

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Ivanildo Bezerra de Medeiros

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO:  
A DESIGUALDADE PROVOCADA

Goiânia  
2015

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

### 2. Identificação da Tese ou Dissertação

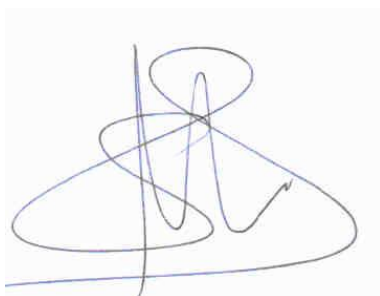
Nome completo do autor: **Ivanildo Bezerra de Medeiros**

Título do trabalho: **Desenvolvimento regional no federalismo brasileiro: a desigualdade provocada**

### 3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) autor (a) <sup>2</sup>

Data: 10 /04 / 2016

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

<sup>2</sup>A assinatura deve ser escaneada.

IVANILDO BEZERRA DE MEDEIROS

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: A  
DESIGUALDADE PROVOCADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Área de concentração:** Estado e instituições políticas.

**Orientadora:** Profa. Dra. Andréa Freire de Lucena.

Goiânia

2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Bezerra de Medeiros, Ivanildo

Desenvolvimento regional no federalismo brasileiro: [manuscrito] : a desigualdade provocada / Ivanildo Bezerra de Medeiros. - 2015. CX, 110 f.

Orientador: Prof. Dr. Andréa Freire de Lucena.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2015.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Desenvolvimento regional. 2. Pacto Federativo. 3. Políticas Públicas. I. Freire de Lucena, Andréa, orient. II. Título.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

IVANILDO BEZERRA DE MEDEIROS

Aos vinte e sete dias do mês de março de 2015, às 15 horas, na sala de web conferência da FACE/UFG, realizou-se a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado do mestrando IVANILDO BEZERRA DE MEDEIROS, intitulada: "*Desenvolvimento Regional no Federalismo Brasileiro: A Desigualdade Provocada*". A Banca Examinadora foi composta, conforme Portaria n.º 17/2015-FCS, de 17 de março de 2015, pelos seguintes Professores Doutores: Andréa Freire de Lucena (Presidente/UFG), Denise Paiva Ferreira (UFG) e Waldecy Rodrigues (UFTO/TO) – Suplente: Pedro Célio Alves Borges (UFG). O candidato apresentou o trabalho, em seguida os examinadores a arguíram. Às 16:30 horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão secreta, pela qual foram atribuídos ao mestrando os seguintes resultados:



**Aprovado(a)**     Reprovado(a)

Dr.ª Andréa Freire de Lucena

**Aprovado(a)**     Reprovado(a)

Dr.ª Denise Paiva Ferreira

**Aprovado(a)**     Reprovado(a)

Dr. Waldecy Rodrigues

**Resultado Final:** Aprovado

Modificações necessárias: revisão de forma, inclusão de modelo de  
introdução, revisão do resumo e do abstract, ampliação da introdução e  
das conclusões finais.

Reaberta a sessão pública, a Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata que vai assinada por mim, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e pelos membros da Banca Examinadora.

Maria Auxiliadora Gonçalves de Souza \_\_\_\_\_

## **RESUMO**

O objetivo desta pesquisa é identificar se o sistema de partilha fiscal que deriva do sistema tributário, proveniente da Constituição Federal de 1988, produz desigualdade socioeconômica entre as regiões do Brasil. Para dar cabo do objetivo proposto, buscou-se discutir o federalismo em um contexto ampliado, lugar em que a questão tributária e a fiscal fazem parte de um arranjo político maior. Os métodos de investigação utilizados foram o comparativo e o estatístico. O método comparativo foi utilizado, por uma vertente temporal, para verificar o desempenho socioeconômico nos anos de 2000 e 2010, e, por uma vertente espacial, ao medir o desempenho de políticas sociais das regiões brasileiras. O método estatístico foi empregado para apresentar os resultados alcançados pelos indicadores setoriais da partilha fiscal, de políticas sociais de Saúde e Educação, e para apresentar os resultados alcançados. O resultado de maior relevância no âmbito deste trabalho foi a constatação de que o pacto federativo brasileiro é uma variável interveniente no processo do desenvolvimento regional.

Palavras chave: desenvolvimento regional, pacto federativo, políticas públicas

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to identify if the tax sharing system, which derives from the tax system, from the Federal Constitution of 1988, produces socioeconomic inequality between regions of Brazil. To handle the proposed objective, we tried to discuss federalism in an expanded context, the place where the tax issue and the tax are part of a larger political arrangement. The research methods used were comparative and statistical. The comparative method was used to verify a temporal aspect the socio-economic performance in 2000 and 2010, and a spatial dimension, to measure the performance of social policies of the Brazilian regions. The statistical method was used to present the results achieved by the sectorial indicators of tax sharing, social policies of health and education, and to present the results achieved. The result of greater relevance in this work was the verification that the Brazilian federal pact is an intervening variable in the regional development process.

Keywords: regional development, federal pact, public policy

## LISTAS

### Figuras

Diagrama da partilha fiscal	59
-----------------------------	----

### Gráficos

Indicador de transferência para Educação – 2000 / 2010	92
Indicador de transferência para Saúde – 2000 / 2010	93
Indicador de transferências voluntárias – 2000 / 2010	94
Indicador de transferências do FPE – 2000 / 2010	96
Indicador de transferências FPM – 2000 / 2010	97

### Quadros

Sistema tributário nacional – CF/1967	52
Partilha fiscal – CF/1967	53
Sistema tributário nacional – CF/1988	57
Partilha fiscal CF/1988	58
FPE – Coeficientes de participação	72
FPM – Coeficientes de participação	72
Comparativo percentual das regiões por período	82
Comparativo percentual de transferências voluntárias	82
FPE: Coeficientes de participação por Estado	83
FPE: Coeficientes de participação agrupado por Região	84
Coeficiente de participação no FPE 2000/2010	84
Análise comparativa FPE a nível sub regional	86
FPM – Coeficientes de participação II	88
Resultados da Educação (2000) em %	89
Resultados da Educação (2000) em % - estados que obtiveram maior índice de recursos por Região	90
Transferências para Saúde / Atenção básica / Recursos	91
Varição comparativa de transferências voluntárias	94
Coeficiente FPE (2010)	95
Análise comparativa de indicadores sociais	99

## **Tabelas**

Evolução da arrecadação tributária nacional e transferências constitucionais (em milhões de R\$)	63
Indicador de transferência da Educação Básica	77
Indicador de transferência da Saúde	79
Indicador de transferências voluntárias	81
Indicador de transferências FPE	85
Indicador de transferências FPM	89

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
CF – Constituição Federal  
CME – Conselhos Municipais de Educação  
COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
DEM – Democratas  
DPF – Diagrama da Partilha Fiscal  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
EUA – Estados Unidos da América  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEB – Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNDEF – Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação Fundamental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte  
ISS – Imposto Sobre Serviços  
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos  
ITCD – Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação  
ITR – Imposto Territorial Rural  
LDB – Lei de Diretrizes Básicas  
LDE – Lei de Diretrizes da Educação  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
NOAS – Norma Operacional de Assistência à Saúde  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas  
PDL – Projeto de Decreto Legislativo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PISA – Programme for International Student Assessment  
PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
SIOPS – Sistema de Informação sobre Orçamento Público de Saúde  
SPED – Sistema Público de Escrituração Digital  
SRI – Secretaria de Relações Institucionais  
STB – Sistema Tributário Brasileiro  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCU – Tribunal de Contas da União  
THE – Times Higher Education  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>CAPÍTULO 1</b>	18
<b>1. PACTO FEDERATIVO, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO</b>	18
1.1. PACTO FEDERATIVO: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES	19
1.1.1. Cooperação federativa	22
1.1.2. Coordenação federativa: demandas por autonomia ou pressupostos federativos?	24
1.1.3. Centralizar ou não centralizar?	25
1.1.4. Sistema tributário brasileiro e a partilha fiscal	26
1.1.5. Federalismo e instâncias de poder	28
1.2. INSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	30
1.3. QUESTÕES FEDERATIVAS: POLÍTICAS PÚBLICAS	32
1.3.1. Federalismo e políticas sociais	33
1.3.2. Políticas públicas para educação em ambiente federativo	36
1.3.3. Políticas públicas para saúde	38
1.4. INDICADORES SOCIAIS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	40
1.4.1. Indicadores de desenvolvimento regional: a partilha fiscal	42
1.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	44
<b>CAPITULO 2</b>	46
<b>2. SISTEMA TRIBUTÁRIO, PARTILHA FISCAL E DESENVOLVIMENTO</b>	46
2.1. SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: UMA RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA	49
2.2. O DESENHO TRIBUTÁRIO LEGAL DE 1967	50
2.3. O SISTEMA TRIBUTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	53
2.4. A PARTILHA FISCAL	60
2.5. TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	66
2.6. TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL	67
2.7. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	69
<b>CAPÍTULO 3</b>	71

<b>3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: A</b>	71
<b>DESIGUALDADE PROVOCADA</b>	
3.1 MODELAGEM PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES	73
3.2 ANÁLISES DOS INDICADORES NOS ANOS 2000 e 2010	76
<b>3.2.1 Indicadores sociais</b>	76
<b>3.2.2 Indicadores da partilha fiscal</b>	80
<b>3.2.3 Resultados sociais de Educação e Saúde</b>	89
3.3 ANÁLISE COMPARADA DOS INDICADORES 2000 e 2010	91
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	99
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	100
<b>5. REFERÊNCIAS</b>	104

## INTRODUÇÃO

Com vista a pensar políticas públicas para o desenvolvimento regional, em seu momento imediatamente anterior ao processo de formulação, e no sentido de gerar condições para produção de avaliação *ex ante* que possa fornecer subsídios para a construção da política, maximizando o resultado e customizando sua implementação, este trabalho busca responder uma questão simples sobre o processo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil, principalmente pós constituição de 1988: pode o sistema de partilha fiscal estipulado pelo pacto federativo que emerge da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) produzir desigualdade socioeconômica entre as regiões brasileira e seus entes federados?

Para o desenvolvimento da resposta será considerado o pacto federativo brasileiro, suas instituições e os problemas federativos para formulação de políticas públicas focalizadas no atendimento das questões regionais. Dentro da perspectiva do federalismo, a abordagem será construída, de um lado, a partir de um eixo político, de outro, por um eixo tributário e fiscal. A perspectiva institucional será apresentada como o agente que promove e regula as ações dos atores envolvidos na dinâmica da construção do federalismo. Por fim, a análise dos problemas do pacto federativo, a partir da visão da construção de políticas públicas com desenho regional, busca entender o resultado das ações políticas institucionais.

No espaço da dimensão política, serão consideradas as questões da cooperação entre os entes federados; como se processa, dentro dessa dimensão, o sistema de coordenação federativa; em que nível de centralização ou descentralização são tomadas as decisões que convergem ou não para o equilíbrio do desenvolvimento das regiões. Por fim, a relação entre as instâncias de poder. As considerações quanto ao sistema tributário e fiscal terão por objetivo compreender se e como estes dois sistemas contribuem para o federalismo brasileiro ser mais ou menos simétrico.

O plano institucional será estruturado para compreender se as instituições, suas normas e regras, são capazes de diminuir as falhas do sistema federativo e, ao mesmo tempo, aumentar a cooperação. Por conseguinte, reduzir os custos de transação e influenciar de forma positiva para tomada de decisão. Neste sentido, as regras institucionais devem resolver conflitos porque limitam as instâncias de decisão em que podem ser examinadas propostas alternativas. Outro aspecto da abordagem institucionalista está voltado para a análise das instituições, formais e não formais, que são parte da engrenagem que compõe o processo de construção do desenvolvimento nacional. Principalmente aquelas com determinações constitucionais específicas para a redução das desigualdades regionais.

A discussão sobre a formulação de políticas públicas pensadas para o desenvolvimento socioeconômico das regiões terá por objetivo entender qual o momento atual do desenvolvimento e crescimento socioeconômico dos entes federados. O objetivo do estudo é verificar se a formulação da partilha fiscal estipulada na CF/1988 alcança as diretrizes constitucionais de reduzir as disparidades regionais, ou se diferente disso, o mecanismo institucionalizado por meio de Leis Complementares tem a capacidade de ampliar as desigualdades socioeconômicas entre as regiões do País.

Dentro do contexto da formulação e produção de Políticas Públicas é importante pensar em um sistema tributário e consequente partilha fiscal que consiga atender minimamente ao princípio de equidade. Neste sentido, o sistema deverá apresentar condições de satisfazer as necessidades, por um lado, de financiamento e investimento do Estado, por outro, taxar as pessoas de forma gradativa e de acordo com suas posses. A partir desta lógica, objetivamente ser um meio transformador da política, da economia e da sociedade.

A partilha fiscal pode ser um instrumento capaz de produzir, por meio de uma engenharia federativa, equilíbrio ou desequilíbrio dentro dos sistemas federativos. Um ponto importante para o equilíbrio da distribuição da riqueza dentro de uma federação parece estar relacionado com a construção de um sistema que consiga corrigir os desequilíbrios de forma individualizada e em cada nível de governo. Importante, da mesma forma, que as regiões com menor potencial de desenvolvimento recebam recompensas que contribuam para o equilíbrio socioeconômico da totalidade do território federado (AHMAD; CRAIG, 1997).

O desenvolvimento pensado a partir da tributação requer que as nações adotem medidas que instrumentalizem a consecução de seus objetivos, no sentido de tornarem eficientes os sistemas de arrecadação de impostos. Um ponto importante está relacionado com a insuficiência de recursos arrecadados, outro ponto diz respeito à construção de sistemas progressivos com capacidade inclusive de coibir as diversas formas de evasão fiscal. Mais que isso, faz-se necessário que a administração do sistema seja pensada para garantir que pessoas e empresas cumpram com suas obrigações (BID, 2014).

Para o que se propõe este trabalho, faz-se necessário compreender a partilha federativa para as políticas de Educação e da Saúde no sentido de medir o alcance financeiro de cada política. A composição do financiamento para o Sistema Único de Saúde (SUS) obedece a uma distribuição de recursos executada pelos três níveis de governo, União, Estados, e Municípios, cada esfera de poder contribui com percentuais específicos. O financiamento da Educação está, assim como o SUS, alicerçado em três bases de financiamento, que formam o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), fundo este que tem seus

recursos utilizados de forma vinculatória, deixando pouca ou nenhuma autonomia em seu uso aos níveis subnacionais.

O objeto do presente estudo é a desigualdade socioeconômica verificada entre as regiões do Brasil. Neste sentido, formular políticas públicas que sejam capazes de mitigar as disparidades existentes, principalmente aquelas de alcance social, tem sido o desafio da sociedade brasileira na atualidade. Em virtude das condições apresentadas, tornam-se necessários estudos que se propõem compreender o cenário da desigualdade, mensurando as dimensões que, em tese, estão exercendo influência para a produção do fenômeno.

Assume-se, como hipótese básica, que o federalismo brasileiro e suas instituições políticas são as variáveis intervenientes no processo de construção e de produção da desigualdade socioeconômica entre as regiões. Será empregado, para dar resposta à hipótese, o método comparativo. O método comparativo tem por finalidade captar a variância no desenvolvimento socioeconômico das regiões. Para alcançar os resultados esperados pela metodologia adotada serão comparados os dados entre as Regiões brasileiras nos anos de 2000 e 2010.

Os períodos escolhidos para análise têm o objetivo de medir a variação do desenvolvimento socioeconômico pós Constituição de 1988, principalmente a partir das Leis Complementares que institucionalizaram a nova forma de financiamento para a Educação e Saúde. Pelo lado da educação, políticas como o Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF) e, posteriormente, Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Pelo lado da saúde, a política para o financiamento da Saúde.

Os dados foram coletados nos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de tabelas que tratam do Censo demográfico e de tabelas que tratam do Produto Interno Bruto (PIB), e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio de tabelas que representam as transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Estados (FPE)<sup>2</sup>, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>3</sup>, e das transferências voluntárias. Os dados relativos à Educação foram coletados das tabelas disponibilizadas pelo FUNDEF, quando se trata do ano 2000, e pelo FUNDEB, para o ano de 2010. Os dados relativos à saúde

---

<sup>2</sup> O Fundo de Participação dos Estados (FPE) é determinado pela Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 159, I, alínea "a", que determina o repasse, de 21,5% da receita arrecadada com IR (Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados), pela União aos Estados e Distrito Federal.

<sup>3</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional determinada (CF/1988, Art. 159, I, b), da União para os Municípios, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

foram coletados por meio do documento SIOPS (2012), produzido pelo Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento do Ministério da Saúde. Por fim, os dados relativos ao IDHM foram retirados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A ferramenta escolhida para cotejar a variância da desigualdade será a construção de indicadores setoriais produzidos a partir de dados da partilha fiscal. A escolha da metodologia quantitativa para responder questões políticas e sociais está ancorada em sua característica hipotética dedutiva, assim como em razão de possibilitar generalização dos resultados e de ser de natureza replicável.

Para alcançar os resultados esperados nesta pesquisa, faço uso também do método estatístico. “Sistematicamente, o método estatístico é aplicado como método experimental; porém, desde que é impossível trabalhar com variáveis constantes, admitimo-las variando mesmo, registrando as variações de todas as causas em ação e procurando determinar, no resultado final, que influência cabem a cada uma delas” (GONÇALVES, 1978, p.19).

O trabalho será sistematizado em três capítulos mais uma introdução e uma consideração final. O primeiro capítulo faz uma revisão da bibliografia, em que se aborda o pacto federativo, as teorias institucionalistas e as questões que envolvem o pacto federativo no âmbito da produção de políticas públicas. No segundo capítulo trava-se uma discussão sobre federação, federalismo tributário e desenvolvimento socioeconômico no Brasil. Por fim, o terceiro capítulo responde à indagação sobre se o pacto federativo promove desigualdade entre as regiões e entes federados por meio de análise de aplicação de políticas de educação e saúde.

## CAPÍTULO 1

### PACTO FEDERATIVO, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO SÓCIOECONÔMICO

A busca pelo desenvolvimento socioeconômico, pensado como um contínuo processo de melhoria das condições de vida humana, quer seja em sua versão material, em que a escassez de recursos parece ser uma variável de difícil equação, quer seja em condições subjetivas como a sensação de prosperidade ou de segurança, situação em que se espera respostas políticas capazes de dar conta de concretizar o ideal civilizatório, parece ter sido, ao longo da construção das sociedades humanas, um princípio capaz de gerar força motriz suficiente para equacionar, dentro da melhor forma possível, os desafios que se apresentam em cada momento histórico.

Uma das soluções que vem ao encontro às necessidades humanas de viverem juntos é a institucionalização de normas e regras de convivência que se materializam com a construção objetiva de instituições, como as normas legais, até as subjetivas, como a reprodução cultural dos costumes. As instituições humanas têm sido ao longo do tempo a grande responsável pelo desenrolar da tragédia humana, de um lado, pela construção da ideia de progresso e desenvolvimento, pensados, como um movimento que encaminha as sociedades na direção de aperfeiçoamento. Por outro, pelo equacionamento dos conflitos existentes em todos os campos da convivência humana.

No sentido de construir, dentro de uma diversidade espacial, cultural, étnica e linguística, um desejo comum de caminhar juntos e minimizar os conflitos de interesses sempre presentes na espécie humana, no século XVIII, foi construído um arranjo político, denominado pacto federativo, que vem se consolidando, desde seu momento fundante, como um arranjo capaz de demover ideais separatistas e, em certa medida, proporcionar condições necessárias para o desenvolvimento socioeconômico dos povos que o adotam. Não obstante, ele parece trazer, em sua própria constituição, elementos conflitantes para a produção da igualdade.

Dentre as dificuldades de caminhar juntos, que povos soberanos, ao decidirem se unir em federação, podem encontrar, uma diz respeito à diversidade espacial, principalmente quando da distribuição desigual de recursos naturais pelo território ora formado. Junto a isso, a competição entre os Estados que compõem a federação é fator de relevante importância para compreensão de como são equacionadas soluções federativas como a construção de sistemas

tributários e, conseqüente, partilha fiscal que busquem amenizar as desigualdades oriundas das diversidades territoriais.

As decisões de poder que emanam das instituições gestadas nas federações podem produzir, de algum modo, assimetrias na destinação de políticas públicas. Neste sentido, parece de grande importância para que haja, dentro das federações, um desenvolvimento socioeconômico bem distribuído, ações no sentido de construir o poder com certo nível de centralização. No entanto, deve-se ter também um modelo de gestão descentralizada, lugar em que os entes federados e a população possam também decidir sobre suas próprias prioridades de desenvolvimento.

Este capítulo está dividido em cinco tópicos que se ocupam das possibilidades e contradições do pacto federativo; das regras e normas institucionais que derivam da federação; das questões provenientes do pacto federativo que influenciam na produção de políticas públicas; da metodologia de construção de indicadores que podem balizar a produção de políticas públicas sociais; de considerações finais parciais.

## 1.1 PACTO FEDERATIVO: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES

O pacto federativo tem sido, a partir dos eventos ocorridos nos Estados Unidos da América no século XVIII, um arranjo político que consegue, por intermédio de uma *força ora centrípeta ora centrífuga*, a união de povos que, por razões diversas, apresentam grandes dissensões de cunho cultural e linguístico, ou mesmo econômico. Criam-se, a partir dessa vontade de viver juntos, as condições necessárias para a construção de um estado nação com característica forte e heterogênea.

A esperança dos povos que adotaram ou adotam a ideia de nação federativa está na manifesta vontade de autopreservação como território contínuo e/ou contíguo, com efetiva redução de movimentos políticos separatistas e a possibilidade real de inibir possíveis ambições expansionistas de ordem externa. Em Estados que não apresentam grandes diferenças de ordem cultural, ou tampouco convivem com a existência de ameaças no sentido de secessão, a vontade de se unir em uma federação pode estar relacionada com possibilidade de tal união, mais que qualquer outro arranjo político, produzir circunstâncias favoráveis ao desenvolvimento do território de forma mais igualitária.

Instituições, formais e informais, com origem nos fundamentos da federação, devem possibilitar as condições necessárias para regular a vida da nação, quer em suas relações verticais de poder quer nas relações horizontais em que está inserida a sociedade como um

todo. A construção e o fortalecimento de instituições, dentro de um ideal federativo, parecem ser imperativos para tornar estáveis forças de origem naturalmente conflitantes. Imperativo da mesma forma que tais instituições reflitam a vontade e produzam resultados que digam respeito a todos os participantes envolvidos.

A compreensão das instituições a partir do pensamento de correntes como as do novo institucionalismo, mais especificamente daquela que compreende as instituições como normas, regras e procedimentos que moldam a vida dos atores sociais, pode ser importante para entender se tais instituições desempenham de forma satisfatória seu papel dentro do contexto federativo.

Na atualidade, o ideal de desenvolvimento está fortemente relacionado com questões de ordem social. Neste sentido, ao observar o desenvolvimento das regiões de determinada nação, é importante observar se os indicadores de desenvolvimento humano seguem a mesma direção dos indicadores que refletem o crescimento e desenvolvimento econômico. Pensar o desenvolvimento a partir do exposto requer pensar em políticas desenhadas no sentido de fomentar mais que o crescimento dos arranjos produtivos. As políticas devem ser voltadas para o crescimento e desenvolvimento humano. Importa da mesma forma que o desenvolvimento seja pensado a partir da localidade, na tentativa de maximizar recursos ao preservar culturas e costumes.

Assume-se, neste trabalho, a posição de Dahl (1986) sobre o federalismo como um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais - cantões, estados, províncias - e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da união, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores.

Em seguida, ao pensar diferente do que propõe Riker (1975) citado por Stepan (1999, p. 18), em que “a forma centralizada de federação é a que o mundo inteiro considera mais atraente”, e concordando que todas as federações democráticas, por serem federações, tendem a restringir o poder central, é possível harmonizar-se com a sugestão de Stepan (1999) que considera mais útil, para efeitos analíticos, conceber o federalismo democrático como formando um *contínuum*<sup>4</sup>, iniciando de uma posição de maior restrição ao demos para um ponto em que amplia poder.

Os argumentos para a construção de um Estado federal estão, em geral, relacionados com dissensões separatistas, fortalecimento da segurança nacional no nível externo e

---

<sup>4</sup> Grifos do autor.

possibilidade de fortalecimento das trocas comerciais com outros países; por consequência, os argumentos recaem também sobre a possibilidade da união federativa promover desenvolvimento econômico (HAMILTON; MADISON e JAY 2003).

De um lado, no intuito de trazer à discussão a possibilidade da existência de diferentes circunstâncias em que se constituem as formas federativas de Estado, Stepan (1999) toma por exemplo o fato ocorrido na convenção da Filadélfia, em 1787, quando é aprovada a união de Estados soberanos em federação, pela Constituição dos Estados Unidos da América (EUA). O modelo aprovado permite que os Estados originários conservem poderes residuais, mas, ao mesmo tempo, permite restringir o poder a favor do poder central. De outro lado, o autor demonstra como Índia, Bélgica e Espanha, com suas características multiculturais, tomaram caminhos diferentes para manterem-se unidas. Neste caso, o arranjo político adequado foi a transferência de poder para os Estados Unitários.

Na visão de Elazar (1994), o sistema federativo norte americano permanece descentralizado, democrático e receptivo ao público, apesar da velocidade empreendida pelo governo no decorrer do século XX. Esta característica é, segundo o autor, devido a fatores embutidos no desenho federativo dos Estados Unidos da América, que provocam um pequeno caos. Ao qual denomina “bolo de mármore”.

Em um nível, este caos promove o compartilhamento das decisões governamentais porque evita que governos ou planos de governos ganhem competência e poder exclusivo sobre qualquer área de preocupação governamental. No nível seguinte, o caos permite aos cidadãos obterem seus resultados por meio de múltiplos canais “cracks<sup>5</sup>”, o que força os governos em todos os planos a se envolverem nos mesmos problemas (ELAZAR, 1994).

O federalismo é, na visão de Stepan (1999), uma variável interveniente de grande importância relativa para a formulação de políticas públicas. Tal afirmação é fundamentada a partir da análise do caso brasileiro, em que o autor aponta, como elemento que dá força a seus argumentos, as consequências - para o resultado das políticas públicas - das regras decisórias e das prerrogativas do Senado, dos Estados e dos Governadores.

Segundo interpretação de Souza (1996), como não são observadas manifestações separatistas mais expressivas, no caso brasileiro, os argumentos para a razão da federação recaem sobre a acomodação das demandas de elites e seus objetivos conflitantes. Mais que isso, o pacto federativo se apresenta como um meio para amenizar as sempre grandes desigualdades regionais. Parece, no entanto, paradoxal a ideia de Estados soberanos unirem-se

---

<sup>5</sup> Do original em Inglês.

em federação com propósito declarado de promover o desenvolvimento simétrico de todas suas regiões, quando a união parece promover de forma contrária, a desigualdade.

Não obstante estas considerações, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao cuidar dos princípios fundamentais da federação do Brasil, declara, em seu Art. 3º inciso III, que o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2013). Com início da vigência da CF/88, e até a presente data, o debate sobre a necessidade de se instituir um novo pacto federativo é uma realidade constante no cenário político nacional. Ações concretas neste sentido, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao sistema federativo, existem no Senado Federal a partir da instituição de uma Comissão Especial Externa criada pelo RQS nº 25 de 2012 (BRASIL, 2012).

A comissão de especialistas, no entanto, declina da oportunidade de fazer um estudo de maior abrangência com relação aos problemas do pacto federativo nacional, como por exemplo: (i) cooperação entre os entes federados; (ii) coordenação política entre os poderes; e (iii) centralização/descentralização das decisões políticas. Ao considerarem a temática sobre o federalismo um assunto muito abrangente, a Comissão decide centrar seus esforços no problema do federalismo fiscal e determina como urgente e importante:

[...] a) guerra fiscal do ICMS; b) critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); c) definição da parcela das receitas decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos a ser entregue, em virtude do disposto no art. 20, § 1º, da Constituição, ou transferida, por força de lei, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como os respectivos critérios de rateio entre as entidades beneficiárias e o disciplinamento da aplicação dos recursos; d) revisão das regras para amortização da dívida contratada pelos Estados e Municípios com a União (BRASIL, 2012, p. 3-4).

