

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS – EBAPE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**IMPLICAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA
GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

ALVARO BALLEJO FIUZA DE CASTRO

Rio de Janeiro
2019

ALVARO BALLEJO FIUZA DE CASTRO

**IMPLICAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA
GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao programa de
Mestrado Profissional em Administração Pública,
da Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas da Fundação Getulio Vargas para
obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: Governança e
Administração pública.

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos Moreira da
Cunha.

**Rio de Janeiro
2019**

Castro, Alvaro Ballejo Fiuza de
Implicações das transferências intergovernamentais na gestão da educação
no âmbito municipal / Alvaro Ballejo Fiuza de Castro – 2019.

109 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha

Inclui bibliografia.

1. Educação e Estado 2. Administração pública - Estudo e ensino. 2.
Administração municipal – Estudo e ensino. 3. Governança corporativa. 4. Porto
Seguro (BA) I. Cunha, Armando. II. Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 370

ALVARO BALLEJO FIUZA DE CASTRO


**"IMPLICAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA GESTÃO DA
EDUCAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL".**


Trabalho Final de Curso apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em
Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 17/06/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Armando Santos Moreira da Cunha
Orientador(a)

José Henrique Paim Fernandes
Membro Interno

Fernanda Filgueiras Sauerbronn
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

A minha família. Em especial a minha esposa, Patrícia e a minha mãe, Maria Helena, por me apoiarem incondicionalmente, entenderem as ausências em momentos importantes, sempre solidárias e cúmplices nessa jornada. A minha avó Rosa e ao meu pai, Ismar, que em vida tiveram papel fundamental em plantar a semente deste projeto e que, de onde quer que estejam, estão sempre a olhar por mim. As minhas filhas, Betina e Maria Eduarda, minhas fontes de inspiração. Ao meu tio e amigo, Antônio Miguel, sem o qual este projeto não se concluiria. Muito obrigado!

Ao meu orientador, professor Dr. Armando Cunha, por disponibilizar seu tempo e por me trazer serenidade sempre que necessário. Obrigado!

Aos professores da Casa de Thomaz Coelho, que com abnegação, competência e comprometimento foram fundamentais em meu processo de formação como ser humano, cidadão, na construção de meus valores. Obrigado!

Aos companheiros do mestrado, sempre solidários e aguerridos. Juntos superarmos nossos obstáculos e angústias. Amigos que ganhei para a vida. Obrigado!

Ao Criador, por me proporcionar esta oportunidade! Que eu possa traduzi-la em benefícios à sociedade.

Aos muitos amigos queridos que não citei diretamente, que ficaram na torcida, que participaram de perto, que estiveram de longe, aos que tiveram paciência por não contarem com a presença, aos que calaram e/ou se afastaram para respeitar o momento. Obrigado!

A todos os funcionários da EBAPE FGV, que certamente colaboraram para conclusão desta etapa e que merecem meu eterno agradecimento. Obrigado!

RESUMO

Objetivo: Compreender, a partir da ótica do federalismo fiscal brasileiro e à luz dos conceitos, métodos e práticas associadas aos movimentos de reforma da gestão pública, as implicações das transferências intergovernamentais na gestão municipal da educação, entendendo-se por boa gestão da educação aquela que se empenha em implantar a boa governança da educação, através da experiência observada no município de Porto Seguro, durante o período 2004-2016. **Metodologia:** Estudo de caso explanatório de caso único, tendo o município de Porto Seguro, no período 2004-2016, como seu objeto de análise. Foram levantados os dados de transferências dos diversos programas da União para o município, tipificando as vinculadas à educação – transferências obrigatórias, constitucionais e legais (TCL) e as discricionárias voluntárias (TVU). Foram analisados os dados do orçamento do município no período do estudo. Não houve emprego de método estatístico para análise. Foram feitas entrevistas de campo individuais, semiabertas, de quarenta e cinco minutos. Interpretação de dados através de emparelhamento. **Resultados:** Transferências intergovernamentais destinadas à educação representam um importante papel na equalização, com implicações na gestão da educação do município. Foram encontradas implicações positivas e negativas, eventualmente dentro de um mesmo indicador encontraram-se desdobramentos positivos e negativos. No cômputo geral, encontrou-se um saldo positivo nas implicações. **Limitações:** Contas ainda não aprovadas pelo Tribunal de Contas Municipal podem vir a alterar dados. Há possibilidade de algumas respostas viesadas. **Aplicabilidade do trabalho:** A partir desses resultados, os gestores da educação do município podem identificar as causas de desequilíbrios e buscar soluções privilegiando critérios técnicos. **Originalidade:** Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro trabalho relacionando transferências intergovernamentais e gestão da educação em Porto Seguro (2004-2016).

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Transferências Intergovernamentais; Nova Gestão Pública; Gestão da Educação; Gestão Municipal; Governança da Educação; Município de Porto Seguro.

ABSTRACT

Purpose: Understand, from the point of view of Brazilian fiscal federalism and in light of the concepts, method and practices associated with the public management reform movements, the implications of intergovernmental transfers in the municipal education management, meaning good management of education as the one that strives to implement good governance of education, through the experience observed in the municipality of Porto Seguro period 2004/2016. **Design/Methodology:** Explanatory case study of a single case, the municipality of Porto Seguro, in the period 2004/2016 as its object of analysis. Transfer data will be collected from the various Union programs to the municipality, typifying those linked to education – compulsory, constitutional and legal transfers and voluntary discretionary. Also, we'll bring to analysis municipal's budget data of the study period. No statistical method applied. Individual field interviews, half-open, forty-five minutes. Pairing interpreting data. **Findings:** Intergovernmental transfers for education play an important role in equalization, with implications for the management of education in the municipality. Positive and negative implications were found; eventually, within the same indicator, positive and negative outcomes were found. In general terms, there was a positive balance in the implications. **Research limitations:** Accounts not yet approved by the Municipal Court of Auditors may change data. There is possibility of some biased answers. **Practical implications:** From these results, municipal education managers can identify the causes of imbalances and seek solutions based on technical criteria. **Originality:** To our knowledge, this is the first work linking intergovernmental transfers and education management in Porto Seguro (2004-2016).

Keywords – Fiscal Federalism; Intergovernmental Transfers; New Public Management; Education Management; Municipal Management; Governance of Education; Municipality of Porto Seguro.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da carga tributária no Brasil (%PIB)	30
Gráfico 2 – Receitas disponíveis por nível de governo - % PIB (2002-2017)	31
Gráfico 3 – Fontes de financiamento à educação básica no Brasil	37
Gráfico 4 – Fontes de financiamento do FUNDEB 2017	38
Gráfico 5 – Valor por aluno/ano, por UF, e valor mínimo nacional por aluno/ano – 2017	39
Gráfico 6 – Composição do FUNDEB x FUNDEF	40
Gráfico 7 – Transferências da união voluntárias por ente federativo	43
Gráfico 8 – Transferência voluntárias por ministério (2008-2017)	43
Gráfico 9 – Educação de Heckman – o retorno social/investimento em educação	55
Gráfico 10 – Desempenho PISA x Gastos com educação (2006-2015)	55
Gráfico 11 – Matrículas por esfera de governo (2007 a 2017)	58
Gráfico 12 – Valor aluno mínimo x piso magistério	59
Gráfico 13 – Educação, saúde e assistência social/despesa total	60
Gráfico 14 – Número de servidores e gasto com pessoal	61
Gráfico 15 – Receita total municipal deflacionada	61
Gráfico 16 – Pirâmide etária – Porto Seguro	69
Gráfico 17 – Composição de receitas – dados reais consolidados (IPCA)	72
Gráfico 18 – Principais receitas – evolução real	72
Gráfico 19 – Transferências para educação/total de transferências	73
Gráfico 20 – Composição das transferências para Educação – Porto Seguro	73
Gráfico 21 – Composição das despesas por função orçamentária (IPCA)	74
Gráfico 22 – Despesas por função orçamentária	74
Gráfico 23 – Transferências para educação/despesas de educação	75
Gráfico 24 – Porto Seguro: investimento x Ideb/metras (2010-2017)	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições por ente na prestação de serviços de educação	15
Quadro 2 – Movimento pendular dos ciclos de descentralização & centralização na federação brasileira	24
Quadro 3 – Transferências intergovernamentais – categorias, tipos e definições	28
Quadro 4 – Brasil: competências de arrecadação tributária	29
Quadro 5 – Transferências constitucionais e legais da União para municípios	33
Quadro 6 – Transferências constitucionais e legais dos estados para os municípios ...	34
Quadro 7 – Financiamento da educação básica/MDE	36
Quadro 8 – Recursos municipais -> investimento em educação (manutenção e desenvolvimento do ensino)	41
Quadro 9 – APG x Governança	53
Quadro 10 – Gestão municipal no Brasil	63
Quadro 11 – Transferências, educação & PIB – Porto Seguro	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receitas disponíveis por nível de governo - % PIB (2002-2017)	31
Tabela 2 – Participação % por ente federativo na receita disponível total (1980-2017)	32
Tabela 3 – CAQi x FUNDEB	60
Tabela 4 – Porto Seguro – valor acrescido bruto (PIB)	70
Tabela 5 – Transferências/receita -> Porto Seguro (2004-2016)	71
Tabela 6 – Despesas -> pessoal & encargos (2004-2016)	75
Tabela 7 – Principais despesas em Porto Seguro – função orçamentária/categoria econômica – evolução & correlação (2004-2016)	77
Tabela 8 – Representativo/comparativo – educação Porto Seguro	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Equalização vertical & horizontal	22
Figura 2 – Emparelhamento	68
Figura 3 – TCM – Porto Seguro – L.R.F. – despesas com pessoal	76
Figura 4 – Creches inacabadas – Porto Seguro	83

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APG – Administração Pública Gerencial
CAUC/STN – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial
CMN – Confederação Nacional dos Municípios
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
GE – Governo Empreendedor
GP – Governança Pública
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MDE – Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
NPM – New Public Management
PISA – Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA – Progressive public administration
RAP – Revista de Administração Pública
RFB – Receita Federal do Brasil
SEGES – Secretaria de Gestão
SUS – Sistema Único de Saúde
TCL – Transferências Constitucionais e Legais

LINKS CONSULTADOS

- Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), Secretaria de Gestão (SEGES), Relatório nº 201700374 – Disponível em < <https://auditoria.cgu.gov.br/download/>> . Acesso em 03 fev. 2019.
- CAUC – Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias. Disponível em:< <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/cauc-sistema-auxiliar-de-informacoes-para-transferencias-voluntarias>>. Acesso em 05 fev. 2019.
- CAQi – Portal Custo Aluno Qualidade (Campanha Nacional pelo Direito à Educação). Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/>. Acesso em 10 fev. 2019.
- Compara Brasil – Portal com dados de finanças públicas. Disponível em: <<http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo1.aspx>>. Acesso em 12 fev. 2019.
- Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. Disponível em::<[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/Módulo_1_-_Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/Módulo_1_-_Conceitos_introdutórios_sobre_federalismo_e_federalismo_fiscal)>. Acesso em 21 jan. 2019.
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Portal de dados sobre transferências e liberações de recursos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2011&p_programa=C7&p_uf=BA&p_municipio=120170>. Acesso em 16 fev. 2019.
- IBGE, tabela 5938 – Consulta a produto interno bruto (PIB) a preços correntes, impostos líquidos a preços correntes e valor adicionado bruto (VAB) a preços correntes e total por atividade econômica (com participações). Disponível em:< <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em 02 fev.2019.
- Reportagem TV Record Bahia entrevistando o Observatório Social de Porto Seguro. Disponível em: <https://jojonoticias.com.br/funcionario-do-observatorio-social-denuncia-creches-inacabadas-em-video/>. Acesso em 30 abr. 2019.

- SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira – Portal Brasileiro de Dados Abertos (Tesouro Nacional). Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset?tags=SIAFI>>. Acesso em 18 fev. 2019.
- Tesouro Nacional – Transferências Constitucionais. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1> . Acesso em 02 fev. 2019.
- Tesouro Nacional – Transferências Discricionárias. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discricionarias>. Acesso em 02 fev.2019.
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – Porto Seguro. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/municipio-post/porto-seguro/>>. Acesso em 12 fev. 2019.
- The Heckman Equation Project. Disponível em: <<https://heckmanequation.org/resource/early-childhood-education/>>. Acesso em 10/ jan. 2019.

SUMÁRIO

1. O PROBLEMA	12
1.1. INTRODUÇÃO	12
1.2. OBJETIVO E ESTRUTURA DO TRABALHO	18
1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	19
1.4. RELEVÂNCIA DO ESTUDO	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1. O FEDERALISMO FISCAL E O CASO BRASILEIRO	21
2.2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	26
2.2.1. Transferências intergovernamentais no contexto brasileiro	28
2.2.1.1. Transferências constitucionais e legais – TCL	28
2.2.1.1.1. TCL para municípios e educação	32
2.2.1.2. Transferências discricionárias voluntárias	42
2.3. MOVIMENTOS DE REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA	45
2.3.1. Administração pública gerencial – APG/ <i>New public management</i> – NPM	46
2.3.2. Governo empreendedor – GE	49
2.3.3. Governança pública – GP	51
2.4. GESTÃO DA EDUCAÇÃO	54
2.4.1. Desafios da gestão da educação no município	57
2.5. GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL	62
3. METODOLOGIA	65
3.1. OBTENÇÃO DE DADOS	65
3.2. TRATAMENTO DOS DADOS	66
3.3. LIMITAÇÕES DO MÉTODO	67
4. PORTO SEGURO: ORÇAMENTO, EDUCAÇÃO E ESTRUTURA DO SETOR PÚBLICO	69
4.1. ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO DA PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO (2004-2016)	70

4.2. ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA EDUCAÇÃO.....	78
5. IMPLICAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS – PERCEPÇÕES DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.....	81
6. CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS.....	93
ANEXO I – TABELAS	100
ANEXO II – FIGURAS	104
ANEXO III – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS	105

1. O PROBLEMA

Este capítulo está dividido em quatro partes; i) introdução, no qual o problema da pesquisa é apresentado e contextualizado; ii) objetivos que orientam a pesquisa e conduzem à resposta do problema; iii) delimitação do estudo, em função das diversas possibilidades de abordagem; e iv) relevância e justificativa do estudo, que apresenta a importância e contribuição social do tema em questão.

1.1. INTRODUÇÃO

A partir do entendimento de que o acesso a determinados bens e serviços públicos é crucial para um processo de desenvolvimento que preze pela igualdade social e de oportunidades, ponderar sobre a provisão dos referidos bens e serviços, que assegurem esta equidade, remete-nos a um quadro de alta complexidade que vem sendo debatido desde o século XVI.

A concepção do Estado Moderno como um Estado-nação, dotado de soberania e autonomia, por Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, percorre pelo tempo, passando pelas argumentações sobre Federalismo, Federalismo Fiscal, Nova Gestão Pública, e chega aos dias de hoje em um persistente debate sobre arrecadação tributária x gastos públicos, serviços prestados pelo Estado x resultados e sobre o ideal papel do Estado na sociedade moderna.

Araújo (2006) identifica três modelos de federalismo: (1º) o federalismo que guarda significativa autonomia entre os entes federados; (2º) o federalismo centralizado, em que as unidades subnacionais se tornam praticamente agentes administrativos do poder central; e (3º) o federalismo cooperativo, em que as unidades subnacionais e o governo nacional têm ações conjuntas e, em alguns aspectos, capacidade de autogoverno, modelo este em que, mais claramente, se enquadra o caso brasileiro após 1988.

Esses modelos têm relação direta com o federalismo fiscal, uma vez que a forma como se estabelecem estas relações intergovernamentais materializa-se pelo modo de distribuição de recursos e competências.

Silva (2005) afirma que a adoção do federalismo fiscal implica na distribuição

de competências fiscais constitucionais entre os diferentes níveis de governo, de forma que cada um, na medida de suas competências e capacidades de financiamento – tributação, endividamento, inflação –, possa construir o melhor desenho institucional para arranjar contribuição e gestão tributária, transferências fiscais e despesas.

Federalismo Fiscal: é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da Federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade (GADELHA, 2017, p.7)¹.

Gadelha (2017) trata da divisão das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal – ao conferir competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica.

O federalismo fiscal pode ser utilizado como instrumento de organização política para combater as desigualdades entre as regiões. Dito isto, a República Federativa do Brasil, conforme Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, é um Estado de forma Federalista, constituído pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal.

No Estado Federal, as diversas entidades territoriais – entes federativos – são autônomas e dotadas de organização político-administrativa próprias, com capacidade de auto-organização, autogoverno e autolegislação. No entanto, os entes federativos deste país apresentam enormes desigualdades regionais que se evidenciam principalmente no momento em que se observa a capacidade de financiamento destes para executar suas funções, competências e responsabilidades. É neste contexto que os mecanismos das transferências intergovernamentais ganham relevância, sendo fator crítico de sucesso da capacidade de execução de competências dos entes federativos subnacionais.

Em relação à exigência ou não da utilização dos recursos para um determinado fim específico, as transferências podem ser classificadas em vinculadas ou desvinculadas.

• ¹ Extraído de material produzido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil.

Quanto à finalidade, podem ser redistributivas, devolutivas, compensatórias, indenizatórias ou mantenedoras.

A Constituição Federal de 1988 é um marco importantíssimo na forma de arrecadar e distribuir recursos. Foi instaurado o Pacto Federativo, acordo firmado entre a União e os estados federados, em que são estabelecidas as funções, os direitos e os deveres de cada uma das partes, com objetivo de permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região.

Todavia, conforme Fernando Resende (1995):

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, que ainda não está, todavia, concluída. Nela, as demandas de estados e municípios por descentralização nas receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas em fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas públicas sociais, provocaram desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos (RESENDE, 1995, v. 15, n. 3 p.59).

Tanzi e Schuknecht (2000) realçam o dever do Estado em fomentar a estabilidade, o crescimento da economia e alocar recursos de forma eficiente, além de oferecer serviços essenciais de qualidade, em especial a garantia da educação, do estabelecimento e a manutenção de um sistema educacional formal que possa atender indiscriminadamente a toda sociedade, que aparece como peça fundamental nesta engrenagem.

[...] de uma perspectiva econômica, um bom sistema educacional reforça igualdade de oportunidades, investimento em capital humano e distribuição de renda [...] A responsabilidade do Estado na sua prestação é justificada pela crença de que a educação, e em especial a educação básica, gera elevadas externalidades positivas. A importância social da educação primária e secundária universal é, portanto, quase inquestionável nos países industrializados e para garantir um nível elevado de educação, esta tem sido, até agora, considerada uma das principais atividades do governo (TANZI; SCHUKNECHT, 2000, p.184).

No que tange aos recursos arrecadados, tributados e obrigatoriamente aplicados na educação anualmente, a Constituição Federal de 1988 (art. 212) define patamares mínimos de 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo as transferências entre esferas de governo. A Constituição estabeleceu, ainda, que a educação básica teria o salário-educação como fonte suplementar de recursos. E ainda:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Parágrafo Único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – define a Educação Infantil e o Ensino Fundamental – segmento com maior número de escolas e alunos – como atribuição prioritária dos municípios que, entretanto, continuam dividindo esta competência – no que tange ao Ensino Fundamental – com os estados que são responsáveis pelo Ensino Médio, conforme o quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Atribuições por ente na prestação de serviços de educação.

Nível Educacional	Etapas	Modalidade	Idade teórica	Duração	Atribuição
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	0 a 3	4 anos	Municípios
		Pré-escola	4 e 5	3 anos	
	Ensino Fundamental	Anos Iniciais	6 a 10	4 – 5 anos	Municípios e Estados
		Anos Finais	11 a 14	4 anos	Municípios e Estados
Educação Superior	Ensino Médio	Ensino Médio	15 a 17	3 anos	Estados
	Graduação	Graduação	18 a 22	Variável	Governo Federal
	Pós	Mestrado	22 a 24	Variável	
	Graduação	Doutorado	-	Variável	

Fonte: FNDE/MEC SIOPE.

A década da promulgação da Constituição de 1988 foi marcada por mudanças substanciais nas políticas de administração pública e no desenho das organizações em todo mundo. Essas reformas administrativas inovavam em importar práticas do setor privado, que passa a ser como *benchmark* para organizações públicas em todas as esferas de governo, sobrepondo-se ao modelo burocrático adotado até então. O modelo burocrático weberiano vinha sendo o modelo organizacional implantado, operacionalizado nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. Esse modelo burocrático é atribuído a Max Weber porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características na obra *A ética protestante e o espírito do*

capitalismo, 1904. O modelo também é conhecido na literatura inglesa como *progressive public administration – PPA* (Hood, 1995), referindo-se ao modelo que inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era*.

Esse modelo burocrático foi duramente criticado, considerado ineficiente, moroso, autorreferencial e como não orientado para o cliente, desconectado das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; OSBORNE; GAEBLER, 1992; Hood, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

A magnitude das reformas, segundo Hays e Plagens (2002, p.327 apud SECCHI, 2009, p. 348):

[...] estratégias aclamadas de reforma têm vindo diretamente do setor privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da administração pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável (HAYS; PLAGENS, 2002, p.327).

Nesse cenário, como alternativa ao modelo burocrático, emergiu o Gerencialismo, orientado por valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação dos serviços, *marketization e accountability* (KETTL, 2005). Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública e Governo Empreendedor são os modelos gerencialistas que vêm capitaneando o quadro das reformas nas últimas décadas.

O *New Public Management, NPM* (Administração Pública Gerencial, APG) é um “modelo normativo para a estruturação e gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009). Conforme Barzelay (2000), o NPM é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações e operações de governo. Outros autores posicionam o NPM de forma temporal e geográfica, colocando-o como o processo de modificação da administração pública do norte da Europa, do Canadá e na Oceania nos anos 1980 e 1990 (CHRISTENSEN; LAGREI; WISE, 2002; KETTL, 2005).

A obra de Osborne e Gaebler (1992), *Reinventando o Governo*, inaugura o modelo “governo empreendedor” e dá uma maior ênfase para o pragmatismo na

gestão pública, materializado de forma mais evidente no *Government Performance Results Act* de 1993 e no programa nacional de desempenho da administração pública (*national performance review*) durante a administração Clinton-Gore (EUA; Jan. 1993 - Jan. 2001).

Portanto, pode-se dizer que no fim da década de 1980 o Brasil apresenta uma nova Constituição, um novo desenho federalista com viés descentralizador e, paralelamente, é um momento no qual a academia repensa a melhor forma se gerir a coisa pública.

Conforme Manoel Alves (2012), governança nasce na esfera pública e para a esfera pública. O termo aparece pela primeira vez em documento oficial em 1992, em um relatório do Banco Mundial², e é definido como “a maneira com a qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o seu desenvolvimento”.

Ainda conforme Manoel Alves (2012, p.6), em 1995, a OCDE³ resume, em relatório, as reformas educacionais como “o novo paradigma da gestão pública/das políticas públicas em educação”, com as seguintes características:

1. atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços;
2. substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizada, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e de onde há criação de condição para existência de feedback dos clientes e de outros grupos de interesse;
3. flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e relação pública que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
4. maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo estabelecimento de objetivo de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações no setor público;
5. fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzem à evolução do Estado e permitem que este responda aos desafios externos (ALVES, 2012, p.6).

Implantar a governança educacional para uma gestão escolar estratégica e inovadora pressupõe: clareza de identidade e objetivos; posicionamento político institucional descentralizado, privilegiando a realidade local; planejamento estratégico; pessoas para uma administração competente – formação/capacitação de gestores; demanda/disponibilidade de capital; contínua atualização e desenvolvimento

² Governance and Development (1992).

³ Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (1995).

tecnológico; foco no cliente – *feedback*.

Dentro deste contexto, esta pesquisa busca responder a seguinte pergunta: Quais as implicações para a gestão pública municipal, na área da educação, do mecanismo de transferências de recursos entre a União e os municípios no contexto do federalismo fiscal brasileiro?

1.2. OBJETIVO E ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho procura primordialmente compreender, a partir da ótica do federalismo fiscal brasileiro e à luz dos conceitos, métodos e práticas associadas aos movimentos de reforma da gestão pública e as implicações das transferências intergovernamentais na gestão municipal da educação, por meio da experiência observada no município de Porto Seguro, no período 2004-2016, contemplando-se percepção dos gestores públicos locais.

Como objetivo secundário, o estudo se propõe a entender a participação das transferências intergovernamentais no total da receita orçamentária municipal, o peso que as transferências intergovernamentais específicas da educação têm neste montante global de receitas do município, além de analisar a participação da despesa da função educação no montante total de despesas.

No intuito de alcançar tais objetivos, foram desenvolvidas etapas no sentido de fornecerem a fundamentação necessária a ponto de se elucidar o problema de pesquisa. Neste âmbito, realizou-se: i) o levantamento do referencial teórico a respeito do federalismo e do federalismo fiscal, sobre os movimentos de reforma da gestão pública, gestão da educação e governança da educação, buscando-se trazer estes temas para o contexto brasileiro; ii) a análise dos autores que abordam o tema de transferências intergovernamentais, suas características, suas motivações e seus resultados, com ênfase naquelas que encontram-se no rol da educação sob responsabilidade municipal; iii) a coleta dos dados orçamentários do Município de Porto Seguro, no período 2004-2016; e iv) pesquisa de campo para levantamento da opinião de gestores públicos, membros do executivo e legislativo locais para saber suas interpretações em relação ao tema do objeto de pesquisa.

O período de pesquisa escolhido deve-se ao fato de ser aquele em que temos melhor padrão de informações disponíveis, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 –, da Portaria Interministerial nº 163/2001 – consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios –, da implementação do FUNDEB em janeiro de 2007 – embora já vigorasse o FUNDEF – e da maior possibilidade de acesso aos gestores municipais para entrevistas.

1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Ainda que este trabalho se utilize de um referencial teórico baseado nas questões do federalismo e do federalismo fiscal, não objetiva aprofundar-se nesta análise. Em relação ao modelo brasileiro, concentra-se em apresentar as características observadas no país.

Não obstante existam outros mecanismos utilizados por estados federativos a fim de equilibrar relações entre eles, este estudo limita-se a abordar tão somente o mecanismo das transferências intergovernamentais. Além disso, limitaremos às Transferências Obrigatórias – Constitucionais e Legais –, decorrentes de norma constitucional/legal e às Discricionárias Voluntárias, que resultam de uma vontade de governo, em função da relevância em relação ao objetivo de pesquisa.

No âmbito educacional, especificamente, este trabalho aborda a questão da gestão e da governança da educação, traduzida na observância dos princípios da boa da governança da educação⁴.

Embora eventualmente citados como efeito ilustrativo, não faz parte deste trabalho análise dos resultados obtidos com as políticas de educação adotadas, os quais podem ser verificados por meio das avaliações educacionais aplicadas no sistema de educação brasileiro, tais como os resultados do IDEB ou o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa.

1.4. RELEVÂNCIA DO ESTUDO

As transferências intergovernamentais para a educação são recursos vinculados à execução em atividades específicas, quase que em sua totalidade, o que

⁴ Conforme descritos no item 3.2 este trabalho.

dá ainda mais vulto à qualidade da governança dos mesmos. A relevância deste estudo reside no fato de analisar as implicações destas transferências na gestão da educação do município e, com posterior conclusão, em que medida este mecanismo pode trazer benefícios ou adversidades. O estudo representa uma contribuição significativa, pois a análise da eficácia e da efetividade dos instrumentos estabelecidos resulta nas recomendações das possíveis melhorias necessárias para otimizar o uso dos recursos desta função.

A distinção desta pesquisa reside também no fato de que, transcorridos trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, este estudo tem relevância ao buscar uma compreensão sobre como o mecanismo de transferências intergovernamentais atua no federalismo fiscal brasileiro. Somando-se a isso, aproximadamente ao longo do mesmo período, uma abordagem gerencialista passou a ter cada vez mais proeminência no debate sobre melhores modelos de condução da gestão pública.

O município de Porto Seguro carrega consigo a simbologia de ter sido o local de descobrimento do Brasil. Foi escolhido em virtude de propiciar maior acesso à informação e dados ao pesquisador e por ter grande representatividade e aderência ao contexto socioeconômico e educacional a níveis regional e nacional. Possui uma população estimada de 149.324, 205º em 5.570 municípios brasileiros, 13º em 417 do estado e 2º em 19 da microrregião (IBGE, 2017).

Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4.4 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.6. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava essa cidade na posição 155 de 417. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 109 de 417. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.9 em 2010. Isso colocava o município na posição 257 de 417 dentre as cidades do estado e na posição 3.751 de 5.570 dentre as cidades do Brasil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo ocupa-se em discorrer sobre os elementos teóricos do federalismo fiscal, as principais abordagens, os principais autores e o caso brasileiro.

De forma concatenada, baseia-se em apresentar os fundamentos das transferências intergovernamentais e descrever referenciais da reforma gestão pública; Administração Pública Gerencial ou *New Public Management*, Governo Empreendedor e Governança Pública, associados aos da gestão da educação e da gestão municipal no Brasil, a fim de propiciar melhor compreensão dos desafios da gestão municipal da educação.

2.1. O FEDERALISMO FISCAL E O CASO BRASILEIRO

O federalismo fiscal começa a apresentar maior relevância acadêmica em meados do século XX, nos Estados Unidos da América, com a intensificação das argumentações sobre os prós e contras da descentralização fiscal e sobre até que ponto descentralizar.

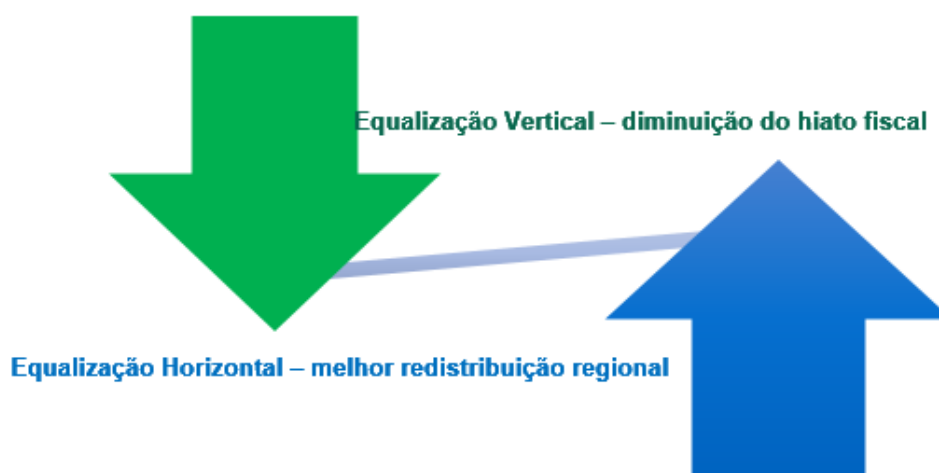
Trabalhos de Tiebout (1956), Oates (1972) e Musgrave (1983) alegam que o melhor caminho para se atingir a maior eficiência econômica dentro do setor público, no sentido de melhor proporcionar, oferecer melhores bens e serviços, deve seguir os mesmos princípios da iniciativa privada, organizado de uma forma tal que as federações concorram pelos tributos do cidadão – consumidor da gestão pública, dos serviços e bens por esta oferecidos –, cabendo ao cidadão escolher e eleger os gestores públicos.

Descentralização de gastos, responsabilidades e tributos públicos são mais eficientes na medida em que o eleitor pode destituir, pelo voto, aqueles gestores que não atendam seus interesses e/ou mudarem-se e recolherem tributos em local em que seus anseios e demandas em relação a serviços públicos se materialize.

