência coletiva dos estados, culminando no aproveitamento dessas brechas tributárias pelos outros Entes Federativos que aumentaram as suas próprias receitas.

A partir do ano de 2000 houve mudanças significativas na produção nacional que impactaram na arrecadação tributária, conseqüentemente, ampliando os conflitos federativos, dentre elas: obtenção de ganhos expressivos nas exportações agrícolas da região Centro-Oeste e aumento das importações. O maior destaque fica para o aumento substancial de produtos importados que entraram no país. Por isso que, para Afonso (2013):

O ICMS se tornou, na prática, a antítese de uma tradicional estratégia nacional de inserção em um mundo cada vez mais globalizado e integrado. No âmbito externo,

os estados passaram a não se interessar, e até mesmo a evitar, negócios voltados para a exportação, ao mesmo tempo em que passaram a se interessar cada vez mais por importações, de duas diferentes formas: alguns concederam incentivos para atraí-las a seus portos (ainda que à custa de abrir mão de boa parte de sua receita); outros, arrecadando mais na entrada da mercadoria vinda do exterior (que gera débito no desembarço aduaneiro e receita para o estado importador) no lugar de adquirir insumos no mercado doméstico (que geram crédito contra outros estados). Já no âmbito interno, os estados passaram a se fechar para insumos e a se abrir para vendas [...] (AFONSO, 2013, p. 213).

Rezende (2013) credita esses acontecimentos à queda dos investimentos públicos em infraestrutura ocorrida na década de 1980, em função da deterioração da economia, interrompendo o ciclo de substituição de importações. Isso porque, antigamente, durante as ditaduras de Vargas e militar, a indústria, além de receber incentivos diretos para produzir, contava com ajuda estatal em infraestrutura para financiar o escoamento das mercadorias, aumentando o comércio entre as regiões, a despeito das heterogeneidades daquela época.

Agora, com a economia aberta à globalização e sem a infraestrutura adequada, a indústria fica sem condições de produzir e os importados entram em cena. Essa também é a opinião de Holanda (apud MONTEIRO, 2014): “O final do período de expansão com base no modelo de substituição de importações, na década de 1980, demandou uma reforma fiscal, voltada para o investimento que ainda está pendente”. (HOLANDA apud MONTEIRO, 2014, p. 27). No médio e longo prazos a manutenção de altas taxas de importação adicionada à queda da produção industrial podem influenciar negativamente no recolhimento de ICMS, intensificando ainda mais os conflitos federativos.

O virtual desaparecimento da capacidade de investimento público interrompeu a trajetória de expansão e modernização da infraestrutura, ao passo que o abandono da política industrial, a privatização das estatais e o esvaziamento da política de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional retiraram do Estado condições efetivas para conduzir um processo de desenvolvimento que desse continuidade aos ganhos observados no passado. (REZENDE, 2013, p 50).

Não à toa, atualmente, já existem indícios de uma desindustrialização, porém nada indica que o ICMS seja reformulado no curto prazo. Entre os anos de 2007 e 2011, houve algumas mudanças pontuais nas taxas juros, com objetivo de estimular o consumo nacional. Mas, com a produção carente de infraestrutura, a oferta não conseguiu suprir a demanda e os objetivos não foram alcançados, tanto que a exportação se manteve fraca e a importação estava em alta. *“Further, the competitiveness of Brazilian enterprises is being hampered by*

*the cumulative and high compliance costs of the ICMS in an environment with a high real exchange rate and the weak performance of manufacturing exports*". (CIBILS;TER-MINASSIAN, 2015, p. 118)

Para Cibils e Ter-Minassian (2015), como o ICMS tem como fontes principais combustíveis, eletricidade e telecomunicações, que juntas respondem a 40% do total arrecadado, o peso delas nos processos produtivos acaba por diminuir eficiência e competitividade, contribuindo para uma piora do cenário nacional como um todo. *"Although the tax is supposed to be refunded for exports and investments, the crediting mechanism for interstate sales does not work well in practice, further undermining competitiveness"*. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 33).

#### **2.3.4 As Transferências**

Segundo Prado (2006), a brecha vertical (outros teóricos chamam de hiato vertical) é uma característica de Federações, incluindo o Brasil. Refere-se ao fato do Ente superior arrecadar mais recursos do que gasta e dos Entes inferiores gastarem mais do que arrecadam e "[...] à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem dependerem de transferências federais". (PRADO, 2006, p. 12)

Para o autor, um fator determinante para a existência da brecha vertical é a conjugação da centralização tributária com a descentralização de encargos na provisão de bens e serviços. Porém, esse processo se consolidou nos últimos vinte anos "[...] em boa parte devido à relativa fragilização dos governos centrais, levando à consequente ampliação da participação dos GSN no gasto final efetivo do setor público". (PRADO, 2006, p. 14). Como os grandes impostos dos sistemas tributários modernos seriam sobre a renda, as vendas e a produção, a dimensão da brecha vertical estaria intimamente relacionada à maneira pela qual a Federação se apropria das receitas advindas deles.

Como forma de evitar os efeitos negativos do controle estadual sobre esses impostos, é

importante garantir “[...] a uniformidade do imposto no território nacional, ou seja, a definição de base, alíquotas e regras administrativas do imposto, e não que a arrecadação e a apropriação da receita seja federal”. (PRADO, 2006, p. 15). Essa situação pode ser ilustrada com o que ocorre em alguns países europeus nos quais o imposto sobre o valor agregado (equivalente ao ICMS brasileiro) é uniforme no território nacional, recolhido pelo Ente Central e depois repassado para os subnacionais.

O autor indaga como definir o montante das transferências para adequar os recursos aos encargos. Ele admite que a resposta não é simples, mas o ponto de partida seria a avaliação dos encargos atribuídos em cada nível de governo, dessa forma, o montante final a ser transferido deveria estar relacionado à prestação mais eficiente dos serviços públicos.

Ou seja, deve-se comparar as receitas e os encargos atribuídos a cada Ente que constitui a Federação e, também, levar-se em consideração se essa Federação prioriza a autonomia dos Entes na hora da prestação dos serviços ou uma maior uniformidade nacional. Apesar de que, mesmo preferindo uma maior uniformidade, ainda assim existiriam diferenças regionais. “Uma alternativa razoável – que preserva a autonomia e a individualidade dos governos, permitindo obter um parâmetro de distribuição – é avaliar o montante necessário para a provisão de um nível mínimo de cada serviço básico, incluindo as necessidades de investimento em cada setor”. (PRADO, 2006, p. 19).

Em Federações que apresentam grandes disparidades entre jurisdições, como é o caso do Brasil, tanto em termos de capacidade fiscal quanto aos padrões de acesso e qualidade de serviços públicos torna-se complexo calcular o montante dessas transferências, até mesmo por causa da indisponibilidade de algumas estatísticas para fins comparativos. No final, tudo acaba dependendo de quem está no poder. Se, como em 1988, o poder estava nas mãos dos governadores e prefeitos, então valoriza-se mais Estados e Municípios ou, se como na década de 1990, o poder estava nas mãos do presidente, valorizou-se mais a União (PRADO, 2006).

Ainda segundo o autor, a brecha vertical é justificada em função da atribuição: 1) dos principais impostos (que constituem a base principal de arrecadação dos sistemas tributários modernos, como a renda) ao Governo Central, resultando na concentração de receita, algo que seria necessário para se alcançar um sistema tributário eficiente, o que entraria “[...] em

evidente conflito com a tendência mundial a descentralizar cada vez mais os encargos administrativos, acentuada nas duas últimas décadas”. (PRADO, 2006); e, 2) de duas obrigações ao governo central, que requerem a concentração de receita.

A primeira obrigação seria a busca da redução das disparidades horizontais por meio de sistemas de equalização através das transferências. Ou seja, um Estado pobre recebe mais recursos de transferências (do que um Estado rico) com objetivo de prover seus habitantes de serviços (não necessariamente padronizados) de qualidade equivalente à média oferecida nos demais Estados, evitando, com isso, um aumento excessivo de sua própria carga tributária (que, se, caso não recebesse as transferências, deveria ser elevada de maneira a arrecadar o suficiente para se prestar o serviço público na média dos demais Estados), promovendo equalização horizontal e redução das heterogeneidades (disparidades) regionais, uma vez que o objetivo é alcançar uma média nacional. “Isso é feito através de sistemas mais ou menos complexos e abrangentes de equalização, ou seja, de transferências redistributivas orientadas por algum critério de equidade”. (PRADO, 2006).

Portanto, para que isso aconteça, o Ente Nacional, além de controlar a legislação sobre impostos, deve controlar a alocação desses recursos e direcioná-los, em função de critérios constitucionalmente ou legalmente definidos, segundo um critério redistributivo e equalizador. Isso porque se esse tipo de transferência não tivesse uma característica redistributiva, ao contrário, fosse apenas devolvido,

[...] para cada governo exatamente aquilo que foi arrecadado na sua jurisdição, a capacidade de gasto final desses governos teria o mesmo perfil que a capacidade econômica: estados mais ricos teriam maior capacidade de prestar serviços públicos (ou, como alternativa, podendo prestar o nível médio de serviços com uma pressão tributária muito menor sobre seus cidadãos). (PRADO, 2006, p. 16).

A segunda obrigação seria a de padronizar nacionalmente alguns programas executados pelos Entes regionais e locais, por estarem mais próximos da população, como por exemplo, saúde e educação. Seriam os chamados programas nacionais. Para o autor, quanto maior a uniformidade na execução desses programas, menor a autonomia do Ente Subnacional na escolha de suas prioridades orçamentárias. Essa segunda obrigação pode acabar sendo uma



consequência da primeira.

Quanto à classificação, o autor considera as transferências como: 1) livres (entregues aos subnacionais para que eles apliquem os recursos da maneira que desejarem) *versus* condicionadas (devem ser empregadas em determinadas atividades, com condicionalidades); e, 2) legais (definidas pelas Constituições ou por leis) *versus* voluntárias (dependem de barganhas e acordos).

Cibils e Ter-Minassian (2015), se utilizam da seguinte metodologia para classificar as transferências: 1) *revenue sharing* (repartição das receitas), 2) transferências obrigatórias para educação, saúde e outros programas, 3) transferências compensatórias de externalidades e, 4) transferências discricionárias amarradas a programas subnacionais específicos. O primeiro tipo ocorre da União para Estados e Municípios e dos Estados para seus respectivos Municípios e está discriminado nos artigos 157 a 162 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Esses artigos dizem que: 1) 100% do IR recolhido na fonte pelos Entes fica para eles mesmos; 2) 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) fiscalizado e cobrado pela União vai para os Municípios onde se localizam os imóveis rurais ou 100% caso os próprios Municípios fiscalizem e cobrem; 3) 30% do Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro) vai para Estados, 70% para Municípios ou 100% para o DF; 4) 10% do IPI vai para Estados, sendo que desse valor, 25% deve ser repassado para seus Municípios, também sendo considerada transferência compensatória de externalidades; 5) 29% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-combustíveis) vai para Estados e 25% desse valor deve ser repassado para seus Municípios; 6) 25% do ICMS vai para os Municípios do respectivo Estado, sendo três quartos para as operações que aconteceram nos territórios municipais e um quarto seguindo critérios da lei estadual. “*The predominance of the origin criterion results in a disproportionate share being transferred to municipalities with large industrial establishments.*” (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 132); 7) 50% do IPVA vai para os Municípios nos quais os veículos foram licenciados; 8) 20% dos impostos da competência residual vai para Estados; 9) dos 48% do IR e do IPI arrecadados, 3% vão para nordeste, norte e centro-oeste, sendo 50% desse valor para o semi-árido do nordeste, além de 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 23,5% para o FPM.

O FPE recebe 21,5% da arrecadação do IR e do IPI. Atualmente, os Entes recebedores dos recursos do FPE podem gastar livremente, de acordo com sua conveniência, não existindo vinculação para uma área específica. Mas, houve épocas (especificamente entre 1969-1980), desde sua criação em 1965, em que existiu a exigência de gastos em áreas específicas. De 1989 até 2013, os percentuais dos Estados e DF eram fixados pela Lei Complementar nº62/89 (BRASIL, 1989) que determinava 85% para Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para Sul e Sudeste, de acordo com os critérios de superfície, população e inverso da renda *per capita*.

Os autores sinalizam que esses percentuais “*have not been changed since 1989, despite significant changes in the distribution of per capita income across states, particularly in the Center-West region, which has benefited from the boom in agro-business*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.128). E, indo além, citam os achados de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010), comprovando que alguns estados da região norte seriam desproporcionalmente favorecidos, enquanto que os mais pobres do Nordeste são desfavorecidos com esses critérios (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129).

Com a publicação da Lei Complementar nº143/13 (BRASIL, 2013) houve mudanças nesses critérios: até 31 de dezembro de 2015, os coeficientes de cada Estado são aqueles definidos em seu Anexo Único. A partir de 01 de janeiro de 2016, esses mesmos coeficientes serão corrigidos pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e por 75% da variação real do PIB do ano anterior considerado para base de cálculo. Também são fixados critérios de partilha para a parcela que superar esse montante especificado.

O FPM recebe 23,5% da arrecadação do IR e do IPI, porém 1% é devido no primeiro decêndio de dezembro. Ele também foi criado em 1965, tendo a CF/88 (BRASIL, 1988) ratificado e aumentado gradativamente o percentual anterior de 17% para os atuais 23,5%. Os valores são calculados de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Após divulgação das estatísticas populacionais pelo IBGE, o Tribunal de Contas da União (TCU) faz o rateio. De modo geral, tende a beneficiar Municípios menores, destinatários de quase 90% dos recursos, trazendo desvantagens às “*relatively populous and frequently poor satellite cities surrounding large municipalities and capital cities, thereby reducing their capacity to provide essential public goods and services to the population*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.131)

O segundo tipo diz respeito às transferências obrigatórias à saúde, educação e outros programas. A CF/88 (BRASIL, 1988) diz, no artigo 212, que, da receita de impostos (incluídas a proveniente de transferências), a União aplicará, anualmente, não menos de 18%, e demais Entes, 25%, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>20</sup> é reflexo dessa obrigatoriedade constitucional. Além desses recursos, a União ainda pode fazer uma complementação, caso o valor por aluno não atinja o mínimo nacional. “*Recent analyses of the regional distribution of public expenditures per student on basic education show that the Fundeb has effectively reduced, but not eliminated, discrepancies across regions*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.137).

Para a saúde, foi a Emenda Constitucional nº29/2000 (BRASIL, 2000) que fixou os valores, sendo o da União baseado naquilo gasto no ano anterior corrigido pela variação do PIB, o dos Estados e DF ficaria em 12% dos impostos dos artigos 155, 157 e 159 da CF/88 (BRASIL, 1988) e o dos Municípios e DF 15% dos impostos dos artigos 156, 158 e 159 da CF/88 (BRASIL, 1988). Os recursos devem ser aplicados no Fundo de Saúde.

O terceiro tipo pode ser subdividido em: 1) relacionado àquelas transferências para compensar perdas estaduais e municipais, a exemplo da Lei Complementar nº 87/1996 (BRASIL, 1996) – Lei Kandir -, com perdas de ICMS para Estados; e, 2) relacionado àquelas transferências para promover mais eficiência tributária, como os 10% do IPI a serem entregues para Estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos

---

<sup>20</sup> Em cada Estado, é composto por 20% das receitas: FPE, FPM, ICMS, Desoneração das Exportações, IPI das exportações, Imposto *Causa Mortis*, IPVA e 50% do ITR devido aos Municípios. Antes de se consolidar o Fundeb, em 01 de janeiro de 2007, existia o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), cuja fonte de recursos era composta: 15% do FPE, FPM, Lei Complementar nº87/96 – Lei Kandir (BRASIL, 1996), ICMS-exportação e IPI-exportação.

industrializados. E, finalmente, o quarto tipo diz respeito às transferências discricionárias, que, como o próprio nome já diz, são fornecidas de acordo com barganhas políticas e devem seguir regras de aplicação e prestação de contas.

Cibils e Ter-Minassian (2015) sintetizam que, em geral: 1) a discricionariedade das transferências brasileiras é baixa, promovendo transparência, previsibilidade e defesa contra barganhas, mas proporcionam inflexibilidade em função de mudanças econômicas, sociais e demográficas; 2) existem múltiplos mecanismos de transferências que complicam a avaliação dos efeitos alocativos e distributivos; 3) ainda existe uma mentalidade de privilegiar a origem na distribuição horizontal, podendo concentrar recursos em poucos Entes; e 4) ainda falta um sistema de equalização bem delineado. “*While existing studies suggest that some of the transfers (notably Fundeb) have a more or less significant progressive redistributive impact, they fall well short of an equalization system*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.139).

Na metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2015), as transferências são classificadas em: 1) Obrigatórias; e, 2) Discricionárias. As obrigatórias são subdivididas em: 1.1) Constitucionais: decorrem da CF/88 (BRASIL, 1988), são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, entre Entes Federativos, como: FPM, FPE, parcelas do IR, IPI, ITR, IPI-exportação, CIDE-combustíveis e IOF-ouro; 1.2) Legais: a obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes e para entidades sem fins lucrativos, como Lei Kandir e Fundeb.

As discricionárias são subdivididas em: 2.1) Voluntárias: recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrem de determinação constitucional ou legal e nem do Sistema Único de Saúde (SUS), exigem instrumento jurídico e contrapartida do beneficiário; 2.2) Para organizações da sociedade civil: subvenção, auxílio ou contribuição para execução descentralizada de projetos e ações públicas de interesse do concedente; 2.3) Por delegação: efetuadas entre Entes ou a consórcios públicos para a execução descentralizada de projetos e ações públicas; e, 2.4) Específicas: requisitos fiscais pelo beneficiário são dispensados por lei e estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas

como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Em suma, nesse referencial teórico buscou-se analisar algumas das principais características da coordenação federativa brasileira, suas raízes históricas e consequências nas transferências de recursos entre os Entes. Verificou-se que desde a proclamação da República, existiam disparidades regionais capitaneadas pelos senhores oligárquicos daquela época, que decidiram pelo modelo federativo exatamente para manter o controle deles mesmos perante a vastidão do território brasileiro. O modelo de substituição de importações que perdurou desde Vargas até a ditadura militar foi uma resposta ao subdesenvolvimento daquela época e conseguiu alcançar objetivos importantes de desenvolvimento industrial e de infraestrutura nacional.

Com a crise da década de 1980, o país mergulhou em um período inflacionário e em planos nacionais que não surtiram efeito para melhorar a economia. Aos poucos os Estados voltaram a se fortalecer e conseguiram imprimir um modelo, a primeira vista, descentralizado de Constituição, no qual tornaram-se protagonistas os Entes subnacionais com mais competências administrativas e recursos garantidos através de transferências do Ente nacional. O modelo de substituição de importações foi abandonado e o ritmo de investimento não era mais feito nas mesmas proporções, o que proporcionou consequências graves nos anos seguintes.

Com a Constituinte de 1987 e a CF/88 (BRASIL, 1988), governadores e prefeitos ganharam mais poder e buscavam vantagens para suas jurisdições. Os Estados cada vez mais assumiam dívidas já contando com a ajuda dos bancos estaduais e da União para pagá-las, tornando mais forte o descontrole sobre as contas públicas. Quanto ao principal imposto estadual (ICMS) não houve uma verdadeira reforma para globalizá-lo, apenas ocorreu a inserção de alguns itens tributáveis, que contribuíram para a guerra fiscal entre estados.

A década de 1990 foi caracterizada pelo Plano Real, pelo aumento das contribuições sociais (e consequentes gastos com seguridade, causando enrijecimento orçamentário), pelas tentativas de saneamento das finanças estaduais, por um aumento no número de Municípios precários, em função da facilidade de sua criação, para receber mais recursos dos fundos de

participação e pelo acirramento da guerra fiscal entre Estados por causa do ICMS.

Além do aumento de poder da União em detrimento dos demais Entes, sendo esse um fator determinante para a configuração da coordenação federativa. Alguns autores atribuíram esse aumento de poder da União à figura do Presidente da República, outros autores falam que todo o arcabouço que traria suporte à União já estava contido na CF/88 (BRASIL, 1988).

Na década de 2000, foi possível observar um aumento expressivo dos gastos sociais em detrimento de investimentos. As consequências da falta de investimentos pesados desde o final do modelo de substituição de importações começaram a afetar a economia do país, inclusive, por isso, aumenta-se o nível de importações com incentivos dos estados, pois, também, é uma fonte de arrecadação do ICMS.

Os Municípios já criados continuaram a existir, apesar do tamanho diminuto e da precariedade, e devem executar todas as competências administrativas comuns descritas na CF/88 (BRASIL, 1988), basicamente através das transferências de recursos dos Entes maiores. E, a União fica incapacitada de fazer investimentos pelo aumento considerável de sua despesa corrente com manutenção do aparelhamento da Administração Pública e pelas vinculações advindas das contribuições sociais com os programas sociais.

A esse complexo sistema de relacionamento que as federações vêm desenvolvendo, a literatura chama de federalismo cooperativo e isso é causa de diversos conflitos por autonomia, poder e recursos. A brecha vertical é característica de federações e refere-se à conjugação da centralização tributária com a descentralização de encargos, essa descentralização de encargos também é conhecida na literatura como regra de ouro e diz que nada que pode ser feito pelo Ente inferior, mais perto da população, será feito pelo Ente superior.

A consequência disso é a transferência, utilizada como forma de injetar recursos nos entes recebedores de modo a provê-los com recursos suficientes para que possam oferecer serviços públicos dentro de um padrão mínimo nacional sem necessidade de aumentar os tributos e encarecer seus habitantes. O nível de recursos transferidos está diretamente

relacionado à brecha vertical existente, ou seja, ao montante arrecadado pelo Ente Nacional e à quantidade de obrigações assumidas pelos subnacionais. Quanto maior, mais transferências ocorrem. A depender de como a política é conduzida, se ora o Ente Central tem mais força ou se ora o subnacional, o nível de transferências pode variar.

Da brecha vertical derivam-se duas obrigações principais: equalização horizontal e padronização de programas de interesse nacional. Na equalização horizontal, deve-se levar em conta a região, Estados menos desenvolvidos recebem um quinhão maior das transferências com objetivo de prover sua sociedade com serviços e políticas públicas com um nível mínimo nacional, e, na padronização, os Estados recebem recursos da União para executar programas de interesse nacional, mantendo, também, a média de serviço público oferecida por todos os Estados. Uma obrigação é consequência da outra.

O nível de cumprimento dessas obrigações é que determina a eficácia ou não das transferências. Portanto, pode-se dizer que, se existe diminuição das heterogeneidades (medida através de um nivelamento mínimo dos serviços públicos prestados) em função das transferências, a obrigação está sendo cumprida.

Dessa maneira, fica latente pesquisar se a evolução das transferências vem cumprindo ou não a sua obrigação de diminuir as heterogeneidades através de um nivelamento dos serviços públicos prestados pelos Estados. Para tanto, serão analisados dois serviços públicos essenciais prestados pelos Estados brasileiros: saúde e educação.

Aqui não será analisado o cumprimento da padronização nacional desses serviços, mas sim se houve equalização entre os Estados brasileiros na mesma proporção de aumentos das transferências. Ou seja, se um Estado mais pobre que vem recebendo maiores percentuais de recursos advindos das transferências conseguiu alcançar a mesma qualidade de serviços públicos prestados pelo Estado mais rico que vem recebendo menores percentuais de recursos das transferências.

## 2.4 MODELO DE ANÁLISE

Quadro 1 – Modelo de Análise

Tema	Autor	Dimensão	Variáveis
Sistemas Federativos	Prado (2013)	Modelo federativo cooperativo. Entes desenvolvendo relações complexas.	Poder, coordenação e equilíbrio vertical e horizontal.
Federalismo Fiscal	Oates (1999)	O objetivo das transferências vai além da redistribuição social, de ricos para pobres. Pois uma pessoa pobre que mora em região rica pode pagar tributos, que via transferências, serão destinados a pessoas ricas em regiões pobres.	Transferências como equalizadoras das regiões de uma federação.
Federalismo Fiscal	Stein (1998)	Discricionariedade nas transferências pode levar a atitudes oportunistas de regiões mais ricas e fortes em detrimento das mais pobres e fracas.	Mais de um terço das transferências na América Latina é discricionária.
Federalismo Fiscal	Cibils, Ter-Minassian (2015)	Nos países em desenvolvimento, os subnacionais não têm base tributária rentável e estimuladora da economia, por isso necessitam de outros meios de angariar recursos, daí a importância das transferências.	Cooperativismo ineficiente quando existem barganhas nas transferências.
Federação Brasileira	Abrúcio (2005)	Modelo federativo brasileiro na Constituinte de 1987.	Oligarquias regionais e locais como protagonistas da descentralização.
Federação Brasileira	Arretche (2005)	Processo de barganha entre Estados brasileiros.	Coordenação Federativa.
Federação Brasileira	Arretche (2009)	Cenário político da década de 1990.	Cenário político como influência para aprovação de medidas centralizadoras.
Federação Brasileira	Arretche (2010)	Autonomia dos Entes está relacionada a autoridade sobre recursos tributários.	Quem faz política e quem aplica política.
Federalismo Fiscal Brasileiro	Rezende (2013)	Federalismo fiscal brasileiro caracterizado por uma centralização de poderes tributários na União e guerra fiscal entre os Entes subnacionais.	Contribuições sociais. DRU. Guerra fiscal entre Estados.
Federalismo Fiscal Brasileiro	Prado (2006)	Transferências. Teoria e Classificação.	Brecha Vertical. Autonomia <i>versus</i> individualidade dos Entes. Taxação. Gastos. Obrigações das transferências. Equalização horizontal e redução das heterogeneidades entre Estados. Classificação das transferências em: Livres <i>versus</i> Condicionadas e Legalmente Definidas <i>versus</i> Discricionárias.
Federalismo Fiscal Brasileiro	Cibils, Ter-Minassian (2015)	Classificação das Transferências.	Repartição das receitas. Transferências obrigatórias. Transferências compensatórias de externalidades. Transferências discricionárias.
Federalismo Fiscal Brasileiro	STN (2015)	Classificação das Transferências.	Transferências obrigatórias. Transferências discricionárias.



### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente trabalho caracteriza-se como pesquisa aplicada (APPOLINÁRIO, 2012, p. 70) com abordagem quantitativa, apoiada em procedimentos estatísticos e interpretativos. (VERGARA, 2005, p. 15). A origem dos dados é documental e sua coleta foi feita através da internet, com corte longitudinal, avaliando as mesmas variáveis no decorrer dos anos de 2007 a 2014, descrevendo seus comportamentos e realizando correlações estatísticas entre elas.

Seguindo a metodologia utilizada pela STN (STN, 2015) para classificação das transferências (obrigatórias e discricionárias), que é a metodologia oficial adotada no Brasil, esta pesquisa aplicada objetiva estudar a evolução das transferências federais (como participação nas receitas realizadas) para Estados e DF entre os anos de 2007 e 2014 e sua relação com a prestação de serviços de saúde e educação dentro de um nível mínimo de uniformidade nacional e com a redução das heterogeneidades horizontais. Os serviços públicos escolhidos para análise foram educação e saúde, pois representam os grandes marcos da universalização dos serviços públicos advindos da Constituinte de 1987 e da CF/88. As hipóteses da pesquisa são:

- a) As transferências federais para estados e DF no Brasil não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados e DF;
- b) A efetividade dos serviços públicos no Brasil, especialmente em saúde e educação, não decorre apenas da disponibilidade de recursos financeiros, não havendo correlação entre uma maior disponibilidade de recursos e melhores resultados.

O primeiro momento da pesquisa refere-se à análise das transferências e das receitas realizadas (total de receitas que efetivamente entraram no caixa) por ente/ região e tem início com a coleta dos valores nominais das séries históricas das transferências federais e das receitas realizadas de cada estado e DF, relativas ao período da pesquisa, 2007-2014, disponíveis no endereço eletrônico do Portal da Transparência (CGU, 2015). Para os dados

federais, basta acessar esse endereço eletrônico do Portal da Transparência (CGU,2015), porém para dados dos estados e DF (especificamente para a receita realizada) é necessário clicar nos links disponíveis no canto inferior da página do Portal que o usuário será remetido aos endereços eletrônicos das Secretarias de Fazenda ou Portais da Transparência dos respectivos entes.

Após os valores nominais serem coletados, é preciso obter-se os valores reais, sendo esses considerados para os cálculos posteriores. O valor real é calculado através do deflacionamento do valor nominal pelo IPCA, índice oficial da inflação medido pelo IBGE (IBGE, 2015a), do ano correspondente. Mais especificamente, o primeiro momento constitui-se em:

- a) Calcular os valores das transferências e separá-los pelas áreas específicas às quais se referem, se houve aumento ou diminuição e quais entes/regiões que recebem mais ou menos transferências. A intenção é verificar a aplicação do critério redistributivo por região de Oates (1999);
- b) Determinar o montante convênios transferidos e medir a discricionariedade dos mesmos na federação brasileira, conforme Stein (1998) e Cibils e Ter-Minassian (2015).
- c) Como a questão do nível de discricionariedade influenciando as heterogeneidades foi posta durante a discussão da literatura, a pesquisa também contemplará esse cálculo, apesar desse não ser o objetivo principal;
- d) Obter a transferência *per capita*, aferida através da divisão das transferências recebidas pela população do ente, disponível no site do IBGE (IBGE, 2015b), e apurar quais entes/regiões que recebem mais ou menos recursos;
- e) De posse dos valores das receitas realizadas, examinar o peso das transferências no total das receitas realizadas, se o ente é mais ou menos dependente das transferências;

- f) Obter a receita realizada *per capita*, medida através da divisão das receitas realizadas pela população do ente, disponível no site do IBGE (IBGE, 2015b), e verificar se o total disponível de receitas estaria ou não sendo equilibrado pelas transferências. Ou seja, como o objetivo das transferências é equilibrar as disparidades das regiões, então é através das receitas realizadas que isso pode ser melhor visualizado: se o total disponível dos entes mais pobres estaria sendo equilibrado pelas transferências para equalizá-los aos entes mais ricos. As correlações com a prestação de serviços públicos de saúde e educação serão feitas utilizando as receitas realizadas *per capita*. Ainda serão feitas ponderações entre transferência *per capita* e receita realizada *per capita*, com objetivo de entender melhor o perfil do ente.

O segundo momento refere-se à análise da prestação dos serviços públicos de saúde e educação. Para saúde foram coletados os seguintes indicadores, no Portal Datasus (DATASUS, 2015):

- a) Atendimento médico hospitalar: número de hospitais existentes com mais de 50 leitos. Esse indicador mostra o número de hospitais, acima de 50 leitos (públicos e privados) contratualizados, que atendem pelo SUS, ou seja, excluem-se os hospitais puramente privados. As variações nos quantitativos desses hospitais ao longo do período pesquisado significa dizer hospitais foram fechados ou descredenciados para atender pelo SUS. No endereço eletrônico do Portal Datasus não é especificado exatamente o que aconteceu com os hospitais, se fechados ou descredenciados. Saber se o hospital foi fechado ou descredenciado não interfere no resultado, o importante é o quantitativo de hospitais existentes em cada ano. Após dividir esse quantitativo pela população do Ente, disponibilizada pelo IBGE (IBGE, 2015b), foi possível encontrar um novo indicador, a quantidade de habitantes atendidos por hospital, que pode ser utilizado para medir o nível de conforto da população na hora do atendimento, pois quanto mais hospitais são fechados/ descredenciados, mais pessoas serão atendidas nos hospitais que continuam em funcionamento, causando um possível desconforto no atendimento. Os dados encontrados referem-se ao período de 2008-2014; e

- b) Atendimento médico de urgência: quantidade de Municípios com SAMU implantado, que mede o número absoluto de Municípios que possuem o SAMU. A importância desse indicador é aferir a capacidade de atendimento às urgências e emergências. Os dados encontrados referem-se ao período de 2008-2013. De acordo com a Portaria nº1.010 de 21 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), as despesas de custeio mensal do SAMU são de responsabilidade compartilhada, com repasses de 50% da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios e a complementação é feita pelos Estados.

