

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais

Jane Noronha Carvalhais

Belo Horizonte
2010

Jane Noronha Carvalhais

Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha

Coorientadora: Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Belo Horizonte
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C331r Carvalhais, Jane Noronha
Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais / Jane Noronha Carvalhais. Belo Horizonte, 2010.
154f.: il .

Orientador: Carlos Alberto Vasconcelos Rocha
Co-orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais,
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

1. Federalismo. 2. Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Relações tributárias intergovernamentais. I. Rocha, Carlos Alberto Vasconcelos. II. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. III. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais. IV. Título.

CDU: 336.2(815.1)

Revisão ortográfica e normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor.

Jane Noronha Carvalhais
Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais Título

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Orientador – PUC Minas

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras
Coorientadora – PUC Minas

Profa. Dra. Elisa Maria Pinto da Rocha
FJP

Prof. Dr. Álvaro Ramalho Júnior
UEMG

Prof. Dr. José Ângelo Machado
UFMG

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria
PUC Minas

Belo Horizonte, 22 de outubro de 2010.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais pela possibilidade de trilhar novos caminhos.

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro indispensável à realização desta tese.

Ao professor Carlos Alberto Vasconcelos Rocha pela clareza, pela precisão e, mais do que isso, pela paciência com que conduziu suas orientações.

À professora Cristina Almeida Cunha Filgueiras não apenas pela dedicação e atenção, mas principalmente, pela delicadeza demonstrada em todos os momentos.

Ao professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria pela atenção no primeiro contato que tive com o curso.

Aos professores Elisa Rocha, Álvaro Ramalho e José Ângelo Machado pela forma delicada com que aceitaram o convite para participarem da banca.

Aos colegas, demais professores e funcionários pela oportunidade do convívio.

À Fundação João Pinheiro pelo fornecimento dos dados secundários.

À Isabella Virgínia Freire Biondini, coordenadora técnica da Lei Robin Hood na FJP pela paciência e disponibilidade.

Aos colegas do Centro Universitário Newton Paiva pelo auxílio nos momentos em que mais precisei.

Aos meus pais, às minhas “manas”, aos meus cunhados e sobrinhos não somente pelo amor e carinho infinitos, mas, sobretudo pela eterna compreensão.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de federalismo fiscal no país dotado de um conjunto de mecanismos de redistribuição de recursos que pudesse suprir as esferas subnacionais dos recursos necessários à produção de políticas públicas que minimizassem as desigualdades socioeconômicas que se manifestam entre as regiões, estados ou mesmo municípios brasileiros. Além disso, se de um lado, ela debilitou o poder de coordenação dos governos estaduais ao elevar os municípios à condição de ente da Federação, de outro, procurou incentivar os governos estaduais a assumirem a articulação e a coordenação de políticas sociais junto a seus municípios através do aperfeiçoamento do mecanismo de redistribuição da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) arrecadado pelo estado que cabe aos municípios. Nesse contexto a tese procura contribuir com o debate teórico-conceitual acerca das implicações do modelo federativo fiscal brasileiro sobre a produção de políticas públicas, mais especificamente, sobre o papel das transferências intergovernamentais nas relações entre estados e municípios. Além disso, a partir da análise empírica a tese procura estudar a experiência mineira de redistribuição da cota-parte do ICMS destinada aos municípios, propondo e construindo tipologias que agruparam os municípios a partir da combinação entre algumas dimensões socioeconômicas selecionadas e o volume de recursos transferidos pelos critérios que se identificavam com tais dimensões. A análise dos resultados demonstra que o desenho e a complexidade do regime fiscal federativo brasileiro dificultam o encaminhamento de soluções para a minimização das desigualdades observadas entre suas regiões, estados e municípios; que os elevados padrões de heterogeneidade socioeconômica existentes entre os municípios dificultam a implementação de políticas sociais pelos estados, pois implicam em demandas locais elevadas e díspares; que se faz necessário o aprimoramento desse mecanismo, pois os critérios de distribuição adotados não são suficientes para que se alcance uma redistribuição de recursos capaz de promover políticas públicas eficazes, uma vez que foram constatadas incoerências entre os montantes de recursos transferidos e as características socioeconômicas dos municípios.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Políticas Públicas. Transferências Intergovernamentais.

Lei Robin Hood.

ABSTRACT

Brazilian Federal Constitution of 1988 established in the country a new fiscal federalism model marked by a set of mechanisms for redistribution of resources which would supply the sub national sphere with the resources needed to the development of public policies which might minimize the socioeconomic inequalities that are found in Brazilian regions, states, or even counties. Moreover, while on one hand this new constitution weakened the coordinating power of the state governments by lifting the counties to a condition in which they are directly linked to the Federation, on the other hand it sought to encourage the state governments to take over the articulation and coordination of social policies concerning their counties through the improvement of the mechanisms that allowed for the redistribution to the counties, of the share they are entitled of the state tax over circulation of goods, services of any nature, interstate and intercity transport and communication (ICMS). Within this context, this thesis aims at add to the theoretical and conceptual debate over the implications of the Brazilian fiscal model on the development of public policies, namely, the role of inter-governmental transfers between states and counties. Moreover, starting from an empirical analysis, the thesis endeavors to study the experience in the state of Minas Gerais with the redistribution of the share of ICMS that is owed to the counties, proposing and building typologies which grouped counties according to some socioeconomic characteristics and the volume of resources transferred with criteria specified on the Robin Hood Law which matched those characteristics. The analysis of the results suggests that the framework and complexity of Brazilian fiscal model hinder the development of solutions targeted at reducing the inequalities observed in regions, states and counties. In addition to that, the high standards of socio-economical disparity present among the counties hinder the implementation of social policies by the states given the high and unequal local needs. Urge seeking the betterment of such mechanism, as the distribution criteria adopted has failed in fostering efficient public policies due to inconsistencies found between the total of resources allotted and transferred and the socioeconomic characteristics of the counties.

Keywords: Fiscal Federalism. Public Policies. Inter-governmental transfers. Robin Hood Law

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Modelos de Transferências Intergovernamentais	38
Gráfico 1: Critérios de Rateio do ICMS estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.....	52
Gráfico 2: Minas Gerais - Critérios de Rateio do ICMS (participação relativa).....	66
Quadro 1: Competências compartilhadas: Constituição Federal – Artigo 23	42
Quadro 2: Modalidades de transferências da cota-parte do ICMS segundo Barros.....	57
Quadro 3: Modalidades de transferências da cota-parte do ICMS segundo Baratto e Costamilan.....	61
Quadro 4: Modalidades de transferências da cota-parte do ICMS segundo Soares.....	62
Quadro 5: Síntese da agregação dos critérios da legislação mineira em vigor segundo as tipologias apresentadas	64
Quadro 6: Pesos relativos e objetivos dos critérios estabelecidos pela Lei nº. 13.803 de dezembro de 2000.....	68
Quadro 7: Critério Patrimônio Cultural: sub-critérios estabelecidos para a distribuição dos recursos.....	76
Quadro 8: Distribuição de atribuições entre os órgãos estaduais, variáveis e prazos estabelecidos pela Lei Robin Hood	84
Quadro 9: Tipologia dos municípios segundo GRI e GRE	94
Quadro 10: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH.....	95
Quadro 11: Pobreza: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH.....	97
Quadro 12: Educação: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH.....	103
Quadro 13: Saúde: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH.....	111
Quadro 14: Meio Ambiente: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH	118
Quadro 15: Atividade Agrícola: Tipologia dos municípios segundo GRS, GRP e GRH.....	125
Quadro 16: Capacidade Financeira/Tributária: Tipologia dos municípios segundo GRL, GTE e GRH.....	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Minas Gerais - Receita Tributária Total e de ICMS - 1995/2008	67
Tabela 2: Minas Gerais: volume de recursos repassados aos municípios segundo percentuais determinados pela Constituição Federal (preços correntes)	87
Tabela 3: Volume de recursos repassados totais e por critério segundo faixas de população por critério de 2003 a 2009	90
Tabela 4: Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Pobreza	99
Tabela 5: Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Educação	108
Tabela 6: Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Saúde	114
Tabela 7: Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Meio Ambiente	121
Tabela 8: Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Atividade Agrícola	128
Tabela 9: Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Capacidade Financeira/Tributária	135
Tabela 10: Patrimônio Cultural: Principais municípios segundo volume de recursos distribuídos no período 2003-2009	137
Tabela 11: Distribuição dos municípios e do percentual recebido da LRH por tipologia 2003/09	139
Tabela 12: Distribuição dos municípios mineiros por tipologia segundo critérios selecionados da LRH	142
Tabela 13: Número de municípios agrupados nos Quadrantes I e IV e grau de coerência na distribuição dos recursos da LRH	143

LISTA DE SIGLAS

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental

IDTE - Indicador de Desempenho Econômico e Tributário

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

EMATER-MG - Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FEAM - Fundação Estadual de Meio Ambiente

FJP - Fundação João Pinheiro

FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FMS - Fundo Municipal de Saúde

GPABA - Gestão Plena de Atenção Básica Ampliada

GPSM - Gestão Plena do Sistema Municipal

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IGA - Instituto de Geografia Aplicada

IMI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IUM - Imposto Único sobre Minerais

LRH - Lei Robin Hood

PIB – Produto Interno Bruto

PPC - Índice de Patrimônio Cultural

PSF - Programa Saúde da Família

SEAPA - Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEC - Secretaria de Estado da Cultura

SECT - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia

SEE - Secretaria do Estado da Educação

SEF - Secretaria de Estado da Fazenda

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SES - Secretaria de Estado da Saúde

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TCEMG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

VAF - Índice de Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS	19
2.1. Federalismo Fiscal e o papel das Transferências Intergovernamentais.....	23
2.2. Modalidades de Transferências Intergovernamentais: caracterização e propostas de classificação.....	31
3. MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO: AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ADOTADAS A PARTIR DE 1988	41
3.1. As transferências intergovernamentais entre estados e municípios: o papel da Cota-parte do ICMS	48
3.2. Alternativas de classificação da cota-parte do ICMS.....	56
4. A EXPERIÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: A LEI ROBIN HOOD	65
4.1. Descrição e análise dos critérios adotados	67
4.2. A operacionalização da LRH e o aparato institucional envolvido	79
5. ANÁLISE AGREGADA DOS RECURSOS DISTRIBUÍDOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009	86
6. ANÁLISE DOS MONTANTES REPASSADOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009 SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS	91
6.1. Pobreza	96
6.2. Educação.....	100
6.3. Saúde	109
6.4. Meio ambiente/Habitação.....	115
6.5. Atividade Agrícola	122
6.6. Capacidade Financeira/Tributária.....	129
6.7. Patrimônio Cultural	136
6.8. Síntese dos resultados.....	138
7. CONCLUSÕES	143
REFERÊNCIAS	148

1. INTRODUÇÃO

As profundas heterogeneidades socioeconômicas que se manifestam entre as regiões, estados ou mesmo municípios se constituem um dos maiores problemas do federalismo brasileiro. Nesse contexto, o modelo de federalismo fiscal adotado pelo país procurou implantar um conjunto de mecanismos de redistribuição de recursos, através de transferências intergovernamentais, que dotassem as esferas subnacionais dos recursos necessários à produção de políticas públicas que minimizassem tais desigualdades. Portanto, a análise dos resultados dessas políticas permite verificar de que maneira esses instrumentos estariam sendo capazes de promover uma redistribuição de recursos adequada.