Entretanto, segundo Treisman (2006, p.5), “as consequências da descentralização são complexas e obscuras. Muitos efeitos observados apontam para diferentes direções, produzindo resultado indeterminado”. Em oposição a Tiebout, Oates e Musgrave, outros importantes autores (TANZI, 1995; AHMAD; BROSIO, 2006; MENDES et al., 2008) vão na direção oposta e defendem que a descentralização pode ser ineficiente, aumentando custos transacionais e diminuindo

a capacidade do governo central no que tange ao equilíbrio macroeconômico, sugerindo maior centralização da arrecadação e distribuição ordenada, através de transferências de outros níveis de governo, proporcionando equalização vertical, diminuição do hiato fiscal – diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários a ofertar e a capacidade de financiamento – e horizontal – melhor redistribuição regional.

Figura 1 – Equalização vertical & horizontal



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

O federalismo fiscal apresenta diversas matérias a respeito de quem faz o quê, quem institui quais tributos, quem recolhe, quem determina e quais as formas de compensação de desequilíbrios entre receitas x gastos – em cada nível de governo –, desequilíbrio vertical, entre necessidades x capacidades, e desequilíbrio horizontal – disparidades regionais.

A autonomia, garantia constitucional de autogestão aos entes federados e a participação, que diz respeito às reponsabilidades dos entes subnacionais na gestão no país, assim como ações colaborativas, cooperativas entre os mesmos no mesmo sentido, são princípios básicos que balizam o federalismo, entretanto, percebe-se maior atenção dos entes ao primeiro do que ao segundo. Quanto maior for a relação entre o exercício da autonomia em detrimento do exercício da participação, maiores as possibilidades de entes economicamente mais robustos da federação se apropriarem dos resultados desta potencialização, relegando aos outros entes os

efeitos colaterais.

Conforme aparentadas na seção 1.1, em um sistema federativo, as funções do governo a serem desempenhadas pelo Estado são: alocativa, distributiva e estabilizadora, em que as funções de estabilização e de distribuição tendem a ser de responsabilidade do governo central, enquanto a função de alocação se divide entre os entes federativos.

Segundo Giambiagi e Além (2000),

[...] os defensores da descentralização dos gastos alegam que, se os bens e serviços públicos locais são fornecidos pelas esferas de governo que se encontram mais próximas dos beneficiários, a alocação dos recursos públicos tende a ser mais eficiente. Em outras palavras, as esferas de governo subnacionais estariam mais perto dos eleitores, dos consumidores e dos contribuintes e, dessa forma, mais capacitadas para perceber as preferências locais no que diz respeito aos serviços públicos e impostos. [...] há boas razões que sugerem que algumas das funções devam ser desempenhadas pelo nível central e outras de forma descentralizada. O que se discute é a escala espacial mais adequada a uma atuação fiscal eficiente. O grau de descentralização passa, portanto, a estar relacionado ao nível de eficiência econômica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 306).

Portanto, caberia ao governo central prover apenas bens e serviços de amplitude nacional ou que vierem a apresentar expressiva economia de escala pelo fato de serem operados dessa forma.

A distribuição de competências tributárias deve ser de forma a equilibrar a responsabilidade pelos gastos com a possibilidade de financiamento. O ente responsável pela prestação do serviço deve ter capacidade de financiamento proporcional.

A formatação de um sistema tributário ótimo, proposto por Musgrave e Musgrave (1980), deve submeter-se aos seguintes requisitos:

- equidade horizontal e vertical do encargo tributário;
- neutralidade em relação a interferências nas decisões alocativas dos agentes econômicos;
- correção das ineficiências de mercado;
- sintonia com os objetivos de estabilização e crescimento;
- transparência;
- otimização dos custos administrativos associados ao sistema.

Rezende e Afonso⁵ (2002, p.8) apresentam uma visão geral, cronológica e histórica do federalismo no Brasil, conforme ilustrado no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Movimento pendular dos ciclos de descentralização & centralização na federação brasileira

<p>1891-1930: Nas primeiras quatro décadas republicanas, a Federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado por estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos</p>	<p>1930-1945 (período Vargas): Levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, para pôr em funcionamento um mercado interno mais integrado e estabelecer a base para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprio tributos e até criar outros.</p>
<p>1946-1964: A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo de volta à descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. A concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Concederam-se incentivos fiscais para investimentos no Nordeste, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.</p>	<p>1964-1985: O pêndulo de volta para a centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Tal como na rodada de centralização anterior, os estados não foram privados de sua autonomia para tributar. Com efeito, ganharam o poder de aplicar um imposto sobre valor agregado de ampla base, em substituição do imposto sobre transações existente. Ao mesmo tempo, foi instituído um mecanismo de partilha da receita para melhorar a receita daqueles que tinham uma base tributária estreita.</p>
<p>1985-1990: Nova oscilação no sentido da descentralização. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária. Além disso, um significativo aumento das receitas federais compartilhadas com os estados e municípios foi benéfico para os estados menos desenvolvidos e os pequenos municípios. O poder dos governos locais foi ratificado quando os municípios ganharam o status de membros da federação</p>	
<p>1990-2002: Forças opostas provocaram um resultado pouco claro. As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tomam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas.</p>	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nas informações de Rezende; Afonso (2002, p.8) Box

1: The moving pendulum – centralization and decentralization cycles in the brazilian federation.

⁵ Em um trabalho concluído em 2002 para Stanford University, redistribuído pelo BIRD em sua biblioteca virtual, comparando federalismo entre vários países. (Box 1: *The Moving Pendulum – Centralization and Decentralization Cycles in the Brazilian Federation*).

Resende (2009, p.16) argumenta que a descentralização tende a aumentar a eficiência do Estado:

[...] se a responsabilidade pela provisão dos serviços de interesse coletivo é atribuída à instância pública mais próxima da população a ser atendida, maior é a possibilidade de controle sobre o poder público, menores são os riscos de falta de foco na aplicação dos gastos e maior é, portanto, a chance de aumentarmos a eficiência e a eficácia da ação estatal.

Para tanto, a descentralização das responsabilidades precisa ser acompanhada da descentralização dos meios necessários para atendê-las, para que o princípio da correspondência fiscal seja observado. Dada a desigualdade na distribuição espacial da renda e da riqueza no país, o equilíbrio entre responsabilidades e recursos na federação requer uma adequada sintonia entre a repartição de competências para tributar e a redistribuição de recursos fiscais promovida via transferências (RESENDE, 2009, p.16).

Ainda segundo Resende (1995), no Brasil, a Constituição de 1988 atende a demandas descentralizadoras de receitas públicas, porém deixando lacunas no âmbito da descentralização de responsabilidades, gerando desequilíbrios materializados em hiato fiscal em estados e municípios a ser solucionado.

Dessa forma, pode-se argumentar que a Constituição de 1988 apresenta uma lacuna no sentido de que é preciso adequar os serviços pelos quais cada ente federado ficará responsável com sua capacidade de prestá-los de forma eficiente, eficaz e efetiva. Deve haver uma redefinição das competências dos entes federados – União, estados e municípios –, ou seja, definir claramente em qual dimensão qual ente da federação é responsável pela prestação de serviço. Isso não se dá de forma clara na Constituição de 1988.

Com a redemocratização a partir de 1978, durante a década de 1980 o Brasil viveu um processo de descentralização fiscal, que tem como marco a Constituição aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988.

A partir da década de 1990, período marcado por sucessivas crises econômicas globais – Black Wednesday em 1992, México em 1994, Ásia em 1997, Rússia em 1998, Turquia em 2000, Argentina em 2001 e Subprimes em 2008 –, pode-se dizer que, principalmente a partir de julho de 1994, com o Plano Real, vivenciamos um momento de recentralização fiscal, com a União como principal ator fiscal, atuando fortemente no sentido de recomposição de receitas, controle de gastos, responsabilidade fiscal e na busca incessante por resultado primário positivo e crescente, com intuito de tornar a economia brasileira mais sólida, menos vulnerável,

permanecendo assim até 2010, quando percebe-se uma inflexão na direção de maior descentralização, que perdura até 2017.

O Brasil é uma federação de alocação legislativa desproporcional, fragmentada e altamente heterogênea, cujo governo opera em um presidencialismo de coalisão (ABRANCHES, 1988) – chefe de estado negocia acordos intrapartidários constantemente na busca de maioria no congresso –, o que suscita a possibilidade de ocorrência de interesses políticos determinarem as prioridades do gasto público em detrimento de demandas socioeconômicas legítimas, quando o federalismo realocativo prepondera sobre o proporcional, de acordo com Gibson, Calvo e Falletti (2004). Dentro desse contexto, este estudo apresenta, a seguir, uma seção específica sobre as transferências intergovernamentais.

2.2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Não obstante o viés de descentralização verificado internacionalmente nas últimas décadas (ABRUCIO, 2005), é fato que, em alguma medida, todas as federações, em nível mundial, ainda centralizam sua arrecadação tributária.

Segundo Oates (1977), três fatores justificam transferências financeiras, horizontais e verticais entre unidades federadas: externalidades, compensações e redistribuição de renda.

Conforme destaca Prado (2001), governos dos níveis superiores arrecadam além de seus gastos diretos, enquanto os de níveis inferiores gastam mais do que arrecadam. A isto chama-se brecha vertical, clarificando a razão pela qual todas as federações se utilizam de transferências verticais. Prado (2001) indica que existem três justificativas para a preservação de algum grau de centralização da arrecadação nas federações.

A primeira justificativa advém da necessidade de garantir-se a eficiência do sistema tributário; “centralizar alguns impostos reduz o custo de atender diversas legislações – *compliance costs* – incorrido pelos agentes econômicos” (MENDES et al., 2008) e “diminui o risco de governos subnacionais ferirem o princípio da neutralidade ou até realizarem competições fiscais, à medida que alteram suas alíquotas” (PRADO, 2006).

A segunda justificativa advém da função distributiva, da premência em promover equidade entre os entes subnacionais, devido a assimetrias na capacidade de arrecadação, nas demandas populacionais e nos custos de atendimento locais. A isto chama-se brecha horizontal – Hiato Horizontal é a desigualdade entre entes federativos pertencentes a uma mesma esfera de governo, em termos de capacidades financeira e de fornecimento de serviços públicos –, transferências com intuito de atenuar a desigualdade entre estados e municípios, estendendo-se à relação governos centrais e subnacionais.

Uma vez estabelecida constitucionalmente a divisão de funções e de competências tributárias entre os entes, é comum que exista um descompasso entre a capacidade de arrecadação e o custo das atividades pelas quais cada ente federativo é responsável, a isto chama-se brecha vertical, hiato fiscal ou vertical – Hiato Vertical é a desigualdade entre entes de esferas de governo distintas, também medida em termos de um desequilíbrio em suas capacidades financeiras e de prestação serviços públicos.

Sendo assim, transferências justificam-se na medida em que as brechas horizontais e verticais precisam ser corrigidas (SCHROEDER; SMOKE, 2003), na busca do equilíbrio horizontal – mitigação do hiato horizontal – e do equilíbrio vertical – mitigação do hiato vertical.

A terceira justificativa advém da função alocativa, exige-se alocar recursos de forma seletiva e discricionária, na implementação de políticas públicas e projetos com finalidades e objetivos de âmbito nacional. Neste caso, impõe-se condicionantes na utilização dos recursos, ferramenta que privilegia controlar e monitorar os resultados do projeto, da política pública. Salieta-se que transferências condicionadas usualmente criam resistências por parte dos governos subnacionais, que têm sua autonomia restringida nesses contextos.

No contexto brasileiro, conforme o quadro 3, a Secretaria do Tesouro Nacional, em Nota Técnica nº 14/2015, assim classifica as Transferências Financeiras Intergovernamentais da União:

Quadro 3 – Transferências intergovernamentais – categorias, tipos e definições

Categoria	Tipo	Definição
Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.
	Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.
Discrecionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.
	Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Na seção a seguir, veremos detalhadamente o funcionamento das transferências intergovernamentais no Brasil.

2.2.1. Transferências intergovernamentais no contexto brasileiro

Este capítulo tem por finalidade descrever o funcionamento formal das Transferências Constitucionais e Legais – TCL – e das Transferências Discrecionárias Voluntárias no Brasil, com especial atenção àquelas destinadas ao financiamento da educação, sob responsabilidade dos municípios, aos recursos disponíveis e às responsabilidades municipais, no que tange à rubrica da educação.

2.2.1.1. Transferências constitucionais e legais – TCL

Os entes da Federação têm competências específicas de arrecadação, conforme descrito no quadro 4. Transferências Constitucionais ou Legais são aquelas previstas em constituição federal e em leis específicas, em que os entes federados obrigam-se ao repasse parcial de determinados impostos – União para estados e/ou

municípios e estados para municípios – e determinam-se formas de transferência, aplicação de recursos e prestação de contas.

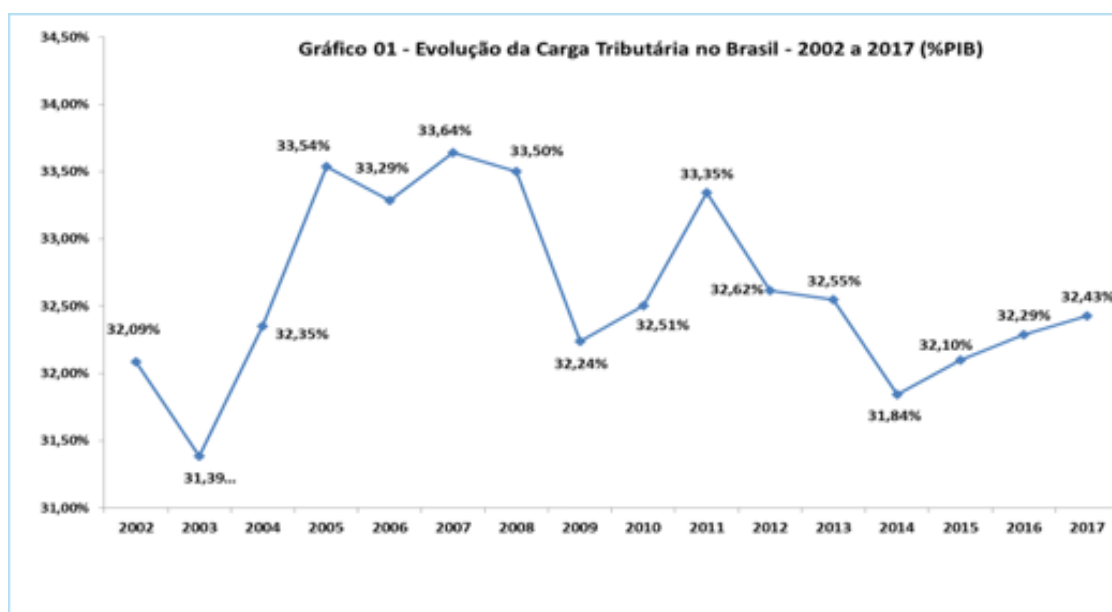
Quadro 4 – Brasil: competências de arrecadação tributária

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre importação; • Imposto sobre exportação; • Imposto de renda; • Imposto sobre produtos industrializados; • Imposto sobre operações financeiras; • Imposto territorial rural; • Imposto sobre grandes fortunas (previsto na Constituição, mas ainda não instituído); • Taxas; • Contribuições de melhoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre transmissão de propriedade “causa motris”; • Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação; • Imposto sobre propriedade de veículos automotores; • Taxas; • Contribuições de melhoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; • Imposto sobre serviços de qualquer natureza; • Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “inter vivos”; • Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (exceto óleo diesel); • Taxas; • Contribuições de melhoria

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Analisando a evolução da carga tributária no período subsequente à Constituição de 1988, em especial neste milênio, período abordado nesta dissertação, percebe-se que a carga tributária brasileira, global, estabiliza-se em 32,50% do PIB, conforme ilustrado no gráfico 1:

Gráfico 1 – Evolução da carga tributária no Brasil (%PIB)



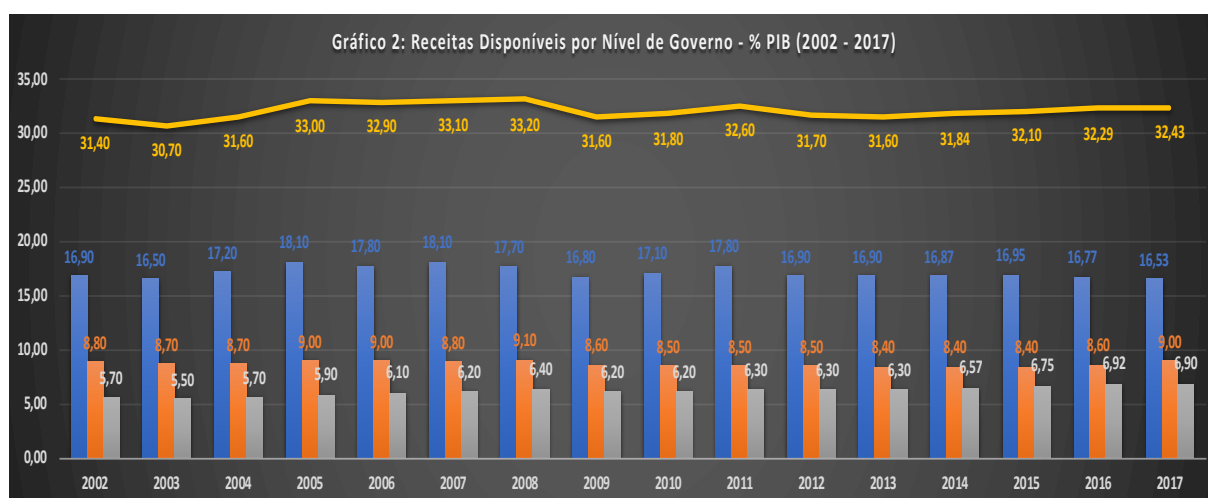
Fonte: Receita Federal.

A participação dos entes federativos na arrecadação total fica com o seguinte formato: União estabiliza-se com participação de 68,50% (21,55% PIB), os estados em 27,1% (8,79% PIB) e os municípios em 6,80% (2,2% PIB) do total arrecadado. Analisou-se a receita disponível por nível de governo, em que calcula-se a arrecadação própria de cada nível somada às transferências legais e constitucionais recebidas, e subtraída das transferências legais e constitucionais repassadas para outros níveis de governo, o qual encontra-se novo formato de participação com concentração de 51% (16,53% PIB) da receita disponível na União, 28% (9% PIB) nos estados e 21% (6,90 PIB) nos municípios, também descritos e comparados com a arrecadação por competências na tabela 1 e gráfico 2, em termos de % PIB:

Tabela 1 – Receitas disponíveis por nível de governo - % PIB (2002-2017)

Ente Federativo (% PIB)		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União	Arrecadação Própria	21,30	20,70	21,40	22,70	22,40	22,80	22,80	21,40	21,50	22,50	21,50	21,40	21,59	21,73	21,91	21,55
	Transferências p/ estados	-2,50	-2,40	-2,40	-2,60	-2,60	-2,60	-2,80	-2,50	-2,40	-2,50	-2,50	-2,40	-2,47	-2,49	-2,62	-2,62
	Transferências p/ municípios	-1,90	-1,80	-1,80	-2,00	-2,00	-2,10	-2,30	-2,10	-2,00	-2,20	-2,10	-2,10	-2,26	-2,29	-2,52	-2,41
	Receita Disponível União	16,90	16,50	17,20	18,10	17,80	18,10	17,70	16,80	17,10	17,80	16,90	16,90	16,87	16,95	16,77	16,53
Estados	Arrecadação Própria	8,40	8,40	8,50	8,70	8,70	8,50	8,60	8,40	8,40	8,40	8,30	8,30	8,63	8,52	8,70	8,79
	Transferências da União	2,50	2,40	2,40	2,60	2,60	2,60	2,80	2,50	2,40	2,50	2,50	2,40	2,47	2,49	2,62	2,62
	Transferências p/ municípios	-2,20	-2,10	-2,20	-2,20	-2,20	-2,30	-2,20	-2,20	-2,30	-2,30	-2,30	-2,30	-2,36	-2,39	-2,41	-2,41
	Receita Disponível Estados	8,80	8,70	8,70	9,00	9,00	8,80	9,10	8,60	8,50	8,50	8,50	8,40	8,40	8,40	8,60	9,00
Municípios	Arrecadação Própria	1,60	1,60	1,70	1,70	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,90	1,90	1,90	2,05	2,08	2,10	2,20
	Transferências da União e Estados	4,10	3,90	4,00	4,20	4,30	4,40	4,60	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	4,52	4,67	4,82	4,71
	Receita Disponível Municípios	5,70	5,50	5,70	5,90	6,10	6,20	6,40	6,20	6,20	6,30	6,30	6,30	6,57	6,75	6,92	6,90
Receita Disponível Total (% PIB)		31,40	30,70	31,60	33,00	32,90	33,10	33,20	31,60	31,80	32,60	31,70	31,60	31,84	32,10	32,29	32,43

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da IFI (Senado Federal). Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FFM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDA, TPC, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

Gráfico 2 – Receitas disponíveis por nível de governo - % PIB (2002 - 2017)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da IFI (Senado Federal). Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FFM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDA, TPC, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

A tabela 2, a seguir, ilustra o movimento descentralizador propiciado pelo mecanismo de transferências intergovernamentais, a partir de 1988. Antes da nova constituição, a União concentrava 60% da receita disponível, os estados 27% e os municípios 13%. Em 2017, esses índices alteraram-se para 51%, 28% e 21%, respectivamente, mostrando clara a transferência de receita disponível da União para municípios.

Tabela 2 – Participação % por ente federativo na receita disponível total (1980-2017)

Período	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
% Receita Disponível União / Σ	68%	68%	69%	70%	66%	63%	61%	64%	60%	61%	56%	53%	53%	58%	55%	53%	55%	54%	54%
% Receita Disponível Estados / Σ	23%	22%	22%	21%	24%	26%	27%	23%	27%	25%	29%	33%	29%	27%	29%	29%	27%	27%	26%
% Receita Disponível Municípios / Σ	9%	9%	9%	9%	10%	11%	12%	13%	13%	14%	15%	14%	18%	15%	16%	18%	18%	19%	20%
% Receita Disponível Total - Σ	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Período	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
% Receita Disponível União / Σ	55%	53%	52%	54%	54%	54%	55%	54%	55%	53%	53%	54%	55%	53%	53%	53%	53%	52%	51%
% Receita Disponível Estados / Σ	25%	27%	28%	28%	28%	28%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	26%	27%	27%	26%	26%	27%	28%
% Receita Disponível Municípios / Σ	20%	20%	20%	18%	18%	18%	18%	19%	19%	19%	20%	19%	19%	20%	20%	21%	21%	21%	21%
% Receita Disponível Total - Σ	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da IFI. Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

2.2.1.1.1. TCL para Municípios e Educação

As TCL para municípios podem advir da União⁶, conforme mostra o quadro 5, ou podem ter origem nos estados⁷, de acordo com o quadro 6 :

-
- ⁶ Salário Educação: Vinculado ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.
 - Royalties: A alíquota paga pelo explorador, definida pela ANP como a soma de uma parcela fixa de 5% (ANP) mais parcela variável de até 5% (PEA), de acordo com volume de produção. Elegíveis estados e municípios produtores, ou que fazem parte da área geoeconômica de extração.
 - FPM, Fundo de Participação Municipal: Instrumento de redistribuição de renda e diluição de concentração de tributos na esfera federal, 23,5% da arrecadação de IR e IPI.
 - FPM Capitais – 10% entregue aos municípios capitais de estados.
 - FPM Interior – 86,4% aos demais municípios.
 - FPM Reserva – 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos (acima de 142.633 habitantes).
 - Coeficiente de participação no FPM Capitais = 10% FPM x fator população x fator Renda *Per Capita*.
 - Coeficiente de participação no FPM Interior = 86,4% FPM x fator população x participação da UF no FPM Interior.
 - Coeficiente de participação no FPM Reserva = 3,6% FPM x fator população x fator Renda *Per Capita*.
 - FUNDEB: Fundo composto por 20% dos seguintes repasses e receitas; FPE, FPM, IPI-Exportação, ICMS, Lei Kandir, ITCMD, IPVA e ITR. Vinculação de gasto na educação básica. Valores são recolhidos de forma subnacional pelo estado e seus respectivos municípios. Em seguida são distribuídos com base no número de alunos na rede pública de ensino de cada ente. A União complementa o FUNDEB dos entes que não atingem o valor mínimo nacional por aluno (COUN).
 - ⁷ IPI-Exportação: Compensa a perda de arrecadação de ICMS após a desoneração das exportações - 10% da arrecadação do IPI. Estados repassam 25% de suas cotas para seus municípios, respeitando os mesmos critérios de repasse utilizados nas transferências do ICMS.
 - CIDE-Combustíveis: Contribuição de intervenção no domínio econômico cujos valores devem ser utilizados para financiar projetos ambientais, programas de infraestrutura de transportes, e subsídios ao álcool combustível e gás natural.

Quadro 5 – Transferências constitucionais e legais da União para municípios

Objeto de transferência	Origem dos Recursos	Amparo legal
IOF-Ouro	Cota-parte de 70% do IOF sobre o ouro (quando ativo financeiro).	Lei nº 7.766/1989
ITR	Cota-parte de 50% ou 100% do Imposto Territorial Rural	CF art. 158, II.
IRRF (servidor público municipal)	100% do retido na fonte	CF art. 158, I.
Salário-Educação	Cota-parte municipal de 2/3 da arrecadação da contribuição (distribuído entre Estados e Municípios conforme o número de matrículas no ensino infantil e ensino fundamental I)	CF art. 212 § 5º e leis nº 9.424/96, 9.766/98, 11.457/2007 e Decreto nº 6003/2006
Royalties (Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais)	Cota-parte municipal na participação da exploração, embarque e desembarque de petróleo e derivados	Lei nº 9.478/1997 (alterada pelas leis nº 9.648/1998 e nº 9.993/2000)
	Cota-parte municipal de participação no FEP (Fundo Especial de Petróleo)	Lei nº 9.478/1997 (alterada pelas leis nº 9.648/1998 e nº 9.993/2000)
	Cota-parte municipal de participação no \$ da produção de energia elétrica	Lei 8.001/1990
	Cota-parte municipal de participação no resultado da exploração de recursos. minerais	Lei 8.001/1990
FEx – Fomento para exportações	Cota-parte de 25% do destinado pela União como auxílio para fomento às exportações	Lei nº 11.131/2005
Compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores	Cota-parte municipal de 25% do que o estado deixou de arrecadar no município por isentar os exportadores	Leis nº 87/1996 e nº 115/2003
FPM	Cota-parte municipal do FPM (composto por 23,5% da arrecadação líquida – da União – de IR + IPI)	CF art. 159, I, b) e d)
Complementação ao FUNDEB – haverá o aporte de recursos federais aos Municípios sem recursos para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano	Distribuição realizada com base no número de alunos matriculados no ensino infantil e fundamental I da educação básica pública	Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Quadro 6 – Transferências constitucionais e legais dos estados para os municípios

Objeto de transferência	Origem dos Recursos	Amparo legal
IPI-Exportação	Cota-parte de 25% dentro dos 10% do IPI distribuído pela União entre os Estados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados	CF art.º. 159, III, § 3º e lei nº 61/1989
IPVA	Cota-parte de 50% do Imposto sobre propriedade de veículos automotores	CF, art. 158, III
ICMS	Cota-parte de 25% da arrecadação do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços	CF, art. 158, IV
CIDE – Combustíveis	Cota-parte municipal de 25% (dentro dos 29% do que é arrecadado pela União e que é distribuído entre os Estados)	CF art. 159, III, § 4º

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

As TCL para municípios, com vinculação específica ao financiamento à pasta da educação, destinam-se ao financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, ambas de responsabilidade municipal, definidos em carta magna, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 2006:

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

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (BRASIL, 2006).

E, de acordo com o art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Segundo SENA (2004)⁸,

[...] a Emenda Constitucional nº 14/96 inseriu a expressão ‘educação infantil’, modificando a redação anterior que mencionava apenas a educação pré-escolar (que se manteve, residualmente, no art. 30, VI, da Constituição). Nesse aspecto, ampliou-se a responsabilidade do Município. Não se deve questionar qual a esfera federativa é responsável, mas em que medida cada uma delas é responsável (SENA, 2004).

⁸ Sena, de Paulo. O município e a responsabilidade pela educação infantil na Constituição, LDB e no PNE. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2004.

Ainda segundo o autor, o município é o ente que deve ocupar-se prioritariamente da educação infantil, e cita, como exemplo, o inciso VI do art. 211, § 2º. “Proporcionar a oferta de educação infantil (e de ensino fundamental) constitui função própria do Município” (SENA, 2004). Contudo, tal determinação constitucional não afasta o dever para os outros entes federados que exercem função supletiva quanto à matéria em epígrafe, conforme art. 11, inciso VI.

VI – Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003.)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

A Constituição Federal ainda preceitua: Art. 30. “Compete aos Municípios: [...] manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programa de educação pré-escolar e ensino fundamental” (BRASIL, 1988). A esse respeito, verdade é que diversos doutrinadores possuem entendimento divergente quanto ao tema, pois o assentamento legal amplia a análise conceitual e maximiza lacuna para os mais divergentes pontos de vista.⁹

Evidenciam-se agora algumas das lacunas da Constituição de 1988, citadas anteriormente, no sentido da necessidade de se definir claramente e em qual dimensão qual ente da federação é responsável por qual prestação de serviço.

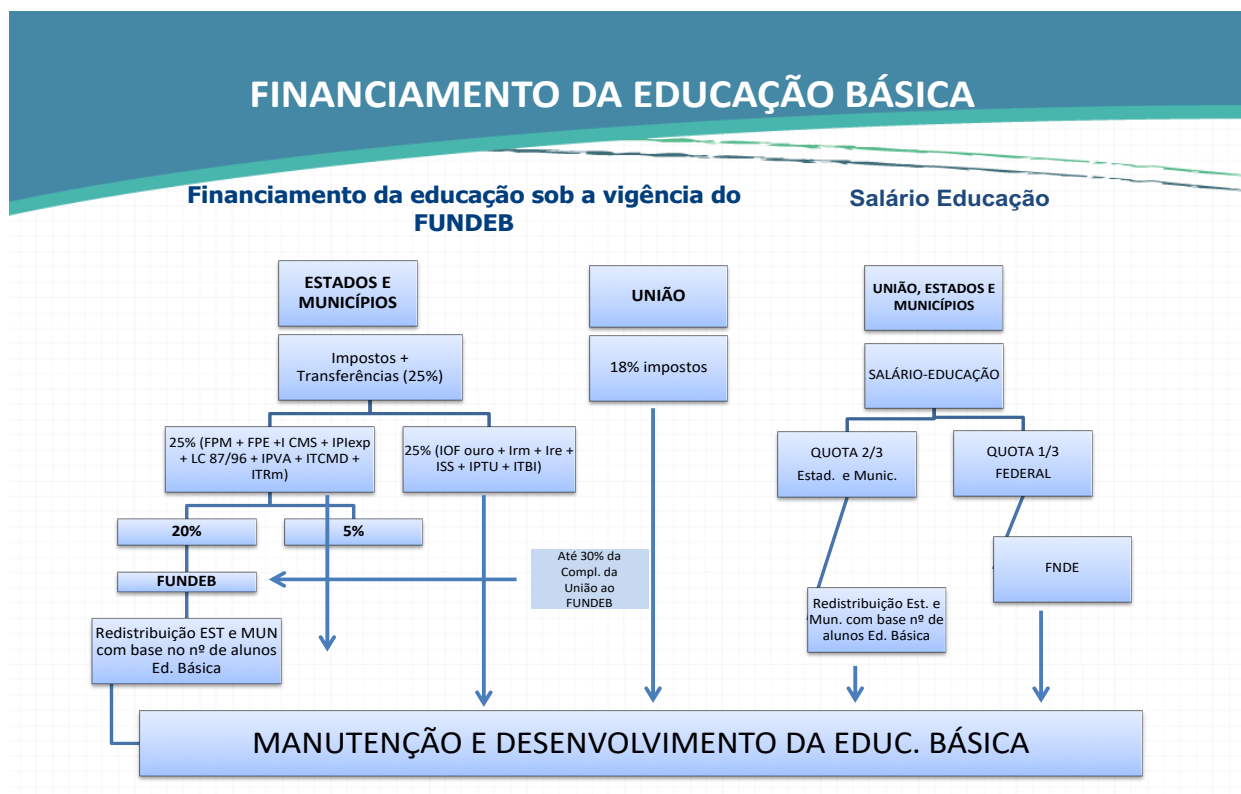
Os recursos que financiam a Educação no Brasil originam-se basicamente do orçamento fiscal, por meio da vinculação da receita de impostos ao gasto com esta função. No que diz respeito às transferências intergovernamentais constitucionais e legais, com finalidade de financiamento da Educação Infantil e Fundamental, o que engloba as responsabilidades municipais, temos substancialmente os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB –, outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE¹⁰ –, ênfase ao Salário-educação, e demais recursos das vinculações da Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE. Os investimentos em MDE devem ser realizados para todos os níveis

⁹ Sena, de Paulo. O município e a responsabilidade pela educação infantil na Constituição, LDB e no PNE. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004.