Para educação foram coletados os seguintes indicadores:

- a) No Portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, 2015):
- Anos de estudo: mostra a média de anos de estudo de pessoas de 25 anos ou mais por ente. A escolha desse indicador deve-se a constância da metodologia de seu cálculo ao longo dos anos, utilizados como referência nessa pesquisa; e
- b) No Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (INEP, 2015):
- IDEB. Indicador de qualidade da educação que considera o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, medido a cada dois anos, a partir de 2007, para a 4ª série do 5º ano, 8ª série do 9º ano e 3ª série do nível médio. De acordo com notas técnicas no Portal do INEP (INEP, 2015), o IDEB é resultado do produto entre a taxa de rendimento escolar (aprovação, não repetência) medida pelo Censo Escolar realizado anualmente pelo INEP, vinculado ao Ministério da Educação, e médias de desempenho nos exames padronizados pelo INEP (Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica), ou seja, se uma escola tem como média padronizada a nota 5,0 para a 8ª série e o tempo médio de conclusão é de 2 (dois) anos, então o IDEB é 2,5, mas se o tempo médio de conclusão é de 1 (um) ano, o IDEB fica em 5,0, o que significa dizer que quanto

menos repetência e menos evasão escolar, maior o IDEB, e mais bem colocado fica o ente. Foram utilizados os IDEBs 8ª série e 3º ano, pois, a 4ª série, em sua grande maioria, é financiada com recursos municipais, não havendo relação com Estados.

O terceiro momento refere-se ao estudo estatístico objetivando correlacionar as receitas realizadas *per capita* com os indicadores de prestação de serviços de saúde e educação para comprovar a argumentos de Prado (2006) e validar ou não as hipóteses. Através de uma regressão estatística serão feitas análises se há ou não correlação entre as variáveis e a intensidade de sua força. O programa utilizado para efetuar os cálculos foi o Minitab 17 (MINITAB, 2016).

Nos gráficos resultantes dos cálculos no Minitab 17 (MINITAB, 2016), estão correlacionadas, no eixo horizontal, as receitas realizadas *per capita* e, no eixo vertical, os indicadores de saúde e educação. Cada ponto ao redor da linha significa um ente, portanto existirão 27 pontos. Uma boa correlação ocorre quando os pontos estão dispostos exatamente sobre a linha resultante da equação. De maneira contrária, quanto mais dispersos, menos relação existe entre as variáveis analisadas e mais heterogêneo é o serviço. Todos os resultados serão analisados a seguir.

## 4 PESQUISA APLICADA

### 4.1 TRANSFERÊNCIAS E RECEITAS REALIZADAS

#### 4.1.1 Transferências e Transferências *per capita*

A pesquisa aplicada teve início com a coleta dos valores nominais das transferências federais para Estados e DF, relativas ao período de 2007 a 2014, no site do Portal da Transparência do Governo Federal da Controladoria Geral da União (CGU, 2015). Após isso, esses valores nominais foram deflacionados pelo IPCA medido pelo IBGE (IBGE, 2015a), a cada ano analisado, considerando-se doze meses, entre janeiro e dezembro, sendo os percentuais de: 1) 4,4572% para 2007; 2) 5,9023% para 2008; 3) 4,3120% para 2009; 4) 5,9090% para 2010; 5) 6,5031% para 2011; 6) 5,8386% para 2012; 7) 5,9108% para 2013; e, 8) 6,4076% para 2014. Os valores reais absolutos das transferências obtidos após esses cálculos, por Ente, encontram-se discriminados no Apêndice A, coluna “xx”.

A partir dos dados da coluna “xx” do Apêndice A foi possível elaborar as Tabelas 1 e 2. De acordo com a Tabela 1, todos os Entes, entre 2007 e 2014, obtiveram aumentos nos valores reais absolutos das transferências. Em termos percentuais, Bahia (105,05%), Espírito Santo (146,17%) e Pernambuco (105,19%) obtiveram as maiores variações. Por outro lado, Rio Grande do Sul (41,91%) e Santa Catarina (43,54%) as menores. Em termos de variação nos valores reais absolutos, merecem destaques Bahia (R\$5.040.655.635,06) e Rio de Janeiro (R\$5.149.937.366,02). Já os menores aumentos nos valores reais absolutos foram do Distrito Federal (R\$655.412.649,26) e Santa Catarina (R\$665.973.421,93). O aumento nacional, em valores reais absolutos, foi de R\$53.008.391.494,04, passando de R\$66.370.526.178,13, em 2007, para R\$119.379.917.672,14, em 2014, uma variação de 79,87%.

Tabela 1 – Variação das transferências entre 2007-2014, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em %

Ente/ Região	Variação, em valor real absoluto (R\$1,00)	Variação, em %
Acre	1.018.685.042,49	65,43%
Amapá	1.074.933.465,60	77,81%
Amazonas	1.475.970.070,76	84,26%
Pará	2.622.008.236,68	91,60%
Rondônia	981.894.627,03	83,39%
Roraima	730.908.523,91	71,92%
Tocantins	1.233.655.877,35	62,23%
<b>Região Norte</b>	<b>9.138.055.843,82</b>	<b>77,91%</b>
Alagoas	1.633.819.434,00	90,07%
Bahia	5.040.655.635,06	105,05%
Ceará	2.821.620.745,32	88,44%
Maranhão	2.673.085.254,86	94,14%
Paraíba	1.563.507.973,03	79,10%
Pernambuco	3.614.726.523,18	105,19%
Piauí	1.293.774.991,87	68,06%
Rio Grande do Norte	1.475.781.812,27	72,61%
Sergipe	1.410.820.775,26	79,74%
<b>Região Nordeste</b>	<b>21.527.793.144,85</b>	<b>90,61%</b>
Distrito Federal	655.412.649,26	75,51%
Goiás	1.076.257.550,76	70,83%
Mato Grosso	1.241.332.842,69	94,08%
Mato Grosso do Sul	619.996.602,86	78,08%
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>3.592.999.645,57</b>	<b>79,83%</b>
Espírito Santo	2.181.530.718,73	146,17%
Minas Gerais	3.269.647.260,01	77,36%
Rio de Janeiro	5.149.937.366,02	82,02%
São Paulo	4.739.722.744,88	68,62%
<b>Região Sudeste</b>	<b>15.340.838.089,64</b>	<b>81,15%</b>
Paraná	1.516.474.370,83	50,18%
Rio Grande do Sul	1.226.256.977,37	41,91%
Santa Catarina	665.973.421,93	43,54%
<b>Região Sul</b>	<b>3.408.704.770,13</b>	<b>45,58%</b>
<b>Brasil</b>	<b>53.008.391.494,01</b>	<b>79,87%</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

Como informado no referencial teórico, desde a época da colonização existem disparidades muito grandes entre as regiões norte/nordeste e sul/sudeste, e, é para corrigir as disparidades entre regiões que existem as transferências de recursos. Por isso, o nordeste foi o

destinatário da maior soma de recursos, tanto que Bahia e Pernambuco (estados do nordeste, região que sempre foi a mais pobre do país) obtiveram as maiores variações. Por outro lado, o sul recebeu a menor quantidade dos recursos e Santa Catarina obteve a menor variação de todos os Entes, comprovando a teoria de Oates (1999) sobre o critério redistributivo por regiões para as transferências. Espírito Santo (maior variação percentual) e Rio de Janeiro (maior variação real absoluta) obtiveram aumentos em função da exploração do petróleo, que, basicamente, localiza-se nesses dois estados. São Paulo também obteve um representativo aumento real absoluto em função do salário-educação, relacionado à atividade empresarial e de uso condicionado na educação.

Na Tabela 2, é possível visualizar melhor a participação de cada região no total geral do país. A região nordeste é a que vem recebendo as maiores somas das transferências e sua participação no total geral passou de 35,80%, em 2007, para 37,93%, em 2014. Em valores reais absolutos, isso significa um aumento de participação em R\$21.527.793.144,86, passando de R\$23.757.903.084,63, em 2007, para R\$45.285.696.229,49, em 2014, ou seja, um incremento percentual de 90,61%. Grande parte das transferências advêm do FPE e Fundeb, ambas obrigatórias para a União, porém FPE é de uso livre pelo recebedor enquanto que o Fundeb é de uso condicionado na educação.

A região sudeste está em segundo lugar com participação de 28,48% no total geral das transferências federais, em 2007, e 28,69%, em 2014. Em valores absolutos, passou de R\$18.904.775.021,40 para R\$34.245.613.111,04, um aumento de R\$15.340.838.089,64, ou 81,15%. Porém, apesar da região sudeste ser a mais rica do país e receber relativamente a segunda maior participação das transferências, o que a princípio seria contrário à Oates (1999), é preciso levar em consideração que essa região ainda é a que mais apresenta atividade econômica e recebe a maior parte das transferências advindas do salário-educação, especialmente São Paulo, e da exploração do petróleo (Espírito Santo e Rio de Janeiro), como já mencionado, e é a mais populosa do país, fatos que contribuem para essas cifras e não invalidam as questões sobre equalização entre regiões, porque no cálculo das transferências *per capita* (que será mostrado a seguir), efetivamente, sul e sudeste ficam com os menores valores.

Em seguida vem a região norte com participação passando de 17,67%, em 2007, para



17,48%, em 2014, ou seja, houve uma diminuição. Em valores absolutos passou de R\$11.728.751.097,93 para R\$ R\$20.866.806.941,76, um aumento de R\$9.138.055.843,83, o que equivale a 77,91% de variação. Grande parte das transferências advêm do FPE e Fundeb.

A região sul ocupa o quarto lugar com participação de 11,27% no total geral das transferências federais, em 2007, e 9,12% em 2014, a maior diminuição percentual de todas as regiões. Em valores reais absolutos, obteve incremento de R\$3.408.704.770,15, ou 45,58%, passando de R\$7.478.062.591,27 para R\$10.886.767.361,42, o menor aumento de todas as regiões. Grande parte das transferências advêm do FPE, Fundeb e convênios, que será analisado no Apêndice B.

O centro-oeste fica em último lugar em termos de participação no total geral das transferências federais, mantendo 6,78%, entre 2007-2014. Porém obteve um incremento de 79,83%, passando de R\$4.501.034.382,87 para R\$8.094.034.028,44, o terceiro maior aumento percentual, ficando atrás de nordeste e sudeste. A região centro-oeste tem obtido mais destaque no cenário nacional nos últimos doze anos em função do agronegócio, consequentemente, seu percentual de participação e variação não são tão vertiginosos quanto as demais regiões. Além disso, o DF (um dos entes mais ricos do país) está aí localizado, o que também influencia nesses baixos valores, pois é um dos Entes mais ricos do país e recebe o menor coeficiente do FPE, de acordo com a Lei nº62/1989 (BRASIL, 1989).

Tabela 2 - Total das Transferências Federais para Governos dos Estados e DF, por região geográfica, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Norte (a), em valor real absoluto, R\$1,00	(a)/(f), em %	Nordeste (b), em valor real absoluto, R\$1,00	(b)/(f), em %	Sul (c), em valor real absoluto, R\$1,00	(c)/(f), em %	Sudeste (d), em valor real absoluto, R\$1,00	(d)/(f), em %	Centro-Oeste (e), em valor real absoluto, R\$1,00	(e)/(f), em %	Total Geral das Transferências Federais para Governos dos Estados, por ano, em valor real absoluto (f), R\$1,00
2014	20.866.806.941,76	17,48%	45.285.696.229,49	37,93%	10.886.767.361,42	9,12%	34.245.613.111,04	28,69%	8.094.034.028,44	6,78%	119.378.917.672,14
2013	19.193.658.444,84	17,53%	42.221.253.349,41	38,57%	9.901.663.251,47	9,05%	30.889.449.210,96	28,22%	7.260.902.486,90	6,63%	109.466.926.743,57
2012	16.410.690.835,18	18,88%	34.029.311.439,39	39,15%	7.482.127.381,61	8,61%	23.988.059.828,28	27,59%	5.019.457.350,05	5,77%	86.929.646.834,52
2011	17.856.269.194,93	18,23%	36.972.523.898,80	37,75%	9.683.429.210,50	9,89%	26.613.046.490,53	27,17%	6.821.907.713,62	6,96%	97.947.176.508,37
2010	15.066.592.822,31	16,92%	33.220.135.049,26	37,31%	8.736.532.726,71	9,81%	25.778.728.202,97	28,95%	6.234.078.878,91	7,00%	89.036.067.680,16
2009	14.523.191.352,73	17,22%	30.682.077.189,49	36,38%	8.931.870.832,49	10,59%	23.994.317.213,88	28,45%	6.205.585.195,40	7,36%	84.337.041.784,00
2008	14.383.783.562,36	17,39%	29.344.096.197,56	35,47%	8.641.460.130,22	10,45%	24.497.819.749,00	29,62%	5.853.246.582,14	7,08%	82.720.406.221,28
2007	11.728.751.097,93	17,67%	23.757.903.084,63	35,80%	7.478.062.591,27	11,27%	18.904.775.021,40	28,48%	4.501.034.382,87	6,78%	66.370.526.178,10

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portalttransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

Ao buscar-se um maior nível de detalhamento dessas transferências, ainda no site do

Portal da Transparência (CGU, 2015), é possível visualizar o montante das transferências por área específica: “Encargo Especial”, “Saúde”, “Educação”, “Transporte”, “Saneamento”, “Trabalho”, “Habitação”, “Cultura”, “Desporto e Lazer”, “Ciência e Tecnologia”, “Indústria”, “Urbanismo”, “Transporte”, “Agricultura”, dentre outras. Os “Encargos Especiais” englobam as transferências constitucional e legalmente obrigatórias do Ente Federal, sendo algumas de uso obrigatório para o Ente receptor, como é o caso do Fundeb na educação, e outras de uso não obrigatório em área específica, como é o caso do FPE. Nos “Encargos Especiais” não estão incluídos convênios.

As demais áreas específicas podem ser constitucional ou legalmente obrigatórias ou convênios, mas todas devem ser utilizadas especificamente na área designada, como por exemplo, recursos transferidos na área “Cultura” devem ser utilizados especificamente para a cultura e assim por diante. Na Tabela 3 foram agrupadas as transferências federais por área específica: “Encargos Especiais”, “Saúde” e “Educação”, ficando as demais áreas específicas classificadas como “Outras”, em função da enorme quantidade delas e do valor pequeno de algumas comparadas àquelas três. Para se calcular o percentual de participação, na Tabela 3, é feita referência ao total geral indicado pela letra “f” da Tabela 2.

Tabela 3 – Transferências por Área Específica, no Brasil, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Encargos Especiais (g), em valor real absoluto, R\$1,00	(g)/(f), em %	Saúde (h), em valor real absoluto, R\$1,00	(h)/(f), em %	Educação (i), em valor real absoluto, R\$1,00	(i)/(f) em %	Outras áreas(j), em valor real absoluto, R\$1,00	(j)/(f) em %
2014	89.970.545.252,98	75,37%	17.668.510.406,41	14,80%	5.896.407.137,51	4,94%	5.843.454.875,23	4,89%
2013	82.084.428.106,42	74,99%	16.124.754.657,93	14,73%	5.607.678.555,19	5,12%	5.650.065.424,04	5,16%
2012	81.816.698.916,15	94,12%	392.799.401,42	0,45%	1.722.871.883,72	1,98%	2.997.276.633,25	3,45%
2011	79.121.245.511,24	80,78%	11.493.337.908,14	11,73%	2.007.757.271,04	2,05%	5.324.835.817,96	5,44%
2010	64.432.707.818,57	72,37%	14.418.126.341,14	16,19%	3.006.760.226,77	3,38%	7.178.473.293,69	8,06%
2009	60.047.904.705,11	71,20%	16.353.984.225,88	19,39%	1.510.061.411,92	1,79%	6.425.091.441,10	7,62%
2008	60.090.537.181,01	72,64%	16.451.410.347,77	19,89%	1.101.263.324,38	1,33%	5.077.195.368,09	6,14%
2007	48.468.920.090,55	73,03%	13.860.555.438,01	20,88%	1.184.880.866,12	1,79%	2.856.169.783,43	4,30%
Total	566.032.987.582,03	-	106.763.478.726,70	-	22.037.680.676,65	-	41.352.562.636,79	-

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

De acordo com a Tabela 3, do total geral das transferências federais, ao longo de 2007-

2014, no mínimo, 71,20% (2009) e, no máximo 94,12% (2012) referem-se a “Encargos Especiais”, ou seja, constituem-se das imposições constitucionais e legais sem qualquer margem de manobra da União. Do lado dos Estados e DF, isso não quer dizer que esses recursos recebidos serão utilizados necessariamente em áreas pré-estabelecidas, pois, como mencionado, podem existir transferências livres, a exemplo do FPE, utilizadas de acordo com as necessidades do Ente receptor, e de uso obrigatório, como o Fundeb, que deve ser utilizado na Educação. “Encargos Especiais” tem média de participação no total geral das transferências federais em torno de 76,89%, levando-se em consideração o efeito causado em 2012, quando os valores transferidos para áreas específicas sofreram fortes reduções, especialmente “Saúde” e “Outras”, algo atípico se comparado aos demais anos estudados.

Em segundo lugar, aparecem transferências para “Saúde”, variando entre 0,45% (2012) e 20,88% (2007) e média de participação de 14,50%. “Outras” tem participação variando entre 3,45% (2012) e 8,06% (2010) e média de 5,62%. Tanto as transferências para “Saúde” quanto para “Outras” aparentam terem sofrido o efeito da atipicidade de 2012, pois caíram cerca de 96,58% e 43,71%, respectivamente, de 2011 para 2012. Apesar de as transferências para “Outras” (que ficaria em terceiro lugar) superarem “Educação” tanto em valores reais absolutos quanto percentualmente, em todos os anos, exceto 2014, é preciso lembrar que em “Outras” estão computadas transferências para diversas áreas. “Educação” tem participação variando entre 1,33% (2008) e 5,12% (2013) e média de 2,99%, sendo que a atipicidade de 2012 parece não ter afetado tanto os valores anuais, pois as transferências caíram 14,18% entre 2011 e 2012. Nota-se, contudo, que a partir de 2013, os valores transferidos para “Educação” triplicaram.

Ainda falando das transferências para áreas específicas, é preciso esclarecer que: 1) a transferência para área específica significa que o recurso transferido foi utilizado pelo Ente receptor nessa área, ou seja, transferência com “Saúde” foi utilizada na saúde, transferência com “Educação” foi utilizada em educação e assim por diante; e 2) nesses montantes por área específica estão computadas as transferências obrigatórias e os convênios. Para visualizar melhor os valores de convênios, elaborou-se o Apêndice B.

Conforme dados do Apêndice B, percebe-se que o total de convênios passou de

R\$11.212.544.828,71, em 2007, para R\$21.812.341.732,28, em 2014, uma variação de 48,60%. Roraima teve a maior perda de convênios, 389,36%, e Bahia o maior aumento percentual, 86,19%. Quando se calcula o percentual de convênios assinados em relação ao total geral das transferências, chega-se a valores variando entre 16,32% (2012) e 23,84% (2008), ao longo de 2007-2014. Em outras palavras, se, por exemplo, do total geral de transferências federais realizadas, 16,32% foram de convênios (que são atos assinados pela Administração Pública com uma maior margem de manobra), então 83,68% foram provenientes de determinações legais ou constitucionais sem margem de manobras pelos Entes.

Segundo Stein (1998), a discricionariedade pode levar a atitudes oportunistas de regiões ricas, para atrair mais recursos, em detrimento das pobres, ou seja, quem tem mais influência na federação teria mais poder de atrair convênios, e, isso seria preocupante na América Latina, pois, praticamente, um terço são transferências discricionárias. Cibils e Ter-Minassian (2015) dizem que a discricionariedade pode dar espaço a favoritismos políticos.

Como pôde ser visto no Apêndice B, convênios têm participação variando entre 18,22% (2013) e 30,53% (2011), no total geral das transferências, percentuais menores que um terço de Stein (1998), portanto, a maioria das transferências advém de obrigações legais. Porém, também, percebe-se que os maiores percentuais e valores reais absolutos de convênios estão na região sul, com média aproximada de 41%, especialmente no Rio Grande do Sul, o que pode levar a crer que essa região detém certo grau de influência para atrair mais recursos de convênios que outras regiões como nordeste que recebe, basicamente, transferências advindas das obrigatoriedades constitucionais e legais, com baixa participação de convênios, com média aproximada de 14%.

Ao se detalhar a Tabela 3, por região geográfica, podem ser inferidas as seguintes informações agrupadas nas Tabelas 4 a 8. Comparando a Tabela 4 com a coluna “a” da Tabela 2, percebe-se que, na região norte, as transferências de “Encargos Especiais”, ou seja, das obrigatoriedades constitucionais e legais, ao longo do período 2007-2014, variaram entre 80,68% (2009) e 96,40% (2012), sendo a média de participação de “Encargos Especiais” no total transferido igual a 84,83%, valor superior ao visto nacionalmente na Tabela 3 (76,89%).

Em 2012, chega-se a 96,40% do total recebido, lembrando que esse ano foi atípico para as transferências específicas, o que fez aumentar proporcionalmente “Encargos Especiais”.

Tabela 4 - Transferências por área específica, região norte, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Transferências por Área Específica, Região Norte							
	Encargos Especiais (k), em valor real absoluto, R\$1,00	(k)/(a), em %	Saúde (l), em valor real absoluto, R\$1,00	(l)/(a), em %	Educação (m), em valor real absoluto, R\$1,00	(m)/(a), em %	Outras (n), em valor real absoluto, R\$1,00	(n)/(a), em %
2014	17.300.038.312,14	82,91%	1.692.475.202,47	8,11%	1.283.762.374,36	6,15%	590.531.052,79	2,83%
2013	15.952.358.661,38	83,11%	1.483.358.343,23	7,73%	1.264.275.437,39	6,59%	493.666.002,84	2,57%
2012	15.819.654.662,62	96,40%	13.144.124,53	0,08%	71.836.221,30	0,44%	506.055.826,73	3,08%
2011	15.668.607.549,16	87,75%	1.020.989.061,90	5,72%	231.933.315,85	1,30%	934.739.268,02	5,23%
2010	12.264.726.338,67	81,40%	1.221.933.412,72	8,11%	413.768.832,28	2,75%	1.166.164.238,63	7,74%
2009	11.717.208.010,27	80,68%	1.388.510.724,27	9,56%	141.924.346,38	0,98%	1.275.548.271,82	8,78%
2008	11.791.946.344,02	81,98%	1.255.258.850,27	8,73%	128.084.677,61	0,89%	1.208.493.690,46	8,40%
2007	9.793.149.942,92	83,50%	1.176.343.542,17	10,03%	82.391.100,97	0,70%	676.866.511,89	5,77%
Total	110.307.689.821,18	-	9.252.013.261,56	-	3.617.976.306,14	-	6.852.064.863,18	-

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portalthtransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

“Saúde” ocupa o segundo lugar, com participação variando entre 0,08% (2012) e 10,03% (2007) e média de participação em torno de 7,12% (inferior à média nacional de 14,50%). E, apesar de “Educação” variar entre 0,44% (2012) e 6,59% (2013) e possuir média de 2,78% e “Outras” variar entre 3,08% (2012) e 8,78% (2009) e possuir média de 5,27%, em alguns anos (2013 e 2014) “Educação” superou “Outras”.

Na região nordeste, consoante Tabela 5, entre 2007-2014, os “Encargos Especiais” variaram entre 74,96% (2010) e 94,05% (2012), ficando a média de participação em torno de 80,36% (superior à média nacional de 76,89%), como pode ser visto na Tabela 5, comparada com coluna “b” da Tabela 2. Convênios têm participação percentual variando entre 11,90% (2012) e 15,46% (2009), abaixo do um terço de Stein (1998). “Saúde” está em segundo lugar na participação, variando entre 0,14% (2009) e 11,67% (2009) e com média 9,27% (inferior à média nacional de 14,50%).

Tabela 5 - Transferências por área específica, região nordeste, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Transferências por Área Específica, Região Nordeste							
	Encargos Especiais (o), em valor real absoluto, R\$1,00	(o)/(b), em %	Saúde (p), em valor real absoluto, R\$1,00	(p)/(b), em %	Educação (q), em valor real absoluto, R\$1,00	(q)/(b), em %	Outras (r), em valor real absoluto, R\$1,00	(r)/(b), em %
2014	34.352.490.746,87	75,86%	4.618.073.008,15	10,20%	2.915.185.244,61	6,44%	3.399.947.229,86	7,51%
2013	31.716.417.067,26	75,12%	4.645.828.343,61	11,00%	2.779.664.131,16	6,58%	3.079.343.807,38	7,29%
2012	32.005.473.927,49	94,05%	48.602.537,94	0,14%	507.144.270,99	1,49%	1.468.090.702,98	4,31%
2011	31.005.761.021,36	83,86%	3.150.564.627,44	8,52%	701.329.741,36	1,90%	2.114.868.508,64	5,72%
2010	24.902.031.877,08	74,96%	3.438.920.762,95	10,35%	1.596.042.769,28	4,80%	3.283.139.639,95	9,88%
2009	24.118.188.461,69	78,61%	3.580.108.134,75	11,67%	547.561.031,25	1,78%	2.436.219.561,79	7,94%
2008	23.706.181.969,06	80,79%	3.361.823.625,66	11,46%	406.581.193,37	1,39%	1.869.509.409,45	6,37%
2007	19.585.756.541,61	82,44%	2.694.924.865,11	11,34%	385.326.120,63	1,62%	1.091.895.557,29	4,60%
Total	221.392.301.612,42	-	25.538.845.905,61	-	9.838.834.502,65	-	18.743.014.417,34	-

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

“Outras” tem variação entre 4,31% (2012) e 9,88% (2010) e média de 6,80%, superior à média nacional de 5,62%. Por fim, “Educação” apresenta variações entre 1,39% (2008) e 6,58% (2013) e média de 3,57%, superior à média nacional de 2,99%. Em todos os anos, “Outras” apresenta valores reais absolutos e percentuais maiores que “Educação”, diferentemente daquilo visto na região norte, que em 2013 e 2014, “Educação” superou “Outras”.

As regiões sul (Tabela 6) e sudeste (Tabela 7) apresentam perfis similares. Em relação à variação dos percentuais de participação das áreas específicas no total das transferências, para o mínimo dos “Encargos Especiais”, sul apresentou 60,68% (2007) e sudeste 60,24% (2007). Para o máximo, sul com 89,12% (2012) e sudeste 93,45% (2012). As médias de participação ficam em torno de 68,34% e 70,92%, respectivamente, ao longo do período analisado, ambas abaixo da média nacional de 76,89%. Quanto aos convênios, conforme Apêndice B, sudeste chegou a 32,46% (2008) e sul ficou com os maiores percentuais em todos os anos, o máximo sendo 44,49%, muito superior ao um terço de Stein (1998).

“Saúde” aparece em segundo lugar consolidado em ambas regiões, com variações entre 0,63% (2012) e 33,52% (2008) e entre 1,12% (2012) e 34,57% (2007) e médias de participação de 23,64% e 22,83%, respectivamente, ambas acima da média nacional de 14,50%, o que será refletido mais adiante nos indicadores de prestação de serviços. No sul,

“Educação” variou entre 1,26% (2008) e 6,39% (2012) e possui média de 3,59%, sendo que só foi superior a “Outras” (variação entre 2,49%, em 2007, e 7,20%, em 2009, e média de 4,43%) em 2007 e 2012.

No sudeste as médias de “Educação” e “Outras” são menores, sendo 2,08% e 4,17%, respectivamente, além disso, “Educação” só superou “Outras” em 2012. Os valores das regiões sul e sudeste podem ser vistos nas Tabelas 6 e 7, abaixo, sendo que, na Tabela 6, é preciso fazer comparativo com a coluna “c” da Tabela 2, e, na Tabela 7, com a coluna “d” da Tabela 2.

Tabela 6 - Transferências por área específica, região sul, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Transferências por Área Específica, Região Sul							
	Encargos Especiais (s), em valor real absoluto, R\$1,00	(s)/(c), em %	Saúde (t), em valor real absoluto, R\$1,00	(t)/(c), em %	Educação (u), em valor real absoluto, R\$1,00	(u)/(c), em %	Outras (v), em valor real absoluto, R\$1,00	(v)/(c), em %
2014	7.593.500.506,24	69,75%	2.445.185.411,61	22,46%	406.434.924,97	3,73%	441.646.518,58	4,06%
2013	6.746.806.965,90	68,14%	2.270.360.536,00	22,93%	430.201.104,86	4,34%	454.294.644,70	4,59%
2012	6.667.949.735,68	89,12%	47.355.003,49	0,63%	477.777.460,40	6,39%	289.045.182,05	3,86%
2011	7.023.429.772,72	72,53%	2.018.831.316,80	20,85%	271.608.329,39	2,80%	369.559.791,58	3,82%
2010	5.747.576.776,77	65,79%	2.285.338.050,58	26,16%	269.294.454,54	3,08%	434.323.444,82	4,97%
2009	5.431.076.045,80	60,81%	2.568.561.400,79	28,76%	289.539.697,45	3,24%	642.693.688,44	7,20%
2008	5.278.460.315,73	61,08%	2.896.203.100,85	33,52%	108.721.571,10	1,26%	358.075.142,54	4,14%
2007	4.537.434.500,00	60,68%	2.430.059.320,35	32,50%	324.175.641,99	4,34%	186.393.128,94	2,49%
Total	49.026.234.618,84	-	16.961.894.140,47	-	2.577.753.184,70	-	3.176.031.541,65	-

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

Tabela 7 - Transferências por área específica, região sudeste, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Transferências por Área Específica, Região Sudeste							
	Encargos Especiais (w), em valor real absoluto, R\$1,00	(w)/(d), em %	Saúde (x), em valor real absoluto, R\$1,00	(x)/(d), em %	Educação (y), em valor real absoluto, R\$1,00	(y)/(d), em %	Outras (z), em valor real absoluto, R\$1,00	(z)/(d), em %
2014	24.548.925.941,53	71,68%	7.842.516.935,35	22,90%	874.913.791,17	2,55%	979.256.442,99	2,86%
2013	22.351.432.194,76	72,36%	6.694.538.148,54	21,67%	758.699.683,29	2,46%	1.084.779.184,37	3,51%
2012	22.416.278.606,57	93,45%	269.542.392,19	1,12%	664.140.607,54	2,77%	638.098.221,98	2,66%
2011	20.195.447.354,95	75,89%	4.476.152.450,52	16,82%	560.134.103,58	2,10%	1.381.312.581,48	5,19%
2010	17.153.497.996,26	66,54%	6.465.749.392,87	25,08%	532.742.850,46	2,07%	1.626.737.963,39	6,31%
2009	14.711.596.627,72	61,31%	7.672.412.285,31	31,98%	356.057.188,63	1,48%	1.254.251.112,23	5,23%
2008	15.388.648.344,52	62,82%	7.744.974.279,62	31,61%	298.145.586,30	1,22%	1.066.051.538,56	4,35%
2007	11.387.612.993,68	60,24%	6.535.911.825,67	34,57%	305.738.509,36	1,62%	675.511.692,69	3,57%
Total	148.153.440.059,99	-	47.701.797.710,07	-	4.350.572.320,33	-	8.705.998.737,69	-

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

Por fim, a região centro-oeste (Tabela 8) mostra algumas características diferenciadas das demais. Como já mencionado, no ano de 2012, todas as regiões apresentaram um aumento percentual na participação dos “Encargos Especiais” no total das transferências recebidas em função da diminuição das transferências para as áreas específicas, especialmente “Saúde” e “Outras” e convênios, e, na região Centro-Oeste, essa situação foi potencializada, ficando o máximo de “Encargos Especiais” em 97,77% (2012). O mínimo foi 65,58% (2009), e a média de participação de 74,32% (abaixo da média nacional de 76,89%), ao longo do período de 2007-2014, conforme Tabela 8, comparativamente à coluna “e” da Tabela 2. Por consequência, convênios ficou com as participações percentuais mais baixas do país, 2,23% (2012) e 13,75% (2009), muito abaixo do um terço de Stein (1998).