Dentre todas as modalidades de transferências intergovernamentais adotadas no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, apenas uma se caracteriza pelo repasse de recursos dos estados para seus respectivos municípios. Nesse sentido, é importante notar que se de um lado, a Carta Magna de 1988 debilitou o poder de coordenação dos governos estaduais ao elevar os municípios à condição de ente da Federação, por outro, possibilitou a abertura de um novo mecanismo de relacionamento direto entre os estados e seus municípios uma vez que aperfeiçoou tal mecanismo de transferências de recursos entre eles.

Portanto, esse instrumento se converteu numa importante alternativa disponível aos estados para articular e coordenar políticas públicas locais com o objetivo de diminuir as disparidades socioeconômicas observadas entre seus municípios. Daí surgiram os primeiros questionamentos que nortearam a presente pesquisa. Esse mecanismo estaria contribuindo efetivamente para o alcance desse objetivo, estaria promovendo a implementação dessas políticas por parte dos municípios? A princípio supõe-se que não uma vez que, dentre outros fatores, as próprias características socioeconômicas dos municípios determinariam sua capacidade de implementar políticas públicas locais.

Lei Robin Hood (LRH) é a denominação dada à legislação mineira que trata desse mecanismo de transferência intergovernamental no estado, ou seja, ela determina a maneira pela qual a parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) arrecadado pelo estado será distribuída entre seus municípios. A origem dessa legislação remonta a Reforma Tributária de 1967 e, ao longo dos anos, ela foi sendo aperfeiçoada até que, a Constituição Federal de 1988 procurou estimular as legislações

estaduais a vincularem o rateio dessa cota-parte do ICMS destinada aos municípios à aplicação de recursos segundo um conjunto de critérios de natureza econômica e social.

No caso de Minas Gerais, após a promulgação da Constituição do Estado em 1989, a legislação estadual passa a tratar da distribuição dos recursos provenientes da arrecadação do ICMS. A partir de 1991 e, ao longo da década de 1990 vão sendo introduzidas modificações procurando aperfeiçoá-la. Em 1995, a Lei nº. 12.428 alterou os critérios de distribuição de recursos visando à melhoria da qualidade de vida da população mineira através da promoção da descentralização da distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, da desconcentração da renda através da transferência de recursos para as regiões mais pobres do estado, da alocação de recursos financeiros dos municípios em áreas sociais, do aumento da arrecadação e da eficiência do gasto público nos municípios e da criação de uma parceria entre o estado e seus municípios (MINAS GERAIS, 1995).

Diante desses objetivos estabelecidos pela legislação mineira, novas questões emergiram e passaram também a orientar trabalho. Até que ponto a LRH estaria alcançando os objetivos propostos? Partindo desse questionamento inicial, surgiram novas indagações: quais são os princípios que balizam a LRH? Como ela se encontra estruturada? De que maneira os critérios adotados, seus respectivos pesos relativos e as variáveis utilizadas no cálculo de seus índices estariam contribuindo para o alcance de seus objetivos? Até que ponto a reconhecida heterogeneidade socioeconômica presente entre os municípios mineiros poderia comprometer seus resultados? Haveria alguma relação ou coerência entre as características socioeconômicas dos municípios mineiros e os montantes de recursos transferidos pela LRH?

Nesse sentido, partiu-se da suposição de que, ainda que seja uma iniciativa deliberada do governo estadual fomentar a implementação de políticas públicas por parte de governos locais, que represente um avanço em relação às legislações anteriores que previam a utilização apenas do valor adicionado como critério de distribuição do ICMS e que tenha atribuído à cota-parte um componente redistributivo, a LRH não estaria promovendo a redistribuição de recursos almejada em razão de alguns aspectos.

Em primeiro lugar, há autores que divergem quanto à capacidade redistributiva desse instrumento, principalmente em estados que apresentem distintos perfis sociais, econômicos, políticos e administrativos uma vez que a capacidade de implementar políticas públicas depende, dentre outros fatores, das competências financeiras, técnicas e de gestão dos governos, que, no caso dos municípios mineiros, são reconhecidamente distintas. Nesse contexto, assim como os demais mecanismos de transferência, a LRH poderia estar não somente deixando de promover a redistribuição desejada, como estimulando aqueles

municípios mais pobres a um menor esforço arrecadador, deixando esses esforços para o Estado e para os municípios mais ricos.

Em segundo lugar, é preciso verificar se os critérios de rateio selecionados, os pesos atribuídos a cada um deles, bem como as variáveis utilizadas para o cálculo de seus respectivos índices seriam capazes de proporcionar a redução das desigualdades socioeconômicas, o incentivo a alocação de recursos em áreas sociais, a utilização eficiente das receitas próprias e a descentralização da distribuição do ICMS, objetivos estabelecidos pela LRH, ou estariam privilegiando aqueles municípios mais desenvolvidos, mais populosos, mais ricos e dotados de uma maior capacidade técnico-administrativa. Não se pode desconhecer que, apesar das modificações implementadas ao longo do tempo e que incluíram outros critérios além do valor adicionado, a lei manteve como critério de partilha o Índice Valor Adicionado Fiscal (VAF), índice que beneficia municípios economicamente mais dinâmicos e mais desenvolvidos.

Alguns aspectos denotam a relevância do tema e justificam a investigação proposta nessa pesquisa. Em primeiro lugar, o fato desse mecanismo, de certa forma, contemplar o vazio criado pela Constituição Federal de 1988 que permitiu e estimulou relações diretas entre as esferas federal e municipal em detrimento de alternativas de atuação dos governos estaduais junto aos seus respectivos municípios. Em segundo lugar, conforme Sérgio Prado (2001), por se tratar de uma modalidade de transferência conduzida autonomamente pelos governos estaduais com objetivos redistributivos no sentido de fazer com que os municípios se apropriem de recursos que não teriam como arrecadar. Em terceiro lugar, em razão de ser um instrumento que permite adaptações e aprimoramentos segundo a realidade e a dinâmica de cada estado, e por fim, pelo fato de incentivar os governos estaduais a assumirem a articulação e a coordenação de políticas sociais junto a seus municípios.

Além disso, percebeu-se que a literatura acerca do tema ainda é relativamente escassa, seja do ponto de vista normativo ou empírico. Embora relevantes, são poucos os trabalhos que tratam de iniciativas de políticas públicas estaduais. Apesar de representar uma experiência cujos resultados podem incidir diretamente na qualidade de vida das pessoas e implicar na criação, manutenção e desenvolvimento de um complexo e inédito arranjo institucional, envolvendo uma ação específica do governo estadual voltada para os municípios, ainda não se pode notar uma maior preocupação quanto ao desenvolvimento de registros ou estudos sistematizados sobre o tema.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho foi analisar em que medida a LRH estaria alcançando seus objetivos, ou seja, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população

mineira, a descentralização da distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, a desconcentração da renda, a alocação de recursos locais em áreas sociais, o aumento da arrecadação e a eficiência do gasto público nos municípios e a criando uma parceria entre o estado e seus municípios através de repasses de recursos coerentes com os aspectos socioeconômicos dos municípios.

Para tanto, procurou-se, primeiramente, analisar e discutir as contribuições teóricas sobre federalismo fiscal e transferências intergovernamentais e a evolução do sistema federativo fiscal adotado no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, procurando destacar o papel das transferências entre estados e municípios, bem como, classificá-las segundo tipologias.

Posteriormente se procedeu à análise empírica da experiência do estado de Minas Gerais, procurando verificar se haveria relação entre características socioeconômicas dos municípios mineiros e os volumes de recursos transferidos pela LRH. Para tanto, foi utilizado o Método de Grupamento por Quadrantes, que permitiu apresentar uma contribuição de natureza metodológica na medida em que foram construídas tipologias que agruparam os municípios segundo a combinação entre algumas dimensões socioeconômicas selecionadas e o montante de recursos transferidos pelos critérios da LRH que se identificavam com tais dimensões.

Nesse sentido, o trabalho foi estruturado da seguinte forma. O capítulo **FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS** procura apresentar uma revisão de literatura acerca dos aspectos teóricos que tratam do federalismo e da descentralização e, especialmente, do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais. O capítulo **MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO: AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ADOTADAS A PARTIR DE 1988** procurou analisar a evolução do modelo de federalismo fiscal adotado pelo país após 1988, buscando contribuir com os debates que tratam do papel das transferências intergovernamentais entre estados e municípios e das metodologias de classificação disponíveis. O capítulo **A EXPERIÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: A LEI ROBIN HOOD** procurou descrever a experiência de distribuição da cota-parte do ICMS no estado de Minas Gerais. Por sua vez, no capítulo **ANÁLISE AGREGADA DOS RECURSOS DISTRIBUÍDOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009** procedeu-se a análise agregada dos montantes de recursos transferidos pela LRH aos municípios mineiros e no Capítulo **ANÁLISE DOS MONTANTES REPASSADOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009 SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

foram analisados os resultados referentes aos montantes de recursos repassados por determinados critérios da LRH, relacionando-os aos distintos perfis socioeconômicos desses municípios. Por fim, são apresentadas as conclusões proporcionadas pela pesquisa.

Do ponto de vista metodológico, o presente trabalho é caracterizado como uma pesquisa descritiva uma vez que “as pesquisas desse tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis”. (GIL, 1999, p. 39).

No primeiro momento, os procedimentos adotados envolveram as pesquisas bibliográfica e documental em meio impresso e digitalizado e compreendeu a revisão bibliográfica pertinente aos aspectos teóricos sobre Federalismo, Transferências Intergovernamentais e o modelo federativo brasileiro e a consulta aos documentos referentes à LRH, buscando descrever as categorias teóricas disponíveis e articulá-las às categorias empíricas criadas na elaboração da LRH.