Faz-se necessário, para compreender o alcance da interveniência do sistema federativo na tomada de decisão e possível determinismo no que se refere à produção das desigualdades socioeconômicas regionais, que não se abandone temas como coordenação e cooperação, centralização e descentralização, observação das atribuições das instâncias de poder, e aquelas que dizem respeito ao sistema tributário e partilha fiscal.

### **1.1.1 Cooperação federativa**

O Federalismo cooperativo é, para Elazar (1994), uma condição em que se é “obrigado” a trabalhar e funcionar em conjunto com reciprocidade entre os parceiros. Mais que isso, a ideia central da cooperação dentro do federalismo é a de cooperação negociada, lugar em que se apresentam duas dimensões, partilha e barganha. A dimensão da partilha reflete a suposição que a cooperação intergovernamental é considerada uma coisa boa e que,

em muitos casos, a cooperação da parceria público-privada é bem-vinda. O caminho para a obtenção de cooperação por meio da partilha é, na visão de Elazar (1994), a barganha.

A coordenação federativa é imperativa para garantir interdependência entre governos que, por definição, são autônomos. No Brasil, em seguida a CF/88, estudos como o elaborado pelo Ipea (2010) buscam compreender como as transformações nas relações intergovernamentais vem ocorrendo, não obstante reconhecer que os problemas de articulação federativa estão longe de serem resolvidos. Tal estudo aponta a cooperação entre os territórios, mais especificamente as formas de associativismo e consorciamento, como importantes para garantir a necessária interdependência entre governos.

O associativismo territorial, segundo tal estudo, tem se desenvolvido em torno de grandes dilemas de cooperação e coordenação entre os entes federados, principalmente aqueles que envolvem, por exemplo, a área de construção de grandes obras de infraestrutura que estão circunscritas em mais de um município ou Estado. Seguindo a ideia de cooperação para geração de bens públicos, segundo Franzese (2010), uma das principais críticas que se faz ao aumento da cooperação federativa está no argumento de que a cooperação não favorece aos sistemas de *accountability* governamental devido ao fato de não identificar, de forma precisa, a responsabilidade de cada nível de governo na produção da política.

Como resultado, Franzese (2010) demonstra que na política de educação básica, por exemplo, o sistema de cooperação federativa não consegue resolver os problemas de articulação intergovernamental, mais que isso, demonstra a existência de falta de clareza quanto aos papéis a serem exercidos por cada esfera de governo. A CF/88, em seu Art. 23º, parágrafo único, determina que a cooperação entre os entes federados será objeto de criação de Lei Complementar, momento em que fixará normas tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 2013).

Os estudos sobre federalismo no Brasil são, segundo Almeida (2001, p.13), um campo em formação dentro da Ciência Política, “nele não há consensos mínimos sobre os termos utilizados; não estão claras as teorias em competição; e muitas hipóteses interessantes formuladas pelos que se dedicam ao tema carecem, em boa medida, de adequada fundamentação empírica”.

Para a autora, a nova estrutura federativa brasileira encontra-se incompleta no que diz respeito à atribuição de competências e responsabilidades, o que gera impacto negativo sobre a capacidade do governo federal de formular e executar sua agenda. Mais que isso, as abordagens sobre cooperação têm sido descritas no campo da formulação de políticas

públicas, principalmente as de educação e saúde, que, como o próprio texto constitucional preconiza, requer regulamentação por meio de lei complementar.

### **1.1.2 Coordenação federativa: demandas por autonomia ou pressupostos federativos?**

O modelo ideal da organização política em Estados federados tem por princípio aquele ocorrido nos EUA, em que as cidades foram constituídas antes dos municípios, estes antes dos Estados que, por sua vez, foram formados antes da União (BURGESS, 2006). As federações, segundo Abrúcio (2005), por sua característica de interdependência entre os poderes, requerem um sistema de coordenação, integração, compartilhamento e decisão conjunta. Para tanto, a interdependência federativa não pode ser alcançada por ações impostas pelos governos centrais. Mais que isso, pela natureza horizontal em que as federações são alicerçadas, os processos de barganha afetam as decisões nas relações verticais em um sistema federativo.

Para Abrúcio (2005), as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, em seguida à promulgação da constituição de 1988, passaram por uma série de ajustes, principalmente depois dos anos 1990 quando o Estado brasileiro criou o Plano Real e iniciou o processo de estabilização da moeda com conseqüente abandono da cultura de indexação monetária, que era um artifício usado para mascarar a real situação econômico/financeiro e, particularmente, do Estado em todas as suas instâncias.

Neste contexto, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que possibilitava restringir o endividamento público, com forte incidência sobre Estados e Municípios. A lei previa, além do mais, graves sanções punitivas àqueles que a descumprissem. Complementar a estas medidas, o governo federal decidiu reduzir repasses aos entes federados. Inicialmente e, de forma provisória, por meio do Fundo Social de Emergência, atualmente, em formato definitivo, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU) (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

As relações intergovernamentais ganharam nova configuração em momento de ato contínuo à promulgação da CF/88 no sentido de abandonar o modelo centralizador da era militar, dando maior poder aos governadores e possibilitando o início de um federalismo com tendência à descentralização. Movimento que Abrúcio (1994) denominou “federalismo estadualista<sup>6</sup>”, que é caracterizado pelo grande poder de veto dado às unidades estaduais no

---

<sup>6</sup> Grifos do autor.

sentido de obstruir ou mesmo deter proposições de mudança na estrutura federativa, possibilitando postura não cooperativa e até predatória.

A imobilização do Presidente prevista por Abrúcio (1994) e demais autores que seguem na mesma linha de entendimento não se confirma, ao menos no que diz respeito à implantação de políticas públicas de ordem social, segundo interpretação de Arretche (2002). De acordo com a autora, em que pese a literatura enfatizar o poder de veto dos governadores, estes não representaram pontos de veto que não pudessem ser superados. Haja vista as iniciativas de reforma constitucional não terem enfrentado processo de paralisia decisória, tampouco o governo central se viu submetido às preferências dos governos estaduais e municipais, quando da formulação das reformas. Neste sentido, a autora afirma que, nas áreas de educação fundamental, saúde, habitação e saneamento, o governo central conseguiu alcançar êxito em suas iniciativas, mesmo em casos que iam de encontro às expectativas regionais e locais.

Fica evidente, a partir da discussão precedente, que a Ciência Política, mais especificamente a Ciência Política desenvolvida no Brasil, ao menos até o momento presente, parece não ter se debruçado de maneira suficiente sobre o assunto das relações de interdependência entre os níveis de governo, no sentido de demonstrar, com eficácia, se os movimentos que restringem ou que dão maior autonomia a Estados e Municípios são capazes de produzir efeitos nocivos como a manutenção da desigualdade socioeconômica entre as regiões.

### **1.1.3 Centralizar ou não centralizar?**

Entre todos os assuntos que circundam os estudos sobre as federações e o federalismo, a centralização ou descentralização de ações decisórias tem sido, principalmente no caso brasileiro, aquele com maior interesse entre pesquisadores com afinidade ao tema. Watts (1996) aborda o tema sob quatro aspectos que parecem ser fundamentais para compreensão de como e porque as federações adotam ora a centralização das ações decisórias, ora permitem que as decisões sejam tomadas de maneira descentralizada. “First, how to define what the concept of decentralization actually refers to; second, how to measure it; third, how to relate different indices of measurement to each other; and fourth, how to compare such measurements across countries or over time” (WATTS, 1996, p. 65).

De início, ainda segundo Watts (1996), deve-se distinguir entre a descentralização de competências e as responsabilidades exercidas por cada nível de governo, pelo menos em dois aspectos: primeiro, o alcance da jurisdição exercida por cada nível de governo e, segundo, o

grau de liberdade ou autonomia do controle por outros níveis de governo, com o qual um determinado governo executa as suas agendas. Da mesma forma é necessário observar a descentralização da tomada de decisão do governo no nível federal, junto a isso, verificar o grau de influência ou significância das unidades constituintes quando da tomada de decisão a nível federal.

Indicadores como nível de descentralização legislativa e administrativa, descentralização financeira, descentralização de agências não governamentais, limitações constitucionais e o caráter das tomadas de decisões federais são, na visão de Watts (1996), indicadores, apesar de não medirem adequadamente o âmbito da descentralização jurisdicional eficaz e o grau de autonomia de tomada de decisão descentralizada dentro de um sistema político, importantes para se compreender de forma aproximativa quando o sistema é ou não descentralizado.

Almeida (2005) sustenta que, no Brasil, no campo das relações intergovernamentais, convivem forças que operam no sentido de centralizar e descentralizar. Sustenta da mesma forma que, no caso brasileiro, após o período autoritário, a redefinição das competências federativas recaiu, de um lado, sobre as políticas sociais, de outro, sobre as questões fiscais que a autora entende como a “espinha dorsal” das relações intergovernamentais. Segundo Almeida (2005), a forma como os recursos fiscais e não fiscais são gerados e distribuídos chegam mesmo a configurar a aparência das federações.

#### **1.1.4 Sistema tributário brasileiro e a partilha fiscal**

A datar do século XVIII quando estava nascendo a ideia da federação norte americana, toda uma inquietação sobre a forma de arrecadação, a competência de cada ente federado para arrecadar cada tipo de tributo e o sistema de partilha são narrados em O Federalista. Lugar em que Hamilton, Madison e Jay (2003) discutem a necessidade de se pensar um sistema de arrecadação de tributos e taxas que consiga manter em equilíbrio, de um lado, as finanças públicas, de outro, a relação de poder entre o governo central e os entes federados.

No caso do Brasil, segundo o Ipea (1996), boa parte da estrutura tributária que esteve em vigor até 1930 foi herdada do império. Tal estrutura estava focada principalmente nos impostos sobre exportação, por ser essa modalidade de negócio a principal fonte de recursos da época. A partir de 1891, já sob o regime federalista, é instituído o regime de separação de arrecadação tributária, determinando competências para Estados e Municípios.

Segundo o Ipea (1996), foi a partir da constituição de 1934 que o sistema tributário nacional ganhou importantes transformações, momento em que se deu autonomia aos Estados

para decretar o imposto de venda e consignação e, aos Municípios, competência privativa para decretar tributos como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). É, no entanto, quando da instituição de organismos voltados para o desenvolvimento focado nas regiões, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que se percebe a necessidade de criar um sistema tributário que garanta poder de fomento ao novo projeto de desenvolvimento (IPEA, 1996).

O fato é que a necessidade constante de reformas no sistema tributário demonstra a incapacidade de se aprovar um sistema de arrecadação de impostos dentro da perspectiva federalista. No âmbito da CF/88, tendo em vista que a subcomissão que tratava do sistema tributário era eminentemente política, o texto constitucional conseguiu corroborar uma situação em que foi acentuado o já desequilibrado setor público. Mais que isso, concentrou a insuficiência dos recursos na união, e não proporcionou meios para descentralizar os encargos. Situação que gerou, logo em seguida à promulgação da constituição, luta pela reforma do Estado brasileiro (IPEA, 1996).

A competição entre os estados pela atração de investimentos industriais na modalidade de renúncia fiscal torna-se contrária ao desenvolvimento regional e à desconcentração industrial (IPEA, 1997). O cenário Pós Constituição de 1988 apresentou um quadro político em que os governadores tornaram-se detentores de grande poder, principalmente no que diz respeito à influência exercida sobre suas bancadas no Congresso Nacional. Uma das maiores expressões manifestas desse poder é a possibilidade de vetar medidas do governo federal que não tenham sido previamente com eles negociadas (SOUZA, 1998).

A leitura do pacto federativo a partir da Constituição de 1988 faz com que a união promova, de um lado, atitudes centralizadoras, haja vista a perda de suas receitas. Nesse sentido, o governo central desenvolve esforços para ampliar sua participação no total da arrecadação, reforçando, dessa maneira, o efeito centralizador. De outro lado, o governo central se liga ao cenário da chamada guerra fiscal por meio de medidas de orientação liberal, sendo um dos resultados destas ações o abandono de políticas de coordenação inter-regional (DULCI, 2002). Tais medidas culminaram em ações que resultaram no estrangulamento de aparatos estatais para o desenvolvimento.

As agências federais de desenvolvimento regional há muito esvaziadas, foram finalmente extintas em 2001. Tal setor da ação governamental foi esse sim, descentralizado de bom grado, deixado praticamente a cargo das administrações subnacionais. Além do mais, consolidou-se no âmbito do governo federal uma postura basicamente avessa a políticas industriais ativas de caráter discricionário (DULCI, 2002, p. 96).

Segundo o Ipea (1997), a autonomia obtida pelos estados em relação à legislação tributária no sentido de fixação de alíquotas criou bases jurídicas para o que ficou mais tarde conhecido como “guerra fiscal”. A chamada guerra fiscal ocorreu entre os Estados no momento imediato à promulgação da Constituição de 1988, em um cenário de disputa por captação de investimentos. No cenário apresentado, a atração de empreendimentos empresariais para os estados passa a ser praticada por meio de incentivos financeiros e fiscais resultando em renúncia ou devolução parcial do imposto arrecadado. As condições que justificam renúncias fiscais devem estar fundamentadas em alguns aspectos ou condições:

A primeira dessas condições reflete o fundamento da concessão de qualquer incentivo: o uso de recursos públicos para estímulo ao investimento privado só se justifica caso existam externalidades que criem divergências entre custos (ou benefícios) privados e sociais. A segunda e terceira condições, em conjunto, asseguram que a concessão do incentivo aumente o bem-estar da população da unidade. Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham a gerar uma adição — que não existiria na ausência do incentivo — à renda futura dos residentes, que seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir (IPEA, 1997, p. 4).

Vale ressaltar que a concessão de benefícios fiscais de forma generalizada pelos estados acarreta perda do poder de estímulo para atração de novos empreendimentos. Mediante redução no peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função de outros parâmetros financeiros ligados à infraestrutura e dos serviços públicos ofertados (IPEA, 1997).

Por fim, as transferências governamentais representam, em um sistema federado em que exista capilaridade na execução dos serviços públicos, incremento da demanda por autonomia dos governos locais, tendo em vista a necessidade que este tem de formular políticas públicas com capacidade de atender às reivindicações da população. Mais que isso, a execução de políticas com características locais facilita a execução de *accountability* do sistema federativo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013).

### **1.1.5 Federalismo e instâncias de poder**

Dentre as definições de federalismo existentes na literatura, o reconhecimento que o federalismo comporta uma divisão dual de poder parece ser o fundamento comum a todas as correntes de pensamento. Neste sentido, o federalismo pode ser entendido como uma estrutura política que comporta a existência de mais de uma soberania, uma central e outra dos territórios federados (FERREIRA, 2002). No caso brasileiro, a CF/88 estabelece autonomia para três níveis de poder. O Art. 18º declara: “A organização política da República Federativa

do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição”.

Os estudos sobre a competência administrativa dos entes federados a partir da CF/88 estão concentrados principalmente na área social de saúde e educação. Não obstante, Oliveira (2007) faz uma digressão bastante pertinente, em sua tese de doutorado, ao tratar a provisão local dos direitos sociais como um *locus* de poder exercido pelo governo central, com vistas para a conexão eleitoral. Em uma das conclusões de sua tese, Oliveira (2007) aponta para a existência de interação entre descentralização e desigualdade regional.

A coesão interna dos sistemas federativos está fundamentada nas competências legislativas e administrativas dos entes federados, previstos constitucionalmente. No caso brasileiro, a CF/88, em seus Artigos 22º e 23º, trata dos poderes privativos da União, dos poderes comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Artigo 24º, por sua vez, trata dos direitos concorrentes como parte da competência de todos os entes federados legislarem sobre: inciso (i) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; inciso (ii) orçamento.

Dentro da ideia de competência concorrente, o parágrafo 1º do Artigo 24º determina a competência da união para legislar dentro do limite das regras gerais. O parágrafo 2º afirma que a competência da União não exclui a dos Estados para legislar de forma complementar a União. Por fim, em seu Artigo 30º, a CF/88 indica a competência dos Municípios no sentido de legislar sobre os interesses locais e complementar à legislação Federal e dos Estados, dentro dos limites constitucionais.

A federação americana, ao ser exemplo fundador do modelo, empresta algumas lições que podem ser observadas a título comparativo das competências dos entes que a compõe. Com isso em mente, todo exercício do governo local que tenha sua origem em outra instância de poder, ou mesmo de edito legal, cabe observância ou cuidados no sentido de preservar as disposições constitucionais federais, definidoras das relações do Estado, e qualquer das suas subdivisões, ou mesmo, de garantir as liberdades do indivíduo (NEW YORK STATE, 2009). Neste sentido é importante analisar se as relações de poder que acontecem no interior dos sistemas federativos não estão produzindo algum tipo de desequilíbrio que possam levar a construção de assimetrias no sistema.

As relações assimétricas têm relevância significativa, por um lado, para as políticas federais, especialmente quando se considera a legitimidade de participação do cidadão ou de grupos para a estabilidade governamental e, sobretudo, quando se trata da manutenção do sistema. Por outro lado, o conceito de *simetria e assimetria* é um tipo ideal para a análise da

Ciência Política, não existindo estados perfeitamente simétricos ou assimétricos (BURGUESS, 2006).

Para Burgess (2006), dentro de um tipo ideal federativo simétrico, cada uma das unidades que compõem a federação seria a representação em pequena escala do todo, principalmente no que se refere ao social e econômico. Ele afirma que as questões de ordem socioeconômica dentro das federações referem-se às grandes disparidades econômicas regionais que geram demandas e expectativas dentro do contexto federativo. Esta abordagem expõe, na visão do autor, os pontos fortes e fracos das economias dos Estados que constituem a federação, dando suporte para percepções dos comportamentos assimétricos.

Ainda segundo ele, as disparidades regionais e inevitável formação de sistema de redistribuição fiscal federal são uma constante nos sistemas federados. Tal aparelho tem a função de equalizar e de compartilhar as receitas federais, no sentido de resistir à intervenção e proporcionar maior liberdade às economias regionais.

## 1.2 INSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Ciência Política, a Sociologia e a Economia, de longa data e em última instância, se dedicam ao estudo das instituições. Na visão de Steinmo e Thelen (1992), a Ciência Política é o estudo das instituições. Para cumprir as determinações deste trabalho, adota-se, principalmente, a perspectiva do institucionalismo histórico, em que as instituições são definidas como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e não oficiais, mais que isso, são partes da estrutura das organizações das comunidades políticas e econômica (HALL; TAYLOR, 2003).

Institucionalistas da escola da escolha racional como North (1991), com fundamentos a partir da teoria dos jogos, lembram que instituições efetivas reduzem os custos das falhas e elevam as possibilidades de soluções cooperativas. No mesmo sentido, as instituições reduzem as transações dos custos de produção para os intercâmbios, possibilitando a realização de ganhos para o comércio. Para North (1991), por meio da história, as instituições foram criadas pelos seres humanos para reduzir a incerteza, quando da realização das diversas possibilidades de trocas.

Dentro do jogo político, os resultados alcançados por grupos de interesse, e a capacidade de governos aprovarem suas propostas legislativas, mostram que decisões políticas não são atos isolados, ao contrário, é o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores, estabelecidos em distintas posições institucionais. Mais que

isso, as decisões políticas requerem acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões, em diferentes arenas.

A literatura que trata da escolha racional fornece algumas indicações importantes para a compreensão das lógicas do processo decisório. Segundo essas teorias, a regra majoritária não é suficiente para alcançar acordos políticos. Dadas as diversas dimensões das preferências políticas, uma maioria de votos a favor de uma determinada política sempre pode ser confrontada por outras maiorias. Certos mecanismos institucionais põe fim a esse movimento cíclico das preferências, impondo barreiras à escolha ilimitada e, portanto, permitindo que sejam tomadas decisões de caráter obrigatório. [...] As regras institucionais resolvem conflitos porque limitam as instâncias de decisão em que podem ser examinadas propostas alternativas (IMMERGUT, 1996, p. 5).

Dentro da abordagem institucionalista, ao fazer leitura de Douglass North, Abramovay (2001) pensa o desenvolvimento de maneira não associada aos recursos naturais do território. Para o autor, a acumulação per si de riqueza não é condição suficiente para explicar o desenvolvimento. O desenvolvimento, por um lado, é melhor explicado por ações institucionais e formas de coordenação das ações dos indivíduos e de grupos. Por outro lado, o subdesenvolvimento é provocado por ações cooperativas humanas que minimamente proíbem ou inibem o processo de criação de novidades ou inovação.

Na visão do Ipea (2012), o modelo de desenvolvimento regional em que o Brasil está inserido não atende ao preceito constitucional de promover a igualdade socioeconômica em todo o território nacional. Uma das razões para que isso ocorra é que o Brasil abandonou, nos últimos 30 anos, sua política de desenvolvimento regional com coordenação federal.

Segundo o Ipea (2012), políticas de desenvolvimento regional que estão institucionalizadas são os Planos Plurianuais (PPAs), criado em 1990, e, mais recentemente, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituído pelo Decreto nº 6.207 de 22 de fevereiro de 2007. Na mesma direção, por meio das Leis Complementares nº 124 e 125 de 03 de janeiro de 2007, foram criadas as novas Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Mais tarde, é instituída, pela Lei complementar nº 129 de 08 de janeiro de 2009, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO) (BRASIL, 2007; BRASIL, 2009).

De acordo com o Ipea (2012), a PNDR, mesmo com objetivos específicos de *i*) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; *ii*) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; *iii*) fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, ampliando a participação social; e *iv*) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país, não consegue nortear as políticas implementadas pelos ministérios federais.

O planejamento de médio e longo prazo no Brasil tem sido estruturado pelos PPAs como uma ferramenta de planejamento nacional. Não obstante, ao ser consolidado com o PPA estadual, transforma-se em uma política com características regionalizadas. O problema aqui, segundo o Ipea (2012), é que ao comportar grandes projetos, com impactos diretos e indiretos sobre as regiões, torna-se difícil uma avaliação do impacto sobre o território.

A CF/88 prevê, como campo de ação regional, os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Além disso, prevê as transferências constitucionais que compõem a receita de Estados e Municípios. Ao lado disso, tem-se a ação dos ministérios, não obstante as políticas públicas estarem sob a coordenação da Casa Civil. Fica evidente, mediante o exposto, a necessidade de se instituir coordenação nacional para as políticas regionais (IPEA, 2012).

Evans (1993) alerta que o Estado continua central no processo de mudança estrutural e que, ao se reconhecer esta assertiva como verdadeira, somos remetidos a reflexões sobre o campo e a capacidade de ação do Estado. Para o autor, no entanto, para que o Estado seja eficiente na aplicação de políticas, é necessária a institucionalização duradoura de um conjunto complexo de mecanismos políticos. Mais que isso, é preciso reconhecer a importância da capacidade de ação do Estado como uma estrutura institucional permanente e efetiva para formulação de políticas, principalmente para aquelas voltadas para o processo de industrialização que, per si, requer do Estado capacidade de transformação em sua infraestrutura.

### 1.3 QUESTÕES FEDERATIVAS: POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Aguirre e Moraes (1997), não existe, no Brasil, abordagens conclusivas sobre questão federativa que possa orientar os estudos sobre o tema. Na visão dos autores, os problemas do federalismo podem ser observados de acordo com diversos aspectos e dimensões, mais que isso, a partir da lente e da perspectiva adotada pelo pesquisador para abordar o assunto. Nesta linha de raciocínio, os autores defendem posição de que o conflito federativo no Brasil, ao longo das últimas décadas, vem se desenvolvendo, por um lado, de forma vertical, envolvendo União, estados e municípios, e, por outro, em uma configuração horizontal que se dá no plano da concorrência entre estados e municípios.

Defendem, do mesmo modo, a necessidade de se pensar as questões federativas, no caso brasileiro, para além da perspectiva da análise de dados estatísticos e suas formulações prescritivas sobre os temas abordados. Neste sentido, Aguirre e Moraes (1997) asseveram a necessidade de se produzir reflexões amplas e profundas no campo teórico sobre os conflitos

federativos que se estendam para além da discussão da economia e incluam as teorias das finanças públicas (federalismo fiscal) e, mais recentemente, da escolha pública.

### 1.3.1 Federalismo e políticas sociais

De início, ao se observar os arranjos institucionais do federalismo em sua versão contemporânea e o instituto do estado de bem-estar social, tem-se a impressão que eles cumprem funções antagônicas. À medida que o federalismo é um dispositivo institucional concebido para assegurar a unidade, permitindo certo grau de diversidade, o principal objetivo do estado providência é pensado no sentido de melhorar os direitos sociais de forma igual para todos os cidadãos.

Neste sentido, federalismo e *welfare state* parecem estar dissociados, ou em extremos opostos. Deriva-se da exposição precedente que as políticas sociais em Estados federais são causadoras de múltiplos pontos de tensão, com tendência a gerar conflitos no sentido de determinar quem deve receber o que, e a que nível de governo deve ser confiado à criação e implementação de programas sociais. Mais que isso, e talvez o mais importante, determinar quem paga a conta (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

No caso brasileiro, segundo Arretche (1999), com o evento da CF/88, e a autonomia política conquistada pelos estados e municípios, o governo, a partir da esfera federal, na tentativa de induzir os governos regionais e locais a aderirem à nova sistemática de gestão das políticas sociais, passa a negociar a transferência de atribuições e gestão das políticas. Vale ressaltar a condição de Estado federativo em um país com profundas desigualdades em áreas como a econômica, social e política, além de dificuldades administrativas, principalmente, aquelas enfrentadas pelas unidades subnacionais e locais. Em adição, este Estado tem pouca capacidade fiscal dentro de um ambiente com pouca cultura cívica.

Para Arretche (1999), as políticas sociais implementadas em período anterior à CF/88 foram pensadas por um Estado em que as relações intragovernamentais se dão em ambiente semelhante ao de estados unitários, nos quais o poder político local é meramente uma delegação do governo central. Desse modo, levando em consideração que a descentralização da gestão das políticas sociais não foi um processo totalmente derivado da descentralização das políticas fiscais tampouco unicamente dos novos dispositivos constitucionais que emergem da Carta de 1988, não é suficiente para o sucesso do projeto de gestão autônoma das políticas sociais, pelos entes federados, que a União se retire da cena e que estados e municípios assumam, de forma isolada, as competências de gestão das políticas públicas de alcance social.

Neste sentido, segundo Souza (2004), importa compreender como vem se comportando a relação federativa no Brasil pós processo de redemocratização, principalmente para verificar quais inovações institucionais, no que se refere à governança local, trazem consequências para com a provisão de serviços sociais universais. Mais que isso, se as mudanças implementadas são sustentáveis. Leva-se em consideração para esta análise que, em muitos casos, os governos locais estão promovendo mudanças na governança, principalmente pela elaboração de desenhos políticos engendrados com arranjos locais.

Outro ponto relevante, para Souza (2004), é a existência de novos instrumentos legais que estão influenciando a institucionalidade dos municípios, como a exigência da CF/88 que obriga todos os municípios a estabelecer Leis Orgânicas próprias. Em adição, em 2001, a Lei Federal nº 10.257 criou o Estatuto da Cidade que, em princípio, amplia o poder dos governos locais na gestão e no processo do desenvolvimento urbano. É possível, segundo a autora, encontrar ao menos três padrões (tipo) na gestão das cidades após a redemocratização. O primeiro dá ênfase na eficiência da provisão de serviços públicos locais. O segundo está voltado para políticas de participação popular como as do Orçamento Participativo. Por fim, um ambiente em que as instituições políticas locais são fracas, dando espaço para produção de políticas locais pouco universais e pouco republicanas.