“Saúde” apresenta variação entre 0,28% (2012) e 22,74% (2007) e média de 14,62% (superior à média nacional de 14,50%). “Educação” variou entre 0,04% (2012) e 5,16% (2013) e tem média de 3,31%, superior à média nacional de 2,99%. Por fim “Outras” variou entre 1,91% (2012) e 13,16% (2009) e apresentou média de 7,75%, superior à média nacional de 5,62%. Como será visto mais adiante, esses percentuais destinados a saúde e educação exercem influência na prestação desses serviços públicos para a população.



Tabela 8 - Transferências por área específica, região centro-oeste, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de participação

Ano	Transferências por Área Específica, Região Centro-Oeste							
	Encargos Especiais (aa), em valor real absoluto, R\$1,00	(aa)/(e), em %	Saúde (bb), em valor real absoluto, R\$1,00	(bb)/(e), em %	Educação (cc), em valor real absoluto, R\$1,00	(cc)/(e), em %	Outras (dd), em valor real absoluto, R\$1,00	(dd)/(e), em %
2014	6.175.589.746,20	76,30%	1.070.259.848,84	13,22%	416.110.802,39	5,14%	432.073.631,01	5,34%
2013	5.317.413.217,12	73,23%	1.030.669.286,55	14,19%	374.838.198,50	5,16%	537.981.784,75	7,41%
2012	4.907.341.983,80	97,77%	14.155.343,26	0,28%	1.973.323,49	0,04%	95.986.699,51	1,91%
2011	5.227.999.813,04	76,64%	826.800.451,49	12,12%	242.751.780,86	3,56%	524.355.668,24	7,69%
2010	4.364.874.829,78	70,02%	1.006.184.722,02	16,14%	194.911.320,21	3,13%	668.108.006,90	10,72%
2009	4.069.835.559,63	65,58%	1.144.391.680,75	18,44%	174.979.148,21	2,82%	816.378.806,82	13,16%
2008	3.925.300.207,69	67,06%	1.193.150.491,37	20,38%	159.730.296,00	2,73%	575.065.587,08	9,82%
2007	3.164.966.112,35	70,32%	1.023.315.884,73	22,74%	87.249.493,17	1,94%	225.502.892,62	5,01%
Total	37.153.321.469,61	-	7.308.927.709,01	-	1.652.544.362,83	-	3.875.453.076,93	-

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portalttransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

A transferência *per capita* identifica o valor efetivamente recebido pelo Ente em função dos seus habitantes. Para calcular a transferência *per capita*, ou seja, quanto cada Ente recebeu em função de cada habitante, divide-se as transferências recebidas por Estados e DF, coletadas no Portal da Transparência (CGU, 2015), e já identificadas nas Tabelas anteriores, pelas suas respectivas populações, calculadas pelo IBGE (IBGE, 2015b). Para calcular a transferência *per capita* da região geográfica, o processo é o mesmo, soma-se o total das transferências da região e divide-se pela população total da região. Os dados populacionais encontram-se no Apêndice A, coluna “yy”. Os valores das transferências *per capita* encontram-se no Apêndice A, coluna “zz”, por ano, por Ente e região geográfica e a sua evolução foi calculada na Tabela 9, tanto em termos de variação percentual quanto em termos de variação do valor real absoluto, no período de 2007-2014.

De acordo com a Tabela 9, a média nacional da transferência *per capita*, em valores reais absolutos, passou de R\$350,55, em 2007, para R\$588,65, em 2014, ou seja, houve incremento de R\$238,10, o que significa uma variação percentual de 67,92%. Percebe-se que em todos os anos houve algum aumento, exceto 2012, sendo este ano atípico para as transferências, como já identificado anteriormente.

A região norte apresentou a maior variação, em valores reais absolutos, R\$444,37,

saindo de R\$764,46 para R\$1.208,83, o que significa, em termos percentuais, um aumento de 58,13%. Os destaques vão para Acre, Amapá e Roraima, com variações reais absolutas de R\$1.046,56, R\$1.101,34 e R\$1.068,73. Além disso, esses Estados obtiveram, em 2014, os maiores valores de transferência *per capita* do país: R\$3.259,85, R\$3.271,21 e R\$3.515,80, respectivamente. Muito disso é influenciado pelos coeficientes do FPE, especificados na Lei nº62/89 (BRASIL,1989), até 2014, e pela diminuta população residente nessas localidades.

Cibils e Ter-Minassian (2015) já haviam sinalizado essa questão citando achados de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129) que comprovaram que esses critérios do FPE beneficiariam desproporcionalmente alguns estados da região norte e desfavoreceriam estados mais pobres do nordeste. O Pará é o estado do norte que possui valores inferiores aos demais, tanto em termos de variação em valor real absoluto, R\$281,82, quanto em valor real absoluto, R\$676,69, em 2014, apesar de ter obtido a maior variação da região, em termos percentuais, 71,37%. Neste estado percebe-se que o fator população diluiu os valores.

O nordeste apresentou a segunda maior variação em valor real absoluto, R\$350,80, saindo de R\$455,19, em 2007, para R\$805,99, em 2014. Sergipe sempre obteve os maiores valores absolutos de transferência *per capita*, bem como a maior variação em valor real absoluto, R\$562,66, o que impulsionou a média do nordeste. A Bahia sempre esteve nas últimas colocações nos valores reais absolutos das transferências *per capita*, inclusive, em 2014, apresenta o menor da região, R\$650,46. Porém, em termos de variação percentual, Bahia aparece em primeiro lugar, com 90,91%, a segunda maior variação percentual do país, ficando atrás do Espírito Santo, 123,02%.

Ainda segundo o critério decrescente de variação do valor real absoluto, o centro-oeste aparece com R\$198,81, abaixo da média nacional, saindo de R\$333,01 para R\$531,82, no período de 2007-2014. Goiás obteve a menor variação de valor real absoluto, R\$137,77, e os menores valores de transferência *per capita*, variando de R\$260,17 para R\$397,94, exceto em 2012 quando o DF teve R\$173,96. Por outro lado, Mato Grosso não só obteve a maior variação de valor real absoluto, R\$340,82, e os maiores valores de transferência *per capita* em

todos os anos analisados, como o maior percentual de variação dessa região, 75,17%.

Tabela 9 – Transferências *per capita*, por Ente, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de variação entre 2007-2014

Ente	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Varição da Transferência <i>per capita</i> entre 2007-2014, em valor real absoluto	Varição da Transferência <i>per capita</i> entre 2007-2014, em %
Acre	3.259,85	3.117,45	2.644,04	2.993,76	2.824,74	2.995,97	2.784,79	2.213,29	1.046,56	47,29%
Amapá	3.271,21	3.135,90	2.783,03	3.001,39	2.507,22	2.533,61	2.752,80	2.169,87	1.101,34	50,76%
Amazonas	833,24	774,26	580,56	717,66	642,45	625,88	593,44	516,89	316,35	61,20%
Pará	676,69	623,20	574,42	657,48	525,46	515,18	497,58	394,87	281,82	71,37%
Rondônia	1.234,97	1.117,45	1.004,74	1.120,14	941,08	940,99	953,17	740,55	494,42	66,76%
Roraima	3.515,80	3.358,98	3.571,02	3.557,01	2.910,00	2.841,81	3.112,54	2.447,07	1.068,73	43,67%
Tocantins	2.148,50	2.005,05	1.839,55	1.835,09	1.671,73	1.779,94	1.927,21	1.458,84	689,66	47,27%
<b>Total Norte</b>	<b>1.208,83</b>	<b>1.128,14</b>	<b>1.003,85</b>	<b>1.109,42</b>	<b>949,71</b>	<b>945,54</b>	<b>949,88</b>	<b>764,46</b>	<b>444,37</b>	<b>58,13%</b>
Alagoas	1.037,91	975,28	877,70	826,21	888,00	698,31	676,17	587,95	449,96	76,53%
Bahia	650,46	574,49	509,46	563,07	493,71	445,57	427,74	340,71	309,75	90,91%
Ceará	679,88	615,32	489,79	591,42	527,80	464,92	436,53	382,73	297,15	77,64%
Maranhão	804,64	753,14	657,25	692,27	570,03	584,04	556,94	453,21	351,43	77,54%
Paraíba	897,62	906,98	720,07	766,94	666,40	665,69	645,23	541,50	356,12	65,77%
Pernambuco	760,02	758,76	559,05	635,76	617,59	541,08	511,74	400,02	360,00	90,00%
Piauí	999,99	974,32	785,52	879,69	801,31	771,68	742,91	620,10	379,89	61,26%
Rio Grande do Norte	1.029,30	962,70	804,86	887,89	818,42	780,35	786,79	659,06	370,24	56,18%
Sergipe	1.432,73	1.344,76	1.222,18	1.265,96	1.105,27	1.045,31	1.089,90	870,07	562,66	64,67%
<b>Total Nordeste</b>	<b>805,99</b>	<b>756,73</b>	<b>631,26</b>	<b>691,05</b>	<b>625,83</b>	<b>572,52</b>	<b>552,74</b>	<b>455,19</b>	<b>350,80</b>	<b>77,07%</b>
Distrito Federal	534,06	563,29	173,96	461,56	446,82	478,10	441,41	356,58	177,48	49,77%
Goiás	397,94	371,12	311,22	357,26	328,75	338,67	341,51	260,17	137,77	52,95%
Mato Grosso	794,21	651,33	524,04	677,36	631,16	615,57	580,42	453,39	340,82	75,17%
Mato Grosso do Sul	539,78	475,04	403,41	549,45	488,47	467,86	433,07	340,61	199,17	58,47%
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>531,82</b>	<b>484,28</b>	<b>347,99</b>	<b>478,93</b>	<b>443,45</b>	<b>446,59</b>	<b>427,37</b>	<b>333,01</b>	<b>198,81</b>	<b>59,70%</b>
Espírito Santo	945,68	847,54	807,59	748,89	576,62	517,31	566,98	424,04	521,64	123,02%
Minas Gerais	361,54	324,98	288,41	336,92	289,33	274,89	261,56	214,33	147,21	68,68%
Rio de Janeiro	694,27	684,28	629,50	626,42	589,93	486,76	573,66	398,93	295,34	74,03%
São Paulo	264,49	223,11	123,01	173,52	209,61	214,81	200,98	165,79	98,70	59,53%
<b>Total Sudeste</b>	<b>402,34</b>	<b>365,70</b>	<b>294,09</b>	<b>328,66</b>	<b>320,77</b>	<b>296,53</b>	<b>305,51</b>	<b>234,43</b>	<b>167,91</b>	<b>71,62%</b>
Paraná	409,57	375,99	292,35	365,20	329,41	322,54	321,23	287,51	122,06	42,45%
Rio Grande do Sul	370,50	327,21	259,51	355,92	317,44	310,87	306,70	264,08	106,42	40,30%
Santa Catarina	326,39	318,61	249,81	320,42	317,44	310,87	306,70	264,08	62,31	23,60%
<b>Total Sul</b>	<b>375,20</b>	<b>1.021,81</b>	<b>269,80</b>	<b>351,33</b>	<b>319,00</b>	<b>944,27</b>	<b>314,26</b>	<b>270,54</b>	<b>104,66</b>	<b>38,69%</b>
<b>Brasil</b>	<b>588,65</b>	<b>544,44</b>	<b>448,15</b>	<b>509,14</b>	<b>466,75</b>	<b>440,45</b>	<b>436,26</b>	<b>350,55</b>	<b>238,10</b>	<b>67,92%</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. Dados Históricos dos Censos. Disponível em: [http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default\\_hist.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm). Acesso em: 18 nov. (2015).

O sudeste vem em seguida com variação em valor real absoluto, R\$167,91, saindo de R\$234,43 para R\$402,34, o que significa um aumento percentual de 71,62%. O Espírito Santo (em função do petróleo) obteve os maiores valores de transferência *per capita*, durante 2007-2014, exceto por 2008, quando o Rio de Janeiro (também em função do petróleo) o superou, e possui a maior variação do sudeste em valor real absoluto, R\$521,64, e a maior variação percentual do país, 123,02%. São Paulo sempre obteve as transferências *per capita* e as

variações em valores reais absolutos mais baixas do sudeste e do Brasil. Inclusive, São Paulo obteve a segunda menor variação em valor real absoluto do país, R\$98,70, ficando atrás, somente, de Santa Catarina, com R\$62,31, a variação mais baixa do país.

Por fim, o sul possui média de variação transferência *per capita*, em valor real absoluto, igual a R\$104,66, valor menor que a média nacional e o menor de todas as regiões geográficas. Como já dito, Santa Catarina tem a menor variação, em termos de valores reais absolutos, R\$62,31, seguida de São Paulo (R\$98,70), Rio Grande do Sul (R\$106,42) e Paraná (R\$122,06). Ou seja, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná ocupam, respectivamente, a primeira, a terceira e a quarta colocação dos Entes que tiveram as menores variações em valores reais absolutos ao longo desses anos. Além disso, Santa Catarina apresentou a menor variação percentual do país, 23,60%, também seguido de Rio Grande do Sul (40,30%) e Paraná (42,45%).

De modo geral, percebe-se que a região norte sempre foi a mais favorecida das transferências, conforme Cibils e Ter-Minassian (2015) explicaram sobre achados da pesquisa de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129), sobre o antigo critério de repartição do FPE, que conjugado à diminuta população desses estados, resultou nos maiores valores de transferência *per capita* do país, inclusive acima de estados mais pobres do nordeste.

Como já esperado, sul e sudeste apresentaram os menores valores. Ambas regiões foram penalizadas pelo critério de repartição do FPE, especialmente a sul, o que vai de acordo com Oates (1999). O sudeste, apesar de ser a região mais populosa do país consegue obter transferências *per capita* acima do sul, por causa do salário-educação e petróleo.

#### **4.1.2 Receitas Realizadas e Receitas Realizadas *per capita***

Foram coletadas as receitas realizadas (todos os recursos que entraram no caixa do Ente, no ano de referência) de cada Ente. Como as transferências estão contidas nas receitas realizadas (foram recursos que entraram no caixa do ente), a importância de se encontrar os valores das

receitas realizadas é verificar se o total disponível de receitas estaria sendo equilibrado ou não pelas transferências. Ou seja, como o objetivo das transferências é reduzir as disparidades entre regiões, então é através das receitas realizadas que isso pode ser melhor visualizado: se o total disponível das receitas realizadas dos entes mais pobres estaria sendo equilibrado pelas transferências para equalizá-los aos entes mais ricos. Com isso, pretende-se:

- a) Aferir o percentual de participação das transferências federais nos orçamentos dos Estados e DF e evidenciar o seu peso no total geral das receitas realizadas, ou seja, se as transferências têm maior ou menor importância nos recursos que entram no caixa; e,
- b) Obter o valor da receita realizada *per capita*, que seria o valor que, efetivamente, entrou no caixa do Ente, por habitante.

Consoante explicação na metodologia, os valores foram coletados em endereços eletrônicos diferentes das Secretarias de Fazenda de cada Ente, sendo que os atalhos para esses endereços encontram-se disponíveis no site do Portal da Transparência do Governo Federal da Controladoria Geral da União (CGU, 2015). Novamente os valores foram deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2015a), e agrupados no Apêndice A.

Dividindo-se as transferências elencadas na coluna “xx” pelas receitas realizadas listadas na coluna “ww” do Apêndice A é possível identificar o percentual de participação das transferências federais reais absolutas no total das receitas realizadas reais absolutas. Para se calcular a variação entre 2007 e 2014, com intuito de mensurar se nesse período o percentual de participação aumentou ou diminuiu, dividiu-se a variação das transferências pela variação das receitas realizadas. Os percentuais encontrados estão na Tabela 10.

De acordo com os dados da Tabela 10, a região norte apresentou os maiores percentuais de participação das transferências federais nas receitas realizadas, durante todo o período analisado, fato que já era esperado em função das evidências encontradas anteriormente. Porém, houve uma redução progressiva: em 2007, o percentual de participação era 45,86% e, em 2014, foi para 34,76%, portanto, o peso das transferências no total geral das receitas

realizadas diminuiu.

Acre, Amapá e Roraima foram os Entes que obtiveram as maiores diminuições no percentual da participação das transferências nas suas receitas realizadas, saindo de 71,57% para 48,22% (redução de 32,17%), de 79,02% para 55,41% (redução de 40,04%) e de 73,96% para 54,85% (redução de 40,35%), respectivamente. Todavia, em termos de percentual de participação, Amapá e Roraima ainda apresentaram os maiores percentuais do país, em 2014, 55,41% e 54,85%, respectivamente. Isso significa dizer que, em 2014, por exemplo, o Amapá teve 55,41% das suas receitas realizadas advindas de transferências federais e 44,59% de outras fontes como, por exemplo, tributos próprios (ICMS).

O nordeste sempre ocupou o segundo lugar em termos de participação das transferências, saindo de 38,14% para 33,79%, uma redução de 30,02%. Alagoas e Sergipe obtiveram as maiores reduções, 43,70% (saindo de 50,26% para 46,92%) e 40,24% (de 50,24% para 45,25%). Apesar de ter reduzido a participação em 38,54%, o Piauí manteve a maior participação do nordeste desde 2007, com 56,85%, até 2014, com 47,68%.

O centro-oeste teve o percentual de participação das transferências nas receitas realizadas reduzido de 15,58% para 13,12%. Mato Grosso é o Ente que sempre obteve os maiores percentuais de participação, desde 2007 com 21,13% até 2014 com 19,66%, apesar de possuir a maior variação, 18,31%. O DF possui a segunda menor participação do país, 8,60%, em 2014, perdendo apenas para São Paulo com 5,94% de participação das transferências no total das receitas realizadas.

Tabela 10 - Participação das Transferências Federais sobre as Receitas Realizadas por Ente, em % e variação entre 2007-2014, em %

Ente	% das Transferências sobre as Receitas Realizadas								Variação entre 2007-2014, em %
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
Acre	48,22%	52,12%	44,01%	61,73%	57,16%	58,80%	67,71%	71,57%	-32,17%
Amapá	55,41%	54,24%	49,77%	66,81%	68,00%	65,60%	72,60%	79,02%	-40,04%
Amazonas	22,18%	21,56%	17,08%	25,61%	24,55%	26,22%	26,38%	27,85%	-17,87%
Pará	29,69%	30,62%	29,98%	41,45%	34,61%	37,93%	39,77%	37,81%	-24,05%
Rondônia	33,16%	32,63%	28,81%	34,47%	32,64%	36,67%	38,77%	39,98%	-27,52%
Roraima	54,85%	46,77%	52,01%	59,54%	59,79%	58,17%	70,35%	73,96%	-40,35%
Tocantins	42,68%	45,30%	41,39%	48,81%	48,06%	54,69%	62,57%	57,07%	-30,37%
<b>Total Norte</b>	<b>34,76%</b>	<b>35,02%</b>	<b>32,35%</b>	<b>42,57%</b>	<b>39,41%</b>	<b>42,39%</b>	<b>46,04%</b>	<b>45,86%</b>	<b>-26,52%</b>
Alagoas	46,92%	46,32%	47,58%	48,63%	51,11%	47,18%	51,60%	50,26%	-43,70%
Bahia	27,71%	26,08%	23,98%	31,36%	29,59%	31,80%	33,55%	29,07%	-26,53%
Ceará	30,58%	30,80%	27,59%	31,56%	30,43%	31,79%	33,94%	34,68%	-26,97%
Maranhão	43,22%	41,06%	42,50%	49,90%	46,44%	50,68%	52,83%	50,80%	-37,31%
Paraíba	40,42%	44,15%	39,66%	45,08%	45,73%	46,44%	46,36%	45,13%	-35,71%
Pernambuco	26,31%	26,44%	21,17%	28,37%	29,64%	30,76%	33,10%	30,56%	-23,25%
Piauí	47,68%	45,84%	35,46%	50,34%	47,88%	48,86%	57,02%	56,85%	-38,54%
Rio Grande do Norte	37,05%	34,44%	31,57%	39,05%	37,49%	39,97%	43,85%	41,47%	-32,32%
Sergipe	45,25%	43,54%	42,61%	46,80%	40,84%	45,84%	50,95%	50,24%	-40,24%
<b>Total Nordeste</b>	<b>33,79%</b>	<b>33,10%</b>	<b>30,00%</b>	<b>36,76%</b>	<b>35,68%</b>	<b>37,59%</b>	<b>40,35%</b>	<b>38,14%</b>	<b>-30,02%</b>
Distrito Federal	8,60%	9,88%	3,12%	9,30%	9,73%	11,37%	11,57%	10,52%	-6,93%
Goiás	13,73%	14,04%	11,90%	14,96%	15,09%	18,18%	18,91%	16,85%	-10,89%
Mato Grosso	19,66%	17,33%	13,00%	20,85%	20,27%	21,92%	22,54%	21,13%	-18,31%
Mato Grosso do Sul	11,72%	11,40%	10,70%	15,35%	15,94%	16,24%	15,44%	14,76%	-9,27%
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>13,12%</b>	<b>13,05%</b>	<b>9,49%</b>	<b>14,72%</b>	<b>14,90%</b>	<b>16,67%</b>	<b>16,98%</b>	<b>15,58%</b>	<b>-10,95%</b>
Espírito Santo	26,16%	25,63%	22,39%	20,21%	18,14%	17,42%	18,80%	16,72%	42,64%
Minas Gerais	10,92%	10,02%	9,32%	12,96%	12,93%	14,19%	13,82%	13,56%	-8,73%
Rio de Janeiro	16,11%	16,72%	17,91%	19,49%	20,54%	18,84%	23,24%	18,73%	-13,76%
São Paulo	5,94%	5,26%	3,17%	4,85%	6,15%	7,07%	7,24%	7,51%	-4,55%
<b>Total Sudeste</b>	<b>9,79%</b>	<b>9,31%</b>	<b>8,15%</b>	<b>10,04%</b>	<b>10,67%</b>	<b>11,09%</b>	<b>12,19%</b>	<b>11,42%</b>	<b>-8,33%</b>
Paraná	14,35%	14,52%	12,58%	17,58%	17,72%	19,76%	20,70%	21,17%	-8,74%
Rio Grande do Sul	8,80%	8,75%	7,52%	11,47%	10,39%	12,41%	14,47%	14,70%	-4,50%
Santa Catarina	10,86%	11,43%	9,54%	14,19%	15,34%	19,00%	16,56%	17,21%	-5,87%
<b>Total Sul</b>	<b>10,99%</b>	<b>11,16%</b>	<b>9,54%</b>	<b>13,95%</b>	<b>13,55%</b>	<b>16,01%</b>	<b>16,95%</b>	<b>17,36%</b>	<b>-6,09%</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

Sudeste apresentou os menores percentuais de participação em toda a série histórica, tendo a participação das transferências nas receitas realizadas reduzida de 11,42% para 9,79%. Todos os Estados reduziram, exceto Espírito Santo que obteve aumento de 42,64%, passando de 16,72% para 26,16%, o único Ente do país que teve aumento. São Paulo é o Ente que apresentou, em toda a série histórica, os menores percentuais de participação (exceto em 2012, quando o DF apresentou 3,12%), ficando com 5,94% em 2014, o menor percentual de participação do país. A região sul reduziu seu percentual de 17,36% para 10,99%. Paraná é o Estado que teve a maior redução da participação das transferências nas receitas realizadas, de 21,17% para 14,35% e o Rio Grande do Sul é o que possui a menor participação, 8,80%, em 2014.

Esses percentuais encontrados mostram perfis diferentes. Os Entes com menor participação das transferências federais nas receitas realizadas são aqueles que apresentam economia mais intensa e desenvolvida, logicamente, conseguem mais receitas de tributos, a exemplo de São Paulo. Por outro lado, estados sem uma economia intensa e, por conseguinte, sem outras fontes de receitas, como ICMS, dependem mais das transferências federais, a exemplo dos estados do nordeste, como o Piauí.

Para calcular a receita realizada *per capita*, ou seja, do montante que efetivamente entrou no caixa do Ente por habitante, dividiu-se a coluna “ww” pela coluna “yy”, do Apêndice A. Na Tabela 11 encontram-se esses valores calculados junto com a variação entre 2007-2014. As regiões sul e norte apresentaram os maiores percentuais de variação, 119,03% e 108,61%. O Rio Grande do Sul foi o Ente que apresentou a maior variação percentual de todo o país, 134,27%, passando de R\$1.796,92 para R\$4.209,66, durante 2007-2014, porém analisando conjuntamente à Tabela 9, percebe-se que esse aumento não foi por causa das transferências, já que a variação dessas foi de R\$106,42, portanto o estado conseguiu obter outras fontes de receitas, além das transferências.

Em 2014, Acre (R\$6.760,74), Amapá (R\$5.903,67), Roraima (R\$6.410,42) e Tocantins (R\$5.033,80) apresentaram os maiores valores de receita realizada *per capita* do país (além do Distrito Federal com R\$6.206,77) e as maiores variações nos valores reais absolutos. Aqui percebe-se claramente os efeitos dos critérios de rateio do FPE, da alta participação das



transferências no total das receitas realizadas e a diminuta população dessa região, que combinados, elevaram bastante a receita realizada *per capita*, mesmo a região não tendo uma economia desenvolvida, exceto pela Zona Franca de Manaus.

Tabela 11 – Receita Realizada *per capita*, por Ente, por ano, em valores reais. (R\$1,00) e variação entre 2007-2014, em % e em valor real absoluto

Ente	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Varição da Receita Realizada <i>per capita</i> entre 2007-2014, em valor real absoluto	Varição da Receita Realizada <i>per capita</i> entre 2007-2014, em %
Acre	6.760,74	5.981,44	6.008,42	4.849,71	4.941,69	5.095,47	4.112,86	3.092,27	3.668,47	118,63%
Amapá	5.903,67	5.781,27	5.591,83	4.492,66	3.686,85	3.862,32	3.791,68	2.746,10	3.157,57	114,98%
Amazonas	3.755,97	3.590,84	3.399,48	2.802,04	2.617,26	2.386,78	2.249,35	1.856,12	1.899,85	102,36%
Pará	2.279,16	2.035,20	1.916,14	1.586,18	1.518,31	1.358,38	1.251,06	1.044,36	1.234,80	118,24%
Rondônia	3.724,80	3.424,21	3.487,32	3.249,29	2.883,41	2.566,22	2.458,49	1.852,09	1.872,71	101,11%
Roraima	6.410,42	7.181,54	6.866,68	5.973,72	4.867,39	4.885,27	4.424,16	3.308,51	3.101,91	93,76%
Tocantins	5.033,80	4.425,95	4.444,16	3.759,63	3.478,59	3.254,50	3.080,00	2.556,13	2.477,67	96,93%
<b>Total Norte</b>	<b>3.477,60</b>	<b>3.221,75</b>	<b>3.103,22</b>	<b>2.605,90</b>	<b>2.409,95</b>	<b>2.230,45</b>	<b>2.062,98</b>	<b>1.667,07</b>	<b>1.810,53</b>	<b>108,61%</b>
Alagoas	2.211,86	2.105,66	1.844,57	1.699,00	1.737,52	1.480,22	1.310,48	1.169,76	1.042,10	89,09%
Bahia	2.347,35	2.202,98	2.124,72	1.795,62	1.668,72	1.401,04	1.275,00	1.172,21	1.175,14	100,25%
Ceará	2.223,37	1.997,76	1.775,35	1.873,72	1.734,65	1.462,45	1.286,21	1.103,70	1.119,67	101,45%
Maranhão	1.861,52	1.834,25	1.546,41	1.387,21	1.227,34	1.152,45	1.054,21	892,07	969,45	108,67%
Paraíba	2.220,45	2.054,42	1.815,54	1.701,15	1.457,36	1.433,37	1.391,85	1.199,78	1.020,67	85,07%
Pernambuco	2.888,26	2.869,75	2.640,79	2.240,79	2.083,67	1.759,07	1.545,87	1.309,06	1.579,20	120,64%
Piauí	2.097,24	2.125,56	2.215,06	1.747,51	1.673,67	1.579,37	1.302,82	1.090,67	1.006,57	92,29%
Rio Grande do Norte	2.777,82	2.795,47	2.549,84	2.273,64	2.182,94	1.952,43	1.794,28	1.589,25	1.188,57	74,79%
Sergipe	3.166,26	3.088,81	2.868,08	2.705,18	2.706,52	2.280,35	2.139,12	1.731,93	1.434,33	82,82%
<b>Total Nordeste</b>	<b>2.385,24</b>	<b>2.285,93</b>	<b>2.103,94</b>	<b>1.880,02</b>	<b>1.753,77</b>	<b>1.522,99</b>	<b>1.370,02</b>	<b>1.193,61</b>	<b>1.191,63</b>	<b>99,83%</b>
Distrito Federal	6.206,77	5.700,31	5.581,52	4.964,78	4.592,35	4.206,14	3.815,29	3.388,25	2.818,51	83,18%
Goiás	2.897,30	2.643,94	2.614,58	2.387,38	2.178,29	1.862,47	1.806,10	1.543,79	1.353,51	87,67%
Mato Grosso	4.039,36	3.758,85	4.031,10	3.248,46	3.113,44	2.808,58	2.574,52	2.145,64	1.893,71	88,26%
Mato Grosso do Sul	4.606,42	4.167,43	3.769,06	3.579,56	3.064,86	2.881,25	2.805,07	2.307,59	2.298,83	99,62%
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>4.053,67</b>	<b>3.712,16</b>	<b>3.665,82</b>	<b>3.252,95</b>	<b>2.975,98</b>	<b>2.679,61</b>	<b>2.517,57</b>	<b>2.137,28</b>	<b>1.916,40</b>	<b>89,67%</b>
Espírito Santo	3.614,48	3.307,06	3.606,39	3.704,98	3.179,49	2.969,49	3.015,42	2.536,16	1.078,32	42,52%
Minas Gerais	3.310,86	3.242,03	3.094,35	2.599,15	2.238,23	1.937,38	1.892,53	1.581,13	1.729,73	109,40%
Rio de Janeiro	4.309,21	4.092,11	3.514,06	3.214,85	2.871,94	2.583,45	2.468,39	2.129,65	2.179,56	102,34%
São Paulo	4.452,42	4.242,40	3.884,69	3.579,74	3.406,18	3.038,88	2.774,42	2.206,89	2.245,52	101,75%
<b>Total Sudeste</b>	<b>4.108,39</b>	<b>3.926,86</b>	<b>3.606,34</b>	<b>3.273,71</b>	<b>3.005,16</b>	<b>2.673,05</b>	<b>2.505,92</b>	<b>2.053,17</b>	<b>2.055,22</b>	<b>100,10%</b>
Paraná	2.853,88	2.589,37	2.323,95	2.077,70	1.858,49	1.632,45	1.552,03	1.357,96	1.495,92	110,16%
Rio Grande do Sul	4.209,66	3.739,30	3.450,78	3.102,03	3.055,18	2.504,46	2.118,80	1.796,92	2.412,74	134,27%
Santa Catarina	3.006,82	2.786,86	2.618,02	2.258,58	1.983,02	1.799,41	1.906,38	1.469,01	1.537,81	104,68%
<b>Total Sul</b>	<b>3.412,99</b>	<b>3.080,69</b>	<b>2.829,29</b>	<b>2.518,04</b>	<b>2.354,18</b>	<b>2.012,65</b>	<b>1.853,77</b>	<b>1.558,22</b>	<b>1.854,77</b>	<b>119,03%</b>
<b>Brasil</b>	<b>3.473,69</b>	<b>3.274,64</b>	<b>3.039,75</b>	<b>2.720,44</b>	<b>2.511,82</b>	<b>2.220,55</b>	<b>2.058,78</b>	<b>1.718,67</b>	<b>1.755,02</b>	<b>102,11%</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. (2015).