No segundo momento foram coletados dados secundários referentes aos montantes de recursos transferidos por cada critério aos 853 municípios do estado no período 2003 e 2009, disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) sendo que todos eles têm acesso livre no site da Instituição, exceto aqueles referentes aos critérios Área, População, População dos 50 mais populosos, Receita Própria, Cota Mínima e Municípios Mineradores que nesses casos foram adquiridos na mesma instituição. No caso do Valor Adicionado Fiscal, os dados disponíveis se referem aos anos de 2003 em diante, razão pela qual a série histórica mais longa disponível e, portanto, utilizada na presente pesquisa, se refere ao período acima mencionado. Os demais dados utilizados foram extraídos de bases de dados eletrônicas de instituições oficiais como Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Todos os dados expressos em valores monetários foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna publicado pela Fundação Getúlio Vargas para o ano de 2009, ou seja, valores constantes a preços de 2009.

Tal alternativa metodológica implicou numa subdivisão da análise dos resultados em duas etapas. No primeiro momento, os municípios mineiros foram agrupados por faixas de população e foram analisados os resultados referentes aos montantes totais distribuídos por cada critério a cada um desses estratos populacionais procurando-se apontar de que maneira esse perfil teria influenciado a distribuição dos recursos destinados a cada critério.

Na segunda etapa se processou o tratamento dos dados através do Método de Grupamento por Quadrantes, descrito no Capítulo ANÁLISE DOS MONTANTES REPASSADOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009 SEGUNDO CARACTERÍSTICAS

SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS, que permitiu propor e construir tipologias próprias que agruparam os municípios de Minas Gerais a partir da combinação entre dimensões socioeconômicas selecionadas (Pobreza, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Atividade agrícola e Capacidade Financeira/Tributária) e o volume de recursos transferidos pelos critérios que se identificavam com tais dimensões.

2. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS

O Federalismo se refere à construção e à manutenção de um pacto que pressupõe a existência de heterogeneidades territoriais, étnicas, lingüísticas, socioeconômicas, culturais e políticas e de um discurso e uma prática voltados para a preservação da autonomia local e da integridade territorial. (ABRÚCIO, 2006).

Por sua vez, em sua essência, os Estados unitários se baseiam no princípio da hierarquia e são caracterizados pela existência de um único centro político, investido de poder soberano sobre regiões contíguas. Ou seja, o centralismo presente nos Estados unitários se origina da dominação e do controle do centro em relação à periferia. Nesse sentido, não há espaço para distintas manifestações locais uma vez que a uniformidade impõe uma forma de organização de poder central que desconhece o direito à diversidade. (BALDI *apud* CORRALO, 2006, p.159).

Nesse contexto faz-se necessária a distinção entre os conceitos de centralismo e de centralização. Enquanto o primeiro caso deve ser tomado como princípio norteador do Estado unitário, o segundo expressa a maneira pela qual o centralismo se manifesta à sociedade, através do grau de concentração de recursos.

O Estado unitário surge altamente centralizado tendo em vista que suas funções se limitavam à garantia da defesa externa, à manutenção da ordem interna, ao comércio e à atividade fiscal. No entanto, na medida em que suas funções foram se ampliando e requerendo maior intervenção e controle do seu território, eles assumem um caráter cada vez menos centralizado. Portanto, a descentralização se origina do processo de evolução do Estado unitário que passa a delegar responsabilidades e recursos aos demais entes buscando superar a noção de supremacia do centro em relação à periferia.

Por outro lado, apesar de enfraquecer as bases do centralismo e da uniformidade, a descentralização não tem um caráter irreversível uma vez que a periferia tende a adotar uma postura de submissão hierárquica em relação ao centro retomando, assim, os princípios do centralismo e da hierarquia. (BALDI *apud* CORRALO, 2006, p.161).

Essa visão defende que as diversas experiências de descentralização dos Estados unitários observadas ao longo do tempo adotaram, basicamente, dois diferentes modelos: administrativo e político. No primeiro caso, são obedecidos os princípios da hierarquia uma vez que não se altera o *status* de subordinação do ente, promovendo-se apenas um deslocamento de competências. Já a descentralização política, conserva os mecanismos de

controle, mas implica na delegação de funções a um ente dotado de personalidade jurídica própria, o que lhe garante alguma autonomia.

A descentralização administrativa tem por modelo paradigmático o Estado pós-revolucionário francês, jacobino, marcado por um forte controle estatal uniforme sobre os entes periféricos. Há a figura do prefeito, que representa o poder central junto às localidades, reforçando o princípio hierárquico. A esse modelo convencionou-se chamar desconcentração, visto como um deslocamento de competências do centro para a periferia, numa mesma estrutura jurídica, com uma forte dependência e estreita relação hierárquica.

Com o processo de transformação do Estado liberal para o Estado social, este passa a ter um caráter prestacional, a fim de efetivar os direitos sociais. O aumento das atividades do Estado conduz ao surgimento da descentralização política, um aperfeiçoamento da descentralização administrativa, calcada não na hierarquia e uniformidade, mas na delegação de funções a um ente dotado de personalidade jurídica própria, logo, com uma certa autonomia em relação ao poder central. Essa configuração estatal também se coaduna com o Estado unitário, pois é mantida uma relação de controle do centro com o ente descentralizado. (BALDI *apud* CORRALO, 2006, p.161).

Já os Estados federativos resultam do compromisso em favor da parceria e da cooperação que promova o compartilhamento da soberania nacional, garantindo autonomia (*self rule*) e interdependência (*shared rule*) entre eles, diferentemente, por exemplo, dos Estados unitários, cuja distribuição de poder entre o governo central e as esferas subnacionais é hierarquizada e assimétrica. (ABRÚCIO, 2006; ELAZAR, 1987). Nesse sentido, respeitando-se os ordenamentos constitucionais, as relações federativas implicam na inexistência de relações hierárquicas ou de controle entre os entes federados.

A despeito das diferenças entre as experiências federativas, segundo Daniel Elazar (1987), todos têm em comum uma Constituição escrita, a não-centralização e a divisão territorial de poder. Nesse sentido, o arranjo federativo envolve uma multiplicidade de centros de poder soberanos convivendo em uma parceria baseada no princípio da soberania compartilhada entre o governo central e as unidades subnacionais. Implica na combinação entre autonomia e interdependência, garantida por um contrato federativo dotado de um sólido arcabouço institucional que permite lidar com os conflitos inerentes à natureza federativa. Seus princípios constitucionais vão além da divisão de poderes, envolvendo toda a estrutura governamental, a criação de mecanismos que estabeleçam freios e contrapesos entre os níveis de governo e de instrumentos que incentivem a cooperação e os processos de decisão intragovernamental conjunta.

Diferentemente de estruturas estatais descentralizadas, o Federalismo pressupõe a não-centralização, ou seja, a difusão de poderes entre as esferas subnacionais, cuja autoridade e o

poder derivam diretamente do povo (sufrágio popular) e não de uma concessão do governo central. Além disso, conforme Maria Hermínia de Almeida (1995, p. 89): “A existência de competências comuns entre as instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não-centralizada do federalismo”. Nesse sentido, a estrutura e os preceitos constitucionais estabelecem um poder difuso, baseado numa matriz de governos onde existem apenas maiores ou menores arenas de decisão política e jamais entes com poderes diferenciados. Além disso, essa matriz determina relações intergovernamentais competitivas e cooperativas e formas de interação baseadas em negociações formais ou informais entre as instâncias. (ALMEIDA, 1995; ELAZAR, 1987).

Segundo Maria Hermínia Almeida (1995) e Daniel Elazar, (1987), a expressão descentralização tem sido utilizada para demonstrar distintos tipos e níveis de redução do escopo do governo central, ou seja, expressa a existência de um poder central que aumenta ou diminui sua autoridade de acordo com seus interesses, denotando a presença de uma hierarquia entre os entes federativos. A descentralização é tratada como uma concessão e não como um direito. Tal fenômeno se manifesta, seja em razão do deslocamento para as instâncias subnacionais da capacidade de definir e implementar políticas públicas, seja pela transferência para as demais instâncias da implementação e gestão de políticas definidas pelo governo central ou pela transferência de atribuições governamentais para o setor privado.

Nesse sentido, descentralização pode significar a realocação de atribuições e recursos para entes subnacionais, a consolidação de recursos centralizados para financiar funções descentralizadas ou a devolução de funções e recursos descontinuados.

No primeiro caso, trata-se de uma delegação de responsabilidade decisória e administrativa para os entes inferiores ou organizações semi-autônomas das quais o governo central não dispõe de controle, mas que possui ascendência legal. Já a consolidação (ou delegação) não significa a transferência de poder, podendo denotar alto grau de atuação e de capacidade decisória do governo central. Por sua vez, a devolução implica na transferência de autoridade decisória para as esferas subnacionais. (ALMEIDA, 1995; GARSON, 2007).

No entanto, é importante mencionar que a realocação e a devolução implicam numa redefinição da abrangência da atuação da União, sendo que esta última pode significar a transferência de funções para o setor privado, o que reduz a atuação de todas as esferas governamentais. Sendo assim, pode-se inferir que cada uma dessas modalidades trará diferentes repercussões sobre as relações intergovernamentais. Por fim, deve-se reconhecer que experiências de descentralização e centralização são, na verdade, concomitantes e não excludentes.

Além disso, conforme Marta Arretche (2003), descentralização não garante, necessariamente, padrões satisfatórios de eficiência. Os resultados positivos serão alcançados a partir da estruturação de uma engenharia institucional que garanta democratização e eficiência. Sendo assim, ao analisar o processo de descentralização das políticas de saúde no Brasil, a autora afirma que:

não há qualquer garantia intrínseca à gestão local que promova responsabilidade, eficiência, acesso universal e patamares equitativos de atenção à saúde. A qualidade da ação dos governos depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estes estão submetidos. Estes últimos por sua vez, derivam do desenho institucional das políticas. (ARRETCHE, 2003, p. 332).

Segundo Marta Arretche (1999), em países caracterizados por uma elevada heterogeneidade, como é o caso do Brasil, o mero repasse de recursos ou a elevação das fontes de recursos próprios não fazem com que os governos locais assumam novas atribuições. Conforme argumenta a autora,

os atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa, e a cultura cívica local, têm um peso determinante na descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com os requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. (ARRETCHE, 2003, p. 112).

Ainda segundo a mesma autora, os resultados da descentralização são determinados, principalmente, pelas características específicas de cada política no âmbito federal, pelo grau de riqueza econômica dos estados e municípios, pelo nível de participação política da população, pela capacidade fiscal dos governos e pela ação política dos governos estaduais. No entanto, o peso de cada uma dessas variáveis dependerá dos atributos institucionais da iniciativa a ser implementada.