A formação dos recursos financeiros nos municípios pequenos e médios é constituída principalmente pelas transferências federais. Dentre aqueles economicamente mais desenvolvidos, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o que tem maior representatividade. A datar dos anos 1990, em oposição ao momento inicial da CF/88, em que o constituinte deu ampla liberdade aos entes federados para definirem sobre onde e como as transferências de recursos constitucionais deveriam ser empregadas, emendas constitucionais vincularam parte dos recursos transferidos para destinações específicas, principalmente no que se refere aos programas de saúde e educação.

Do mesmo modo, no sentido de restringir a gestão desvinculada dos recursos federais, em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional 14, que vinculou recursos das três esferas de poder à educação fundamental. Em 2002, a Emenda Constitucional 29 incluiu os programas de saúde ao rol de política com verba vinculada. Adicionalmente, em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal que limita a capacidade de contratar despesas por parte dos municípios e restringe a sua capacidade de endividamento. Não obstante, os governos locais recebem outros recursos de origem federal sem obrigatoriedade constitucional (SOUZA, 2004).

Em resumo, segundo Souza (2004), as desigualdades inter e intra-regionais dificultam a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais universais e, ao contrário do que se possa pensar, a descentralização federativa no Brasil está longe de ser abrangente, diferente disto, ela se concentra no aumento dos recursos financeiros para os municípios, e no aumento constante das transferências federais. Por fim, “a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para a esfera local” (SOUZA, 2004, p.37).

A discussão atual sobre governo local e redes de proteção social encontra parâmetros em estudos como os da Organização das Nações Unidas (ONU). Este estudo tem como uma de suas preocupações responder questionamentos sobre quem pode ou quem deve financiar os programas sociais. Segundo a ONU (2011), os governos centrais em países considerados em desenvolvimento devem arcar com a maioria, senão com todo, financiamento dos programas de proteção social.

A justificativa para a proposição, segundo a ONU (2011), encontra-se no fato de que em países em desenvolvimento, (i) o financiamento das redes de segurança social pelos governos locais levanta questões distributivas e de equidade, já que os governos locais dos países em desenvolvimento necessitam de quantidade maior de políticas sociais e são potencialmente inferiores em arrecadação de recursos; (ii) a ONU chama a atenção para os problemas de migração da população para localidades onde existam maior proteção social. Neste caso, ela aponta para o fato que os governos locais não dão conta de financiar este incremento de demanda; (iii) Outra preocupação com o financiamento das redes de proteção social é para os momentos de “contra cíclicos”, em que a economia mundial está em baixa, com drástica redução das receitas; (iv) A posição dos governos locais, em países em desenvolvimento, não é boa para financiar programas sociais, haja vista sua estreita base de arrecadação de receitas próprias e forte dependência das transferências fiscais intergovernamentais; (v) Espera-se que os governos centrais sejam provedores do financiamento das políticas de proteção social, enquanto o gerenciamento fique a cargo dos governos locais, que são legalmente constituídos para fornecer tais serviços.

Segundo a ONU (2011), por um lado, os governos nacionais são melhores preparados para assumir políticas fiscais redistributivas, pois têm capacidade de definir padrões e níveis mínimos de benefícios em todo país. Por outro, os governos locais podem cooperar com contrapartidas de sua receita de arrecadação própria. Para o escopo deste trabalho,

abordaremos de forma específica questões federativas que envolvam, de um lado, políticas de educação. De outro, políticas de saúde.

### **1.3.2 Políticas públicas para educação em ambiente federativo**

Para Abrúcio (2010), as questões federativas causam influências na provisão de políticas públicas, em especial no funcionamento e nos resultados da educação no Brasil. A partir da redemocratização, algumas estruturas básicas para formulação de políticas públicas foram institucionalizadas pela CF/88 e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização e da cooperação intergovernamental. No caso da descentralização, a preocupação recai principalmente em prol da municipalização das políticas e a interdependência federativa, no sentido de se implementar medidas de combate à desigualdade.

Para se compreender o estágio atual da educação é necessário fazer um pequeno retrocesso no tempo, para depreender como o processo de escolhas da política educacional, de longa data, tem marcado a trajetória educacional no Brasil.

O Brasil nasceu como um estado unitário, mas, mesmo nessa estrutura, a definição dos papéis intergovernamentais foi importante para as políticas públicas. A educação é um bom exemplo disso. O Império brasileiro optou, desde a Lei Geral de 1827, pela seguinte divisão de funções: caberia às províncias responsabilidade sobre educação primária, enquanto o poder central concentrou a maioria dos seus esforços [...] no ensino superior. É bem verdade que a mesma legislação tinha um enfoque nacional e havia previsto a gratuidade da educação primária. Só que esta ficaria nas mãos dos governos subnacionais, que tinha menos recursos tributários, menos autonomia político-administrativa (devido à forte centralização vigente) e, em especial, eram administrados por oligarquias escravocratas pouco controladas publicamente e sem nenhum interesse em expandir a instrução para a maioria da população (ABRÚCIO, 2010, p. 53).

Deriva da exposição acima, segundo Abrúcio (2010), que o arranjo intergovernamental do Brasil Império produziu um modelo que deu preferência às elites sociais, haja vista a importância dada ao ensino superior. Surge, então, neste momento, no campo educacional, no caso brasileiro, uma situação em que a política educacional para o ensino superior é fortalecida em detrimento da educação fundamental básica.

Segundo Abrúcio (2010), mudanças ocorreram no cenário educacional, a partir da promulgação da Carta de 1988, em pelo menos três aspectos que produziu equilíbrio no contexto federativo. Em primeiro lugar, a descentralização das competências na prestação de serviços deu maior nível de importância aos municípios. Depois, a União atua como definidora de diretrizes e normas a nível nacional, no sentido de garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Neste sentido, a atuação

da União produz situação em que um nível de governo exerce ação sobre uma fase do ensino, não obstante estados e municípios atuem de forma conjunta neste mesmo nível. Por fim, levando-se em consideração as competências dos entes federados, é instalado um regime colaborativo, em que o objetivo é a articulação para ações educacionais.

A CF/88 é a primeira carta constitucional brasileira que trata da organização do sistema de ensino em termos de União, Estado e Município. Trata da mesma forma da deliberação do regime de colaboração, o qual é regulamentado pela Lei nº 9.394/96, que ficou conhecida como a nova Lei de Diretrizes Básicas da educação (LDB). Com intenção de garantir o financiamento do sistema municipal de ensino é instituído pela Lei nº 9.494/96 - que regulamenta a Emenda Constitucional 14 - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Mais recentemente, substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) (SOUZA; FARIA, 2010).

O FUNDEF tinha por objetivo a garantia de um investimento mínimo por aluno e a definição de um piso salarial para o magistério. A criação do fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e os municípios se adequarem para cumprimento de dispositivo constitucional que obriga alocação vinculada de 25% das receitas próprias de impostos e daquelas provenientes das transferências constitucionais para o desenvolvimento e manutenção do ensino. A partir de 1988, os entes federados são obrigados a destinarem 60% dos recursos totais da educação para o ensino fundamental.

A formação dos recursos do fundo ficou ao encargo dos entes federados e será complementado pela União sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor mínimo definido a nível nacional não seja atingido. Para isso, leva-se em consideração que a diferença nas capacidades de financiamento da educação é um grande obstáculo no processo de universalização do ensino em função das grandes desigualdades socioeconômicas regionais (CASTRO, 2010).

Segundo Souza e Faria (2010), em oposição às relações verticais praticadas em tempo anterior, é facultado aos municípios, a partir da promulgação da Carta de 1988, normatizar e estabelecer diretrizes políticas com vistas a implementar um regime de colaboração entre os entes federados. Não obstante, considerações sobre estágio de gestão administrativa, cultura e questões demográficas deveriam ser observadas, com vistas a determinar qual nível de governo se encontra mais preparado para assumir atribuições específicas dentro do sistema educacional oriundo da nova Constituição. Outro ponto que vale ressaltar é a colaboração dos Conselhos Municipais de Educação (CME). É possível afirmar que estes conselhos

favorecem a consolidação do processo de municipalização a partir de bases democráticas de gestão.

O senador da República Cristovam Buarque apresentou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n° 460/2013 que objetiva convocar plebiscito para consultar o eleitorado nacional sobre a transferência para a União da responsabilidade da educação básica. A justificativa apresentada pelo senador vai ao encontro à necessidade de o país avançar em qualidade de ensino em todas suas fases. Segundo a justificativa, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio dos resultados do *Programme for International Student Assessment* (PISA), aponta a situação da educação básica brasileira com indicadores pouco confortáveis<sup>7</sup>. Na mesma linha de análise, a *Times Higher Education* (THE) demonstra que o Brasil mantém apenas quatro universidades entre as cem melhores, quando se considera os países em desenvolvimento, e nenhuma entre as duzentas melhores universidades do mundo<sup>8</sup> (BRASIL, 2013).

### 1.3.3 Políticas públicas para saúde

A política para saúde tem sido uma constante preocupação para o governo de diversos países. A implementação de políticas públicas para saúde deve equilibrar, por um lado, as necessidades e expectativas dos cidadãos, por outro, as demandas dos profissionais de saúde e as pressões sobre os orçamentos públicos. Em países federativos, esses desafios são satisfeitos por meio de arranjos políticos institucionais que exigem a participação e a cooperação de pelo menos dois níveis de governo (no caso brasileiro, três níveis)<sup>9</sup> no desenho e redesenho da política de saúde (BANTING; CORBETT, 2002).

No caso brasileiro, antes mesmo da promulgação da CF/88, movimentos municipalistas trabalharam no sentido de reformar o sistema de saúde na tentativa de reverter os “resultados perversos” da centralização autoritária e da concentração de poderes promovidos pelo regime político de 1964. Municípios como Niterói, Campinas e Londrina desenvolveram projetos de mudanças na saúde, no sentido de descentralização.

A partir desses movimentos, tem início um processo de descentralização dos serviços de saúde nas capitais e cidades de médio porte. Momento em que se inicia um conjunto de ações de coordenação entre as instituições de saúde dos três níveis de governo. O ápice do

<sup>7</sup> Os indicadores pouco confortáveis são aqueles representativos do aprendizado, como Proficiência em Leitura, Matemática e Ciências.

<sup>8</sup> Pelo ranking da *Times Higher Education*, a USP se encontra em 11° lugar, a UNICAMP em 24°, a UFRJ em 60° e a UNESP em 87° lugar.

<sup>9</sup> Observação do autor.

projeto municipalista ocorreu no período de 1992-1996 com a formulação das diretrizes básicas apontadas pelo Grupo Especial de Descentralização do Ministério da Saúde (CORDEIRO, 2001).

Na atualidade, o Sistema Único de Saúde (SUS) está estruturado de forma tripartite, seguindo o modelo de federalismo inaugurado pela CF/88. A regionalização do sistema faz parte das diretrizes básicas do SUS, com intenção de garantir de forma efetiva a integração de todos seus componentes e de proporcionar o direito à saúde a toda população. Esse modelo tem por objetivo desenvolver relações intergovernamentais em que as instâncias regionais sejam autônomas. A ideia básica colocada é que a gestão pública não deve ser de competência exclusiva da União, estados ou municípios, suscitando um modelo de federalismo cooperativo (DOURADO; ELIAS, 2011).

Segundo Dourado e Elias (2011), a descentralização política e administrativa com direção única em cada esfera de governo tinha o sentido de proporcionar a descentralização dos serviços e alocar os esforços para que os municípios executassem a gestão dos mesmos. Não obstante, percebeu-se que os municípios não seriam capazes de oferecer, em sua plenitude, as condições para realização dos objetivos do sistema nacional de saúde. Surge, desta constatação, a necessidade de regionalizar de forma efetiva o sistema. Ato concretizado por meio da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS).

A NOAS, regulamentada pela portaria MS/GM nº 95 de 26 de janeiro de 2001, tinha por objetivo ampliar as responsabilidades dos municípios na atenção básica; definir o processo de regionalização da assistência; criar mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS, e proceder à atualização dos critérios de habilitação de estados e municípios (BRASIL, 2001). Segundo Silva (2011), a NOAS não alcançou os objetivos esperados, principalmente devido à existência de excesso de rigidez e parametrização quando da reorganização dos serviços regionais de saúde. Mais que isso, devido a não consolidação da governança regional e intermunicipal, considerados fatores preponderantes para a articulação da interdependência entre os entes federados.

Outro ponto de importância relativa para o modelo de gestão descentralizada da saúde diz respeito ao financiamento ser de responsabilidade das três esferas de governo. Antes de 1988, o Estado considerava, para atendimento pelo sistema de saúde, apenas pessoas inseridas na produção de bens e serviços que estivessem trabalhando no mercado formal. Com o advento da CF/88, passou-se a substituir o conceito de seguro para o de seguridade social. A Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde foram reconhecidas como direitos, nos termos dos artigos 194 a 204. A partir da nova sistemática, o constituinte estabeleceu uma

base para o financiamento da seguridade social, por meio de contribuições sociais (BRASIL, 2014).

O art. 195 da Constituição Federal estabelece as contribuições sociais que são fontes de receita para o financiamento da Seguridade Social: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 2014).

Os estados participam do financiamento do sistema de saúde por meio de receitas tributárias com origem em: Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação (ITCD), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Junto a isso, com as transferências constitucionais do Fundo de Participação do Estado (FPE) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Da parte dos Municípios, a contribuição para o financiamento do sistema recai sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), IRRF e Imposto Territorial Rural (ITR), mais as transferências constitucionais como Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as cotas parte do ITR, IPVA, ICMS e IPI (BRASIL, 2014).

Como salienta Gerschman (2000), o sistema de gestão do SUS avança para uma regionalização plena. Não obstante, a descentralização da política de saúde é dependente de ações políticas do Executivo, de gestores do sistema, dos profissionais da saúde e dos *lobbies* empresariais que criam a institucionalização de uma cultura clientelista e favorecem as elites políticas locais com barganhas que interferem de forma acentuada nos sistemas reguladores.

#### 1.4. INDICADORES PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alguns recursos metodológicos de natureza empírica, como a construção de indicadores sociais, por utilizar em geral medidas quantitativas que buscam substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, são formas de aproximação da

realidade social, que, sem prejuízo do conceito, conseguem subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais (JANNUZZI, 2009). Neste sentido, e para efeito analítico deste estudo, a utilização de variáveis relacionadas à educação e saúde podem aproximar medida e conceito de forma a captar evidências empíricas dos fenômenos sociais observados.

Ao adotar indicadores para analisar a realidade social, deve-se compreender que a aglutinação da informação social pode acarretar perda na proximidade entre conceito e medida. Construir indicadores representativos da realidade social requer a observância de algumas propriedades desejáveis, a saber: relevância social; validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade de sua construção, factibilidade para obtenção, periodicidade na atualização e historicidade (JANNUZZI, 2009).

A relevância social da temática para construção do indicador é o atributo fundamental para a justificativa de sua construção. A validade corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, ou seja, a sua capacidade de representar o conceito abstrato. A confiabilidade está relacionada diretamente à qualidade do levantamento dos dados usados para sua construção e cômputo. A cobertura significa que os indicadores devem cobrir boa parte da população em análise para que sejam representativos da realidade social.

Para medir o efeito de precisão do indicador é necessário que o mesmo reflita mudanças significativas, caso haja alteração na dimensão social a que se refere. O que pode ser traduzido como sua sensibilidade. Para que os indicadores tenham especificidades, suas propriedades devem demonstrar alterações exatas da dimensão social que estejam medindo.

A inteligibilidade de um indicador é percebida por meio da transparência metodológica de sua construção. Para que sejam factíveis e periodicamente atualizáveis é desejável que a construção de indicadores, por um lado, não tenha custos excessivamente elevados, por outro, possa contar com a periodicidade na produção das estatísticas que o constitui. Por fim, a propriedade de historicidade dos indicadores está relacionada com a possibilidade de se obter séries históricas longas e comparáveis, no sentido de poder confrontar o valor presente com situações do passado (JANNUZZI, 2009).

A importância da produção de conhecimento para formulação de políticas públicas sobre a realidade regional com alcance até a menor porção da divisão de poder dentro das federações, no caso brasileiro Estados e Municípios, tende a ganhar relevância para os governos subnacionais, principalmente no sentido de que tais conhecimentos podem, de um lado, atender demandas da população por implementação de políticas abrangentes ou focalizadas, de outro, podem produzir efetivamente políticas públicas que impactem de forma

positiva a realidade social da população, com redução de custos como tempo de implementação e valores monetários.

Um caminho para se compreender a realidade social de uma localidade qualquer, em que a mensuração seja imprescindível para o conhecimento desta realidade, pode ser a construção de indicadores que captem a variância do seu desenvolvimento. Neste sentido, mesmo tendo consciência que indicadores per si não dão conta de responder plenamente todas as indagações provenientes da complexidade da vida em sociedade, sua disponibilização como ferramenta analítica em momentos *ex ante* ou *ex post* a formulação de políticas públicas, principalmente aquelas cujo foco seja social, parecem cada vez mais indispensáveis para uma aproximação com os fatos reais, na atual escala das sociedades humanas.

#### **1.4.1 Indicadores de desenvolvimento regional: a partilha fiscal**

O fomento ao desenvolvimento regional tem sido ao longo do tempo a preocupação da classe política brasileira. A melhor forma de fazer com que Estados, Municípios e Regiões se desenvolvam de forma independente e interconectada parece ser uma questão a ser resolvida pelo Estado brasileiro desde sua criação como República Federativa. Diferente de outras regiões do mundo em que as questões regionais estão em maior evidência que em nosso caso, - quer seja por conflitos culturais, étnicos ou políticos -, ao que parece, os estudos que têm sido produzidos não deram conta de responder satisfatoriamente ao conjunto de indagações sobre as perceptíveis desigualdades inter e intra-regionais.

Neste sentido, a ideia em torno da produção de “indicadores setoriais” para medir o desempenho de políticas constitucionais de desenvolvimento voltadas para as regiões, em última instância, busca produzir elementos analíticos do desempenho constitucional e das políticas que dela derivam. Formular conhecimento baseado em resultados alcançados por políticas institucionalizadas pode ter a capacidade de retratar a realidade com maior exatidão, no sentido de que dados concretos tendem a ser reflexivos do ambiente social em que ocorrem. Desta forma, construir indicadores sociais que reflitam a realidade do desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras por meio do investimento direto da União, representado pelas transferências constitucionais, pode ser uma ferramenta importante para análise e produção de políticas públicas.

#### *Partilha fiscal como instrumento de desenvolvimento regional: indicadores*

De acordo com a Organização das Nações Unidas (1989), por meio do Handbook on Social Indicators, muitas nações desenvolvidas enunciam compilações de indicadores sociais

a partir de uma base regular em nível nacional e, muitos países em desenvolvimento, a partir de estudos *ad hoc*. Em geral e via de regra, nos países desenvolvidos, a fonte de cobertura e base de dados para estas compilações obedece uma linha mestra com alguma variação no tipo de publicação dos resultados. No caso do Reino Unido, Grã Bretanha e Irlanda do Norte, por exemplo, o “Tendências Sociais”<sup>10</sup> é a mais antiga publicação anual contínua, em que aparecem vários artigos com análises de tabelas.

Os campos de estudo para produção de indicadores sociais, de acordo com a Organização das Nações Unidas (1989), abrangem uma vasta área da interação humana, como composição e mudanças populacionais; assentamentos humanos e habitação, e sua distribuição geográfica; saúde e disponibilidade de serviços de saúde, lugar em que são analisados dados de mortalidade e morbidade, deficiência e incapacidade, serviços e recursos para saúde; aprendizagem e serviços educacionais, com foco principal em nível de escolaridade e analfabetismo, matrícula e retenção, educação e treinamento para adultos, e com profissionais de educação e despesas com a mesma.

A base de dados é produzida de forma sistemática por unidades administrativas dos governos como parte de suas atividades normais de governança. Os dados produzidos são uma rica reserva de informações para o desenvolvimento de quadros integrados de estatísticas sociais e demográficas, ao mesmo tempo para construção de indicadores sociais. Não obstante, alguns problemas de confidencialidades dos dados produzem, em certos casos, dificuldades para produção do conhecimento da realidade social.

O modelo de análise dos indicadores sociais é de formulação simples e consiste de resumos, matrizes ou seleções de base de dados como a proporção de uma população de uma determinada característica, taxas de incidência ou de mudança, medidas de austeridade e similares. Médias, medianas e outras medidas de tendência central, distribuições percentuais ou por agrupamentos, distribuições de frequência e medidas de assimetria e curtose são as ferramentas utilizadas para apresentação dos resultados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

Para o que se propõe neste trabalho, a unidade de medida para construção dos indicadores será a proporção da população regional, e as variáveis que serão transformadas em indicadores são aquelas que compõem as transferências constitucionais do FPE, FPM, transferências para Educação e Saúde, e uma considerada como transferência voluntária. Os índices serão construídos obedecendo à seguinte formulação:

---

<sup>10</sup> Tradução livre.

$$TiVáriavel_i = f \frac{\sum TEVáriavel / \sum TBrasil}{P_{Região} / P_{Brasil}}$$

Onde:

**TEVáriavel<sub>i</sub>** representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região no tempo i;

**TBrasil** representa a somatória dos totais brutos transferidos para todas as regiões

**P<sub>Região</sub>** representa a somatória populacional da Região;

**P<sub>Brasil</sub>** representa a população do Brasil.

A construção de indicadores sociais com a formatação aqui proposta tem a intenção de ser eficiente e de fácil reprodução como preconiza a ONU. Para tanto, deve ser capaz de medir a variância dos índices de aplicação de recursos oriundos do governo central nas instâncias regionais, subnacionais e locais quando for o caso, da mesma forma, contribuir para o entendimento da lógica federativa brasileira. Mais que isso e junto a isso, medir o desempenho da aplicação de recursos da União em políticas sociais de Educação e Saúde por exemplo.

### 1.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

É possível pensar que toda forma de partilha de poder considerada federação constitua-se de tensões que envolvem mais que divergências de ordem cultural, linguística, étnica ou econômica. Ao se considerar a ideia de autodeterminação dos povos que compõe o corpo federativo, pode-se constatar permanente estado de competição, quer seja de ordem econômica quer seja de ordem social, ou mesmo política, com fim de demonstrar competência inclusive para, se for o caso, serem provedores do próprio destino. Uma forma de equilibrar politicamente as tensões dentro das federações pode ser uma distribuição igualitária da riqueza produzida pelo corpo unitário.

Com isso em mente, desenvolveu-se, neste capítulo, uma análise dos desafios e contradições de uma estrutura federalista, Junto a isso, foram discutidos problemas de ordem

tributária, partilha fiscal e a existência de possíveis simetrias ou assimetrias dentro do pacto federativo. Em sequência, fez-se uma breve revisão da literatura sobre instituições e institucionalismo no sentido de tomar posição quanto à importância das instituições no processo de desenvolvimento socioeconômico.

Outro ponto que se fez presente neste capítulo diz respeito aos problemas observados na produção e execução de políticas públicas sociais. Por fim, adotou-se uma posição metodológica que resulta na construção de indicador que se prestará a medir em que nível o pacto federativo é uma variável interveniente na produção de desigualdades no desenvolvimento, principalmente, o desenvolvimento socioeconômico regional.

O sistema de arrecadação de tributos e consequente processo de partilha fiscal pode ter papel decisivo no ajuste do equilíbrio de forças dentro dos sistemas federativos. Espera-se que princípios como equidade façam-se imperativos quando da produção do desenho institucional dos sistemas tributários. Principalmente, ao se ter em mente que as federações são compostas, por sua natureza, de desigualdades e assimetrias. De um lado, pela própria configuração demográfica, de outro, pela distribuição geográfica dos recursos naturais. Neste sentido, o que se pretende no próximo capítulo é fazer uma discussão sobre o modelo brasileiro de arrecadação em suas três esferas de poder e a consequente partilha fiscal.

## CAPÍTULO 2

### SISTEMA TRIBUTÁRIO, PARTILHA FISCAL E DESENVOLVIMENTO

O desenho de um sistema tributário pode influenciar no resultado de sua execução. Ao aceitar esta afirmativa como verdadeira, é possível indagar sobre a existência de um modelo ótimo de arrecadação tributária. Segundo Alm (1996), uma das questões centrais no contexto da economia pública está relacionada com o desenho do sistema de arrecadação tributária. Teoricamente, os sistemas teriam que apresentar atributos de *equidade*, no sentido de levantar receitas sobre o rendimento dos cidadãos de forma justa e imparcial, de *eficiência*, de forma que as decisões sobre a economia interfiram minimamente sobre a vida das pessoas, e que obedçam ao princípio da *simplicidade*, para que o sistema não impute aos cidadãos que contribuem custos excessivos no que diz respeito à administração do próprio sistema de arrecadação de tributos.

Para efeito de atender ao princípio da equidade, o imposto sobre a renda deveria obedecer a critérios de gradação, em que pessoas com maior renda fossem taxadas efetivamente, em nível superior às que apresentam menor nível de rendimento. Após efetivada a arrecadação, o imposto sobre a renda deveria servir para promover a equidade, apresentando taxas marginais em relação a sua totalidade. Quanto ao princípio da eficiência, a tributação sobre mercadorias ou “commodities” deve ser praticada com taxas que captem a elasticidade dos produtos, e produza um sistema que garanta uma redução equilibrada, com taxas menores para aqueles produtos que apresentem maior elasticidade na demanda. No quesito administração dos custos com arrecadação de tributos, existem muitos trabalhos acadêmicos sobre o assunto, mas em geral são inconclusivos quanto à existência de um sistema de gestão e arrecadação eficiente (ALM, 1996).

Para Slemrod (1989), um sistema de tributação pode ser analisado sob três aspectos. Em primeiro lugar é possível pensar em sistemas de representação das preferências individuais, das tecnologias e da estrutura do mercado. Em segundo, a arrecadação governamental é baseada em quantidades fixas sobre um montante de receita, utilizando-se de uma estrutura de arrecadação que pode ser administrada sem considerar custos. Em terceiro, a escolha do melhor sistema tributário em função de critérios que classificam os resultados, dentro de uma quantidade limitada de opções. A literatura sobre sistemas fiscais trabalha com a ideia que os custos de eficiência sobre a tributação são sempre grandes na maioria dos casos,

por conseguinte, é sempre bem vista a ideia de buscar mecanismos para minimizar ou reduzir tais custos.

Neste sentido, Slemrod (1989) preocupa-se com três pontos que parecem fundamentais para o desenho de um sistema ótimo de tributação: (i) a tecnologia utilizada para arrecadar, (ii) a escolha dos instrumentos de tributação e, (iii) a evasão de tributos. No primeiro item, Slemrod (1989) defende seu argumento ao demonstrar como a estrutura de arrecadação de tributos nos Estados Unidos da América precisa ser eficiente para dar conta de gerenciar um sistema que conta com a participação de mais de cem milhões - é preciso contextualizar a época em que o artigo foi escrito - de contribuintes, outros tantos milhares de profissionais que atuam na área da arrecadação fazendária, e talvez mais importante que isso, administrar a complexidade da quantidade de impostos existentes no sistema fiscal.

A escolha dos instrumentos ótimos de tributação, na visão de Slemrod (1989), é de difícil realização prática, haja vista que capacidades podem ser medidas com margens de erro e adição de algum custo, no entanto, a renda não pode ser perfeitamente medida, e mais que isso, o grau de precisão requerido para medir rendimentos depende de recursos dispendidos neste sentido. Junto a isso, suposições extremas sobre a viabilidade de instrumentos fiscais podem impedir que se considerem alterações de importância fundamental na formulação de algumas políticas. Portanto, hipóteses extremas podem ser analiticamente convenientes, no entanto, são incorretas.

Por fim, a evasão fiscal, segundo as considerações de Slemrod (1989), é um fato existente em qualquer sistema econômico. O autor ilustra como o contribuinte faz um cálculo racional sobre ganhos marginais, a partir da possibilidade de extrair toda, ou parte de sua renda, naquilo que considera o subterrâneo da economia, lugar em que não está sujeito à tributação. Mesmo que esta atitude possibilite o enfrentamento com o sistema jurídico legal, caso a operação seja descoberta pelo Estado. O resultado disso é que, por padrão, a teoria da tributação ótima mantém a premissa que diz que quaisquer instrumentos fiscais que sejam usados devem equilibrar de forma marginal o excesso do peso tributário por moeda levantada. A medida do excesso de peso, no entanto, deve ser modificada para incluir o custo de administração, a incerteza sobre a arrecadação de impostos, mais os custos da obtenção de recursos junto às autoridades fiscais.