O nordeste apresentou os menores valores em 2014 e a menor variação (R\$1.191,63) de

todas as regiões. Dos estados do nordeste, Sergipe é o que apresentou o maior valor em 2014, R\$3.166,26, e Maranhão o menor, R\$1.861,52, apesar de ter variado 108,67%. Pernambuco apresentou a maior variação percentual, 120,64%, e o segundo maior valor em 2014, R\$2.888,26.

Nesso ponto, é importante separar aumentos percentuais dos reais absolutos, ou seja, por mais que se transfira recursos para essa região, com o objetivo de satisfazer ao critério redistributivo de Oates (1999), o que faz com que ocorram aumentos percentuais significativos, no cômputo final, percebe-se que essa região é extremamente dependente das transferências e não possui outras fontes de recursos, por isso suas transferências *per capita* são relativamente mais altas que as demais regiões, enquanto que suas receitas realizadas *per capita* são as mais baixas do país. Subtraindo-se as transferências *per capita* das receitas realizadas *per capita*, percebe-se que o resultado é um valor muito baixo de outras fontes de receitas próprias, comparativamente com outras regiões, o que denota baixa atividade econômica.

No sudeste, São Paulo obteve o maior valor de 2014, R\$4.452,42. Aqui observa-se a alta influência da atividade econômica, pois as transferências *per capita* (Tabela 9) foram de apenas R\$264,49 (2014). Analisando-se a variação de 2007-2014, enquanto as transferências *per capita* variaram em R\$98,70, as receitas realizadas *per capita* variaram R\$2.245,52, mesmo o estado sendo o detentor da maior população do país. Ou seja, o efeito atividade econômica mostrou-se muito forte e foi capaz de aumentar outras fontes de receitas próprias, a exemplo do ICMS, o que significa mais arrecadação.

Rio de Janeiro obteve o segundo maior valor de 2014, R\$4.309,21. Aqui percebe-se que: 1) as transferências, especialmente do petróleo, influenciaram; porém, 2) o estado conseguiu outras fontes de receitas em função da sua atividade econômica, e, apesar de possuir a terceira maior população do país, fato que tenderia a diluir as receitas realizadas *per capita*, conseguiu alavancar sua receita realizada *per capita*. No Espírito Santo, percebe-se a influência das transferências, também do petróleo, no total das receitas realizadas, tanto que a variação das transferências ficou em 123,02%, e a variação das receitas ficou em 42,52%.

No sul, os destaques foram para o Rio Grande do Sul, já explicado, e Santa Catarina,

estado que possui a segunda menor transferência *per capita*, em 2014, R\$326,39, a menor variação no período, R\$62,31, porém um alto valor de receita realizada *per capita*, R\$3.006,82. Essa situação se assemelha muito àquilo dito para São Paulo e Rio Grande do Sul, sobre a importância da atividade econômica no aumento da receita realizada *per capita*.

Por fim, no centro-oeste, os valores das receitas realizadas *per capita* estão entre os maiores do país, em função do DF, que concentra os altos salários de servidores públicos, e Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com o agronegócio. No Mato Grosso do Sul, o peso do agronegócio fica nítido, pois enquanto a transferência *per capita* ficou em R\$539,78, em 2014, as receitas realizadas *per capita* foram de R\$4.606,42.

Após essa coleta de dados sobre as transferências e receitas realizadas, é possível fazer algumas considerações preliminares. Conforme já estudado em Prado (2006), o Governo Central tem a obrigação de transferir parte de sua receita para estados e DF de modo a garantir que Estados mais pobres recebam recursos suficientes para oferecerem serviços públicos dentro de um nível mínimo nacional, sem que tenham de aumentar a carga tributária dos seus próprios cidadãos-contribuintes, visando reduzir as heterogeneidades horizontais. Para Oates (1999), as transferências devem seguir um caráter distributivo entre regiões, significando que pessoas pobres que moram em regiões ricas podem pagar tributos federais que, via transferências, serão destinados a pessoas ricas que moram em regiões pobres.

Em termos de transferências, as regiões norte e nordeste, juntas, recebem mais de 52% do total das transferências federais e o nordeste fica com uma fatia maior, entre 35% e 39%. Além disso, o nordeste obteve uma variação de 90,61% no valor real absoluto recebido saindo de R\$23.757.903.084,63 (2007) para R\$45.285.696.229,29 (2014) e concentra dois dos três Entes que tiveram variação de mais de 100% das transferências recebidas, no período de 2007-2014, quais sejam: Bahia (105,05%) e Pernambuco (105,19%). No norte, a variação do valor recebido ficou em 77,91%, a quarta maior do país, e o Ente que obteve a maior variação foi o Pará, 91,60%.

Norte e nordeste são regiões que, desde a colonização portuguesa, vêm apresentando mais heterogeneidades, se comparadas com as outras regiões e, por esse fato, deveriam receber a maior parte dos recursos de modo a prover seus cidadãos com serviços públicos dentro de um nível mínimo de uniformidade nacional. Os resultados encontrados corroboram Oates (1999) sobre o papel redistributivo entre regiões das transferências, ou seja, regiões mais pobres devem ser destinatárias dos maiores montantes de transferências com o objetivo de se equalizarem às regiões mais ricas.

A maioria das transferências, uma média de 84,83% no norte e 80,36% no nordeste (valores acima da média nacional de 76,89%) é “Encargo Especial”, ou seja, advém de dispositivos constitucionais e legais que obrigam o Governo Federal a repassar sem margem de manobras, mas que, para o Ente receptor, esses recursos podem ser de livre utilização ou não. Desse modo, percebe-se que a discricionariedade nas transferências nessas regiões é inferior a 20%. Somente no norte, em 2011, foi possível observar o percentual de 30,53% de convênios sobre o total das transferências, puxado pelo Amapá, Pará e Roraima. No nordeste, o maior percentual de convênios em relação ao total das transferências ficou em 17,08%, em 2010.

Quanto ao nível de discricionariedade em federações, Stein (1998) e Cibils e Ter-Minassian (2015) dizem que uma alta discricionariedade pode significar atitudes oportunísticas de entes mais fortes para atrair recursos, podendo aumentar as heterogeneidades. Stein (1998) vai mais além e diz que isso é preocupante na América Latina, onde um terço das transferências são discricionárias. Analisando o Brasil como um todo, o percentual varia entre 16,32% e 23,84%, o que estaria dentro do limite de um terço. E, analisando as regiões norte e nordeste, ambas apresentaram, em geral, níveis inferiores

“Saúde” apresenta médias de 7,12% e 9,27%, respectivamente, abaixo da média nacional de 14,50%. “Educação” possui médias de 2,78% e 3,57%, valores abaixo e acima da média nacional (2,99%). Por fim, “Outras” apresenta médias de 5,27% e 6,80%, respectivamente, também abaixo e acima da média nacional (5,62%). Portanto, norte e nordeste são os principais destinatários das transferências federais a área específica principal é “Encargo Especial”, ou seja, determinações legais e constitucionais sem margem de manobra

do Ente transferidor, notadamente, FPE e Fundeb.

Em termos de participação das transferências no total das receitas realizadas, norte e nordeste apresentaram os maiores percentuais de participação, portanto as transferências têm mais peso nessas regiões que nas demais, apesar dos estados terem obtido as maiores reduções nesses percentuais, entre 2007-2014. Isso quer dizer que enquanto, por exemplo, no Amapá, em 2007, 79,02% das receitas realizadas vieram das transferências federais e, em 2014, 55,41%, uma redução de 40,04%, em São Paulo, esse percentual era de 7,51% e foi para 5,94%, uma redução de 4,55%. Ou analisando-se por outro ângulo, no Amapá, em 2014, 44,59% das receitas realizadas vieram de outras fontes, como ICMS, e em São Paulo, o maior centro econômico do Brasil, esse percentual foi de 94,06%.

Isso gera reflexos tanto nas transferências *per capita* quanto nas receitas realizadas *per capita*. Em termos de transferências *per capita* e receitas realizadas *per capita*, Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentaram os maiores valores do país, em 2014, e as maiores variações reais absolutas, entre 2007-2014. Esses Estados possuem características em comum como: a baixa população, o elevado peso das transferências no total das receitas realizadas e a baixa intensidade econômica. Mas, isso também é influenciado pelos critérios de rateio do FPE, conforme explicado por Cibils e Ter-Minassian (2015) sobre a pesquisa de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129), que favorecem muito esses estados.

A baixa população é outro fator que influencia nesses valores. Por exemplo, o Acre obteve R\$6.760,74 de receita realizada *per capita* e R\$3.259,85 de transferência *per capita*, ou seja, as outras fontes foram responsáveis por R\$3.500,89 (comparando este último valor com São Paulo que apresentou R\$4.187,93, Rio de Janeiro R\$3.614,94 e Bahia R\$1.696,89, que são estados com populações e economias maiores), é a baixa população que explica esses altos valores apresentados (de outras fontes) no Acre e por analogia no Amapá, em Roraima e no Tocantins.

Amazonas e Pará, estados com populações superiores e menores participações das transferências no total das receitas realizadas, apresentaram transferências *per capita* inferiores à média do norte e quase que na média nordestina. Quanto às receitas realizadas *per capita*, em 2014, Amazonas apresentou valor de R\$3.755,97, superior às médias do norte e nordeste, pois sua economia é mais ativa na região, possivelmente devido à Zona Franca de Manaus, enquanto que o Pará apresentou valor inferior às médias de todas as regiões, por possuir uma alta população e uma baixa intensidade econômica.

O nordeste aparece em segundo lugar no país (atrás do norte) em termos de participação percentual das transferências nas receitas realizadas. Porém, a relação feita na região nordeste difere um pouco. Por exemplo, em 2014, Piauí apresentou o maior percentual de participação do nordeste (47,68%), transferência *per capita* (R\$999,99), superior às do sul, sudeste e centro-oeste, e a segunda menor receita realizada *per capita* (R\$2.097,24) do país, ficando atrás somente o Maranhão, com a menor receita realizada *per capita*, R\$1.861,52. A população do Piauí é uma das menores do país. Portanto, a baixa intensidade econômica e os critérios de rateio do FPE interferiram nesses valores do Piauí, desfavorecendo-o quando comparado aos estados do norte, mais favorecidos pelo FPE, novamente comprovando comentários de Cibils e Ter-Minassian (2015) sobre a pesquisa de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129).

Por sua vez, Sergipe sempre apresentou receita realizada *per capita* e transferências *per capita* superiores aos demais estados nordestinos, a menor população do nordeste e participação das transferências no total das receitas realizadas variando entre 40,84% (2010) e 50,95% (2008). Nesse caso, o baixo número populacional foi determinante para alcançar os altos valores.

A Bahia possui a maior população e os maiores valores absolutos de transferências e receitas realizadas do nordeste. A participação das transferências nas receitas realizadas variou entre 23,98% (2012) e 33,55% (2008), porém enquanto sua transferência *per capita* sempre foi a menor do nordeste, sua receita realizada *per capita* só é inferior ao Rio Grande do Norte e Sergipe. Portanto, a grande intensidade econômica e a alta população influenciaram esses

números, o primeiro puxando para menos e o segundo para mais.

Enfim, as transferências estão aumentando em termos absolutos e percentuais no nordeste, o que mantém alta (comparativamente às outras regiões) a participação das transferências no total das receitas realizadas, além de elevar muito as transferências *per capita*. Porém, quando se fala em receitas realizadas percebe-se que os valores da região, como um todo, são os mais baixos do Brasil, o que pode ser explicado pela falta de outras fontes de receitas próprias em função da baixa intensidade econômica, o que, novamente, corrobora com a literatura estudada sobre as heterogeneidades históricas do Brasil e a continuidade delas até os dias atuais.

Sul e sudeste receberam entre 36,20% (2012) e 40,07% (2008) do total das transferências federais, sendo que a região sul recebe menos, entre 8,61% (2012) e 11,27% (2007). Os incrementos nos valores reais absolutos ficaram em 45,58% e 81,15%, respectivamente. Ou seja, ao contrário de norte e nordeste, as regiões sul e sudeste apresentam menores percentuais de participação no total das transferências federais. O sul, além de ter a maior redução no percentual de participação nas transferências federais (de 11,27% para 9,12%), obteve o menor aumento em valor percentual (45,58%) e em valor absoluto (R\$3.408.704.770,15), novamente satisfazendo ao critério redistributivo de Oates (1999).

Levando em consideração que a média de “Encargos Especiais” foi de 68,34% e 70,92%, respectivamente, e que a média nacional foi de 76,89%, sul e sudeste, tiveram os valores de “Encargos Sociais” abaixo da média nacional e menores que norte e nordeste, ou seja, sul e sudeste recebem, proporcionalmente, menos transferências obrigatórias que norte e nordeste e possuem um maior nível de convênios.

No sudeste, o maior percentual de convênios em relação ao total das transferências foi de 32,46% (2008) e no sul foi de 44,49% (2009), o que pode denotar que essas regiões exercem alguma influência na federação para obterem os maiores valores de convênios, conforme Stein (1998) e Cibils e Ter-Minassian (2015). Especificamente o sul, puxado pelo Rio Grande do Sul, ficou acima do um terço de Stein (1998), em todo o período analisado.

“Saúde” apresentou médias de 23,63% e 23,83%, respectivamente, superiores à média

nacional de 14,50% e àquelas médias do norte (7,12%) e nordeste (9,27%). “Educação” tem médias de 3,59% e 2,08%, respectivamente, sendo que a média nacional é de 2,99%. “Outras” obteve médias de 4,43% e 4,17%, respectivamente, e a média nacional é de 5,62%. Desse modo, enquanto “Encargos Especiais” e “Saúde” se mostram muito diferentes entre norte-nordeste e sul-sudeste, “Educação” e “Outras” apresentam situações similares.

O Espírito Santo foi o único estado brasileiro que aumentou (42,64%) a participação das transferências no total das receitas realizadas, fato que ocasionou a maior variação percentual (123,02%) das transferências *per capita*, no período de 2007-2014, ficando o seu valor (R\$945,68), em 2014, inferior somente a alguns estados do norte e nordeste. Todavia, ao se falar em receita realizada *per capita*, apresentou a menor variação percentual do país (42,52%). Esse aumento nas transferências tem relação com a produção petrolífera, contudo a baixa variação da receita realizada *per capita* mostra que o estado não possui um amplo leque de receita próprias.

São Paulo, a maior economia e população do país, apresentou os menores valores de transferência *per capita*, as menores participações das transferências nas receitas realizadas e uma das maiores receitas realizadas *per capita* do país. Isso pode ser explicado pela intensidade econômica, que consegue ser tão grande a ponto de sobrepujar o efeito da alta população.

Ou seja, em 2014, enquanto que sua transferência *per capita* foi de R\$264,49 e sua participação das transferências nas receitas realizadas foi de 5,94% (os menores valores do Brasil), a sua receita realizada *per capita* foi R\$4.452,42, perdendo apenas para Acre, Amapá, Roraima, Tocantins (situações já analisadas, de alto nível de transferências, por causa do FPE, e baixa população), DF e Mato Grosso do Sul (com economia voltada para o agronegócio e baixa população). Os estados da região sul apresentam situações similares a São Paulo, especialmente o Rio Grande do Sul, puxando as receitas realizadas para cima por causa da diversidade econômica.

O centro-oeste apresentou aumento de 79,83% nas suas transferências, saindo de R\$4.501.034.382,87 (em 2007) para R\$8.094.034.028,44 (em 2014). “Encargos Especiais”



possui média de 74,32% (abaixo da nacional 76,89%), “Saúde” fica com média de 14,62% (muito próxima da nacional 14,5%), “Educação” com 3,31% (acima de 2,99% da média nacional) e, por fim, “Outras” tem média de 7,75%, a maior de todas as regiões. A participação de convênios no total das transferências variou entre 2,23% (2012) e 13,75% (2009), sendo essa região a que apresentou os menores valores de convênios.

O DF (junto com São Paulo) apresentou as menores participações das transferências no total das receitas realizadas. Sua transferência *per capita* está entre as menores do país, em função dos critérios do FPE, bem como a variação percentual dos valores absolutos delas, ou seja, a variação entre a transferência *per capita* de 2007 e de 2014 é inferior às médias de norte, nordeste e do próprio centro-oeste. Sua população está entre uma das menores do país e sua receita realizada *per capita* só perde para Acre e Roraima.

Esse contexto, muito diferente daqueles já analisados, pode ser explicado pelo fato do comando do Governo Federal estar localizado no DF, com seus servidores públicos de altos escalão e salários, além do fato do DF acumular as competências tributárias de estado e município, fazendo com que seu leque de receitas próprias seja grande. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul estão entre as menores transferências *per capita* do país, todavia, suas receitas realizadas *per capita* foram impulsionadas por causa do agronegócio que vem crescendo muito nos últimos doze anos nesses estados.

Tudo isso só reforça o referencial teórico apresentado e comprova a primeira hipótese. O Brasil é uma federação altamente heterogênea e com grandes disparidades regionais históricas, que persistem até os dias atuais. Na pesquisa, percebeu-se que as transferências estão aumentando, proporcionalmente, no norte e nordeste, especialmente nesse último, e diminuindo no sul e sudeste (exceto quanto ao salário-educação, no sudeste, mais relacionado com a atividade econômica), o que realmente deve acontecer, uma vez que as transferências têm obrigação de reduzir as disparidades regionais e isso só acontece se maiores somas forem destinadas aos locais que mais precisam, para que os entes mais pobres complementem suas receitas realizadas.

Não obstante, a atividade econômica das regiões sul e sudeste ainda continua muito mais intensa e, por isso, esses estados conseguem obter outras fontes de receitas, de tributos

como ICMS, e de convênios, com maior nível de discricionariedade. Tudo isso, no cômputo final das receitas realizadas, sul e sudeste conseguem superar os estados do norte e nordeste, maiores destinatários das transferências, salvo alguns estados do norte que possuem características bem específicas conjugadas: baixas população e intensidade econômica e critérios favoráveis de rateio do FPE.

Portanto, tornar as transferências obrigatórias constitucional ou legalmente pode ser sinônimo de transferir maiores valores para os estados que mais precisam, uma vez que a União é obrigada a fazer isso sem margem de manobra, mas isso não significa que as transferências sejam suficientes para comporem as receitas realizadas de modo a equalizar os entes. Isso porque a atividade econômica dos entes ricos é tão ativa ao ponto de aumentar a arrecadação de receitas próprias. Ainda mais se a principal fonte se restringir ao ICMS, imposto que é objeto de guerras fiscais entre os subnacionais, os mais pobres saem em desvantagem. Além disso, também, pode não significar que os serviços públicos sejam prestados com um nível mínimo de uniformidade nacional. Esse será o próximo aspecto a ser tratado.

#### 4.2 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A pesquisa passa para um segundo momento de coleta de dados sobre a prestação de serviços de saúde e educação, escolhidos por serem os direitos sociais mais enfatizados na Constituinte de 1987 e posteriormente na CF/88. Aqui, também, serão feitos comentários sobre os achados de cada um desses indicadores, pontuando os destaques e analisando as médias, da mesma maneira como vem sendo feito até agora. Após isso, é que serão feitas análises estatísticas comparativas entre receitas realizadas *per capita* e os indicadores de saúde e educação.

Para saúde, foram colhidos dados no Portal Datasus (SUS, 2015) sobre: 1) atendimento médico hospitalar: número de hospitais existentes com mais de 50 leitos, públicos e privados que atendem pelo SUS. Após dividir o indicador pela população do Ente, disponibilizada pelo IBGE (IBGE, 2015b), foi possível encontrar um novo indicador, a quantidade de habitantes atendidos por hospital, que pode ser utilizado para medir o nível de conforto da população na hora do atendimento: quanto mais hospitais deixam de atender pelo SUS, mais pessoas são

atendidas nos hospitais que continuam atendendo e, portanto, menor o conforto no atendimento; e 2) atendimento médico de urgência: quantidade de Municípios com SAMU implantado, que indica quanto o Ente está preparado para atender emergências médicas, quanto mais Municípios com SAMU, mais condições de atendimento médico de urgência o Ente tem. Para o item 1 só foi possível obter dados referentes ao período de 2008-2014 e para o item 2, de 2008-2013.

Para educação, foram coletados dados nos seguintes portais eletrônicos: 1) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015): anos de estudo, que mostra a média de anos de estudo de pessoas de 25 anos ou mais por Ente; e 2) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015): IDEB. Para o item 2, é preciso esclarecer que esse índice foi concebido pelo INEP em 2007 e leva em consideração o fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações para 4ª e 8ª séries do fundamental e 3º ano do nível médio. Como o foco da pesquisa são Estados e DF, serão analisados os IDEBs 8ª série e 3º ano, pois a 4ª série é custeada, em sua grande maioria, pelos Municípios. Ele é feito a cada dois anos, portanto só existem dados relativos aos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013.

#### **4.2.1 Saúde**

O primeiro indicador analisado é o número de hospitais existentes (públicos e privados), com mais de 50 leitos, que atendem pelo SUS. Os dados foram coletados no Portal Datasus (SUS, 2015). No Portal Datasus, não é especificando se as variações significam que hospitais foram abertos ou credenciados, em caso de aumento no número de hospitais existentes, ou fechados ou descredenciados, em caso de diminuição. Para efeitos de análise da correlação com a receita realizada *per capita*, esse nível de especificação não interfere nos resultados. Na Tabela 12, dividiu-se o quantitativo de hospitais (“Núm. Hosp.”) pela população de cada Ente, medida pelo IBGE (IBGE, 2015b), já evidenciada na coluna “yy” do Apêndice A, chegando-se à quantidade de habitantes para cada hospital, abreviado para “hab./hosp.”.

Tabela 12 – Número de hospitais com mais de 50 leitos, em unidades, e número de habitantes por hospital, em unidades

Ente	2014		2013		2012		2011		2010		2009		2008		2008-2014	
	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Núm. Hosp.	hab/hosp.	Variação hospitalais	Variação hab/hosp.
Acre	8	98.763	8	97.058	8	94.848	8	93.298	8	91.695	8	86.396	9	75.564	-11,11%	30,70%
Amapá	5	150.182	5	146.999	5	139.720	5	136.862	5	133.905	5	125.321	5	122.633	0,00%	22,47%
Amazonas	30	129.125	25	152.317	27	132.999	23	153.843	23	151.478	22	154.244	19	175.847	57,89%	-26,57%
Pará	82	98.840	83	96.382	83	94.243	88	87.370	87	87.139	88	84.444	88	83.199	-6,82%	18,80%
Rondônia	17	102.855	17	101.660	17	93.530	19	82.971	17	91.906	13	115.685	13	114.890	30,77%	-10,48%
Roraima	3	165.645	3	162.691	3	156.508	3	153.388	3	150.160	3	140.499	3	137.594	0,00%	20,39%
Tocantins	14	106.920	15	98.544	14	101.264	14	100.064	14	98.818	14	92.290	13	98.501	7,69%	8,55%
<b>Total Norte</b>	<b>159</b>	<b>852.330</b>	<b>156</b>	<b>855.651</b>	<b>157</b>	<b>813.113</b>	<b>160</b>	<b>807.797</b>	<b>157</b>	<b>805.100</b>	<b>153</b>	<b>798.879</b>	<b>150</b>	<b>808.227</b>	<b>6,00%</b>	<b>5,46%</b>
Alagoas	31	107.153	29	113.825	28	113.053	31	101.399	32	97.515	32	98.628	31	100.889	0,00%	6,21%
Bahia	157	96.346	163	92.295	158	89.717	153	92.141	159	88.157	163	89.801	164	88.430	-4,27%	8,95%
Ceará	94	94.072	94	93.389	97	88.722	96	88.856	103	82.062	102	83.801	100	84.505	-6,00%	11,32%
Maranhão	67	102.252	69	98.468	68	98.740	72	92.302	78	84.292	82	77.648	81	77.846	-17,28%	31,35%
Paraíba	56	70.427	58	67.490	58	65.779	60	63.189	60	62.775	59	63.898	58	64.528	-3,45%	9,14%
Pernambuco	106	87.526	102	90.280	105	85.057	111	79.864	111	79.247	111	79.372	113	77.294	-6,19%	13,24%
Piauí	30	106.491	30	106.139	31	101.960	32	98.135	30	103.945	30	104.839	31	100.635	-3,23%	5,82%
Rio Grande do Norte	31	109.952	33	102.241	35	92.234	36	88.852	36	88.001	41	76.528	39	79.652	-20,51%	38,04%
Sergipe	18	123.310	19	115.561	21	100.517	24	87.076	24	86.167	22	91.807	24	83.307	-25,00%	48,02%
<b>Total Nordeste</b>	<b>590</b>	<b>897.528</b>	<b>597</b>	<b>879.689</b>	<b>601</b>	<b>835.779</b>	<b>615</b>	<b>791.813</b>	<b>633</b>	<b>772.162</b>	<b>642</b>	<b>766.321</b>	<b>641</b>	<b>757.087</b>	<b>-7,96%</b>	<b>18,55%</b>
Distrito Federal	22	129.653	27	103.324	27	98.094	30	87.000	30	85.672	21	124.137	20	127.858	10,00%	1,40%
Goiás	80	81.540	74	86.947	71	86.690	76	80.009	81	74.121	76	77.978	73	80.068	9,59%	1,84%
Mato Grosso	34	94.834	34	93.592	33	94.404	30	102.531	29	104.659	29	103.508	28	105.633	21,43%	-10,22%
Mato Grosso do Sul	24	109.152	24	107.803	22	113.868	21	117.978	22	111.319	22	107.298	24	97.336	0,00%	12,14%
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>160</b>	<b>415.180</b>	<b>159</b>	<b>391.666</b>	<b>153</b>	<b>393.056</b>	<b>157</b>	<b>387.519</b>	<b>162</b>	<b>375.771</b>	<b>148</b>	<b>412.921</b>	<b>145</b>	<b>410.895</b>	<b>10,34%</b>	<b>1,04%</b>
Espírito Santo	49	79.287	48	79.987	47	76.129	44	80.615	49	71.734	49	71.165	48	71.951	2,08%	10,20%
Minas Gerais	226	91.744	227	90.720	244	81.374	243	81.188	253	77.460	257	77.954	256	77.539	-11,72%	18,32%
Rio de Janeiro	208	79.140	207	79.078	211	76.926	219	73.574	235	68.042	240	66.710	250	63.489	-16,80%	24,65%
São Paulo	397	110.920	404	108.078	409	102.448	411	101.185	413	99.908	411	100.691	420	97.647	-5,48%	13,59%
<b>Total Sudeste</b>	<b>880</b>	<b>361.091</b>	<b>886</b>	<b>357.863</b>	<b>911</b>	<b>336.877</b>	<b>917</b>	<b>336.562</b>	<b>950</b>	<b>317.144</b>	<b>957</b>	<b>316.520</b>	<b>974</b>	<b>310.627</b>	<b>-9,65%</b>	<b>16,25%</b>
Paraná	142	78.040	150	73.316	160	66.111	157	66.958	162	64.472	157	68.065	154	68.767	-7,79%	13,48%
Rio Grande do Sul	172	65.159	170	65.671	161	66.898	162	66.253	165	64.812	172	63.454	171	63.481	0,58%	2,64%
Santa Catarina	99	67.951	91	72.904	86	74.224	87	72.610	88	71.005	88	69.531	89	68.007	11,24%	-0,08%
<b>Total Sul</b>	<b>413</b>	<b>211.150</b>	<b>411</b>	<b>211.891</b>	<b>407</b>	<b>207.233</b>	<b>406</b>	<b>205.821</b>	<b>415</b>	<b>200.289</b>	<b>417</b>	<b>201.050</b>	<b>414</b>	<b>200.255</b>	<b>-0,24%</b>	<b>5,44%</b>

Fonte: Portal Datasus (SUS, 2015). Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 06 nov. (2015).

Na região norte, entre 2008 e 2014, houve um aumento de 6% no quantitativo de hospitais (significando dizer que novos hospitais foram construídos ou mais hospitais foram credenciados), o que equivale a 09 unidades, passando de 150 para 159, impulsionado pelo Estado do Amazonas (aumento de 11 unidades), por Rondônia (4) e Tocantins (1). Amapá e Roraima mantiveram as mesmas quantidades de hospitais, apesar de terem sua população aumentada em 22,42% e 20,39%, respectivamente, nesse período.

Merecem destaque: 1) Amazonas, pois ao aumentar de 19 para 30 o número de hospitais com mais de 50 leitos, conseguiu diminuir a média de habitante por hospital em 26,57% (de 175.847 para 129.125), a maior do redução do país, apesar de sua população ter sofrido aumento de 15,94%, conforme cálculos no Apêndice A; e, 2) Rondônia, que aumentou em 30,77% o número de hospitais (de 13 para 17) e diminuiu em 10,48% a média de habitante por hospital (de 114.890 para 102.855), mesmo com aumento populacional de 17,07%. Por

outro lado, o Acre diminuiu em 11,11% o número de hospitais (de 9 para 8) e aumentou em 30,70% a quantidade de habitante por hospital, passando de 75.564 para 98.763, apesar de sua população ter aumentado 16,18%.

O nordeste apresenta uma redução de 7,96% no número de hospitais, passando de 641 para 590, conseqüentemente, aumentando em 18,55% o número de habitantes por hospital (de 757.087 para 897.528). Todos os Estados tiveram redução nas quantidades de hospitais existentes e aumentos de habitante por hospital, exceto Alagoas que manteve o mesmo número e hospitais mas aumentou a quantidade de habitante por hospital em 6,21%, o mesmo percentual de aumento da sua população entre 2008-2014.