¹⁰ FNDE - Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com a finalidade de execução de políticas públicas, é responsável por executar grande parte das ações do MEC relacionadas à Educação Básica, prestando auxílio financeiro e técnico aos municípios.

da Educação Básica¹¹, na forma prevista no art. 70 da Lei nº. 9.394/96 (LDB), com financiamento representado no quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Financiamento da educação básica/MDE



Fonte: Tesouro Nacional

Tendo como sua principal fonte de recursos o Salário-Educação, o FNDE canaliza recursos para a execução de políticas públicas e o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, sob as diretrizes do planejamento nacional da Educação. Entre os programas estão: Alimentação Escolar, Brasil Carinhoso, Pró-Infância, Caminhos da Escola, Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Banda Larga nas Escolas, e Plano de Ações Articuladas. O FNDE, além de ser responsável por repassar o FUNDEB, também trabalha diretamente com os municípios, avaliando os pedidos de recursos que são feitos.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – são ações que visam

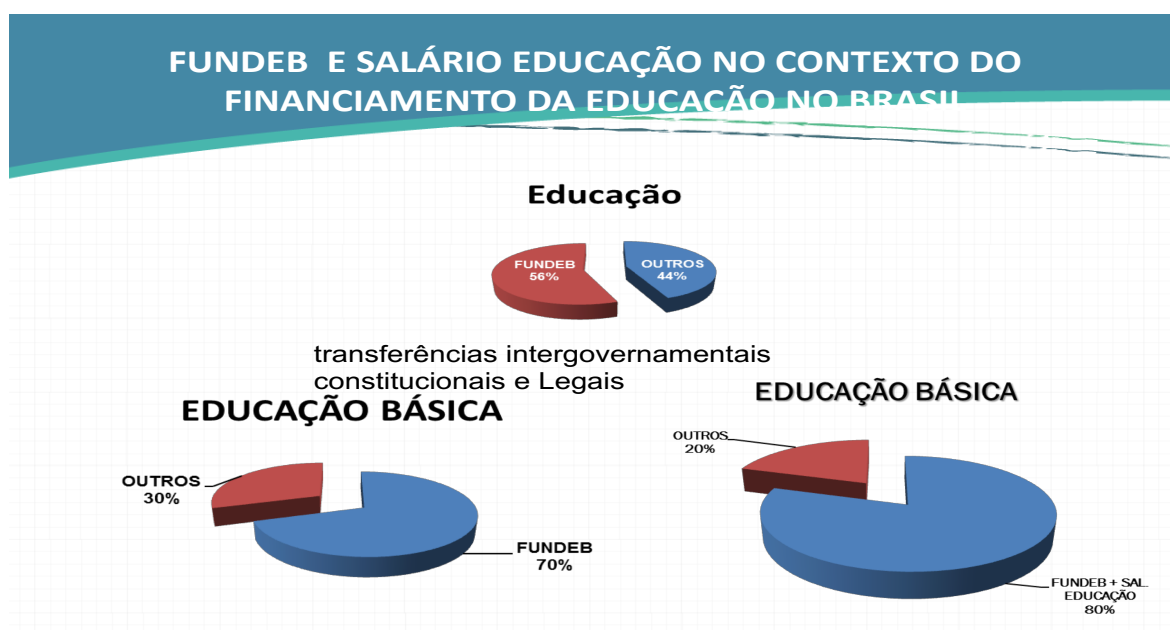
¹¹ Educação Básica, conforme artigo 21 da atual LDB, compreende-se o primeiro nível do ensino escolar no Brasil: educação infantil (para crianças com até 5 anos), ensino fundamental (para alunos de 6 a 14 anos), ensino médio (para alunos de 15 a 17 anos) e modalidades da educação. Quanto à modalidade de ensino, define-se como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Especial (para portadores de necessidades especiais).

alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos. Ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis.

Assim como nas transferências intergovernamentais constitucionais e legais para a Educação Municipal¹², segundo dados do Tesouro Nacional, o FUNDEB e o Salário-Educação, em conjunto, representam 80% do financiamento à Educação Básica no Brasil (FUNDEB 70%, Salário-Educação 10%); vide gráfico 3.

Em relação aos demais programas do FNDE, os mais relevantes/significativos, em termos de volume financiado, são o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, Lei nº 11.947, de 12 de junho de 2009.

Gráfico 3 – Fontes de financiamento à educação básica no Brasil



Fonte: Tesouro Nacional.

(a) ¹² Financiamento da Educação Básica com previsão constitucional:

- FUNDEB – Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.
- Salário-Educação – Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

(b) Financiamento da Educação Básica via Programas de Assistência e Transferência Legal com previsão em leis ordinárias:

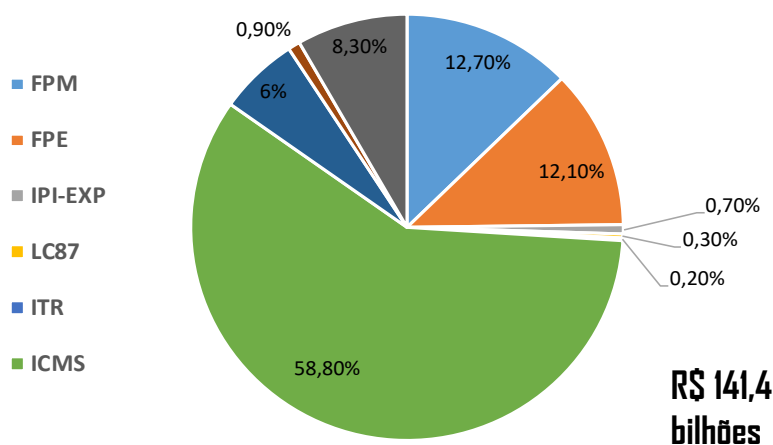
- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, Lei nº 11.947, de 12 de junho de 2009.
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE –, Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.
- Brasil Carinhoso – Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012.
- Programa Nacional do Livro Didático – PNLD –, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE –, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- Programa Brasil Alfabetizado – PBA –, Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB – e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, tendo como período de vigência os anos 2007-2020, substituiu o FUNDEF, criado em 1996. O FUNDEB representou aumento no aporte de recursos para a Educação Básica – vide gráfico 6 –, sendo composto por 20% sobre as seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializado/exportações – IPI-Exp;
- Desoneração das Exportações – LC nº 87/96;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural – ITR – devida aos municípios;
- Receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima.

A ponderação dessas receitas, como descritas, resulta em uma predominância dos recursos advindos do ICMS como financiador do FUNDEB, como retrata o gráfico 4, a seguir:

Gráfico 4 – Fontes de financiamento do FUNDEB 2017

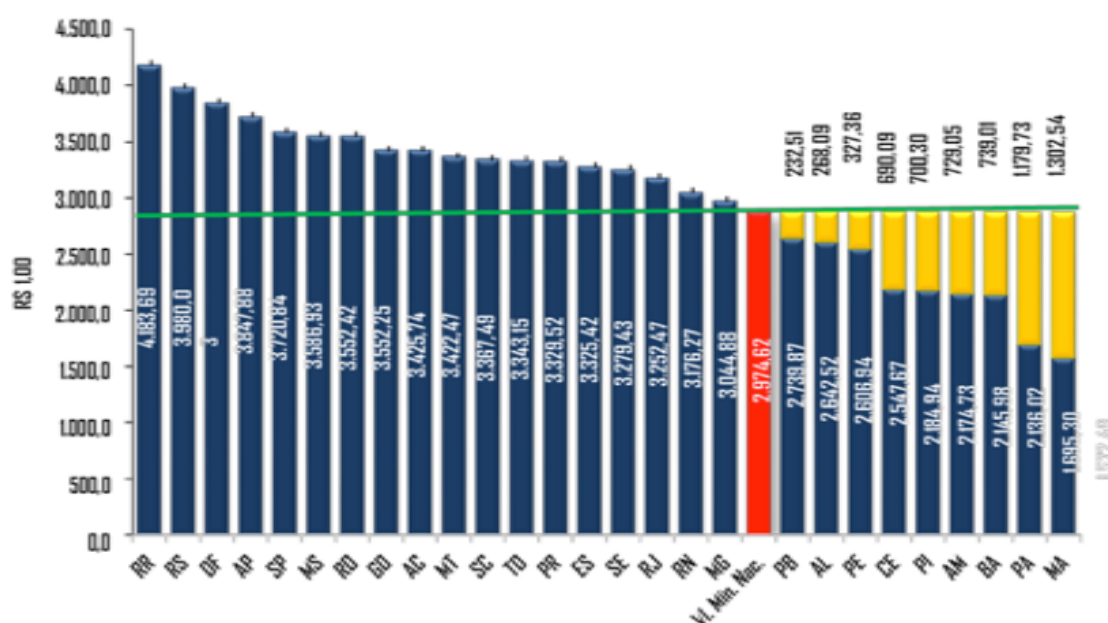


Fonte: STN / FNDE / MEC (SIOPE).

A distribuição dos recursos se dá de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de educação básica, a partir das informações do censo escolar do ano anterior, respeitando os respectivos âmbitos de atuação prioritária de cada ente federativo, conforme art. 211 da Constituição Federal. Desta forma, municípios recebem com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental – além dos alunos das escolas públicas, são considerados no cálculo os alunos de creches e pré-escolas e educação especial atendidos por escolas não públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que tenham convênio com os respectivos governos municipais.

Complementação da União: Além do FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp., LC 87/96, ITR, IPVA, ITCMD, Juros, Multas e Dívida Ativa e os rendimentos das aplicações financeiras com recursos do Fundo, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, como representado nos valores em amarelo no gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 – Valor por aluno/ano, por UF, e valor mínimo nacional por aluno/ano – 2017

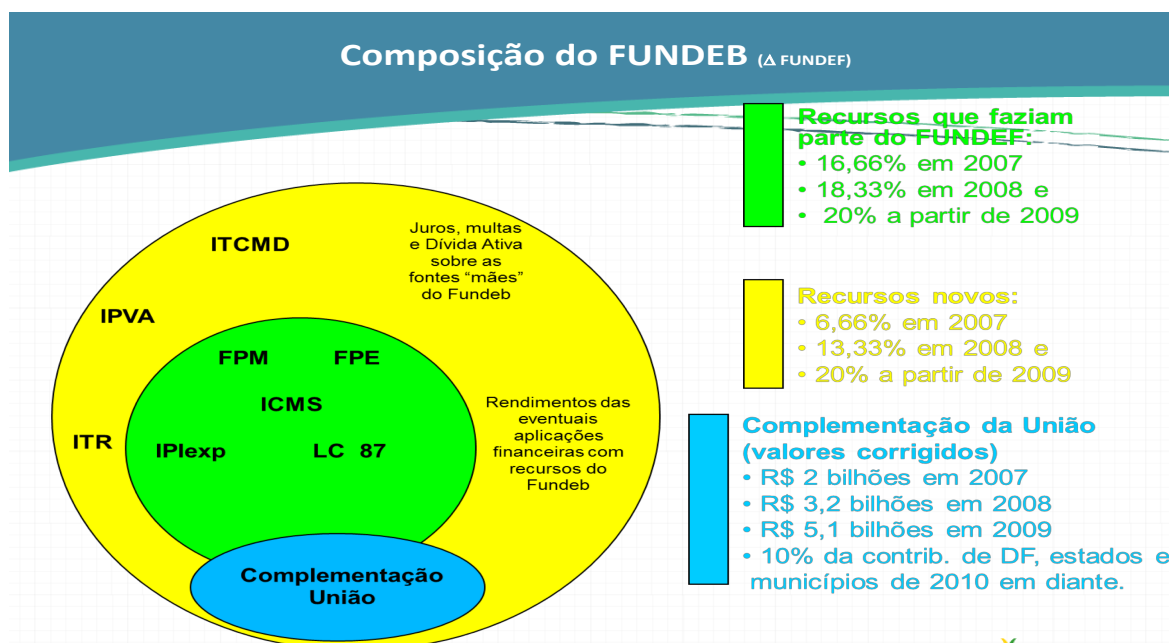


Fonte: STN / FNDE / MEC (SIOPE)

A implantação do FUNDEB se deu em 1º de janeiro de 2007, consolidando-se plenamente em 2009. Entre os anos de 2007 e 2010, o percentual a ser aportado de cada uma das receitas componentes do fundo foi gradativamente escalonado: 16,66%

em 2007; 18,33% em 2008; e 20% em 2009, bem como a complementação da União – que foi de R\$2 bilhões em 2007; R\$3,2 bilhões em 2008; R\$5,1 bilhões em 2009; e 10% da contribuição dos estados e municípios, a partir de 2010. O FUNDEB representou incremento de recursos à Educação Básica, relativamente ao FUNDEF, como descrito no gráfico 6:

Gráfico 6 – Composição do FUNDEB x FUNDEF



Fonte: Tesouro Nacional.

Salário-Educação é uma contribuição social destinada a complementar o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e executados pelo FNDE, conforme § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. É uma das fontes de recurso mais importantes do MEC, representando, aproximadamente, 10% dos recursos investidos na Educação Básica. Os recursos têm como origem a contribuição em folha de pagamento das empresas para a Previdência Social, sobre a qual incidem 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Deduzindo-se a remuneração da Receita Federal do Brasil – RFB –, correspondente a 1%, a título de taxa de administração.

Os recursos do Salário-Educação são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma:

- 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica em financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - (a) quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;
 - (b) quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (estado), os quais são creditados, mensal e automaticamente em contas bancárias específicas das Secretarias de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

Os recursos para MDE estão vinculados constitucionalmente à receita de impostos. Destes, os disponíveis aos municípios são provenientes das receitas próprias somadas às receitas das transferências da União e dos estados, conforme o quadro 8, a seguir:

Quadro 8 – Recursos municipais -> investimento em educação (manutenção e desenvolvimento do ensino)

+ Transferências recebidas da União	
+ Transferências recebidas dos estados	25% para aplicação em MDE
= Total (FPM Incluso)	
- 20% de contribuição para o FUNDEB	
+ Cota municipal do Salário Educação	
+ Outros programas estaduais	
+ Recursos recebidos pelo FUNDEB	
+ Recursos de programas do FNDE	
+ 25% da arrecadação própria (ISS, ITBI, IPTU, ICMS)	
= Total para investir em educação	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados STN / FNDE / MEC (SIOPE).

2.2.1.2. Transferências discricionárias voluntárias

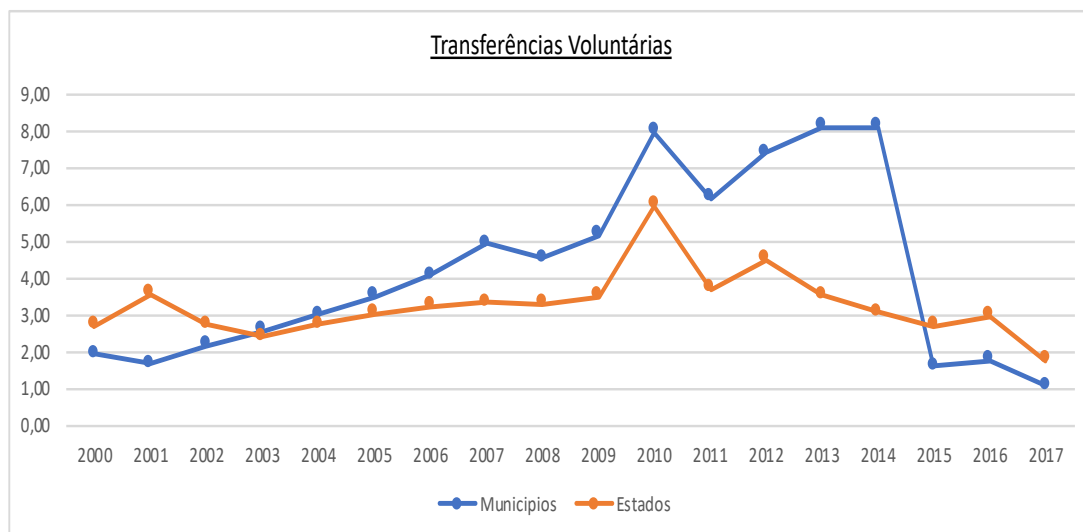
As transferências discricionárias voluntárias são aquelas que se dão em decorrência da celebração de um instrumento jurídico entre as partes, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira e que não decorram de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinadas ao Sistema Único de Saúde – SUS. São os recursos financeiros repassados pela União aos estados e municípios com as seguintes finalidades: obras, bens ou serviços de interesse comum à União, aos estados e municípios¹³.

São instrumentos jurídicos aplicáveis às transferências voluntárias¹⁴: i) os Convênios – mecanismos que disciplinam a transferência de recursos públicos e têm como partícipe o órgão da administração pública federal direta, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, sendo ele também responsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos, e ii) Contratos de Repasse – instrumentos utilizados para repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais.

Na última década, o total das transferências discricionárias representaram entre 5% e 8% no total das transferências fiscais da União. As transferências voluntárias representaram em média 15% do total de discricionárias, segundo dados da CAUC/STN – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, instituído pela IN nº 2/2012 em substituição ao antigo Cadastro Único de Convênio. A sigla CAUC foi mantida –, com forte predominância de transferências para os municípios. Nos últimos anos, como mostra o gráfico 7, devido ao cenário político – econômico nacional –, o volume de transferências na modalidade teve forte queda.

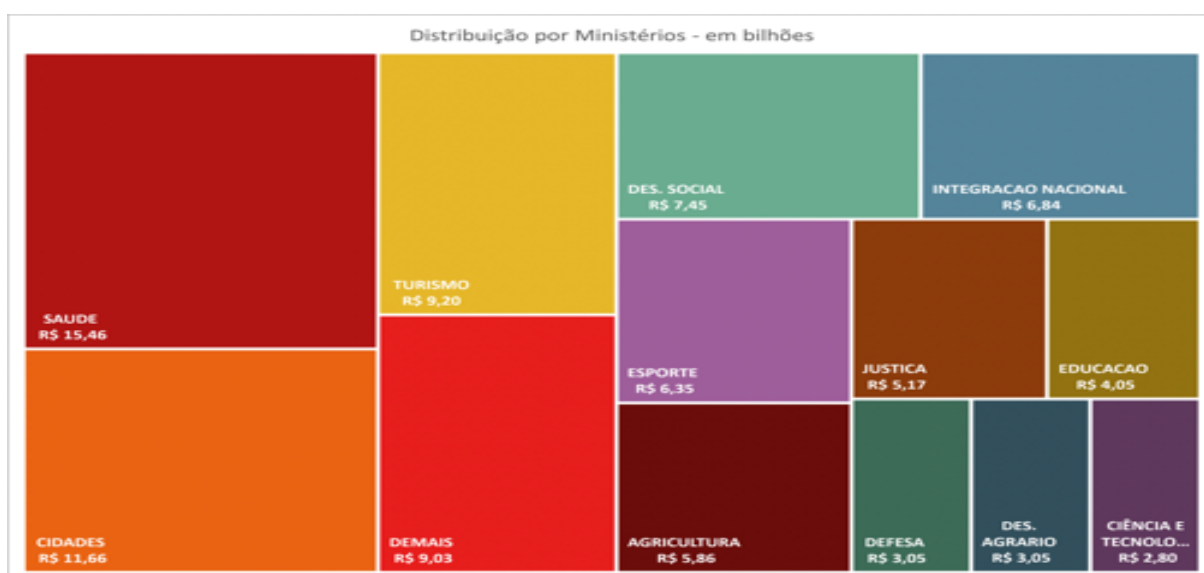
¹³ Relatório Final sobre Classificação das Transferências do Tesouro Nacional (2014).

¹⁴ Nota Técnica nº 14 / 2015 – Tesouro Nacional.

Gráfico 7 – Transferências da união voluntárias por ente federativo

Fonte: SICONV.

Entre 2008 e 2017, os ministérios que mais se utilizaram de transferências voluntárias, para execução das políticas públicas, foram Saúde, Cidades e Turismo, absorvendo 40% do total de recursos destinados a transferências voluntárias no período, ficando a Educação¹⁵ contemplada com 4,5% das destinações dos recursos no período, conforme gráfico 8, a seguir:

Gráfico 8 – Transferência voluntárias por ministério (2008-2017)

Fonte: SICONV.

¹⁵ Concentrados nos Programas de Ação Articulada – PAR – destinados à construção de creches (Proinfância), quadras poliesportivas e ações de infraestrutura.

Em recente trabalho publicado pela Secretaria de Gestão – SEGES –, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG –, “Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União, exercícios 2008-2016” (relatório nº 201.700.374), percebe-se clara tendência de aumento de instrumentos firmados oriundos de emendas impositivas, constatando-se que, em 2016, cerca de 82% dos instrumentos firmados em termos de quantidade (64% dos valores) originaram-se de emendas parlamentares, sendo 80% destes derivados de emendas impositivas (dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV), sugerindo viés político na utilização dos recursos.

Amorim Neto e Simonassi (2013), em artigo publicado na *Revista de Economia Política*, “Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil” (1985-2004), desenvolvem um modelo com objetivo de revelar os determinantes econômicos e políticos na alocação de recursos públicos via transferências voluntárias no Brasil, chegando à seguinte conclusão:

Em nosso sistema federalista presidencialista o líder do executivo tem notável poder no que tange à execução de recursos de transferência. A partir das evidências demonstradas neste ensaio podemos dizer que o elemento político, que a busca por atingir objetivos políticos que mantenham ou aumentem a base, a força de coalizão do governo, prevalecem, sobre critérios de equidade, de transferências no sentido de fomentar diminuição de desigualdades, no sentido de dar mais a quem precisa mais, de melhorar índices de desenvolvimento sócio- econômico e produtividade do país. (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013, p.723).

Moutinho e Kniess (2017), em artigo publicado na *Revista de Gestão e Projetos*, “Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis”, corroboram:

Os resultados revelaram, ainda, que não há como associar o IDH-M dos municípios beneficiados com o repasse de recursos, via proposta voluntária. O que se esperaria era que quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano, maior fosse o volume de recursos repassados, uma vez que as transferências voluntárias, enquanto instrumento de descentralização de recursos, deveriam ser utilizadas para diminuir as desigualdades existentes entre os municípios. Estes resultados reforçam a pesquisa conduzida por Amorim Neto e Simonassi (2013) que diagnosticou uma tendência à manutenção das desigualdades interregionais no Brasil, uma vez que, tanto o nível como a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parecem ser estabelecidos muito mais pela força política destes do que por critérios de redução das desigualdades interregionais e de atendimento às necessidades das populações locais. [E concluem:] Como resultado deste processo, abre-se um caminho para reflexão sobre as relações encontradas e para a definição de um novo marco legal que estabeleça novas diretrizes para este importante mecanismo de descentralização de políticas públicas da União. Entre os principais resultados advindos desta pesquisa, destacam-se a intensa correlação

verificada entre o volume de propostas voluntárias pagas e o alinhamento partidário dos prefeitos que pleitearam os recursos, assim como aqueles que possuem maior quantidade de eleitores. Por outro lado, não se pôde estabelecer relação entre o volume de recursos liberados para os municípios e os respectivos IDHs. [...] este estudo se restringiu apenas ao ano de 2012, ano de eleições municipais, o que pode ter causado algum tipo de viés nos resultados e ainda quando comparado à possibilidade de se adotar um período mais longo como, por exemplo, de quatro anos, ou então comparando-se dois períodos legislativos correspondentes (MOUTINH; KNISS, 2017, p.154).

2.3. MOVIMENTOS DE REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA

A burocracia já era experimentada no século XVI, particularmente na Europa. Organizações religiosas, militares e a administração pública praticavam o modelo em diferentes profundidades e intensidades, até que, em 1904, Max Weber, no livro *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, trata da disseminação do modelo no Ocidente, ressaltando sua natureza racional, os controles, a especialização e o burocrata como profissional. Em *Economia e Sociedade*, 1922, Weber constrói a base teórica da burocracia apoiada em três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo, indo de encontro ao patrimonialismo, que privilegiava o nepotismo, a tradição e/ou o carisma.

O funcionário autêntico [...], de acordo com as regras de sua profissão, não deve fazer política, mas 'administrar', e isto sobretudo de modo imparcial; isto vale, pelo menos oficialmente, também para os chamados funcionários administrativos 'políticos', desde que não esteja em jogo a 'razão de Estado', isto é, os interesses vitais da ordem dominante.

Sine ira et studium, 'sem ódio e favor': é assim que o funcionário deve exercer seu cargo, [...] a paixão – *ira et studium*, constitui o elemento do político. [...] A honra (do funcionário) consiste na capacidade de, quando a autoridade superior insiste numa ordem que lhe parece errônea, executá-la, apesar de suas objeções, sob a responsabilidade do mandante (WEBER, 1999, p.540).

Também conhecido como *Progressive Public Administration*, PPA (HOOD (1995), em uma alusão ao fato de ter sido o modelo inspirador das reformas na administração pública americana entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era*, a burocracia weberiana predominou como modelo praticado na administração pública do século XX, tendo seus vetores sempre apontados no sentido da eficiência organizacional e com preocupações com a imparcialidade no tratamento dos empregados e clientes.

Críticas ao modelo se iniciam no sentido de ser este interpretado como uma desconfiança em relação à índole humana, à vontade de trabalho e ao desenvolvimento das pessoas e à capacidade criativa e de responsabilidade. O nível de rejeição à burocracia se intensifica no pós-guerra capitaneado por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949). São questionamentos que levantam pontos que seriam induzidos pelo próprio modelo, como inibição da criatividade, resistência à mudança, desmotivação, estagnação ou queda de produtividade, e um corporativismo tal que põe a empresa pública acima do público, da prestação do serviço público.

Na década de 1980, em paralelo a um cenário internacional de fragilidade fiscal, as críticas se acentuam, conforme B. G. Peters (1981, p.59):

[...] não é mais possível assumir como válida a premissa de que a burocracia atua de forma neutra e desapaixonada (*sine ira et studio*), mas que atua num ambiente político, e tem interesses que busca maximizar através de sua atuação política, tais como segurança, recursos orçamentários e poder. Assim, as motivações da burocracia não são, necessariamente, prover serviços públicos ou atender ao interesse público (PETERS, 1981, p. 59).

Hood (1991), no artigo *A public management for all seasons?*, em tradução livre “Uma gestão pública para todas as estações?”, defende que para assegurar um desempenho eficiente, o setor público deve “importar ferramentas, valores e termos utilizados no setor privado” formando-se assim, à época, um ambiente que fomentava uma nova forma de pensar a gestão pública.

Dois modelos organizacionais, lastreados em valores de orientação ao serviço, eficiência na prestação de serviços, descentralização, produtividade, de mecanismos de mercado dentro da esfera pública, de controle, de transparência e prestação de contas em “tempo real”, são os que se destacam e prevalecem no cenário global de reformas da administração pública a partir do fim dos anos 1980: o *New Public Management* – NPM – ou Administração Pública Gerencial – APG – e o Governo Empreendedor – GE. Baseada em valores similares, a Governança Pública – GP – resgata a política para dentro da administração pública.

2.3.1. Administração pública gerencial – APG/*New public management* – NPM

NPM ou APG é um movimento que nasce das críticas à burocracia e tem como referencial original, apresentando maior número de citações, o trabalho de Hood (1991), porém não menos importante, Hood e Jackson (1991), *Argumento*

Administrativo, cobre boa parte do mesmo tema e propõe a APG tanto como um “argumento administrativo” quanto como uma “filosofia administrativa”, em que prevalecem o desempenho e a eficiência. Conforme Barzelay (2000, p. 1-2),

[...] como conceito, tem origem na análise acadêmica de ideias que definem a agenda para a mudança organizacional em vários países, incluindo Reino Unido e Austrália, durante a década de 1980.

[...] Eu defino a NPM, abstratamente, como um campo de discussão profissional e política – conduzido internacionalmente – sobre assuntos relacionados à gestão pública, incluindo políticas de gestão pública, liderança executiva, design de organizações programáticas e operações governamentais. (BARZELAY, 2000, p.1-2).

Em uma alusão a possíveis falhas na compreensão do significado de alguns termos componentes do debate teórico, e sendo isto crucial para o aprofundamento e enriquecimento das discussões, Barzelay (2000, p.1) traz a seguinte colocação:

NPM (ou APG) é um assunto de grande interesse para os acadêmicos latino-americanos, demonstrado por sua participação no curso de ensino a distância da CLAD-UNESCO sobre o assunto [...] Essa experiência, ocorrida juntamente com meus deveres comuns de ensino na LSE (London School of Economics), confirmou que a literatura sobre a Nova Administração Pública não ensina a si mesma (BARZELAY, 2000, p.1).

Na verdade, a literatura como um todo beira a ser inacessível a qualquer pessoa nova no assunto, incluindo estudiosos treinados. Este artigo responde a este problema, bem como um convite para falar sobre “A Nova Gestão Pública na América Latina” no Congresso anual do CLAD – Centro Latino-Americano de Administração e Desenvolvimento –, realizado em Santo Domingo – República Dominicana, em outubro de 2000.

A experiência expõe que as questões de definição são um ponto sensível de entrada em discussões sobre a *New Public Management* – NPM –¹⁶, segundo Barzelay.

-
- ¹⁶ Política de gestão pública (*public management policy*) corresponde aproximadamente ao termo convencional, mas ambíguo, “reforma administrativa”. A política de gestão pública se preocupa em orientar, motivar e controlar o setor público central como um todo. Os instrumentos da política de gestão pública são regras institucionais e rotinas organizacionais nas áreas de planejamento de despesas e gestão financeira, serviço público e relações trabalhistas, aquisições, organização e métodos, e auditoria e avaliação. (A reforma administrativa geralmente envolve mudanças nas políticas de gestão pública).
 - Desenho de organizações programáticas (*design of programmatic organizations*) é o que demonstra orientação, a conectividade com a prestação de serviços públicos.

De acordo com a argumentação de Hood e Jackson (1991), doutrinas e justificativas não de apresentar coerência entre si, e são três os grupos de valores que embasam justificativas:

- grupo sigma (σ) – eficiência e alocação racional de recursos, limitação do desperdício, simplicidade e clareza;
- grupo theta (ϕ) – equidade, justiça, neutralidade, *accountability* e controle de abusos dos agentes (desonestidade, imperícia etc.);
- grupo lambda (λ) – capacidade de resposta, resiliência sistêmica, flexibilidade, elasticidade.