Para Pechman (1987), o objetivo de um sistema tributário é ser o melhor instrumento de política social e econômica. Em primeiro lugar, porque a partir dele são transferidos recursos do setor privado para o setor público. Depois, serve para distribuir de forma vertical e equitativa o custo do governo entre as camadas sociais, e de forma horizontal, entre as

pessoas da mesma classe. Por fim, deve promover crescimento econômico com estabilidade e eficiência. Para tanto, faz-se necessário executar uma política fiscal que considere a relação entre o orçamento da nação e a *performance* da economia. Este conceito de política fiscal emerge em seguida aos acontecimentos dos anos 1930, momento em que se compreende que a elevação das tarifas dos impostos e a redução das despesas governamentais ajudam a diminuir a inflação ao restringir a demanda privada, ao mesmo tempo em que baixas taxas de impostos e aumento das despesas governamentais alimentam a recessão.

Em resposta à questão sobre tributação e desenvolvimento, Bird (2010) conclui que, em primeiro lugar, é preciso conhecer com certo grau de profundidade o contexto de cada economia para se recomendar um desenho de sistema tributário e partilha fiscal. Mais que isso, faz-se necessário ter conhecimento prévio do caminho que conduz à construção do desenho. Faz-se necessário do mesmo modo ter um modelo analítico claro, em que todas as demandas e questões de cada país sejam compreendidas à luz de profundo conhecimento, e dentro das condições específicas de cada contexto em que são introduzidas as políticas. Segundo, não existe nenhum sistema tributário e fiscal que resolva em um passe de mágica todos os problemas de arrecadação, muito menos um sistema desenhado para atender a totalidade dos países, em qualquer tempo.

Ao elencar dois momentos no tempo, 2000 e 2010, para comparar a efetividade da tributação, e consequente partilha fiscal como ferramenta de desenvolvimento regional no Brasil, estabelece-se, como prioridade, a vigência das Leis que institucionalizaram o FUNDEF/FUNDEB, e aquelas que regulamentaram o financiamento do SUS. Neste sentido é possível cotejar a efetividade da evolução das políticas para Educação e Saúde com o modelo de transferências constitucionais que em sua gênese tem a intenção de diminuir as disparidades regionais.

O presente capítulo está dividido em cinco tópicos mais considerações finais parciais. No primeiro momento, iremos tratar do sistema tributário brasileiro sob uma reconstrução histórica. No momento seguinte, a abordagem será sobre o desenho tributário da Constituição de 1967, em seguida o sistema tributário que emerge da CF/1988. A abordagem irá contemplar também o sistema de partilha fiscal, as discussões sobre tributação e desenvolvimento de modo mais geral, e de modo específico, a tributação e o desenvolvimento social no Brasil.

## 2.1. SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: UMA RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA

É possível analisar historicamente o desenho do sistema tributário brasileiro a partir da leitura das cartas constitucionais desde a institucionalização do primeiro Império do Brasil. Não obstante, para atender ao propósito deste trabalho, a atenção irá se concentrar no *desenho do sistema tributário* a partir da Carta Constitucional (CF) de 1891. Neste documento, segundo o Ipea (1997), o sistema tributário adotado carregava a grande maioria dos impostos cobrados pelo segundo Império do Brasil, que consistia basicamente da cobrança de impostos sobre produtos agrícolas e produtos do comércio exterior. Mais precisamente, sobre os produtos de importação, que nos primórdios da proclamação da república representava a maioria dos impostos arrecadados.

Com o advento da escolha política que veio a ser a transformação do Império em República emerge a necessidade de dar capacidade a Estados e Municípios para construir sistemas de arrecadação tributária próprios. Adota-se, neste momento, um sistema que previa a separação de fontes tributárias, dividindo os tributos e as competências arrecadatórias exclusivas de cada ente da recém-criada federação. Para competência exclusiva da União foram destinados os impostos sobre importação, taxas sobre operações de estadia, carga e descarga de navios, e sobre as operações do correio nacional. Aos estados coube tributar com exclusividade sobre a exportação de mercadorias, sobre a propriedade como um todo, sobre a indústria, profissões, e taxas relativas a serviços de seus correios. Sinalizou-se que os estados deveriam criar um sistema de tributação para os municípios (IPEA, 1997).

Em 1934 passou a vigorar uma nova CF que estabeleceu, em conjunto com novas leis, um novo arcabouço legal sobre o sistema tributário nacional. A nova concepção tinha a pretensão de preparar o país para ser inserido em um modelo de arrecadação tributária que tinha como base fundamental a produção. Neste momento, os estados passaram a tributar de forma privativa o imposto sobre vendas e consignações, ficando proibida a cobrança do imposto de exportações em transações interestaduais. Para os municípios, a alteração mais importante representada pela promulgação da CF/1934 foi o direito de decretar de forma exclusiva os Impostos de Licenças, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Diversão Pública, e Imposto Cedular sobre a Renda de Imóveis Rurais. Os municípios adquirem, neste momento, o direito de cobrar o Imposto Sobre Serviços (ISS) (IPEA, 1997).

A CF/1937 altera a CF/1934 no que diz respeito ao sistema tributário, apenas quanto à competência privativa dos estados em tributar o consumo dos combustíveis para motor à explosão. Ao mesmo passo que suprime dos municípios a cobrança de impostos sobre as

propriedades rurais. Transfere, no entanto, para os estados, a competência sobre a cobrança dos *campos residuais*<sup>11</sup>, desobrigando, entre os demais entes federados, qualquer repartição do tributo. Relevante também, neste período, foram as Leis Constitucionais n° 3 e n° 4 de 1940, que impediam os estados de lançarem impostos, ao mesmo tempo em que transferia, para a união, a exclusividade de todas as operações sobre o carvão mineral nacional, os combustíveis e lubrificantes líquidos. A CF/1946, muito embora não proponha sistematicamente uma reforma tributária, modifica a discriminação de rendas entre as esferas de governo, ao institucionalizar um sistema de transferência de impostos (IPEA, 1997).

## 2.2 O DESENHO TRIBUTÁRIO LEGAL DE 1967

A Carta Constitucional de 1967 foi escrita com fim de afirmar o poder do grupo que se instalara logo após os eventos ocorridos em 1964. Entre as justificativas para edição de um novo marco institucional considerava-se que: a constituição de 1946 já havia sido muito emendada, com isso não atendia aos interesses da nação; era imperioso dar ao País uma Constituição que representasse, de forma uniforme e harmônica, os princípios e ideais do pensamento revolucionário dentro da perspectiva da continuidade dessa ideia; que o congresso precisava legitimar os ideais do movimento de 1964, inclusive para efeitos de governabilidade (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967, ANAIS).

O desenho do sistema tributário contido na CF/1967 será abordado a partir de uma visão federativa de distribuição de competências. Não serão objetos de análise, para este trabalho, as leis complementares sugeridas pela carta constitucional, haja vista que as leis complementares cuidam de estabelecer normas gerais, resolver conflitos sobre a competência tributária entre a União, os estados, o Distrito Federal, e os municípios.

### *Os tributos federais*

A CF/1967 em seu Art. 21 determina a competência da União para decretar impostos sobre importação e exportação; sobre a propriedade territorial rural; sobre a produção de produtos industrializados; sobre toda a cadeia de produtos que se refiram a lubrificantes e combustíveis, em qualquer estado físico que se apresente; sobre a cadeia de geração, importação e distribuição de energia elétrica e de minerais. Do lado da tributação sobre pessoas, determina competência para tributar os proventos e renda de qualquer natureza. Do

---

<sup>11</sup> Conforme CF/1988, art. 154, a União poderá instituir: I - mediante lei complementar, “impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”.

lado da atividade econômica que se refere à prestação de serviços, tributar sobre a prestação de serviços de transporte, de comunicação, sobre operações de crédito, mercado de seguros, câmbio e operações relativas ao mercado mobiliário.

A CF/1967, ao tratar da seletividade e unicidade dos impostos, determina, em seu Art. 21, parágrafo terceiro, que os impostos sobre produtos industrializados terão esta característica, haja vista a ideia de sua essencialidade. Determina, ao mesmo tempo, que os mesmos não sejam cumulativos ao criar uma cadeia de créditos tributários em todas as operações mercantis subsequentes ao processo de industrialização. Quanto à unicidade, toda operação realizada dentro da cadeia produtiva e comercial de lubrificantes e combustíveis, líquidos ou gasosos, relativos à energia elétrica, e de minerais, serão tributados uma única vez, independente da natureza da operação ou competência federativa.

#### *Os tributos Estaduais*

Aos estados, por meio do Art. 23, a CF/1967 atribuiu o direito de arrecadar impostos sobre o patrimônio no que diz respeito: “a transmissão a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre direitos à aquisição de imóveis” (CF/1967, ANAIS, p.34). Atribuiu poderes de arrecadação sobre atividade comercial no que tange à circulação de mercadorias que sejam realizadas por comerciantes; industriais e produtores; sobre a renda e proventos, aquela parte que, por obrigação legal federal, seja retida. A natureza do imposto sobre circulação de mercadoria teve caráter não cumulativo, deste modo, cada operação apropriava-se do crédito gerado por aquela imediatamente anterior, dentro ou fora da circunscrição fiscal do Estado. Do mesmo modo, não haveria incidência sobre os produtos industrializados se a finalidade fosse a exportação.

#### *Os tributos municipais*

No que tange à competência municipal, o Art. 24 da CF/1967 determinou autonomia sobre a cobrança de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, e sobre serviços de qualquer natureza, desde que não conflitantes com aqueles de exclusiva competência da União e dos Estados. Mais que isso, concedeu ao domínio do município os impostos sobre a propriedade territorial rural e imposto sobre a renda, especificamente a parte retida que determina legislação federal específica, e vinte por cento sobre o imposto de circulação de mercadoria gerado em seu território, dentro do contexto do Art. 23, inciso II da CF/1967.

De resto, perpassando por todos os entes federativos, a CF/1967, por meio dos Art. 18, 19 e 20, trata da competência residual e das vedações tributárias. Conforme o Parágrafo 6º, a União podia cobrar impostos residuais, inclusive transferir esta competência para além dos já mencionados no Art. 21, aos estados, Distrito Federal e municípios, desde que não existisse base de cálculo e fato gerador, em nenhum imposto previsto pela Constituição. Ficou vedada a instituição e o aumento de tributos sem a chancela legal. Ficou da mesma forma vedado o estabelecimento de limitações ao tráfego, em todo território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de alguma modalidade de tributação, quer seja a nível interestadual ou municipal.

<b>Quadro 1 - Sistema Tributário Nacional – CF/1967</b>		
Tributação de competência da União:	Tributação de competência dos Estados:	Tributação de competência dos Municípios:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Importação/Exportação</li> <li>2. Propriedades rurais</li> <li>3. Renda e Proventos</li> <li>4. Produtos industrializados</li> <li>5. Operações de crédito, seguros, e valores mobiliários</li> <li>6. Lubrificantes e combustíveis</li> <li>7. Energia elétrica</li> <li>8. Sobre extração do subsolo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transmissões patrimoniais</li> <li>2. Circulação de mercadorias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propriedade predial e territorial urbana</li> <li>2. Serviços de Qualquer natureza</li> </ol>

Fonte: (BRASIL, Constituição Federal 1967 (anais), 1967). Construção do autor.

Proibiu-se a tributação entre os níveis de governo, templos religiosos de qualquer natureza, e sobre as agremiações partidárias. Vedou-se ainda a institucionalização pela União de impostos desiguais ou distintos para determinado Estado ou Município, e o estabelecimento de diferença tributária entre qualquer tipo de bens, em razão de sua procedência ou de destino. O Quadro 1 demonstra de forma sistemática o desenho tributário proposto pela CF/1967.

#### *A Engenharia federativa*

A CF/1967 por meio dos Art. 25, 26 e 27 determinou as diretrizes básicas para a partilha fiscal ao instituir os fundos de participação dos Estados e dos municípios. Tais fundos seriam regulamentados por lei federal, “[...] que cometerá ao Tribunal de Contas da União (TCU) o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, por meio dos estabelecimentos oficiais de crédito (BRASIL, 1967, Constituição Federal, ANAIS, p.36). A

carta constitucional vinculou 50% (cinquenta por cento) do montante distribuído aos entes participantes para formação de capital. A partilha fiscal instituída pela CF/1967 pode ser visualizada por meio do Quadro 2.

<b>Quadro 2 - Partilha Fiscal CF/1967</b>							
TRIBUTOS							
Sobre a Renda		Produtos Industrializados		Lubrificantes e Combustíveis		Extração mineral	
União	80%	União	80%	União	60%	União	10%
Estados/DF	10%	Estados/DF	10%	Estados/DF	40% <sup>12</sup>	Estados/DF	90% <sup>13</sup>
Municípios	10%	Municípios	10%	Municípios		Municípios	

Fonte: (BRASIL, Constituição Federal 1967 (anais), 1967). Construção do autor.

É possível perceber, a partir dos dados constantes no quadro 2, a concentração no nível federal, de recursos tributários, proporcionado pela CF/1967. Ao analisar os números que se referem ao imposto sobre a renda e o imposto sobre os produtos industrializados, a união retém 80% por cento do montante arrecadado. Sobre lubrificantes e combustíveis e extração mineral, a retenção é menor, no entanto, a lógica da partilha foi idealizada sobre divisão per capita, o que gera percentuais de distribuição segundo a densidade populacional. Em termos relativos, ao somar a totalidade dos tributos e extrair a razão em que os mesmos são partilhados, tem-se que a união ficava com 0,575 partes do bolo e estados e municípios com 0,425 partes.

### 2.3 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O movimento político que culminou com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987 teve seu início nos movimentos políticos e sociais que ficaram conhecidos como “diretas já”. Momento em que se davam os primeiros passos para a retomada do processo democrático no Brasil, e modelava-se a transição do regime militar iniciado em 1964, para a democracia. Para personalidades como o Senador Marco Maciel (DEM-PE), este provavelmente tenha sido o pacto mais importante da nossa história republicana. Tal sentimento estava fundamentado na perspectiva de a nação dar conta de promover as mudanças que de longa data eram almejadas (ESPECIAL – JORNAL DO SENADO, 2008).

<sup>12</sup> A distribuição será proporcional à superfície, população e consumo. Art. 27, parágrafo único CF/1967.

<sup>13</sup> Idem item 9.

Conforme demonstra a edição especial do Jornal do Senado (2008), o contexto histórico em que estava inserida a convocação da ANC demonstrava que a grande maioria da população encontrava-se em um momento de insatisfação geral com o modelo de desenvolvimento iniciado nos anos 1964. Mais que isso, a insatisfação era oriunda de questões econômicas como elevação da dívida externa e suas consequências, o processo inflacionário que se avizinhava com o descontrole, e disparidades econômicas que produziam de forma mais acentuada a desigualdade entre as classes sociais. Junto a isso e ao ideal de construção de um novo pacto federativo - discursos encontrados nos anais do Senado Federal, nas atas da subcomissão do sistema tributário orçamento e finanças – foi instalada a ANC de 1987, posteriormente promulgada a Carta Constitucional que traz em seu arcabouço o novo Sistema Tributário Brasileiro (STB) que se encontra em vigor na atualidade.

O Título VI da CF/1988, no Art. 145, trata da tributação e do orçamento e determina a competência da União, dos estados e dos municípios. Conforme o Art. 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” A partir da CF/1988, os municípios ganham autonomia para instituir imposto, taxas e contribuição de melhorias. No entanto, a CF orienta para que a constituição dos mesmos persiga a lógica da impessoalidade e graduação, no sentido de atenderem ao requisito da capacidade econômica do contribuinte. Objetiva, da mesma forma, identificar o patrimônio, os rendimentos, e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 2013).

A regulamentação por meio de leis complementares foi prevista pela CF/1988, Art. 146, para tratar dos conflitos de competência entre os entes federados, regular os limites constitucionais do poder de tributar, produzir o estabelecimento de normas e regras de natureza geral sobre a definição conceitual do que venha a ser os tributos, regulamentação das bases de cálculo, determinação dos fatos que podem gerar impostos, e a definição dos próprios contribuintes. Junto a isso, aponta a direção que a lei complementar deve tomar no sentido de municiar as instituições com competência arrecadatória quanto à obrigatoriedade, os lançamentos, os créditos, a prescrição e a decadência dos débitos tributários. Elenca, da mesma forma, as personalidades jurídicas que devem ou podem receber tratamento diferenciado, inclusive determinando regimes especiais ou simplificados, até mesmo sobre contribuições (BRASIL, 2013).

Outras regulamentações previstas para serem implementadas por meio de leis complementares dizem respeito à instituição de empréstimos compulsórios, que podem ser implementados em casos de extrema necessidade como a ocorrência de calamidades públicas,

ou da possibilidade de conflito externo como a guerra, conforme determina o Art. 147 da CF/1988. Da mesma forma, a nação pode necessitar promover investimento público urgente, de caráter relevante para determinada área, neste caso, fica previsto a instituição do empréstimo compulsório, que será regulamentado por Lei específica (BRASIL, 2013).

A CF/1988 trata das contribuições sociais em seu Art. 149 e determina as competências exclusivas para sua institucionalização. Do lado da União estão previstas contribuições sobre o domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Os demais entes federados poderão instituir contribuições com fim de custear a formação da previdência, ficando a cobrança restrita aos funcionários públicos, beneficiários da mesma. Determina que as contribuições devem incidir sobre produtos de importação, ao mesmo tempo que orienta a não incidência sobre os produtos para exportação. Por fim, orienta sobre a formação das alíquotas que poderão obedecer aos seguintes critérios: “(a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; e (b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada” (BRASIL, 2013, Constituição Federal, p. 33).

O dispositivo constitucional que impõe limite ao Estado quanto ao poder de tributar está expresso no Art. 150 da CF/1988. Neste sentido, assegura ao contribuinte que não lhe será exigido ou aumentado tributos sem amparo legal, com mesma forma e teor assegura que não será instituído tratamento desigual para pessoas em situação de equivalência, ou mesmo, distinção por função exercida. Não poderá o Estado, em qualquer de suas instâncias, cobrar tributos: (a) cujos fatos geradores tenham ocorrido antes do início da vigência da legislação que os instituir; (b) não poderá ser cobrado qualquer tributo dentro do mesmo exercício em que tenha sido aprovada a legislação pertinente; e (c) deverá ser obedecido o prazo legal de noventa dias da data em que a Lei tenha sido publicada, obedecendo ao dispositivo da letra (b) que trata da anterioridade do exercício.

Determina ainda o texto constitucional, por meio do Art. 150, que o Estado não se apropriará do poder de tributar para realizar confiscos e não limitará o livre trânsito de pessoas ou mesmo bens em decorrência de suas movimentações dentro da federação, em qualquer circunscrição, quer seja estadual ou municipal, permitindo, no entanto, a cobrança de pedágio com fim de conservar as rodovias. Não poderá o Estado cobrar impostos entre as instâncias de poder, sobre patrimônio, renda ou serviços. Fica vedado a cobrança de impostos dos templos de qualquer culto religioso, dos partidos políticos, sobre suas rendas ou serviços que por ventura prestem, dos sindicatos representativos da classe trabalhadora, das instituições de educação que não tenham em seus objetivos os fins lucrativos. Mais que isso,

sobre os livros, os jornais, os periódicos, e o papel utilizado em sua impressão (BRASIL, 2013).

### *Os tributos federais*

O desenho constitucional da CF/1988 determina que será de competência exclusiva da União a arrecadação de tributos sobre a importação de produtos estrangeiros; com incidência na exportação para o exterior de produtos fabricados no território nacional, ou por ela nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; sobre a industrialização de produtos; sobre operações financeiras no que tange a operações de crédito, câmbio e seguro, títulos e valores mobiliários; sobre a propriedade territorial rural; sobre as grandes fortunas, neste caso as regras deverão ser definidas por meio de Lei Complementar.

É dado ao Estado poder de alterar alíquotas sobre a importação, exportação, e sobre aqueles incidentes no mercado financeiro. Mais que isso, a Carta Constitucional normatiza algumas regras de seletividade, cumulatividade dos impostos, e sua não incidência, no sentido de manutenção da competitividade internacional. No mesmo sentido, a CF/1988 cuida de incentivar a produção industrial quando, em seu Art. 153, parágrafo terceiro, inciso IV, determina a redução de impacto sobre a aquisição de bens de capital. Da mesma forma, busca proteger os pequenos produtores rurais, proprietários de pequenas e únicas glebas de terra destinadas exclusivamente ao auto sustento.

Quanto à tributação de recursos provenientes da extração de riquezas do subsolo, a CF/1988 trata especificamente da extração do Ouro, que, se definido como ativo financeiro, terá sua tributação equiparada às regras das operações do sistema financeiro, anteriormente sistematizadas. Os demais produtos de extração mineral ficam sujeitos às regras tributárias dos demais produtos. A união pode ainda, de acordo com o Art. 154, instituir tributos extraordinários para socorrer contingências como a guerra.

### *Os tributos estaduais e do Distrito Federal*

Aos estados e ao Distrito Federal foi facultado pela CF/1988 o direito de tributar: (i) sobre a transmissão patrimonial por causa mortis e doação de bens e direitos; (ii) sobre operações de circulação de mercadorias, prestações de serviço de transporte, em todas as suas modalidades; sobre os serviços de comunicação. Para o conjunto de tributos de competência dos estados e ao Distrito Federal, a Carta Constitucional é bastante analítica ao determinar as competências arrecadatórias e mesmo regulatórias. Neste sentido, aponta, inclusive, qual casa legislativa terá poder de regular ou resolver contenciosos dentro das relações federativas. De

forma complementar, trata da não cumulatividade, da isenção, da não incidência, e da seletividade em função da essencialidade de alguns produtos.

### *Os tributos Municipais*

Ao município foi dado o direito constitucional de tributar sobre toda propriedade predial considerada urbana, sobre a transmissão de propriedades imóveis inter vivos, e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, que não estejam arrolados no Art. 155, inciso II. A Carta Constitucional de 1988, por um lado, normatiza a forma de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no que se refere à progressividade e diferenciação de alíquotas por localização e valor do imóvel. Por outro, dita regra sobre a não incidência “sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens e direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica. ” (BRASIL, 2013, Art. 156). Ressalvas a esta norma está prevista em casos de o objetivo social da empresa ser a compra dos bens e direitos, quer seja locação de imóveis, ou arrendamento mercantil. O Quadro 3 ilustra de forma sintética o desenho do sistema tributário nacional previsto pela CF/1988.

<b>Quadro 3 - Sistema Tributário Nacional – CF/1988</b>		
<b>Tributação de competência da União:</b>	<b>Tributação de competência dos Estados:</b>	<b>Tributação de competência dos Municípios:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Importação;</li> <li>2. Exportação;</li> <li>3. Renda e proventos;</li> <li>4. Produtos; industrializados;</li> <li>5. Operações do sistema financeiro;</li> <li>6. Propriedade territorial rural;</li> <li>7. Grandes fortunas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transmissão de bens e direitos (causas mortis);</li> <li>2. Circulação de mercadorias, serviços de transporte, serviços de comunicação;</li> <li>3. Propriedade de veículos automotores.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propriedade predial urbana;</li> <li>2. Transmissão patrimonial inter vivos;</li> <li>3. Serviços de qualquer natureza.</li> </ol>

Fonte: (BRASIL, Constituição Federal 1988, 2013). Construção do autor.

Ao comparar os desenhos tributários das CF/1967 e CF/1988, perceber-se que ao rol de tributos sob tutela de arrecadação da união foi incorporada a possibilidade de tributar as grandes fortunas, ao mesmo tempo em que os lubrificantes e combustíveis, a energia elétrica e os produtos de extração do subsolo passam para a competência dos estados, sob a rubrica de produtos que incidem o imposto de circulação de mercadorias, serviços de transporte, e

serviços de comunicação. Quanto aos municípios, foi dada a competência para tributar sobre a transmissão patrimonial inter vivos.

#### *A Engenharia federativa*

A distribuição dos recursos arrecadados pela união obedece aos preceitos dos Artigos 157, 158 e 159 da CF/1988. As regras da partilha determinam que os estados e o Distrito Federal são detentores do “produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e provento de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias, e fundações que instituírem ou mantiverem” (CF/1988, Art. 157). De igual modo, estados e Distrito Federal terão direito a vinte por cento do produto de arrecadação dos impostos não previstos e instituídos por meio de Lei complementar, nos casos previstos pela Carta Constitucional. Mais que isso, dez por cento do total da arrecadação sobre produtos industrializados.

Aos municípios serão destinados pelo lado dos ingressos federais, “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e provento de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem ou mantiverem” (BRASIL, 2013, Art. 158). Além de cinquenta por cento sobre o produto de arrecadação do ITR. Do montante da arrecadação estadual serão destinados, aos municípios, cinquenta por cento do produto da arrecadação do IPVA, vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do ICMS, sobre toda cadeia econômica submetida ao regime do tributo, adicionado de setenta e cinco por cento no mínimo daquilo que for efetivamente produzido em seu território, salvo por determinação legal de cada estado, ou em casos pertinentes, por determinação legal federal. Mais que isso, serão destinados vinte e cinco por cento referente ao IPI, recebido da União, pelos estados. A partilha fiscal da CF/1988 é melhor compreendida por meio de leitura do Quadro 4.

<b>Quadro 4 - Partilha Fiscal CF/1988</b>					
TRIBUTOS					
Sobre a Renda		Produtos Industrializados		Tributos sobre situações excepcionais	
União	52%	União	52%	União	80%
Estados/DF (FPE)	10,32%	Estados/DF (FPE)	10,32%	Estados/DF	20%
Municípios (FPM)	10,80%	Municípios (FPM)	10,80%		
Outros fundos	26,88%	Outros fundos	26,88%		

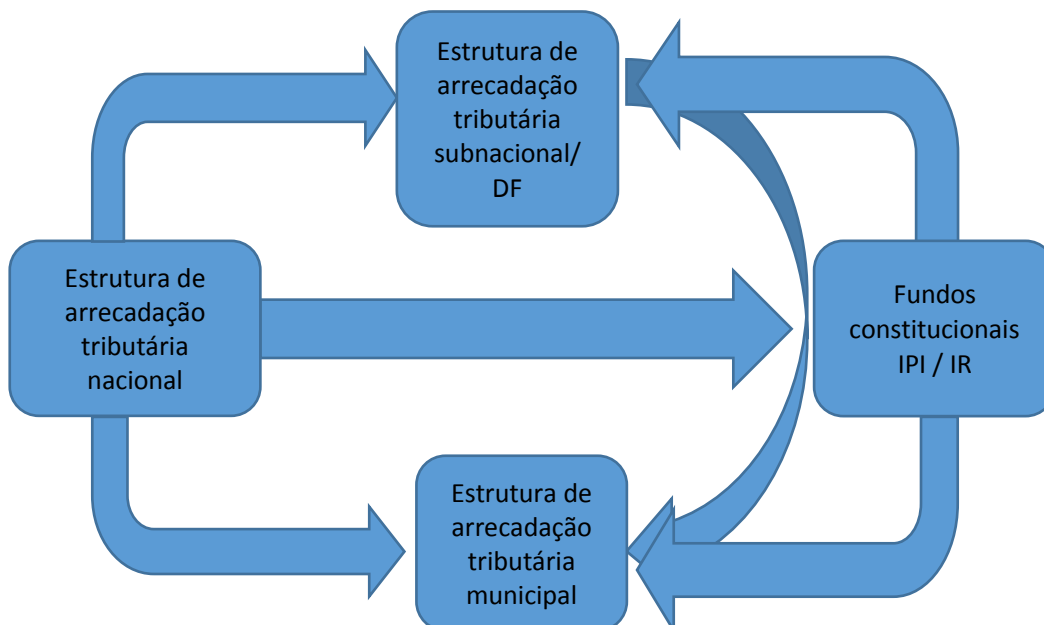
Fonte: (BRASIL, Constituição Federal 1988, 2013). Construção do autor.