Tomando como exemplo a realidade brasileira, a autora destaca o papel decisivo a ser desempenhado pelos governos estaduais, tendo em vista que a maioria dos municípios do país não dispõe de meios para oferecer serviços de natureza social. “Nesse caso, a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar as adversidades à possibilidade

técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica ou fiscal ou, ainda, derivados das políticas prévias”. (ARRETCHE, 1999, p. 133). Além disso, a autora afirma que “as “estratégias de indução dos executivos locais” são, na verdade, o resultado de um conjunto de variáveis – tais como a orientação do governador e do secretário estadual, a ação dos burocratas do setor, a pressão dos interesses organizados em conjunturas específicas e a própria pressão dos municípios”. (ARRETCHE, 1999, p. 134).

2.1. Federalismo Fiscal e o papel das Transferências Intergovernamentais

O sistema federativo pressupõe a existência de conflitos e seu sucesso está na capacidade de administrá-los. Por sua vez, apesar de não contemplar os aspectos de natureza institucional, política e histórica que envolvem os pactos federativos, o Federalismo Fiscal tem um papel relevante, na medida em que influencia os arranjos federativos, pois determina a forma como os recursos fiscais são arrecadados e distribuídos. Trata-se, segundo Celina Souza (2006), da manifestação territorial do Federalismo, pois se refere à divisão de competências e responsabilidades entre as instâncias, à distribuição de recursos fiscais e às garantias constitucionais dos entes constitutivos da Federação e alcança o sistema como um todo, pois constitucionaliza as relações intergovernamentais e o sistema fiscal. Por sua vez, Sol Garson (2007) afirma que o sistema de transferências representa a forma como se dão as relações federativas.

Não há como se estabelecer um modelo ideal ou universal de Federalismo Fiscal ou mesmo reproduzir a experiência de um país em outro, uma vez que, a maneira como se articulam os arranjos fiscais federativos é determinada pelas distintas experiências históricas, políticas, sociais e institucionais de cada sociedade, ou seja, os arranjos federativos guardam especificidades e têm dinâmicas distintas.

Nesse sentido, conforme Sérgio Prado (2007), a eficiência de determinados mecanismos adotados não dependerá, em última instância, de seus atributos, mas sim, das características do federalismo fiscal em que ele se encontra inserido e da forma como este está articulado ao contexto social e político (derivado de um processo social e político) e à estrutura econômica (retratada pela distribuição regional da atividade econômica e sua relação com a divisão política do país).

Entretanto, conforme o mesmo autor, independentemente das especificidades de cada país, todo regime fiscal federativo depende de estruturas de competências tributárias e transferências intergovernamentais eficientes e do equilíbrio da atribuição dos encargos entre os entes federativos. (PRADO, 2003). Ao mesmo tempo:

Este pode ser entendido como composto por quatro conjuntos básicos de problemas, técnicas e arranjos institucionais:

- a estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla os impostos.
- o sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os agentes através de transferências intergovernamentais
- os mecanismos de equalização – como a federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos.
- os programas de âmbito nacional e as transferências vinculadas – como a federação reserva para o governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais
- as normas e instituições que viabilizam a negociação e solução de conflitos entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao problema central da adequação de recursos a encargos. (PRADO, 2007, p. 1).

Por sua vez, José Maurício Conti (2001) destaca que cabe ao Federalismo Fiscal estabelecer uma maneira pela qual se processará a repartição de receita e do produto da arrecadação que promova a redução das disparidades no acesso às receitas tributárias, garantindo aos entes federados maior autonomia na busca de soluções para suas demandas.

No primeiro caso, a repartição da receita pode se dar por meio de competências privativas e competências comuns. A primeira modalidade atribui competência para se instituir e cobrar tributos próprios ao governo central e a cada um dos entes subnacionais, criando fontes próprias de recursos, o que implica em autonomia financeira. Na segunda modalidade, um mesmo tributo pode ser cobrado pelos diferentes entes federados ou pode-se atribuir competência a um determinado ente para instituir e cobrar uma alíquota adicional a um tributo já instituído e cobrado por outro ente. (CONTI, 2001).

Já a repartição do produto da arrecadação pode se dar pela participação direta na arrecadação de um determinado tributo, ou seja, um ente federativo que tem competência para instituir o imposto, deve destinar uma parcela do montante arrecadado para outro ente e/ou pela participação indireta na arrecadação, através da participação em fundos cujos recursos se originam de uma parcela de recursos arrecadados de um ou mais tributos cuja distribuição obedece a critérios previamente elencados. Na maioria dos casos se adotam sistemas que asseguram recursos aos governos subnacionais oriundos tanto de receita própria quanto de transferências de entes superiores.

Por outro lado, conforme argumenta Sérgio Prado (2007), os sistemas federativos modernos se caracterizam pela maior concentração de recursos tributários sob controle dos governos centrais e de atribuições aos entes subnacionais, ocasionando, assim, o que a literatura denomina de “Brecha Vertical”, ou seja, uma diferença entre as despesas ocasionadas pelo conjunto de encargos assumidos pelos governos subnacionais e sua capacidade de gerar receitas tributárias próprias, implicando na necessidade de se promover transferências dos governos superiores para os inferiores, que determinam, em última instância a capacidade de gasto de cada um dos entes.

Segundo o mesmo autor, a existência da “Brecha Vertical” pode ser explicada por algumas razões. A primeira delas defende a concentração de receita argumentando que a manutenção da centralização da arrecadação, apesar da descentralização dos encargos, se justifica em razão da possibilidade de que os governos subnacionais interfiram na atividade econômica ao lançar mão da tributação como mecanismo de alocação e dos elevados custos que o atendimento a distintas legislações impõe aos agentes econômicos, em contraposição a uma legislação única, menos onerosa e mais eficiente e apropriada para que se preserve um sistema tributário mais harmônico.

Nesse caso, Sérgio Prado (2007) afirma que não basta o governo central controlar a legislação tributária no intuito de tornar o sistema mais eficiente, cabe a ele também determinar a alocação dos recursos transferidos mediante a adoção de critérios e dispositivos constitucionais ou legais.

A segunda justificativa para a existência da “Brecha Vertical” depende, na verdade, da própria concentração e está relacionada, em primeiro lugar, ao papel a ser desempenhado pelos governos centrais, no sentido de minimizar as desigualdades regionais. Trata-se da implementação de mecanismos que permitam uma redistribuição de recursos baseada em critérios de equidade que minimizem as distintas capacidades de gastos dos entes subnacionais impostas por seus diferentes níveis de capacidade econômica e, conseqüentemente, fiscal.

Em segundo lugar, a “Brecha Vertical” está vinculada à prerrogativa do governo central de financiar programas de seu interesse em âmbito nacional, cuja atribuição seja dos governos subnacionais, mas se perceba deva possuir um controle nacional com poder de estabelecer regras de equidade e de garantia de acesso da população a padrões uniformes de serviços públicos e pela imposição de condicionalidades que ordenem a alocação de recursos em atividades de seu interesse, independentemente das preferências dos governos subnacionais, daí seu caráter um tanto discricionário. Vale notar que, se de um lado, a

imposição de critérios para a transferência desse “excedente de receita” é fundamental para que o governo central obtenha resultados desejados em áreas sob responsabilidade dos governos subnacionais, por outro, ela também pode vir a ser vista como uma forma de ingerência por parte do governos central, uma vez que restringe a autonomia política e orçamentária dos governos subnacionais.

Em síntese, conforme argumenta Sérgio Prado (2007) os mesmos fatores que determinam a “Brecha Vertical” são aqueles que irão nortear os mecanismos de transferências capazes de anulá-la. Nesse sentido, as transferências intergovernamentais teriam como objetivos:

- obter o equilíbrio vertical entre níveis de governo no agregado, o que envolve geralmente transferências livres e legalmente definidas, muito frequentemente através de sistemas de compartilhamento ou então de transferências a que chamamos devolutivas, que ocorrem quando o governo federal ou estadual meramente arrecada o imposto e transfere a receita que foi precisamente obtida no território do governo estadual ou municipal que a recebe;
- operar a equalização horizontal, reduzindo as disparidades em capacidade de gasto que decorrem de disparidades em capacidade econômica entre as jurisdições. Esta função envolve também, geralmente, transferências livres e legalizadas, e muitas vezes é operada em conjunto com os sistemas de compartilhamento dos impostos principais.
- viabilizar programas nacionais de prestação de serviços, aqueles programas que a Federação opta por manter sob algum grau de controle do governo federal, mas sendo a execução entregue aos governos subnacionais. Isto exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado através de transferências condicionadas, que pode ou não ser legalmente definidas. (PRADO, 2007, p. 95).

Por outro lado, as federações são caracterizadas, normalmente, por algum grau de disparidade regional e local que determinará diferentes capacidades de auto-financiamento, ou seja, independentemente da forma como a tributação se distribui entre as esferas governamentais, essa disparidade implicará em diferentes capacidades de auto-financiamento. Portanto, “a capacidade autônoma de cada um destes governos para suprir os serviços demandados pelos cidadãos, ou exigidos pelas normas legais do país, também difere de forma bastante proporcional à disparidade em nível de desenvolvimento e capacidade econômica”. (PRADO, 2007, p.32). Isso gera um problema de equidade, uma vez que, para que seus cidadãos tenham acesso à padrões mínimos de serviços, as regiões mais pobres necessitariam impor uma carga tributária maior aos seus residentes que implica num maior sacrifício tributário destes em relação aos demais cidadãos.

Segundo o mesmo autor, as alternativas para se atingir tal equidade se baseiam em dispositivos redistributivos caracterizados por ações normativas que determinariam, indiretamente, o próprio padrão de gastos dos governos subnacionais, uma vez que imporiam a estes, determinados padrões de oferta de bens e serviços. Por sua vez, sua efetividade dependeria da receptividade com a qual os entes inferiores assimilam o papel de ordenador desempenhado pelo ente superior e da existência de transferências verticais dotadas de atributos redistributivos cujos critérios promovessem a diminuição das diferenças horizontais de capacidade de gasto dos governos subnacionais, dando-lhes condições financeiras de atender suas demandas.

Este tipo de transferência, em termos de tipo-ideal, teria predominantemente o caráter de suplementação orçamentária, orientada por parâmetros tipo população, receita per capita e renda per capita. Nada impede, contudo, que a função redistributiva se combinada com outros objetivos, através da imposição de condicionalidades ao uso dos recursos transferidos. (PRADO, 2001, p. 4).

Nesse sentido, o governo central poderia lançar mão de transferências condicionadas visando equalizar a provisão de bens e serviços específicos, desconsiderando a capacidade de gasto dos entes subnacionais e determinando setores e condições em que os recursos devam ser alocados segundo indicadores previamente estabelecidos por ele. É importante notar que, nesses casos, os orçamentos dos governos inferiores não são afetados, pois não há liberdade para se destinar os recursos para outras finalidades.

No entanto, segundo o autor, nos últimos anos, em função dos esforços pela ampliação da autonomia e da descentralização, as federações têm adotado vinculações cada vez mais gerais, ligadas a categorias de gastos mais amplas, deixando para os governos subnacionais o detalhamento da alocação dos recursos.