Conforme Simon (1969), “argumentos administrativos são sistemas aninhados de ideias relacionadas ao design organizacional”.

Com base nas argumentações de Barzelay (2000), o modelo de argumentos administrativos permitiu que Hood e Jackson pudessem estabelecer três postos-chave sobre a Administração Pública Gerencial, dirigidos principalmente a colegas da administração pública acadêmica no Reino Unido e na Austrália, muitos dos quais, na época, descartavam abordagens ascendentes da administração pública em seus países. Primeiro, eles caracterizaram a APG como um ponto de vista sobre o desenho organizacional no governo ou, mais precisamente, como um argumento administrativo particular composto de doutrinas apoiadas por justificativas.

Como ponto de vista, a APG não foi descrita nem como uma “teoria” da administração nem como uma coletânea de pensamentos sobre gestão pública. Em segundo lugar, Hood e Jackson, especialmente, Hood (1991) argumentaram que a APG não era totalmente desprovida de substância, uma vez que os valores do tipo sigma (σ) são garantias plausíveis para doutrinas administrativas. Em terceiro lugar, Hood e Jackson (1991) apontaram que uma pessoa razoável pode rejeitar a APG tendo em vista, por exemplo, que os valores do tipo teta (ϕ), honestidade e imparcialidade podem ter prioridade sobre os valores do tipo sigma (σ), desempenho eficiente da tarefa. Dessa maneira, os autores procuraram ampliar o espaço para o crescimento do debate sobre a APG.

Hood e Jackson (1991) caracterizaram a APG não apenas como um “argumento administrativo” mas também como uma “filosofia administrativa”.

Genericamente, uma filosofia administrativa é um corpo de ensinamentos doutrinários que goza de ampla aceitação em um determinado lugar e tempo. Barzelay (2000) e Parsons (2006) concordam que a APG é um modelo normativo para a gestão pública, fundamentado em argumentos, doutrinas e justificativas embasadas no grupo sigma (σ) de valores e que goza de ampla aceitação em um determinado lugar e tempo. Sendo assim, também uma filosofia administrativa.

A interpretação e o reconhecimento da APG como doutrina é compartilhada por Pollitt e Bouckaert (2002) e por Hood (1995). São prescrições operativas da APG:

- desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos;
- competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
- uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
- atenção à disciplina e parcimônia;
- administradores empreendedores com autonomia para decidir;
- avaliação de desempenho;
- avaliação centrada nos *outputs*.

2.3.2. Governo empreendedor – GE

Identificados com os mesmos valores da APG, em uma abordagem inspirada na teoria administrativa moderna, transferindo para os administradores públicos a linguagem e as ferramentas da administração privada, *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler (1992), dois não acadêmicos americanos, torna-se um *best-seller*, inaugura e figura como a principal obra do “Governo Empreendedor”, um estilo mais pragmático de gestão pública.

O livro desempenhou um papel importante no processo pelo qual as doutrinas da APG chegaram a influenciar a definição de pautas no governo federal dos EUA durante o primeiro governo Clinton (KETTL, 1995). Suas doutrinas foram expressas em forma de *slogans*, como *steer, don't row*.

Esse livro ampliou o tema da NPM para incluir mudanças fundamentais na prestação de serviços públicos, como o uso de esquemas de *vouchers* educacionais

– financiamento subsidiado, oferecido pelo Estado para que as famílias consigam pagar a escola a qual desejam que seus filhos estudem (BARZELAY, 2000).

Os autores – Osborne e Gaebler – prescrevem uma lista de dez itens para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz. São eles:

- Governo catalisador – os governos não implementam políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizam a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- Governo comunitário – os governos abrindo-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- Governo competitivo – os governos criando mecanismos de competição dentro das organizações públicas e com as privadas, estimulando melhoria da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai de encontro aos monopólios governamentais na prestação de serviços públicos;
- Governo orientado por missões – os governos abdicam da obsessão pelo seguimento de normativas formais, focando-se na direção da sua verdadeira missão;
- Governo de resultados – os governos substituem o foco nos *inputs* pelos *outputs* e impactos de suas ações. Devem adotar a administração por metas;
- Governo orientado ao cliente – os governos substituem a autorreferencialidade pelo foco às demandas dos clientes/cidadãos;
- Governo empreendedor – os governos otimizam aplicações financeiras e ampliam a prestação de serviços remunerados;
- Governo preventivo – os governos abandonam comportamentos reativos na solução de problemas (mais oneroso usualmente) pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico, minimizando problemas potenciais;
- Governo descentralizado – os governos envolvendo funcionários em processos deliberativos, apropriando-se de seu conhecimento e capacidade inovadora e aumentando sua motivação e autoestima;
- Governo orientado para o mercado – os governos adotando a lógica competitiva de mercado, intermediando prestação de serviços, criando agências regulatórias e, assim, abatendo custos transacionais.

2.3.3. Governança pública – GP

GP, segundo um grupo de acadêmicos relevantes, é uma consequência do movimento da APG, apresentando características em comum:

[...] há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social (PIERRE; PETERS, 1998, p. 223).

De acordo com Brugué e Vallès (2005), a governança não é mais baseada na autoridade central ou em políticos eleitos – modelo da hierarquia –, nem mesmo na emulação de valores do setor privado – modelo de mercado –, mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo – locais ou multilaterais.

A governança reintroduz o elemento político na gestão pública – por consequência, diminui critérios técnicos –, enquanto a APG o exclui. Teorias do desenvolvimento, suportadas por organismos multilaterais, tratam a governança como um conjunto adequado de práticas de gestão democráticas capazes de conduzir países a melhorar suas condições de desenvolvimento socioeconômico. A “boa governança” seria, portanto, capaz de traduzir-se em combinação de boas práticas de gestão pública.

O Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países em desenvolvimento proponentes a tomarem/receberem recursos econômicos e/ou apoio técnico.

Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, do *accountability* e de combate à corrupção como exemplos de um *framework* – quadro de elementos essenciais –, no qual economias conseguem prosperar (FMI, 2003).

B. Guy Peters e John Pierre (1988) sugerem que formas emergentes de governança compartilham muitos aspectos da filosofia do gerencialismo. Todavia, existem várias diferenças significativas entre a governança e a APG, a ponto de serem diferenciados como modelos, vide quadro 9.

As semelhanças entre esses modelos parecem ser principalmente no nível operacional da reforma administrativa, enquanto as diferenças estão localizadas em

um nível teórico.

Primeiro, a governança sempre foi um elemento central de uma política democrática. É fato que a governança, embora em uma ampla gama de manifestações, é tão antiga quanto o governo. As formas emergentes de governança na Europa Ocidental – redes, parcerias, *joint ventures* público-privadas, inclusão do setor voluntário na prestação de serviços etc. – devem ser avaliadas em relação aos modelos tradicionais de governança, tais como as hierarquias e a APG. Por outro lado, é mais orientada ideologicamente, nega qualquer especificidade política ou cultural do serviço público e argumenta que, ao simular valores das organizações empresariais, muitos problemas do serviço público, como ineficiência, indiferença em relação às necessidades de seus clientes e, assim por diante, devem ser melhorados.

Segundo, a governança é sobre o processo, enquanto a APG é, principalmente, sobre os resultados.

Em terceiro lugar, a APG é um programa intraorganizacional de reforma administrativa, enquanto a governança é interorganizacional em perspectiva (RHODES, 1997, p. 55).

Em quarto lugar, a governança consiste em manter os recursos do setor público sob algum controle político, e desenvolver estratégias para sustentar a capacidade de ação do governo. A APG consiste essencialmente em transformar o setor público.

Governança refere-se a algo que transcende deliberadamente as fronteiras do governo e onde as estruturas governamentais coordenam e orientam os esforços colaborativos, públicos e privados (KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997). A perspectiva da estratégia da APG é mais introvertida e visa às relações entre o Estado e a sociedade somente na medida em que modelos de gestão do setor público possam substituir modelos tradicionais de gestão organizacional na administração pública e no intercâmbio entre prestadores de serviços e clientes do setor público.

Finalmente, a governança não vem com a mesma bagagem ideológica ou ideais distintivos como a APG faz. A introdução de novas formas de governança pode ser implementada sem mudanças culturais profundas no serviço público, porém estão no cerne da NPM.

Quadro 9 – APG x Governança

Conceito	New Public Management	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e accountability	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; accountability é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; 3 mercado. resolvida; o foco está na participação de stakeholders, especialmente, no cliente-accountability continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de stakeholders, especialmente, no cliente-cidadão
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, consequentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica agent-principal	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Elaboração de Octavio Penna Pieranti, Silvia Rodrigues e Alketa Peci, baseado em Peters; Pierre (1998) e Prats i Catalã (2006).

São recentes os pronunciamentos oficiais sobre o conceito de governança pública, emitidos por organismos multilaterais. Vejamos:

- Governança é um processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem-se [sic] para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder (BANCO MUNDIAL, 2017).
- A boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados.

(OCDE, 2017).

- A escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do interesse público. É nesse contexto que a governança se manifesta. (BANCO MUNDIAL, 2017).

2.4. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Desde os anos 1960 e, principalmente, a partir dos anos 2000, estudos sobre desenvolvimento econômico evidenciam que há uma consistente relação positiva entre educação de qualidade e competitividade das nações, produtividade do trabalho, níveis salariais dos trabalhadores e distribuição de renda, dentre eles, estão estudos de Becker (1962), Eicher e Garcia-Penalosa (2001), Garen (1984), Gylfason (2001), Hanushek e Kimko (2000), Hanushek e Woessmann (2008), Heckman e Raut (2016), Hendricks (2002) e Reis e Barros (1991).

Em 2000, James Heckman recebeu o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas ao demonstrar a eficiência do investimento em Educação, estabelecendo a equação de Heckman, relacionando o retorno social esperado ao investimento educacional em diferentes momentos da vida. A curva mostra que investir em estágios iniciais da vida resulta em maiores taxas de retorno, conforme mostra o gráfico 9, e o investimento na educação infantil retorna entre 600% e 1.100%, ou seja, para cada dólar investido, 7 a 12 dólares são devolvidos à sociedade, convertidos em menores despesas com saúde e assistencialismo, menor criminalidade, maior produtividade e maiores salários, entre outros indicadores.

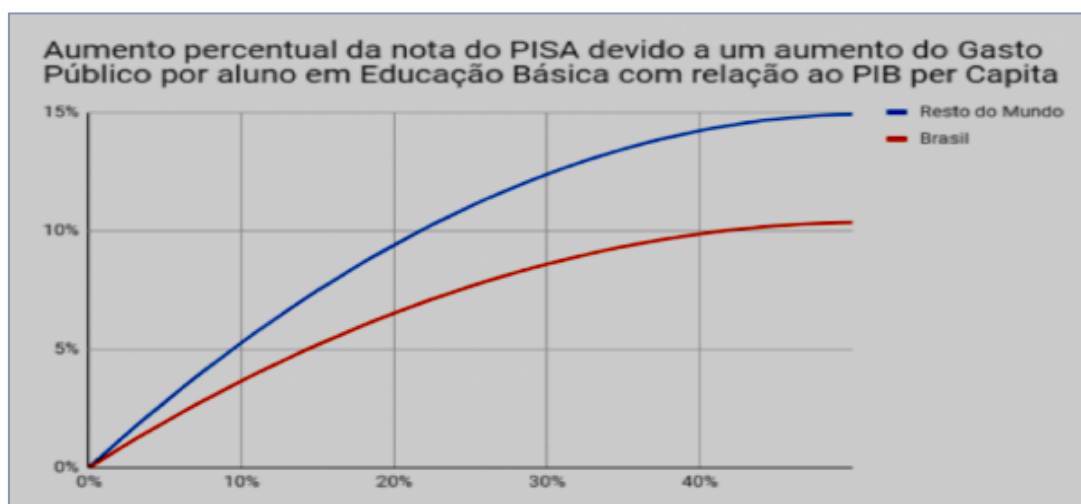
Gráfico 9 – Educação de Heckman – retorno social/investimento em educação



Fonte: James Heckman/The Heckman Equantion Project. 2008

Todavia, conforme evidenciado no gráfico 10, a seguir, percebe-se que há uma saturação da eficiência do aumento dos gastos em Educação relacionados ao desempenho estudantil PISA¹⁷:

Gráfico 10 – Desempenho PISA x Gastos com educação (2006-20015)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Mundial, PISA/OCDE e STN.

O Gráfico 10 demonstra o baixo grau de elasticidade entre o aumento de gastos em Educação (x) e melhores resultados no PISA (y), tanto no âmbito mundial quanto

¹⁷ PISA (Programme for International Student Assessment) – teste internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos. Provas de leitura, matemática e ciências, coordenado pela OCDE.

nacional – Brasil –, onde a relação apresenta ainda maior inelasticidade – 40% de incremento no gasto por aluno representaram resultados 10% melhores no Brasil, já no mundo, esse resultado foi de 15%.

Neste estudo, trataremos o tema da gestão da educação como busca pelas boas práticas de governança na educação. A prática da boa governança educacional vem na esteira da aplicação de boas práticas de governança em outras esferas socioeconômicas, porém ascende tardiamente em relação aos demais. Trata-se de um conceito razoavelmente recente, aplicado aos sistemas e organizações educacionais, e tem em *Educational Governance and Administration* (SERGIVANNI; THOMAS *et al.*, 2003) sua referência literária conceitual, ainda que já houvesse referências a respeito de conceitos e práticas, sugeridas em um relatório da OCDE (1995) que sintetizava reformas educacionais como “o novo paradigma da gestão pública/das políticas públicas em educação”, citado na introdução (item 1.1) deste trabalho.

A Governança Educacional diz respeito aos aspectos gerenciais, sobre como organizações e sistemas educacionais se estabelecem, sobre a dinâmica das relações entre os indivíduos e os sistemas e organizações, sobre qual é a estrutura de poder, o fluxo decisório, quem são os atores formais, informais, quais são suas responsabilidades, como se relacionam, quais os níveis de autoridade, qual o emprego orçamentário, como se executa responsabilidade fiscal, entre outras. É primordial que pais, alunos, membros da comunidade, professores, gestores, todos os atores de cada um dos sistemas educacionais – *steakholders* – estejam comprometidos, engajados com a adoção de boas práticas em Governança Educacional.

De acordo com Alves e Manoel (2012), em *Governança Educacional e Gestão Escolar: Reflexos na Responsabilidade social da Educação*:

Uma organização educacional deve ser percebida como um organismo em permanente mudança, [...] precisa continuamente realocar, reajustar e reconciliar seus recursos disponíveis com seus objetivos [...] agir e reagir com flexibilidade diante das mudanças e das pressões que necessariamente enfrenta. Assim, haverá gestão escolar estratégica e inovadora [...] Implantar a governança educacional para uma gestão escolar estratégica e inovadora pressupõe: clareza de identidade e objetivos; posicionamento político institucional; planejamento estratégico; pessoas para uma administração competente (formação/capacitação de gestores); demanda/disponibilidade de capital; contínua atualização e desenvolvimento tecnológico. (ALVES; MANOEL, 2012, p.9).

Em recente artigo – março/abril 2019 – publicado pela *Revista de Administração Pública – RAP* –, da FGV EBAPE, na qual são avaliadas as relações que os custos escolares diretos e a organização da oferta escolar têm com o desempenho de escolas públicas, em pesquisa quantitativa, abordando escolas brasileiras entre 2012 e 2015, Rocha e Funchal (2019) chegam às seguintes conclusões:

Custos escolares diretos – indícios de que não necessariamente alocação de mais recursos financeiros em unidades de ensino configura melhores desempenhos escolares.

Organização da oferta escolar – a escola ter diretor se mostrou significativo, na média, para explicar o desempenho médio.

Proporção de matrículas no turno noturno – tem efeito negativo sobre os resultados, o que pode estar associado a menor duração das aulas ou, ainda, a menor produtividade dos estudos no período noturno.

Características dos alunos – variáveis de cor/raça, gênero e escolaridade da mãe se mostraram importantes para explicar o desempenho, em maior ou menor grau, nos modelos gerados.

Mais recursos não se traduzem necessariamente em melhores resultados – em termos de desempenho escolar, sugerindo que a forma como são mobilizados (de maneira planejada e com propósito claro) é que pode constituir um diferencial na aprendizagem. Tal fato sugere a necessidade de particular atenção por parte dos gestores públicos, visando à compreensão da dinâmica específica que leva a esse tipo de comportamento observado, em especial, quanto ao clima escolar nessas unidades.

A questão da melhoria de resultados de desempenho parece estar associada à qualidade da gestão dos recursos e não à sua quantidade (ROCHA; FUNCHAL, 2019, p. 291).

Ou seja, os autores concluem que a prática dos valores que orientam a boa governança da educação (planejamento estratégico – descentralização, privilegiar as características locais – transparência, clareza de identidade, objetivos – gestão financeira – gestão de pessoas) são preponderantes relativamente ao incremento de volume de recursos, no que tange à obtenção de melhores resultados de desempenho educacional.

2.4.1. Desafios da gestão da educação no município

Em recente palestra em Harvard – *Brazil Conference*, em 07 de abril 2019 –, o vice-presidente eleito, Hamilton Mourão, responde à seguinte indagação: “Qual a perspectiva de uma real reforma educacional, focada na melhoria do aprendizado?”:

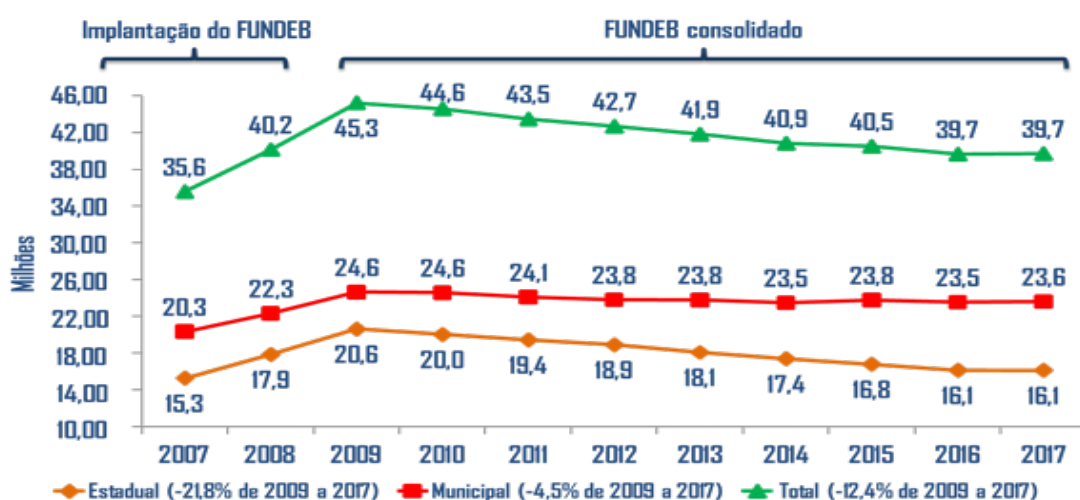
[...] nós temos que investir ‘pesado’ na educação básica, investimos muito no ensino superior em relação ao investido na educação básica (refere-se a termos relativos, proporcionais), [...] sendo a educação básica responsabilidade de estados e municípios, temos de enfrentar este problema [...] (MOURÃO, 2019).

Neste ponto, o vice-presidente refere-se ao fato de 20% dos 6% de PIB investimento público em educação serem direcionados ao ensino superior (1,2% PIB) e a resultados frustrantes de estudantes brasileiros no PISA¹⁸, relacionando-os a gargalos de descentralização, de gestão, que terminam por produzir resultados desfavoráveis em relação à qualidade do ensino e/ou testes de proficiência estudantil, segundo o vice-presidente.

Conforme vimos em itens anteriores, os municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental. Para isto, contam basicamente com os recursos do FUNDEB, Salário-Educação e alguns outros programas do FNDE – com especial relevância o Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE.

Conforme podemos ver no gráfico 11, a seguir, houve um incremento de 16,25% nas matrículas sob gestão municipal desde a implementação:

Gráfico 11 – Matrículas por esfera de governo (2007 a 2017)



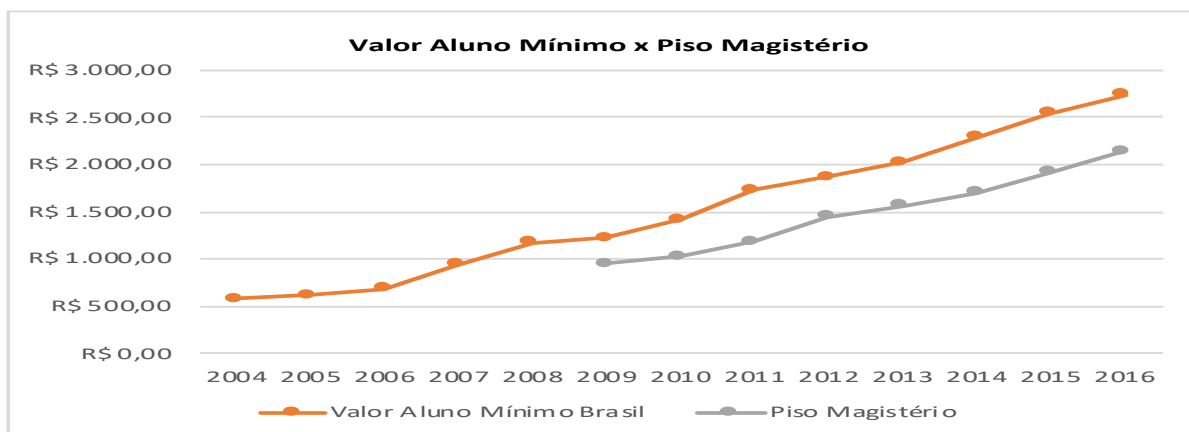
Fonte: STN, FNDE, MEC (SIOPE).

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério teve, desde sua implantação em 2008, reajustes regularmente superiores à inflação (190% IPCA). Da mesma forma ocorreu com o valor mínimo nacional por aluno, base para remuneração do FUNDEB – art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738: “O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009”.(BRASIL, 2008). A

¹⁸PISA - Brasil no ranking de 70 países (2015): Ciências 63º, Literatura 59º e matemática 66º.

atualização será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007, como ilustra o gráfico 12.

Gráfico 12 – Valor aluno mínimo x piso magistério



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

O piso salarial é o valor abaixo do qual municípios – União, estados e D.F – não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, com jornada máxima de 40 horas semanais. As gratificações e adicionais previstos nos planos de carreira – diretrizes LDB, resolução 02 – incidem sobre o valor do piso, que é estendido a todos os profissionais do magistério público, inativos e pensionistas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – determina que 1/3 da jornada de trabalho do professor (40h semanais) seja fora de sala de aula, destinado às atividades de planejamento, coordenação e avaliação do trabalho didático, e que os alunos têm direito a quatro horas diárias de atividades com seus professores (20h semanais), equação que implica na contratação de novos profissionais de magistério. Segundo dados da CNM, 195 mil contratações foram necessárias em 2012 para cumprimento de carga horária.

Também contribuindo para uma alocação de recursos municipais acima do mínimo constitucional, o Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi –, Calculado pela Campanha pelo Direito à Educação, atingiu, em 2018, níveis até 200% superiores aos repasses, principalmente nos anos iniciais, como mostra a tabela 1, a seguir, somando-se aos grandes desafios da gestão municipal da educação.

Tabela 3 – CAQi x FUNDEB

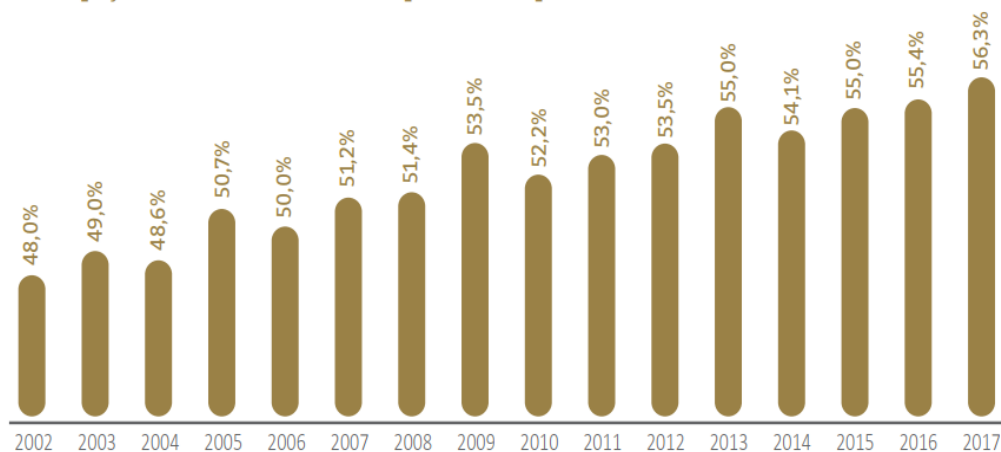
Etapa / Modalidade de ensino	Jornada semanal dos alunos	Alunos p/ turma	Fundeb 2018	CAQi Campanha-CNE 2018	Δ \$	Δ %
Creche TP (urbana)	25	11,2	R\$ 3.016,67	R\$ 9.122,10	R\$ 6.105,43	202%
Creche TI (urbana)	50	11,2	R\$ 3.921,67	R\$ 11.858,73	R\$ 7.937,06	202%
Pré-escola TP (urbana)	25	20	R\$ 3.016,67	R\$ 4.591,46	R\$ 1.574,79	52%
Pré-escola TI (urbana)	35	20	R\$ 3.921,67	R\$ 5.968,89	R\$ 2.047,22	52%
Ensino fundamental - anos iniciais TP (urbano)	25	25	R\$ 3.016,67	R\$ 4.378,61	R\$ 1.361,94	45%
Ensino fundamental - anos iniciais TI (urbano)	35	25	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19	R\$ 1.770,52	45%
Ensino fundamental - anos finais TP (urbano)	25	30	R\$ 3.318,34	R\$ 4.287,39	R\$ 969,05	29%
Ensino fundamental - anos finais TI (urbano)	35	30	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19	R\$ 1.770,52	45%
Ensino médio TP (urbano)	25	35	R\$ 3.770,84	R\$ 4.409,02	R\$ 638,18	17%
Ensino médio TI (urbano)	35	35	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19	R\$ 1.770,52	45%
Ensino técnico profissional de nível médio	40	25	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19	R\$ 1.770,52	45%
Ensino fundamental - anos iniciais (campo)	25	16	R\$ 3.469,17	R\$ 7.236,87	R\$ 3.767,70	109%
Ensino fundamental - anos finais (campo)	25	20	R\$ 3.620,01	R\$ 5.534,07	R\$ 1.914,06	53%
Ensino médio (campo)	25	24	R\$ 3.921,67	R\$ 5.534,07	R\$ 1.612,40	41%
Creche + pré-escola (campo)	50	15		R\$ 22.294,05		
Educação de jovens e adultos, ensino fundamental (urbano)	25	22	R\$ 2.413,34	R\$ 4.378,61	R\$ 1.965,27	81%
Educação especial inclusiva	25	N/A	R\$ 7.240,02	R\$ 9.632,94	R\$ 2.392,92	33%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAQi.

Em 2017, despesas com educação alcançaram o maior nível de participação na despesa municipal total: 27,8%. Como um todo, a área social tem um salto de 8,3 pontos percentuais no total de despesas municipais, 48% - 56,3%, conforme gráfico 13, o que está correlacionado a um aumento, também recorde, no número de funcionários municipais, atingindo 27,2% na participação do gasto pessoal por esfera de governo em 2017, como mostra posteriormente o gráfico 14.

Gráfico 13 – Educação, saúde e assistência social/despesa total

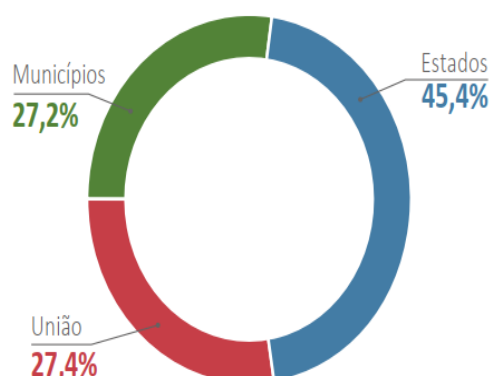
Participação das áreas sociais* na despesa municipal



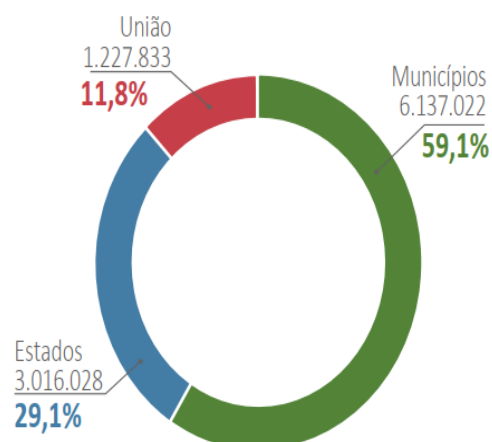
Fonte: SICONFI – Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 14 – Número de servidores e gasto com pessoal

Participação do gasto com pessoal por esfera de governo - 2017



Número de servidores por esfera de governo - 2017

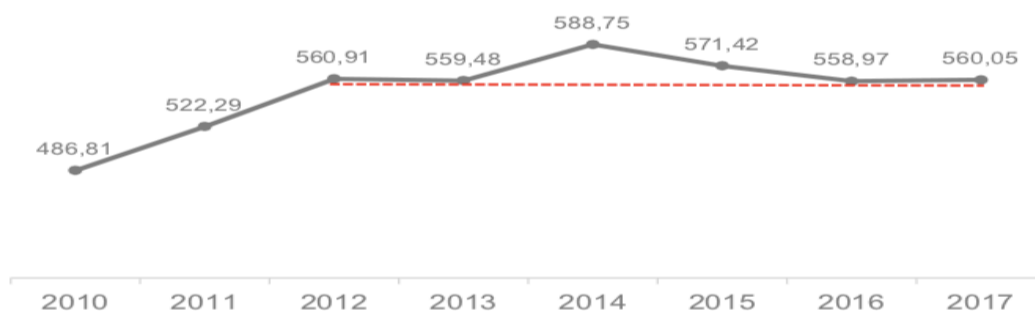


Fonte: SICONFI (Servidores: União, inclui os três poderes; Estados, não inclui o Legislativo e o Judiciário; Municípios, não inclui o Legislativo)

Importante frisar que, devido a fatores conjunturais locais e externos, que culminaram com o crescimento negativo do PIB em 2015 e 2016, mesmo atingindo níveis máximos históricos de 6,7%/6,60% do PIB em receitas disponíveis – após transferências –, equivalentes a 21,50% da receita disponível total, a receita total dos municípios deflacionada retorna a níveis de 2012//2013 no fim de 2017, conforme exposto no gráfico 15, o que aumenta o desafio de gestão face às crescentes despesas vinculadas às suas responsabilidades.

Gráfico 15 – Receita total municipal deflacionada

Evolução da receita total dos municípios brasileiros em R\$ bilhões - IPCA médio de 2017



Fonte: Confederação Nacional Municípios.

2.5. GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL

Dados recentes mostram que os municípios são responsáveis por mais de 40% da formação bruta de capital fixo – FBCF – brasileira, o que os faz a esfera governamental com maior parcela no investimento (AFONSO; JUNQUEIRA, 2009).