Serão destinados, com fim de formação dos fundos constitucionais de desenvolvimento, quarenta e oito por cento do total da arrecadação sobre a renda de qualquer natureza e sobre os produtos industrializados, obedecendo aos seguintes critérios:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programa de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (BRASIL, 2013, Art. 159, p.36).

A CF/1988, por meio do Art. 161, remete à criação de legislação específica, Lei Complementar, as regulamentações sobre valores adicionados, normatização das entregas dos recursos, especialmente sobre o critério de rateio dos fundos constitucionais ora instituídos. Para melhor compreensão da distribuição dos ingressos ver o Diagrama da Partilha Fiscal (DPF) conforme Figura 1.

Figura 1 - Diagrama da Partilha Fiscal (DPF)



Fonte: (BRASIL, Constituição Federal 1988, 2013). Construção do autor.

O diagrama da Partilha Fiscal (DPF) tem a intenção de sistematizar, dentro do pacto federativo brasileiro, o caminho percorrido pela partilha fiscal. Os quadros nomeados como “Estrutura de Arrecadação” são representativos do poder de tributação de cada ente federado, conforme ilustrado no Quadro 3. As setas, por sua vez, têm a função de demonstrar o caminho percorrido pela partilha fiscal: o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, e o imposto sobre produtos industrializados são partilhados por meio do Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, e dos Fundos Constitucionais, que retornam para estados e municípios das regiões constitucionalmente determinadas. Os estados, da mesma forma, partilham o produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias com os entes municipais, encerrando o ciclo da partilha.

Por meio da análise da engenharia federativa é possível perceber a intenção do constituinte no sentido de prover os entes federados com recursos provenientes da arrecadação federal, para além dos chamados fundos de participação. A institucionalização dos fundos constitucionais de desenvolvimento, como a SUDAM, SUDENE, e SUDECO, parece ter a intenção de fomentar a Região a que se destinam, no sentido de diminuir potencialmente as desigualdades regionais.

#### 2.4 A PARTILHA FISCAL

Uma questão central na discussão sobre o federalismo fiscal, segundo Norregaard (1997), está pautada na forma como os governos subnacionais podem melhorar suas finanças. Segundo o autor, devido à grande diversidade de questões envolvendo o tema, em conjunto com a grande diversidade de problemas para financiamento dos governos regionais e locais que envolvem os diferentes países, esta não é uma questão cuja solução seja facilmente encontrada. No entanto, é possível apontar algumas linhas gerais para equacionar o problema, principalmente, se considerar que os impostos por si e isoladamente não podem ser vistos como a solução do problema. Mais que isso, mesmo que o sistema de alocação de despesas intergovernamentais seja cuidadosamente planejado, não irá funcionar perfeitamente, a menos que haja financiamento externo ao sistema.

Segundo Norregaard (1997), uma característica importante no financiamento de governos a nível subnacional é a grande variação de nível e composição dos tributos dos governos locais em todos os países. No entanto, grande quantidade de países apresenta mais de um imposto a nível subnacional. Quer sejam tipificados como industrializados ou em desenvolvimento, quer seja com sistemas federativos ou unitários de governo. Geralmente, em países desenvolvidos, principalmente alguns anglófonos, o imposto de renda da pessoa

física tem grande relevância para o desenvolvimento a nível local. Em países federais, como é o caso da Áustria, Brasil, Canadá, Alemanha, Índia, África do Sul, Espanha e Estados Unidos da América, o imposto sobre consumo tem papel de elevada relevância, inclusive a nível estadual.

O desenho dos sistemas tributários está intimamente ligado a questões históricas, geográficas, étnicas, e depende das características do desenho constitucional de cada país. Não obstante, algumas lições podem ser extraídas das experiências desenvolvidas por alguns países na atualidade. Primeiro, a relevância de um sistema de administração tributária descentralizado não pode funcionar perfeitamente sem a qualificação da administração nos níveis subnacionais. Segundo, as experiências atuais indicam que um sistema tributário descentralizado será mais eficiente quando os estados e os municípios tiverem um sistema de receitas próprias capazes de suprir grande parte de suas demandas, ao mesmo tempo, que forem capazes de administrar com eficiência os próprios ingressos.

Em terceiro lugar, fica evidente que existem tanto ganhos quanto riscos em uma descentralização de competência tributária. Pelo lado do ganho, a mobilidade de decisão sobre as receitas e potencial melhoria na qualidade da prestação do serviço público. Pelo lado do risco, a situação de vulnerabilidade em que ficará o governo nacional quando da formulação de políticas fiscais eficientes, principalmente, aquelas pensadas no sentido de dar estabilidade ao sistema como um todo (NORREGAARD, 1997).

A discussão precedente, segundo Ahmad e Craig (1997), dá origem a desequilíbrios verticais e horizontais dentro de um sistema de finanças intergovernamental. A ocorrência do desequilíbrio vertical se dá quando as receitas e despesas governamentais dentro de uma federação estão em desequilíbrio. Já a ocorrência do desequilíbrio horizontal, quando a capacidade fiscal difere dentro do mesmo nível da federação. No entanto, estes desequilíbrios podem ser resolvidos, segundo os autores, por meio de mecanismos de transferências e empréstimos para capacitar os governos subnacionais a executarem suas atribuições constitucionais. Existem, na visão de Ahmad e Craig (1997), dois caminhos para execução de transferências intergovernamentais. De um lado, a partilha fiscal, de outro, um sistema de subsídios.

A coleta e a partilha da receita podem ser realizadas de várias formas. Podem-se distribuir os impostos básicos de forma separada, ou agrupados em uma cesta e depois repassados. Pode ainda a administração do sistema tributário ser vista separadamente das atribuições fiscais, e as receitas podem ser coletadas por um nível de governo e atribuídas a outro. O sistema de subsídios pode transferir recursos de forma condicional ou incondicional.

As transferências podem ser abertas, fechadas, ou ainda sujeitas a limites. Além disso, algumas transferências podem depender de contrapartidas dos governos subnacionais ou locais (AHMAD; CRAIG, 1997).

Mediante a gama de possibilidades para equilibrar a partilha fiscal, a opção política deve ser considerada. Dentro de uma opção política, segundo Ahmad e Craig (1997), existem três possibilidades de construção de ligações entre o equilíbrio vertical e horizontal: primeiro, criar um sistema que tenha capacidade de corrigir cada desequilíbrio por meio de ações políticas individuais. Desta forma, o desequilíbrio vertical é solucionado em cada nível de governo a partir da partilha de impostos ou por disposição de subsídios. Os desequilíbrios horizontais são solucionados neste modelo por meio de recompensas das regiões detentoras de alta capacidade fiscal para regiões com menor capacidade ou mais pobres. Em segundo lugar, implementar um sistema integrado de equalização dos subsídios. Aqui, o equilíbrio horizontal e vertical é tratado simultaneamente por meio de um sistema de subsídio em que inclui pagamento de subvenções. Por fim, pode-se corrigir o desequilíbrio vertical e abandonar o horizontal.

Para a CEPAL (2007), as questões centrais do federalismo fiscal dizem respeito ao que é conhecido como *vertical gap*, ou brecha vertical. Ao se considerar os sistemas federativos na atualidade, o que se percebe é uma tendência de concentração da arrecadação tributária (impostos e contribuições) pelo governo central, e maior responsabilização dos governos subnacionais e locais quanto aos encargos da produção de políticas públicas sociais. O *vertical gap*, portanto, é a diferença entre o total de despesas assumidas pelos governos subnacionais e locais, e o total de receitas de arrecadação própria definidas constitucionalmente.

Segundo a CEPAL (2007), existem fatores técnicos e histórico/políticos para a concentração do controle sobre a receita pelos governos centrais. O *vertical gap* pode ser explicado nas modernas federações: (i) pelo controle do governo central na arrecadação dos tributos considerados “principais”, (ii) pela atribuição deste nível de governo na redução das disparidades horizontais, no sentido de prover os governos das outras instâncias, quanto a capacidade de gasto, por meio de mecanismos de transferências de recursos, para execução de projetos de interesse nacional. A tabela 1 demonstra a evolução das transferências constitucionais totais da União para os governos subnacionais e locais, no período de 1995 a 2010. Os dados reforçam a teoria da tendência da concentração de recursos pelo governo central no caso brasileiro.

**Tabela 1 - Evolução da Arrecadação Tributária Nacional e Transferências Constitucionais (em milhões de R\$)**

PERÍODO	ARRECADADAÇÃO FEDERAL	TRANSF. CONSTITUCIONAIS	VARIAÇÃO
1995	90.798	19.323	0,21
2000	236.517	40.283	0,17
2005	488.356	83.937	0,17
2010	919.773	140.678	0,15

Fonte: (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2008). Construção do autor.

Para Rezende (2006), ao mesmo tempo em que houve centralização das receitas tributárias, houve o engessamento dos orçamentos, acentuando o aumento do desequilíbrio vertical dentro do federalismo brasileiro. Junto a isso, o aumento das transferências diretas do Tesouro Nacional para os municípios dificulta a coordenação dos governos estaduais na produção e gestão de suas políticas públicas. Mais importante que a centralização e o engessamento dos orçamentos, na visão do autor, são os desequilíbrios horizontais evidenciados pelas enormes assimetrias entre orçamentos fiscais dos governos subnacionais e locais em relação à sua população.

Para Rezende (2006), o governo central, ao invadir capacidades de tributação dos estados e municípios, como é o caso de contribuições sobre circulação de mercadorias – caso do PIS/COFINS –, gera distorções no sistema tributário com pelo menos dois efeitos perversos. Primeiro, reduz a competitividade em nível regional e local, em segundo, promove a competição economicamente menos eficiente como é o caso da competição por investimento praticada pelos estados que ficou conhecida como guerra fiscal.

Para Bird e Smart (2014), um sistema de transferências fiscais entre níveis de governo tem características determinantes nas finanças públicas. Na visão dos autores, as adequações dos níveis de transferências estão alicerçadas, em muitos casos, em noções de justiça e equidade. Não obstante, ao se analisar a estrutura dos programas de transferências intergovernamentais de recursos, faz-se necessário observar com maior acuidade os incentivos gerados, tanto para os governos centrais e locais quanto para os habitantes das diferentes regiões dos países. A qualidade da aplicação das transferências, segundo Bird e Smart (2014), depende dos incentivos a que se destinam, e estes incentivos são elaborados nos sistemas de partilha fiscal.

No caso brasileiro, segundo dados do Senado Federal (2008), no ano fiscal de 2006, as transferências intergovernamentais totalizaram 8% do PIB, representando 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas dos estados. Extrai-se, disso, a necessidade de se

construir uma engenharia de transferências que contribua para o equilíbrio fiscal e para a qualidade da intervenção do setor público na economia. Neste sentido, cada uma das principais transferências, entre níveis de governo, é avaliada em alguns quesitos que são características desejáveis para as transferências:

**Autonomia** dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação; **Accountability** na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que recebe a transferência; **Redistribuição regional** da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades; Redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional (**hiato fiscal**); Flexibilização para absorção de choques econômicos positivos e negativos; **Independência** em relação a negociações de ordem **política** na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências; Incentivo à **internalização**, pelos governos subnacionais, de **externalidades** geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos; Incentivo à **responsabilidade fiscal** e à **gestão eficiente** dos recursos transferidos (BRASIL, 2008, p.7).

Para o espaço deste trabalho, vale destacar as transferências intergovernamentais do Sistema Único de Saúde (SUS) e dos fundos destinados à educação. Momento em que serão observadas algumas características desejáveis às estas transferências.

#### *Transferências intergovernamentais para o SUS*

O financiamento do SUS é pactuado pelos três níveis de governo existentes na federação brasileira. O aporte dos estados e municípios é da ordem de 12% e 15% do total de suas receitas respectivamente. A modalidade de transferência de recursos para esta política pública é classificada como transferência intergovernamental, ou efetuada por pagamentos diretamente a prestadores de serviços. Tais transferências podem ser realizadas por convênios ou por transferências fundo a fundo. No caso dos convênios, as verbas são destinadas aos estados e municípios para atender a propósitos específicos, cujas regras são definidas dentro dos limites de ação da política (BRASIL, 2008).

Para as transferências classificadas como fundo a fundo, pode-se destacar o Piso de Atenção Básica Fixo Ampliado, que se caracteriza por ser obrigatório e condicional – a verba é obrigatória para o fim que se destina – e é atribuído um valor fixo *per capita* a cada administração subnacional. O Piso de Atenção Básica Variável tem como destinatário final a aquisição de medicamentos básicos, combate às carências nutricionais, e aporte financeiro a programas como o de agentes comunitários de saúde e da saúde da família. Do mesmo modo, os programas de vigilância sanitária e controle epidemiológico são caracterizados como de

transferência fundo a fundo e obtêm recursos por meio de definição de cobertura dos programas, limitados os repasses para cada unidade subnacional (BRASIL, 2008).

Segundo o estudo do Senado Federal (2008), no quesito **independência de fatores políticos**, a modalidade de transferência fundo a fundo é bastante independente de ações políticas. A afirmativa não pode ser a mesma quando a modalidade é a de convênios, haja vista sua caracterização como voluntária, e decorrente de negociação com o Ministério da Saúde. Neste sentido, a *accountability*, nesta modalidade de transferência, é prejudicada pela não periodicidade nas transferências, o que dificulta a fiscalização pelos beneficiários locais da política, mais que isso os recursos são em muitos casos destinados a organizações não governamentais.

Quanto à **redistribuição regional**, segundo o estudo do Senado Federal (2008), o SUS tem a capacidade de promover distribuição equânime dos recursos e dos serviços de saúde por toda extensão do território nacional. Não obstante, a tendência de equalização regional dos recursos transferidos não tem sido capaz, até o momento do estudo, de produzir indicadores de saúde convergentes para as diferentes regiões. Um dos indicadores de não convergência é o indicador de longevidade que é díspar entre todas as regiões. Pode significar, segundo Brasil (2008), que os indicadores de qualidade do serviço de saúde do SUS podem não estar resultando nos efeitos esperados, ou o tempo de existência do SUS ainda não foi suficiente para resolver os problemas de diferenças regionais.

#### *Transferências intergovernamentais para educação*

O financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), assim como o SUS, tem sua base de arrecadação nas três esferas de governo. Estados e municípios devem alocar, conforme os dispositivos legais, 20% da sua receita de impostos e transferências para a política de educação básica. A evolução dos recursos transferidos demonstra como ocorreram mudanças no padrão de distribuição entre os entes federados. Até meados de 2002, os estados recebiam maior parte das transferências destinadas à educação. A partir daquele ano, com a idealização da municipalização da educação, os municípios passaram a receber volume de recursos mais expressivos (BRASIL, 2008).

Quanto aos quesitos avaliativos da política, é possível perceber que quanto à **autonomia subnacional**, os entes federados têm pouca mobilidade de uso dos recursos, haja vista sua natureza vinculatória. Não permite, desta forma, margem de manobra para as transferências federais, e mesmo as contrapartidas estaduais e municipais, o que fortalece o sistema de *accountability*, fornecendo à comunidade dispositivo prático e imediato para

análise dos resultados da política, inclusive com possibilidade de responsabilização das autoridades dos níveis subnacionais de governo. Junto a isso, reduz sistematicamente, por sua natureza de transferências ligadas a informações públicas, a vulnerabilidade e as pressões das **influências políticas** nos critérios de distribuição (BRASIL, 2008).

## 2.5 TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A tributação como instrumento de desenvolvimento, conforme preceitua o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2014), deve ser concebida para instrumentalizar o estímulo ao crescimento econômico. Neste sentido, o BID aponta quatro fatores que precisam ser observados e corrigidos, caso se pretenda alcançar a eficiência tributária necessária para atingir o objetivo de crescimento econômico e do desenvolvimento: (i) arrecadação muito baixa ou insuficiente; (ii) instituição de sistemas tributários minimamente progressivos; (iii) sistemas que consigam coibir evasão fiscal de forma generalizada; e (iv) administrações tributárias excessivamente frouxas. Segundo o BID, essas deficiências produzem um sistema que historicamente se retroalimentam e influenciam a distribuição da riqueza e nos direitos políticos na América Latina. Não obstante, o BID aponta na direção de melhoria de desempenho no quesito arrecadação na Região.

Segundo o BID (2014), os países da América Latina, em ato contínuo ao processo de incremento de suas arrecadações tributárias, reforçaram os sistemas administrativos de gestão e de arrecadação dos tributos, - o Brasil, por exemplo, está implantando o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) – que lhe garantem autonomia técnica e orçamentária. Mais que isso, houve, no período de duas décadas, um incremento na profissionalização dos funcionários. Não obstante, existem no continente, segundo o BID, grandes deficiências na fiscalização das obrigações impositivas, situação que ajuda a explicar a evasão fiscal tanto da pessoa física quanto da jurídica em patamares bastante elevados. Outro fator apontado como preponderante para taxas de evasão que giram em torno de 50% diz respeito à forma como os impostos são formulados.

Mesmo considerando que houve progressos consideráveis nas reformas dos sistemas tributários e fiscal da América Latina, e considerando ainda que a situação tributária seja bastante diversificada entre os países da Região, o BID (2014) aponta a necessidade de reformas pensadas para o desenvolvimento que atendam ao menos cinco princípios básicos:

1. Faz-se necessário que as reformas tributárias com foco no desenvolvimento consigam desenhar impostos que favoreçam mais aos pobres. A receita seria

melhorar a progressividade dos atuais sistemas tributários, em que os mesmos apresentem capacidade redistributiva real, ao mesmo tempo seja capaz de proteger a rendas das famílias mais pobres.

2. O sistema tributário deve primar pela simplicidade e alargar sua base de arrecadação. Feito isso é possível corrigir distorções que ocorrem nos sistemas atuais, lugar em que é possível detectar isenções em excesso, rede de privilégios que atendem a certas atividades econômicas, e a grupos de contribuintes.
3. A tributação como instrumento de desenvolvimento requer que a administração tributária seja fortalecida no sentido de garantir que todo cidadão ou empreendimento empresarial cumpra com suas obrigações. Desta forma, a redução das altas taxas de evasão fiscal junto à criação e ao fortalecimento de instituições garantidoras de isonomia no quesito contribuição, quer seja dos agentes econômicos quer seja dos cidadãos, são essenciais para a coesão social.
4. Garantir que os governos locais sejam agentes do desenvolvimento. Para tanto, faz-se necessário que o sistema permita o acesso aos recursos necessários para execução das obrigações impositivas. Junto a isso, reforçar o poder de arrecadação das fontes próprias de recursos, como, por exemplo, sobre bens imóveis.
5. Pensar o desenho do sistema tributário com foco na imensa riqueza natural abundante na América Latina, e criar incentivos para seu uso de forma mais eficiente, ao mesmo tempo em que leve em consideração as necessidades das gerações futuras, ou seja, criar sistemas pensados com a lógica da sustentabilidade.

Uma solução encontrada por alguns países da América Latina para resolver o problema de ampliação de sua base de arrecadação, segundo o BID (2014), foi a construção de um sistema dual de tributação, lugar em que aos rendimentos do trabalho são aplicadas alíquotas progressivas, e a renda do Capital das pessoas físicas é aplicada uma alíquota fixa. O resultado para países como Uruguai, Peru, Nicarágua, Honduras que adotaram sistemas duais ou semi-duais de tributação da pessoa física foi o incremento de suas arrecadações, com ganho de eficiência, equidade. Mais que isso, eles simplificaram a administração e obtiveram ganhos no cumprimento de suas metas tributárias.

## 2.6 TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL

Um sistema federativo, segundo o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES (2011), deve, por princípio, distribuir com base na equidade, dentro de seu território,

os recursos tributários alcançados. A partir dessa premissa de justiça, o sistema de transferências deve atender às necessidades básicas de serviço público, com mínimo de qualidade, em qualquer parte da federação em que o cidadão tenha fixado sua residência ou mesmo atividade produtiva. Ao observar o sistema tributário do Brasil, o que se percebe é que o país caminha em sentido oposto ao princípio da equidade e da justiça fiscal. No Brasil, o sistema pode ser considerado injusto em ao menos cinco pontos principais:

*O sistema é injusto* porque a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade. Em decorrência do elevado peso dos tributos sobre os bens e serviços na arrecadação, pessoas que ganhavam até dois salários mínimos em 2004 gastaram 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%. *O sistema é injusto* porque o retorno social é baixo em relação à carga tributária. Dos 34,9% do PIB arrecadados em 2008, apenas 10,4% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento. [...] *O sistema é injusto* porque o grande número de tributos, a persistência da tributação em cascata, a tributação da folha de pagamentos, o excesso de burocracia, as deficiências dos mecanismos de desoneração das exportações e dos investimentos... desincentivam as atividades produtivas e a geração de empregos. *O sistema é injusto* porque a distribuição de recursos na federação não se orienta por critérios de equidade. O desenho das transferências entre esferas de governo, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade. Em 2009, o orçamento médio *per capita* dos dez municípios mais ricos superou em 18 vezes o orçamento médio por habitante dos dez mais pobres. *O sistema é injusto* porque não se verificam as condições adequadas para o exercício da cidadania tributária. Como os tributos indiretos são mesmo visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL, 2011, p.17-18).

Segundo o CDES (2011), ao menos cinco problemas podem ser destacados no sistema tributário brasileiro. Primeiro, o sistema é regressivo e a carga mal distribuída; segundo, o retorno social é baixo em relação à carga tributária; terceiro, a estrutura tributária não oferece incentivo à atividade produtiva e conseqüente geração de emprego; quarto, existe inadequação do pacto federativo quanto às suas competências tributárias nos quesitos responsabilidades e territorialidades, em quinto lugar, há déficit de cidadania tributária. Para a discussão presente neste tópico, importa a abordagem sobre o baixo retorno social do sistema tributário.

A depender da carga tributária brasileira que, em 2008, chegou a 34,9% do PIB, os serviços ofertados aos cidadãos deveriam ser comparados aos observados nos países de alta renda. Não obstante, o retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo, principalmente considerando-se que os investimentos sociais em educação somaram 4,7% do montante arrecadado no período, seguidos de 3,7% destinados ao setor de saúde, 1,4% para a

segurança pública, e 0,6% foram destinados ao setor de habitação e saneamento básico, perfazendo um total de 10,4% do total da riqueza gerada no período. Apesar do pequeno retorno, políticas de transferência de renda realizadas por meio do Regime Geral da Previdência e de programas, como o Bolsa Família, vem cumprindo papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil (CDES, 2011).

Os dados demonstram que, em educação, mesmo com a evolução dos números apurados no período compreendido entre 2005 e 2010, o orçamento do Ministério da Educação dobrou em termos reais, alcançando patamar na casa dos R\$60 bilhões. Todavia, especialistas em educação apontam que o montante do investimento é insuficiente e inferior ao recomendado pela UNESCO. No Brasil, segundo estudo da OCDE (2011), os investimentos em educação, tomando como base analítica o PIB, cresceram 1,8 pontos percentuais, saindo de 3,5%, em 2000, para 5,3%, em 2008. No entanto, estes indicadores ainda se encontram ligeiramente abaixo da média dos países da OCDE, que foi de 5,9% em 2008. Quando o assunto é o sistema de saúde pública, os indicadores apontam novamente para o baixo retorno da arrecadação tributária, em comparação aos países da OCDE e da Zona do Euro que, em 2005, aplicavam 6,5% e 7% do PIB, respectivamente. O Brasil, na somatória das aplicações dos três níveis de governo, retornou 3,7% (CDES, 2011).

## 2.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O desenho do sistema tributário pode ser condição necessária, mas não razão suficiente para que países possam estruturar de forma equitativa a arrecadação de seus impostos. Dentro da complexidade das sociedades modernas, existe a necessidade de pensar um sistema que atenda de forma justa as organizações produtivas, ao mesmo tempo em que não seja injusto com o cidadão. Espera-se, da mesma forma, que o desenho do sistema tributário possa equacionar os desequilíbrios verticais e horizontais, principalmente em sistemas federativos de divisão do poder, lugar em que a competição entre os estados que a compõe é de certa forma natural do sistema.

Neste sentido, a riqueza produzida dentro da federação deve ser orientada para equilibrar possíveis desigualdades de qualquer natureza. Em países com dimensões continentais e heterogeneidade na distribuição de recursos naturais, fica evidente a necessidade de construção de um sistema de partilha fiscal que consiga dar conta de prover as regiões menos afortunadas, quer geográfica, quer historicamente, com recursos fiscais suficientes para que os entes subnacionais e locais possam prover com políticas públicas

orientadas para solução endógena de seus problemas, quer tenham caráter infra estruturantes quer tenham caráter social.

Soluções meramente políticas nem sempre dão conta de responder satisfatoriamente aos problemas de gestão pública em todas as suas facetas. Parece verdadeiro que ao longo de mais de um século, e algumas idealizações constitucionais, o Brasil lutou para produzir um sistema tributário que pudesse, de um lado, acomodar de forma não penalizante o sistema produtivo, de outro, que fosse minimamente justo quanto à distribuição de sua receita. Não obstante, a tarefa não está concluída, principalmente após as conquistas sociais promovidas pela CF/1988, que requer do Estado esforço no sentido de atender o que preconiza a Carta Magna. O sistema tributário brasileiro parece estar bastante distante de alcançar o equilíbrio entre arrecadação e retorno justo.

Algumas ferramentas metodológicas podem ser imprescindíveis para melhor compreender alguns fenômenos que ocorrem dentro de sistemas federativos de poder. Medir os fluxos de liberação ou contingenciamento de recursos, verificar a utilização correta de recursos, medir a efetividade de políticas nacionais com foco regional e suas implicações, medir a capacidade de desconcentração do poder central em relação às unidades subnacionais e locais, podem ajudar a dimensionar qual estrutura real de poder tributário deve ser dada a cada instância. Em que pese a quantidade de indicadores econômicos e ou sociais à disposição dos formuladores de Leis e Políticas Públicas, pode ser necessária a produção de um que capte a intensidade da desigualdade regional de forma ampliada.

## CAPÍTULO 3

### **DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: A DESIGUALDADE PROVOCADA**

Os estudos como os do IPEA (2010) sobre o pacto federativo no Brasil pós constituição de 1988, concentraram a maioria dos seus esforços na análise de políticas públicas. Este trabalho, da mesma forma, tem a pretensão de colaborar com o debate em torno do tema federalismo. Não obstante, sem abandonar as questões que envolvem diretamente os estudos de políticas públicas, busca responder uma questão que se fez presente ao longo da história brasileira, em seus diversos momentos políticos e institucionais: as transferências constitucionais, principalmente pós CF/1988, tem sido capaz de, por um lado, diminuir as desigualdades regionais ou, por outro lado, tem produzido desigualdades.

É possível reconhecer que, após alguns anos de vigência da CF/1988, aconteceram ganhos efetivos em indicadores sociais que estão modificando o cenário da desigualdade, não apenas entre as regiões brasileiras, como também entre as classes sociais que as compõem. Este cenário começa a se tornar evidente a datar da implantação de programas de distribuição de renda que, ao longo dos últimos vinte anos, vêm se consolidando como uma ferramenta eficiente para diminuir as disparidades sociais inter e intra-regionais. Não obstante, não é suficiente para dar cabo de solucionar os efeitos sociais que a desigualdade no desenvolvimento entre as regiões do Brasil provoca na sociedade.

É certo que os estudos sobre o federalismo sejam direcionados à produção de políticas públicas, não obstante, não é possível, para que se compreenda com maior profundidade este modo de divisão de poder, abandonar os estudos sobre as estruturas institucionalizadas que são gestadas a partir da decisão de estados independentes de se unirem em federação. Um dos aspectos que parece evidente quando se olha superficialmente os resultados alcançados por uma nação que tenha adotado uma divisão de poder federativa diz respeito à simetria e/ou assimetria que pode ser verificada em vários aspectos da realidade social, econômica e estrutural. Não obstante, este efeito assimétrico ou simétrico que é visível tende, na verdade, a desviar o olhar dos problemas que efetivamente produzem tal efeito.