O destaque vai para Sergipe que reduziu o número de hospitais de 24 para 18, uma redução de 25%, a maior do país, e teve sua população aumentada em 11,01%, conseqüentemente aumentando-se a quantidade de habitante por hospital em 48,02%, a maior do país, passando de 83.307 para 123.310. O Rio Grande do Norte apresentou situação similar: reduziu a quantidade de hospitais (de 39 para 31, variação de 20,51%, a segunda maior redução do país) e teve aumentado o número de habitante por hospital em 38,04%, também a segunda maior do país, apesar da sua população ter crescido 9,72%. Ainda no nordeste, o Maranhão apresentou a terceira maior redução de hospitais do país, 17,28%, conjugada com um aumento de 31,35% no número de habitantes por hospital, mesmo tendo sua população aumentada em 8,65%

O centro-oeste aumentou em 10,34% o número de hospitais e em 1,04% a quantidade de habitante por hospital, apesar de a região como um todo ter obtido uma variação populacional de 11,12%, entre 2008-2014. Mato Grosso foi o ente que obteve a maior variação de hospitais, um aumento de 21,43%.

Sudeste teve redução de 9,65% nos hospitais e aumento de 16,25% no número de habitante por hospital, apesar de sua população ter aumentado 6,15%, entre 2008-2014. O Espírito Santo fugiu um pouco a essa regra pois passou de 48 para 49 hospitais e mesmo assim teve o número de habitante por hospital aumentado em 10,20%, fato que pode ser justificado pelo aumento populacional de 12,49%, acima da média do sudeste de 6,15%. Rio de Janeiro teve a maior redução no número de hospitais do país, 42 unidades, passando de 250

para 208, equivalente a redução percentual de 16,80%. Minas Gerais ficou na segunda colocação nacional em termos de fechamento de hospitais (30 unidades), saindo de 256 para 226 e São Paulo na terceira colocação nacional, com 23 hospitais fechados.

Por fim o sul teve redução de 0,24% no número de hospitais, porém aumentou em 5,44% o quantitativo de habitante por hospital. Paraná foi o Estado que teve a maior redução no número de hospitais (de 154 para 142) e o maior aumento na quantidade de habitante por hospital, 13,48%, ao passo que sua população aumentou em 4,64%. Essa redução do número de hospitais foi compensada pelo aumento em Santa Catarina (dez unidades) e Rio Grande do Sul (uma unidade), o que levou a variação da região a praticamente 0%.

O segundo indicador coletado, no Portal Datasus (SUS,2015), refere-se à quantidade de Municípios com SAMU implantado. Para efeitos de análise, os valores encontrados foram divididos pelo número de Municípios por Ente, disponível no IBGE (IBGE, 2015), para se obter o percentual de Municípios com SAMU. Todos os dados encontram-se na Tabela 13.

Dos 27 Entes, no período analisado, apenas 06 possuem 100% dos seus Municípios com SAMU implantado: Acre, Alagoas, Paraíba, Sergipe, DF e Goiás. Analisando por região, o norte tem SAMU em 22,89% dos seus Municípios, sendo que esse percentual é puxado pelo Acre (100%) e por Roraima (93,33%). O Amazonas está em última colocação não só na região norte como também no país inteiro, com um Município com SAMU, dos seus 62.

O sudeste tem 39,93% dos seus Municípios com SAMU implantado. Nordeste possui um total de 54,40% de Municípios com SAMU e o Rio Grande do Norte é o que possui o menor número de Municípios com SAMU, são 20 de 167, totalizando 11,98%.

Tabela 13 – Quantidade de Municípios com SAMU implantado, por Ente, por ano, em unidades, % de Municípios com SAMU em 2013 e % variação de Municípios com SAMU implantado entre 2008-2013

Ente	Quantidade de Municípios com SAMU implantado, por ano, em unidades						Número de Municípios	% de Municípios com SAMU em 2013	Variação de Municípios com SAMU implantado
	2013	2012	2011	2010	2009	2008			
Acre	22	22	22	22	22	22	22	100,00%	0,00%
Amapá	3	3	3	3	3	3	16	18,75%	0,00%
Amazonas	1	1	1	1	1	1	62	1,61%	0,00%
Pará	45	46	8	8	8	7	144	31,25%	542,86%
Rondônia	2	2	1	1	1	1	52	3,85%	100,00%
Roraima	14	3	3	3	3	3	15	93,33%	366,67%
Tocantins	16	16	16	16	16	16	139	11,51%	0,00%
<b>Total norte</b>	<b>103</b>	<b>93</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>53</b>	<b>450</b>	<b>22,89%</b>	<b>94,34%</b>
Alagoas	102	102	102	102	102	102	102	100,00%	0,00%
Bahia	262	203	203	180	125	125	417	62,83%	109,60%
Ceará	46	46	46	46	46	46	184	25,00%	0,00%
Maranhão	51	49	45	45	45	45	217	23,50%	13,33%
Paraíba	223	223	223	191	191	191	223	100,00%	16,75%
Pernambuco	75	53	53	53	53	28	185	40,54%	167,86%
Piauí	122	129	129	12	12	12	224	54,46%	916,67%
Rio Grande do Norte	20	17	17	17	17	17	167	11,98%	17,65%
Sergipe	75	75	75	75	75	0	75	100,00%	100,00%
<b>Total nordeste</b>	<b>976</b>	<b>897</b>	<b>893</b>	<b>721</b>	<b>666</b>	<b>566</b>	<b>1.794</b>	<b>54,40%</b>	<b>72,44%</b>
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	1	100,00%	0,00%
Goiás	246	246	246	246	228	216	246	100,00%	13,89%
Mato Grosso	19	18	18	18	18	18	141	13,48%	5,56%
Mato Grosso do Sul	10	6	6	6	6	6	79	12,66%	66,67%
<b>Total centro-oeste</b>	<b>276</b>	<b>271</b>	<b>271</b>	<b>271</b>	<b>253</b>	<b>241</b>	<b>467</b>	<b>59,10%</b>	<b>14,52%</b>
Espírito Santo	12	12	12	12	12	12	78	15,38%	0,00%
Minas Gerais	241	241	155	155	155	69	853	28,25%	249,28%
Rio de Janeiro	43	43	23	20	20	20	92	46,74%	115,00%
São Paulo	370	349	285	231	224	224	645	57,36%	65,18%
<b>Total sudeste</b>	<b>666</b>	<b>645</b>	<b>475</b>	<b>418</b>	<b>411</b>	<b>325</b>	<b>1.668</b>	<b>39,93%</b>	<b>104,92%</b>
Paraná	173	131	81	81	81	81	399	43,36%	113,58%
Rio Grande do Sul	254	154	154	154	154	20	497	51,11%	1170,00%
Santa Catarina	294	292	292	292	292	292	295	99,66%	0,68%
<b>Total sul</b>	<b>721</b>	<b>577</b>	<b>527</b>	<b>527</b>	<b>527</b>	<b>393</b>	<b>1.191</b>	<b>60,54%</b>	<b>83,46%</b>
<b>Brasil</b>	<b>2.742</b>	<b>2.483</b>	<b>2.220</b>	<b>1.991</b>	<b>1.911</b>	<b>1.578</b>	<b>5.570</b>	<b>49,23%</b>	<b>73,76%</b>

Fonte: Portal DATASUS (SUS, 2015). Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 09 nov. 2015. IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_evolucao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm). Acesso em: 02 abr. (2015).

O centro-oeste tem 59,10% de seus Municípios com SAMU. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul possuem 13,48% e 12,66%, respectivamente. DF e Goiás tem todos os seus Municípios com SAMU. O sul tem 60,54%, sendo que Santa Catarina possui 99,66%, restando somente um Município sem SAMU. Paraná e Rio Grande do Sul possuem percentuais de 43,36% e 51,11%, respectivamente.

#### **4.2.2 Educação**

O primeiro indicador analisado foi “anos de estudo”, coletado no endereço eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015). Como o próprio nome já diz, esse indicador mensura a média de anos de estudo da população, com 25 anos de idade ou mais, por Ente. É preciso esclarecer que, para o ano de 2010, os valores não foram disponibilizados para consulta. Os dados foram agrupados na Tabela 14, por Ente e região.

Na região norte, a média de aumento de anos de estudo foi de 16,98%, a maior do país, passando de 6,5 para 7,6 anos, no período 2007-2014. Roraima foi o Ente que apresentou a maior variação, passando de 6,8 para 8,3, equivalente a um aumento de 21,83%, seguido por Rondônia (com aumento de 20,56%, saindo de 6,1 para 7,3 anos). Em termos de mais anos de estudo, o Amapá apresentou 8,7 anos em 2014, seguido de Roraima (8,3) e Amazonas (8,2). O Acre aparece em último lugar tanto em anos de estudo (6,9) quanto em percentual de aumento, 9,68%.

O nordeste apresenta variação percentual de 16,26% nos anos de estudo, passando de 5,4 para 6,3, entre 2007-2014, os menores valores para o país. Bahia e Paraíba obtiveram os maiores aumentos percentuais, 22,32% e 25,28%, respectivamente, sendo que o aumento de 25,28% da Paraíba foi o maior do país, e apresentaram os valores de 6,6 e 6,5 para anos de estudo em 2014, respectivamente, abaixo da média nacional de 7,4 anos. Sergipe fica em última colocação em termos de variação, 1,95%, e aparece 6,2 anos de estudo, em 2014, um pouco abaixo da média nordestina. Ainda em 2014, Pernambuco obtém o maior tempo, 6,9 anos, enquanto Alagoas o pior, 5,7 anos, apesar de ter obtido uma variação de 18,36%.



Tabela 14 – Indicador de anos de estudo, por região, por Ente, por ano, em unidades

Ente	Anos de estudo – média, pessoas 25 anos e mais							Variação 2007-2014	Médias		
	2014	2013	2012	2011	2009	2008	2007		Anos de estudo 2014	Anos de estudo 2007	Variação 2007-2014
Acre	6,9	6,6	7,0	6,5	6,7	6,5	6,3	9,68%			
Amazonas	8,2	7,9	7,7	7,3	7,2	7,1	7,0	17,78%			
Amapá	8,7	8,2	8,1	7,8	7,7	7,8	7,5	16,16%			
Pará	6,8	6,7	6,6	6,3	6,2	6,1	5,9	14,91%			
Rondônia	7,3	6,7	6,9	6,6	6,5	6,0	6,1	20,56%			
Roraima	8,3	7,9	8,6	7,9	7,6	7,3	6,8	21,83%			
Tocantins	7,2	7,1	6,9	6,7	6,7	6,4	6,1	17,62%			
<b>Região Norte</b>									<b>7,6</b>	<b>6,5</b>	<b>16,98%</b>
Alagoas	5,7	5,7	5,5	5,3	5,0	5,0	4,8	18,36%			
Bahia	6,6	6,5	6,3	6,1	5,8	5,7	5,4	22,32%			
Ceará	6,4	6,3	6,1	6,0	5,9	5,7	5,5	15,35%			
Maranhão	6,1	5,8	5,7	5,5	5,6	5,4	5,2	16,67%			
Paraíba	6,5	6,3	6,3	6,1	5,6	5,5	5,2	25,28%			
Pernambuco	6,9	6,8	6,6	6,4	6,2	6,0	5,7	20,06%			
Piauí	5,8	5,8	5,6	5,2	5,2	5,1	5,0	16,34%			
Rio Grande do Norte	6,5	6,7	6,8	6,4	6,1	6,0	5,8	12,44%			
Sergipe	6,2	6,5	6,4	6,5	6,3	6,4	6,1	1,95%			
<b>Região Nordeste</b>									<b>6,3</b>	<b>5,4</b>	<b>16,26%</b>
Distrito Federal	10,1	10,0	9,9	9,9	9,6	9,4	9,4	7,53%			
Goiás	7,6	7,7	7,7	7,4	7,0	6,9	6,7	12,93%			
Mato Grosso	7,8	7,7	7,4	7,3	7,0	6,8	6,3	24,80%			
Mato Grosso do Sul	7,8	7,7	7,7	7,6	6,9	6,9	6,7	15,71%			
<b>Região Centro-Oeste</b>									<b>8,3</b>	<b>7,3</b>	<b>14,38%</b>
Espírito Santo	7,8	7,8	7,8	7,5	7,2	7,0	7,0	11,89%			
Minas Gerais	7,5	7,4	7,3	7,0	6,9	6,8	6,6	13,11%			
Rio de Janeiro	8,9	8,8	8,7	8,5	8,3	8,2	8,1	9,84%			
São Paulo	8,9	8,8	8,7	8,5	8,2	8,1	7,9	12,07%			
<b>Região Sudeste</b>									<b>8,3</b>	<b>7,4</b>	<b>11,65%</b>
Paraná	8,1	8,1	7,8	7,5	7,5	7,5	7,1	13,49%			
Rio Grande do Sul	7,9	7,8	7,7	7,6	7,5	7,3	7,1	11,19%			
Santa Catarina	8,3	8,2	8,1	8,0	7,8	7,6	7,3	12,94%			
<b>Região Sul</b>									<b>8,1</b>	<b>7,2</b>	<b>12,55%</b>
<b>Brasil</b>									<b>7,4</b>	<b>6,5</b>	<b>14,89%</b>

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 13 jan. (2016).

A região centro-oeste (junto com a sudeste) apresenta a maior média de anos de estudo, 8,3, e variação de 14,38%, durante 2007-2014. O DF possui os maiores valores para anos de estudo saindo de 9,4 para 10,1 anos, entre 2007-2014, sendo 10,1 o maior valor de anos de

estudo para o país em toda a série histórica. Os demais Estados apresentaram 7,6 ou 7,8 anos em 2014. Em termos de variação percentual, durante o período analisado, Mato Grosso apresentou 24,80%, a segunda maior variação do país, saindo de 6,3 para 7,8 anos, no período de 2007-2014.

O sudeste apresentou a variação mais baixa do país nos anos de estudo, no período de 2007-2014, 11,65%, porém conseguiu alcançar a melhor média nos anos de estudo (junto com o centro-oeste), 8,3 anos. São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram os maiores valores para anos de estudo, em 2014, com 8,9 anos, e variações de 12,07% e 9,84%. Minas Gerais teve o maior percentual de variação, 13,11%, porém, ao longo do período, apresentou os menores valores para anos de estudo, chegando em 2014 com 7,5 anos, acima da média nacional de 7,4, porém abaixo da média da região, 8,3.

A região sul tem a segunda maior média de anos de estudo, 8,1, ficando atrás de centro-oeste e sudeste (ambas com 8,3 anos), porém apresentou a segunda menor variação (12,55%). Santa Catarina é o Estado que apresentou os maiores valores de anos de estudo, saindo de 7,3 para 8,3, um aumento de 12,94%. E Paraná teve a maior variação percentual da região, 13,49%, saindo de 7,1 para 8,1 anos de estudo. É importante destacar que esses três Estados do sul sempre obtiveram valores acima da média nacional em todos os anos pesquisados.

O último índice coletado foi o IDEB, no endereço eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015). Esse índice foi concebido pelo INEP em 2007 e leva em consideração o fluxo escolar (taxa média de aprovação dos estudantes em cada etapa de ensino: 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e médias de desempenho nas avaliações feitas ao final da mesma etapa de ensino. Ele é feito a cada dois anos, portanto só existem dados relativos aos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013. Para efeitos de correlação com a receita realizada *per capita*, foram utilizados somente os IDEBs 8ª série e 3º ano, pois a 4ª série, em sua grande maioria, é financiada pelos Municípios. Todos os dados estão agrupados na Tabela 15, por etapa de ensino, por Ente e por ano.

De acordo com a Tabela 15, no período de 2007-2013, para o Brasil, observou-se que na etapa 8ª série do ensino fundamental, a média aumentou de 3,6 para 4,0, uma variação de 11,78%. Na etapa 3º ano do ensino médio, a média aumentou de 3,3 para 3,5, uma variação de 5,38%.

Analisando-se esses mesmos dados por região, percebe-se que o nordeste obteve as maiores variações médias para a 8ª série do ensino fundamental, saindo de 3,1 para 3,6 (aumento de 16,01%). Quanto ao 3º ano do ensino médio, ficou em segundo lugar (saindo de 3,0 para 3,3, variação de 7,72%), atrás do sudeste (que saiu de 3,6 para 3,9, aumento de 8,28%). Em termos de 8ª série do fundamental, Pernambuco obteve a maior variação nacional, 31,03%, saindo de 2,9 para 3,8. Além disso, para o 3º ano, Pernambuco ficou em primeiro lugar no nordeste e em segundo lugar no país, com variação de 26,67%, saindo de 3,0 para 3,8, atrás de Goiás que obteve aumento de 29,03%, a maior variação do país para essa etapa.

O norte aparece em quarto lugar de variação das notas da 8ª série (de 3,5 para 3,9, variando 9,31%) e em terceiro lugar para o 3º ano (3,1 para 3,3, aumento de 4,59%). Amazonas obteve a maior variação para a 8ª série, 18,18%, saindo de 3,3 para 3,9. Para o 3º ano, Rondônia obteve a maior variação, 12,50%, saindo de 3,2 para 3,6.

O centro-oeste apresentou a segunda maior variação para a 8ª série (13,55%, saindo de 3,9 para 4,4) e a quarta para o 3º ano (3,55% saindo de 3,5 para 3,7). Goiás foi o Ente que apresentou a maior variação em todas as etapas, sendo que para o 3º ano, a variação foi a maior do país (29,03% saindo de 3,1 para 4,0).

O sul obteve as menores variações médias do país para todas as etapas: a 8ª série teve 4,84% (saindo de 4,1 para 4,3) e o 3º ano não variou se mantendo em 3,9, porém Santa Catarina é o Ente que apresentou em 2013 as maiores notas para todas as etapas (4,5 e 4, respectivamente). No país inteiro, durante o período analisado, a 8ª série não obteve nota acima de 4,9, alcançada em Santa Catarina em 2011. O 3º ano foi a etapa que apresentou o pior desempenho, sendo que a maior nota foi de 4,3, alcançada por Santa Catarina em 2011.

Tabela 15 - IDEB, por etapa, por ano, por Ente, notas em unidades, e variação em %

Ente/Região	Notas, por etapa de ensino, em unidades								Variação das notas (2007-2013)			
	2013		2011		2009		2007		Em %		Média, em unidades	
	8ª série	3º ano	8ª série	3º ano	8ª série	3º ano	8ª série	3º ano	8ª série	3º ano	8ª série	3º ano
Acre	4,4	3,4	4,2	3,4	4,1	3,5	3,8	3,5	15,79%	-2,86%		
Amapá	3,6	3	3,7	3,1	3,6	3,1	3,5	2,8	2,86%	7,14%		
Amazonas	3,9	3,2	3,8	3,5	3,5	3,3	3,3	2,9	18,18%	10,34%		
Pará	3,6	2,9	3,7	2,8	3,4	3,1	3,3	2,7	9,09%	7,41%		
Rondônia	3,9	3,6	3,7	3,7	3,5	3,7	3,4	3,2	14,71%	12,50%		
Roraima	3,7	3,4	3,7	3,6	3,7	3,4	3,7	3,5	0,00%	-2,86%		
Tocantins	3,9	3,3	4,1	3,6	3,9	3,4	3,7	3,2	5,41%	3,12%		
<b>Região Norte</b>									<b>9,31%</b>	<b>4,59%</b>	<b>3,5-</b>	<b>3,1-</b>
											<b>3,9</b>	<b>3,3</b>
Alagoas	3,1	3	2,9	2,9	2,9	3,1	2,7	2,9	14,81%	3,45%		
Bahia	3,4	3	3,3	3,2	3,1	3,3	3	3	13,33%	0,00%		
Ceará	4,4	3,6	4,2	3,7	3,9	3,6	3,5	3,4	25,71%	5,88%		
Maranhão	3,6	3	3,6	3,1	3,6	3,2	3,3	3	9,09%	0,00%		
Paraíba	3,5	3,3	3,4	3,3	3,2	3,4	3	3,2	16,67%	3,12%		
Pernambuco	3,8	3,8	3,5	3,4	3,4	3,3	2,9	3	31,03%	26,67%		
Piauí	4	3,3	4	3,2	3,8	3	3,5	2,9	14,29%	13,79%		
Rio Grande do Norte	3,6	3,1	3,4	3,1	3,3	3,1	3,1	2,9	16,13%	6,90%		
Sergipe	3,2	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	2,9	3,23%	10,34%		
<b>Região Nordeste</b>									<b>16,01%</b>	<b>7,72%</b>	<b>3,1-</b>	<b>3,0-</b>
											<b>3,6</b>	<b>3,3</b>
Distrito Federal	4,4	4	4,4	3,8	4,4	3,8	4	4	10,00%	0,00%		
Goiás	4,7	4	4,2	3,8	4	3,4	3,8	3,1	23,68%	29,03%		
Mato Grosso	4,4	3	4,5	3,3	4,3	3,2	3,8	3,2	15,79%	-6,25%		
Mato Grosso do Sul	4,1	3,6	4	3,8	4,1	3,8	3,9	3,8	5,13%	-5,26%		
<b>Região Centro-Oeste</b>									<b>13,55%</b>	<b>3,55%</b>	<b>3,9-</b>	<b>3,5-</b>
											<b>4,4</b>	<b>3,7</b>
Espírito Santo	4,2	3,8	4,2	3,6	4,1	3,8	4	3,6	5,00%	5,56%		
Minas Gerais	4,8	3,8	4,6	3,9	4,3	3,9	4	3,8	20,00%	0,00%		
Rio de Janeiro	4,3	4	4,2	3,7	3,8	3,3	3,8	3,2	13,16%	25,00%		
São Paulo	4,7	4,1	4,7	4,1	4,5	3,9	4,3	3,9	9,30%	5,13%		
<b>Região Sudeste</b>									<b>11,80%</b>	<b>8,28%</b>	<b>4,0-</b>	<b>3,6-</b>
											<b>4,5</b>	<b>3,9</b>
Paraná	4,3	3,8	4,3	4	4,3	4,2	4,2	4	2,38%	-5,00%		
Rio Grande do Sul	4,2	3,9	4,1	3,7	4,1	3,9	3,9	3,7	7,69%	5,41%		
Santa Catarina	4,5	4	4,9	4,3	4,5	4,1	4,3	4	4,65%	0,00%		
<b>Região Sul</b>									<b>4,84%</b>	<b>0,00%</b>	<b>4,1-</b>	<b>3,9-</b>
											<b>4,3</b>	<b>3,9</b>
<b>Brasil</b>									<b>11,78%</b>	<b>5,38%</b>	<b>3,6-</b>	<b>3,3-</b>
											<b>4,0</b>	<b>3,5</b>

Fonte: IDEB. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. (2015).

A partir desses dados é possível fazer algumas considerações sobre as receitas realizadas *per capita* e os serviços de saúde e educação, de modo a verificar a aplicabilidade dos argumentos analisados no referencial teórico. Para efeitos ilustrativos, elaborou-se as Tabela

16 e 17, com os entes em ordem decrescente de receita realizada *per capita*, referentes a 2013 e 2014. É preciso explicar que essas duas tabelas foram elaboradas porque alguns serviços tiveram os últimos dados coletados referentes ao ano de 2013 e outros 2014.

Na saúde, nos atendimentos hospitalares, o indicador de números de hospitais existentes com mais de 50 leitos e o número de habitantes por hospital (calculados na Tabela 11) indicam que a região sudeste teve o maior número de hospitais fechados/ descredenciados (94), passando de 974 para 880, o que representa uma diminuição de 9,65%. Porém, comparativamente ao nordeste, que teve uma redução (fechadas ou descredenciadas) de 51 unidades hospitalares (ou 7,96%), saindo de 641 para 590 hospitais, e ainda levando-se em consideração os aumentos populacionais de ambas regiões (6,15% para sudeste e 5,83% para nordeste), o sudeste obteve, em 2014, 361.091 habitantes por hospital, a segunda menor média do país, ficando atrás da região sul, com 211.150 habitantes por hospital. Já o nordeste ostentou o maior número de habitantes por hospital, 897.528, e o norte veio logo em seguida com 852.330.

Logo, ainda que tenham sido fechados/ descredenciados mais hospitais no sudeste, é no norte e no nordeste que se encontram as maiores proporções de habitantes por hospital, o que pode causar desconforto no atendimento. E, como essas regiões (norte e nordeste) foram as maiores destinatárias das transferências federais, seguindo o critério redistributivo de Oates (1999), a prestação de serviços não conseguiu alcançar um nível mínimo nacional, ao contrário, o número de habitantes por hospital aumentou muito no norte e nordeste.

Ainda na área da saúde, nos atendimentos médicos de urgência, em 2013, a região sul apresentou o maior percentual de Municípios com cobertura do SAMU, apesar de que nenhum dos seus estados possui cobertura de 100%, diferentemente de norte e nordeste, que possuem quatro dos seis entes brasileiros que têm SAMU implantando em 100% dos seus Municípios. O Rio Grande do Sul foi o estado que teve a maior ampliação no alcance do SAMU, aumentou em 234 Municípios. Santa Catarina já possuía quase que a totalidade dos seus Municípios com SAMU em 2008. O fato de já possuir quase que a totalidade dos Municípios com SAMU, no início da série histórica pesquisada, só ocorreu, além de Santa Catarina, com Alagoas, DF e Goiás. O norte aparece com apenas 22,89%, sendo que esse

valor é muito influenciado pelo Amazonas, que possui apenas um Município com SAMU.

Tabela 16 – Receita realizada *per capita*, número de habitantes por hospital e anos de estudo, em valores reais absolutos e unidades

<b>Ente/ Região</b>	<b>Receita Realizada <i>per capita</i>, em valor real absoluto, ano 2014 – Tabela 10</b>	<b>Número de habitantes por hospital, ano 2014 – Tabela 11</b>	<b>Anos de estudo, ano 2014 – Tabela 13</b>
Acre	6.760,74	98.763	6,9
Roraima	6.410,42	165.645	8,3
Distrito Federal	6.206,77	129.653	10,1
Amapá	5.903,67	150.182	8,2
Tocantins	5.033,80	106.920	7,2
Mato Grosso do Sul	4.606,42	109.152	7,8
São Paulo	4.452,42	110.920	8,9
Rio de Janeiro	4.309,21	79.140	8,9
Rio Grande do Sul	4.209,66	65.159	7,9
Mato Grosso	4.039,36	94.834	7,8
Amazonas	3.755,97	129.125	8,7
Rondônia	3.724,80	102.855	7,3
Espírito Santo	3.614,48	79.287	7,8
Minas Gerais	3.310,86	91.744	7,5
Sergipe	3.166,26	123.310	6,2
Santa Catarina	3.006,82	67.951	8,3
Goiás	2.897,30	81.540	7,6
Pernambuco	2.888,26	87.526	6,9
Paraná	2.853,88	78.040	8,1
Rio Grande do Norte	2.777,82	109.952	6,5
Bahia	2.347,35	96.346	6,6
Pará	2.279,16	98.840	6,8
Ceará	2.223,37	94.072	6,4
Paraíba	2.220,45	70.427	6,5
Alagoas	2.211,86	107.153	5,7
Piauí	2.097,24	106.491	5,8
Maranhão	1.861,52	102.252	6,1

Fonte: Receita realizada *per capita*. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. Hospitais com mais de 50 leitos. Portal Datasus (SUS, 2015). Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 06 nov. 2015. Anos de estudo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 13 jan. (2016).

Tabela 17 – Receita realizada *per capita*, municípios com SAMU implantado e IDEB, em valores reais absolutos e unidades

Ente/ Região	Receita Realizada <i>per capita</i> , em valor real absoluto, ano 2013 – Tabela 10	Municípios com SAMU implantado, ano 2013– Tabela 12	IDEB, ano 2013 - Tabela 13		
			4ª série	8ª série	3º ano
Roraima	7.181,54	14	5	3,7	3,4
Acre	5.981,44	22	5,1	4,4	3,4
Amapá	5.781,27	3	4	3,6	3
Distrito Federal	5.700,31	1	5,9	4,4	4
Tocantins	4.425,95	16	5,1	3,9	3,3
São Paulo	4.242,40	370	6,1	4,7	4,1
Mato Grosso do Sul	4.167,43	10	5,2	4,1	3,6
Rio de Janeiro	4.092,11	43	5,2	4,3	4
Mato Grosso	3.758,85	19	5,3	4,4	3
Rio Grande do Sul	3.739,30	254	5,6	4,2	3,9
Amazonas	3.590,84	1	4,7	3,9	3,2
Rondônia	3.424,21	2	5,2	3,9	3,6
Espírito Santo	3.307,06	12	5,4	4,2	3,8
Minas Gerais	3.242,03	241	6,1	4,8	3,8
Sergipe	3.088,81	75	4,4	3,2	3,2
Pernambuco	2.869,75	75	4,7	3,8	3,8
Rio Grande do Norte	2.795,47	20	4,4	3,6	3,1
Santa Catarina	2.786,86	294	6	4,5	4
Goiás	2.643,94	246	5,7	4,7	4
Paraná	2.589,37	173	5,9	4,3	3,8
Bahia	2.202,98	262	4,3	3,4	3
Piauí	2.125,56	122	4,5	4	3,3
Alagoas	2.105,66	102	4,1	3,1	3
Paraíba	2.054,42	223	4,5	3,5	3,3
Pará	2.035,20	45	4	3,6	2,9
Ceará	1.997,76	46	5,2	4,4	3,6
Maranhão	1.834,25	51	4,1	3,6	3

Fonte: Receita realizada *per capita*. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. Municípios com SAMU implantado. Portal Datasus (SUS,2015). Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 09 nov. 2015. IDEB. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. (2015).

Portanto, para atendimento médico hospitalar e atendimento médico de urgência, entes que receberam os maiores valores de transferências, retratadas nas receitas realizadas *per capita*, não necessariamente apresentaram os melhores indicadores de saúde, significando

dizer que, apesar das transferências estarem sendo destinadas àqueles entes mais pobres e estar ocorrendo o critério redistributivo por região e não por pessoa, conforme preconizado por Oates (1999), os serviços de atendimento médico hospitalar não estão uniformes no território nacional. A princípio, pode-se afirmar que as transferências federais não conseguiram alcançar o seu propósito de reduzir as disparidades regionais, conforme Prado (2006), que seria a consequência do critério redistributivo e que a efetividade desse serviço não decorre apenas da disponibilidade de recursos financeiros, não havendo correlação entre uma maior disponibilidade de recursos e melhores resultados. Isso será comprovado mais adiante nas correlações.

Na educação, em termos de anos de estudo, enquanto sudeste e centro-oeste ostentam as maiores médias (8,3 anos) de 2014, foi a região norte que mais ampliou o tempo de estudo (em 1,1 ano), passando de 6,5 para 7,6. Centro-oeste ampliou em um ano e as demais regiões em 0,9 ano. Efetivamente, os Entes que obtiveram as maiores variações nos anos de estudo foram: Amazonas (1,2), Amapá (1,2), Rondônia (1,2), Roraima (1,5), Bahia (1,2), Paraíba (1,3) e Mato Grosso (1,5).

Nessa análise, além do aumento no valor bruto, é preciso levar em consideração que, em 2007, as médias de norte e nordeste eram muito baixas, como por exemplo, em Alagoas, com 4,8 anos e que, apesar de terem conseguido aumentar os anos de estudo, em 2014, a média final (5,7) continuava mais baixa que as demais regiões do país. O DF figura no outro pólo: em 2007 possuía média de 9,4 anos e terminou 2014 com 10,1 anos, deixando o DF no topo de anos de estudo porém na última colocação em termos de variação, 7,53% ou 0,7 anos.

Portanto, de modo geral, todas as regiões apresentaram variações positivas de anos de estudo, com média de aumento entre 0,9 e 1,1 anos. Norte e nordeste continuam apresentando médias mais baixas que as demais regiões porque já começaram 2007 com médias muito baixas e, como todas as regiões variaram meio que uniformemente, sul, sudeste e centro-oeste continuam apresentando melhores médias de anos de estudo. Aqui, é possível perceber que existiria alguma relação entre aumentos nas receitas realizadas *per capita* e aumentos de anos de estudo, porém somente nas análises estatísticas é que isso será comprovado.