A gestão municipal vem assumindo papel de cada vez maior protagonismo, de personagem central, na formulação e execução das políticas públicas brasileiras. A partir da década de 1980, especialmente com as mudanças constitucionais de 1988, com o processo de descentralização federativa, aliado aos de universalização dos direitos à cidadania e seguridade social, observam-se relevantes impactos nas relações fiscais entre os entes federativos, e os municípios assumem uma nova conotação, no que diz respeito ao provimento de bens e serviços à sociedade.

Em 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA¹⁹ –, com objetivo de diagnosticar a gestão pública municipal brasileira para avaliar seu nível de qualificação e identificar entraves a seu fortalecimento institucional, com foco nos processos, divulgou um estudo avaliando áreas de gestão identificadas como centrais para o funcionamento das prefeituras, chegando às seguintes conclusões, indicadas no quadro 10 a seguir:

¹⁹ Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras/organizadores: João Francisco Alves Veloso... [et al.].

Quadro 10 – Gestão municipal no Brasil

<p>Gestão Financeira: Percebe-se que a área de gestão financeira tem papel destacado na maior parte dos municípios, uma vez que em mais da metade das prefeituras da amostra existe uma secretaria exclusiva para a área. [...] em termos agregados, apenas na faixa dos municípios com menos de 20 mil habitantes – isto é, os ditos “pequenos” – não se observa a Secretaria de Finanças como forma organizacional prevalente para as atribuições da gestão financeira. [...] Os dados sugerem que a prática da terceirização também chegou à gestão financeira das prefeituras. Os pequenos municípios (43%) são aqueles que mais recorrem a serviços externos de contabilidade. [...] No tocante aos recursos humanos da área de gestão financeira, há uma lacuna notória no treinamento e na qualificação dos funcionários. [...] Aproximadamente metade dos municípios da amostra afirma que elabora estudos socioeconômicos para orientar seu planejamento financeiro. Como não existe controle sobre a qualidade desses estudos, tal informação deve ser vista com cautela. No caso de déficit orçamentário, cerca de um terço dos municípios afirmam que tentam financiá-lo por meio do aumento da arrecadação. Cerca de 40% responderam que tentam sanar tais déficits mediante aumento das transferências voluntárias. [...] Mais de dois terços dos municípios brasileiros asseguraram que a sociedade civil participa da elaboração do PPA e do orçamento.</p>	<p>Embora a pesquisa mostre que a área financeira tenha posição proeminente na gestão municipal, o estudo aponta para uma grave lacuna de treinamento nos municípios investigados, associada a qualidade técnica insatisfatória de funcionários alocados nesta área, além de níveis de terceirização acima dos desejáveis, principalmente no que tange à serviços contábeis.</p>
<p>Gestão de Pessoas: Apesar de terem seus gastos com pessoal limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as prefeituras apresentam outros aspectos diferenciadores no tocante à gestão de pessoas. Em termos de estrutura, a gestão de pessoas tem uma secretaria exclusiva em pouco mais de um terço dos municípios grandes. Para as faixas dos pequenos e médios, uma secretaria exclusiva só existe em 14% e 12% das prefeituras, respectivamente. Isso sugere que a importância de área tão relevante ainda está abaixo do adequado. [...] Municípios pequenos têm 54% de seus funcionários estatutários e 11% em cargos comissionados, nos de maior porte tais percentuais chegam a 70% e 6%, respectivamente. Ao que parece, as prefeituras de maior porte têm maior estabilidade e precisam – ou desejam – recorrer com menor frequência a cargos comissionados para funcionários que não são de seus quadros permanentes. [...] Provavelmente por exigir maior proximidade com as atividades cotidianas da prefeitura, a gestão de pessoas mostrou-se menos sujeita à terceirização do que a gestão financeira. [...] as desigualdades de capital humano observadas entre a população dos estados não é totalmente refletida nos quadros das prefeituras. [...] Uma das informações que indica o quanto ainda falta avançar em termos de gestão de pessoal é a ausência de Plano de Cargos e Salários (PCS) e Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR) nas prefeituras. Mesmo nos municípios de maior porte, aproximadamente 48% não possuíam o primeiro e 34% não possuíam o segundo.</p> <p>A capacitação continuada dos profissionais pode indicar maior preocupação com a qualificação do quadro de pessoal. Grosso modo, as prefeituras parecem ter avançado na questão de cursos de capacitação e participação. Nas grandes, 83% afirmam realizar a capacitação dos funcionários e nas pequenas 63%.</p>	<p>O estudo mostra que quanto maior o porte da prefeitura menor é a quantidade relativa de cargos comissionados, sugere que prefeituras de maior calibre precisem, desejem ou até mesmo tenham condições orçamentárias de operar com seus quadros permanentes. Ainda há muito a avançar em termos de implementação de planos de cargos e salários, mas percebe-se um significativo avanço na oferta de cursos de capacitação tanto pequenas quando nas grandes prefeituras.</p>
<p>Gestão de capital e infraestrutura: Dos municípios da amostra 75% afirmam ter equipe responsável pelo planejamento dos investimentos. [...] Salta aos olhos que a área gestão responsável por capital e infraestrutura seja aquela em que a escolaridade dos ocupados é tão baixa. No Pará, 70% dos envolvidos têm até o nível fundamental. Mesmo nas prefeituras do Rio de Janeiro e do Paraná, que em outras áreas possuem indicadores razoáveis de escolaridade, na área sob escopo, os indicadores apresentam mão de obra pouco qualificada. [...] Como são definidas as prioridades para os investimentos? Para investigar esta questão, o questionário apresentou opções não exclusivas de resposta. Em geral, as duas fontes mais frequentes – mais de 90% dos municípios se enquadram neste âmbito – foram decisões do prefeito e demanda da população. [...] Os dados também mostram que o plano estratégico ainda é privilégio dos municípios mais organizados e de maior porte: 63% dos grandes nele se baseiam, enquanto nos menores apenas 27% o consideram em seu planejamento de investimentos.</p>	<p>A investigação alerta para uma importante “associação perigosa” ao apontar para o fato de que 75% das prefeituras têm equipes dedicadas ao planejamento de investimentos, todavia estes os profissionais alocados em tal função apresentam baixa escolaridade, colocando em xeque o planejamento. As prioridades de investimento são definidas pelo prefeito e/ou pressão popular em 90% das ocasiões e o planejamento estratégico ainda é privilégio de municípios maiores e mais organizados.</p>
<p>Pesquisa IPEA - Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IPEA – Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras.

Contudo, como colocado na parte inicial deste capítulo, importantes impactos nas relações fiscais da Federação brasileira foram observados neste período, com desdobramentos proporcionais na gestão dos municípios. Desta forma, a compreensão do efeito das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios, correção do hiato vertical e diminuição de disparidades regionais, faz-se necessária. Conforme Baião, Cunha e Souza (2004), que apontam para uma ineficiência no cumprimento da finalidade redistributiva do FPM, municípios que menos precisavam foram os que mais receberam. Sendo assim, ressaltam a importância do FUNDEB na equalização fiscal – ainda que seja uma transferência

vinculada, condicionada –, pois propicia ao município liberar recursos próprios para outras finalidades, e colocam em considerações finais de artigo²⁰,

Os resultados mostraram que algumas necessidades fiscais associadas à população em situação de extrema pobreza e crescimento populacional não foram equalizadas pelas transferências legais. Ao contrário, justamente os municípios que menos necessitavam de recursos, segundo esses critérios, foram os que mais receberam, considerando controladas a capacidade de gerar arrecadação própria e as outras demandas. No que diz respeito à capacidade fiscal, o PIB também foi um critério cuja relação com o repasse das transferências legais foi o contrário do preconizado pela equalização fiscal, pois justamente os municípios com maior PIB per capita receberam mais.

Dentre as transferências legais, avaliando-as pelo prisma da equalização, o repasse em que se observa a situação mais crítica é o FPM. [...] O ICMS também apresenta estes mesmos efeitos, contudo, por ser uma transferência de caráter devolutivo, não se espera que o ICMS tenha resultados positivos para a equalização fiscal. [...] A similaridade significa que ambas se reforçam mutuamente, considerando seus impactos pela perspectiva da equalização. Os resultados, por outro lado, revelam um papel importante do FUNDEB na equalização, pois os recursos deste fundo contribuíram para equalizar a maioria das necessidades fiscais. [...] As transferências voluntárias, por sua vez, foram as que menos interferiram na equalização fiscal dos diversos itens estudados. [...] o repasse do Programa Bolsa-Família pode exercer uma função de contrapeso para aqueles critérios que foram esquecidos pelas transferências intergovernamentais. Dessa forma, torna-se necessário rever o marco legal que regulamenta os diversos fluxos de recursos que compõem o orçamento no nível local, principalmente no caso de transferências que pretendem justamente realizar a redistribuição de recursos dentro da federação, como no caso do FPM.

Dessa forma, torna-se necessário rever o marco legal que regulamenta os diversos fluxos de recursos que compõem o orçamento no nível local, principalmente no caso de transferências que pretendem justamente realizar a redistribuição de recursos dentro da federação, como no caso do FPM. Qualquer mudança específica deve ser analisada à luz do quadro geral de transferências, pois, conforme foi observado neste trabalho, é comum uma transferência atenuar, distorcer ou intensificar o efeito de outra, no âmbito da equalização fiscal (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2004, p.14).

A Confederação Nacional dos Municípios – CMN – sugere em suas publicações a utilização do ferramental teórico da Administração Pública Gerencial –APG – na gestão municipal e clama por um maior grau de descentralização fiscal, maior volume de recursos, preferencialmente desvinculados, sob gestão municipal.

²⁰ Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros – ENANPAD 2014.

3. METODOLOGIA

Trata-se de estudo de caso exploratório de caso único, tendo o município de Porto Seguro, no período 2004-2016, como seu objeto de análise. A escolha do método abriga-se nas justificativas propostas por Yin (1989):

[...] o caso único pode representar uma contribuição significativa para a formação do conhecimento e da teoria, confirmando, desafiando ou ampliando a teoria. Este estudo poderá até mesmo ajudar a reforçar as futuras investigações em todo um campo (YIN, 1989, p.54).

O método de estudo de caso é definido por Yin (2001, p.32) como “uma indagação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo, dentro do seu contexto na vida real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes”. Stake (2003) trata o método não como uma escolha metodológica:

[...] uma escolha vinculada ao objeto estudado, com enfoque no caso individual em si, não no método utilizado. O projeto de estudo de caso é enfatizado em sua capacidade de otimizar o entendimento e não pela possibilidade de generalização (STAKE, 2003, p.147).

Estudar o caso de Porto Seguro se justifica por verificar-se que este município possui reconhecida relevância nos contextos histórico, cultural e econômico, tanto a nível local como nacional, fazendo com que esta experiência, uma vez estudada, possa servir de referência para outros municípios, que se enfrentem questões similares às vistas neste trabalho.

3.1. OBTENÇÃO DE DADOS

Foram levantados os dados de transferências dos diversos programas da União para o município, as vinculadas à educação e as com outras vinculações, quando julgadas enriquecedoras, pertinentes e relacionadas ao objetivo de pesquisa: transferências obrigatórias, constitucionais e legais – TCL – e as discricionárias voluntárias – TVU; fundos, convênios, programas e demais instrumentos. Também traremos para análise os dados do orçamento do município no período do estudo.

As entrevistas de campo foram individuais e semiabertas, com duração aproximada de quarenta e cinco minutos. O grupo de entrevistados tem cinco pessoas com as seguintes características: 01 (um) prefeito, 01 (um) subprefeito, (03) três secretários de educação e 02 (dois) vereadores do município de Porto Seguro, BA, com mandatos no período analisado, nos exercícios 2004-2008, 2008-2012 e 2012-2016. As composições políticas são variadas e alguns entrevistados acumularam funções – um subprefeito foi concomitantemente secretário de educação, assim como um dos vereadores.

3.2. TRATAMENTO DOS DADOS

Visto que a pesquisa consiste em analisar as informações compreendidas nas entrevistas semiabertas realizadas e nos dados bibliográficos, o referido tratamento fundamentou-se na análise de conteúdo, com uma atenção mais específica para a relação de recursos próprios *versus* transferências intergovernamentais, bem como as despesas com educação frente às demais.

Com base no referencial teórico, foram definidas cinco categorias de análise²¹ para determinar as implicações das transferências intergovernamentais na gestão municipal da educação.

Grade de categorização:

- **Planejamento Estratégico** – com objetivos mais focados nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados, com foco no cliente. Estabelecimento de metas de produtividade e a criação de planos de ação que estimulem ambientes competitivos dentro e entre as organizações, no setor público e *feedback* dos clientes;
- **Descentralização** – substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizada, cujas decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e de onde há criação de condição para existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse;

²¹ Com base em: (1) Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (1995) e (2) Manoel Alves (2012, p.6).

- **Gestão Financeira** – planejamento, orçamento, avaliação, estimativa, investimento possível, demanda/disponibilidade de capital, controle. Flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e relação pública que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
- **Transparência** – clareza de identidade, objetivos, prestação de contas;
- **Gestão de Pessoas** – para uma administração competente, formação, capacitação de gestores, gestores educacionais, educadores, especialistas, consultores externos, contínua atualização e desenvolvimento tecnológico.

O objetivo do trabalho e a pergunta de pesquisa foram apresentados aos entrevistados de forma simplificada, de maneira a se adequar à formação de cada um, assim como as categorias pelas quais deveriam canalizar suas respostas, de forma aberta, conduzindo-os para o tema, procurando compreender e traduzir suas percepções em relação ao objeto de estudo.

A interpretação se deu por meio da associação dos resultados ao referencial teórico utilizado, aos dados orçamentários e de transferências, através de comparação por emparelhamento, conforme ilustra a figura 2.

Os dados numéricos, referentes às transferências e ao orçamento municipal, receberam tratamento qualitativo. Buscou-se a observância destes dados para o município de Porto Seguro entre 2004 e 2016, sem emprego de nenhum método estatístico para análise, com uma atenção voltada para a participação e para o peso das transferências intergovernamentais no orçamento municipal, com ênfase em relação à educação, assim como as despesas com educação comparada às demais.

Figura 2 – Emparelhamento

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

3.3. LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Impõe-se uma limitação na confiabilidade dos dados, na medida em que há contas não aprovadas pelo Tribunal de Contas Municipal, há condenações que implicam em devolução de numerário e há recursos ainda não julgados sobre estas condenações.

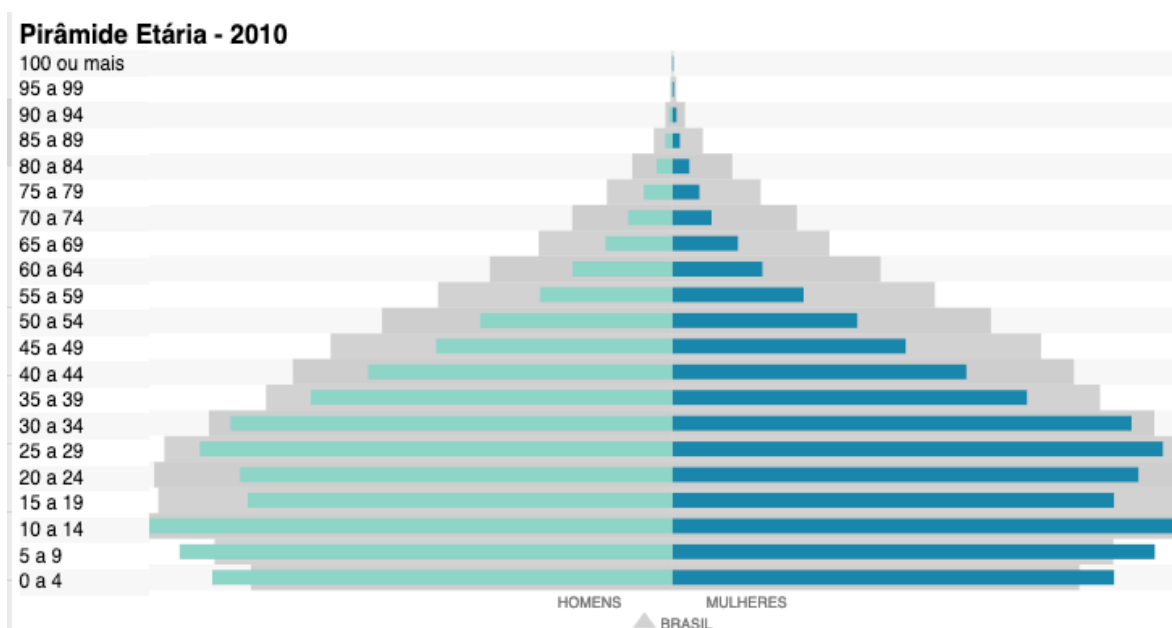
Embora os entrevistados tenham características heterogêneas em termos de cronologia de períodos de mandatos, períodos em que foram gestores e grupos políticos associados, há possibilidade de respostas viesadas.

Como as categorias de análise foram fechadas e definidas previamente, ao longo da pesquisa de campo, outras possibilidades que eventualmente tivessem sido oferecidas à pesquisa não tiveram oportunidade de serem consideradas neste trabalho.

4. PORTO SEGURO: EDUCAÇÃO E ESTRUTURA DO SETOR PÚBLICO

Porto Seguro, município histórico, local de descobrimento do Brasil em 22 de abril de 1500, localizado ao sul do estado da Bahia, com população estimada de 146.625, é o 205º município mais populoso dentre os 5.570 do país e 13º do estado (IBGE, 2018), distribuída conforme no gráfico 16:

Gráfico 16 – Pirâmide etária – Porto Seguro



Fonte: IBGE.

Com área de 2.287,085 km², é composto por cinco distritos: Arraial d'Ajuda, Caraíva, Porto Seguro – sede –, Trancoso e Vale Verde. O município tem uma economia preponderantemente de serviços (60% VBA), concentrada no turismo e recebe um milhão de turistas, em média, por ano, porém há também um significativo peso para a Administração Pública (20% VBA), vide tabela 4.

Porto Seguro conta com duas dezenas de hotéis de luxo e centenas de hotéis e pousadas menores, mas de boa qualidade, e ainda com um aeroporto internacional com capacidade para o pouso de aviões de grande porte, e teve crescimento substancialmente superior à economia nacional. Nos últimos seis anos, em termos reais, o PIB local cresceu 6,41%aa médios, enquanto o PIB nacional avançou 1,43%aa médios deflacionados pelo IPCA no mesmo período, conforme mostra a tabela 4, a seguir. A população ocupada é de 21,3%, com remuneração média de 1,8 salários mínimos, 2.836º do país e 132º entre os 417 municípios baianos (IBGE, 2018).

Tabela 4 – Porto Seguro – valor acrescentado bruto (PIB)

Exercício	VBA Agro (1)	VBA Ind Com (2)	VBA Serviços (3)	VBA ADM PUB (4)	VBA Total (5)	Imp. / Prod (6)	PIB Corrente (7)	Poupação (8)	Pib Percapta (9)
2010	43.938	113.660	683.834	243.889	1.085.322	95.941	1.181.263	126.770	R\$ 9.318
2011	42.096	124.227	836.572	283.974	1.286.868	113.842	1.400.710	129.325	R\$ 10.831
2012	47.462	115.064	919.344	315.176	1.397.046	117.795	1.514.841	131.642	R\$ 11.507
2013	50.439	138.745	1.121.605	378.023	1.688.813	142.996	1.831.809	141.006	R\$ 12.991
2014	58.319	172.529	1.265.362	427.592	1.923.802	154.091	2.077.893	143.282	R\$ 14.502
2015	58.746	182.284	1.387.155	478.685	2.106.870	183.036	2.289.906	145.431	R\$ 15.746
2016	66.402	208.371	1.541.893	511.532	2.328.198	195.227	2.523.425	147.444	R\$ 17.114
84% nom. ponta-ponta									
Exercício	VAB Agro / Tot.	VAB Ind & Com / Tot.	VAB Serviços / Tot.	VAB Adm Pública / Tot.	VAB Total				
					Cresc. nom	Cresc. Real (IPCA)			
2010	4,05%	10,47%	63,01%	22,47%	100,00%				
2011	3,27%	9,65%	65,01%	22,07%	100,00%	18,57%			
2012	3,40%	8,24%	65,81%	22,56%	100,00%	8,56%			
2013	2,99%	8,22%	66,41%	22,38%	100,00%	20,88%			
2014	3,03%	8,97%	65,77%	22,23%	100,00%	13,91%			
2015	2,79%	8,65%	65,84%	22,72%	100,00%	9,52%			
2016	2,85%	8,95%	66,23%	21,97%	100,00%	10,51%			
AVG	3,20%	9,02%	65,44%	22,34%	100,00%	13,66%			
Tx Cresc Nom AVG	7,37%	11,14%	14,64%	13,21%		6,41%			
Exercício	VAB Agro / PIB	VAB Ind & Com / PIB	VAB Serviços / PIB	VAB Adm Pública / PIB	Imp. Prod liq / PIB	PIB Total Município		Δ Crescimento PIB	
						Crescimento nom	Cresc. Real (IPCA)	(Porto Seg./Brasil)	
2010	3,72%	9,62%	57,89%	20,65%	8,12%	100,00%			
2011	3,01%	8,87%	59,72%	20,27%	3,76%	100,00%	18,58%	11,97%	5,62%
2012	3,13%	7,60%	60,69%	20,81%	3,11%	100,00%	8,15%	1,55%	-1,75%
2013	2,75%	7,57%	61,23%	20,64%	3,68%	100,00%	20,92%	14,26%	9,63%
2014	2,81%	8,30%	60,90%	20,58%	3,76%	100,00%	13,43%	7,10%	4,76%
2015	2,57%	7,96%	60,58%	20,90%	4,27%	100,00%	10,20%	3,57%	5,99%
2016	2,63%	8,26%	61,10%	20,27%	4,29%	100,00%	10,20%	-0,43%	5,20%
AVG	2,95%	8,31%	60,30%	20,59%	4,43%	100,00%	13,58%	6,34%	4,91%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE / STN.

4.1. ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO (2004-2016)

O total de transferências intergovernamentais para Porto Seguro representou, em média, 10,21% do PIB municipal (2010-2016), o que acrescido à receita tributária local atingiu 12,66% PIB no período. As transferências destinadas especificamente à educação representaram 4,43% do PIB local, conforme o quadro 11, acrescidas ao valor aplicado pelo município (25% mínimo constitucional) atingiram 5,63% do PIB municipal no período. Para efeito de comparação, o Brasil, no mesmo período, investiu 5,9% PIB nacional na educação, sendo 3,76% PIB nacional investidos na educação infantil e ensino fundamental, que correspondem às responsabilidades do município.

Quadro 11 – Transferências, educação & PIB – Porto Seguro

Exercício	Tr.corr. / PIB	Tr.Corr. + RTr. / PIB	Des.Edu. / PIB	Tr.Edu. / PIB
2010	9,92%	12,15%	5,52%	4,42%
2011	10,38%	12,55%	5,59%	4,66%
2012	10,80%	13,10%	6,12%	4,96%
2013	9,74%	12,29%	5,63%	4,46%
2014	9,36%	12,03%	5,44%	4,26%
2015	10,66%	13,24%	5,61%	4,19%
2016	10,64%	13,25%	5,52%	4,09%
AVG	10,21%	12,66%	5,63%	4,43%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE/Compara Brasil/STN_Siafi.

Ao longo do período pesquisado, o volume de transferências tem uma participação significativa, quase linear, conforme a tabela 5, no total de transferências, representando 80% das receitas, 81% médios da receita total e 78% médios da receita corrente, assumindo, assim, papel de grande relevância em todos os aspectos da administração pública municipal.

Tabela 5 – Transferências/receita -> Porto Seguro (2004 – 2016)

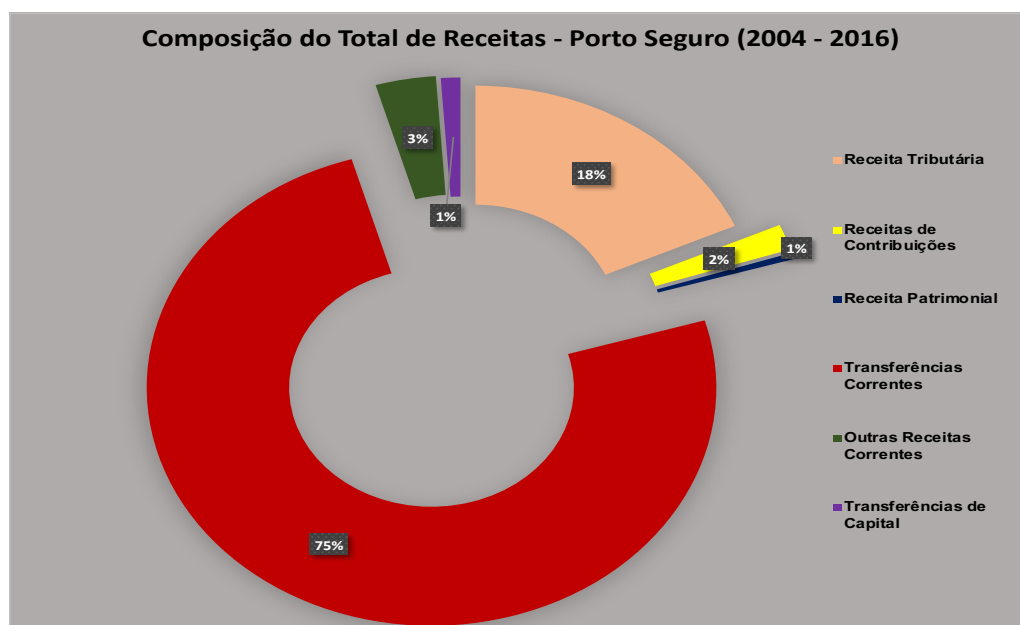
Participação da Transferências na Receita – Preços Correntes – Porto Seguro														
Dados em R\$ x 1000														

Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	AVG
Receita Total	R\$ 50.893	R\$ 67.389	R\$ 84.337	R\$ 121.612	R\$ 108.125	R\$ 112.247	R\$ 143.902	R\$ 176.267	R\$ 203.975	R\$ 231.189	R\$ 255.232	R\$ 303.675	R\$ 330.808	
Receitas Corr.	R\$ 53.936	R\$ 71.036	R\$ 88.225	R\$ 128.983	R\$ 114.315	R\$ 119.306	R\$ 151.081	R\$ 185.651	R\$ 210.193	R\$ 238.433	R\$ 263.280	R\$ 321.269	R\$ 350.778	
Transf. Total (Correntes + Capital)	R\$ 40.900	R\$ 55.073	R\$ 64.304	R\$ 93.158	R\$ 85.591	R\$ 93.048	R\$ 118.480	R\$ 146.151	R\$ 169.716	R\$ 184.019	R\$ 200.753	R\$ 247.837	R\$ 271.881	
	80% Rec.Tot.	82% Rec.Tot.	76% Rec.Tot.	77% Rec.Tot.	79% Rec.Tot.	83% Rec.Tot.	82% Rec.Tot.	83% Rec.Tot.	83% Rec.Tot.	80% Rec.Tot.	79% Rec.Tot.	82% Rec.Tot.	82% Rec.Tot.	
	76% Rec.Corr.	78% Rec.Corr.	73% Rec.Corr.	72% Rec.Corr.	75% Rec.Corr.	78% Rec.Corr.	78% Rec.Corr.	79% Rec.Corr.	81% Rec.Corr.	77% Rec.Corr.	76% Rec.Corr.	77% Rec.Corr.	78% Rec.Corr.	77% Rec.Corr.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil / STN_Siafi.

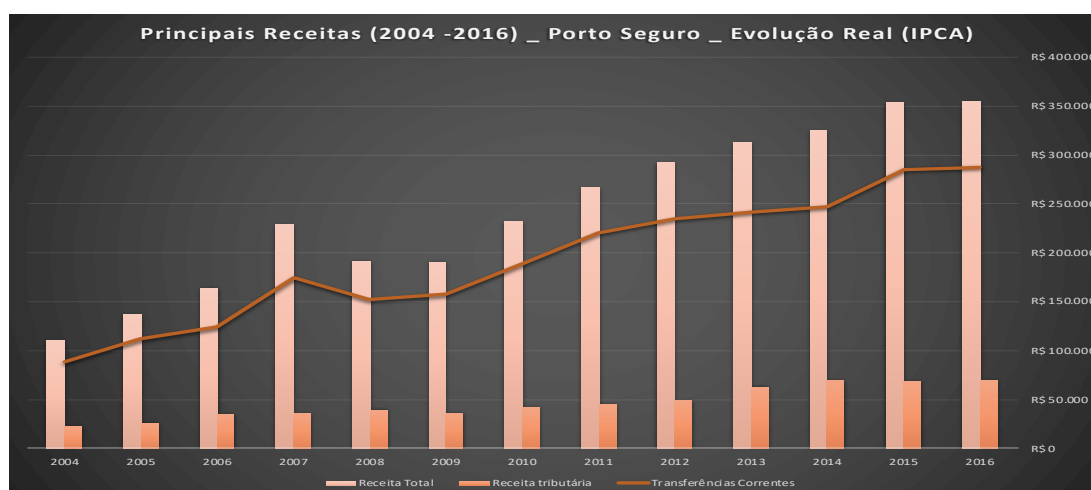
As transferências correntes representam 75% das receitas correntes no período e tiveram um crescimento real de 225% no período; a receita tributária representou 18% no mesmo período, com crescimento real de 209%. A receita total, assim como a corrente, cresceu 222%, em termos reais (2004-2016), como mostram os gráficos 17 e 18, a seguir:

Gráfico 17 – Composição de receitas – dados reais consolidados (IPCA)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil / STN_Siafi.

Gráfico 18 – Principais receitas – evolução real

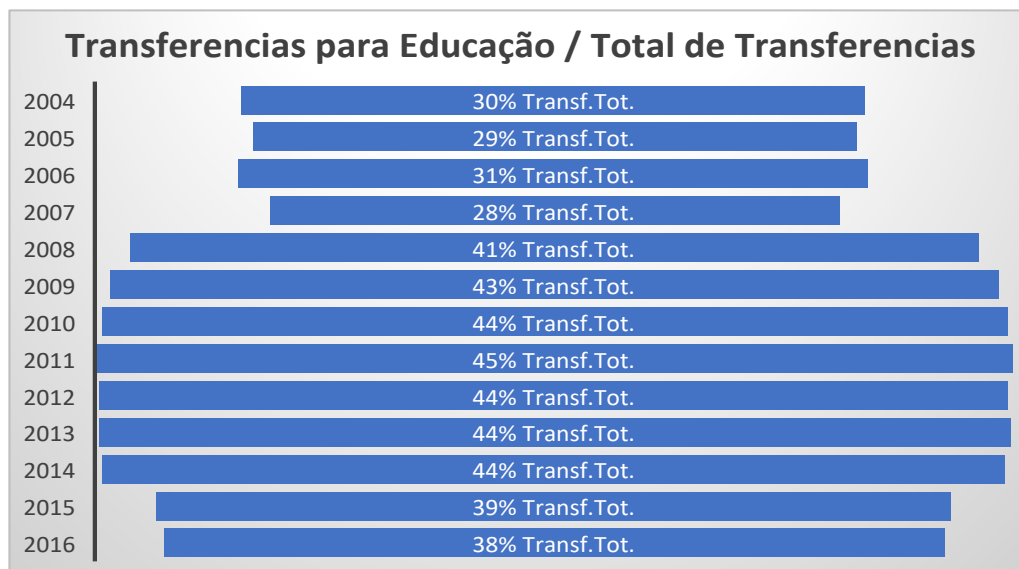


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil / STN_Siafi.