Parece consenso na literatura aqui discutida, que o desenho do sistema tributário per si não é suficiente para transformar arrecadação em desenvolvimento. Os sistemas tributários devem, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2014), ser capazes de

equilibrar arrecadação e justiça social, situação em que a maior carga de impostos recaia menos no setor produtivo da economia, e que sua maior incidência seja, de forma equitativa, orientada para a renda das pessoas. Outro fator importante para a eficácia dos sistemas tributários diz respeito aos custos de gestão da arrecadação. Junto a isso, a construção de sistemas eficientes de controle que permitam redução da evasão fiscal, e que o sistema de partilha seja estruturado para equilibrar as desigualdades entre os entes federados.

A partilha fiscal determinada pela CF/1988, regulamentada pela Lei Complementar nº 62 de 28 de dezembro de 1989, conforme ilustrado nos Quadros 4 e 5, demonstra que houve uma preocupação do legislador com uma distribuição fiscal no sentido de minimizar as disparidades regionais, e de alocar maior quantidade de recursos para as unidades federadas que apresentam menor nível de desenvolvimento social e econômico, principalmente quando da distribuição do Fundo de Participação dos Estados. Não é possível afirmar, no entanto, que a fórmula encontrada pelo legislador, - que leva em consideração a população da unidade federativa e o inverso do PIB per capita e que terá sua vigência até 31 de dezembro de 2015 - seja capaz de distribuir com justiça equitativa.

<b>Quadro 5</b>	
<b>FPE - Coeficientes de Participação</b>	
Região	Coeficiente
Norte Total	29,6931
Nordeste Total	48,1337
Sudeste Total	8,4822
Sul Total	6,5178
C Oeste Total	7,1732
<b>Total Geral</b>	<b>100,0000</b>

Fonte: (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2008). Construção do autor.

<b>Quadro 6</b>	
<b>FPM - Coeficientes de Participação</b>	
Região	Coeficiente
Norte Total	7,0692
Nordeste Total	34,0732
Sudeste Total	32,9440
Sul Total	18,7865
C Oeste Total	7,1271
<b>Total Geral</b>	<b>100,0000</b>

Fonte: (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2008). Construção do autor.

A forma como as receitas de competência da federação são partilhadas pode ser um indicador de desigualdade dentro da federação. Neste sentido, este trabalho, por meio de indicadores construídos com base na partilha fiscal, busca responder se a desigualdade regional pode ser provocada a partir desta construção política. Todos os indicadores serão construídos tendo como base os dados do senso populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para responder à hipótese desse trabalho, serão analisados os anos de 2000 e 2010. A escolha temporal está vinculada à vigência da Lei que institucionalizou o FUNDEF/FUNDEB, da mesma forma, aquela que institucionalizou o financiamento da SAÚDE.

As teorias sobre os sistemas federativos de poder têm enfoque muito claros ao menos em duas questões que se fazem presente nos problemas sociais do Brasil. De um lado, como afirma Alfred Stepan (1999), os sistemas federais são importantes para dar cabo de soluções sobre a formulação e implementação de políticas públicas, principalmente aquelas com fortes apelos sociais. De outro lado, como afirma Daniel Elazar (1994), os múltiplos canais de comunicação entre população e governo que o sistema federativo possibilita ao cidadão podem ser fundamentais no sentido de forçar os governos de todos os níveis a se envolverem nas soluções dos problemas da sociedade, com isso, impede ou dificulta decisões governamentais que não estejam em consonância com os anseios da população.

Este capítulo está estruturado em quatro tópicos, inclusive considerações finais parciais. O tópico inicial irá tratar da modelagem matemática para construção dos indicadores setoriais; o segundo tópico irá cuidar de apresentar os resultados dos indicadores no período temporal de 2000; no tópico terceiro, será feita análise comparativa dos indicadores no período de 2000 e 2010; por fim, serão realizadas breves considerações sobre os resultados alcançados.

### 3.1. MODELAGEM PARA CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES

A metodologia adotada busca captar a proporção per capita das transferências constitucionais de recursos em um período de tempo. A adoção da população total do território, e em última instância o indivíduo, como unidade de medida, tem por finalidade prover o indicador com o aspecto federativo invocado neste trabalho. Junto a isso, atender referenciais conceituais como os da ONU (1989), que orienta no sentido de construir indicadores simples com foco em medidas estatísticas que contemplem a média ou a mediana.

O método de apresentação dos resultados será o da estatística descritiva. Na seção 3.4, momento em que serão comparados os indicadores dos dois períodos analisados, será possível cotejar os indicadores Educação e Saúde com o IDHM, no sentido de comparar se as transferências constitucionais no formato atual têm alterado a realidade social das regiões. Para construção dos indicadores, serão consideradas as seguintes variáveis:

- a) Transferência para educação básica – TiEducação;
- b) Transferência para saúde – TiSaúde;
- c) Transferências para os Estados – TiFpe;
- d) Transferências para os Municípios – TiFpm;
- e) Transferências voluntárias – TiTransfV;

A notação matemática para construção dos indicadores pode ser expressa pelas seguintes expressões:

$$\mathbf{TiEducação}_i = f \frac{\sum TEducação / \sum TEBrasil}{P_{Região} / P_{Brasil}}$$

Onde:

**TEducação** representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região;

**TEBrasil** representa a somatória total das transferências para Educação no Brasil;

**P<sub>Região</sub>**: representa a população da Região;

**P<sub>Brasil</sub>**: representa o total da população do Brasil.

$$\mathbf{TiSaúde}_i = f \frac{\sum TSaúde / \sum TSBrasil}{P_{Região} / P_{Brasil}}$$

Onde:

**TSaúde**: representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região;

**TSBrasil**: representa a somatória total das transferências para Saúde no Brasil;

**P<sub>Região</sub>**: representa a população da Região;

**P<sub>Brasil</sub>**: representa o total da população do Brasil.

$$\mathbf{TiFpe}_i = f \frac{\sum TFpe / \sum TFpeBrasil}{P_{Região} / P_{Brasil}}$$

Onde:

**TFpe:** representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região;

**TFpeBrasil:** representa a somatória total das transferências para o Fundo de Participação dos Estados no Brasil;

**PRegião:** representa a população da Região;

**PBrasil:** representa o total da população do Brasil.

$$\mathbf{TiFpm}_i = f \frac{\sum \mathbf{TFpm} / \sum \mathbf{TFpmBrasil}}{\mathbf{PRegião} / \mathbf{PBrasil}}$$

Onde:

**TFpe:** representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região;

**TFpmBrasil:** representa a somatória total das transferências para o Fundo de Participação dos Municípios no Brasil;

**PRegião:** representa a população da Região;

**PBrasil:** representa o total da população do Brasil.

$$\mathbf{TiTransfV}_i = f \frac{\sum \mathbf{TTransfV} / \sum \mathbf{TTransfVBrasil}}{\mathbf{PRegião} / \mathbf{PBrasil}}$$

Onde:

**TTransfV:** representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região;

**TTransfVBrasil:** representa a somatória total das transferências voluntárias no Brasil;

**PRegião:** representa a população da Região;

**PBrasil:** representa o total da população do Brasil.

A função básica dos indicadores é medir a partilha fiscal e servir como *proxy* para analisar o desenvolvimento socioeconômico das regiões, ao serem cotejados com indicadores de desenvolvimento humano como o IDHM. Da mesma forma, cotejados com indicadores da Educação, como taxa de escolarização e elevação do nível dos profissionais, e com indicadores do Sistema Único de Saúde, como taxa de mortalidade infantil e a relação médico por habitante. Em última análise verificar se há relação entre partilha fiscal e investimento em políticas públicas com o desenvolvimento socioeconômico dos entes federados.

### 3.2. ANÁLISES DOS INDICADORES NOS ANOS 2000 e 2010

#### 3.2.1 Indicadores sociais

O estado de bem-estar social, segundo Obinnger, Leibfreied e Castels (2005), em Estados federativos, podem apresentar pontos de tensão no sentido de determinar quem efetivamente recebe o quê e, por conseguinte, quem deverá arcar com o ônus do financiamento. Não obstante, Arretche (1999) lembra que, no caso brasileiro, diferente do período anterior à promulgação da CF/1988, em que as políticas sociais eram construídas tendo como base um sistema “quase unitário” de poder, com a promulgação da nova constituição, buscou-se, por meio de negociações políticas, transferir a gestão das políticas sociais para os governos subnacionais e municipais. O que vai de encontro às discussões da ONU (2011) sobre governo local e redes de proteção social em países em desenvolvimento, cujos resultados indicam que os governos centrais, nestes casos, devem arcar senão com toda, mas com a maior parte das despesas.

#### *i*Educação

Abrúcio (2010) afirma que os problemas federativos são capazes de influenciar na provisão de políticas públicas, em especial na política de Educação no Brasil. O argumento de Abrúcio está focado nas questões da descentralização e da cooperação intergovernamental. Neste sentido, o autor afirma que, pós Carta de 1988, aconteceram ganhos em três quesitos: (i) os municípios ganharam maior importância na prestação de serviços educacionais, (ii) a União define as diretrizes e normatiza a nível nacional, e (iii) instala-se um regime de colaboração entre as três esferas de poder.

O objetivo deste indicador é identificar qual a participação das regiões no Fundo do Desenvolvimento da Educação Básica. Como este trabalho tem por objetivo verificar a existência de possíveis desigualdades no desenvolvimento regional, a variável que será

utilizada para construção do índice será a população da Região, como demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2 - Indicador de transferência da Educação Básica**

BRASIL REGIÕES	2000			2010		
	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iEducação	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iEducação
Norte	12.900.704	789.462.668	1,065	15.864.454	5.960.352.419	2,247
Nordeste	47.741.711	1.506.144.152	0,549	53.081.950	17.049.810.069	1,921
Sudeste	72.412.411	5.347.191.024	1,285	80.364.410	4.637.832.484	0,345
Sul	25.107.616	1.484.896.974	1,029	27.386.891	2.729.805.924	0,596
Centro-Oeste	11.636.728	631.757.462	0,945	14.058.094	1.512.366.338	0,644
<b>Totais</b>	<b>169.799.170</b>	<b>9.759.452.279</b>	<b>57,48</b>	<b>190.755.799</b>	<b>31.890.167.234</b>	<b>167,18</b>

Fontes: (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000; 2010). Construção do autor.

Os dados indicam, em termos relativos, que no ano de 2000, quando se toma por referência o maior valor de transferência per capita, destinado à Região Sudeste, que era superior à média nacional em 28,5%, é possível inferir que, para cada unidade monetária transferida para o indivíduo da Região Sudeste, o indivíduo da Região Norte recebia 0,829 unidades de valor, o indivíduo da Região Nordeste, 0,427 unidades de valor, e os indivíduos das regiões Sul e Centro Oeste, 0,801 e 0,735 unidades de valor, respectivamente.

No período de 2010, a análise dos dados aponta que houve mudança significativa na transferência de recursos destinados à Educação Básica entre as regiões. Neste momento, há um incremento nas transferências para a Região Norte da ordem de 118,2%, para a Região Nordeste da ordem de 137,2% relativos aos valores recebidos em 2000. Todas as demais regiões, no período, sofrem redução nas transferências para educação básica, sendo a Região Sudeste aquela que apresenta maior redução relativa, perdendo, no período, 94% de recursos. Dois fatores podem estar influenciando o desequilíbrio, primeiro, a necessidade de repasses complementares por parte da União aos estados das regiões Norte e Nordeste, que, em 2010, alcançou 27% do montante transferido, segundo, a regra que transfere para a educação 20% dos valores dos fundos de participação dos estados e dos municípios.

Ao analisar as transferências do ponto de vista das regiões em relação ao recurso total destinado à educação, os dados demonstram que a Região Sudeste, no ano de 2000, recebeu a título de transferência do fundo constitucional, 20,5% a mais que a Região Norte, 33,6% superior à Região Nordeste, 25,1%, a mais que a Região Sul e 36,1% a mais que a Região Centro Oeste. No ano de 2010, a Região Norte recebeu 33,1% a mais que a Região Sudeste,

28,7% superior aos valores destinados à Região Sul e 27,9% mais que a Região Centro Oeste, e 5,7% mais que a Região Nordeste. A análise precedente pode ser visualizada pela leitura do Quadro 7.

<b>Quadro 7 - Comparativo percentual das regiões por período</b>				
<b>REGIÕES</b>	<b>Ano 2000 em %</b>		<b>Ano 2010 em %</b>	
<b>Norte</b>	21,86	-4,51	39,06	<b>0,00</b>
Nordeste	11,27	-15,10	33,39	-5,67
<b>Sudeste</b>	26,37	<b>0,00</b>	6,00	-33,06
Sul	21,12	-5,25	10,36	-28,70
Centro-Oeste	19,39	-6,98	11,19	-27,86

Fontes: (IBGE, 2000; 2010) (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do autor.

O quadro demonstra que, em valores absolutos e relativos, todas as regiões receberam, per capita, repasses inferiores àqueles destinados à Região Sudeste no ano de 2000. A Região Nordeste, por exemplo, obteve 15,10% menos recursos que a Sudeste. No ano de 2010, a Região que obteve maior recurso per capita foi a Região Norte. As demais tiveram perdas em relação ao período anterior, sendo a mais significativa a perda da Região Sudeste, ficando perto dos 20%. Neste momento, segundo os números analisados, é possível perceber que, para efeito de análise de impacto da política de Educação, as transferências constitucionais são um fator que pode ser determinante nos resultados da política. Como orienta a Organização das Nações Unidas (2011), os governos centrais em países em desenvolvimento devem arcar com a quase totalidade do financiamento dos programas de proteção social, haja vista os governos centrais estarem melhor preparados para assumir políticas fiscais redistributivas.

### *iT*Saúde

A CF/1988 instituiu o modelo tripartite de financiamento do Sistema Único de Saúde. Segundo estudos do Ministério da Saúde (2014), houve um importante ganho relativo para o sistema de financiamento ao responsabilizar três esferas de poder. Mais que isso, a política pública para a saúde passou a ser configurada como de seguridade social. O indicador aqui proposto, da mesma forma que o precedente, tem por finalidade medir a variância das transferências da união para formação do orçamento do sistema SUS. Neste sentido, os valores encontrados não são representativos dos gastos totais com a saúde pública no Brasil. Não estão computados, para o fim deste trabalho, as contrapartidas dos estados e dos municípios. Como o sistema SUS tem a pretensão de ser universal, a variável para construção do indicador é a população da Região, contabilizada pelo censo do ano de 2000. Os dados obtidos podem ser visualizados na Tabela 3.

**Tabela 3 - Indicador de transferência da Saúde**

BRASIL REGIÕES	2000			2010		
	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iTsaude	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iTsaude
Norte	12.900.704	1.285.518.000	0,951	15.864.454	2.960.705.000	0,812
Nordeste	47.741.711	4.582.915.000	0,916	53.081.950	11.760.143.000	0,964
Sudeste	72.412.411	8.074.371.000	1,064	80.364.410	19.066.809.000	1,032
Sul	25.107.616	2.623.004.000	0,997	27.386.891	7.125.169.000	1,132
Centro-Oeste	11.636.728	1.233.181.000	1,011	14.058.094	2.933.433.000	0,908
<b>Totais</b>	<b>169.799.170</b>	<b>17.798.989.000</b>	<b>104,82</b>	<b>190.755.799</b>	<b>43.846.259.000</b>	<b>229,86</b>

Fontes: (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Saúde /Secretaria Executiva/Departamento de Economia da Saúde Investimentos e Desenvolvimento/Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, 2000; 2010). Construção do autor.

Os indicadores do ano 2000 demonstram que a contrapartida do governo federal para o financiamento da saúde no período em análise não apresenta distorção mais significativa. A maior diferença per capita encontrada está entre os indicadores da Região Sudeste e da Região Nordeste. No entanto, a diferença não ultrapassa a casa dos 3% do montante total transferido. Significa dizer que para cada valor monetário per capita recebido pelo cidadão da Região Sudeste, o habitante da Região Nordeste recebe 0,86 unidade de valor. As transferências variaram de forma negativa para as demais regiões. Não obstante, os valores alcançaram no máximo 2,2% quando a comparação é feita com a Região Norte. No ano de 2010 é mantida a distribuição de recursos para saúde nos moldes do período anterior, apresentando pequenas variações inter-regionais, com maior destaque para as regiões Norte que perdeu 0,139 pontos e a Sul que obteve ganho de 0.135 pontos.

Pode-se afirmar que as transferências constitucionais, no período de 2000, mantinha certa paridade com o PIB per capita das regiões, independente de esta ser a regra observada para transferência. O PIB per capita da Região com menor recepção de recursos, a Região Nordeste, era da ordem de 3.075 unidades monetária e recebia do sistema de saúde 96 unidades, o que dá uma relação de 0,03 pontos percentuais. Ao mesmo tempo em que o PIB da Região Sudeste estava na casa de 9.498 unidades monetária e o repasse de recursos para saúde na casa de 112 unidades, o que representava 0,01 pontos percentuais. Em 2010 mantém-se estável a paridade de transferência em relação ao PIB per capita das regiões. Os resultados alcançados demonstram que a regionalização do sistema com intenção de universalizar o atendimento a todos os cidadãos, conforme Dourado e Elias (2011), começa a ser efetivamente implementada, ao menos no sentido da universalização.

### 3.2.2 Indicadores da partilha fiscal

Algumas das preocupações dos federalistas Hamilton, Madison e Jay (2003) são como os arranjos federativos iriam cuidar da arrecadação tributária, a competência destinada a cada instância de poder, e como seria executada a partilha fiscal dentro de um sistema em que existe a necessidade de manter em equilíbrio as finanças públicas e as relações entre o governo central e os entes federados. Segundo o BID (2013), as transferências governamentais têm o poder de representar, em uma federação que tem os serviços públicos executados por todos os entes federados, incremento da demanda por autonomia dos governos locais, haja vista sua necessidade de formular políticas para atender as demandas da sua população.

Na visão de Evans (1993), o Estado continua desempenhando papel fundamental no processo de mudança estrutural. Neste sentido, a eficiência do Estado na institucionalização de mecanismos capazes de prover políticas de desenvolvimento passa pela institucionalização duradoura de um conjunto de mecanismos que mantenha a capacidade de ação do Estado. O Brasil tem realizado planejamento de médio e longo prazo por meio das PPAs, conforme afirma o IPEA (2012). Para execução da política desenvolvimentista regional contida nos planejamentos estratégicos são utilizadas as ferramentas dos fundos regionais e das transferências constitucionais.

#### *iTransfV*

Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde" (BRASIL, 2014).

A adoção metodológica do indicador de transferência voluntária tem por finalidade servir de variável de controle, no sentido de medir a existência ou não de viés que possa provocar, entre as regiões, desigualdade de condições para se desenvolver, por iniciativa do governo central, o que faria com que o pacto federativo no Brasil fosse uma variável interveniente na desigualdade, como afirma a hipótese inicial deste trabalho. Para efeito

analítico, adota-se o entendimento que todas as regiões e unidades federativas são igualmente competentes na formulação de projetos e convênios com o governo central. Como os indicadores precedentes, este, da mesma forma, terá como medida do índice a população da Região dada pelo censo do ano de 2000 e 2010, conforme Tabela 4.

**Tabela 4 - Indicador de transferências voluntárias**

BRASIL REGIÕES	2000			2010		
	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iTvol	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iTvol
Norte	12.900.704	559.889.000	1,579	15.864.454	1.381.815.000	1,193
Nordeste	47.741.711	1.813.566.000	1,382	53.081.950	6.345.665.000	1,638
Sudeste	72.412.411	1.304.633.000	0,656	80.364.410	3.686.339.000	0,628
Sul	25.107.616	537.614.000	0,779	27.386.891	1.660.889.000	0,831
Centro-Oeste	11.636.728	450.363.000	1,408	14.058.094	848.508.000	0,827
<b>Totais</b>	<b>169.799.170</b>	<b>4.666.065.000</b>	<b>27,48</b>	<b>190.755.799</b>	<b>13.923.216.000</b>	<b>72,99</b>

Fontes: (IBGE, 2000; 2010) (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000;2010). Construção do autor.

O indicador de transferências voluntárias, para o ano de 2000, demonstra uma correlação negativa em relação ao PIB per capita, da ordem de  $(0,678)^{14}$ . É possível inferir, a partir dos dados constantes na Tabela 4, que o indivíduo da Região Norte recebeu 57,9% a mais que a média, quando se considera o valor total do repasse e a população total do Brasil, enquanto o indivíduo da Região Sudeste recebeu 65,6% da média. Para o período de 2010 foi mantida a lógica das transferências voluntárias ocorrerem em maior proporção para as regiões Norte e Nordeste, com destaque para a ocorrência da maior perda relativa para a Região Centro Oeste, que sai de uma posição de segundo lugar na recepção de recursos no ano de 2000, para a quarta colocação no período de 2010.

Os indicadores demonstram que as transferências voluntárias do Tesouro Nacional, para financiamento de convênios e obras nas regiões, ao se tomar por base a Região Norte no ano de 2000 e a Nordeste em 2010, que apresentaram o maior volume de recursos recebidos, em comparação com a Região Sudeste, que recebeu o menor valor, há um viés positivo em prol das duas regiões em todos os períodos analisados, da ordem de 15,9% para a Região Norte em 2000 e 19,7% para a Região Nordeste em 2010. Ao somar os indicadores das duas regiões que mais receberam recursos nesta modalidade de transferência, pode-se deduzir que as duas regiões receberam 51% dos valores totais, portanto, mais que a soma de todas as

<sup>14</sup> Para facilitar a compreensão, números negativos serão colocados entre parênteses.

outras. As diferenças dos valores recebidos, entre as regiões, são melhores visualizadas por meio do Quadro 8.

<b>Quadro 8 - Comparativo percentual das regiões por período - Transferências Voluntárias</b>				
REGIÕES	2000 em %		2010 em %	
<b>Norte</b>	32,40	<b>0,00</b>	20,74	-7,74
<b>Nordeste</b>	28,36	-4,04	28,47	<b>0,00</b>
Sudeste	13,46	-18,94	10,92	-17,56
Sul	15,99	-16,42	14,44	-14,03
Centro-Oeste	28,89	-3,51	14,38	-14,10

Fontes: (IBGE, 2000), (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010). Construção do Autor.

O quadro 8 demonstra que, no período de 2000, o total da soma de duas regiões, Sudeste e Sul, receberam recursos inferiores aos recebidos pela Região Norte, quando a análise é feita de forma separada, em valores que ultrapassam a casa dos 50%. As regiões Nordeste e Centro Oeste foram contempladas com recursos que ficaram em patamares próximos aos destinados à Região que recebeu o maior volume. Em 2010 acontece uma pequena desconcentração, não obstante, a proporção da região que mais recebeu continua acima das regiões Sul e Sudeste juntas. Neste trabalho, a variável em análise é inserida como variável de controle, no entanto, os resultados apresentados pelos índices podem remeter ao que assevera o BID (2014), no sentido de as transferências do governo central gerarem demandas por autonomia local, tendo em vista que o poder local passa ter capacidade de gestar e gerir suas próprias demandas na formulação de políticas públicas.

### *ITFpe*

A Lei que orienta a partilha do Fundo de Participação dos Estados, pós CF/1988, determina que os recursos devem ser distribuídos obedecendo uma lógica que contemple a distribuição populacional por ente federado e que seja inversamente proporcional ao PIB per capita do Estado. A fórmula tem o objetivo claro de equilibrar as desigualdades entre as regiões do País. Os quadros 9 e 10 ilustram como está equacionada a distribuição constitucional das receitas tributárias.

<b>Quadro 9 – FPE: Coeficientes de Participação por Estado</b>	
<b>ESTADO</b>	<b>COEFICIENTE</b>
Acre	3,4210
Alagoas	4,1601
Amapá	3,4120
Amazonas	2,7904
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Distrito Federal	0,6902
Espírito Santo	1,5000
Goiás	2,8431
Maranhão	7,2182
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
Minas Gerais	4,4545
Pará	6,1120
Paraíba	4,7889
Paraná	2,8832
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio de Janeiro	1,5277
Rio Grande do Norte	4,1779
Rio Grande do Sul	2,3548
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Santa Catarina	1,2798
São Paulo	1,0000
Sergipe	4,1553
Tocantins	4,3400

Fonte: (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2008).

Para atender aos objetivos deste trabalho, idealizamos o Quadro 10, local em que agrupamos a partilha fiscal do FPE por Região geográfica. A leitura dos coeficientes, orientada por região, permite perceber de forma objetiva, como a distribuição da partilha fiscal neste quesito direciona recursos substantivos para as regiões Norte e Nordeste, ao totalizar 77,8268 pontos percentuais do total partilhado pela rubrica Fundo de Participação dos Estados.

<b>Quadro 10 – FPE: Coeficientes de Participação agrupado por Região</b>	
REGIÃO	COEFICIENTE
Norte Total	29,6931
Nordeste Total	48,1337
Sudeste Total	8,4822
Sul Total	6,5178
C Oeste Total	7,1732
<b>Total Geral</b>	<b>100,0000</b>

Fonte: (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2008).  
Construção do autor.

É possível perceber, por meio dos coeficientes, que a fórmula encontrada pelo legislador para gerar equilíbrio federativo pode, em um lapso de tempo, caso não haja correções, produzir um efeito de inversão no desenvolvimento do País. Quanto ao cumprimento da partilha fiscal pactuada em Lei, é possível afirmar que, no período em análise, os índices foram cumpridos efetivamente, não obstante, apontar uma pequena inversão entre as regiões Norte e Nordeste, nos dois períodos analisados, como demonstra os dados do Quadro 11.

<b>Quadro 11 - Coeficientes de Participação no FPE</b>					
Região	Coef. Lei	2000		2010	
		Valor R\$	Coef. Calculado	Valor R\$	Coef. Calculado
Norte	29,6931	3.090.896.832,49	25,3717	11.531.464.447	29,5496
Nordeste	48,1337	6.390.320.806,02	52,4551	18.839.741.160	48,2772
Sudeste	8,4822	1.033.340.498,51	8,4822	3.310.101.922	8,4822
Sul	6,5178	794.028.282,88	6,5178	2.543.512.568	6,5178
Centro Oeste	7,1732	873.872.116,52	7,1732	2.799.276.498	7,1732
<b>Total Geral</b>	<b>100,0000</b>	<b>12.182.458.536,42</b>	<b>100,0000</b>	<b>39.024.096.595</b>	<b>100,0000</b>

Fontes: (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2008), (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000; 2010).

O Fundo de Participação dos Estados se constitui, segundo a CF/1988, em um instrumento de fomento ao desenvolvimento das regiões. Para os objetivos deste trabalho, importa verificar se a construção do pacto federativo pode ser uma variável interveniente na construção do desenvolvimento desigual entre as regiões do Brasil. Parte-se do pressuposto que, em momento anterior à promulgação da Carta Constitucional de 1988, as regiões tinham se desenvolvido em desequilíbrio econômico e social, portanto, a pretensão aqui é verificar se a CF/1988 criou as condições para gerar desenvolvimento equitativo. Por meio da Tabela 5 fica demonstrado como a partilha fiscal contribui para a distribuição fiscal nos anos de 2000 e 2010.

**Tabela 5 - Indicador de transferências FPE**

BRASIL REGIÕES	2000			2010		
	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iFpe	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iFpe
Norte	12.900.704	3.090.896.832	3,339	15.864.454	11.531.464.447	3,553
Nordeste	47.741.711	6.390.320.806	1,866	53.081.950	18.839.741.160	1,735
Sudeste	72.412.411	1.033.340.499	0,199	80.364.410	3.310.101.922	0,201
Sul	25.107.616	794.028.283	0,441	27.386.891	2.543.512.568	0,454
Centro-Oeste	11.636.728	873.872.117	1,047	14.058.094	2.799.276.498	0,973
<b>Totais</b>	<b>169.799.170</b>	<b>12.182.458.536</b>	<b>71,75</b>	<b>190.755.799</b>	<b>39.024.096.595</b>	<b>204,58</b>

Fontes: (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000; 2010). Construção do autor.