No IDEB 8ª série, sul, sudeste e centro-oeste obtiveram, em 2007, as notas mais elevadas, variando entre 3,8 e 4,3, ao passo que norte e nordeste ficaram entre 2,7 e 3,8. A variação percentual de sul, sudeste e centro-oeste foi menor que norte e nordeste, porém as notas finais daqueles (entre 4,2 e 4,8) acabaram mais altas que esses (entre 3,1 e 4,4), o mesmo raciocínio utilizado no parágrafo anterior. O maior aumento verificado da nota foi 0,9 no Ceará, em Pernambuco e Goiás.

O 3º ano foi a etapa que apresentou as menores notas e variações, sendo que alguns Entes tiveram variação negativa, ou seja, tiveram redução das notas (Acre e Roraima com -0,1 e Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná com -0,2). Isso pode ter influência dos altos índices de evasão escolar e repetência de estudantes nessa faixa etária. Mesmo assim, sul, sudeste e centro-oeste começaram e terminaram a série com as melhores notas (passaram de notas entre 3,1 e 4 para notas entre 3,6 e 4,1), apesar das reduções de 0,2. Por outro lado, Norte e Nordeste começaram 2007 com notas entre 2,7 e 3,5, e terminaram 2013 com notas de 2,9 a 3,8). Goiás obteve a maior variação absoluta da nota, 0,9.

Analisando-se conjuntamente os anos de estudo e todas as etapas do IDEB, percebe-se que a queda das notas da 8ª série e do 3º ano podem ter ocorrido por motivos como repetência e evasão escolar, o que faria aumentar os anos de estudo, comprovando que receita realizada *per capita* não teria correlação com os indicadores, corroborando a segunda hipótese da pesquisa. No entanto, somente nas análises estatísticas é que isso poderá ser comprovado ou não. A seguir serão feitas as correlações estatísticas para comprovar numericamente essas afirmações preliminares.

#### 4.3 CORRELAÇÕES ESTATÍSTICAS ENTRE RECEITAS REALIZADAS *PER CAPITA* E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

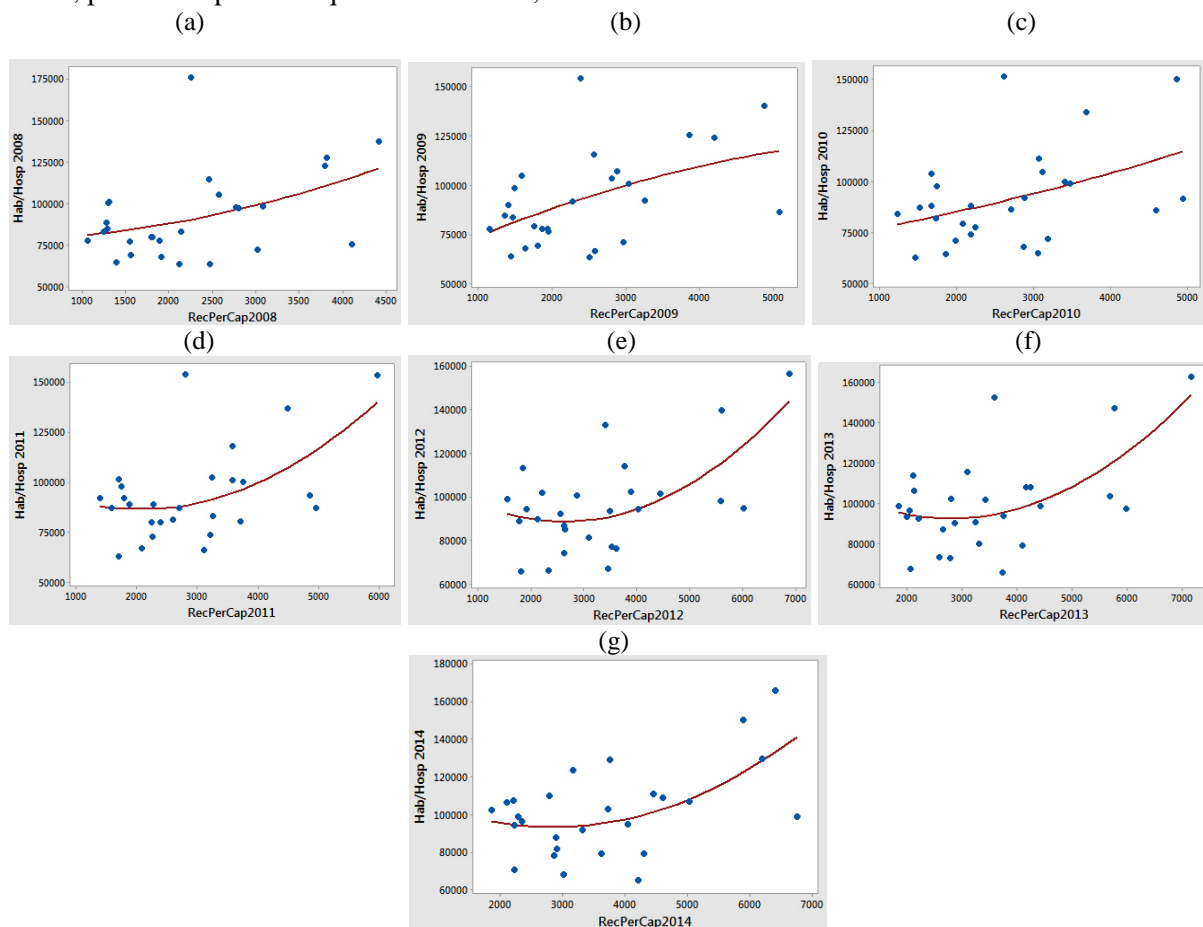
O terceiro e último momento da pesquisa aplicada é o estudo estatístico objetivando correlacionar as receitas realizadas *per capita* com os indicadores de prestação de serviços de saúde e educação. A partir dos dados já apresentados nas tabelas anteriores, e através de uma regressão estatística, buscou-se analisar se há ou não correlação entre as variáveis (no eixo horizontal, as receitas realizadas *per capita* e, no eixo vertical, os indicadores de saúde e educação) e a intensidade de sua força.

Uma boa correlação ocorre quando os pontos estão dispostos exatamente sobre a linha resultante da equação. O R-Sq(adj) é um indicador estatístico que parametriza os resíduos (distância dos pontos à linha da equação) e indica a força da correlação. Quanto maior o R-Sq(adj), maior a probabilidade de existir correlação entre as variáveis analisadas. Quanto maior o resíduo descrito pela distância do ponto à linha (da equação traçada pelas variáveis), maior a dispersão, menos provável será a correlação e, portanto, menor o R-Sq(adj). O programa utilizado para efetuar os cálculos foi o Minitab 17 (MINITAB, 2016).

#### **4.3.1 Receitas Realizadas *per capita* e Habitantes por Hospital**

A primeira análise estatística efetuada foi entre a receita realizada *per capita* (disponível na coluna “jj” do Apêndice A) e habitantes por hospital (disponível na Tabela 12). Foi analisado se, durante o período de 2008-2014, a receita realizada *per capita* apresentaria correlação com a quantidade de habitantes atendidos nos hospitais. O resultado está ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e hospitais existentes, com mais de 50 leitos, públicos e privados que atendem SUS, entre 2008-2014



Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. Número de Hospitais com mais de 50 Leitos Existente (SUS,2015). Portal Datasus. Indicadores do rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores - Brasil - Valores absolutos, 2015. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 18 nov. (2015).

Na Figura 1 estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos por ano. Cada ponto significa um Ente da Federação, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2008 (a) foi 11,2%, em 2009 (b) foi 17,8%, em 2010 (c) foi 10,8%, em 2011 (d) foi 21,9%, em 2012 (e) foi 32,5%, em 2013 (f) foi 29,4% e em 2014 (g) foi 26,5%.

Percebe-se que existe uma curva ascendente em todos os anos (ou seja, mais habitantes por hospital), exceto em 2009 (b), quando tende a decair em função da ampliação de hospitais no Amazonas e em Tocantins, fatos que contribuíram para a redução no número de habitantes por hospital, de 808.227 para 798.879. Em 2010 (c), a curva volta a ser positiva, pois, mesmo

o centro-oeste diminuindo o número de habitantes por hospital, de 412.921 para 375.771, e o sul, de 201.050 para 200.289, as demais regiões aumentaram os seus quantitativos de habitante por hospital a tal ponto que reverteu a descendência da curva.

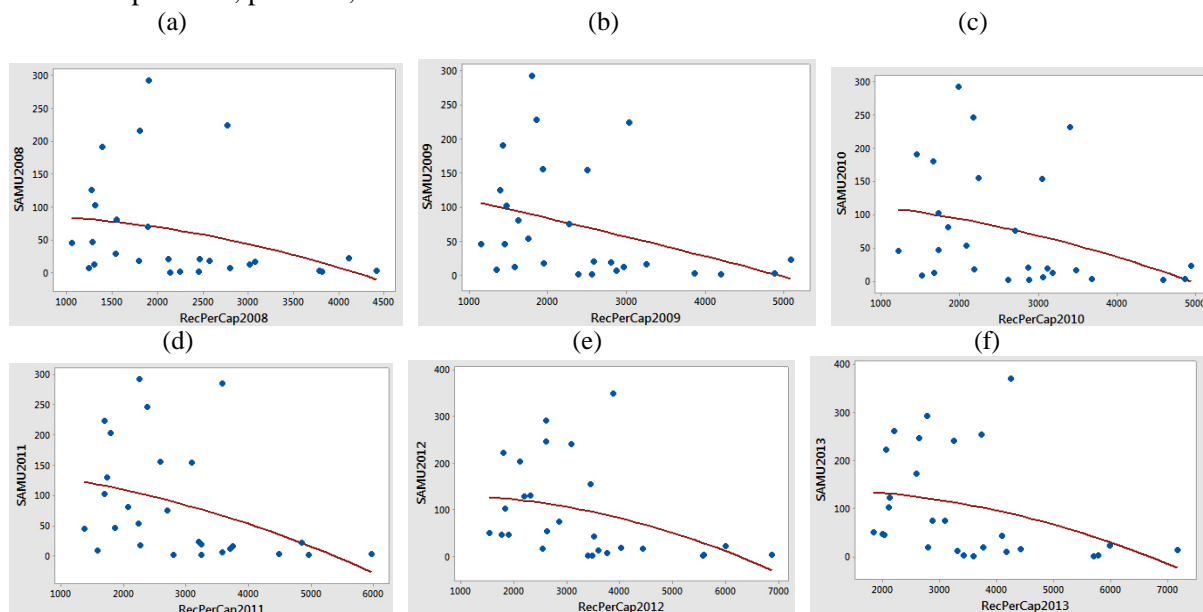
De modo geral, existe uma tendência de aumento nos quantitativos de habitantes por hospital, situação que pode causar desconforto para a população, uma vez que, quanto mais hospitais são fechados, mais pessoas são atendidas nos hospitais que continuam em funcionamento. Não existe uma clara correlação entre ambas variáveis e nem tendência de performance uniforme dos Entes, pois os pontos estão muito dispersos ao redor da linha, fato que se reflete nos diferentes valores obtidos de R-Sq(adj). Isso significa que a heterogeneidade entre os Entes é muito grande durante todo o período analisado, sem indícios de diminuição.

#### **4.3.2 Receitas Realizadas *per capita* e SAMU**

A segunda análise estatística efetuada foi entre a receita realizada *per capita* (disponível na coluna “jj” do Apêndice A) e quantidade de Municípios com SAMU implantado (disponível na Tabela 13). Foi analisado se, durante o período de 2008-2013, a receita realizada *per capita* apresenta correlação com quantidade de Municípios com SAMU implantado. O resultado está ilustrado na Figura 2.

Na Figura 2 estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos por ano. Cada ponto significa um Ente, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2008 (a) foi 2,5%, em 2009 (b) foi 5,4%, em 2010 (c) foi 4,3%, em 2011 (d) foi 7,7%, em 2012 (e) foi 7,6% e em 2013 (f) foi 4,4%.

Figura 2 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e a quantidade de Municípios com SAMU implantado, por Ente, entre 2008-2013



Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. Número de Municípios com SAMU implantado (SUS,2015). Portal Datasus. Indicadores do rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores - Brasil - Valores absolutos, 2015. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 18 nov. (2015).

Percebe-se que, em todos, os anos as curvas são descendentes, significando dizer que enquanto receita realizada *per capita* aumenta, a quantidade de Municípios com SAMU implantado não aumenta. Na Tabela 13, esse efeito pode ser comprovado porque: 1) 8 Entes já possuíam, em 2008, de 90% a 100% dos seus Municípios com SAMU implantado; 2) 12 Entes ou não implantaram SAMU ou implantaram no máximo em 6 Municípios; e, 3) 7 Entes implantaram uma quantidade de Municípios que variou acima de 100% do número de 2008.

Isso significa que, ou os entes já possuíam quase que a integralidade de seus Municípios com SAMU ou implantaram em poucos Municípios durante o período 2008-2013. Desse modo, de acordo com a Figura 2, não há indício de relação entre ambas variáveis. A dispersão entre os pontos é muito grande, fato que está sendo refletido nos valores obtidos nos  $R^2$ (adj).

Após análise dos indicadores de saúde, não é possível concluir que exista relação explícita entre eles e a receita realizada *per capita*. Quanto ao atendimento médico hospitalar,

medido pelo número de habitantes atendidos por hospital, nota-se uma tendência de que quanto mais a receita realizada *per capita* aumenta, mais hospitais são fechados/descredenciados e aqueles que continuam atendendo pelo SUS recebem maior fluxo de pacientes, aumentando, com isso, o número de habitantes atendidos em cada hospital, e uma das prováveis consequências é o aumento do desconforto no atendimento. Percebe-se que não há uma tendência de performance uniforme dos Entes, pois os pontos estão muito dispersos das linhas, em todos os anos.

Quanto ao atendimento médico de urgência, medido pela quantidade de Municípios com SAMU implantado, também não é possível estabelecer uma relação com a receita realizada *per capita*, pois ou os Entes já haviam quase que a totalidade de seus Municípios com SAMU implantado, em 2008, no início da série histórica, ou implantaram SAMU em poucos Municípios, durante o período analisado, 2008-2013, também não mostrando tendência de performance uniforme dos entes. Portanto, em relação a ambos indicadores de prestação de serviços públicos de saúde, não é possível estabelecer uma correlação com as receitas realizadas *per capita*, bem como não há evidências de uma tendência a uniformização desse serviço público, predominando a heterogeneidade entre os entes.

Os resultados obtidos nessas correlações estatísticas corroboram os comentários preliminares feitos na seção anterior: entes que receberam os maiores valores de transferências, retratadas nas receitas realizadas *per capita*, não necessariamente apresentaram os melhores indicadores de saúde, significando dizer que, apesar das transferências estarem sendo destinadas àqueles entes mais pobres e estar ocorrendo o critério redistributivo por região e não por pessoa, conforme preconizado por Oates (1999), os serviços não estão com um mínimo nível de uniformidade no território nacional, algo que Prado (2006) observa como obrigatoriedade das transferências, muito pelo contrário, as heterogeneidades continuam acentuadas, restando por comprovadas as hipóteses da pesquisa, quanto à saúde.

### 4.3.3 Receitas Realizadas *per capita* e anos de estudo

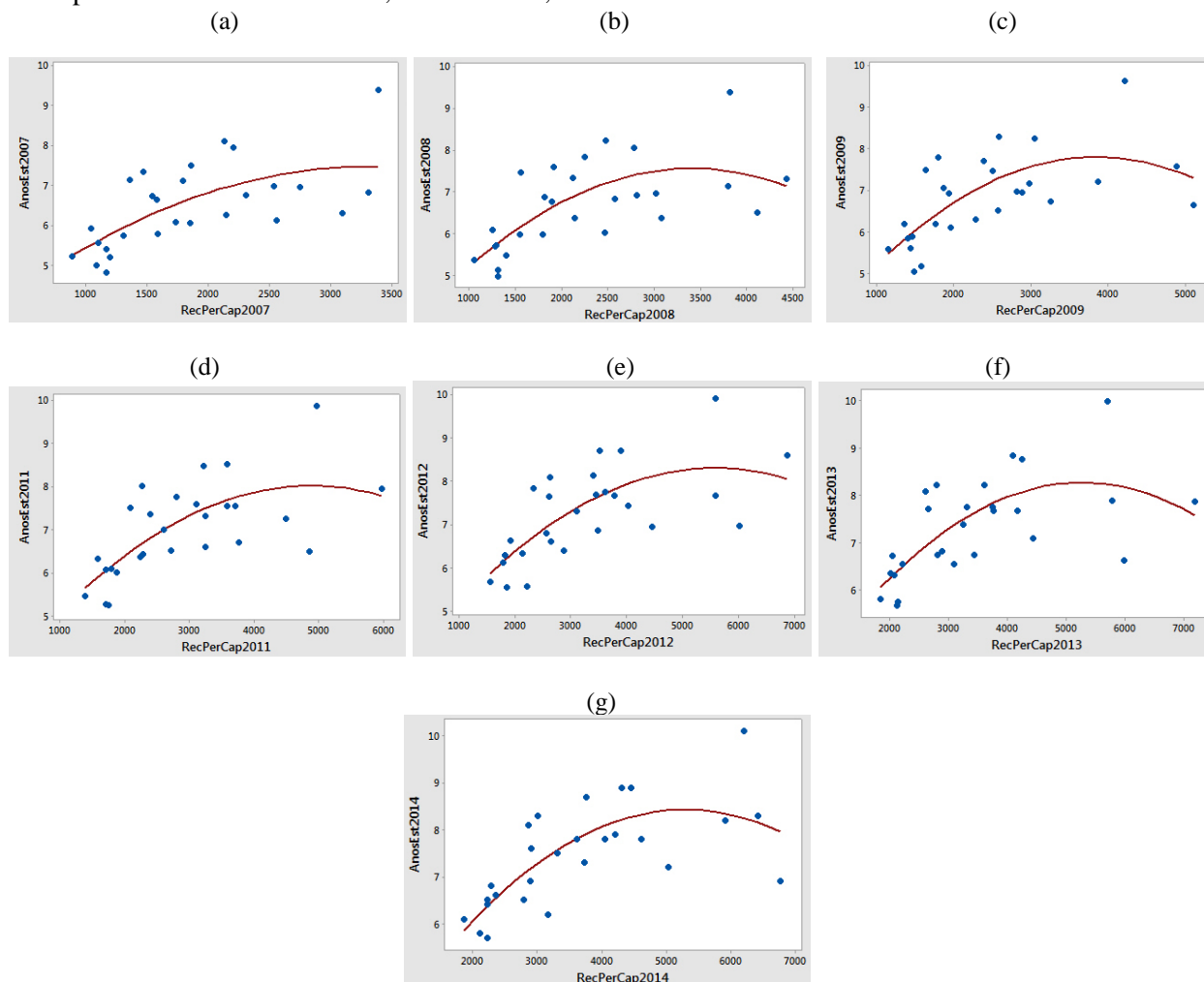
A terceira análise estatística efetuada foi entre a receita realizada *per capita* (disponível na coluna “jj” do Apêndice A) e anos de estudo, média calculada entre pessoas de 25 anos ou mais, em cada Ente (disponível na Tabela 14). Foi analisado se, durante o período de 2007-2014, a receita realizada *per capita* apresenta relação com os anos de estudo. O resultado está ilustrado na Figura 3.

Na Figura 3 estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos por ano. Cada ponto significa um Ente, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2007 (a) foi 38,2%, em 2008 (b) foi 42,1%, em 2009 (c) foi 42%, em 2011 (d) foi 43,1%, em 2012 (e) foi 45,4%, em 2013 (f) foi 43,2% e em 2014 (g) foi 51,9%.

Analisando a Figura 3, percebe-se que ao longo dos anos, a performance dos Entes vai se tornando mais uniforme e consistente, ou seja, menos dispersa, o que pode ser comprovado pelo aumento do R-Sq(adj). Mas ainda não é possível afirmar que exista uniformidade entre os Entes, pois eles continuam apresentando desempenhos diferentes, tanto é que alguns pontos estão muito afastados da linha e dos demais pontos. O que existe é uma tendência à uniformidade.

Também é possível notar que Entes com altas receitas realizadas *per capita* aumentaram a mesma quantidade de anos que Entes com receitas realizadas *per capita* mais baixas, o que explica a tendência negativa das curvas a partir de um certo ponto, em todos os anos. Isso pode ser comprovado com um exemplo: o Acre, que sempre apresentou a maior receita realizada *per capita* do país, obteve um aumento de 0,6 ano de estudo, ao passo que Maranhão, que sempre apresentou a menor receita realizada *per capita* do país, obteve aumento de 0,87 ano de estudo.

Figura 3 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e anos de estudo – média calculada entre pessoas de 25 anos ou mais, de cada Ente, entre 2007-2014



Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. Média de anos de Estudo (IPEA,2015). IPEADATA social, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 18 nov. (2015).

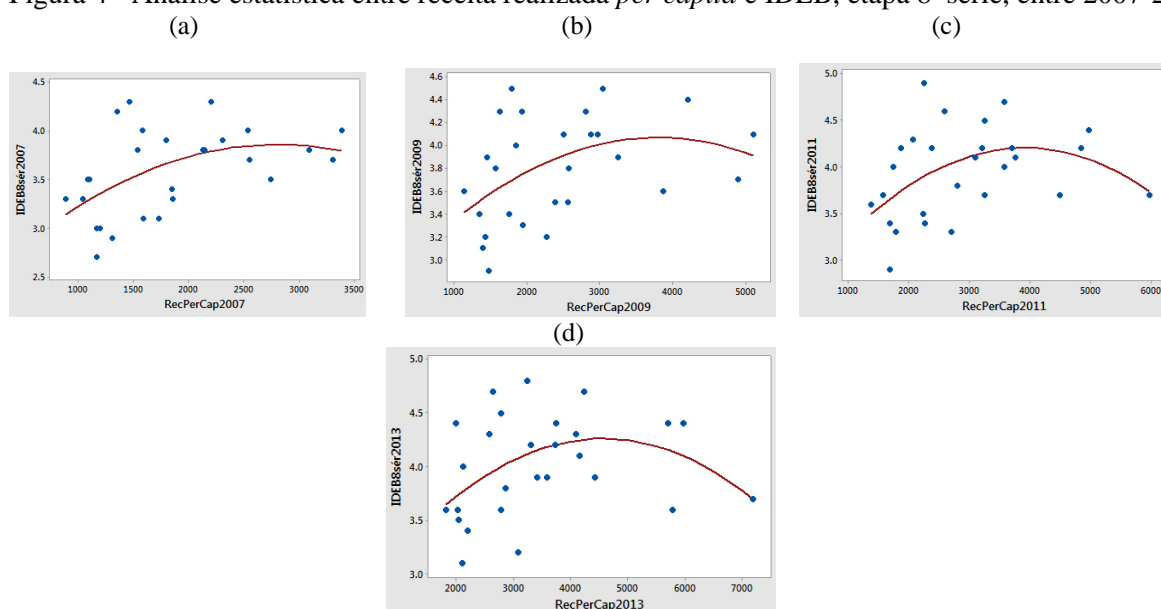
Enfim, pode-se encontrar relação entre aumentos na receita realizada *per capita* e aumentos nos anos de estudo, como pôde ser observado no R-Sq(adj). Apesar de ainda apresentarem performances diferentes, a tendência é de que, possivelmente, isso venha a ser uniformizado. Todavia, é possível perceber que aumentos nas receitas realizadas *per capita* acima de determinado patamar não necessariamente significam aumentos nos anos de estudo na mesma proporção, o que pode indicar que outra variável estaria exercendo influência nessa situação.



#### 4.3.4 Receitas Realizadas *per capita* e IDEB

A quarta análise estatística foi entre a receita realizada *per capita* (disponível na coluna “jj” do Apêndice A) e o IDEB (disponível na Tabela 15). Foi analisado se, durante o período de 2007-2013, a receita realizada *per capita* apresenta correlação com o IDEB. Os resultados estão ilustrados nas Figuras 4 e 5, para cada etapa avaliada pelo IDEB, quais sejam: 8ª série e 3º ano.

Figura 4 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e IDEB, etapa 8ª série, entre 2007-2013



Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IDEB (INEP,2015). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2015.

Na Figura 4 estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos por ano. Cada ponto significa um Ente, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2007 (a) foi 19%, em 2009 (b) foi 12,3%, em 2011 (c) foi 14,3% e em 2013 (d) foi 12,2%.

De acordo com a Figura 4, a 8ª série além de não apresentar uniformidade entre os Entes, não apresentou tendência à uniformidade. De 2007 (a) para 2009 (b) houve uma queda brusca no R-Sq(adj), de 19% para 12,3%, ou seja, aumentou-se a dispersão dos pontos em

relação à linha e reduziu-se a relação entre receita realizada *per capita* e IDEB 8ª série. De 2009 (b) para 2011 (c) o R-Sq(adj) aumentou para 14,3%, mas isso não é suficiente para se afirmar se a partir desse ponto começou-se uma tendência à uniformização da performance dos Entes. Por fim, em 2013, o R-Sq(adj) cai para 12,2%, o menor visto nessa série histórica, tornando difícil afirmar qualquer tendência à uniformidade. Algumas causas para isso podem ser a alta repetência e a evasão escolar, que reduzem as notas do IDEB.

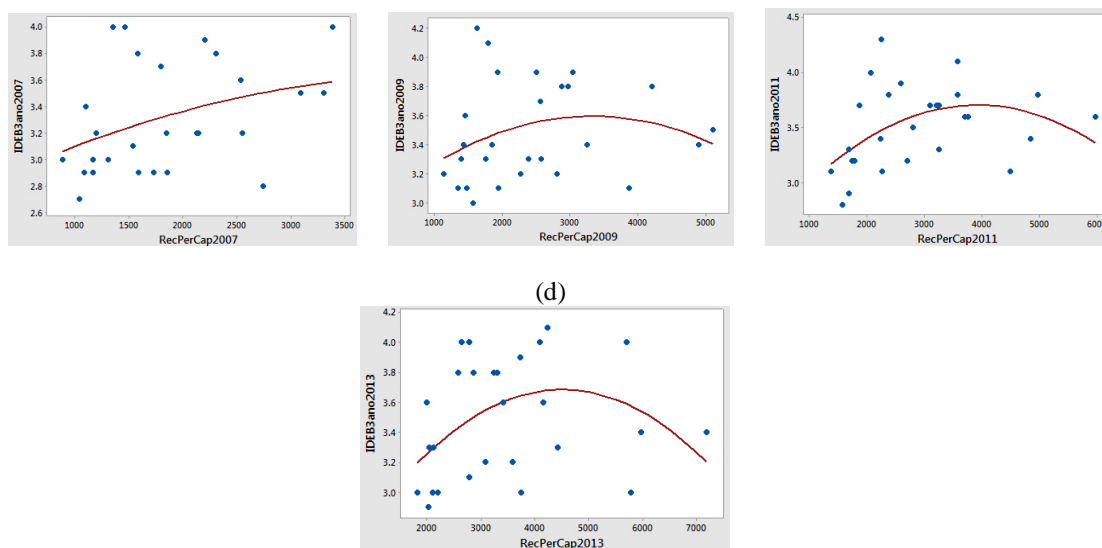
No IDEB 8ª série é possível verificar que aumentos grandes nas receitas realizadas *per capita* não são refletidos na mesma proporção nos indicadores, causando uma descendência na curva. Utilizando o Acre como exemplo, na Tabela 15, percebe-se que o estado obteve um aumento de 0,6 no IDEB 8ª série, entre 2007-2013, porém o Amapá, outro Ente com uma das maiores receitas realizadas *per capita* em toda a série histórica, obteve aumento de 0,1.

Na Figura 5 estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos por ano. Cada ponto significa um Ente, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2007 (a) foi 6,7%, em 2009 (b) foi 6,6%, em 2011 (c) foi 13,5%, e em 2013 (d) foi 10,4%.

No IDEB 3º ano, assim como na 8ª série, não foi possível verificar uma uniformidade de performance e nem uma tendência de uniformidade. O R-Sq(adj) variou muito entre os anos, caindo de 6,7% para 6,6%, depois subindo para 13,5% e novamente caindo para 10,4%.

A dispersão continua alta e a curva que estava com tendência negativa, foi acentuando sua concavidade até 2013 (d). Na Tabela 15, isso pode ser comprovado, pois de 2007 para 2009, apenas 2 Entes diminuíram a nota (entre -0,1 e -0,2), de 2009 para 2011 foram 8 (entre -0,1 e -0,3) e de 2011 para 2013 foram 13 (entre -0,1 e -0,3). Percebe-se que, além do aumento no número de Entes que tiveram suas notas reduzidas, o valor da redução também aumentou, antes variava entre -0,1 e -0,2 e depois aumentou para -0,1 e -0,3.

Figura 5 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e IDEB, etapa 3º ano, entre 2007-2013  
 (a) (b) (c)



Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IDEB (INEP,2015). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. (2015).

Aqui também pode ser vista a mesma situação mencionada para a 8ª série. Antes que recebam altas somas de receita realizada *per capita* não obtiveram aumentos nas notas do IDEB 3º ano na mesma proporção. Inclusive, ainda seguindo o exemplo do Acre, de 2007 para 2009 não houve variação no IDEB, de 2009 para 2011 reduziu em 0,1 e de 2011 para 2013 não houve variação, ou seja, o Acre saiu de uma nota 3,5 em 2007 para 3,4 em 2013, sendo que sua receita realizada *per capita* variou 93,43% entre 2007-2013. Por outro lado, Pernambuco, uma das receitas realizadas *per capita* mais baixas do país, aumentou sua nota em 0,8 (saindo de 3 para 3,8, um aumento de 26,67%) e teve sua receita realizada *per capita* aumentada em 119,22%.

O efeito combinado de, praticamente, metade dos Entes (13) terem reduzido suas notas, de 2011 para 2013, e de grandes variações na receita realizada *per capita* contribuíram para a descendência da curva. Algumas possíveis causas para essa queda nas notas podem ser a repetência e a evasão escolar, porém o efeito da evasão pode ser maior nessa faixa etária pois os jovens já começam a sair para buscar o primeiro emprego.

Em relação aos indicadores de educação analisados, é possível verificar uma correlação entre receitas realizadas *per capita* e anos de estudo, com tendência de uniformização entre os entes. Mas essa tendência é posta em dúvida ao analisá-la conjuntamente aos resultados negativos do IDEB 8ª série e 3º ano.

Diminuições nesses dois IDEBs (8ª série e 3º ano) podem ser devidas a uma maior repetência ou evasão escolar - estudantes que largam e voltam à escola fazem com que o IDEB diminua e, por conseguinte, aumente os anos de estudo. Desse modo não haveria relação entre aumentos nas receitas realizadas *per capita* e aumentos nos anos de estudo. O que leva ao raciocínio de que mais anos de estudos podem não ser sinônimo de qualidade no ensino.

Em síntese, após os cálculos, percebeu-se que as regiões norte e nordeste, historicamente mais pobres, receberam maiores somas das transferências federais, obedecendo ao princípio redistributivo, consoante Oates (1999) e Prado (2006). Sul, sudeste e centro-oeste, no geral, apresentaram situação oposta. Todavia, estados do norte, com baixas população e intensidade econômica foram muito beneficiados pelos critérios de rateio do FPE, corroborando comentários de Cibils e Ter-Minassian (2015) sobre pesquisa de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129).