Ou seja, transferências e receita tributária tiveram robustos aumentos reais proporcionais, de modo que a participação das transferências tem comportamento linear no período. As transferências para a educação aumentaram sua participação

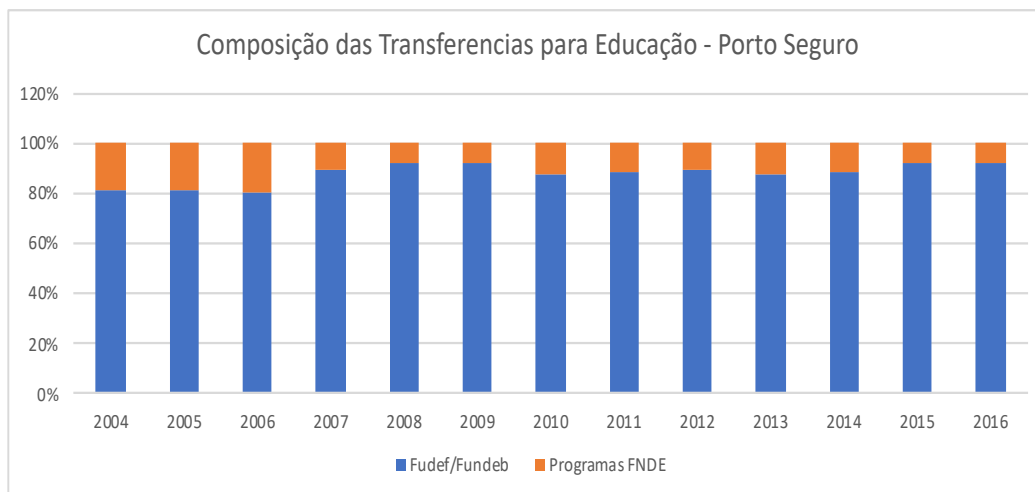
em 26,67% no período, relativamente ao que representavam no total de transferências inicialmente (30% - 38%), conforme o gráfico 19.

Gráfico 19 – Transferências para educação/total de transferências



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi/FNDE.

Gráfico 20 – Composição das transferências para Educação – Porto Seguro

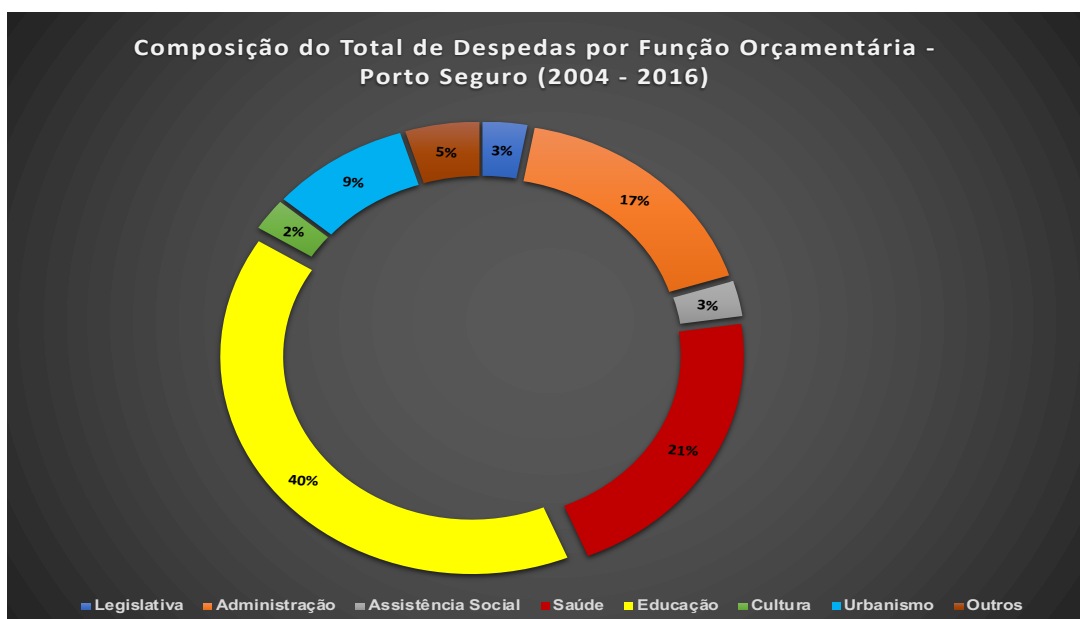


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi/FNDE.

Conforme o gráfico 20, os programas do FNDE, basicamente aqui representados pelo Salário Educação, PNAE e PNATE, representavam cerca de 20% do volume de transferências para educação no início do período pesquisado, tendo sua participação reduzida a 8% no fim, frente a 92% do FUNDEB.

Em relação às despesas por função orçamentária, educação saúde e administração, concentram 78% do total no período, sendo 40% apenas com educação, como ilustrado no gráfico 21.

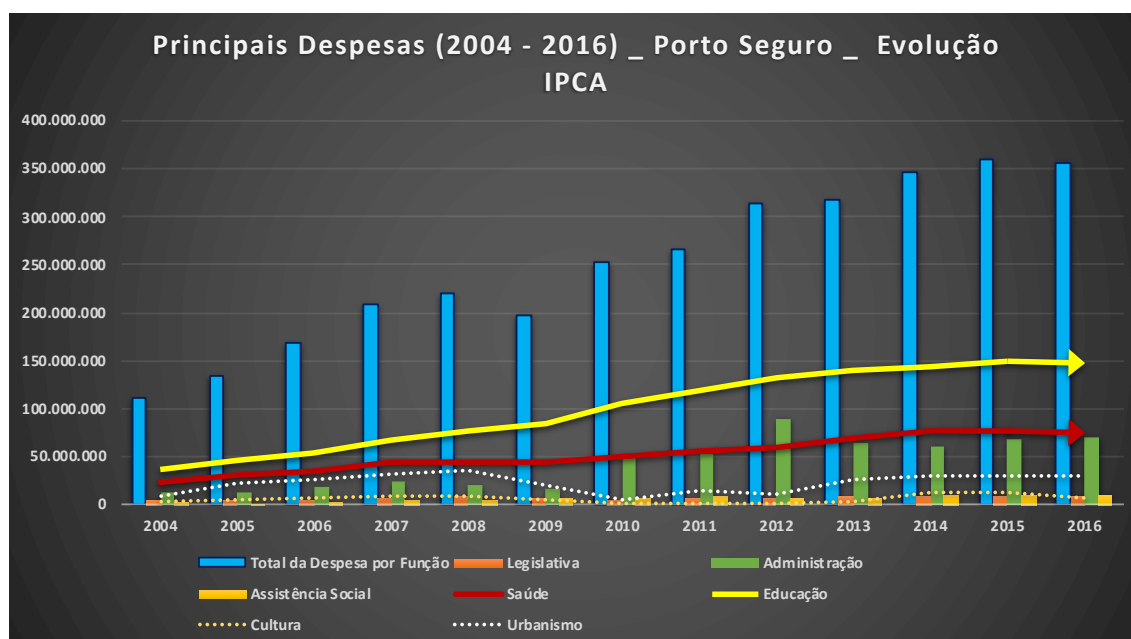
Gráfico 21 – Composição das despesas por função orçamentária (IPCA)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi/FNDE.

Todavia, os comportamentos são distintos. A educação que representava 34% do total de despesas em 2004 atinge 42% em 2016. A despesa com saúde permanece estável, linear, consumindo 21% da despesa total de 2004 a 2016, e as despesas administrativas quase dobram em termos relativos, saindo de uma participação de 11% em 2004 para 20% ao fim do período em 2016, conforme ilustrado no gráfico 22.

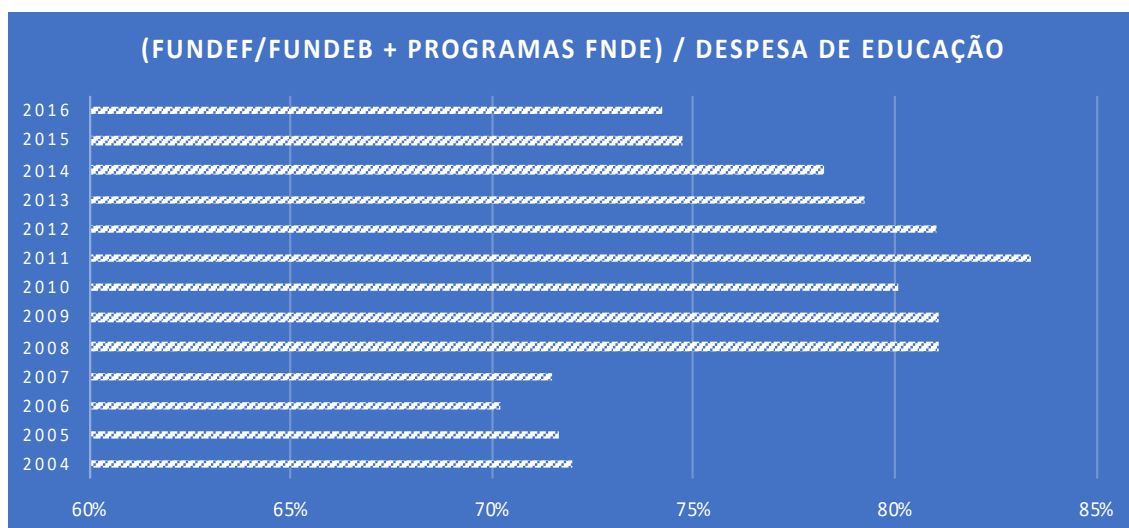
Gráfico 22 – Despesas por função orçamentária



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi.

As transferências intergovernamentais para a educação tiveram representação média de 77%, nunca abaixo de 70%, do total de despesas de educação do município no período, com comportamento conforme o gráfico 23.

Gráfico 23 – Transferências para educação/despesas de educação



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi.

Ao analisarmos as despesas por categoria econômica, notamos a evolução das despesas com pessoal e encargos, como indica a tabela 6.

Tabela 6 – Despesas -> pessoal & encargos (2004-2016)

Despesa por categoria econômica - Preços Correntes - Porto Seguro													
item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Desp Pessoal / Desp. Corr.	58%	51%	50%	49%	51%	66%	59%	60%	57%	67%	66%	65%	69%
Desp. Pessoal / Desp. Tot.	54%	47%	46%	45%	45%	63%	53%	56%	52%	63%	62%	61%	63%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi / FNDE.

Esse quadro vem acarretando constantes sanções, conforme podemos ver na figura 3.

Figura 3 – TCM – Porto Seguro – L.R.F. – despesas com pessoal



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

O comportamento da despesa total com pessoal, em relação aos exercícios financeiros de 2012 (3º quadrimestre), 2013, 2014 e 2015, demonstra que a Administração Municipal manteve esse dispêndio em percentual acima do limite definido na LRF, conforme delineado na tabela abaixo:

EXERCÍCIO	1º QUADRIMESTRE	2º QUADRIMESTRE	3º QUADRIMESTRE
2012	-----	-----	57,25
2013	64,50	69,30	64,88
2014	66,53	65,96	67,90
2015	61,70	61,17	60,40

Limite da Despesa Total com Pessoal Referente aos Quadrimestres

A despesa total com pessoal realizada no 1º quadrimestre de 2014 comprometeu o percentual de **64,50%** da Receita Corrente Líquida, a revelar descumprimento da regra imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, incorrendo o gestor na prática de infração administrativa contra as leis de finanças públicas prevista no inciso IV do art. 5º da Lei nº 10.028/00, dando ensejo na aplicação de penalidade de multa nas hipóteses ali delineadas em 12% dos vencimentos anuais da Prefeita Municipal.

Fonte: Tribunal de contas dos municípios do estado da Bahia.

Ao analisarmos as despesas por função orçamentária e por categoria econômica, comparando os dados, colocando-os sob a perspectiva da receita e analisando os índices de correlação, percebe-se a influência do aumento da despesa com educação no aumento da despesa com pessoal, vide tabela 7.

Tabela 7 – Principais despesas em Porto Seguro – função orçamentária/ categoria econômica – evolução & correlação (2004-2016)

Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Correlação
Receita total	R\$ 50.893	R\$ 67.389	R\$ 84.337	R\$ 121.612	R\$ 108.125	R\$ 112.247	R\$ 143.902	R\$ 176.267	R\$ 203.975	R\$ 231.189	R\$ 255.232	R\$ 303.675	R\$ 330.808	com Desp. Pessoal 0,825 0,455 0,427
% Desp. Pessoal	55%	46%	46%	41%	52%	65%	58%	56%	56%	65%	66%	62%	64%	
% Desp. Educação	34%	34%	33%	30%	40%	44%	45%	44%	45%	45%	44%	42%	42%	
% Desp. Saúde	21%	23%	21%	19%	23%	23%	22%	21%	21%	22%	24%	22%	21%	
% Desp. Admin.	11%	9%	11%	11%	11%	9%	22%	20%	31%	21%	18%	19%	20%	
Receita Corrente	R\$ 53.936	R\$ 71.036	R\$ 88.225	R\$ 128.983	R\$ 114.315	R\$ 119.306	R\$ 151.081	R\$ 185.651	R\$ 210.193	R\$ 238.433	R\$ 263.280	R\$ 321.269	R\$ 350.778	Corr. / Desp. Pessoal 0,834 0,498 0,466
% Desp. Pessoal	52%	44%	44%	39%	49%	62%	56%	53%	54%	63%	64%	59%	60%	
% Desp. Educação	32%	32%	32%	28%	38%	42%	43%	42%	44%	43%	43%	40%	40%	
% Desp. Saúde	20%	22%	20%	18%	22%	22%	21%	20%	20%	21%	23%	20%	20%	
% Desp. Admin.	10%	9%	10%	10%	10%	8%	21%	19%	30%	20%	18%	18%	19%	
Desp. Pessoal	R\$ 27.992	R\$ 31.328	R\$ 39.214	R\$ 49.752	R\$ 56.073	R\$ 73.402	R\$ 84.030	R\$ 98.727	R\$ 113.718	R\$ 149.186	R\$ 168.823	R\$ 189.243	R\$ 210.558	Cat. Econ.
Desp. Educação	R\$ 17.312	R\$ 22.664	R\$ 28.137	R\$ 36.183	R\$ 43.621	R\$ 49.648	R\$ 65.219	R\$ 78.269	R\$ 92.652	R\$ 103.127	R\$ 113.085	R\$ 128.411	R\$ 139.208	Função Orçam.
Desp. Saúde	R\$ 10.744	R\$ 15.406	R\$ 18.057	R\$ 23.187	R\$ 25.334	R\$ 26.254	R\$ 31.329	R\$ 36.944	R\$ 41.864	R\$ 50.599	R\$ 60.482	R\$ 65.674	R\$ 70.097	
Desp. Admin.	R\$ 5.528	R\$ 6.187	R\$ 9.234	R\$ 13.066	R\$ 11.430	R\$ 9.774	R\$ 32.200	R\$ 34.496	R\$ 62.215	R\$ 47.402	R\$ 46.915	R\$ 58.511	R\$ 66.185	
Σ % Desp Total	65%	67%	64%	65%	65%	74%	82%	85%	90%	85%	81%	82%	83%	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Compara Brasil/STN_Siafi.

Educação, saúde e administração começam o período de pesquisa representando 65% do total de despesas, chegam a 90% e terminam representando 83%. São os itens que definem a despesa no período.

Nos percentuais em relação à receita total, comparativamente à despesa com pessoal, a educação apresenta um índice de 0,825, considerado de forte correlação ($0,7 < X < 0,9$) enquanto saúde e administração apresentam índices de fraca correlação ($0,3 < X < 0,5$). No que tange à receita corrente, comparativamente à despesa com pessoal, a educação apresenta um índice de 0,834, ainda superior, considerado de forte correlação ($0,7 < X < 0,9$) enquanto saúde e administração apresentam índices de fraca correlação ($0,3 < X < 0,5$). Os índices de correlação sugerem que o aumento da despesa com pessoal se dá em função do aumento da despesa com educação.

4.2. ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA EDUCAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Porto Seguro tem um orçamento anual de cerca de R\$351 milhões – dados de 2016 atualizados pelo IPCA. A administração central do governo municipal é composta por: Prefeito, Vice-prefeito, Controladoria Geral do Município, Procuradoria Geral do Município, além de 14 (quatorze) secretarias municipais – 1ª Finanças, 2ª Administração, 3ª Esporte & Lazer, 4ª Trânsito e Serviços Públicos, 5ª Governo, 6ª Assistência Social, 7ª Obras e Infraestrutura, 8ª Saúde, 9ª Relações Institucionais, 10ª Educação, 11ª Meio Ambiente, 12ª Planejamento & Desenvolvimento Urbano, 13ª Turismo & Cultura e 14ª Agricultura & Pesca – dentre as quais se destaca a Secretaria Municipal de Educação (SME), órgão focalizado neste estudo de caso.

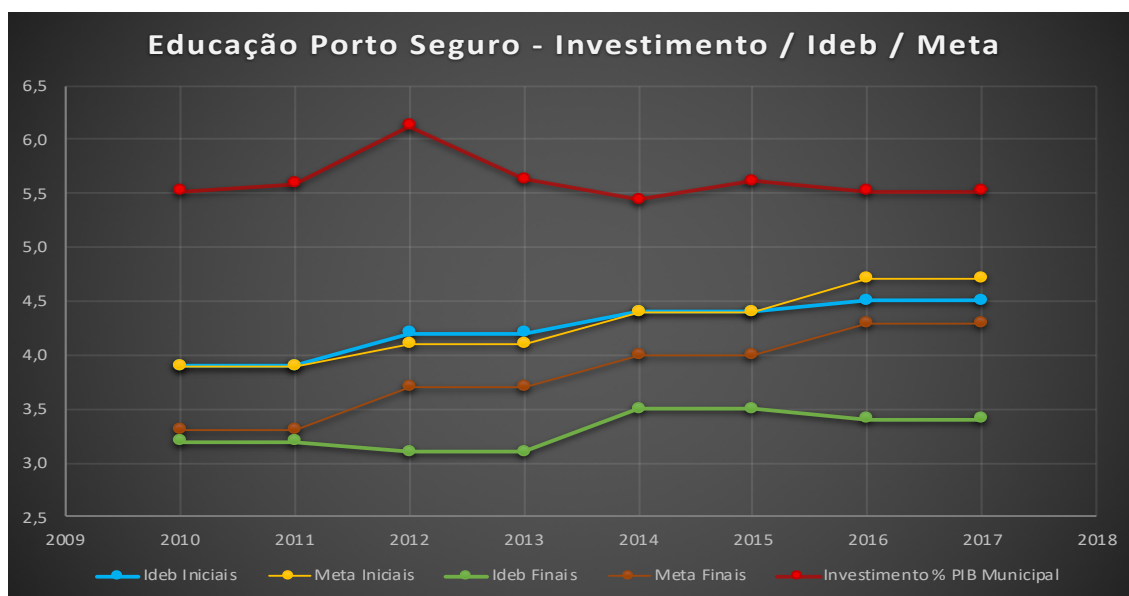
A SME tem o maior orçamento entre todos os órgãos da prefeitura, o que evidencia a importância das responsabilidades do governo municipal em relação à educação básica. Os recursos orçamentários da SME equivaliam a 42% do total de despesas da prefeitura em 2016.

Segundo dados do IBGE e do TCM, a Secretaria de Educação abriga 2.264 funcionários, 37% dos 6.042 funcionários da prefeitura, assim distribuídos em 129 escolas: 75 diretores, 47 vice-diretores, 867 professores, 51 inspetores, 1 supervisor, 12 coordenadores pedagógicos e 1.211 (54% dos funcionários da educação) em “outras funções”, dentre as quais, cuidadores.

Os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4.4 no Ideb. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.6. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava essa cidade na posição 155 de 417. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 109 de 417. Conforme mostra o gráfico 24, a seguir, a performance no Ideb ficou abaixo das metas, com performance pior, mais distante da meta, dos alunos dos anos finais.

A taxa de escolarização – para pessoas de 6 a 14 anos – foi de 96,9% em 2010, posicionando Porto Seguro na posição 257 de 417 dentre as cidades do estado e na posição 3.751 de 5.570 dentre os municípios brasileiros.

Gráfico 24 – Porto Seguro: investimento x Ideb/metasp (2010-2017)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE/Compara Brasil/STN_Siafi/MEC/FNDE/Qedu.

Embora o número total de matrículas tenha ficado essencialmente estável no período estudado, o número de matrículas de creche e pré-escola apresentam robustos incrementos e são justamente aqueles que oferecem maior valor aluno/ano em termos de financiamento. Na contramão, houve expressivo declínio nas matrículas do EJA, aquele que oferece o menor valor aluno dentre todos. Esta composição, este “mix” de matrículas, fez com que a evolução do valor aluno/ano médio recebido pelo município de Porto Seguro superasse a evolução do valor/aluno mínimo nacional, conforme mostra a tabela 8.

Tabela 8 – Representativo/comparativo – educação Porto Seguro

Exercício	Matrículas Creche	Matrículas Pré Escola	Matrículas Fundame	Matrículas Média	Matrículas EJA	Matrículas Total	Evolução %	Valor Aluno Médio P.S.	Evolução %	Valor Aluno IPCA	Piso Magistério	Evolução % do Piso	Evolução % sobre IPCA	Piso Mag. IPCA	Valor Aluno Mínimo	Evolução %
2004		1.932	20.030	50	6.934	28.946		R\$ 349		R\$ 349					R\$ 579	
2005	80	2.555	20.799	42	6.924	30.400	5,02%	R\$ 433	24,16%	R\$ 369					R\$ 621	7,23%
2006	216	3.887	21.328	88	6.465	31.984	5,21%	R\$ 496	14,46%	R\$ 380					R\$ 683	10,00%
2007	448	2.600	22.657	140	6.011	31.856	-0,40%	R\$ 726	46,38%	R\$ 397					R\$ 942	37,95%
2008	309	3.086	22.231	177	5.554	31.357	-1,57%	R\$ 1.042	43,51%	R\$ 420					R\$ 1.173	24,55%
2009	687	3.214	22.984	162	4.975	32.022	2,12%	R\$ 1.154	10,72%	R\$ 439	R\$ 950			R\$ 950 IPCA	R\$ 1.221	4,13%
2010	579	3.321	21.964	150	4.416	30.430	-4,97%	R\$ 1.497	29,77%	R\$ 464	R\$ 1.025	7,86%	133,22% IPCA	R\$ 1.006 IPCA	R\$ 1.416	15,94%
2011	504	3.417	21.359	155	3.787	29.222	-3,97%	R\$ 1.966	31,33%	R\$ 495	R\$ 1.187	15,86%	243,94% IPCA	R\$ 1.071 IPCA	R\$ 1.729	22,13%
2012	866	3.333	21.193	170	3.682	29.244	0,08%	R\$ 2.289	16,40%	R\$ 523	R\$ 1.451	22,23%	381,24% IPCA	R\$ 1.134 IPCA	R\$ 1.867	7,97%
2013	971	3.456	21.063	203	3.582	29.275	0,11%	R\$ 2.446	6,86%	R\$ 554	R\$ 1.567	7,99%	135,27% IPCA	R\$ 1.201 IPCA	R\$ 2.023	8,32%
2014	812	3.631	21.324	220	3.273	29.260	-0,05%	R\$ 2.675	9,37%	R\$ 590	R\$ 1.697	8,32%	130,02% IPCA	R\$ 1.278 IPCA	R\$ 2.286	13,01%
2015	832	3.221	20.823	237	3.094	28.207	-3,60%	R\$ 3.122	16,71%	R\$ 653	R\$ 1.918	12,98%	121,69% IPCA	R\$ 1.414 IPCA	R\$ 2.545	11,36%
2016	858	3.385	21.507	227	3.122	29.099	3,16%	R\$ 3.269	4,71%	R\$ 694	R\$ 2.136	11,36%	180,89% IPCA	R\$ 1.503 IPCA	R\$ 2.740	7,64%
Δ Período	972,5%	75,2%	7,4%	354,0%	-54,98%	0,53%	0,10% avg	836,65%	21,20% avg	98,79%	124,80%	12,37% avg	189,47% avg	58,20%	373,40%	14,19% avg

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Deed/Inep/Mec/IBGE/FNDE.

Paradoxalmente, conforme vimos na tabela 3, seção 2.4, os anos iniciais são aqueles que apresentam maior defasagem entre a remuneração aluno/ano FUNDEB e o Custo CAQi, 202% na creche e 52% na pré-escola, podendo tornar-se, assim, uma composição “tóxica” ou mais onerosa ao município.

5. IMPLICAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS – PERCEPÇÕES DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

Apresentaremos a seguir as análises por categoria, conforme definidas na seção 3.2, emparelhando a percepção dos gestores entrevistados, os dados oficiais levantados e o referencial teórico:

Planejamento Estratégico – A possibilidade de uma previsibilidade de recursos de longo prazo disponíveis, regras claras e responsabilidades – parcialmente – definidas é um fator de implicações bastante positivas, permite estabelecimento de planos de ação com objetivos de longo prazo baseados na efetividade da prestação de serviços e foco no cliente contribuinte. No que tange às responsabilidades, há uma área de indefinição de atribuições²², materializando-se em um aspecto de implicações negativas a ser enfrentado.

Entrevistas:

O 1º entrevistado abordou, pertinentemente, o advento da Lei Brasileira de Inclusão, que resultou em novas responsabilidades, contratações de novos funcionários, novos custos, a partir de nova determinação legal, constitucional com implicações no planejamento estratégico, uma vez que surgiu um elemento novo e significativo, fora do cenário prospectivo inicial, que teve que passar a ser considerado, sob diversos aspectos, com possibilidade de ter interferido negativamente em metas previamente contratadas, na eficácia e qualidade dos serviços prestados.

1º entrevistado: [...]Nós temos que, por exemplo, com a lei ‘Romário’– Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei Brasileira da Inclusão (Projeto de Lei nº.7699/2006, substitutivo nº 4 / 2015),²³ o que já implicou na contratação de 74 cuidadores além de uma série de profissionais de diversas áreas, para

²² Conforme citado na Introdução deste trabalho (RESENDE, 1995, v. 15, nº 3 p.59).

²³ CAPÍTULO IV DO DIREITO À EDUCAÇÃO (principais aspectos)

Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e o aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: I – Sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida; II – Aprimoramento dos sistemas educacionais, visando garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena.

atender aos diversos tipos de deficiências.[...] A multidisciplinaridade da educação é cada vez maior e isto não vem sendo contemplado adequadamente pelas transferências. Tem psicomotricidade, fisioterapia, tem criança que engasga comendo, tem neurologista [...] Nós aqui temos um bom diálogo com a saúde e outras áreas, mas eles também têm suas limitações. Isto tudo acaba por implicar num número maior de pessoas na educação ou para interagirem com a educação e em treinamento e capacitação de pessoas. Nós temos hoje 69 magistérios (profissionais com 2º grau), 630 graduados, 123 pós-graduados (Lato Sensu), 42 mestres e 3 doutores. As responsabilidades são transferidas, mas os recursos proporcionais não.

O 4º entrevistado, quando admitiu a possibilidade de ter acessado a um programa de ação articulada (PAR), destinado a construção de creches, não sustentável no médio prazo – longo prazo ao município, por razões de interesse meramente político – fez com que fossem percebidas implicações negativas no planejamento estratégico. Esta decisão não teve foco no resultado, na efetividade nem no cliente. As metas de produtividade foram afetadas e o *feedback* do cliente foi negativo. Importante ressaltar que, embora não seja um impacto direto, o programa foi oferecido de uma forma tal a propiciar indiretamente tal desdobramento.

4º entrevistado: [...] No limite, a prefeitura acessa os recursos e constrói a creche, a quadra, ou ‘perde’ o recurso. Nós temos uma creche com 40% de ocupação, duas outras prontas e não inauguradas por falta de demanda e duas quadras inauguradas há 15 quilômetros das escolas que se tronaram ‘cracolândias’.

Uma reportagem da TV Record Bahia, reproduzida em maio de 2018, ilustra esse tipo de prática de gestão. Nessa reportagem, o representante/funcionário do Observatório Social de Porto Seguro denuncia cinco creches destinadas à educação infantil em Porto Seguro – uma em Arraial D’Ajuda, uma em Vera Cruz e três em Porto Seguro –, com custo total estimado de R\$ 8 milhões, que tiveram suas obras iniciadas em 2013, com previsão de conclusão e entrega nove meses após, porém permaneciam inacabadas quatro anos depois.

As creches construídas encontram-se com portões abertos, sem segurança, abandonadas, deteriorando-se, com fios elétricos, janelas, portas e telhas sendo roubados, além de servirem de abrigo a atividades ilegais, vide figura 4.

Figura 4 – Creches inacabadas – Porto Seguro



Fonte: TV Record Bahia. Disponível em: <<https://jojonoticias.com.br/funcionario-do-observatorio-social-denuncia-creches-inacabadas-em-video/>>. Acesso em 30 abr. 2019.

Na 5ª entrevista, o gestor colocou sua opinião sobre uma série de implicações negativas, supostamente derivadas da determinação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação em se estabelecer planos de carreira na educação, no âmbito municipal, como uma das contrapartidas das transferências vinculadas à educação, em termos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

5º entrevistado: [...] Aqui, e em geral, não tem planejamento bem feito, não atende às necessidades do ensino e é totalmente desconectado de nossa realidade orçamentária. Normalmente é quando a prefeitura está ‘entre a cruz e a caldeirinha’, faz algo impagável, atendendo a um grupo específico com maior capacidade de pressão, e é aí que a APLB – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia – ‘deita e rola’ e aí tudo vai se acumulando, é sempre um problema para o próximo gestor, os interesses políticos, pessoais estão acima da gestão, das boas práticas de governança. Você tem que trabalhar com isso, sabendo disso e gerindo isso, se antecipando, fechando brechas, induzindo a caminhos melhores.

Mais uma vez nos deparamos com implicações indiretas das transferências. Mesmo que por razões discricionárias, quando o gestor se utilizou desta determinação como uma “janela de oportunidade” para atender a outros interesses – políticos ou afins – que não os da utilização dos recursos disponíveis com efetividade na prestação de serviços e foco no cliente contribuinte, isto teve implicações negativas no planejamento estratégico, uma vez que os objetivos não foram focados na efetividade dos resultados.

Descentralização – Neste ponto encontra-se o maior fator de implicações negativas, como a falta de discricionariedade dos recursos, que vem com destinação específica, e a impossibilidade de utilização dos recursos de forma mais efetiva, de forma a atender as necessidades peculiares ao município. Some-se a isto, não se

percebe na estrutura dos programas de transferência esforço em adaptarem-se às peculiaridades locais, sejam elas culturais, geográficas, étnicas, logísticas, dentre outras. O vetor observado é oposto, o município deve se adaptar às características dos programas. O foco no cliente cidadão, contribuinte do município, fica relegado a segundo plano.

Entrevistas:

O 2º entrevistado, contudo, alegou implicações negativas em relação a esta característica, relativamente à relação à Lei de Inclusão, o que, neste caso específico, não é pertinente, uma vez que todos os municípios têm pessoas com deficiências, que devem ser incluídas no sistema educacional, responsável por proporcionar o atendimento adequado. Não foi percebida característica local negligenciada.

2º entrevistado: A lei de Inclusão foi aprovada em 6 de julho de 2015 e entrou em vigor em 2 de janeiro de 2016, último ano de mandato, ano de eleição, [pausa], a despeito disto, entendo que podemos verificar implicações negativas, no mínimo, em três quesitos de gestão: (1) em termos de descentralização, as decisões sobre alocação de recursos vêm de forma totalmente predeterminada, as características locais são negligenciadas.