Nesse caso, a distribuição busca promover a equalização da capacidade orçamentária através de ajustes na receita total final disponível para os orçamentos dos governos subnacionais sem determinar o destino do gasto, deixando essa decisão para as sociedades locais. Os mecanismos disponíveis são dois: fluxos redistributivos e sistemas de equalização.

Ainda de acordo com Sérgio Prado (2001), o dispositivo mais apropriado e mais comumente utilizado quando se pretende privilegiar setores específicos são os fluxos redistributivos, cujos recursos são arrecadados pelos governos superiores e se originam do compartilhamento de impostos, não levando em consideração, portanto, outras fontes de recursos dos governos inferiores. Os recursos são transferidos em termos *per capita*,

ponderados segundo parâmetros macroeconômicos tais como renda *per capita* ou grau de desenvolvimento humano, dentre outros, de tal maneira que os entes que apresentem maiores os níveis de pobreza ou menores as rendas *per capita*, recebem um maior volume de recursos.

Em ambos os dispositivos redistributivos é imprescindível a definição de critérios e mecanismos de rateio dos recursos. No caso dos fluxos redistributivos os critérios são definidos dependendo dos objetivos estabelecidos. Quando se pretende minimizar as disparidades na oferta de um serviço específico lançando mão de dispositivos setoriais, utiliza-se um critério simples ou ponderado de aporte de recursos por unidade de serviço ou gasto. Caso se possa conhecer com exatidão o custo do serviço, o aporte de recursos é feito segundo uma parcela que o governo superior se dispõe a pagar. Nos casos em que não é possível conhecer com exatidão o preço do serviço utiliza-se indicadores de necessidades sociais ou mesmo indicadores *per capita*.

Por outro lado, quando os fluxos redistributivos têm como objetivo minimizar as disparidades de capacidade de gasto através da provisão de recursos que ampliem a capacidade de gasto dos governos inferiores, ou seja, transferências não condicionadas, são utilizados parâmetros gerais como população, ou seja, distribui-se os recursos segundo o número de habitantes, aumentando a receita de cada governo no mesmo volume para cada indivíduo. No entanto, quando se pretende ser mais contundente na minimização das desigualdades socioeconômicas, procura-se ponderar a distribuição *per capita* com indicadores de desenvolvimento econômico.

Por outro lado, conforme Fernando Rezende (2006), ao desconsiderar as demais fontes de recursos e o esforço de arrecadação dos governos subnacionais “as transferências redistributivas tendem a ampliar os desequilíbrios horizontais, a incentivar um comportamento liberal com respeito à aplicação dos tributos de competência dos governos subnacionais”. (REZENDE, 2006, p. 15).

Um segundo mecanismo que contribui para a redução das disparidades entre os entes federados baseia-se na adoção de regimes de equalização fiscal através de transferências livres/não condicionadas. De maneira geral as alternativas de sistemas de equalização tomam como parâmetros a totalidade das receitas e das despesas dos governos subnacionais, a capacidade de gasto de cada ente subnacional a partir do total de suas receitas fiscais, a estimativa de uma receita potencial do governo subnacional e as necessidades fiscais.

No caso dos sistemas de equalização, uma primeira alternativa mensura a capacidade de gasto de cada ente subnacional a partir do total de suas receitas fiscais, definindo o volume de transferências que buscasse diminuir as disparidades observadas entre elas. Nesse caso,

adota-se um padrão nacional de receita tributária *per capita* e a redução das disparidades financeiras entre os entes federados se daria pela aproximação entre suas respectivas receitas tributárias *per capita* e o parâmetro nacional. No entanto, não se deve desconsiderar que ao tomar como referência apenas a receita efetiva, esse sistema poderia desestimular um esforço fiscal próprio dos governos subnacionais, pois uma eventual perda de receita seria distribuída para os demais entes, uma vez que seria compensada pelo aumento do volume das transferências. (PRADO, 2007).

Uma segunda alternativa de sistema de equalização leva em consideração a estimativa de uma receita potencial do governo subnacional tendo em vista o sistema tributário vigente. A partir desse ponto, toma-se um parâmetro de equalização como, por exemplo, a receita média *per capita* nacional e, a diferença entre eles, determina o montante das transferências. Nota-se que, apesar de sua relativa simplicidade e elevada transparência, essa alternativa apresenta alguma fragilidade, pois não leva em consideração os diferentes custos de provisão de serviços públicos e as distintas demandas por serviços observadas entre os entes subnacionais. A opção para seu aprimoramento é a busca de padrões de equidade na capacidade de oferta de serviços, em que o “regime de equalização fiscal leva em conta diferenças no custo de provisão de serviços com o intuito de oferecer um mesmo padrão de atendimento das demandas da população em qualquer parte do país”. (REZENDE, 2006, p. 15).

Nesse sentido, os sistemas de equalização também podem se basear no princípio da equalização segundo necessidades fiscais. Nesse caso, estima-se uma cesta real de bens e serviços, a partir das necessidades básicas reais, que é tomada como parâmetro para se promover a dotação orçamentária equalizadora. Assim como acontece com a estimação da receita potencial, essa alternativa envolve significativas dificuldades na identificação de parâmetros relevantes de gastos para cada um dos entes, na definição de médias de participação de cada uma das modalidades de gastos para cada um deles e em termos nacionais que possam ser tomadas como referência na mensuração dos distintos custos de provisão dos bens e serviços públicos e, por fim, na distinção das noções de “diferenças de necessidades básicas de meras diferenças nas preferências (gostos) das diversas populações”. (SHAH *apud* PRADO, 2007, p. 39).

Se de um lado, os sistemas de equalização são mais eficientes, por outro, são mais complexos, demandam maior capacidade administrativa dos governos e exigem a disponibilização de dados confiáveis para se estimar a receita potencial. (PRADO, 2007). Além disso, o desenho e a implementação de sistemas de equalização fiscal encontram

inúmeras dificuldades em razão da tendência natural de expansão das disparidades entre os entes federados e dos custos de provisão de bens e serviços públicos que acarretam aumento do montante de recursos necessários para se atingir os parâmetros pré-estabelecidos e a exasperação do conflito entre os entes federativos em razão da transferência de recursos dos estados mais ricos para os mais pobres. Nesse sentido, a alternativa disponível é promover um ajustamento dos parâmetros à disponibilidade de recursos do governo central. (REZENDE, 2006).

Do ponto de vista das fontes de recursos e dos volumes a serem distribuídos, os mecanismos de redistribuição podem ser financiados de duas maneiras. Na primeira delas, se estabelece o nível de equalização que se deseja atingir e o volume de recursos a ser transferido é determinado pela diferença entre ele e o cálculo do resultado fiscal do governo subnacional. Na segunda modalidade não se aponta o nível de equalização desejado. Os recursos são previamente definidos através de uma legislação específica ou pelo texto constitucional, que estabelece a origem dos recursos e percentuais da arrecadação de determinados impostos ou da receita total dos governos superiores ou os critérios de correção dos volumes já transferidos em momentos anteriores a partir de indexadores selecionados (por exemplo, crescimento da economia). Além dessas duas situações, pode-se optar pela decisão autônoma do governo central quanto ao montante de recursos a ser distribuído.

Pode-se perceber que, mais que os fluxos redistributivos, os sistemas de equalização, independentemente das alternativas acima descritas, proporcionam resultados mais efetivos pois adotam critérios com maior grau de precisão. No entanto, ambos os dispositivos redistributivos, tendo em vista suas características, atributos, nível de abrangência e critérios utilizados apresentam elevado grau de complexidade, exigindo para a consecução de seu desenho e sua implementação a estruturação de um arcabouço institucional capaz de atender todas as demandas relativas à seleção e formatação dos critérios e parâmetros, à produção e disponibilização de dados confiáveis, ao cálculo e divulgação dos índices e ao ordenamento dos repasses. Segundo Sérgio Prado (2007), essas atividades podem ser realizadas por órgãos do próprio governo superior ou pode ser criado um corpo governamental especificamente para tal.

Em síntese pode-se perceber que, as características e a forma como o federalismo fiscal se encontra articulado no contexto político e social, bem como, a estrutura econômica do país, determinam a eficiência dos mecanismos que permitem a distribuição dos recursos entre os entes federados. Por outro lado, tendo em vista suas especificidades e suas distintas dinâmicas, os regimes fiscais federativos adotam diferentes modalidades de transferências

intergovernamentais, que permitiram a construção de tipologias que procuram sistematizá-las classificando-as e agrupando-as segundo dimensões específicas e que permitem visualizar as funções as quais elas se destinam.

2.2. Modalidades de Transferências Intergovernamentais: caracterização e propostas de classificação

A literatura que trata do Federalismo Fiscal procura descrever e caracterizar as transferências intergovernamentais agrupando-as e classificando-as de tal forma a contemplar a totalidade das modalidades de fluxos existentes. Além disso, a descrição de cada uma das modalidades de transferências permite verificar sua funcionalidade e, em última instância, apontar a forma como se dão as relações federativas. Para efeitos da presente pesquisa esse aspecto permite examinar de que maneira os governos estaduais procuram estimular a adoção de políticas públicas locais.

Por outro lado, cada experiência federativa é dinâmica e adota um modelo próprio, com maior ou menor grau de complexidade. Além disso, em diversos casos, um mesmo fluxo de recursos pode contemplar o atendimento de funções distintas. No caso do Brasil, além das transferências compensatórias, modalidade criada especificamente no país, o sistema é composto por diversos tipos de transferências que foram sendo sucessivamente agregadas ao longo do tempo. Apesar disso, de reconhecer tais limitações, Sérgio Prado (2001) aponta algumas modalidades básicas de transferências. É importante mencionar que o autor utiliza as expressões governo superior e governos inferiores que, no caso da presente pesquisa, não implica numa posição hierárquica entre os entes federativos. Na verdade, correspondem, respectivamente, a governo nacional e a governos subnacionais.

A denominação Transferência Livre indica que os governos subnacionais têm autonomia para alocar os recursos recebidos para financiar os gastos previstos em seu orçamento segundo sua conveniência. O governo central não determina nenhum destino específico, pois o objetivo dessa modalidade de transferência é promover uma maior equalização do poder de gasto entre os governos subnacionais, sem comprometer sua soberania orçamentária. É também denominada não vinculada ou incondicionada, uma vez que a capacidade de gasto é livre. Seus recursos se originam do compartilhamento de impostos ou do orçamento do ente superior e não são vinculados a impostos específicos.