Observando a mesma metodologia de análise comparativa entre o maior *score* alcançado por uma Região versus o menor *score* alcançado por outra, e os valores absolutos per capita, depreende-se que para cada unidade de valor recebida pelo indivíduo da Região Sudeste, o indivíduo da Região Norte recebeu 16,77 unidades de valor, no ano de 2000, e 17,64 unidades no ano de 2010. Se a comparação recair entre as duas que mais receberam recursos via FPE, é possível perceber que, para cada unidade de valor partilhada com os indivíduos da Região Nordeste, 1,79 unidades foram partilhadas para o indivíduo da Região Norte no ano de 2000 e 2,04 unidades no ano de 2010.

Como estabelece a norma legal, o Fundo de Participação dos Estados obedece ao critério de distribuição proporcional à população dos Estados, calculado inversamente ao PIB per capita. A Região Norte, enquanto apresenta um PIB per capita com valor de pouco mais de 4.000 mil Reais, recebe do FPE algo em torno dos 240 Reais per capita. Em contrapartida, a Região Sudeste apresenta PIB per capita por volta dos 9.500 Reais e recebe do FPE valor inferior a 50 Reais per capita. Em termos relativos, isso representa dizer que o indivíduo da Região Sudeste recebe 5,84% do que recebe o mesmo indivíduo se habitasse a Região Norte. A soma dos números relativos das duas regiões que mais recebem recursos do FPE é de 75,6% do montante destinado a esta rubrica constitucional, restando para as demais regiões 24,4% dos recursos. O que demonstra que os preceitos constitucionais que busca equilibrar as desigualdades regionais estão sendo observados.

Se as transferências constitucionais do FPE pode ser um indicador de desenvolvimento, como já previa Hamilton, Madison e Jay (2003), que um pacto federativo deve ser condição necessária também para o desenvolvimento e, conforme preceito constitucional, tem função de equilibrar socioeconomicamente a federação, a análise de dados do FPE a nível sub regional, cotejados com o IDHM e indicador de participação no Produto

Interno Bruto, devem demonstrar se há uma relação direta entre indicadores de desenvolvimento e transferências constitucionais.

Para ilustrar o exposto, o Quadro 12 foi construído a partir de dados do Censo 2000, indicadores de desenvolvimento humano IDHM do mesmo período, e os índices de transferência constitucional do FPE. Para efeito deste trabalho, serão analisadas a unidade federativa subnacional que recebeu a maior cota parte do FPE. Desta forma, será analisado o desempenho do Pará na Região Norte, da Bahia na Região Nordeste, Minas Gerais na Região Sudeste, o Estado do Paraná na Região Sul e, por fim, o Estado de Goiás representando a Região Centro Oeste.

<b>Quadro 12 - Análise comparada FPE a nível sub regional</b>			
<b>ESTADOS</b>	<b>COEF. FPE</b>	<b>IDHM</b>	<b>PIB Per Capita</b>
Acre	0,0342	0,517	2.937
Amapá	0,0341	0,577	3.520
Amazonas	0,0279	0,515	4.808
Pará	0,0611	0,518	2.513
Rondônia	0,0282	0,537	3.806
Roraima	0,0248	0,598	3.944
Tocantins	0,0434	0,525	2.654
<b>NORTE</b>	<b>0,2537</b>	<b>-</b>	<b>24.182</b>
Alagoas	0,0416	0,471	2.490
Bahia	0,0940	0,512	3.319
Ceará	0,0734	0,541	2.675
Maranhão	0,0722	0,476	1.811
Paraíba	0,0479	0,506	2.479
Pernambuco	0,0690	0,544	3.065
Piauí	0,0432	0,484	1.944
Rio Grande do Norte	0,0418	0,552	2.879
Sergipe	0,0416	0,518	3.162
<b>NORDESTE</b>	<b>0,5246</b>	<b>-</b>	<b>23.824</b>
Espírito Santo	0,0150	0,640	6.614
Minas Gerais	0,0445	0,624	5.134
Rio de Janeiro	0,0153	0,664	8.740
São Paulo	0,0100	0,702	10.280
<b>SUDESTE</b>	<b>0,0848</b>	<b>-</b>	<b>30.768</b>
Paraná	0,0288	0,650	6.619
Rio Grande do Sul	0,0235	0,664	7.651
Santa Catarina	0,0128	0,674	6.932
<b>SUL</b>	<b>0,0652</b>	<b>-</b>	<b>21.202</b>
Distrito Federal	0,0069	0,725	22.658
Goiás	0,0284	0,615	5.246
Mato Grosso	0,0231	0,601	5.938
Mato Grosso do Sul	0,0133	0,613	5.448
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>0,0717</b>	<b>-</b>	<b>39.290</b>

Fontes: (IBGE, 2000), (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000), (PNUD, 2000). Construção do autor.

Ao analisar os dados dos estados que mais recebem FPE em cada Região, é possível inferir que até o ano de 2000, período em análise, não é possível afirmar que a inversão – menor renda per capita é igual a maior transferência do FPE - proposta pela CF/1988 foi capaz de influenciar nos indicadores de desenvolvimento humano. Na Região Norte, por exemplo, o Estado do Pará recebe a maior cota parte do FPE, no entanto, tem a pior renda per capita da região, acompanhado do IDHM que o coloca na quinta posição de sete possíveis. A Região Nordeste recebe a maior cota parte da partilha fiscal entre todas as regiões, da mesma forma que na Região Norte, parece não haver uma correlação entre os três indicadores, haja vista a Bahia ser o Estado que tem o maior índice de FPE e está colocado em quinto lugar no *ranking* do IDHM, em sua Região. Não obstante, apresentar o maior indicador de renda per capita.

Na Região Sudeste, o Estado de Minas Gerais, haja vista ter o menor PIB per capita, recebe o maior ingresso das transferências do FPE, não obstante, obtém a última colocação no indicador de desenvolvimento humano. De forma correlata, na Região Sul, o Paraná recebe do FPE 44,17% dos recursos destinados à região e mantém a última colocação no índice do IDHM do período. Por fim, o Estado de Goiás, na Região Centro Oeste, obtém 39,60% de cota parte do Fundo de Participação Estadual, sendo o segundo colocado na classificação do IDHM. A correlação do indicador de desenvolvimento com o indicador de renda per capita, ao menos nas regiões Sudeste e Centro Oeste, pode ser demonstrada, de um lado, pelos dados de São Paulo, de outro, pelos dados do Distrito Federal.

### ***iTFpm***

Com a mesma lógica de distribuição do FPE, que leva em consideração a população, a construção do coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios sofre influência direta dos estados, conforme resolução 241/1990 do Tribunal de Contas da União. Esta lógica pode levar a dois municípios com o mesmo coeficiente populacional receberem valores financeiros diferentes (BRASIL, 2008). O Quadro 13 foi construído a partir dos coeficientes relativos ao FPM, disponibilizados pelo Tesouro Nacional, agrupados por estados, depois por Região geográfica.

<b>Quadro 13 - FPM - Coeficientes de Participação II</b>	
REGIÃO	COEFICIENTE
Norte Total	7,0692
Nordeste Total	34,0732
Sudeste Total	32,9440
Sul Total	18,7865
C Oeste Total	7,1271
<b>Total Geral</b>	<b>100,0000</b>

Fonte: (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2008). Construção do autor.

Para alguns municípios do Brasil, os fundos constitucionais representam quase a totalidade de suas receitas. O desenvolvimento equitativo da Região depende, desta forma, de partilha fiscal que cuide de equilibrar as possíveis assimetrias quer seja de ordem histórica, quer seja de ordem da geografia econômica. Neste sentido, a construção de um pacto federativo que tenha por princípio fundamental o desenvolvimento igualitário dos entes federados pode ser a variável interveniente do processo, como observa Burgess (2006). Para ele, cada unidade federativa deveria representar uma pequena escala do todo, principalmente no que se refere ao social e econômico. Para demonstrar como são distribuídos os recursos dentro da federação brasileira, foi criado o indicador de transferências do FPM, com base na população da Região, conforme Tabela 6.

**Tabela 6 - Indicador de transferências FPM**

BRASIL REGIÕES	2000			2010		
	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iFpm	POPULAÇÃO	Transferência R\$	iFpm
Norte	12.900.704	1.121.808.792	1,152	15.864.454	3.709.129.501	1,036
Nordeste	47.741.711	4.524.235.099	1,255	53.081.950	15.374.252.073	1,283
Sudeste	72.412.411	3.981.896.634	0,729	80.364.410	13.380.075.896	0,737
Sul	25.107.616	2.238.909.269	1,181	27.386.891	7.511.979.125	1,215
Centro-Oeste	11.636.728	949.551.090	1,081	14.058.094	3.093.500.573	0,975
<b>Totais</b>	<b>169.799.170</b>	<b>12.816.400.884</b>	<b>75,48</b>	<b>190.755.799</b>	<b>43.068.937.168</b>	<b>225,78</b>

Fontes: (IBGE, 2000; 2010); (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000; 2010). Construção do autor.

A maior variação negativa para os dois períodos analisados, quando se olha para os dados brutos per capita, é da Região Sudeste em relação à Região Nordeste, situação em que o indivíduo da Região Nordeste recebe 1,73 unidades de valor para cada unidade recebida pelo indivíduo da Região Sudeste. O que representa, em valores relativos, 9,8 pontos percentuais do montante total das transferências do FPM. Entre as demais regiões, a variância não parece tão significativa, ocorrendo dentro de uma faixa de 1,4 a 3,3 pontos percentuais. A correlação

de Pearson aponta existência de correlação negativa de (-0,726) entre o FPM e o PIB, o que corrobora a ideia de que o preceito constitucional que estabelece esta inversão na formulação da distribuição dos recursos está mantido no período em análise.

### 3.2.3 Resultados sociais de Educação e Saúde (2000)

#### *Educação*

Pode-se, a partir do Quadro 14, verificar o desempenho da política instituída pelo FUNDEF que prevê o desenvolvimento e a valorização do ensino fundamental. Junto a isso, a valorização dos profissionais de ensino. Segundo Castro (2010), com a institucionalização do FUNDEF, foram reafirmadas as necessidades de Estados, Distrito Federal e municípios se adequarem à CF/1988 e alocar recursos próprios aos existentes, nas transferências constitucionais, para manutenção e desenvolvimento do ensino.

<b>Quadro 14 – Resultados da Educação (2000) em %</b>			
<b>REGIÃO</b>	<b>PROFISSIONAIS COM NÍVEL SUPERIOR</b>	<b>ESCOLARIZAÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO</b>
Norte	18,70	90,40	21,90
Nordeste	25,50	92,26	11,30
Sudeste	57,90	95,08	26,40
Sul	60,43	95,80	21,10
Centro Oeste	57,93	94,48	19,40

Fontes: (IBGE, 2000) (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000). Construção do autor.

Parece evidente, ao se analisar os dados do Quadro 13, que o resultado da aplicação da nova Lei de Diretrizes da Educação (LDE) não se faz presente nos números apresentados. A Região Sudeste, por exemplo, recebeu a maior quantidade de recursos do governo central no período, no entanto, a Região que obtém os melhores indicadores, para os quesitos avaliados, é a Região Sul. No quesito profissional com nível superior que atua na educação fundamental, esta Região está à frente da Região Sudeste em 2,53 pontos percentuais, e 0,72 pontos quando o quesito é a escolarização no ensino fundamental. Não obstante o ingresso de recursos provenientes do governo central ser 5,30 pontos inferiores ao da Região Sudeste. O desempenho da política instituída pelo FUNDEF pode ser analisado a nível sub regional por meio do Quadro 15.

<b>Quadro 15 - Resultados Educação 2000 em % - Estados que obtiveram maior índice de recursos por região</b>			
ESTADOS	TRANSFERÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO	PROFISSIONAIS COM NÍVEL SUPERIOR	ESCOLARIZAÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL
Pará	0,24	17,60	91,60
Bahia	0,29	16,30	94,90
São Paulo	0,70	74,70	97,30
Rio Grande do Sul	0,44	61,40	96,50
Goiás	0,49	31,70	93,20

Fontes: (IBGE, 2000) (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000). Construção do autor.

Quando a análise recai sobre o investimento do Estado na valorização dos profissionais de Educação, o único Estado que segue mais ou menos a lógica dos números regionais é o Estado de São Paulo, em que a maior quantidade de recursos recebidos para Educação parece alimentar os números da qualidade dos profissionais do Magistério. No entanto, ao analisar os indicadores de escolarização do ensino fundamental, parece evidente que a proporção do valor transferido tem relação direta com os indicadores de transferência constitucional para educação. Destaque apenas para Goiás que recebe 5% mais que o Rio Grande do Sul, no entanto, o desempenho é menor em 3,30%.

### **Saúde**

A vontade do legislador ao criar o SUS foi universalizar o atendimento e regionalizar a gestão. Segundo Gerschman (2000), o processo de regionalização tem caminhado em direção à sua plenitude, não obstante a descentralização da política ser dependente de ações políticas do Poder Executivo, dos gestores do sistema, dos profissionais que atuam no seguimento e de *lobbies* empresariais. Para o que se propõe este trabalho, é importante verificar se as transferências constitucionais para saúde têm produzido impacto positivo, principalmente na atenção básica à saúde. O Quadro 16 demonstra a relação dos indicadores de transferência com *proxys* de atenção básica como a taxa de mortalidade e de alocação de recursos como a proporção de profissional médico por conjunto de 1000 habitantes.

<b>Quadro 16 - transferências para Saúde / Atenção Básica / Recursos</b>			
REGIÃO	TRANSFERÊNCIA FEDERAL	MÉDICOS POR 1000 HABIT.	MORTALIDADE INFANTIL
Norte	0,193	0,43	27,88
Nordeste	0,185	0,80	42,69
Sudeste	0,215	1,90	19,56
Sul	0,202	1,38	16,81
Centro oeste	0,205	1,34	20,74

Fontes: (IBGE, 2000) (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000).  
Construção do autor.

A relação entre os indicadores de transferência, alocação de recursos profissionais, e taxa de mortalidade infantil é diretamente proporcional para as regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste. A Região Sul apresenta melhor desempenho no quesito mortalidade infantil quando comparada com o Centro Oeste, não obstante o indicador de transferências das duas regiões apresentar tecnicamente o mesmo valor. Diferente disso, a Região Norte recebe mais recursos que a Nordeste e detém os menores indicadores para as variáveis Médico por grupo de 1000 habitantes. A Região Nordeste tem o melhor quesito na locação de recursos, mas detém o pior índice para mortalidade infantil.

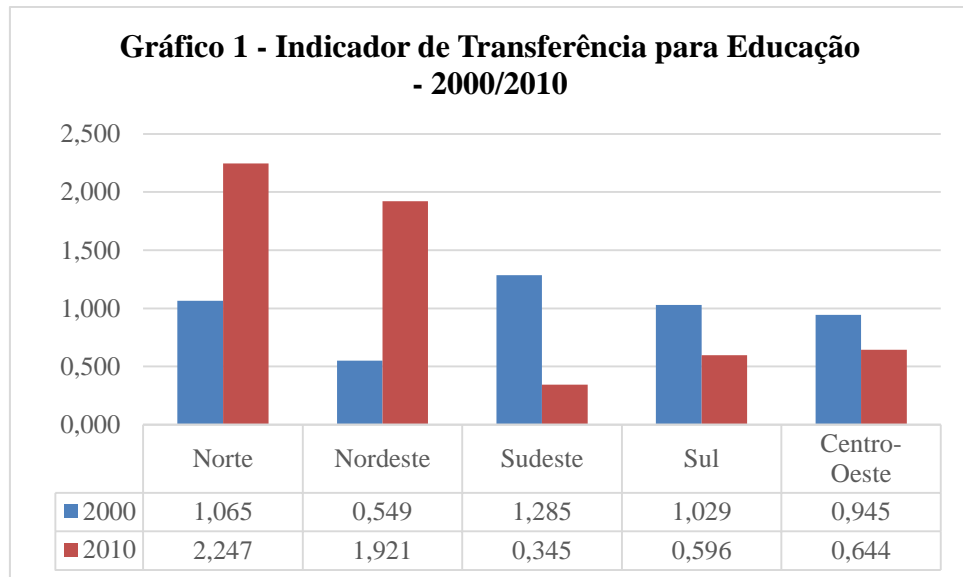
### 3.3. ANÁLISE COMPARADA DOS INDICADORES 2000 E 2010

A decisão de ora centralizar para logo em seguida descentralizar as competências, segundo Watts (1996), tem dois aspectos. De um lado, está relacionado com o alcance da jurisdição exercida por cada nível de governo, de outro lado, relaciona-se com o grau de liberdade e de autonomia dos níveis não centrais de governo. Junto a isso, dentro de um ambiente institucional pensado por North (1991), em que as instituições efetivas reduzem os custos das falhas e elevam as possibilidades de soluções cooperativas, pode, por meio de análise comparada dos indicadores da partilha fiscal, indicar se o movimento de concentração de recursos no governo central, idealizado e efetivamente realizado a partir da reforma da CF/1988, manteve o ideal de desenvolvimento paritário das regiões, preconizado pela Carta Constitucional em vigor.

#### *IT*Educação

O indicador de transferência para educação, no período de 2010, conforme ilustra o Gráfico 1, apresenta inversão positiva com relação ao ano de 2000 para a Região Norte da ordem de 15,3%. Para a Região Nordeste, o incremento de receitas pode ser observado na casa dos 19,4%. As demais regiões apresentaram inversão negativa. A Região Sudeste foi a

que apresentou maior perda relativa nas receitas transferidas da União, representando 19,5% de redução. A Região Sul aparece logo em seguida com 9%, seguida da Região Centro Oeste com 6,3%. Quando se compara a região que mais recebeu recursos com a que recebeu menor valor, em números absolutos, é possível inferir que o indivíduo da Região Norte recebeu 5,391 unidades de valor, para cada unidade recebida pelo indivíduo da Região Sudeste.



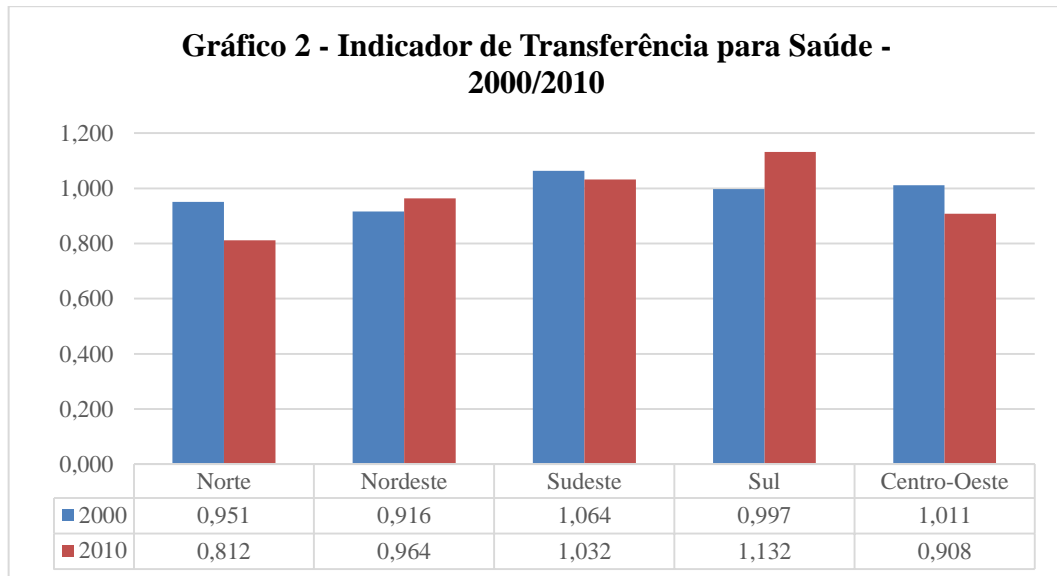
Fontes: (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Fazenda /Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do autor.

É possível afirmar que a Região Norte recebeu, em valores relativos, 8,63% mais recursos da rubrica educação que a soma das regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste. No mesmo sentido analítico, as regiões Centro Oeste, Sul e Sudeste somaram 32,1% dos recursos totais das transferências constitucionais da União, o que representa pouco menos de 1/3 (um terço) dos recursos para o ano 2010. Ao comparar com o ano de 2000, em que as regiões Centro Oeste, Sul e Sudeste somavam 66,9%, fica evidenciada a inversão apresentada no Gráfico 1. O que coaduna com o pensamento de Abramovay (2001), que afirma que o desenvolvimento é melhor explicado por ações institucionais, e alguma forma de coordenação de ações, quer seja de indivíduos ou de grupos. Mais que isso, que o desenvolvimento não está associado exclusivamente a existência de recursos naturais nas localidades ou regiões.

### *iTSaúde*

Do mesmo modo do que foi percebido para o ano 2000, as transferências constitucionais para a Saúde, em 2010, não apresentaram grande variância entre as regiões, conforme ilustrado no Gráfico 2. A correlação com o PIB per capita é mantida elevada,

chegando ao nível de 0,964 com significância estatística ao nível de 0,01. Inversões negativas mais significantes, quando se compara os dois períodos, ficaram por conta da Região Norte, que perdeu 2,6% dos recursos transferidos, e a Região Centro Oeste, que perdeu 1,8%. Em números absolutos, as transferências para Saúde mais que dobraram no período, saindo de 518 unidade de valor em 2000, para 1.114 em 2010, o que representa um incremento da ordem de 115%.



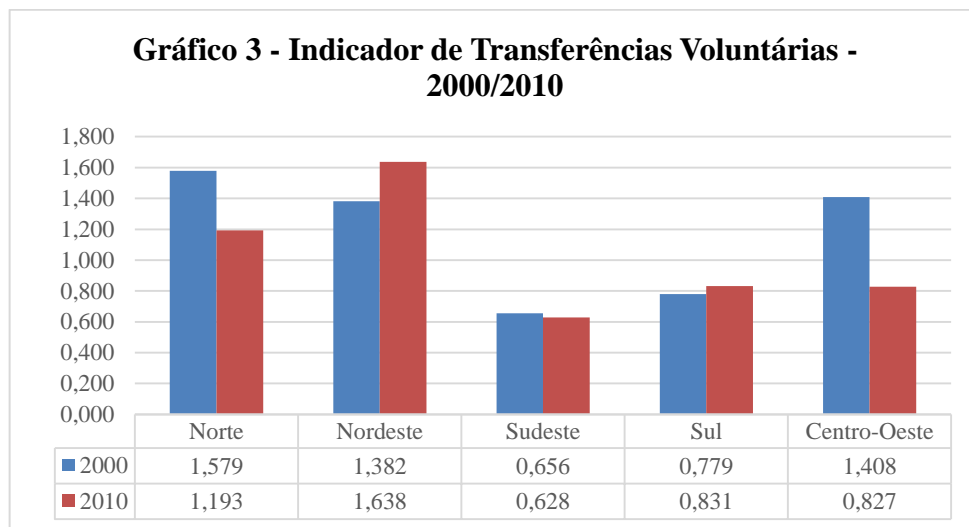
Fontes: (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do autor.

O resultado da comparação dos dados no período 2000 e 2010 tendem a concordar com o pensamento de Gerschman (2010), que afirma que o Sistema Único de Saúde no Brasil tende a regionalização. A política pública de Saúde no Brasil, ao menos no que diz respeito às transferências dos recursos constitucionais da União, busca equilibrar as desigualdades regionais ao manter um padrão de investimento na política de forma quase equilibrada entre as regiões. O que vai de encontro ao pensamento de Burgess (2006), que afirma que a redistribuição fiscal federal deve ser realizada para proporcionar maior liberdade às economias regionais.

### *iTransfV*

O indicador de transferência voluntária, conforme ilustrado no Gráfico 3, apresentou variação positiva ao se comparar o período 2000-2010 para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul. A Região que obteve maior inversão positiva de recursos da união, nesta modalidade de transferência, foi a Nordeste, com incremento da ordem de 15,6% em relação ao período anterior. A análise comparativa demonstra, da mesma forma, que houve inversão negativa nos

indicadores da região Norte, em 32,3%, e da Região Centro Oeste, em 70,3%. No mesmo sentido analítico, é possível inferir que a Região Nordeste, no ano de 2010, obteve recursos das transferências voluntárias do governo central em 172,1% a mais do que a Região Sudeste. Entre as regiões, está última foi aquela que recebeu a menor quantidade de recursos. Quando a comparação entre as duas regiões é relativa aos dois períodos analisados, percebe-se a manutenção da tendência de transferência em maior escala para a região Nordeste.



Fontes: (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do autor.

Os números absolutos, conforme dispostos no Quadro 17, demonstram a diferença real entre a região que mais recebeu recursos e as demais. O quadro demonstra que a Região Nordeste recebeu um incremento de 3,158 vezes mais recursos da rubrica transferência voluntária em 2010.

<b>Quadro 17 – Variação comparativa de transferências voluntárias</b>				
BRASIL/REGIÃO	V. Absoluto 2000		V. Absoluto 2010	
	Per capita	Variação	Per capita	Variação
Nordeste	38	-5	120	0
Norte	43	0	87	-33
Sudeste	18	-25	46	-74
Sul	21	-22	61	-59
Centro oeste	39	-4	60	-60

Fontes: (IBGE, 2000; 2010) (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010). Construção do autor.

A Região Sudeste manteve-se como a Região que recebeu o menor volume de recursos nos dois períodos, ampliando a razão entre o que recebe o indivíduo da Região com maior volume de transferência na ordem de 1:2,388<sup>15</sup>, no ano de 2000, para 1:2,608, em 2010. É possível inferir que, nos dois períodos, a maior quantidade per capita de recursos é destinada às regiões Norte e Nordeste. No entanto, a diferença que em 2000 era de 3,84%, em prol das duas regiões foi ampliada em 2010 para 23,95%.

### *iFpe*

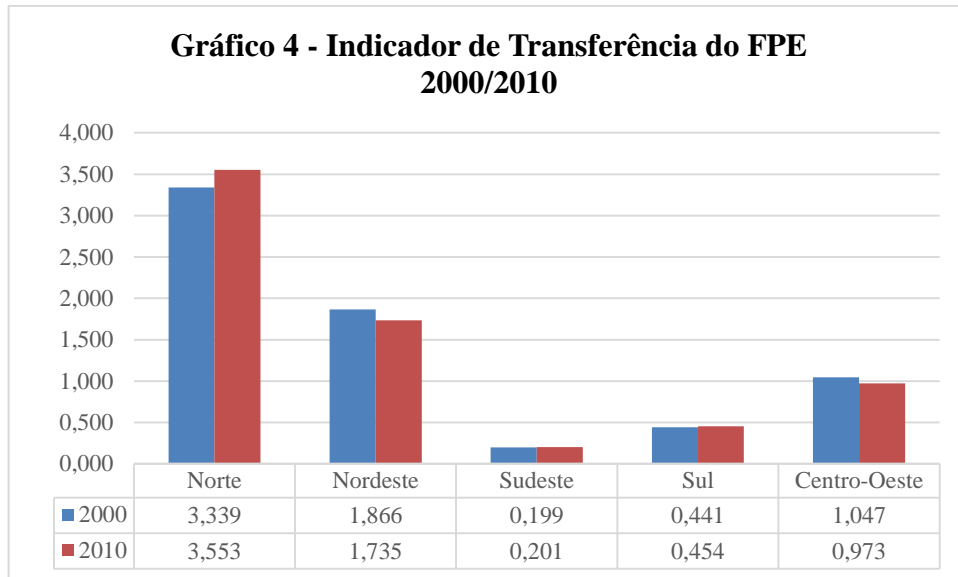
O Quadro 18 demonstra, por meio de comparação dos coeficientes de transferência do FPE calculados para cada região, que a União manteve, para o período analisado, a regra constitucional ao destinar os recursos do FPE.