O 4º entrevistado realçou as implicações negativas no quesito descentralização, discorrendo sobre uma série de programas que negligenciaram características locais e sobre a baixa discricionariedade de execução dos recursos transferidos nos mesmos, de forma pertinente, nos exemplos citados.

4º entrevistado: Na minha concepção, o quesito com maior implicação negativa é a descentralização. Vai desde a B.N.C.C. – Base Nacional Comum Curricular – a programas como Pró-Infância ou os P.A.R. para construção de quadras. BNCC não contempla aspectos regionais, locais e ainda, eventualmente, culmina em contratações. O município tem discricionariedade, flexibilidade restrita. Os programas das creches, das quadras vêm até com projeto arquitetônico pré-determinado. Eu posso não precisar de mais creches, ou de algo do tamanho diferente, menor que o oferecido, eu posso não ter terrenos disponíveis ao lado ou próximos das escolas, a ponto de otimizar manutenção, vou construir a quilômetros da escola? Culturalmente minhas crianças podem praticar atividades físicas junto à natureza que se oferece e não no concreto. É tudo centralizado, hierarquizado.

Gestão Financeira – Conforme apresentado na seção 5.1 deste trabalho, transferências, receitas tributárias e total tiveram um crescimento proporcional real de 220% no período. As transferências representaram 80% do total de receitas entre 2004 e 2016, de forma linear. Todavia, as transferências destinadas à educação representavam 24% do total de receitas em 2004 e encerram o período, em 2016, representando 31%.

As transferências destinadas à educação financiavam 72% das despesas da pasta em 2004, atingindo seu ápice em 2010-2011, cobrindo 80% - 83% das referidas despesas, regredindo para 74% em 2016.

A previsibilidade de recursos disponíveis representou implicação positiva relevante a nível de planejamento, orçamento, estudo de viabilidade de investimento e demanda por capital.

Entrevistas:

O 1º entrevistado argumentou a respeito da falta de proporcionalidade das transferências em relação às obrigações imputadas ao município. Exemplificou com o advento da Lei Brasileira de Inclusão, que resultou em contratações de novos funcionários, novos custos, a partir de nova determinação legal, constitucional, que imputaram em responsabilidades adicionais sem a devida contrapartida em termos de transferências, financiamento, impactando diretamente o orçamento da educação com possíveis desdobramentos a outros. Implicações negativas foram diretamente apontadas, de forma pertinente, na direção da gestão financeira, do planejamento financeiro, afetando a estimativa de investimento possível, demanda/disponibilidade de capital.

1º entrevistado: Do Fundeb, eu gasto 82% em salários, com remuneração do magistério sobram 18% pra MDE. Aplico acima do mínimo, 26,50% da minha receita. Nós temos que, por exemplo, com a lei 'Romário' – Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei Brasileira da Inclusão (Projeto de Lei nº 7.699/2006, substitutivo nº 4 / 2015), o que já implicou na contratação de 274 cuidadores além de uma série de profissionais de diversas áreas, para atender aos diversos tipos de deficiências. Fui ao M.P. solicitar contratação (sem concurso), autorizaram. O repasse de adicional do Fundeb/aluno não cobre 50% do custo por aluno nessa modalidade, eu tenho que ir além dos meus 25%, o que, além das implicações em termos de gestão me gera um problema pra enquadrar na LRF, nos 54% da receita corrente líquida.

O 2º entrevistado foi gestor no mesmo período que o primeiro e faz alusão ao mesmo caso, a Lei de Inclusão e suas implicações, colocando suas opiniões a respeito das implicações dentro dos quesitos previamente definidos, que basicamente convergem com a análise feita sobre o primeiro.

Importante ressaltar que, no momento em que o município aderiu a um programa que não era sustentável, de viabilidade econômica questionável para o município, que não atendia às características locais, ao cliente contribuinte, com único intuito de acessar os recursos para fins de ampliação de capital político de curto prazo, embora não diretamente, observam-se implicações indiretas das transferências que

se materializaram em nova “onda” de desdobramentos negativos de orçamento e alocação ótima de capital em exercícios subsequentes.

4º entrevistado: [...] No limite, a prefeitura acessa os recursos e constrói a creche, a quadra, ou ‘perde’ o recurso. Nós temos uma creche com 40% de ocupação, duas outras prontas e não inauguradas por falta de demanda e duas quadras inauguradas há 15 quilômetros das escolas que se tronaram ‘cracolândias’.

Eu construo a creche com os recursos do programa, mas não tenho recursos para manutenção, não tenho pessoal para operar nem recursos para contratar e mesmo que os tivesse esbarraria na LRF porque já estou ‘estourado’ nos 54%. O PNAE repassa R\$0,40/dia/aluno para alimentação e o município complementa. O PNATE R\$0,08/dia/aluno e o município complementa. Os alunos poderiam comer melhor, ter transporte mais confortável, serem mais produtivos.

Transparência – A mais contundente implicação positiva das transferências, como grande catalizador de prestação de contas, clareza de identidade e objetivos.

Entrevistas:

O 3º entrevistado abordou o quesito transparência isolada e especificamente relatando sua opinião em relação às implicações positivas das transferências intergovernamentais e respectivas contrapartidas obrigatórias em termos de divulgação de informações de domínio público, o que é apropriado. A obrigatoriedade de prestação de contas com livre acesso propicia clareza de identidade, de objetivos da gestão, de resultados, provocando uma espiral positiva de desdobramentos.

3º entrevistado: Em relação à transparência lhe digo, é uma ‘dádiva’. As implicações das transferências e das contrapartidas obrigatórias em termos de transparência são extremamente positivas, traz o povo pro ‘jogo’, vai ‘bater’ em todos os demais quesitos que você colocou, além de diminuir, mitigar riscos de quaisquer tipos de conduta ou procedimento duvidoso, gerando respostas em tempo real a transparência inibe, constrange, desabilita uma série de articulações políticas no sentido de pressionar o gestor a alocar recursos de forma a favorecer estratégias ou interesses de determinados grupos ou coalisões. É uma ferramenta valiosa para o gestor.

Na 5ª entrevista, o gestor fez alusão a desdobramentos relativos a implantação de um plano de carreiras incondizente com as capacidades orçamentárias municipais. Concebido a partir de uma contrapartida obrigatória ao recebimento de transferências constitucionais, não foi embasado por planejamento consistente, e sim orientado por motivações políticas. Houve implicação indireta na transparência, foi perdida a clareza de identidade e os objetivos da gestão da educação, no que tange a este plano de cargos e salários, tornaram-se turvos.

5º entrevistado:[...] Aqui, e em geral, não tem planejamento bem feito, não atende às necessidades do ensino e é totalmente desconectado de nossa realidade orçamentária. Normalmente é quando a prefeitura está ‘entre a cruz e a caldeirinha’, faz algo impagável, atendendo a um grupo específico com maior capacidade de pressão, e é aí que a APLB – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia – ‘deita e rola’ e aí tudo vai se acumulando, é sempre um problema para o próximo gestor, os interesses políticos, pessoais estão acima da gestão, das boas práticas de governança. Você tem que trabalhar com isso, sabendo disso e gerindo isso, se antecipando, fechando brechas, induzindo a caminhos melhores [...]

Voltando ao tema, em 2011 aprovaram um plano de carreira nesses moldes, várias classes, valores, vantagens pecuniárias (adicionais, gratificações) por tempo, por curso, etc. Agora em 2018 refizeram, renegociaram, não é viável, né?

Gestão de Pessoas – Maior profissionalização, melhor perfil de formação acadêmica, capacitação dos profissionais da educação, estabelecimento do piso salarial e previsão de plano de carreira nas diretrizes da LDB, vinculação de percentual de transferências ao pagamento de salários e treinamento – MDE –, são desdobramentos do mecanismo de transferências com implicações bastante positivas. O aumento do gasto com pessoal²⁴ para atender o mesmo número de matrículas, derivado do aumento das responsabilidades associado a crescente multidisciplinaridade de competências demandadas pela educação configura-se em uma implicação negativa, com implicações inclusive legais, no que diz respeito ao enquadramento na LRF. A SME, como visto anteriormente, na seção 5.2, acolhia 37% do total de funcionários municipais, com o maior orçamento dentre 14 (quatorze) secretarias, representando 42% das despesas municipais.

Entrevistas:

Tanto na 1ª quanto na 2ª entrevista, nas quais os gestores trouxeram à tona a Lei de Inclusão, suas peculiaridades e implicações, notou-se que houve desdobramento à gestão de pessoas, quando o município ficou impossibilitado de capacitar pessoal adequadamente, em tempo hábil, por falta de previsibilidade, tendo que recorrer a contratações em regime de urgência.

1º entrevistado: [...] Nós temos que, por exemplo, com a lei ‘Romário’ – Estatuto da Pessoa com Deficiência –, Lei Brasileira da Inclusão (Projeto de Lei nº 7.699/2006, substitutivo nº 4 / 2015), o que já implicou na contratação de 274 cuidadores além de uma série de profissionais de diversas áreas, para

-
- ²⁴ Embora a correlação entre despesas mostre que a educação é o grande responsável pelo aumento no gasto com pessoal, o incremento das despesas administrativas desempenhou papel relevante, demonstrando que, além das implicações negativas das transferências neste aspecto, há uma “vocalização” da gestão neste sentido.

atender aos diversos tipos de deficiências. Fui ao M.P. solicitar contratação (sem concurso), autorizaram.

2º entrevistado: A lei de Inclusão foi aprovada em 6 de julho de 2015 e entrou em vigor em 2 de janeiro de 2016,[...](3) implicações na gestão de pessoas, que perde a efetividade, torna-se menos eficiente, e não eficaz, na medida em não há tempo hábil para capacitar pessoas do atual time da educação, a ponto de desempenhar estas funções.

Na 4ª entrevista, retornando ao ponto o qual o gestor vislumbra a possibilidade de optar por aderir a um programa, de viabilidade questionável, por razões de interesse político, o aumento de despesa com pessoal para operacionalizar a creche, sem que exista demanda proporcional de matrículas para a unidade em questão, gera impacto negativo na gestão de pessoal.

4º entrevistado: No limite, a prefeitura acessa os recursos e constrói a creche, a quadra, ou ‘perde’ o recurso. Nós temos uma creche com 40% de ocupação, duas outras prontas e não inauguradas por falta de demanda e duas quadras inauguradas há 15 quilômetros das escolas que se tronaram ‘cracolândias’.

Eu construo a creche com os recursos do programa, mas não tenho recursos para manutenção, não tenho pessoal para operar nem recursos para contratar e mesmo que os tivesse esbarraria na LRF porque já estou ‘estourado’ nos 54%.

O 5º entrevistado mostrou percepção negativa quanto à determinação legal de se estabelecer planos de carreira na educação, no âmbito municipal, como contrapartida das transferências vinculadas à educação. Ao contrário, o estabelecimento de planos de carreira deveria ter representado implicações extremamente positivas na gestão de pessoas, com desdobramentos nos demais quesitos de governança avaliados na pesquisa.

5º entrevistado: [...] Normalmente é quando a prefeitura está ‘entre a cruz e a caldeirinha’, faz algo impagável, atendendo a um grupo específico com maior capacidade de pressão[...] Voltando ao tema, em 2011 aprovaram um plano de carreira nesses moldes, várias classes, valores, vantagens pecuniárias (adicionais, gratificações) por tempo, por curso, etc. Agora em 2018 refizeram, renegociaram, não é viável, né? Você junta isso com a Lei Complementar nº 274/2015, que regulamenta a aposentadoria compulsória por idade aos 75 anos para o servidor público, com proventos proporcionais e complica um pouco mais, nada contra, mas em muitos casos a produtividade cai bem. Os mecanismos de financiamento estão amarrados a uma legislação que fomenta esse cenário, não é unicamente responsável, mas fomenta.

6. CONCLUSÃO

O Brasil investiu em média, anualmente, entre 2010 e 2015, 5,9% do PIB em Educação (3,75% PIB ou 62,50% em Educação Infantil + Fundamental), níveis similares à média dos países da OCDE. Do gasto público nacional (no qual encontram-se as transferências intergovernamentais), 17,3% destina-se à Educação enquanto na OCDE esse número é de 11,1%²⁵. O investimento real por aluno no ensino fundamental brasileiro/ano é 40% da média OCDE, o que pode ser explicado²⁶, em grande parte, pelas diferenças de PIB e preços relativos entre as economias.

Como vimos na seção 4.1 deste trabalho, o município de Porto Seguro investiu em 5,63% do PIB local em Educação, 80% financiados por transferências intergovernamentais. É visível que, no mesmo período, o PIB do Brasil cresceu pífios 1,46% e o PIB do município evoluiu 6,46%, em termos reais/deflacionados, sendo a renda *per capita* municipal 50% da nacional, dados que realçam a relevância das transferências intergovernamentais vinculadas à Educação para o município, dando embasamento à conclusão de que elas possuem implicações substancialmente positivas em cômputo geral, na gestão municipal da pasta municipal.

A neurociência²⁷ afirma que 90% das conexões cerebrais são estabelecidas até os 6 anos de idade. A equação de Heckman, apresentada na seção 2.4, evidencia a importância do investimento na Educação Infantil, na mesma seção podemos ver também que aumentos sucessivos nos gastos com Educação não correspondem a melhor desempenho acadêmico. Porto Seguro vem aumentando sucessivamente a despesa na pasta e, ao mesmo tempo, se afastando das metas do Ideb, como visto na seção 4.2, gráfico 24. Soluções que passem por aumento das despesas com Educação não necessariamente irão resultar em avanços no aprendizado dos estudantes.

Os gargalos para alcance dos objetivos não residem no aumento do volume de recursos e sim em como esses recursos estão sendo geridos²⁸. É preciso ir além do

²⁵ OCDE/Education at a Glance, 2018

²⁶ Explicado sim, talvez não justificado. São palavras consideradas sinônimas, mas que, na verdade, carregam algumas particularidades entre si. **Explicar** – motivo de ou a razão para; fundamentar/**Justificar** – tornar admissível ou justo; legitimar.

²⁷ Modificado de Charles. A. Nelson From Neurons to Neighborhoods, 2000

²⁸ Conclusão que também se apoia no artigo da RAP, Rocha e Funchal (2019, p.291), presente no item 2.4 deste trabalho.

quanto se gasta para se discutir, de forma mais aprofundada, como se gasta.

Suscita-se iniciativa por novos estudos, analisando o município de Porto Seguro, que investiguem e correlacionem corretamente o investimento em Educação Infantil e resultados acadêmicos posteriores.

As transferências intergovernamentais fornecem um cenário de previsibilidade orçamentária com desdobramentos positivos na gestão financeira e no planejamento estratégico. As contrapartidas das transferências, o que se exige ao município, apresentam impactos positivos mais claramente percebidos no quesito transparência, prestação de contas, *accountability*, clareza e em exigências no sentido de fomentar o município a capacitar profissionais de educação mais qualificados, com desdobramentos positivos na gestão de pessoas. Certamente que também há implicações negativas, lacunas a serem corrigidas, na própria gestão de pessoas, com o intenso aumento da multidisciplinaridade de profissionais da pasta onerando substantivamente gastos com pessoal com implicações negativas, inclusive em relação à responsabilidade fiscal. A partir de 2010 inicia-se um movimento de aumento desproporcional nas responsabilidades educacionais imputadas ao município, vis-à-vis as transferências recebidas, a participação das transferências na despesa educação cai 10% até 2016, com impacto negativo na gestão financeira e planejamento estratégico. Esse ponto merece maior aprofundamento em futuros estudos.

O Brasil é uma república federativa continental, alega-se a necessidade de unicidade de algumas políticas públicas, como a da educação, assim como a prerrogativa do governo central defini-las. Entretanto, ainda que esta afirmação seja legítima, há de se encontrar uma forma de descentralizar esta gestão, são realidades muito distintas pelo país e as implicações de cada critério de alocação pode ser fator crítico de sucesso de uma política. Características locais devem ser preservadas e privilegiadas. Descentralização, decisões sobre a alocação de recursos e prestação de serviços devem ser tomadas no local de prestação do serviço.

O município de Porto Seguro tem peculiaridades que, se respeitadas e corretamente hierarquizadas, com foco no cliente/contribuinte, possivelmente resultariam em melhor efetividade aos recursos transferidos, com desdobramentos positivos em todos os demais quesitos componentes da boa governança da educação.

O baixo grau de discricionalidade sobre recursos oferecidos aos gestores locais apresenta-se como o desdobramento mais nocivo das transferências à gestão da educação do município. Há um alto grau de centralização, o gestor local não conta com as ferramentas necessárias para propiciar alocação ótima dos recursos nem para gerir respeitando as características locais com foco no cliente contribuinte municipal, ao contrário, distancia o foco do cliente. Nesta perspectiva, a gestão municipal deve elaborar planejamento estratégico tal que contemple o nível de discricionalidade existente, o que não garante a alocação ótima de recursos. Recomenda-se que seja revisto o grau de discricionalidade das citadas transferências de forma a fomentar gestão ótima de recursos focada no cliente local, nas características do município.

Há de se atentar para as implicações negativas indiretas, conforme visto na seção 6 deste trabalho. Por exemplo, quando os gestores se utilizam de transferências caracterizadas por decisões centralizadas, tomadas longe do local de prestação de serviço, sem foco no cliente, sem viabilidade econômica no médio prazo, mas que significam recursos rápidos de curto prazo e conversíveis em capital político ou utilizam-se de algum tipo de contrapartida como prótese para atender outros interesses, normalmente políticos, mas que não sejam os regidos pelos princípios da boa governança da educação. Deve-se desenvolver instrumentos profiláticos a esse tipo de ação na gestão, pois suas implicações, mesmo que indiretas, podem ser mais profundas que as diretas.

Este trabalho, conforme apresentado na seção 3.3, evidencia que as ações do sistema de controle externo do Estado, no sentido de coibir utilização ineficiente e/ou inadequada dos recursos públicos advindos das transferências, assim como as medidas punitivas associadas não foram eficazes no período. Entre 2004 e 2016 nenhum ano teve contas aprovadas pelo TCM, sendo duas aprovadas com ressalvas e demais reprovadas, ora por não cumprimento de obrigações constitucionais ora por composição de gastos acima dos permitidos pela LRF ora por não encaminhamento de limites licitatórios ao TCM.

Sendo assim, sugere-se um maior diálogo entre os órgãos do sistema de controle externo associados às transferências intergovernamentais, assim como medidas de caráter punitivo-pedagógico proporcionais e efetivas, com dosagem suficiente à diminuição do índice de reincidências. É também necessário gerir todos

os vetores envolvidos na educação pública municipal, colocando disponíveis os recursos das transferências intergovernamentais para que seja possível trabalhar com efetividade, de forma a atender as responsabilidades imputadas ao município, obedecendo aos princípios da boa governança de educação. Isso tudo é grande desafio, contínuo e em constante evolução, demandando futuros estudos, no sentido de se aprimorar a compreensão desta relação.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALVES, Manuel. **Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação**, 2012.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v.43, n.3, p.479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n.4, 2013.
- AFONSO, José Roberto R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.
- AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. Introduction: fiscal federalism — a review of developments in the literature and policy. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio (Ed.). **Handbook of fiscal federalism**. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- ARRETCHE, Marta; Rodden, J. “Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo”. **Dados** 47, 2004,
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.
- BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **Internacional Public Management Journal**. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 out. 2000.

_____. **The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue** Berkeley, CA: University of California Press. 2001.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier Editora, 2005.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996.

_____. Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de dezembro de 1998.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de dezembro de 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova relação aos art. 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2006.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de junho de 2007.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de julho de 2008.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 de julho de 2015.

BRUGUÉ, Quim; VALLES, Josep Maria. **New-style councils, new-style councillors:** from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez. In: LINHARES, P. T. F (Org.). **Federalismo Sul-Americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, v. 26, n. 3, jul./set., 1991.

COHEN, J. **Statistical Power Analysis for Behavioral Science**. Revised edition. New York: Academic Press, 1977.

CORPORATIVA, instituto Brasileiro de Governança. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 3. ed. São Paulo, 2004 – 4ª impressão, 2007.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil’s chamber of deputies. **Latin American Politics and Society**, v. 51, 2009.

CHRISTENSEN, Tom; LAGREID, Per; WISE, Lois. Transforming administrative policy. **Public Administration**, v. 80, n. 1, 2002.

COSTA, Valeriano M F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Ademar-Stiftung, 1998.

CRESWELL, John W. **Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches**. London: Sage Publications, 1994.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2009.

GIBSON, E.L.; CALVO, E.; FALLETI, R.G. Reallocative Federalism: territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere In: **Federalism and democracy in Latin America**, ed. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas teoria e prática no Brasil**, 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. **Administrative Argument**. Aldershot, Hants: Dartmouth, 1991.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, 1991.

_____. **Explaining Economic Policy Reversals**. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, 1995.

_____ United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning. In: OLSEN, JP; PETERS, BG (eds.). **Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies**. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

KETTL, Donald F. Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers. In: **Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform**, eds. Donald F. Kettl and John J. Dilluio. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.

_____ The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. **Journal of Policy Analysis and Management**, 1997.

_____ **The Global Public Management Revolution**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999.

_____ **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Texto para Discussão, Brasília, v. 40, 2008.

MOUTINHO, José; KNEISS, Terezinha. Transferências voluntárias como ferramentas para descentralização de políticas públicas: identificação e correlação de variáveis. **Anais do IV SINGEP e III S2IS**. São Paulo, SP, Brasil. 08, 09 e 10 de nov. 2015.

MUSGRAVE, Richard A. *The Theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill Book Co., 1959.

_____ Who should tax, where, and what. In: MCLURE, Charles (Ed.). Tax assignment in federal countries. Canberra: **Centre for Research on Federal Financial Relations**. Australian National University, 1983.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Ed. Campus, 1980.

OATES, Wallace. **Fiscal federalism**. Nova York. Harcourt Jovanovich, 1972.

_____ **Federalismo fiscal**. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OCDE. Governance in Transition: Public Management Reforms. In: **OCDE Countries**. OCDE Publishing, Paris, 1995.

OLIVEIRA, Cláudio B. (org.). **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). 5. ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PETERS, B. G.; PIERRE, John. Governance without government. Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1998.

PETERS, B. G. The Problem of Bureaucratic Government. **The Journal of Politics**, v. 43, 1981.

PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Silvia; PECI, Alketa. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **XXXI Encontro, EnAMPAD**. Rio de Janeiro, 22 a 26 set. 2007.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, 2002.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003a.

_____ Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003b.

_____ **Equalização e federalismo fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

_____ Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. **Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental**. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REZENDE, F. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.15. n.3., jul/set, 1995.

_____. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

_____. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2001.

_____. Os desafios do Federalismo Fiscal. In: REZENDE, Fernando (org.).

Desafios do Federalismo Fiscal. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

REZENDE, F; AFONSO, J. The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Perspectives. **Stanford Center of International Development**, Working Paper, n. 149, mai., 2002.

ROCHA, Andressa; FUNCHAL, Bruno. Mais recursos, melhores resultados? As relações entre custos escolares diretos e desempenho no Ensino Médio. **Revista de Administração Pública**. FGV EBAPE, mar./abr. 2019.

SCHROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues. In: SMOKE, P.; KIM, Y.H., eds., **Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future**. Manila, Asian Development Bank, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2009.

SERGIOVANNI, Thomas J. *et. all*. **Educational Governance and Administration**. Allyn & Bacon. Pearson. Boston, 2008.

SENA, de Paulo. O Município e a responsabilidade pela educação infantil na Constituição, LDB e no PNE. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004.

SILVA, Fernando A. R. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1979.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shan e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, 2005.

STAKE, R. E. Case studies. In: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Orgs.), **Strategies of qualitative inquiry**, 2. ed., 2003. Thousand Oaks, California: Sage.

TANZI, Vito. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In: BRUNO, Michael; PLESKOVIC, Boris (ed.). **Annual World Bank conference on development economics**. Washington, DC: The World Bank, 1995.

- TANZI, Vitor; SCHUKNECHT, Ludger. **Public Spending in the 20th century: A Global Perspective**. Cambridge: Cambridge Press, 2000.
- TER-MINASSIAN, Teresa. **Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE)**. Textos para Debate # IDB-DP-216. BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Gestão Fiscal e Municipal, 2012.
- TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economic**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- TREISMAN, Daniel. **The architecture of government: rethinking political decentralization**. Forthcoming. Nova York: Cambridge University Press, out. 2006.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. USA: Sage Publications Inc., 1989
- VELOSO, João Francisco Alves et al. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras/organizadores**. Brasília: Ipea, 2011.
- WEBER, Max. **The Protestant ethic and the spirit of capitalism**. London: G. Allen & Unwin, 1930.

ANEXO I – TABELAS

Tabela 9 – Porto Seguro – principais receitas (preços correntes)

Porto Seguro

Principais receitas

Em reais x 1000 - preços correntes

item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Total	R\$ 50.893	R\$ 67.389	R\$ 84.337	R\$ 121.612	R\$ 108.125	R\$ 112.247	R\$ 143.902	R\$ 176.267	R\$ 203.975	R\$ 231.189	R\$ 255.232	R\$ 303.675	R\$ 330.808
Receitas Correntes	R\$ 53.936	R\$ 71.036	R\$ 88.225	R\$ 128.983	R\$ 114.315	R\$ 119.306	R\$ 151.081	R\$ 185.651	R\$ 210.193	R\$ 238.433	R\$ 263.280	R\$ 321.269	R\$ 350.778
Receita tributária	R\$ 10.554	R\$ 13.211	R\$ 18.420	R\$ 19.592	R\$ 22.475	R\$ 21.879	R\$ 26.431	R\$ 30.413	R\$ 34.816	R\$ 46.814	R\$ 55.599	R\$ 59.178	R\$ 65.939
Receitas de Contribuições	R\$ 0	R\$ 1.716	R\$ 3.368	R\$ 2.951	R\$ 2.912	R\$ 2.529	R\$ 2.704	R\$ 2.988	R\$ 3.366	R\$ 3.334	R\$ 3.545	R\$ 4.224	R\$ 5.313
Receita Patrimonial	R\$ 177	R\$ 4	R\$ 198	R\$ 191	R\$ 1.074	R\$ 342	R\$ 954	R\$ 1.388	R\$ 717	R\$ 952	R\$ 1.220	R\$ 1.547	R\$ 1.531
Receita Agropecuária	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Receita Industrial	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Receita de Serviços	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 7	R\$ 22	R\$ 986	R\$ 14	R\$ 11	R\$ 18	R\$ 3
Transferências Correntes	R\$ 40.900	R\$ 55.073	R\$ 63.864	R\$ 93.158	R\$ 85.591	R\$ 92.848	R\$ 117.140	R\$ 145.344	R\$ 163.575	R\$ 178.398	R\$ 194.470	R\$ 244.108	R\$ 268.430
Outras Receitas Correntes	R\$ 2.304	R\$ 1.032	R\$ 2.375	R\$ 13.091	R\$ 2.263	R\$ 1.708	R\$ 3.844	R\$ 5.496	R\$ 6.733	R\$ 8.921	R\$ 8.435	R\$ 12.194	R\$ 9.563
Receitas de Capital	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 440	R\$ 0	R\$ 300	R\$ 200	R\$ 1.340	R\$ 885	R\$ 6.146	R\$ 5.621	R\$ 6.282	R\$ 3.729	R\$ 3.451
Operações de crédito	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Alienação de Bens	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 300	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 78	R\$ 4	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Amortização Empréstimos	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Transferências de Capital	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 440	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 200	R\$ 1.340	R\$ 807	R\$ 6.141	R\$ 5.621	R\$ 6.282	R\$ 3.729	R\$ 3.451
Outras Receitas de Capital	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 10 – Porto Seguro – principais receitas – Real (IPCA)

Porto Seguro

Principais receitas

Em reais x 1000 - IPCA médio de 2018

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
R\$ 110.341	R\$ 136.715	R\$ 164.228	R\$ 228.493	R\$ 192.235	R\$ 190.264	R\$ 232.220	R\$ 266.747	R\$ 292.853	R\$ 312.534	R\$ 324.500	R\$ 354.113	R\$ 354.751
R\$ 116.938	R\$ 144.114	R\$ 171.799	R\$ 242.342	R\$ 203.241	R\$ 202.229	R\$ 243.805	R\$ 280.947	R\$ 301.780	R\$ 322.327	R\$ 334.732	R\$ 374.629	R\$ 376.166
R\$ 22.882	R\$ 26.802	R\$ 35.869	R\$ 36.810	R\$ 39.958	R\$ 37.086	R\$ 42.653	R\$ 46.024	R\$ 49.986	R\$ 63.286	R\$ 70.688	R\$ 69.007	R\$ 70.712
R\$ 0	R\$ 3.482	R\$ 6.559	R\$ 5.545	R\$ 5.178	R\$ 4.287	R\$ 4.364	R\$ 4.522	R\$ 4.832	R\$ 4.507	R\$ 4.507	R\$ 4.926	R\$ 5.698
R\$ 385	R\$ 8	R\$ 387	R\$ 359	R\$ 1.910	R\$ 579	R\$ 1.540	R\$ 2.100	R\$ 1.029	R\$ 1.288	R\$ 1.552	R\$ 1.804	R\$ 1.641
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 12	R\$ 33	R\$ 1.416	R\$ 19	R\$ 14	R\$ 21	R\$ 4
R\$ 88.677	R\$ 111.730	R\$ 124.361	R\$ 175.032	R\$ 152.172	R\$ 157.383	R\$ 189.033	R\$ 219.950	R\$ 234.849	R\$ 241.168	R\$ 247.247	R\$ 284.652	R\$ 287.857
R\$ 4.995	R\$ 2.093	R\$ 4.624	R\$ 24.596	R\$ 4.023	R\$ 2.895	R\$ 6.204	R\$ 8.318	R\$ 9.667	R\$ 12.060	R\$ 10.724	R\$ 14.220	R\$ 10.255
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 857	R\$ 0	R\$ 533	R\$ 339	R\$ 2.162	R\$ 1.339	R\$ 8.824	R\$ 7.599	R\$ 7.987	R\$ 4.348	R\$ 3.701
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 533	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 118	R\$ 6	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 857	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 339	R\$ 2.162	R\$ 1.221	R\$ 8.817	R\$ 7.599	R\$ 7.987	R\$ 4.348	R\$ 3.701
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 11 – Porto Seguro – despesas por função (preços correntes)