No caso das Transferências Devolutivas, os recursos arrecadados pelo governo superior, são devolvidos ao ente inferior, pois poderiam ter sido arrecadados em sua jurisdição caso tivesse atribuição para isso. Uma vez que decorrem do compartilhamento de impostos, sua distribuição horizontal irá refletir as diferentes capacidades econômicas dos governos subnacionais. A alocação dos recursos pelo governo receptor é livre. Por outro lado, não são voluntárias, pois, são tidas como um direito dos governos subnacionais e impostas pela legislação. Indica um compromisso com a existência de um imposto uniforme no nível nacional e com a ampliação da receita autônoma dos governos subnacionais.

Já as Transferências Redistributivas, os recursos recebidos não guardam relação com as bases tributárias sob a jurisdição do governo subnacional, ou seja, com a sua capacidade econômica, portanto são recursos que o governo inferior não teria como arrecadar e se originam do compartilhamento de impostos ou do orçamento do ente superior. Não implicam necessariamente na redução das desigualdades, podendo inclusive, ser regressivas. Caso contrário, para que possam promover algum grau de equidade, ou seja, uma distribuição de recursos inversamente proporcional à capacidade econômica do governo inferior, essas transferências devem ser dotadas de atributos adicionais e específicos, como por exemplo, dispositivos de equalização. (PRADO, 2003). Podem ser livres quando buscam promover a equalização da capacidade orçamentária do dispêndio, ajustando a receita total final disponível para os orçamentos dos governos subnacionais deixando essa decisão da destinação do gasto para as sociedades locais. Também podem ser condicionadas. Nesse caso, orçamento do governo inferior não é afetado, pois não se pode alterar a sua finalidade.

Do ponto de vista de quem as recebe as transferências são denominadas Condicionadas/Vinculadas. A transferência dos recursos depende do atendimento a um conjunto de exigências estabelecidas pelo governo superior aos governos inferiores, instituídos legalmente pelo próprio pacto federativo ou por opção política. Estão relacionadas à alocação de recursos em projetos ou setores específicos ou à satisfação de exigências quanto ao tipo/padrão de serviço a ser prestado, cuja natureza ou opção política impõem um caráter nacional/regional e exigem a gestão centralizada. É importante notar que elas afetam o grau de autonomia dos governos inferiores uma vez que impõem aos seus orçamentos prioridades definidas pelo governo superior e complementando ou financiando integralmente projetos, programas ou ações. Por outro lado, elas podem ser vistas “como um mecanismo de compartilhamento de políticas nacionais e como um mecanismo de indução à cooperação intergovernamental na provisão de serviços públicos prioritários”. (REZENDE, 2006, p.17).

Por sua vez, as Transferências Voluntárias, também denominadas Discricionárias e Negociadas, se originam de recursos livres do orçamento dos governos superiores, cuja cessão não é compulsória. Por outro lado, do ponto de vista de quem as recebe, podem ser vistas como condicionadas, pois possuem um caráter discricionário e seletivo uma vez que normalmente estão vinculadas a projetos e setores específicos, não alterando diretamente os recursos disponíveis nos orçamentos dos governos receptores. Além disso, não têm relação com as transferências legais, podendo ser utilizadas como forma de complementá-las ou suplementá-las quando da necessidade de um ajustamento no caso de situações excepcionais e emergenciais e de curto-prazo, não tendo, portanto, um caráter redistributivo. Seu montante é variável, pois está sujeita a conjuntura política e aos ciclos orçamentários dos governos superiores. Nesse último caso ocorre uma negociação dentro do processo orçamentário anual dos governos inferiores e superior.

Além dessas, do ponto de vista de quem as cede, as Transferências são denominadas Legais ou Constitucionais quando os critérios de definição dos montantes de recursos a serem distribuídos são estabelecidos, respectivamente, pela legislação fiscal ou pelo texto constitucional. São automáticas e obrigatórias. Segundo Fernando Rezende:

A adoção de percentuais fixos na Constituição tem a vantagem de não permitir ao governo central margem para redução das transferências, porém tem o grave inconveniente de não observar as contingências macroeconômicas. Além disso, a dependência de transferências não estimula a busca por maior eficiência na arrecadação de impostos de competência dos governos subnacionais e nem o compromisso com metas econômicas e sociais compatíveis com o volume de recursos transferidos. (REZENDE, 2006, p. 44).

Por fim, as Transferências Compensatórias, que decorrem do estabelecimento de dois mecanismos destinados a minimizar as perdas de receita fiscal dos governos subnacionais ocasionadas desoneração fiscal causada pela não incidência de ICMS nas exportações brasileiras de produtos industrializados, instituída com a Constituição Federal de 1988. Num primeiro momento foi criado o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) que redistribuiu 10% da receita de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadada pelo governo federal a cada estado proporcionalmente ao seu volume exportado. Posteriormente, passaram a ser incluídos nessa modalidade de transferência os recursos do Seguro Receita, criado a partir da Lei Complementar 87/96, Lei Kandir, que ampliou a desoneração das exportações para produtos semi-elaborados e

primários e eliminou a tributação sobre bens destinados ao ativo fixo e consumo próprio das empresas. (PRADO, 2003).

Sendo assim, são regulares, fortemente regulamentadas, distanciando-se das transferências discricionárias. Além disso, conforme Sérgio Prado (2007) elas guardam alguma semelhança com as transferências devolutivas uma vez que funcionam como se os recursos tivessem sido arrecadados pelo governo superior e devolvidos aos governos inferiores segundo a arrecadação que estes poderiam ter realizado, ou seja, refletem a capacidade econômica de cada governo subnacional. Podem também ter caráter redistributivo, não necessariamente progressivo e, impor o atendimento de exigências aos governos inferiores.

Tomando como referência os atributos intrínsecos de cada uma das modalidades de transferências intergovernamentais apresentadas acima, Sérgio Prado (2001) propõe uma tipologia que procura agrupá-las segundo três óticas distintas. Num primeiro grupo as transferências são tomadas como instrumentos de política fiscal federativa e nele se encontram as transferências devolutivas que atendem aos objetivos técnico-tributários, ou seja, cujo papel é restituir ao ente inferior a parcela dos recursos arrecadados conforme sua capacidade fiscal, as transferências redistributivas cujo papel é reduzir as disparidades inter-regionais tendo em vista distribuição desigual das bases tributárias e os distintos padrões de eficiência de arrecadação entre os governos subnacionais e as transferências condicionadas, normalmente utilizadas no sentido de promover a viabilização de políticas setoriais.

O segundo grupo toma como referência as transferências no orçamento cedente e nele se encontram as transferências legais e as transferências discricionárias. Por fim, o terceiro conjunto de transferências, tomadas segundo a forma como serão alocadas pelos orçamentos dos governos receptores. Nesse caso, se encontram as transferências livres e as transferências condicionadas.

Como mencionado anteriormente, a adoção de um determinado modelo de federalismo fiscal implica na busca da redução das disparidades no acesso às receitas tributárias entre os níveis de governo e na garantia de um maior grau de autonomia dos governos subnacionais. No entanto, a tipologia das transferências descrita acima aponta para dois dilemas inerentes ao desenho e à implementação de sistemas de transferências. (PRADO, 2001). De um lado, o conflito entre graus de autonomia dos governos inferiores e as transferências vinculadas e de outro entre as transferências legais e as transferências discricionárias.

O primeiro dilema diz respeito ao conflito entre graus de autonomia dos governos inferiores e as transferências vinculadas. A defesa da autonomia plena se baseia na concepção de que as sociedades locais estão mais aptas para decidir as prioridades de gastos e a alocação dos recursos. Além disso, a existência de elevados graus de disparidades regionais torna muito complexa a adoção de sistemas normativos que apóiem a oferta de serviços públicos e determinem as políticas de gasto do governo central. (PRADO, 2001). No entanto, o alcance de resultados satisfatórios dependeria de elevados padrões de eficiência do sistema político e decisório local. Além disso, sua adoção significaria abrir mão de políticas nacionais reconhecidamente necessárias e, por fim, levaria a redução da disponibilidade de recursos para os governos subnacionais em razão do caráter imperativo das políticas nacionais e dos obstáculos ao aumento da carga tributária.

Por sua vez, a utilização das transferências vinculadas se justifica na medida em que elas podem auxiliar a distribuição dos recursos nas áreas onde é possível quantificar com algum nível de precisão as demandas por serviços públicos. Nesses casos uma primeira alternativa de vinculação poderia se dar através do pagamento ao governo inferior por unidade de serviço prestado, cujas vantagens são permitir a adequação entre os recursos repassados e as demandas locais e promover uma maior eficiência e racionalidade na gestão do gasto. Uma segunda alternativa de vinculação é o repasse de dotações globais vinculadas que determina a área em que o recurso deverá ser alocado e atribuído ao governo local a gestão e a sub-alocação dos recursos. De um lado, ela elimina os problemas da alternativa anterior, mas, de outro, desestimula o governo local a disponibilizar recursos próprios nessa área, privilegiando outras. A terceira alternativa é a vinculação de parcela dos recursos tributários dos governos superiores, seja de uma receita específica ou da receita da arrecadação e das transferências a que os governos inferiores têm direito. Ao invés de transferir um recurso adicional, ela restringe a alocação dos recursos já disponíveis. “É, portanto, uma alternativa que permite focalizar a capacidade de gasto existente segundo critérios regionais ou nacionais, em detrimento da autonomia do processo orçamentário local”. (PRADO, 2001, p. 9). Sua principal dificuldade está na necessidade de se estabelecer critérios e parâmetros cada vez mais precisos para a determinação dos repasses, em razão da redução ou mesmo da eliminação do poder de decisão dos governos inferiores. Há de se reconhecer que, em determinadas áreas, a definição de critérios e parâmetros é extremamente complexa e, em

muitas ocasiões não são capazes de apontar com clareza a dotação de recursos necessários a cada ente subnacional.

Conforme argumenta o autor, tendo em vista os aspectos apresentados, não é possível se sugerir a adoção da autonomia plena ou do sistema de transferências vinculadas, pois ambos acabam ocasionando algum grau de ineficiência.

O segundo dilema, que não deixa de ter relação com a autonomia, se refere às transferências legais e às transferências discricionárias ou voluntárias, ou seja, se a forma de repasse é submetida ao sistema de partilha formal ou se dá pela transferência de recursos de acordo com os limites do ciclo orçamentário dos governos superiores, conforme Sérgio Prado (2001), “participação orçamentária intergovernamental”. Para o autor, não há qualquer razão para que se opte entre uma ou outra. Na verdade, elas devem ser tomadas como complementares, pois se as transferências legais minimizam incertezas e instabilidades que comprometem os orçamentos dos entes inferiores e propiciam recursos para gastos regulares e previsíveis, as transferências voluntárias proporcionam uma maior flexibilidade no curto-prazo e estimulam a negociação entre governos que permitam a viabilização de gastos emergenciais e investimentos elevados e excepcionais.