<b>Quadro 18 - Coeficiente FPE (2010)</b>			
<b>BRASIL/REGIÃO</b>	<b>VALOR R\$</b>	<b>Coef. Calculado</b>	<b>Coef. Lei</b>
Norte total	11.531.464.447	29,5496	29,6931
Nordeste total	18.839.741.160	48,2772	48,1337
Sudeste total	3.310.101.922	8,4822	8,4822
Sul total	2.543.512.568	6,5178	6,5178
C oeste total	2.799.276.498	7,1732	7,1732
<b>Total Geral</b>	<b>39.024.096.595</b>	<b>100,0000</b>	<b>100,0000</b>

Fonte: (IBGE, 2010) (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2010) - deduzidos 15% FUNDEF. Construção do autor.

Do mesmo modo que no ano de 2000, a variância entre os coeficientes calculados e aqueles determinados pela Lei ocorreram entre as regiões Norte e Nordeste. Não obstante, os valores divergentes não são significativos, no sentido de indicar algum tipo de viés. Os indicadores de transferência do Fundo de Participação dos Estados, conforme demonstrado no Gráfico 4, mantêm a inversão proposta pela CF/1988, no sentido de equilibrar as desigualdades regionais.

<sup>15</sup> A expressão significa o que cada indivíduo da Região “A” (menor valor) recebe em relação ao indivíduo da Região “B” (maior valor).

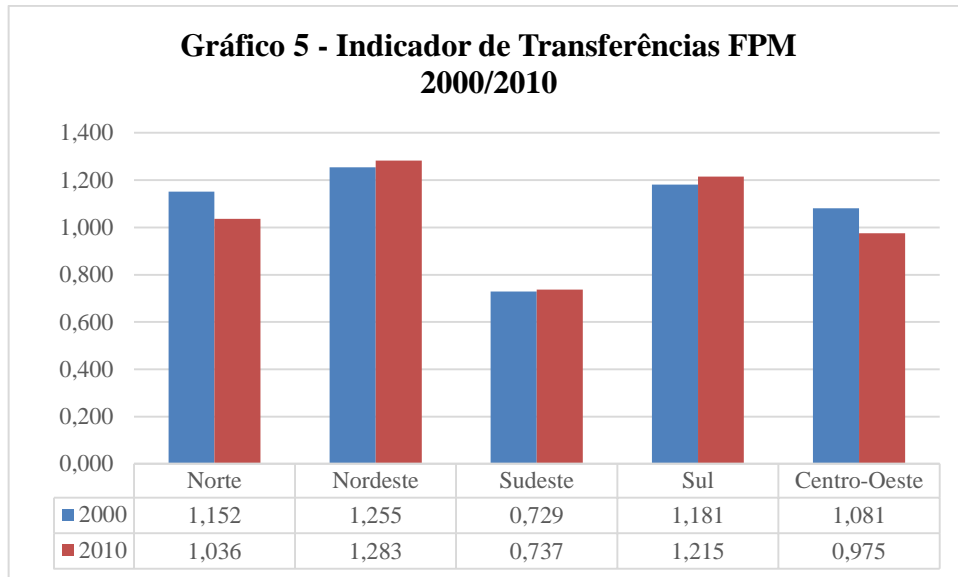


Fontes: (IBGE, 2000; 2010) (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do autor.

Em valores absolutos, dentro do mesmo modelo analítico adotado para o período anterior, é possível afirmar que o indivíduo da Região Norte recebe 17,7317 unidades de valor para cada unidade de valor recebida pelo indivíduo da Região Sudeste. Ao se comparar os dois períodos, pode-se afirmar que a relação foi mantida, com variância não significativa, haja vista a relação em 2000 ficar na proporção de 1:16,7896 entre as mesmas regiões.

### **iFpm**

De acordo com os preceitos da CF/1988, tanto os recursos do FPE quanto os recursos do FPM obedecem a critérios de partilha estabelecidos constitucionalmente. Desta forma, a variância de um período analisado para outro não apresenta divergências mais significativas. Portanto, é possível perceber, por meio dos dados apresentados no Gráfico 5, a afirmativa precedente.



Fontes: (IBGE, 2000; 2010) (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do autor.

O maior ganho relativo entre os períodos foi obtido pela Região Sul, com montante em torno de 1,3%, seguido pela Região Sudeste, com 1,2%. A Região que mais perdeu recursos do Fundo de Participação dos Municípios foi a Região Norte, com 1,6%, seguida da Região Centro Oeste, que obteve inversão da ordem de 1,4%. Ao analisar a distribuição por critério do PIB, percebe-se, da mesma forma que no FPE, uma situação em que existe correlação negativa entre indicador de PIB per capita e transferência de recursos do FPM, ou seja, quanto maior o indicador do PIB, menor os valores recebidos pela região, sob a rubrica em tela.

Os dados relativos às transferências constitucionais de FPE e FPM estão de acordo com o texto constitucional de 1988, do mesmo modo, atende a proposta do BID (2014) no sentido de fazer da partilha fiscal um instrumento que possibilita mais autonomia para os governos locais, com isso a possibilidade de maior *accountability* sistema federativo.

### ***Indicadores sociais comparados 2000 / 2010***

Ao comparar os dados dos indicadores sociais dos momentos históricos 2000 e 2010, é possível perceber que, em certa medida, o dispositivo constitucional da inversão de transferência fiscal versus renda per capita tem alcançado os objetivos desejados, não obstante, concordar com o pensamento de Arretche (1999), que chama atenção para a autonomia adquirida pelos entes federados subnacionais, em uma federação com profundas desigualdades em setores como a economia, a política e as de bem-estar social. Junto a isso, a

pequena experiência das unidades subnacionais e locais. O quadro 19 demonstra a variância do IDHM e dos indicadores de Educação e Saúde idealizados por este trabalho.

<b>Quadro 19 - Análise comparativa de Indicadores Sociais</b>									
REGIÕES	IDHM			EDUCAÇÃO			SAÚDE		
	2000	2010	Var	2000	2010	Var	2000	2010	Var
Norte	0,541	0,684	26,43%	1,065	2,247	110,99%	0,951	0,812	-14,62%
Nordeste	0,512	0,660	28,91%	0,549	1,921	249,91%	0,916	0,964	5,24%
Sudeste	0,658	0,754	14,59%	1,285	0,345	-73,15%	1,064	1,032	-3,01%
Sul	0,663	0,756	14,03%	1,029	0,596	-42,08%	0,997	1,132	13,54%
Centro Oeste	0,639	0,753	17,84%	0,945	0,644	-31,85%	1,011	0,908	-10,19%

Fontes: (PNUD, 2000; 2010), (IBGE, 2000; 2010), (BRASIL, Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, 2000; 2010).  
Construção do Autor.

Ao analisar a variância do IDHM nos períodos de 2000 e 2010 fica perceptível que o indicador variou positivamente para todas as regiões, com destaque para as regiões Norte e Nordeste que alcançaram valores de crescimento próximo de duas vezes a cada uma das demais regiões. Destaca-se, dentro deste parâmetro, a Região Nordeste, que melhorou o nível de crescimento no quesito desenvolvimento humano em 28,91% no período, não obstante, o IDHM de 0,512, para o ano de 2000, e 0,660, para 2010, ser o menor dentre as cinco regiões. Para o indicador de transferência para Educação, a Região Nordeste, da mesma forma, foi a que obteve o maior *score*, variando positivamente em 249,91 pontos percentuais.

Quando a análise recai sobre as transferências federais para a Saúde, o dispêndio do governo central variou negativamente para a maioria das regiões, o que faz perceber que o financiamento da saúde em dez anos passou a ser executado, em maior percentual, com recursos provenientes da arrecadação tributária própria dos Estados e Municípios. As regiões que obtiveram ganhos na transferência de recursos para saúde no período analisado foram as regiões Nordeste e Sul, com variação positiva de 5,24% e 13,54%, respectivamente. As regiões que alcançaram as maiores reduções de recursos destinados ao financiamento da Saúde foram as regiões Norte e Centro Oeste, com perdas de 14,62%, para a Região Norte, e 10,19%, para a Centro Oeste.

Ao correlacionar os indicadores de transferência de recursos para as áreas sociais de Educação e Saúde, em conjunto com as transferências dos fundos de participação dos estados e dos municípios com o IDHM, é possível perceber que, no conjunto da política constitucional, o resultado é benéfico para o equilíbrio socioeconômico federativo, tendo em vista que as regiões que são socioeconomicamente menos desenvolvidas conseguiram melhorias significativas nos indicadores de desenvolvimento humano. Para exemplificar,

tomaremos as regiões Sul, com maior *score*, e a Nordeste, com o menor *score*, tanto em 2000 quanto em 2010. A diferença percentual entre as duas regiões sai de 29,49 pontos percentuais, em 2000, para 14,55 pontos, em 2010, o que significa uma evolução da ordem de 14,95 pontos da Região Nordeste.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

De modo geral, a CF/1988, mesmo com os reconhecidos ganhos sociais que foram capazes de promover, não conseguiu dar conta de resolver muitas questões federativas do Brasil. Estudos como os do IPEA (1996) apontam para a necessidade de uma nova construção do pacto federativo. Talvez, a ocorrência dessas constatações é fruto de não haver razões maiores que o tamanho do território para adotar o sistema federativo de divisão de poder. Para mais que isso, a meu ver, tem a questão colocada por Stepan (1999), em que o autor considera como modelo ideal de federação democrática um que parta de grande restrição ao *demos* até aquele em que o povo tenha grande poder de decisão.

Desta forma, o que se pode depreender da análise dos indicadores propostos por este estudo é que, em certa medida, e no caso brasileiro, o legislador de 1988 captou a necessidade de produzir um Estado socioeconomicamente com maior justiça equitativa. Os resultados aqui alcançados indicam que a inversão econômica idealizada no momento da construção da partilha fiscal tem promovido ajustes no desempenho das economias das unidades subnacionais. Tal realidade aparece de forma evidente quando se analisa de forma comparada indicadores sociais como o IDHM, - ao ser considerado uma *proxy* para o desenvolvimento - que capta variância em variáveis como renda da população, expectativa de vida ao nascer e nível de escolaridade.

Os indicadores da partilha fiscal como Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, e até mesmo o indicador de Transferência Voluntária coadunam com o preceito constitucional de promover o equilíbrio do contexto federativo. Os indicadores sociais de Educação e Saúde demonstraram que a CF/1988 tem sido cumprida no quesito de divisão territorial de financiamento destas políticas. No entanto, para fazer justiça com estudos como os da ONU (2011), que aponta para a necessidade dos governos centrais, em países considerados em desenvolvimento, arcar com a maior parcela do financiamento das chamadas redes de proteção social, faz-se necessário maior esforço do governo central no sentido de prover à Educação, principalmente aquela considerada básica ou fundamental, com maior injeção de recursos. Considera-se aqui a necessidade de que os entes federados sejam contemplados com maior destinação de recursos, não a centralidade dos mesmos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar correto afirmar, como faz Burgess (2006), que as simetrias ou assimetrias federativas são tipos ideais analíticos desenvolvidos pela Ciência Política para dar conta de melhor compreender as relações de poder que ocorrem dentro de Estados que resolveram se unir em federação, é possível se apropriar do modelo para medir possíveis desequilíbrios, principalmente aqueles que dizem respeito ao desenvolvimento socioeconômico regional. Neste sentido, este trabalho buscou, por meio de indicadores de desigualdade regional, responder a indagação inicial se é possível um pacto federativo ser a variável interveniente no processo de construção dos desequilíbrios socioeconômicos entre as regiões.

As evidências que incentivaram estudar, a partir da Ciência Política, o desequilíbrio socioeconômico regional do Brasil dizem respeito, por um lado, aos resultados inconclusos de estudos reclamados pela Ciência Econômica, por outro lado, a observação das mesorregiões do Estado de Goiás que apresentam características de desigualdades semelhantes às aquelas no nível nacional. Junto a isso, a Carta Constitucional de 1988 reconheceu a existência da assimetria entre as regiões e deu ênfase na necessidade de se construir mecanismos para reduzir os efeitos históricos da construção desigual do desenvolvimento nacional, criando as condições políticas e econômicas para reequilibrar a federação.

O objeto do estudo, mediante as considerações feitas, passou a ser a desigualdade socioeconômica verificada entre as regiões do Brasil. A desigualdade que pode ser percebida entre as regiões brasileira vai para além das socioeconômicas. Não obstante, no espaço deste trabalho, decidiu-se por dar enfoque nos reflexos das políticas públicas sociais de Educação e Saúde. Fica evidente, a partir dos indicadores apresentados, que se faz necessário compreender com maior ênfase o desempenho de cada política no equilíbrio ou desequilíbrio federativo, mais que isso mensurar o impacto, em um lapso de tempo, se o modelo atual de partilha fiscal é capaz de modificar a realidade social de modo a fazer justiça equitativa para todos os cidadãos.

A ambição inicial de produzir indicadores capazes de captar uma realidade ampliada dentro do espaço da desigualdade socioeconômica entre as regiões do Brasil pode não ter sido plenamente alcançada no escopo deste trabalho, haja vista o reconhecimento que a construção de indicadores sociais passa por constante aprimoramento e inclusão de variáveis que possibilitem a redução das incertezas. Não obstante, foi possível construir indicadores com capacidade de capturar a variância da desigualdade regional em um período de tempo. Mais que isso, os indicadores foram capazes de medir, com nível satisfatório, o movimento que

busca colocar em pé de igualdade competitiva e social todas as regiões brasileiras, movimento esse que ocorre com o evento da CF/1988 e posterior regulamentação por meio de Leis que o promove.

O resultado alcançado pelos indicadores sociais como Educação e Saúde, no período de pesquisa deste estudo, demonstra que houve, por meio do constituinte de 1988, preocupação com a ideia federativa de igualdade entre as regiões. A evolução da distribuição da riqueza nacional para o financiamento das duas políticas aqui elencadas ilustra como evoluiu a ideia expressa na Constituição de 1988, no sentido de equilibrar as desigualdades regionais. Os indicadores de transferência para Saúde não apresentaram variações mais significativas entre os anos de 2000 e 2010. A maior variação positiva foi apresentada pela Região Sul, com incremento de receita da ordem de 0,135 vezes o valor da média nacional, sendo a maior variação negativa apresentada pela Região Norte, com incremento negativo da ordem de 0,139 vezes a média.

Os indicadores para Educação apresentaram maior variação no período de 2000 a 2010 entre as regiões: esse resultado era previsível devido a CF/1988 orientar a partilha do FPE de forma inversamente proporcional à renda per capita, e parte do FUNDEB derivar do FPE. A partir desta fórmula, a Região Norte e Nordeste apresentaram respectivamente incremento de suas receitas destinadas a educação, da ordem de 1,183 vezes a média nacional e 1,372 vezes a média nacional. Todas as demais regiões apresentaram perdas. A Região Sudeste apresentou incremento negativo de 0,940, a Região Sul de 0,433 e a Região Centro Oeste de 0,301.

Os indicadores de transferência como FPE e FPM, tanto no ano de 2000 como no ano de 2010, comportaram-se exatamente como preconiza a CF/1988, variando do valor estabelecido pela rubrica legal apenas nas regiões Norte e Nordeste. Destaca-se, no entanto, o indicador de Transferência voluntária, que apresentou a maior variação positiva para a Região Nordeste, com incremento de 0,255 vezes a média nacional, e a Região Centro Oeste que recebeu incremento negativo da ordem de 0,581 vezes a média.

Importante destacar a comparação construída entre os indicadores sociais captados por esta pesquisa e o apresentado pelo IDHM no mesmo período. Para o quesito Educação é possível inferir que, para a Região Norte e Nordeste, respectivamente, a cada ponto acrescido no IDHM no período de 2000 a 2010 foi necessário um incremento de 4,2 e 8,65 pontos no indicador de Educação, que representa as transferências constitucionais para esta política. As demais regiões obtiveram incremento em seu IDHM, mesmo obtendo variação negativa no indicador de transferência para Educação. Vale ressaltar que o IDHM é composto também pela variável Renda e Longevidade.

A proposta objetiva de produzir um trabalho que efetivamente pudesse contribuir com a pesquisa acadêmica parece ao nosso entender ter alcançado êxito. É possível depreender, a partir da leitura dos indicadores, a derivação de ao menos duas linhas de estudo. Primeiro, concordando com Almeida (2001), o nosso federalismo ainda é pouco compreendido em sua totalidade pela Ciência Política, resultando na necessidade de estudar o pacto federativo brasileiro para além do federalismo tributário e fiscal. Pode ser importante, por exemplo, compreender quais as influências e os impactos da coordenação federativa em todos os níveis de governo, e o resultado efetivo do federalismo cooperativo.

Em segundo lugar, um pacto federativo é o resultado de um arranjo político que possibilita a convivência harmônica de estados com interesses conflitantes e divergentes sob um mesmo ideal de segurança e desenvolvimento. Portanto, parece importante, principalmente no caso brasileiro, compreender com maior acuidade se o sistema político vigente é eficiente para manutenção do que estabelece a carta constitucional de 1988, que elege a condição de Estado federativo como o elemento indutor do desenvolvimento e fator determinante para o equilíbrio socioeconômico das regiões. Junto a isso, segundo Souza (1998), para acomodação das elites.

A eficiência do método comparativo, junto ao método estatístico, empregado para dar resposta ao questionamento inicial, e afirmar ou negar a hipótese formulada, pode ser considerada satisfatória, haja vista que a metodologia adotada permitiu comprovar matematicamente o funcionamento da partilha fiscal. Mais que isso, o método permitiu verificar o comportamento e a eficácia de ações políticas ao longo do tempo. O método demonstra que os resultados alcançados têm confiabilidade. A ancoragem da afirmação é o fato de que os resultados alcançados pelos indicadores, ao serem cotejados com indicadores que medem o desenvolvimento humano como o IDHM, apontam para a mesma direção. Outro ponto fiador do construto é a condição da construção do indicador a partir de dados brutos para todas as variáveis, não sofrendo qualquer tratamento estatístico anterior.

A resposta ao problema proposto por este trabalho é afirmativa, no sentido de que a própria Constituição do Brasil determina, por meio de Leis Complementares, distribuição diferenciada dos recursos para cada unidade territorial. A fórmula encontrada pelo legislador de 1988 busca equilibrar a desigualdade histórica ao inverter a lógica da partilha fiscal por habitante, lugar em que a região que tem menor renda per capita recebe maior quantidade de recursos do governo central. Com isso, o governo transforma o pacto federativo em uma variável interveniente no que diz respeito ao desenvolvimento das regiões do País. É possível afirmar que, *ceteris paribus*, em um período de tempo, pode haver inversão nos indicadores

de desenvolvimento no Brasil. Deste modo, em certa medida, é possível afirmar que o pacto federativo e as instituições brasileiras pós CF/1988 são variáveis intervenientes do desenvolvimento regional. Não obstante, nega-se a parte em que afirma que o pacto federativo pós 1988 promove a desigualdade, ao menos na atualidade.

Como qualquer constituição política pode sofrer e objetivamente sofre modificações ao longo de sua existência, - as constituições brasileiras têm a característica da pouca duração - o que fica evidente ao concluir este trabalho é a necessidade de aprofundar a pesquisa no sentido de compreender como os sistemas políticos podem viabilizar ou inviabilizar com justiça equitativa nos termos aristotélicos - para Aristóteles, em política, o bem é a justiça traduzida no interesse comum - o desenvolvimento socioeconômico da nação em sua totalidade. O que é perceptível, em última instância, é que o conjunto de variáveis de maior peso é aquele que pode efetivamente modificar a realidade social: a vontade democrática de um povo.

## 5. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001. Cap. 8. p. 165-178.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.41-67, 2005.

\_\_\_\_\_. Os barões da federação. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 33, p.165-183, 1994.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. Cap. 1. p. 39-70.

\_\_\_\_\_; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1, p.121-135, mar. 1997.

AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon. Intergovernmental transfers. In: TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997. Cap. 4. p. 73-108.

ALM, James. What is an "optimal" tax system? **National Tax Journal**. Washington Dc, p. 117-133. mar. 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Bib**, São Paulo, n. 51, p.13-34, 2001. 1º Semestre.

\_\_\_\_\_. Rescentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.431-458, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a04v45n3.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p.111-141, jun. 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Avaliação da estrutura do desempenho do sistema tributário brasileiro**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. (Documento para discussão IDB-DP-265).

\_\_\_\_\_. **Não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento.** Washington DC: BID, 2014. Sumário executivo.

BANTING, Keith G; CORBETT, Stanley M. Health policy and federalism: an introduction. In: BANTING, Keith G; CORBETT, Stanley M. **Health policy and federalism: a comparative perspective on multi-level governance.** Montreal: McGill-queen's University Press, 2002. Cap. 1. p. 1-199. (Social union series).

BIRD, Richard. **Taxation and development.** Washington: World Bank, 2010. (Economic Premise Series).

BIRD, Richard M; SMART, Michael. Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. **World Development**, Londres, p. 899-912. jun. 2002.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Secretaria geral da presidência, ed. Constituição do Brasil de 1967 (anais), Brasília, 1967.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado. Consultoria legislativa do Senado Federal. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Brasília, DF. Abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado. Projeto Decreto Legislativo nº 460, de 2013. Convoca plebiscito para consultar o eleitorado nacional sobre a transferência para a União da responsabilidade sobre educação básica. **Projeto de Decreto Legislativo.**

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado. Secretaria geral da mesa. Secretaria de Comissões. Subsecretaria de apoio às comissões especiais e parlamentares de inquérito. **Relatório parcial.** Brasília, DF, out. 2012. Disponível em: <  
<http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/10/veja-o-relatorio-da-comissao-de-especialistas-1>>. Acesso em: 02 de mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição nº 1, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 69. 2 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, 3 de jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66 e dá outras providências. Brasília, 3 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 129, de 08 de janeiro de 2009. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação,

instrumentos de ação, altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 8 de jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Tesouro Nacional: Séries Temporais**. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx?subtema=2#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=2#ancora_consulta)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva/departamento de Economia da Saúde Investimentos e Desenvolvimento. Sistema de Informação Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (siops). **Despesas com Ações e Serviços públicos de Saúde financiadas por recursos próprios**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Regionalização da assistência à saúde: aprofundando a descentralização com equidade no acesso: Norma Operacional de Assistência à Saúde: NOAS/SUS 01/01 e Portaria MS/GM nº 95, de 26 de janeiro de 2001**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. 114 p. (A. Normas e Manuais Técnicos; n. 116).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Sistema de Informação Sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS). **Financiamento do SUS**. 2014. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/siops/mais-sobre-siops/5983-financiamento-do-sus-introducao>>. Acesso em: 22 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Transferências governamentais constitucionais / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU - Secretaria de Marcoavaliação Governamental, 2008. 75 p.

BURGUESS, Michael. **Comparative federalism: theory and practice**. New York: Routledge, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. Cap. 2. p. 169-190.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PRADO, Sergio. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Brasília: Cepal, 2007.

CORDEIRO, Hésio. Descentralização, universalidade e equidade nas reformas de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 6, n. 2, p.319-328, 2001.

DAHL, Robert A. Federalism and the democratic process. In: **Democracy identity and equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p. 114-126.

DOURADO, Daniel de Araújo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 1, p.204-2011, fev. 2011.

DULCI, Soares Otávio. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism and the way to peace**. Ontario: Queens University Kingston, 1994. (Reflection paper n. 13).

ESPECIAL JORNAL DO SENADO: **Constituição 20 anos**. Brasília, 6 a 12 out. 2008.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova [on Line]**, São Paulo, n. 28-29, p.107-157, abr. 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006#nt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006#nt)>. Acesso em: 09 abr. 2014.

FERREIRA, Denise Paiva. **PFL X PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)**. Goiânia: Ed. Alternativa, 2002. 245 p.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Departamento de Escola de Administração de Empresas São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GERSCHMAN, Silvia. A descentralização da política de saúde no final dos anos 1990. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p.147-170, ago. 2000.

GONÇALVES, Fernando Antônio. **Estatística descritiva: uma introdução**. São Paulo: Editora Atlas, 1978.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalisata**. Belo Horizonte: Lider, 2003. Tradução de: Hiltomar Martins Oliveira.

IMMERGUT, M. Ellen. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Rev. bras. Ci. Soc**, São Paulo, n.30 v.11, fev. 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Tabela 21 - Produto interno bruto a preços correntes**. 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=21&z=p&o=30&i=P>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra**. 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_gerais\\_amostra/default\\_resultados\\_gerais\\_amostra.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/default_resultados_gerais_amostra.shtm)>. Acesso em: 18 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Séries históricas estatísticas**. Disponível em: <[http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=0&de=46&no=13](http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&de=46&no=13)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA - IPEA. **Estado, instituições e democracia: Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 1 v. (Eixos estratégicos do desenvolvimento brasileiro).

\_\_\_\_\_. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha quem perde.** Rio de Janeiro, Ipea, pp. 2-13. 1997. (Texto para discussão n. 500).

\_\_\_\_\_. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para discussão n.405).

\_\_\_\_\_. **Investimento e financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002.** Brasília: Ipea, 1999. 65 p. (Texto para discussão n. 680).

\_\_\_\_\_. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão - 1729).

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil.** 4 ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). Programa das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. **Ranking IDHM Unidades da Federação 2000/2010.** 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2000.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

NEW YORK STATE. State Department. **Local government handbook.** 6. ed. New York: State Department, 2009. Disponível em: <[http://www.dos.ny.gov/lg/publications/Local\\_Government\\_Handbook.pdf](http://www.dos.ny.gov/lg/publications/Local_Government_Handbook.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.

NORREGAARD, John. Tax assignment. In: TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal federalism in theory and practice.** Washington Dc: International Monetary Fund, 1997. Cap. 2. p. 49-72.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal Of Economic Perspectives.** Winter, p. 97-112. 1991. Disponível em: <NORTH, Douglass C.. Institutions. Journal of Economic Perspectives. Winter, p. 97-112. out. 1991.>. Acesso em: 06 abr. 2014.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Frances G. Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Frances G. **Federalism and the Welfare State: New World and European Experience.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Cap. 1. p. 1-64.

ORGANISATION ECONOMIC for CO-OPERATION DEVELOPMENT (OECD). **Programme for international student assessment (PISA) results from PISA 2012: Brazil.** Paris: Oecd Publishing, 2012.

\_\_\_\_\_. **Education at a Glance 2011.** OECD Indicators. Paris: Oecd Publishing, 2011. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2011\\_eag-2011-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en#page1)>. Acesso em: 29 jan. 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulista.** 2007. 237 f. Tese (Doutorado) -

Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PECHMAN, Joseph A.. **Federal tax policy**. 5. ed. Washington Dc: Library Of Congress, 1987. (Studies of government finance. Second series).

REPÚBLICA, Presidência da; CDES, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social -. **Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional**. Brasília: Presidência da República, 2011. (Relatório de Observação).

REZENDE, Fernando. Conflitos federativos e reforma tributária. In: ADENAUER, Cadernos. **Brasil: o que resta fazer?** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2006. Cap. 7. p. 78-84

SILVA, Silvio Fernandes da. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p.2753-2762, jun. 2011.

SLEMROD, Joel. **Optimal taxation and optimal tax system**. Cambridge: University Of Michigan, 1989. (NBER WORKING PAPER 3038).

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, p.103-112, 1996.

\_\_\_\_\_. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileira. In: seminário internacional sobre recursos e reforma do estado: **Brasil e América Latina no processo de globalização**, São Paulo, p. 1-20. 1998.

\_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 2, n. 18, p.27-41, jun. 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9,394/96. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p.925-944, dez. 2004.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics Historical institutionalisms in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Cap. 1. p. 1-32. Disponível em: <<http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam034/92008617.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2014.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 42, pp. 00-00, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

TIMES HIGHER EDUCATION. **The BRICS and emerging economies ranking**. 2013. Powered by Thomson Reuters. Disponível em: <<http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2014/brics-and-emerging-economies>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

UNITED NATIONS. **Local government and social protection:** making service delivery available for the most vulnerable. New York: United Nations, 2011.

WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems in the 1990s.** Ontario: Queens University Kingston, 1990.

\_\_\_\_\_. **Handbook on social indicators.** New York: United Nations Publication, 1989. (Studies in Methods Series F n. 49).

WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems in the 1990s.** Ontario: Queens University Kingston, 1996.