Porto Seguro

Despesa por Função

Em reais x 1000 - preços correntes

item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL GERAL DA DESPESA POR FUNÇÃO	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 157.221	R\$ 176.252	R\$ 218.894	R\$ 235.322	R\$ 272.630	R\$ 308.949	R\$ 331.740
Total da Despesa por Função	R\$ 51.669	R\$ 66.196	R\$ 86.153	R\$ 111.617	R\$ 123.592	R\$ 116.533	R\$ 157.221	R\$ 176.252	R\$ 218.894	R\$ 235.322	R\$ 272.630	R\$ 308.949	R\$ 331.740
Legislativa	R\$ 1.926	R\$ 2.322	R\$ 2.783	R\$ 3.563	R\$ 4.813	R\$ 4.437	R\$ 3.700	R\$ 4.424	R\$ 5.280	R\$ 5.984	R\$ 7.104	R\$ 8.034	R\$ 8.962
Judiciária	R\$ 83	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Essencial à Justiça	R\$ 0	R\$ 170	R\$ 233	R\$ 290	R\$ 681	R\$ 471	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Administração	R\$ 5.528	R\$ 6.187	R\$ 9.234	R\$ 13.066	R\$ 11.430	R\$ 9.774	R\$ 32.200	R\$ 34.496	R\$ 62.215	R\$ 47.402	R\$ 46.915	R\$ 58.511	R\$ 66.185
Defesa Nacional	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Segurança Pública	R\$ 0	R\$ 1	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 3	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Relações Exteriores	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Assistência Social	R\$ 1.354	R\$ 662	R\$ 1.814	R\$ 2.294	R\$ 2.577	R\$ 3.644	R\$ 4.924	R\$ 5.728	R\$ 4.943	R\$ 5.156	R\$ 8.298	R\$ 9.711	R\$ 9.445
Previdência Social	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Saúde	R\$ 10.744	R\$ 15.406	R\$ 18.057	R\$ 23.187	R\$ 25.334	R\$ 26.254	R\$ 31.329	R\$ 36.944	R\$ 41.864	R\$ 50.599	R\$ 60.482	R\$ 65.674	R\$ 70.097
Trabalho	R\$ 3	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Educação	R\$ 17.312	R\$ 22.664	R\$ 28.137	R\$ 36.183	R\$ 43.621	R\$ 49.648	R\$ 65.219	R\$ 78.269	R\$ 92.652	R\$ 103.127	R\$ 113.085	R\$ 128.411	R\$ 139.208
Cultura	R\$ 1.382	R\$ 2.662	R\$ 3.460	R\$ 4.884	R\$ 4.695	R\$ 3.530	R\$ 710	R\$ 499	R\$ 803	R\$ 1.822	R\$ 10.419	R\$ 10.243	R\$ 6.889
Direitos da Cidadania	R\$ 0	R\$ 98	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 104	R\$ 112	R\$ 11	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Urbanismo	R\$ 4.314	R\$ 10.829	R\$ 13.503	R\$ 17.163	R\$ 19.756	R\$ 11.681	R\$ 2.756	R\$ 10.133	R\$ 7.452	R\$ 19.161	R\$ 23.830	R\$ 25.602	R\$ 28.177
Habituação	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Saneamento	R\$ 4.319	R\$ 0	R\$ 248	R\$ 657	R\$ 337	R\$ 0	R\$ 5.571	R\$ 13	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 50	R\$ 95	R\$ 125
Gestão Ambiental	R\$ 1	R\$ 453	R\$ 723	R\$ 1.056	R\$ 1.580	R\$ 883	R\$ 0	R\$ 4	R\$ 24	R\$ 82	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Ciência e Tecnologia	R\$ 20	R\$ 103	R\$ 102	R\$ 87	R\$ 88	R\$ 59	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Agricultura	R\$ 449	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 1	R\$ 34	R\$ 90	R\$ 37	R\$ 375	R\$ 542	R\$ 956	R\$ 1.065	R\$ 1.400	R\$ 1.518
Organização Agrária	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Indústria	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Comércio e Serviços	R\$ 280	R\$ 452	R\$ 1.383	R\$ 1.332	R\$ 1.345	R\$ 672	R\$ 4.952	R\$ 4.192	R\$ 1.375	R\$ 157	R\$ 152	R\$ 5	R\$ 0
Comunicações	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 22	R\$ 15	R\$ 120	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Energia	R\$ 214	R\$ 1.243	R\$ 2.571	R\$ 2.427	R\$ 2.724	R\$ 1.669	R\$ 3.496	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Transporte	R\$ 58	R\$ 0	R\$ 1	R\$ 26	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 1.569	R\$ 699	R\$ 1.323	R\$ 145	R\$ 0	R\$ 50	R\$ 146
Desporto e Lazer	R\$ 124	R\$ 721	R\$ 849	R\$ 1.406	R\$ 2.223	R\$ 379	R\$ 747	R\$ 477	R\$ 421	R\$ 733	R\$ 1.230	R\$ 1.208	R\$ 986
Encargos Especiais	R\$ 3.558	R\$ 2.222	R\$ 3.056	R\$ 3.973	R\$ 2.238	R\$ 3.109	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 12 – Porto Seguro – despesas por função – Real (IPCA)

Porto Seguro

Despesa por Função

Em reais x 1000 - IPCA médio de 2018

Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL GERAL DA DESPESA POR FUNÇÃO	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 253.714	R\$ 266.723	R\$ 314.272	R\$ 318.121	R\$ 346.619	R\$ 360.263	R\$ 355.749
Total da Despesa por Função	R\$ 112.023	R\$ 134.294	R\$ 167.763	R\$ 209.713	R\$ 219.735	R\$ 197.529	R\$ 253.714	R\$ 266.723	R\$ 314.272	R\$ 318.121	R\$ 346.619	R\$ 360.263	R\$ 355.749
Legislativa	R\$ 4.175	R\$ 4.710	R\$ 5.420	R\$ 6.695	R\$ 8.557	R\$ 7.521	R\$ 5.971	R\$ 6.695	R\$ 7.581	R\$ 8.090	R\$ 9.032	R\$ 9.368	R\$ 9.611
Judiciária	R\$ 180	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Essencial à Justiça	R\$ 0	R\$ 346	R\$ 454	R\$ 546	R\$ 1.211	R\$ 798	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Administração	R\$ 11.986	R\$ 12.552	R\$ 17.981	R\$ 24.549	R\$ 20.321	R\$ 16.567	R\$ 51.962	R\$ 52.203	R\$ 89.324	R\$ 64.080	R\$ 59.647	R\$ 68.229	R\$ 70.975
Defesa Nacional	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Segurança Pública	R\$ 0	R\$ 2	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 4	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Relações Exteriores	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Assistência Social	R\$ 2.935	R\$ 1.343	R\$ 3.532	R\$ 4.310	R\$ 4.581	R\$ 6.177	R\$ 7.946	R\$ 8.668	R\$ 7.096	R\$ 6.970	R\$ 10.550	R\$ 11.324	R\$ 10.129
Previdência Social	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Saúde	R\$ 23.295	R\$ 31.256	R\$ 35.162	R\$ 43.566	R\$ 45.041	R\$ 44.502	R\$ 50.557	R\$ 55.908	R\$ 60.105	R\$ 68.402	R\$ 76.896	R\$ 76.582	R\$ 75.171
Trabalho	R\$ 6	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Educação	R\$ 37.535	R\$ 45.980	R\$ 54.790	R\$ 67.983	R\$ 77.554	R\$ 84.155	R\$ 105.246	R\$ 118.445	R\$ 133.023	R\$ 139.413	R\$ 143.775	R\$ 149.739	R\$ 149.283
Cultura	R\$ 2.996	R\$ 5.400	R\$ 6.738	R\$ 9.176	R\$ 8.347	R\$ 5.984	R\$ 1.145	R\$ 754	R\$ 1.153	R\$ 2.463	R\$ 13.246	R\$ 11.944	R\$ 7.388
Direitos da Cidadania	R\$ 0	R\$ 200	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 184	R\$ 189	R\$ 18	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Urbanismo	R\$ 9.352	R\$ 21.969	R\$ 26.293	R\$ 32.247	R\$ 35.123	R\$ 19.800	R\$ 4.448	R\$ 15.334	R\$ 10.700	R\$ 25.902	R\$ 30.297	R\$ 29.854	R\$ 30.216
Habituação	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Saneamento	R\$ 9.364	R\$ 0	R\$ 482	R\$ 1.234	R\$ 599	R\$ 0	R\$ 8.990	R\$ 20	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 63	R\$ 111	R\$ 134
Gestão Ambiental	R\$ 2	R\$ 918	R\$ 1.407	R\$ 1.983	R\$ 2.809	R\$ 1.496	R\$ 0	R\$ 6	R\$ 35	R\$ 111	R\$ 0	R\$ 6	R\$ 0
Ciência e Tecnologia	R\$ 43	R\$ 210	R\$ 199	R\$ 163	R\$ 156	R\$ 100	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Agricultura	R\$ 973	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 1	R\$ 60	R\$ 152	R\$ 60	R\$ 567	R\$ 778	R\$ 1.292	R\$ 1.354	R\$ 1.632	R\$ 1.628
Organização Agrária	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Indústria	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Comércio e Serviços	R\$ 607	R\$ 918	R\$ 2.692	R\$ 2.504	R\$ 2.391	R\$ 1.138	R\$ 7.991	R\$ 6.344	R\$ 1.974	R\$ 212	R\$ 193	R\$ 6	R\$ 0
Comunicações	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 42	R\$ 26	R\$ 203	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Energia	R\$ 463	R\$ 2.522	R\$ 5.006	R\$ 4.559	R\$ 4.842	R\$ 2.829	R\$ 5.642	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Transporte	R\$ 127	R\$ 0	R\$ 2	R\$ 49	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 2.532	R\$ 1.057	R\$ 1.899	R\$ 196	R\$ 0	R\$ 58	R\$ 157
Desporto e Lazer	R\$ 269	R\$ 1.463	R\$ 1.654	R\$ 2.642	R\$ 3.953	R\$ 643	R\$ 1.206	R\$ 722	R\$ 604	R\$ 991	R\$ 1.564	R\$ 1.408	R\$ 1.057
Encargos Especiais	R\$ 7.715	R\$ 4.507	R\$ 5.951	R\$ 7.465	R\$ 3.979	R\$ 5.270	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 13 – Porto Seguro – despesa por categoria econômica (preços correntes)

Porto Seguro

Despesa por categoria econômica

Em reais x 1000 - preços correntes

item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Total	R\$ 51.669	R\$ 66.196	R\$ 86.153	R\$ 111.617	R\$ 123.592	R\$ 116.533	R\$ 157.221	R\$ 176.252	R\$ 218.894	R\$ 235.322	R\$ 272.630	R\$ 308.949	R\$ 331.740
Despesas Correntes	R\$ 48.547	R\$ 61.679	R\$ 79.218	R\$ 101.052	R\$ 109.309	R\$ 110.912	R\$ 142.781	R\$ 163.849	R\$ 200.601	R\$ 223.137	R\$ 254.501	R\$ 291.034	R\$ 306.648
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 27.992	R\$ 31.328	R\$ 39.214	R\$ 49.752	R\$ 56.073	R\$ 73.402	R\$ 84.030	R\$ 98.727	R\$ 113.718	R\$ 149.186	R\$ 168.823	R\$ 189.243	R\$ 210.558
Juros e Encargos da Dívida	R\$ 1	R\$ 1	R\$ 1	R\$ 1	R\$ 894	R\$ 0	R\$ 133	R\$ 265	R\$ 256	R\$ 151	R\$ 738	R\$ 561	R\$ 773
Outras Despesas Correntes	R\$ 20.554	R\$ 30.350	R\$ 40.002	R\$ 51.299	R\$ 52.343	R\$ 37.509	R\$ 58.618	R\$ 64.857	R\$ 86.627	R\$ 73.799	R\$ 84.940	R\$ 101.231	R\$ 95.317
Despesas de Capital	R\$ 3.121	R\$ 4.517	R\$ 6.935	R\$ 10.565	R\$ 14.283	R\$ 5.621	R\$ 14.440	R\$ 12.403	R\$ 18.293	R\$ 12.185	R\$ 18.129	R\$ 17.915	R\$ 25.091
Investimentos	R\$ 2.161	R\$ 3.461	R\$ 5.709	R\$ 8.181	R\$ 13.125	R\$ 4.163	R\$ 11.194	R\$ 9.098	R\$ 13.053	R\$ 10.512	R\$ 16.888	R\$ 16.684	R\$ 23.639
Inversões Financeiras	R\$ 10	R\$ 167	R\$ 15	R\$ 170	R\$ 62	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 359	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Amortização da Dívida	R\$ 950	R\$ 889	R\$ 1.211	R\$ 2.214	R\$ 1.096	R\$ 1.458	R\$ 3.246	R\$ 3.305	R\$ 5.240	R\$ 1.314	R\$ 1.241	R\$ 1.231	R\$ 1.452

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 14 – Porto Seguro – despesa por categoria econômica – Real (IPCA)

Porto Seguro

Despesa por categoria econômica

Em reais x 1000 - IPCA médio de 2018

item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Total	R\$ 112.023	R\$ 134.294	R\$ 167.763	R\$ 209.713	R\$ 219.735	R\$ 197.529	R\$ 253.714	R\$ 266.723	R\$ 314.272	R\$ 318.121	R\$ 346.619	R\$ 360.263	R\$ 355.749
Despesas Correntes	R\$ 105.256	R\$ 125.131	R\$ 154.259	R\$ 189.862	R\$ 194.341	R\$ 188.001	R\$ 230.412	R\$ 247.954	R\$ 288.009	R\$ 301.648	R\$ 323.569	R\$ 339.372	R\$ 328.842
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 60.690	R\$ 63.556	R\$ 76.361	R\$ 93.477	R\$ 99.692	R\$ 124.421	R\$ 135.602	R\$ 149.405	R\$ 163.269	R\$ 201.678	R\$ 214.640	R\$ 220.674	R\$ 225.797
Juros e Encargos da Dívida	R\$ 3	R\$ 2	R\$ 1	R\$ 1	R\$ 1.589	R\$ 1	R\$ 215	R\$ 401	R\$ 367	R\$ 205	R\$ 938	R\$ 654	R\$ 829
Outras Despesas Correntes	R\$ 44.563	R\$ 61.573	R\$ 77.896	R\$ 96.384	R\$ 93.060	R\$ 63.580	R\$ 94.594	R\$ 98.149	R\$ 124.373	R\$ 99.766	R\$ 107.991	R\$ 118.044	R\$ 102.216
Despesas de Capital	R\$ 6.768	R\$ 9.163	R\$ 13.505	R\$ 19.851	R\$ 25.394	R\$ 9.529	R\$ 23.302	R\$ 18.769	R\$ 26.263	R\$ 16.473	R\$ 23.049	R\$ 20.891	R\$ 26.907
Investimentos	R\$ 4.685	R\$ 7.021	R\$ 11.117	R\$ 15.372	R\$ 23.336	R\$ 7.057	R\$ 18.064	R\$ 13.769	R\$ 18.741	R\$ 14.210	R\$ 21.471	R\$ 19.455	R\$ 25.350
Inversões Financeiras	R\$ 22	R\$ 338	R\$ 29	R\$ 319	R\$ 110	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 486	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Amortização da Dívida	R\$ 2.061	R\$ 1.804	R\$ 2.358	R\$ 4.160	R\$ 1.948	R\$ 2.471	R\$ 5.239	R\$ 5.001	R\$ 7.523	R\$ 1.777	R\$ 1.578	R\$ 1.435	R\$ 1.557

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 15 – Porto Seguro – tributos (preços correntes)

Porto Seguro

Tributos

Em reais x 1000 - preços correntes

item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita tributária	R\$ 10.554.085	R\$ 13.210.908	R\$ 18.419.900	R\$ 19.591.742	R\$ 22.474.609	R\$ 21.878.762	R\$ 26.431.062	R\$ 30.412.981	R\$ 34.816.050	R\$ 46.814.136	R\$ 55.598.855	R\$ 59.178.127	R\$ 65.939.229
Impostos	R\$ 9.318.402	R\$ 12.356.453	R\$ 16.138.910	R\$ 16.927.478	R\$ 19.871.583	R\$ 18.269.985	R\$ 22.355.319	R\$ 26.545.695	R\$ 30.600.650	R\$ 40.437.866	R\$ 46.615.005	R\$ 52.026.682	R\$ 59.533.280
Impostos Patrimônio e Renda	R\$ 4.052.566	R\$ 5.573.990	R\$ 8.823.826	R\$ 9.651.522	R\$ 11.857.707	R\$ 9.561.180	R\$ 10.230.479	R\$ 12.938.131	R\$ 14.596.493	R\$ 20.120.348	R\$ 24.986.696	R\$ 26.874.126	R\$ 31.216.349
IPTU	R\$ 2.262.837	R\$ 2.451.166	R\$ 2.746.106	R\$ 3.203.851	R\$ 3.282.515	R\$ 3.481.841	R\$ 3.704.680	R\$ 4.521.861	R\$ 7.315.428	R\$ 5.728.900	R\$ 7.918.954	R\$ 10.105.568	R\$ 10.847.359
IRRF	R\$ 711.839	R\$ 780.605	R\$ 1.078.429	R\$ 1.568.489	R\$ 1.894.379	R\$ 2.499.138	R\$ 905.056	R\$ 3.093.300	R\$ 725.063	R\$ 5.772.682	R\$ 7.734.735	R\$ 9.858.258	R\$ 12.791.328
ITBI	R\$ 1.077.890	R\$ 2.342.219	R\$ 4.999.291	R\$ 4.879.182	R\$ 6.680.813	R\$ 3.580.201	R\$ 5.620.743	R\$ 5.322.971	R\$ 6.556.002	R\$ 8.618.767	R\$ 9.333.007	R\$ 6.910.300	R\$ 7.577.662
Imposto Produção e Circulação	R\$ 5.265.836	R\$ 6.782.462	R\$ 7.315.084	R\$ 7.275.956	R\$ 8.013.877	R\$ 8.708.804	R\$ 12.124.840	R\$ 13.607.564	R\$ 16.004.157	R\$ 20.317.518	R\$ 21.628.309	R\$ 25.152.556	R\$ 28.316.930
ISS	R\$ 5.265.836	R\$ 6.782.462	R\$ 7.315.084	R\$ 7.275.956	R\$ 8.013.877	R\$ 8.708.804	R\$ 12.124.840	R\$ 13.607.564	R\$ 16.004.157	R\$ 20.317.518	R\$ 21.628.309	R\$ 25.152.556	R\$ 28.316.930
Taxas	R\$ 1.235.683	R\$ 832.443	R\$ 2.280.630	R\$ 2.661.026	R\$ 2.600.936	R\$ 3.608.741	R\$ 4.075.743	R\$ 3.867.286	R\$ 4.215.400	R\$ 6.376.270	R\$ 8.983.851	R\$ 7.151.394	R\$ 6.405.949
Taxas - Poder de Polícia	R\$ 1.133.913	R\$ 680.821	R\$ 1.709.687	R\$ 2.187.282	R\$ 2.083.616	R\$ 3.003.762	R\$ 3.153.952	R\$ 3.033.114	R\$ 3.684.008	R\$ 5.420.369	R\$ 4.249.973	R\$ 3.268.424	R\$ 3.681.877
Taxas - Prestação de Serviços	R\$ 101.770	R\$ 151.621	R\$ 570.943	R\$ 473.734	R\$ 517.321	R\$ 604.978	R\$ 921.790	R\$ 834.172	R\$ 531.393	R\$ 955.901	R\$ 4.733.878	R\$ 3.882.970	R\$ 2.724.073
Contribuição de Melhoria	R\$ 0	R\$ 22.012	R\$ 360	R\$ 3.238	R\$ 2.089	R\$ 37	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 51	R\$ 0

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

Tabela 16 – Porto Seguro – Tributos – Real (IPCA)

Porto Seguro

Tributos

Em reais x 1000 - IPCA médio de 2018

item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita tributária	R\$ 22.882	R\$ 26.802	R\$ 35.869	R\$ 36.810	R\$ 39.958	R\$ 37.086	R\$ 42.653	R\$ 46.024	R\$ 49.986	R\$ 63.286	R\$ 70.688	R\$ 69.007	R\$ 70.712
Impostos	R\$ 20.203	R\$ 25.068	R\$ 31.427	R\$ 31.804	R\$ 35.330	R\$ 30.969	R\$ 36.076	R\$ 40.172	R\$ 43.934	R\$ 54.666	R\$ 59.266	R\$ 60.668	R\$ 63.842
Impostos Patrimônio e Renda	R\$ 8.786	R\$ 11.308	R\$ 17.182	R\$ 18.134	R\$ 21.082	R\$ 16.207	R\$ 16.509	R\$ 19.579	R\$ 20.957	R\$ 27.200	R\$ 31.768	R\$ 31.338	R\$ 33.476
IPTU	R\$ 4.906	R\$ 4.973	R\$ 5.347	R\$ 6.020	R\$ 5.836	R\$ 5.902	R\$ 5.978	R\$ 6.843	R\$ 10.503	R\$ 7.745	R\$ 10.068	R\$ 11.784	R\$ 11.632
IRRF	R\$ 1.543	R\$ 1.584	R\$ 2.100	R\$ 2.947	R\$ 3.368	R\$ 4.236	R\$ 1.461	R\$ 4.681	R\$ 1.041	R\$ 7.804	R\$ 9.834	R\$ 11.496	R\$ 13.717
ITBI	R\$ 2.337	R\$ 4.752	R\$ 9.735	R\$ 9.167	R\$ 11.878	R\$ 6.069	R\$ 9.070	R\$ 8.055	R\$ 9.413	R\$ 11.651	R\$ 11.866	R\$ 8.058	R\$ 8.126
Imposto Produção e Circulação	R\$ 11.417	R\$ 13.760	R\$ 14.245	R\$ 13.671	R\$ 14.248	R\$ 14.762	R\$ 19.566	R\$ 20.592	R\$ 22.978	R\$ 27.466	R\$ 27.498	R\$ 29.330	R\$ 30.366
ISS	R\$ 11.417	R\$ 13.760	R\$ 14.245	R\$ 13.671	R\$ 14.248	R\$ 14.762	R\$ 19.566	R\$ 20.592	R\$ 22.978	R\$ 27.466	R\$ 27.498	R\$ 29.330	R\$ 30.366
Taxas	R\$ 2.679	R\$ 1.689	R\$ 4.441	R\$ 5.000	R\$ 4.624	R\$ 6.117	R\$ 6.577	R\$ 5.852	R\$ 6.052	R\$ 8.620	R\$ 11.422	R\$ 8.339	R\$ 6.870
Taxas - Poder de Polícia	R\$ 2.458	R\$ 1.381	R\$ 3.329	R\$ 4.110	R\$ 3.704	R\$ 5.092	R\$ 5.090	R\$ 4.590	R\$ 5.289	R\$ 7.328	R\$ 5.403	R\$ 3.811	R\$ 3.948
Taxas - Prestação de Serviços	R\$ 221	R\$ 308	R\$ 1.112	R\$ 890	R\$ 920	R\$ 1.025	R\$ 1.488	R\$ 1.262	R\$ 763	R\$ 1.292	R\$ 6.019	R\$ 4.528	R\$ 2.921
Contribuição de Melhoria	R\$ 0	R\$ 45	R\$ 1	R\$ 6	R\$ 4	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0

Fonte: Compara Brasil/STN_Siafi.

ANEXO II – FIGURAS

Figura 6 – Transferências constitucionais



Transferências Constitucionais

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Fonte: Tesouro Nacional.

Figura 7 – Transferências discricionárias



TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS

Nota Explicativa

Este demonstrativo divulga o montante dos recursos transferidos pela União para os Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares.

Estas informações têm como objetivo acompanhar as Transferências Discricionárias da União a Estados, Distrito Federal e Municípios, e resultam da consolidação de **empenhos liquidados e Restos a Pagar não Processados pagos** registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nas modalidades 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal, 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo, 32 - Execução Orçamentária Delegada aos Estados/DF, 35 - Transferências Fundo a Fundo art. 24 LC 141/12, 36 - Transferências Fundo a Fundo art. 25 LC 141/12, 40 - Transferências a Municípios, 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo, 42 - Execução Orçamentária Delegada aos Municípios, 45 - Transferências a Municípios art. 24 LC 141/12, 46 - Transferências a Municípios art. 25 LC 141/12, 71 - Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, 72 - Execução Orçam. Delegada A Consórcios Públicos, 74 - Transferência a Consórcios Públicos LC 141/12 e 73 - Transf. Consor. Pub. Art. 24 LC 141/12 Cód. 1º E 2º.

Definição

Voluntárias:

São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.

Para Organizações da Sociedade Civil:

São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Por Delegação:

São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Específicas:

São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

São Transferências Discricionárias Específicas:

- Programa 2015 Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) (ações do programa não elencadas como obrigatórias no Anexo III da LDO);
- Programa 2037 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Programa Territórios da Cidadania – PTC, cujas ações estão especificadas no Decreto nº 8.144, de 25 de fevereiro de 2013;
- Programa Proteção a Pessoas Ameaçadas, de acordo com a Lei 9.807, de 13 de julho de 1999;
- Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, de acordo com o art. 4º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, com redação dada pela Lei nº 12.983 de 2 de junho 2014;
- Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – Projovem, de acordo com a Lei 11.692, de 10 de junho de 2008;
- Plano de Ações Articuladas – PAR, de acordo com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012 (as informações a respeito das ações orçamentárias abrangidas pelo PAR foram repassadas pelo FNDE).

Fonte: Tesouro Nacional.

ANEXO III – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

1º entrevistado: Do Fundeb, eu gasto 82% em salários, com remuneração do magistério, sobram 18% pra MDE. Aplico acima do mínimo, 26,50% da minha receita. Nós temos que, por exemplo, com a lei 'Romário' – Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei Brasileira da Inclusão (Projeto de Lei nº 7.699/2006, substitutivo nº 4 / 2015), o que já implicou na contratação de 274 cuidadores além de uma série de profissionais de diversas áreas, para atender aos diversos tipos de deficiências. Fui ao M.P. solicitar contratação (sem concurso), autorizaram. O repasse de adicional do Fundeb/aluno não cobre 50% do custo por aluno nessa modalidade, eu tenho que ir além dos meus 25%, o que, além das implicações em termos de gestão me gera um problema pra enquadrar na LRF, nos 54% da receita corrente líquida. A multidisciplinaridade da educação é cada vez maior e isto não vem sendo contemplado adequadamente pelas transferências. Tem psicomotricidade, fisioterapia, tem criança que engasga comendo, tem neurologista [...] Nós aqui temos um bom diálogo com a saúde e outras áreas, mas eles também têm suas limitações. Isto tudo acaba por implicar num número maior de pessoas na educação ou para interagirem com a educação e em treinamento e capacitação de pessoas. Nós temos hoje 69 magistérios (profissionais com 2º grau), 630 graduados, 123 pós-graduados (Lato Sensu), 42 mestres e 3 doutores. As responsabilidades são transferidas, mas os recursos proporcionais não.

2º entrevistado: A lei de Inclusão foi aprovada em 6 de julho de 2015 e entrou em vigor em 2 de janeiro de 2016, último ano de mandato, ano de eleição, [pausa], a despeito disto, entendo que podemos verificar implicações negativas, no mínimo, em três quesitos de gestão: (1) em termos de descentralização, as decisões sobre alocação de recursos vêm de forma totalmente predeterminada, as características locais são negligenciadas; (2) implicações na gestão financeira, não tenho grande flexibilidade, há de se refazer todas as estimativas, afeta planejamento, orçamento e termina por me forçar a ir ao limite da minha disponibilidade, ou além, e; (3) implicações na gestão de pessoas, que perde a efetividade, torna-se menos eficiente, e não eficaz, na medida em não há tempo hábil para capacitar pessoas do atual time da educação, a ponto de desempenhar estas funções.

3º entrevistado: Em relação à transparência lhe digo, é uma 'dádiva'. As implicações das transferências e das contrapartidas obrigatórias em termos de transparência são extremamente positivas, traz o povo pro 'jogo', vai 'bater' em todos os demais quesitos que você colocou, além de diminuir, mitigar riscos de quaisquer tipos de conduta ou procedimento duvidoso, gerando respostas em tempo real a transparência inibe, constrange, desabilita uma série de articulações políticas no sentido de pressionar o gestor a alocar recursos de forma a favorecer estratégias ou interesses de determinados grupos ou coalisões. É uma ferramenta valiosa para o gestor. Ainda assim as transferências têm outras implicações não tão virtuosas à gestão e que devem ser aperfeiçoadas.

4º entrevistado: Na minha concepção, o quesito com maior implicação negativa é a descentralização. Vai desde a B.N.C.C. (Base Nacional Comum Curricular) a programas como Pró-Infância ou os P.A.R. para construção de quadras. BNCC não contempla aspectos regionais, locais e ainda, eventualmente, culmina em contratações. O município tem discricionariedade, flexibilidade restrita. Os programas das creches, das quadras vêm até com projeto arquitetônico pré-determinado. Eu posso não precisar de mais creches, ou de algo do tamanho diferente, menor que o oferecido, eu posso não ter terrenos disponíveis ao lado ou próximos das escolas, a ponto de otimizar manutenção, vou construir a quilômetros da escola? Culturalmente minhas crianças podem praticar atividades físicas

junto à natureza que se oferece e não no concreto. É tudo centralizado, hierarquizado.

No limite, a prefeitura acessa os recursos e constrói a creche, a quadra, ou 'perde' o recurso. Nós temos uma creche com 40% de ocupação, duas outras prontas e não inauguradas por falta de demanda e duas quadras inauguradas há 15 quilômetros das escolas que se tronaram 'cracolândias'.

Eu construo a creche com os recursos do programa, mas não tenho recursos para manutenção, não tenho pessoal para operar nem recursos para contratar e mesmo que os tivesse esbarraria na LRF porque já estou 'estourado' nos 54%.

O PNAE repassa R\$0,40/dia/aluno para alimentação e o município complementa. O PNATE R\$0,08/dia/aluno e o município complementa. Os alunos poderiam comer melhor, ter transporte mais confortável, serem mais produtivos. Porto Seguro tem 7% das matrículas, 2000 alunos, composta por indígenas em turmas de seis ou oito alunos, há de se ter um professor por turma e que fale a língua pataxó. O Fundeb não repassa o suficiente, é oneroso ao município.

Enfim, as peculiaridades locais não são levadas em consideração, em termos gerais, dentro do mecanismo das transferências. Os municípios deveriam ter a capacidade discricionária de realocarem recursos, ainda que dentro da educação, de forma a torná-los mais efetivos e adequados às suas realidades.

5º entrevistado: Se você for lá no artigo 212 vai encontrar os percentuais de alocação na educação, vai ver as fontes de financiamento, transferências, MDE, salário educação, tudo pra garantir financiamento público e condições de oferta de serviço de qualidade. O que é MDE tá na LDB, são as despesas 'realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis', certo? Despesas relacionadas à remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, entre outras coisas. O artigo 206 estabelece a necessidade dos planos de carreira e do piso. Também está na LDB, Lei nº 11.738/2008 (Piso), e na Lei nº 13.005/2010 (PNE). Então, 'meu amigo', legislação educacional te apresenta um grande desafio, que é a elaboração dos planos de cargos e remuneração. Aqui, e em geral, não tem planejamento bem feito, não atende às necessidades do ensino e é totalmente desconectado de nossa realidade orçamentária. Normalmente é quando a prefeitura está 'entre a cruz e a caldeirinha', faz algo impagável, atendendo a um grupo específico com maior capacidade de pressão, e é aí que a APLB – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia – 'deita e rola' e aí tudo vai se acumulando, é sempre um problema para o próximo gestor, os interesses políticos, pessoais estão acima da gestão, das boas práticas de governança. Você tem que trabalhar com isso, sabendo disso e gerindo isso, se antecipando, fechando brechas, induzindo a caminhos melhores [...]

Voltando ao tema, em 2011 aprovaram um plano de carreira nesses moldes, várias classes, valores, vantagens pecuniárias (adicionais, gratificações) por tempo, por curso etc. Agora em 2018 refizeram, renegociaram, não é viável, né? Você junta isso com a Lei Complementar nº 274/2015, que regulamenta a aposentadoria compulsória por idade aos 75 anos para o servidor público, com proventos proporcionais e complica um pouco mais, nada contra, mas em muitos casos a produtividade cai bem. Os mecanismos de financiamento estão amarrados a uma legislação que fomenta esse cenário, não é unicamente responsável, mas fomenta. E aí, aonde implica, dentro dos quesitos de boa governança que você propõe? Principalmente no planejamento estratégico, o foco não é o cliente, impacta na qualidade, na efetividade e na gestão financeira, planejamento, orçamento, avaliação, estimativa, investimento possível, ficam todos em segundo, terceiro plano.