Em síntese, conforme Carlos Eduardo Gasparini e Cristiano Melo:

A questão básica por trás desses dilemas, em resumo, diz respeito a como desenhar um sistema federativo que contribua, ao mesmo tempo, para o equilíbrio entre os entes federados sem comprometer a eficiência da gestão pública e a visão de conjunto da federação. A simples existência de qualquer tipo de transferência entre as instâncias de governo cria, necessariamente, uma série de tensões que precisam ser consideradas explicitamente no desenho federativo.

Se, por um lado, as transferências abrem espaço para uma série de potenciais benefícios em termos do equilíbrio e da consecução de objetivos nacionais, por outro, podem propiciar distorções que comprometam a atuação tanto dos governos locais como do governo central. (GASPARINI; MELO, 2004, p.12).

Sérgio Prado (2003) apresenta um modelo geral de transferências intergovernamentais que pode ser utilizado para qualquer federação e que procura demonstrar a relevância desse mecanismo na composição dos recursos fiscais apropriados pelos governos subnacionais. Mesmo reconhecendo que tal modelo não explicita o dilema existente entre os sistemas de transferências intergovernamentais e as possíveis restrições que estes impõem aos orçamentos dos governos subnacionais, ele propõe que o volume total de recursos apropriados pelo governo subnacional num determinado ciclo orçamentário, ou seja, a receita efetivamente à

sua disposição para atender suas necessidades é resultado da agregação à receita própria diretamente arrecadada (volume de recursos apropriados a partir da competência tributária), dos recursos oriundos das transferências de caráter devolutivo, ou seja, legais e cuja apropriação deriva das bases tributárias (Receita Própria Líquida) e das transferências redistributivas e por políticas seletivas permanentes (Receita Disponível Permanente) e das transferências discricionárias (Receita Disponível Efetiva).

Percebe-se que o modelo acima não menciona explicitamente os conflitos associados ao tipo de transferência e a autonomia. Na transição da Receita Própria Líquida para a Receita Disponível Permanente o modelo não menciona, em primeiro lugar, a possibilidade de que, no escopo das transferências redistributivas, possa haver uma combinação de recursos livres e condicionados e, em segundo lugar, a constatação de que os recursos destinados às políticas seletivas não implicam na ampliação dos orçamentos dos governos subnacionais uma vez que seu caráter é discricionário e voluntário.

Por outro lado, para se ajustar ao modelo de transferências brasileiro o autor incorpora as denominadas transferências compensatórias à receita própria, uma vez que se trata de:

um tipo peculiar de transferências, que não se enquadra nas categorias básicas lá descritas e também não deve ser tratado como transferência discricionária, pois são regulares e fortemente regulamentadas: as transferências compensatórias que se destinam a cobrir eventuais perdas decorrentes da desoneração das exportações. (PRADO, 2003, p. 53).

E que:

para todos os efeitos, as compensatórias são uma forma peculiar de devolução, uma vez que está implícito na sua legislação que os estados teriam direito a esta receita, perdida pela desoneração das exportações. Tudo se passa como se os governos estaduais deixassem de recolher uma receita factível e o governo federal os compensasse por isso. O aspecto importante é que esses fluxos refletem, todos eles, a capacidade econômica de cada jurisdição. (PRADO, 2003, p. 53).

Além disso, com o objetivo de captar a capacidade redistributiva o autor propôs uma decomposição das transferências redistributivas em dois blocos: Transferências Redistributivas Internas (alcance limitado aos limites de cada estado) e Transferências Redistributivas Interestaduais (alcance interestadual e regional).

Sendo assim, conforme a figura 1, pode-se fazer a distinção entre o modelo geral de fluxos de transferências intergovernamentais e o caso brasileiro.

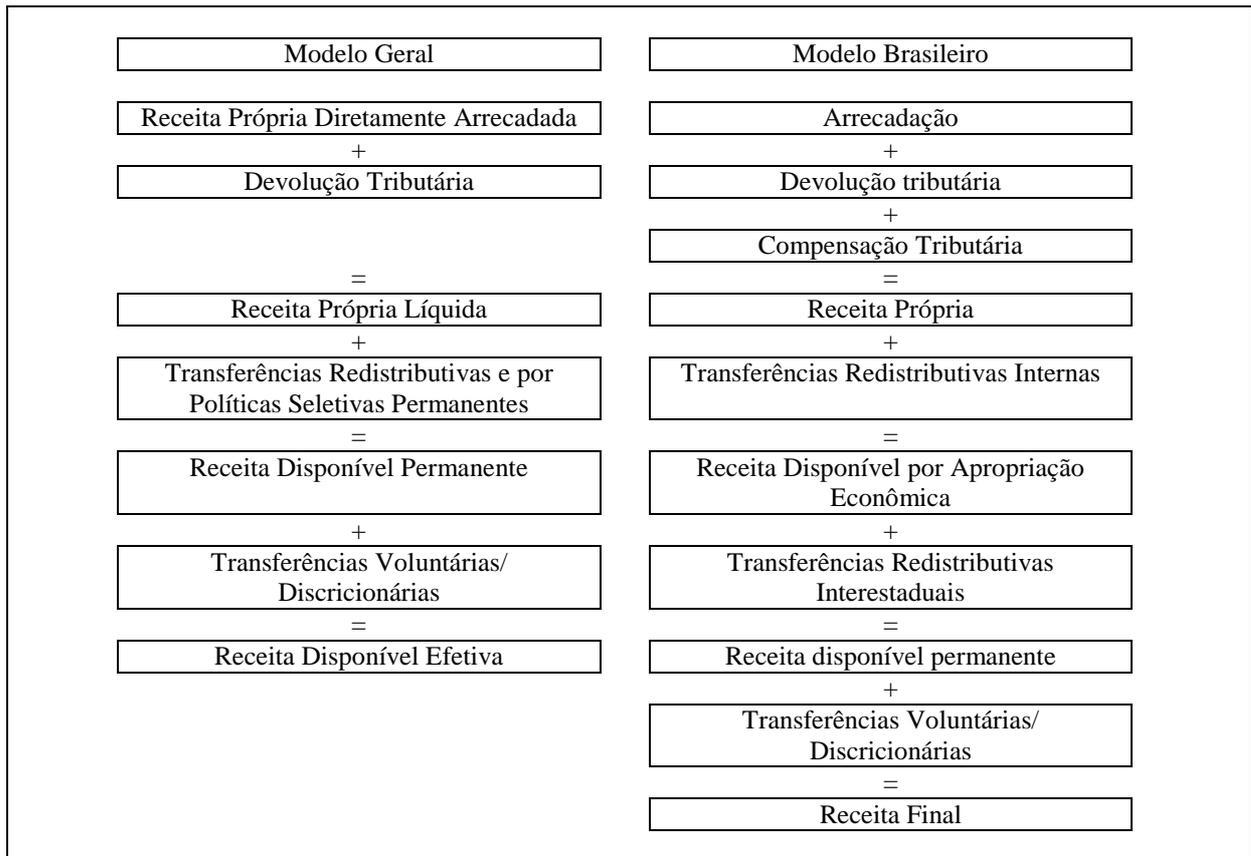


Figura 1: Modelos de Transferências Intergovernamentais

Fonte: Prado (2007)

Uma segunda tipologia classifica as modalidades de transferências segundo o propósito a que se destinam: geral ou específico. (DUARTE; *et. al.*, 2009). No primeiro caso, encontram-se as transferências voltadas para a manutenção da autonomia local e para a melhoria da equidade entre os entes subnacionais. Normalmente são estabelecidas por lei, podendo ou não ser discricionárias. Como não estabelecem qualquer contrapartida dos governos recebedores, essas modalidades de transferências podem, segundo os autores, induzí-los a um comportamento perdulário e a não utilização adequada de suas bases de tributação.

Já as transferências com propósito específico se subdividem em duas modalidades. Na primeira se encontram aquelas transferências destinadas a um fim particular, mas que não implicam em contrapartida do governo inferior.

A atratividade desse tipo de transferências encontra-se no fato de que ela permite subsidiar atividades consideradas de alta prioridade pelos níveis mais elevados de governo, mas de baixa prioridade para os governos locais. Essas transferências podem ser obrigatórias ou discricionárias. (DUARTE; *at. al.*, 2009, p. 18).

A segunda modalidade se caracteriza pela presença de condicionalidades que determinam transferências de recursos para gastos específicos (baseada no insumo – *input*), para o atingimento de uma meta estabelecida (baseada no produto – *output*) e para o alcance dos resultados exigidos (*outcome*). No caso da condicionalidade baseada no insumo, uma vez que ela impõe os tipos de gastos que podem ser custeados com os recursos transferidos, há um incentivo ao controle sobre o processo que pode implicar em aumentos de custos com a burocracia. Por outro lado, no caso das condicionalidades baseadas no produto e no resultado, os incentivos se dão na busca de um aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização na gestão das finanças dos governos receptores dos recursos. Nesse caso, a dificuldade se encontra na maneira de como se possa atingir uma maior responsabilização, tendo em vista que fatores externos influenciam os resultados e não se encontram no domínio dos responsáveis pela gestão pública. (DUARTE; *et. al.*, 2009).

Além disso, essa modalidade de transferência impõe também uma divisão de custos entre o governo cedente e o governo receptor. Nesse caso, o governo cedente pode (*closed ended*) ou não (*open ended*) condicionar o repasse dos recursos a uma contrapartida do governo receptor.

Em outras palavras, no caso de não impor limite, enquanto o receptor prover contrapartida, o transferidor pode efetuar transferências; na hipótese de impor limite, o transferidor somente transfere recursos até um determinado montante pré-estabelecido, mesmo que o receptor esteja determinado a aumentar a contrapartida. (DUARTE; *et. al.*, 2009, p. 18).

Por um lado, a inexistência de contrapartidas é positiva uma vez que permite ajustes na provisão de bens públicos. No entanto, ela não auxilia na minimização das desigualdades fiscais observadas entre os entes, pois não leva em conta que essa desigualdade possa ter origem na ausência de uma devida exploração da base tributária ou nas disparidades econômicas que implicam em distintas capacidades fiscais. Além disso, segundo os autores,

essas transferências podem acarretar uma situação que na literatura recebe o nome de *fungibility effect*, que é a situação em que o gasto em uma área específica aumenta menos do que deveria com a quantidade da transferência, pois há um deslocamento dos recursos que deveriam ser gastos nessa área, que são destinados a outros bens ou serviços públicos e isenções fiscais. (DUARTE; *et. al.*, 2009, p. 11).

Por sua vez, as transferências com imposição de limites no repasse de recursos em função de contrapartidas permitem ao governo cedente controlar melhor seu orçamento. Por outro lado, segundo os autores, há pesquisas empíricas que comprovam que o repasse de recursos limitado pela contrapartida realmente estimula o aumento dos gastos nas atividades voltadas para a produção do bem ou serviço incentivado, no entanto, podem ocasionar ineficiências em razão de distorções em sua oferta.