Também ficou evidenciado que as transferências constituem uma parcela importante no total das receitas realizadas dos Entes do norte e nordeste, logo, seus valores de transferências *per capita* foram os mais elevados do país. Entretanto, ao analisar-se as receitas realizadas *per capita*, a situação se inverteu. Estados das regiões sul e sudeste, que apresentaram as mais baixas transferências *per capita*, no cômputo final, obtiveram altas receitas realizadas *per capita*, ficando nítida a importância do ICMS e da intensidade da atividade econômica na composição dos orçamentos, conforme Rezende (2013), Prado (2013) e Afonso (2013).

Todo esse cenário não é algo recente, muito pelo contrário, é algo que remonta um histórico de heterogeneidades advindas do período colonial, conforme Abrúcio (1998, 2005). A intenção inicial da Constituinte de 1987 e da CF/88 era de que, ao tornar as transferências obrigatórias constitucional e legalmente e a prestação de serviços executadas pelos entes subnacionais mais próximos dos cidadãos, as heterogeneidades seriam dissipadas. Porém como Arretche (2005, 2009 e 2010) diz que, no próprio arcabouço constitucional, já constavam as brechas para: 1) não se distinguir quem faz e quem aplica a política, pois as

competências legislativas e administrativas não foram bem equacionadas de modo a prover o ente com capacidade de arrecadação própria para executar seus serviços, sem depender das transferências; e, 2) para um processo de barganha política com predominância da União em detrimento dos Estados e DF, culminando em serviços públicos heterogêneos.

Especialmente para Rezende (2013): 1) a intensidade da atividade econômica em cada região e o papel do ICMS, seriam importantes para aumentar a guerra fiscal entre os entes e acentuar as disparidades entre regiões; e, 2) o aumento do poderio da União na década de 1990 e a instituição de mais contribuições de seu próprio uso, ao invés de uma reforma tributária que atendesse mais aos subnacionais poderiam agravar as disparidades. Os resultados apresentados comprovam que as transferências não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados e DF, corroborando a primeira hipótese.

Esta pesquisa, também, comprovou que não existe uma correlação significativa entre a disponibilidade de receitas públicas *per capita* e a efetividade dos serviços públicos de saúde e educação, medidos através de indicadores coletados em sites de órgãos oficiais do Governo. Por isso, os Estados e o DF apresentaram indicadores sem tendência a uniformidade, não sendo possível afirmar que a efetividade dos serviços públicos no Brasil, especialmente em saúde e educação, decorra apenas da disponibilidade de recursos financeiros, corroborando a segunda hipótese.

## 5 CONCLUSÕES

Partindo do pressuposto inicial de que o papel das transferências do ente nacional para os entes subnacionais em federações é reduzir as heterogeneidades/ disparidades regionais de modo a tornar os entes mais equalizados para o provimento de serviços públicos dentro de um mínimo nível nacional, o presente trabalho buscou pesquisar se isso vem ocorrendo no Brasil e de que maneira. Para tanto, correlacionou-se dados sobre as transferências federais para estados e DF, entre 2007-2014, com indicadores de prestação de serviços de saúde e educação, fornecidos por órgãos oficiais do governo. Esses serviços foram escolhidos em função da sua importância na Constituinte de 1987 e na CF/88.

As hipóteses são: 1) as transferências federais para estados e DF no Brasil não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados e DF, 2) a efetividade dos serviços públicos no Brasil, especialmente em saúde e educação, não decorre apenas da disponibilidade de recursos financeiros, não havendo correlação entre uma maior disponibilidade de recursos e melhores resultados. Em um país cujas heterogeneidades regionais são históricas e remontam à época colonial, correlacionar as transferências com os serviços prestados é importante para o atual momento da relação entre sociedade e estado, na qual aquela exige mais transparência e melhor uso dos recursos públicos por esse.

A pesquisa aplicada pode ser dividida em três grandes etapas. Na primeira, foram analisados os valores das transferências federais para estados e DF, entre 2007-2014. Detectou-se que os maiores percentuais (acima de 50%) dos recursos vêm sendo transferidos para as regiões norte e nordeste, historicamente mais pobres, o que estaria de acordo com Oates (1999) - teórico de transição entre as teorias de primeira (mais aplicáveis a países de primeiro mundo industrializados, cujo gestor é benevolente e a sociedade móvel) e de segunda geração (mais aplicáveis a países em desenvolvimento, cujo grande expoente foi Weingast (2013), que falou sobre a influência de interesses políticos e processos de barganhas para obtenção de transferências) - e Prado (2006) sobre o papel redistributivo das transferências em federações.

Além disso, uma média de 80% dessas transferências ocorre por obrigatoriedade constitucional ou legal, sendo o restante via convênios (discricionários). Mais

detalhadamente, considerando o país como um todo, os percentuais de convênios assinados, durante toda a série histórica, variaram entre 16,32% (2012) e 23,84% (2008) do total das transferências.

Analisar o nível de discricionariedade é importante, pois conforme Stein (1998) e Cibils e Ter-Minassian (2015), a discricionariedade nas transferências pode dar espaço a atitudes oportunísticas de regiões mais ricas em detrimento das mais pobres, aumentando ainda mais as heterogeneidades. E Stein (1998) segue dizendo que isso é preocupante na América Latina, onde, em média, um terço das transferências são discricionárias. Levando-se em conta a federação brasileira, é possível dizer que o nível de discricionariedade estaria abaixo desse nível preocupante, pois, como já mencionado, o percentual máximo ficou em 23,84% (2008).

Porém, analisando-se as regiões geográficas, observou-se que o sul ficou acima desse patamar em todos os anos da série histórica, chegando ao máximo de 44,49% (2009). Isso pode significar que essa região (além de, historicamente, figurar entre as mais ricas, junto com sudeste) detém influência para atrair recursos discricionários, o que poderia aumentar ainda mais as heterogeneidades entre regiões.

Ainda nesse primeiro momento da pesquisa, foram calculadas: 1) a transferência *per capita*, obtida ao dividir-se o total das transferências recebidas pelo ente por sua população; e, 2) a receita realizada *per capita*, dividindo-se o total das receitas realizadas (que entraram no caixa do ente) pela população. Comparando-se ambas variáveis, percebe-se que os estados do norte, com baixas população e intensidade econômica, foram muito beneficiados pelos critérios de rateio do FPE, ficando grande parte de seus estados entre aqueles que receberam os maiores valores de transferências *per capita*, inclusive em detrimento de estados nordestinos mais pobres, corroborando comentários de Cibils e Ter-Minassian (2015) sobre pesquisa de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129).

O nordeste obteve valores inferiores ao norte, porém muito superiores ao sul, sudeste e centro-oeste. Portanto, as transferências são parte importante na composição dos orçamentos

dos estados do norte e nordeste, logo, seus valores de transferências *per capita* foram os mais elevados do país.

Ao se calcular a receita realizada *per capita*, a situação inverteu. Por exemplo, entes mais ricos como DF e São Paulo, cujas transferências recebidas têm pouco peso nas receitas realizadas (e, por conseguinte, obtiveram baixas transferências *per capita*), apresentaram altas receitas realizadas *per capita*. Isso pode ser explicado pelos elevados salários dos habitantes do DF (que são aplicados diretamente na aquisição de bens serviços, e como o DF acumula competências de estados e municípios, a arrecadação tem mais bases tributárias) e à grande intensidade econômica de São Paulo (que apesar de possuir a maior população do país, conseguiu obter uma das receitas realizadas *per capita* mais altas, portanto sua economia é forte o suficiente para gerar outras fontes de receitas, como ICMS, para seu orçamento).

Os estados do nordeste, que figuraram entre as maiores transferências *per capita*, obtiveram as menores receitas realizadas *per capita*, significando que não possuem outras fontes importantes de receitas, além das transferências. O norte, não obstante obter as mais altas transferências *per capita*, também obteve altas receitas realizadas *per capita*. Nesse caso, o efeito da baixa população influenciou, pois a economia, no geral, não é intensa o suficiente para arrecadar outras receitas próprias, como o ICMS, à exceção do Amazonas, com a Zona Franca de Manaus.

Nesse contexto, fica nítida a importância do ICMS e da intensidade da atividade econômica na composição dos orçamentos, conforme Rezende (2013), Prado (2013) e Afonso (2013). Como dito anteriormente, isso não é algo recente, ao contrário, é resultado de algo que remonta um histórico de heterogeneidades advindas do período colonial, consoante Abrúcio (1998, 2005). A Constituinte de 1987 e a CF/88 tiveram a intenção inicial de reverter isso, porém, Arretche (2005, 2009 e 2010) diz que no próprio arcabouço constitucional já constavam as brechas para: 1) não se distinguir quem faz e quem aplica a política, pois as competências legislativas e administrativas não foram bem equacionadas de modo a prover o ente com capacidade de arrecadação própria para executar seus serviços, sem depender das transferências; e, 2) para um processo de barganha política com predominância da União em detrimento dos Estados e DF, culminando em serviços públicos heterogêneos.



Especialmente para Rezende (2013): 1) a intensidade da atividade econômica em cada região e o papel do ICMS, seriam importantes para aumentar a guerra fiscal entre os entes e acentuar as disparidades entre regiões; e, 2) o aumento do poderio da União na década de 1990 e a instituição de mais contribuições de seu próprio uso, ao invés de uma reforma tributária que atendesse mais aos subnacionais, poderiam agravar as disparidades.

Portanto, percebeu-se que as transferências federais para estados e DF no Brasil não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados, comprovando a primeira hipótese.

Na segunda etapa da pesquisa, foram coletados dados sobre a prestação de serviços públicos de saúde e educação. Na área da saúde foram analisados: 1) atendimento médico hospitalar medido pela quantidade de hospitais com mais de 50 leitos existentes em cada ente (que foi dividido pela população chegando-se ao número de habitantes por hospital); e 2) atendimento médico de urgência medido pelo número de Municípios com SAMU implantado.

Na área da educação, os indicadores analisados foram: 1) anos de estudo, média de pessoas de 25 anos ou mais, de cada ente; e 2) IDEB. Esse índice foi concebido pelo INEP em 2007 e leva em consideração o fluxo escolar (taxa média de aprovação dos estudantes em cada etapa de ensino: 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e médias de desempenho nas avaliações feitas ao final da mesma etapa de ensino. Ele é feito a cada dois anos, portanto só existem dados relativos aos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013. Como a 4ª série é custeada principalmente por Municípios, decidiu-se trabalhar com 8ª série e 3º ano.

Na terceira etapa, os indicadores foram correlacionados estatisticamente com a receita realizada *per capita*, visando analisar se há ou não correlação entre as variáveis e a intensidade de sua força. Uma boa correlação ocorre quando os pontos estão dispostos exatamente sobre a linha resultante da equação. De maneira contrária, quanto mais dispersos, menos relação existe entre as variáveis analisadas e mais heterogêneo é o serviço. O programa utilizado para efetuar os cálculos foi o Minitab 17 (MINITAB, 2016).

Em relação ao primeiro indicador de saúde, conseguiu-se coletar dados de 2008 a 2014. Esses valores foram correlacionados com as receitas realizadas *per capita* referentes ao mesmo período. De acordo com os resultados, percebeu-se uma tendência, puxada por norte e nordeste, de que quanto mais a receita realizada *per capita* aumenta, mais hospitais (públicos e privados) são fechados/ descredenciados para atender pelo SUS e aqueles que continuam o atendimento recebem maior fluxo de pacientes, aumentando o número de habitantes atendidos em cada hospital. Com isso, uma das prováveis consequências é o aumento do desconforto no atendimento. Não foi detectada uma tendência de performance uniforme dos Entes, pois os pontos estão muito dispersos ao redor da linha obtida na correlação, significando que a heterogeneidade entre os Entes é muito grande durante todo o período analisado, sem indícios de diminuição dessa heterogeneidade.

Quanto ao segundo indicador de saúde, conseguiu-se coletar dados de 2008-2013, por isso esses valores foram correlacionados com as receitas realizadas *per capita* referentes ao mesmo período. Aqui não foi possível estabelecer uma correlação significativa com a receita realizada *per capita*, pois ou os Entes já haviam quase que a totalidade de seus Municípios com SAMU implantado em 2008, ou implantaram SAMU em poucos Municípios, durante o período analisado. Também, não foi possível detectar tendência de performance uniforme dos entes, ou seja, a heterogeneidade é muito grande, sem indícios de diminuição.

Prado (2006) explica que o montante transferido deve ser suficiente para cobrir a brecha vertical, ou seja, o hiato existente entre o total de encargos administrativos atribuídos aos subnacionais e o total de receitas que esses podem arrecadar através de sua própria base tributária de modo que os serviços públicos sejam prestados dentro de um mínimo nível nacional. Com isso, a intenção é equalizar os entes e reduzir as heterogeneidades na prestação de serviços públicos. Em termos de cumprimento desse papel de reduzir heterogeneidades de modo a prestar um serviço de saúde a nível mínimo nacional, as transferências não têm conseguido obter êxito, corroborando a segunda hipótese da pesquisa, quanto à saúde.

Em relação aos anos de estudo, conseguiu-se coletar dados de 2007 a 2014, e esses valores foram correlacionados com as receitas realizadas *per capita* referentes ao mesmo

período. Preliminarmente, sem analisar os resultados do IDEB, é possível dizer que existe uma correlação entre receitas realizadas *per capita* e anos de estudo, com tendência de uniformização entre os entes, ou seja, quanto maior a receita realizada *per capita*, mais aumentam os anos de estudo em todos os entes.

Em relação ao IDEB, coletou-se as notas do IDEB 8ª série e 3º ano de 2007, 2009, 2011 e 2013, logo esses valores foram correlacionados com as receitas realizadas *per capita* referentes ao mesmo período. Detectou-se um fraco desempenho dos IDEBs 8ª série e 3º ano, podendo esse fato ter ocorrido devido à evasão escolar e à repetência e, como não existe uma exigência governamental para que crianças e adolescentes nessa faixa etária frequentem a escola e não repitam o ano (para obtenção de benefícios), diferentemente da 4ª série índice de repetência e baixas notas fazem o IDEB diminuir. Além do que, nessa faixa etária, muitos adolescentes abandonam os estudos para ingressar no mercado de trabalho, diminuindo o IDEB. E, essa situação negativa pode estar sendo refletida nos anos de estudo.

Por isso, analisando conjuntamente os resultados dos anos de estudo com os IDEBs, percebe-se que mais anos de estudo podem não significar mais qualidade no ensino, que seria percebido em notas maiores no IDEB. Ao contrário, mais anos de estudo podem ser consequência da repetência e da evasão (que podem ter contribuído para a diminuição das notas dos IDEBs 8ª série e 3º ano), pois estudantes repetentes ficam na escola mais tempo e aumentam os anos de estudo. Igualmente àquilo verificado para a saúde, em termos de cumprimento do papel de reduzir heterogeneidades de modo a prestar um serviço de educação a nível mínimo nacional, as transferências não têm conseguido obter êxito, também, corroborando a segunda hipótese da pesquisa, quanto à educação.

Um dos grandes desafios dessa pesquisa aplicada foi encontrar dados nos sites oficiais do governo. A grande maioria dos bancos de dados começou a ser feita somente a partir de 2005, como é o caso das transferências, e 2008, no caso de diversos indicadores de saúde e educação. Além disso, alguns indicadores, que começaram em 2007, tiveram omitidos os valores referentes ao ano de 2010, o que também dificultou análises mais detalhadas. Essa questão da falta de um banco de dados amplo, atualizado e que utilize a mesma metodologia de cálculo ao longo dos anos foi, inclusive, comentada por Prado (2006), como empecilho

para análises mais profundas da realidade brasileira.

Outro desafio, que, na realidade, deriva do anterior, foi encontrar dados dos entes subnacionais nos respectivos sites institucionais. Como cada ente tem liberdade para elaborar seu site, espera-se que todos sejam diferentes, porém que exista uma maneira fácil e rápida de realizar consultas específicas sobre receitas e transferências. Assim como na prestação dos serviços públicos, não existe uma padronização mínima de apresentação dos dados.

Exatamente por ser uma base de dados muito recente, fica como sugestão para trabalhos futuros a continuidade das correlações entre receita realizada *per capita* com indicadores de saúde e educação (e até outros indicadores). Como dito na introdução, a sociedade brasileira vem exigindo mais transparência e melhor uso dos recursos públicos e esse trabalho e atualizações futuras podem ser importantes para subsidiar os governantes sobre a efetividade ou não das políticas públicas e incentivar discussões sobre como a realidade pode ser melhorada e adequada às novas exigências dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F.L. **Os Barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998. 253 p.
- \_\_\_\_\_. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p.41-67, jun, 2005,
- AFONSO, J.R.R. S. ICMS – diagnóstico e perspectivas. In: REZENDE, F. **O Federalismo Brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. 312 p.
- APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da Ciência**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2012. 226 p.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 69-85, 2005,
- \_\_\_\_\_. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade social: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 27, p. 587-620, 2010. Disponível em: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_Dados\\_53n3.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_Dados_53n3.pdf). Acesso em: 29 mar. 2015.
- AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2011. 455 p.
- BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 703 p.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 550 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº62 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 1989.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº15 de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jun. 1996.
- BRASIL. Lei complementar nº87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº29 de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 2000.

BRASIL. Portaria nº 1.010, de 21 de maio de 2012. Redefine as diretrizes para a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) e sua Central de Regulação das Urgências, componente da Rede de Atenção às Urgências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mai. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013. Altera a Lei Complementar nº62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei nº5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de ração do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei nº5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2013.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J.M. **The power to tax: analytical foundations of a fiscal Constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 1980. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv9c2.html#Ch. 2, Natural Government>. Acesso em: 26 abr. 2015.

CHEIBUB, J.A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. **Latin American Politics and Society**. Miami, v. 51, n.1, p. 01-30, 2009.

CIBILS, V.F.; TER-MINASSIAN, T. **Decentralizing Revenue in Latin America, Why and How**. Inter-American Development Bank. Washington. D.C.: 2015. 343 p.

CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal**, Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

EHDAIE, J. Fiscal Decentralization and The Size of Government, an Extension with Evidence from cross-country data. **Policy Research Working Paper 1387**, Washington, 1994, p. 1-22.

HORTA, R.M. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756 p.

IBGE. **Tabela Número de Municípios por UF**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_evolucao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm)>. Acesso em: 2 abr. 2015.

IBGE. **Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC**, 2015a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm)>. Acesso em: 18 nov. 2015.

IBGE. **Dados Históricos dos Censos**, 2015b. Disponível em: <[http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default\\_hist.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm)>. Acesso em: 18 nov. 2015.

IPEA. **IPEADATA social**, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

INEP. **IDEB – Resultados e Metas**. 2015. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

INEPDATA. **Dados educação**, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inepdata>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MONTEIRO, S. Do real à realidade. **Conjuntura Econômica**, v. 68, n. 2, p. 26-35, 2014.

MINITAB. **User's Guide Release 17 for Windows**, 2016.

OATES, W. E. Searching for leviathan: an empirical study. **The American Economic Review**, v.75, n. 4, p. 748-757, 1985.

\_\_\_\_\_. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n.3, p. 1120-1149, 1999.

\_\_\_\_\_. The Many Faces of the Tiebout Model. In: FISCHER, W.A. **The Tiebout Model at fifty**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2006. p. 21-45.

OBINGER H., CASTELS, F. G., LEIBFRIED, S. **Federalism and the Welfare State**. Cambridge: Cambridge University Press,, 2005.

PRADO, S. Transferências intergovernamentais na federação brasileira, avaliação e alternativas de Reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros**, Campinas, Caderno Fórum Fiscal, n. 6, 2006.

PRADO, S. A Federação Inconclusa: o Papel dos Governos Estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, F. **O Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de Reformas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. 312 p.

REZENDE, F. **Reforma Fiscal e Equidade Social**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. 141 p.

\_\_\_\_\_. **O Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. 312 p.

\_\_\_\_\_. **A Política e a Economia da Despesa Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. 166 p.

ROCHA, M.E.G.T. A Intervenção do Estado Brasileiro e a Política Oligárquica na República Velha. **Revista de Informação Legislativa**, v. 32, n. 126, p. 207-219, 1995.

SANTOS, D. F. C. **A crise das finanças estaduais: causas e alternativas**. Porto Alegre: AGE, 2005. 180 p.

SCHYMURA, L. G. O grande desafio fiscal no Segundo Mandato. **Conjuntura Econômica**, v. 68, n. 11, p. 6-9, 2014.

\_\_\_\_\_. O desafio é aumentar a poupança doméstica. **Conjuntura Econômica**, v. 69, n. 3, p. 6-9, 2015a.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade Social e Fiscal Devem Andar Juntas. **Conjuntura Econômica**, v. 69, n. 4, p. 8-11, 2015b.

- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 926 p.
- SOUZA, A. S. et al. **Direito tributário: estudos avançados em homenagem a Edvaldo Brito**. São Paulo: Atlas, 2014. 945 p.
- STEIN, E. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. **Working paper**, n.368, New York: Inter-American Development Bank., 1998.
- STN. **Transferências 2015**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- SUS. Portal Datasus. **Indicadores do rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores - Brasil - Valores absolutos**, 2015. Disponível no endereço eletrônico: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/absbr.def>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- TIEBOUT, C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**. Chicago, v. 64, n.5, p. 416-424,1956.
- VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 287 p.
- WEINGAST, B. R. **Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development**. World Development. Stanford, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>>. Acesso em: 11 maio 2015.
- WILDAVSCKY, A. **Federalism Means Inequality: Political Geometry, Political Sociology, and Political Culture**. The Costs of federalism: essays in honor of James W. Fesler. Edited by Robert T. Golembiewski and Aaron Wildavsky, Transaction, New Jersey, 1984, p. 55-87.



**APÊNDICE A - TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA ESTADOS E DF,  
POR ANO, EM VALORES REAIS ABSOLUTOS E PER CAPITA, EM R\$1,00, E  
VARIÇÃO ENTRE PERÍODOS, EM %**

Ente/ Região	2014					2013				
	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (R\$1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz)= (xx)/(yy), em R\$1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (R\$1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww)/(yy), em R\$1,00	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (R\$1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz)= (xx)/(yy), em R\$1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (R\$1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww)/(yy), em R\$1,00
Acre	2.575.614.027,49	790.101	3.259,85	5.341.669.562,43	6.760,74	2.420.587.190,99	776.463	3.117,45	4.644.365.929,59	5.981,44
Amapá	2.456.388.446,70	750.912	3.271,21	4.433.133.004,54	5.903,67	2.304.870.698,58	734.996	3.135,90	4.249.207.824,54	5.781,27
Amazonas	3.227.738.266,83	3.873.743	833,24	14.549.645.042,31	3.755,97	2.948.314.933,23	3.807.921	774,26	13.673.636.554,57	3.590,84
Pará	5.484.496.945,38	8.104.880	676,69	18.472.310.304,55	2.279,16	4.985.468.067,07	7.999.729	623,20	16.281.017.570,56	2.035,20
Rondônia	2.159.388.889,19	1.748.531	1.234,97	6.512.923.356,67	3.724,80	1.931.194.427,58	1.728.214	1.117,45	5.917.763.258,10	3.424,21
Roraima	1.747.128.429,76	496.936	3.515,80	3.185.569.496,74	6.410,42	1.639.426.085,58	488.072	3.358,98	3.505.110.848,66	7.181,54
Tocantins	3.216.051.936,41	1.496.880	2.148,50	7.534.995.196,27	5.033,80	2.963.797.041,81	1.478.164	2.005,05	6.542.274.759,74	4.425,95
<b>Total Norte</b>	<b>20.866.806.941,76</b>	<b>17.261.983</b>	<b>1.208,83</b>	<b>60.030.245.963,51</b>	<b>3.477,60</b>	<b>19.193.658.444,84</b>	<b>17.013.559</b>	<b>1.128,14</b>	<b>54.813.376.745,76</b>	<b>3.221,75</b>
Alagoas	3.447.671.830,90	3.321.730	1.037,91	7.347.199.008,12	2.211,86	3.219.335.791,56	3.300.935	975,28	6.950.637.358,22	2.105,66
Bahia	9.839.108.151,66	15.126.371	650,46	35.506.926.453,80	2.347,35	8.642.664.584,66	15.044.137	574,49	33.141.958.409,29	2.202,98
Ceará	6.012.010.515,61	8.842.791	679,88	19.660.825.786,96	2.223,37	5.401.643.122,19	8.778.576	615,32	17.537.468.123,37	1.997,76
Maranhão	5.512.463.828,50	6.850.884	804,64	12.753.085.070,57	1.861,52	5.117.049.314,50	6.794.301	753,14	12.462.454.570,84	1.834,25
Paraíba	3.540.090.425,68	3.943.885	897,62	8.757.202.613,32	2.220,45	3.550.303.069,72	3.914.421	906,98	8.041.866.076,31	2.054,42
Pernambuco	7.051.249.509,66	9.277.727	760,02	26.796.510.226,98	2.888,26	6.987.098.336,20	9.208.550	758,76	26.426.281.178,59	2.869,75
Piauí	3.194.676.363,14	3.194.718	999,99	6.700.078.033,98	2.097,24	3.102.412.231,62	3.184.166	974,32	6.768.136.441,85	2.125,56
Rio Grande do Norte	3.508.379.060,78	3.408.510	1.029,30	9.468.214.519,59	2.777,82	3.248.114.208,71	3.373.959	962,70	9.431.794.317,33	2.795,47
Sergipe	3.180.046.543,56	2.219.574	1.432,73	7.027.742.971,00	3.166,26	2.952.632.690,25	2.195.662	1.344,76	6.781.976.367,54	3.088,81
<b>Total Nordeste</b>	<b>45.285.696.229,49</b>	<b>56.186.190</b>	<b>805,99</b>	<b>134.017.784.684,32</b>	<b>2.385,24</b>	<b>42.221.253.349,41</b>	<b>55.794.707</b>	<b>756,73</b>	<b>127.542.572.843,34</b>	<b>2.285,93</b>
Distrito Federal	1.523.342.728,18	2.852.372	534,06	17.704.010.845,57	6.206,77	1.571.433.146,40	2.789.761	563,29	15.902.501.333,41	5.700,31
Goiás	2.595.836.686,37	6.523.222	397,94	18.899.731.139,09	2.897,30	2.387.809.978,46	6.434.048	371,12	17.011.210.704,71	2.643,94
Mato Grosso	2.560.805.169,96	3.224.357	794,21	13.024.324.276,91	4.039,36	2.072.595.854,43	3.182.113	651,33	11.961.095.350,25	3.758,85
Mato Grosso do Sul	1.414.049.443,93	2.619.657	539,78	12.067.252.937,30	4.606,42	1.229.063.507,61	2.587.269	475,04	10.782.253.183,60	4.167,43
<b>Oeste</b>	<b>8.094.034.028,44</b>	<b>15.219.608</b>	<b>531,82</b>	<b>61.695.319.198,87</b>	<b>4.053,67</b>	<b>7.260.902.486,90</b>	<b>14.993.191</b>	<b>484,28</b>	<b>55.657.060.571,97</b>	<b>3.712,16</b>
Espirito Santo	3.674.014.775,70	3.885.049	945,68	14.042.436.199,73	3.614,48	3.254.020.818,86	3.839.366	847,54	12.697.008.767,16	3.307,06
Minas Gerais	7.496.123.659,58	20.734.097	361,54	68.647.625.690,86	3.310,86	6.692.466.567,67	20.593.356	324,98	66.764.234.173,83	3.242,03
Rio de Janeiro	11.428.449.860,82	16.461.173	694,27	70.934.604.652,91	4.309,21	11.201.175.699,99	16.369.179	684,28	66.984.430.187,70	4.092,11
São Paulo	11.647.024.814,94	44.035.304	264,49	196.063.456.438,48	4.452,42	9.741.786.124,45	43.663.669	223,11	185.238.597.662,00	4.242,40
<b>Total Sudeste</b>	<b>34.245.613.111,04</b>	<b>85.115.623</b>	<b>402,34</b>	<b>349.688.122.981,98</b>	<b>4.108,39</b>	<b>30.889.449.210,97</b>	<b>84.465.570</b>	<b>365,70</b>	<b>331.684.270.790,69</b>	<b>3.926,86</b>
Paraná	4.538.732.478,26	11.081.692	409,57	31.625.770.066,17	2.853,88	4.134.982.011,18	10.997.465	375,99	28.476.472.966,73	2.589,37
Rio Grande do Sul	4.152.331.400,39	11.207.274	370,50	47.178.788.482,73	4.209,66	3.652.970.431,74	11.164.043	327,21	41.745.749.559,25	3.739,30
Santa Catarina	2.195.703.482,76	6.727.148	326,39	20.227.293.375,56	3.006,82	2.113.710.808,55	6.634.254	318,61	18.488.709.392,16	2.786,86
Total Sul	10.886.767.361,41	29.016.114	375,20	99.031.851.924,46	3.412,99	9.901.663.251,47	28.795.762	1.021,81	88.710.931.918,14	3.080,69
<b>Brasil</b>	<b>119.378.917.672,14</b>	<b>202.799.518</b>	<b>588,65</b>	<b>704.463.324.753,14</b>	<b>3.473,69</b>	<b>109.466.926.743,59</b>	<b>201.062.789</b>	<b>544,44</b>	<b>658.408.212.869,90</b>	<b>3.274,64</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IPCA (IBGE, 2015a). Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/impe\\_ipca/defaultimpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/impe_ipca/defaultimpc.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015. População (IBGE, 2015b). Dados Históricos dos Censos. Disponível em: [http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default\\_hist.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015.

Ente/ Região	2012					2011				
	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (RS1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz)= (xx)/(yy), em RS1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (RS1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww) / (yy), em RS1,00	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (RS1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz)= (xx)/(yy), em RS1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (RS1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww) / (yy), em RS1,00
Acre	2.006.264.195,23	758.786	2.644,04	4.559.101.698,10	6.008,42	2.234.500.702,22	746.386	2.993,76	3.619.757.678,53	4.849,71
Amapá	1.944.230.284,67	698.602	2.783,03	3.906.462.922,41	5.591,83	2.053.880.700,71	684.309	3.001,39	3.074.368.486,06	4.492,66
Amazonas	2.084.783.952,74	3.590.985	580,56	12.207.487.566,36	3.399,48	2.539.365.977,46	3.538.387	717,66	9.914.697.001,73	2.802,04
Pará	4.493.261.041,05	7.822.205	574,42	14.988.409.104,49	1.916,14	5.055.092.795,83	7.688.593	657,48	12.195.527.006,42	1.586,18
Rondônia	1.597.552.219,42	1.590.011	1.004,74	5.544.872.347,80	3.487,32	1.765.857.616,26	1.576.455	1.120,14	5.122.357.936,20	3.249,29
Roraima	1.676.680.975,25	469.524	3.571,02	3.224.070.060,85	6.866,68	1.636.809.976,82	460.165	3.557,01	2.748.897.813,58	5.973,72
Tocantins	2.607.918.166,81	1.417.694	1.839,55	6.300.464.467,76	4.444,16	2.570.761.425,63	1.400.892	1.835,09	5.266.832.539,10	3.759,63
<b>Total Norte</b>	<b>16.410.690.835,17</b>	<b>16.347.807</b>	<b>1.003,85</b>	<b>50.730.868.167,77</b>	<b>3.103,22</b>	<b>17.856.269.194,93</b>	<b>16.095.187</b>	<b>1.109,42</b>	<b>41.942.438.461,62</b>	<b>2.605,90</b>
Alagoas	2.778.333.776,19	3.165.472	877,70	5.838.933.348,18	1.844,57	2.597.107.466,67	3.143.384	826,21	5.340.602.766,02	1.699,00
Bahia	7.221.796.997,90	14.175.341	509,46	30.118.628.064,99	2.124,72	7.937.962.418,86	14.097.534	563,07	25.313.851.355,72	1.795,62
Ceará	4.215.099.422,93	8.606.005	489,79	15.278.668.224,67	1.775,35	5.044.913.154,89	8.530.155	591,42	15.983.129.603,87	1.873,72
Maranhão	4.413.006.295,54	6.714.314	657,25	10.383.085.949,54	1.546,41	4.600.646.330,83	6.645.761	692,27	9.219.089.405,00	1.387,21
Paraíba	2.747.206.557,22	3.815.171	720,07	6.926.579.815,73	1.815,54	2.907.729.082,94	3.791.315	766,94	6.449.613.357,79	1.701,15
Pernambuco	4.992.931.085,02	8.931.028	559,05	23.584.928.642,23	2.640,79	5.635.954.560,60	8.864.906	635,76	19.864.428.820,58	2.240,79
Piauí	2.482.838.875,22	3.160.748	785,52	7.001.238.486,42	2.215,06	2.762.520.232,90	3.140.328	879,69	5.487.754.275,55	1.747,51
Rio Grande do Norte	2.598.241.648,26	3.228.198	804,86	8.231.381.838,77	2.549,84	2.840.067.084,46	3.198.657	887,89	7.272.581.907,88	2.273,64
Sergipe	2.579.856.781,10	2.110.867	1.222,18	6.054.143.458,52	2.868,08	2.645.623.566,64	2.089.819	1.265,96	5.653.337.194,49	2.705,18
<b>Total Nordeste</b>	<b>34.029.311.439,38</b>	<b>53.907.144</b>	<b>631,26</b>	<b>113.417.587.829,05</b>	<b>2.103,94</b>	<b>36.972.523.898,79</b>	<b>53.501.859</b>	<b>691,05</b>	<b>100.584.388.686,90</b>	<b>1.880,02</b>
Distrito Federal	460.738.172,53	2.648.532	173,96	14.782.839.915,96	5.581,52	1.204.680.983,90	2.609.998	461,56	12.958.063.526,42	4.964,78
Goiás	1.915.581.687,73	6.154.996	311,22	16.092.759.002,44	2.614,58	2.172.420.320,38	6.080.716	357,26	14.516.999.748,23	2.387,38
Mato Grosso	1.632.549.946,21	3.115.336	524,04	12.558.245.014,87	4.031,10	2.083.512.200,12	3.075.936	677,36	9.992.053.674,70	3.248,46
Mato Grosso do Sul	1.010.587.543,59	2.505.088	403,41	9.441.833.022,32	3.769,06	1.361.294.209,23	2.477.542	549,45	8.868.500.724,40	3.579,56
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>5.019.457.350,06</b>	<b>14.423.952</b>	<b>347,99</b>	<b>52.875.676.955,59</b>	<b>3.665,82</b>	<b>6.821.907.713,63</b>	<b>14.244.192</b>	<b>478,93</b>	<b>46.335.617.673,75</b>	<b>3.252,95</b>
Espírito Santo	2.889.628.863,43	3.578.067	807,59	12.903.917.394,02	3.606,39	2.656.371.140,83	3.547.055	748,89	13.141.769.495,78	3.704,98
Minas Gerais	5.726.456.259,52	19.855.332	288,41	61.439.371.886,00	3.094,35	6.647.028.851,41	19.728.701	336,92	51.277.864.311,93	2.599,15
Rio de Janeiro	10.217.635.217,30	16.231.365	629,50	57.038.000.631,62	3.514,06	10.093.312.738,40	16.112.678	626,42	51.799.903.318,11	3.214,85
São Paulo	5.154.339.488,03	41.901.219	123,01	162.773.190.538,05	3.884,69	7.216.333.759,89	41.587.182	173,52	148.871.209.002,08	3.579,74
<b>Total Sudeste</b>	<b>23.988.059.828,28</b>	<b>81.565.983</b>	<b>294,09</b>	<b>294.154.480.449,69</b>	<b>3.606,34</b>	<b>26.613.046.490,53</b>	<b>80.975.616</b>	<b>328,66</b>	<b>265.090.746.127,90</b>	<b>3.273,71</b>
Paraná	3.092.451.307,94	10.577.755	292,35	24.582.185.077,57	2.323,95	3.839.143.072,33	10.512.349	365,20	21.841.459.052,51	2.077,70
Rio Grande do Sul	2.795.072.160,79	10.770.603	259,51	37.167.025.313,49	3.450,78	3.820.151.065,21	10.733.030	355,92	33.294.160.697,10	3.102,03
Santa Catarina	1.594.603.912,89	6.383.286	249,81	16.711.597.008,37	2.618,02	2.024.135.072,96	6.317.054	320,42	14.267.589.197,78	2.258,58
Total Sul	7.482.127.381,62	27.731.644	269,80	78.460.807.399,43	2.829,29	9.683.429.210,50	27.562.433	351,33	69.403.208.947,39	2.518,04
<b>Brasil</b>	<b>86.929.646.834,51</b>	<b>193.976.530</b>	<b>448,15</b>	<b>589.639.420.801,53</b>	<b>3.039,75</b>	<b>97.947.176.508,38</b>	<b>192.379.287</b>	<b>509,14</b>	<b>523.356.399.897,56</b>	<b>2.720,44</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IPCA (IBGE, 2015a). Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015. População (IBGE, 2015b). Dados Históricos dos Censos. Disponível em: [http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default\\_hist.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015.

Ente/ Região	2010					2009				
	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (R\$1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz) = (xx)/(yy), em R\$1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (R\$1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww) / (yy), em R\$1,00	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (R\$1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz) = (xx)/(yy), em R\$1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (R\$1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww) / (yy), em R\$1,00
Acre	2.072.114.196,54	733.559	2.824,74	3.625.024.621,98	4.941,69	2.070.720.093,73	691.169	2.995,97	3.521.834.330,36	5.095,47
Amapá	1.678.650.468,30	669.526	2.507,22	2.468.441.272,15	3.686,85	1.587.574.740,44	626.607	2.533,61	2.420.156.532,17	3.862,32
Amazonas	2.238.284.769,00	3.483.985	642,45	9.118.499.305,51	2.617,26	2.123.819.920,65	3.393.357	625,88	8.099.185.722,94	2.386,78
Pará	3.983.562.161,95	7.581.051	525,46	11.510.391.176,20	1.518,31	3.828.298.634,40	7.431.041	515,18	10.094.183.112,19	1.358,38
Rondônia	1.470.346.316,74	1.562.409	941,08	4.505.064.592,16	2.883,41	1.415.168.803,77	1.503.911	940,99	3.859.372.347,41	2.566,22
Roraima	1.310.894.074,49	450.479	2.910,00	2.192.657.221,41	4.867,39	1.197.816.452,27	421.497	2.841,81	2.059.127.713,05	4.885,27
Tocantins	2.312.740.835,30	1.383.445	1.671,73	4.812.441.718,80	3.478,59	2.299.792.707,47	1.292.063	1.779,94	4.205.022.491,20	3.254,50
<b>Total Norte</b>	<b>15.066.592.822,32</b>	<b>15.864.454</b>	<b>949,71</b>	<b>38.232.519.908,21</b>	<b>2.409,95</b>	<b>14.523.191.352,73</b>	<b>15.359.645</b>	<b>945,54</b>	<b>34.258.882.249,32</b>	<b>2.230,45</b>
Alagoas	2.770.995.318,49	3.120.494	888,00	5.421.923.306,75	1.737,52	2.203.944.841,21	3.156.101	698,31	4.671.716.854,32	1.480,22
Bahia	6.920.235.285,54	14.016.906	493,71	23.390.258.347,73	1.668,72	6.521.996.781,11	14.637.500	445,57	20.507.738.348,69	1.401,04
Ceará	4.461.178.795,15	8.452.381	527,80	14.661.903.628,94	1.734,65	3.974.014.744,76	8.547.750	464,92	12.500.647.488,44	1.462,45
Maranhão	3.747.844.753,60	6.574.789	570,03	8.069.519.283,55	1.227,34	3.718.626.701,77	6.367.111	584,04	7.337.806.577,10	1.152,45
Paraíba	2.510.025.932,04	3.766.528	666,40	5.489.202.203,72	1.457,36	2.509.636.745,50	3.769.954	665,69	5.403.720.217,54	1.433,37
Pernambuco	5.432.570.011,05	8.796.448	617,59	18.328.882.596,34	2.083,67	4.767.058.372,00	8.810.318	541,08	15.497.953.745,98	1.759,07
Piauí	2.498.783.999,57	3.118.360	801,31	5.219.118.452,81	1.673,67	2.427.069.793,10	3.145.164	771,68	4.967.387.866,00	1.579,37
Rio Grande do Norte	2.592.787.334,29	3.168.027	818,42	6.915.612.912,85	2.182,94	2.448.468.645,55	3.137.646	780,35	6.126.044.354,48	1.952,43
Sergipe	2.285.713.619,74	2.068.017	1.105,27	5.597.134.906,73	2.706,52	2.111.260.564,48	2.019.755	1.045,31	4.605.754.168,45	2.280,35
<b>Total Nordeste</b>	<b>33.220.135.049,27</b>	<b>53.081.950</b>	<b>625,83</b>	<b>93.093.555.639,42</b>	<b>1.753,77</b>	<b>30.682.077.189,48</b>	<b>53.591.299</b>	<b>572,52</b>	<b>81.618.769.621,00</b>	<b>1.522,99</b>
Distrito Federal	1.148.398.775,67	2.570.160	446,82	11.803.069.996,47	4.592,35	1.246.343.398,57	2.606.884	478,10	10.964.911.702,95	4.206,14
Goiás	1.973.756.847,77	6.003.788	328,75	13.078.004.387,82	2.178,29	2.007.067.632,74	5.926.308	338,67	11.037.563.205,88	1.862,47
Mato Grosso	1.915.653.909,77	3.035.122	631,16	9.449.668.803,20	3.113,44	1.847.757.667,09	3.001.725	615,57	8.430.586.308,91	2.808,58
Mato Grosso do Sul	1.196.269.345,70	2.449.024	488,47	7.505.927.370,27	3.064,86	1.104.416.497,00	2.360.550	467,86	6.801.346.339,96	2.881,25
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>6.234.078.878,91</b>	<b>14.058.094</b>	<b>443,45</b>	<b>41.836.670.557,76</b>	<b>2.975,98</b>	<b>6.205.585.195,40</b>	<b>13.895.467</b>	<b>446,59</b>	<b>37.234.409.557,70</b>	<b>2.679,61</b>
Espirito Santo	2.026.779.094,54	3.514.952	576,62	11.175.770.671,12	3.179,49	1.803.918.544,58	3.487.094	517,31	10.354.883.385,64	2.969,49
Minas Gerais	5.670.036.937,67	19.597.330	289,33	43.863.298.157,23	2.238,23	5.507.231.852,55	20.034.068	274,89	38.813.633.505,36	1.937,38
Rio de Janeiro	9.432.985.623,22	15.989.929	589,93	45.922.119.918,54	2.871,94	7.793.295.271,09	16.010.386	486,76	41.361.999.276,56	2.583,45
São Paulo	8.648.926.547,54	41.262.199	209,61	140.546.610.089,81	3.406,18	8.889.871.545,67	41.384.089	214,81	125.761.198.046,75	3.038,88
<b>Total Sudeste</b>	<b>25.778.728.202,97</b>	<b>80.364.410</b>	<b>320,77</b>	<b>241.507.798.836,70</b>	<b>3.005,16</b>	<b>23.994.317.213,89</b>	<b>80.915.637</b>	<b>296,53</b>	<b>216.291.714.214,31</b>	<b>2.673,05</b>
Paraná	3.440.562.175,35	10.444.526	329,41	19.411.059.951,70	1.858,49	3.446.712.111,81	10.686.228	322,54	17.444.722.850,58	1.632,45
Rio Grande do Sul	3.394.680.838,02	10.693.929	317,44	32.671.926.663,93	3.055,18	3.392.802.191,72	10.914.040	310,87	27.333.733.707,18	2.504,46
Santa Catarina	1.901.289.713,34	6.248.436	317,44	12.390.767.180,73	1.983,02	2.092.356.528,96	6.118.727	310,87	11.010.121.514,73	1.799,41
Total Sul	8.736.532.726,71	27.386.891	319,00	64.473.753.796,36	2.354,18	8.931.870.832,49	27.718.995	944,27	55.788.578.072,49	2.012,65
<b>Brasil</b>	<b>89.036.067.680,18</b>	<b>190.755.799</b>	<b>466,75</b>	<b>479.144.298.738,45</b>	<b>2.511,82</b>	<b>84.337.041.783,99</b>	<b>191.481.043</b>	<b>440,45</b>	<b>425.192.353.714,82</b>	<b>2.220,55</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IPCA (IBGE, 2015a). Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015. População (IBGE, 2015b). Dados Históricos dos Censos. Disponível em: [http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default\\_hist.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015.

Ente/Região	2008					2007					Variação da população, entre 2007-2014, em %	Variação da população, entre 2008-2014, em %
	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (R\$1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz)=(xx)/(yy), em R\$1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (R\$1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww)/(yy), em R\$1,00	Transferências Federais, em valor real absoluto. (xx) (R\$1,00)	População, em unidade (yy)	Transferência per capita (zz)=(xx)/(yy), em R\$1,00	Receita Realizada Estadual Total, em valor real absoluto. (ww) (R\$1,00)	Receita Realizada per capita (jj) = (ww)/(yy), em R\$1,00		
Acre	1.893.860.347,72	680.073	2.784,79	2.797.044.644,22	4.112,86	1.556.928.985,00	703.447	2.213,29	2.175.247.128,45	3.092,27	12,32%	16,18%
Amapá	1.687.920.576,27	613.164	2.752,80	2.324.922.560,27	3.791,68	1.381.454.981,10	636.652	2.169,87	1.748.309.378,51	2.746,10	17,95%	22,47%
Amazonas	1.982.736.265,67	3.341.096	593,44	7.515.292.712,21	2.249,35	1.751.768.196,07	3.389.081	516,89	6.290.535.240,33	1.856,12	14,30%	15,94%
Pará	3.643.024.035,30	7.321.493	497,58	9.159.654.091,98	1.251,06	2.862.488.708,70	7.249.184	394,87	7.570.737.990,72	1.044,36	11,80%	10,70%
Rondônia	1.423.625.726,78	1.493.566	953,17	3.671.917.815,65	2.458,49	1.177.494.262,16	1.590.027	740,55	2.944.874.090,31	1.852,09	9,97%	17,07%
Roraima	1.284.801.656,53	412.783	3.112,54	1.826.217.693,62	4.424,16	1.016.219.905,85	415.281	2.447,07	1.373.962.747,90	3.308,51	19,66%	20,39%
Tocantins	2.467.814.954,09	1.280.509	1.927,21	3.943.962.396,79	3.080,00	1.982.396.059,06	1.358.889	1.458,84	3.473.491.094,53	2.556,13	10,15%	16,90%
<b>Total Norte</b>	<b>14.383.783.562,36</b>	<b>15.142.684</b>	<b>949,88</b>	<b>31.239.011.914,74</b>	<b>2.062,98</b>	<b>11.728.751.097,94</b>	<b>15.342.561</b>	<b>764,46</b>	<b>25.577.157.670,75</b>	<b>1.667,07</b>	<b>12,51%</b>	<b>14,00%</b>
Alagoas	2.114.769.615,91	3.127.557	676,17	4.098.611.636,95	1.310,48	1.813.852.396,90	3.085.053	587,95	3.608.777.257,84	1.169,76	7,67%	6,21%
Bahia	6.203.271.595,62	14.502.575	427,74	18.490.768.682,92	1.275,00	4.798.452.516,60	14.083.767	340,71	16.509.151.091,39	1.172,21	7,40%	4,30%
Ceará	3.688.905.375,53	8.450.527	436,53	10.869.179.106,52	1.286,21	3.190.389.770,29	8.335.853	382,73	9.200.295.694,42	1.103,70	6,08%	4,64%
Maranhão	3.511.813.257,06	6.305.539	556,94	6.647.360.403,73	1.054,21	2.839.378.573,64	6.265.107	453,21	5.588.926.901,61	892,07	9,35%	8,65%
Paraíba	2.414.829.188,13	3.742.606	645,23	5.209.141.553,31	1.391,85	1.976.582.452,65	3.650.181	541,50	4.379.407.774,65	1.199,78	8,05%	5,38%
Pernambuco	4.469.620.033,78	8.734.194	511,74	13.501.958.835,77	1.545,87	3.436.522.986,48	8.590.866	400,02	11.245.962.544,65	1.309,06	8,00%	6,22%
Piauí	2.317.649.922,62	3.119.697	742,91	4.064.411.228,97	1.302,82	1.900.901.371,27	3.065.485	620,10	3.343.428.054,46	1.090,67	4,22%	2,40%
Rio Grande do Norte	2.444.116.755,93	3.106.430	786,79	5.573.799.051,11	1.794,28	2.032.597.248,51	3.084.108	659,06	4.901.411.497,02	1.589,25	10,52%	9,72%
Sergipe	2.179.120.452,98	1.999.374	1.089,90	4.276.900.470,57	2.139,12	1.769.225.768,30	2.033.430	870,07	3.521.750.911,20	1.731,93	9,15%	11,01%
<b>Total Nordeste</b>	<b>29.344.096.197,56</b>	<b>53.088.499</b>	<b>552,74</b>	<b>72.732.130.969,85</b>	<b>1.370,02</b>	<b>23.757.903.084,64</b>	<b>52.193.850</b>	<b>455,19</b>	<b>62.299.111.727,24</b>	<b>1.193,61</b>	<b>7,65%</b>	<b>5,83%</b>
Distrito Federal	1.128.750.758,78	2.557.158	441,41	9.756.305.888,84	3.815,29	867.930.078,92	2.434.033	356,58	8.247.123.256,66	3.388,25	17,19%	11,54%
Goiás	1.996.097.258,60	5.844.996	341,51	10.556.668.676,84	1.806,10	1.519.579.135,61	5.840.649	260,17	9.016.755.354,57	1.543,79	11,69%	11,60%
Mato Grosso	1.716.731.071,69	2.957.732	580,42	7.614.728.682,34	2.574,52	1.319.472.327,27	2.910.255	453,39	6.244.367.828,04	2.145,64	10,79%	9,01%
Mato Grosso do Sul	1.011.667.493,07	2.336.058	433,07	6.552.806.424,95	2.805,07	794.052.841,07	2.331.244	340,61	5.379.565.803,69	2.307,59	12,37%	12,14%
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>5.853.246.582,14</b>	<b>13.695.944</b>	<b>427,57</b>	<b>34.480.509.672,97</b>	<b>2.517,57</b>	<b>4.501.034.382,87</b>	<b>13.516.181</b>	<b>333,01</b>	<b>28.887.812.242,96</b>	<b>2.137,28</b>	<b>12,60%</b>	<b>11,12%</b>
Espírito Santo	1.958.139.267,02	3.453.648	566,98	10.414.216.506,52	3.015,42	1.492.484.056,97	3.519.711	424,04	8.926.542.936,50	2.536,16	10,38%	12,49%
Minas Gerais	5.191.909.062,53	19.850.072	261,56	37.566.938.116,34	1.892,53	4.226.476.399,57	19.719.285	214,33	31.178.721.736,43	1.581,13	5,15%	4,45%
Rio de Janeiro	9.105.389.904,43	15.872.362	573,66	39.179.173.458,68	2.468,39	6.278.512.494,80	15.738.539	398,93	33.517.501.517,06	2.129,65	4,59%	3,71%
São Paulo	8.242.381.515,02	41.011.635	200,98	113.783.417.655,42	2.774,42	6.907.302.070,06	41.663.575	165,79	91.947.090.184,24	2.206,89	5,69%	7,37%
<b>Total Sudeste</b>	<b>24.497.819.749,00</b>	<b>80.187.717</b>	<b>305,51</b>	<b>200.943.745.736,96</b>	<b>2.505,92</b>	<b>18.904.775.021,40</b>	<b>80.641.110</b>	<b>234,43</b>	<b>165.569.856.374,23</b>	<b>2.053,17</b>	<b>5,55%</b>	<b>6,15%</b>
Paraná	3.401.859.490,06	10.590.169	321,23	16.436.241.224,08	1.552,03	3.022.258.107,43	10.511.932	287,51	14.274.763.612,06	1.357,96	5,42%	4,64%
Rio Grande do Sul	3.329.243.817,08	10.855.214	306,70	23.000.043.475,78	2.118,80	2.926.074.423,02	11.080.319	264,08	19.910.462.086,79	1.796,92	1,15%	5,83%
Santa Catarina	1.910.356.823,08	6.052.587	306,70	11.538.547.205,84	1.906,38	1.529.730.060,83	6.049.251	264,08	8.886.393.322,81	1.469,01	-39,29%	-38,03%
Total Sul	8.641.460.130,22	27.497.970	314,26	50.974.831.905,70	1.853,77	7.478.062.591,28	27.641.502	270,54	43.071.619.021,66	1.558,22	4,97%	5,52%
<b>Brasil</b>	<b>82.720.406.221,28</b>	<b>189.612.814</b>	<b>436,26</b>	<b>390.370.230.200,22</b>	<b>2.058,78</b>	<b>66.370.526.178,13</b>	<b>189.335.181</b>	<b>350,55</b>	<b>325.405.557.036,84</b>	<b>1.718,67</b>	<b>7,11%</b>	<b>6,95%</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portalttransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IPCA (IBGE, 2015a). Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015. População (IBGE, 2015b). Dados Históricos dos Censos. Disponível em: [http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default\\_hist.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm). Acesso em: 18 nov. 2015.

## APÊNDICE B - TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ADVINDAS DE CONVÊNIOS PARA ESTADOS E DF, POR ANO, EM VALORES REAIS (R\$1,00)

Ente	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Varição entre 2014 e 2013, em %
Acre	104.571.398,91	129.392.976,43	97.949.933,77	245.757.305,43	448.285.379,70	488.727.864,47	298.847.727,29	225.780.520,88	-115,91%
Amapá	73.932.685,02	64.702.793,55	6.660.039,21	99.688.887,47	68.860.434,42	47.081.433,08	122.674.937,44	66.329.544,95	10,28%
Amazonas	278.642.353,33	165.046.609,65	29.736.424,36	229.585.717,72	244.203.214,62	206.781.438,00	140.663.392,42	115.445.218,39	58,57%
Pará	103.132.591,45	79.196.888,36	19.331.891,78	2.031.320.101,50	149.812.386,08	261.790.157,38	179.454.265,85	40.460.338,16	60,77%
Rondônia	68.440.529,86	31.324.038,70	5.639.359,70	46.633.739,02	64.514.543,42	72.494.216,55	51.795.858,09	35.303.841,32	48,42%
Roraima	9.659.208,98	63.380.560,36	275.715.778,74	227.418.377,76	143.000.460,47	68.710.387,81	148.662.748,30	47.268.678,11	-389,36%
Tocantins	3.216.051.936,41	2.963.797.041,81	2.607.918.166,81	2.570.761.425,63	2.312.740.835,30	2.299.792.707,47	2.467.814.954,09	1.982.396.059,06	38,36%
<b>Total Convênios Norte (kk)</b>	<b>3.854.434.731,96</b>	<b>3.496.844.934,85</b>	<b>3.042.955.618,37</b>	<b>5.451.169.576,54</b>	<b>3.431.421.274,02</b>	<b>3.445.382.222,76</b>	<b>3.409.917.899,49</b>	<b>2.512.988.214,87</b>	<b>34,80%</b>
<b>% de Convênios sobre Transferências (kk/a)</b>	<b>18,47%</b>	<b>18,22%</b>	<b>18,54%</b>	<b>30,53%</b>	<b>22,78%</b>	<b>23,72%</b>	<b>23,71%</b>	<b>21,43%</b>	-
Alagoas	452.510.563,88	134.037.971,13	347.347.893,86	261.395.150,45	503.200.461,84	227.646.735,92	162.353.828,96	164.388.960,64	63,67%
Bahia	1.068.287.186,14	468.944.117,05	433.454.369,18	547.973.685,25	597.370.627,54	569.234.768,64	310.324.482,05	147.500.192,67	86,19%
Ceará	654.981.683,95	412.962.388,42	14.798.113,56	527.586.482,32	745.674.026,08	386.121.991,37	230.290.734,49	250.603.805,07	61,74%
Maranhão	161.844.992,54	151.646.206,98	27.303.889,59	73.476.539,71	89.673.334,18	216.413.709,92	147.355.163,67	48.339.262,33	70,13%
Paraíba	227.798.913,71	449.520.171,93	4.084.364,06	102.491.353,61	156.560.905,82	250.385.703,50	230.556.629,46	128.149.515,18	43,74%
Pernambuco	812.116.693,48	1.173.284.489,59	627.227.847,18	519.196.708,40	844.247.332,22	482.107.409,78	417.179.859,79	141.697.555,45	82,55%
Piauí	168.237.305,42	244.368.061,32	2.568.186,76	152.067.764,79	256.763.567,10	281.288.908,35	287.458.720,91	212.826.230,55	-26,50%
Rio Grande do Norte	163.826.908,01	169.544.977,89	14.489.676,90	83.284.883,40	193.321.782,47	220.168.434,12	147.775.483,61	154.366.945,30	5,77%
Sergipe	3.180.046.543,56	2.952.632.690,25	2.579.856.781,10	2.645.623.566,64	2.285.713.619,74	2.111.260.564,48	2.179.120.452,98	1.769.225.768,30	44,36%
<b>Total Convênios Nordeste (ll)</b>	<b>6.889.650.790,69</b>	<b>6.156.941.074,55</b>	<b>4.051.131.122,19</b>	<b>4.913.096.134,57</b>	<b>5.672.525.657,00</b>	<b>4.744.628.226,07</b>	<b>4.112.415.355,92</b>	<b>3.017.098.235,69</b>	<b>56,21%</b>
<b>% de Convênios sobre Transferências (ll/b)</b>	<b>15,21%</b>	<b>14,58%</b>	<b>11,90%</b>	<b>13,29%</b>	<b>17,08%</b>	<b>15,46%</b>	<b>14,01%</b>	<b>12,70%</b>	-
Distrito Federal	41.208.668,56	29.934.236,12	3.142.457,82	27.742.742,76	57.981.576,81	153.889.666,99	132.998.267,16	48.561.093,06	-17,84%
Goiás	67.507.805,43	139.601.512,71	5.650.139,30	151.020.672,87	135.718.352,63	234.315.553,64	239.758.868,58	90.065.927,16	-33,42%
Mato Grosso	235.069.700,28	159.882.478,89	5.076.121,07	172.316.309,31	242.434.929,24	233.044.634,25	113.374.503,60	51.899.651,46	77,92%
Mato Grosso do Sul	137.502.172,74	97.784.738,12	98.246.648,07	285.685.356,85	273.632.090,91	232.135.389,89	170.978.478,48	73.513.622,57	46,54%
<b>Total Convênios Centro-Oeste (mm)</b>	<b>481.288.347,01</b>	<b>427.202.965,84</b>	<b>112.115.366,26</b>	<b>636.765.081,79</b>	<b>709.766.949,60</b>	<b>853.385.244,77</b>	<b>657.110.117,83</b>	<b>264.040.294,24</b>	<b>45,14%</b>
<b>% de Convênios sobre Transferências (mm/e)</b>	<b>5,95%</b>	<b>5,88%</b>	<b>2,23%</b>	<b>9,33%</b>	<b>11,39%</b>	<b>13,75%</b>	<b>11,23%</b>	<b>5,87%</b>	-
Espírito Santo	3.674.014.775,70	3.254.020.818,86	2.889.628.863,43	2.656.371.140,83	2.026.779.094,54	1.803.918.544,58	1.958.139.267,02	1.492.484.056,97	59,38%
Minas Gerais	508.726.327,43	435.592.257,15	406.399.084,96	759.819.746,10	402.112.869,01	319.113.826,67	5.121.174.487,81	286.967.981,18	43,59%
Rio de Janeiro	403.663.682,21	660.830.251,77	248.119.569,32	757.907.577,47	920.102.018,75	611.725.671,18	497.495.428,03	242.112.626,33	40,02%
São Paulo	1.496.443.441,26	613.953.024,91	334.963.909,74	359.895.946,25	430.336.938,73	414.699.143,25	376.191.212,98	305.826.089,08	79,56%
<b>Total Convênios Sudeste (nn)</b>	<b>6.082.848.226,60</b>	<b>4.964.396.352,69</b>	<b>3.879.111.427,46</b>	<b>4.533.994.410,65</b>	<b>3.779.330.921,04</b>	<b>3.149.457.185,68</b>	<b>7.953.000.395,84</b>	<b>2.327.390.753,55</b>	<b>61,74%</b>
<b>% de Convênios sobre Transferências (nn/d)</b>	<b>17,76%</b>	<b>16,07%</b>	<b>16,17%</b>	<b>17,04%</b>	<b>14,66%</b>	<b>13,13%</b>	<b>32,46%</b>	<b>12,31%</b>	-
Paraná	260.318.167,27	205.317.823,27	155.439.124,44	169.934.125,01	163.041.400,15	212.548.739,55	131.878.822,96	108.419.645,87	58,35%
Rio Grande do Sul	4.152.331.400,39	3.652.970.431,74	2.795.072.160,79	3.820.151.065,21	3.394.680.838,02	3.392.802.191,72	3.329.243.817,08	2.926.074.423,02	29,53%
Santa Catarina	91.474.096,86	166.450.254,00	148.389.294,53	131.195.217,32	140.378.481,03	368.258.346,34	124.838.808,75	56.537.275,46	38,19%
<b>Total Convênios Sul (oo)</b>	<b>4.504.123.664,51</b>	<b>4.024.738.509,01</b>	<b>3.098.900.579,76</b>	<b>4.121.280.407,54</b>	<b>3.698.100.719,19</b>	<b>3.973.609.277,61</b>	<b>3.585.961.448,80</b>	<b>3.091.031.344,35</b>	<b>31,37%</b>
<b>% de Convênios sobre Transferências (oo/c)</b>	<b>41,37%</b>	<b>40,65%</b>	<b>41,42%</b>	<b>42,56%</b>	<b>42,33%</b>	<b>44,49%</b>	<b>41,50%</b>	<b>41,33%</b>	-
<b>Total Real de Convênios Brasil (pp)</b>	<b>21.812.341.732,78</b>	<b>19.070.119.810,94</b>	<b>14.184.210.090,03</b>	<b>19.656.301.589,08</b>	<b>17.291.141.500,84</b>	<b>16.166.458.138,89</b>	<b>19.718.401.201,88</b>	<b>11.212.544.828,71</b>	<b>48,60%</b>
<b>% de Convênios sobre Transferências (pp/f)</b>	<b>18,27%</b>	<b>17,42%</b>	<b>16,32%</b>	<b>20,07%</b>	<b>19,42%</b>	<b>19,17%</b>	<b>23,84%</b>	<b>16,89%</b>	<b>18,89%</b>

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portalttransparencia.gov.br/>. Acesso em: 08 jan. 2016.