Em síntese pode-se perceber que, as propostas de classificação acima descritas permitem visualizar os diversos tipos de transferências existentes, os objetivos pelos quais elas foram adotadas, suas limitações e, a partir do modelo de transferências intergovernamentais brasileiro, verificar as especificidades e as transformações as quais cada experiência federativa está sujeita. Além disso, permitiram visualizar as funções as quais se destinam os recursos referentes às transferências intergovernamentais da parcela do ICMS arrecadados pelos estados e destinadas aos municípios que serão analisadas na seção 3.2.

3. MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO: AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ADOTADAS A PARTIR DE 1988

Enquanto as Constituições de 1967 e 1969 promoveram uma expressiva ampliação da competência da União através da centralização de poder político e de recursos financeiros nas mãos do governo federal, que resultou num federalismo nominal, a Constituição Federal de 1988 procurou restaurar o pacto federativo na medida em que buscou promover um maior equilíbrio de poder entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e redistribuiu as competências entre cada uma delas, lembrando que ela guarda uma especificidade, uma vez que alçou os municípios à condição de entes federados, tornando o federalismo brasileiro tripartido.

Sinteticamente, as mudanças implantadas no sistema federativo brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram determinadas por algumas razões, dentre as quais, o desejo de restauração do pacto federativo no país e a visão da descentralização como sinônimo de democracia, como forma de ampliação da participação e, mais especificamente, como instrumento capaz de promover a universalização do acesso e aumento dos mecanismos de controle sobre os serviços sociais pelos beneficiários. Tal quadro envolveu mudanças de expressiva magnitude que impuseram um intrincado processo de transição no decorrer da década de 1980, momento político e econômico delicado pelo qual passava o país.

Sendo assim, tal conjuntura pode ser caracterizada, de um lado, pela dificuldade dos primeiros governos democráticos de compor uma maioria no Congresso Nacional. Por outro lado, pelo processo inflacionário e pela crise fiscal gerada pela perda de receitas do governo federal e pela rigidez das despesas em razão das transferências automáticas, da ampliação dos gastos vinculados nas áreas sociais, dos benefícios previdenciários e das despesas com pessoal. (ABRÚCIO, 2006; ALMEIDA, 1995). Além disso, a Constituição Federal de 1988 também não apontou com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação e estabeleceu diversas competências comuns, conforme descrito no quadro a seguir.

Ao determinar responsabilidades comuns entre o governo central e os governos estaduais e municipais (Quadro 1) ficou nítida a opção por uma “divisão institucional do trabalho” compartilhada, que repercutiu num amplo e complexo sistema de relações intergovernamentais. (SOUZA, 2006). A iniciativa indicava a busca de um caráter cooperativo ao federalismo brasileiro. No entanto, predomina a competição tendo em vista, de

um lado, as desigualdades financeiras, técnicas e de gestão dos governos subnacionais que implicam em capacidades distintas de implementação de políticas públicas e, de outro lado, as dificuldades dos mecanismos constitucionais ou institucionais que regularem as relações intergovernamentais e estimulem a cooperação.

Ainda nesse mesmo contexto, conforme João Paulo Bachur:

há uma prática fiscal competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Fica o Brasil, assim, entre um modelo de “quase-cooperação”, por assim dizer (porque incompleto institucionalmente), e uma prática competitiva permitida pelas lacunas institucionais: em função dos interstícios não regulamentados, não é possível articular a cooperação e prevalece uma competição que, por não contar com balizas constitucionais bem definidas, degenera em predação. (BACHUR, 2005, p. 388).

Do lado da receita, a principal consequência das alterações propostas pela Constituição Federal de 1988 foi a perda de receitas da União causada pelo aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição dos recursos (mesmo que não tenha se sustentado ao longo dos anos 90).

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o **patrimônio público**;

II - cuidar da **saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor **histórico, artístico e cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor **histórico, artístico ou cultural**;

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

VI - proteger o **meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a **produção agropecuária** e organizar o **abastecimento alimentar**;

IX - promover programas de **construção de moradias** e a melhoria das **condições habitacionais e de saneamento básico**;

X - **combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização**, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de **recursos hídricos** e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de **educação para a segurança do trânsito.**”

Quadro 1: Competências compartilhadas: Constituição Federal – Artigo 23

Fonte: Constituição Federal de 1988 (grifo da autora)

Para fazer face às alterações do quadro de competências dos entes federados proposto pelo novo modelo de federalismo fiscal, que modificou as atribuições dos estados e dos municípios, foram implementados novos mecanismos de geração e distribuição de recursos entre os entes federativos compatíveis com tais atribuições. Do lado das receitas, essas mudanças implicaram numa diminuição do volume de recursos até então destinados à União em favor dos demais entes federativos, principalmente para os municípios.

Essa afirmação é corroborada pela constatação de que até 1988, para compor o Fundo de Participação dos Estados (FPE)¹ e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)², do total de recursos arrecadados pelo governo federal através do Imposto de Renda, 67% permaneciam com a União, 16% eram repassados aos Estados para compor o FPE e 17% aos municípios para compor o FPM. No entanto, com a Constituição Federal de 1988 esses percentuais se alteraram para, respectivamente, 53%, 24,5% e 22,5%. No caso do Imposto sobre Produtos Industrializados, até aquele ano os percentuais eram os mesmos adotados para o Imposto de Renda e a partir daí foram alterados passando a destinar 43% para o Governo Federal, 32% para os Estados e 25% para os municípios. (RIANI, 1990). Analisando-se a série histórica desde 1995 até 2008, o total de recursos arrecadados com esses dois impostos sempre foi superior a 80% da receita tributária do governo federal. Tomando-se como referência o ano de 2008, seu volume a preços correntes atingiu R\$253,6 bilhões, dos quais R\$ 211 bilhões se originaram do Imposto de Renda (R\$174,3 bilhões) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (R\$36,7 bilhões). (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2009a).

No caso do FPE, os recursos arrecadados passaram a ser distribuídos na proporção de 85% para os estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e 15% para os estados das regiões Sudeste/Sul, obedecendo aos critérios área (5%), população e o inverso do coeficiente da renda *per capita* (95%), procurando privilegiar aqueles estados com maiores demandas por serviços públicos e, simultaneamente, destinar uma maior parcela de recursos aos estados mais pobres.

Por sua vez, a distribuição dos recursos do FPM, passou a ser feita, inicialmente da seguinte forma: 10% para as capitais e 90% para os demais municípios. Posteriormente, a parcela destinada aos municípios foi redistribuída, cabendo 86,4% para os municípios

^{1/2} O FPM e o FPE são transferências feitas pela União, respectivamente, para todos os municípios e estados brasileiros. Seus recursos se originam da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Do montante arrecadado, o governo federal transfere 23,5% para os municípios e 21,5% para os estados, segundo um conjunto de critérios. (MENDES et al., 2008).

denominados do interior (FPM-Interior) e 3,6% restantes para uma cota adicional para os municípios com mais de 156.216 habitantes (FPM-Reserva). (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005).

No caso das capitais, são calculados coeficientes baseados no percentual da população de cada capital em relação à população total de todas as capitais e no inverso da renda *per capita* de cada estado. Segundo Marcos Mendes; *at. al.* (2008) a limitação do montante de 10% dos recursos para as capitais de estado se justifica pelo fato de se tratarem de cidades mais desenvolvidas e, portanto, dotadas de uma maior capacidade de financiar seus próprios gastos.

A parcela destinada aos municípios não-capitais, FPM-Interior é distribuída segundo o cálculo do coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município determinado a partir de 18 faixas de população, sendo que o corte mais elevado corresponde aos municípios com população superior a 156.216 habitantes. No intuito de diminuir esse viés, instituiu-se a parcela de 3,6% que é distribuída nos mesmos moldes do FPM-Capitais e se destina aos municípios com população igual ou maior a 142.633, que já se beneficiam do FPM-Interior. É possível perceber que os critérios adotados privilegiam os municípios menos populosos que, não necessariamente, são os mais pobres. Conforme os autores afirmam:

o FPM não cumpre sua função de reduzir o hiato fiscal: por um lado, beneficia municípios onde o padrão de serviços públicos demandado tende a ser mais simples e barato; por outro, não destina recursos justamente os municípios onde são mais necessários investimentos públicos de alto custo. (MENDES; MIRANDA; COSSIO; 2008, p. 41).

Da forma como foi concebida, a distribuição dos recursos do FPM implicou em algumas distorções que podem ser resumidas nos seguintes aspectos. Em primeiro lugar, ao procurar beneficiar municípios menores, promoveu-se uma expressiva assimetria na disponibilidade de recursos por habitante. Ou seja, “o volume de recursos *per capita* varia inversamente à população do município e sua importância econômica, em função da predominância das transferências na receita municipal, na grande maioria das localidades de pequeno porte”. (REZENDE, 1999, p. 89-90). Portanto, conforme conclui o autor, a distribuição dos recursos não leva em consideração a natureza das demandas e a disponibilidade de recursos humanos e gerenciais capazes de promover uma gestão eficiente

dos recursos públicos. Em segundo lugar, apesar do maior volume de recursos, permanece a dependência dos municípios de transferências federais.

Em terceiro lugar, os incentivos financeiros concedidos pelo critério do rateio FPM, aliados as maiores facilidades de emancipação dos distritos, elevaram expressivamente o número de municípios no país. Como se tratavam das localidades mais pobres dos antigos municípios, elas passaram a absorver uma parcela de recursos proporcionalmente maior que sua população, agravando o quadro mencionado acima.

Por fim, para José Maurício Conti citado por João Paulo Bachur:

Os critérios distributivos dos fundos constitucionais são absolutamente insuficientes para se operacionalizar uma autêntica dinâmica federativa que promova a equalização regional. Com efeito, tanto o FPE quanto o FPM apresentam regras engessadas, defasadas e desatualizadas para as transferências fiscais. (CONTI, 2001). Ao invés de proporcionarem equilíbrio dinâmico na lógica federativa constitucional, acabam por provocar o efeito inverso: *constitucionalizam de maneira estática a desigualdade regional* e instituem um círculo vicioso que só faz diminuir o potencial econômico da arrecadação tributária nacional. Ora, as transferências entre as unidades federativas constituem incentivo negativo para a ampliação da capacidade fiscal em âmbito municipal ou estadual, pois asseguram um nível de receita que independe da ampliação da base tributária do ISS ou do ICMS". (CONTI *apud* BACHUR, 2005, p.390).

Além disso, até meados dos anos 90, as dificuldades econômicas e a ausência de coordenação por parte da União fizeram com que fossem priorizadas as políticas antiinflacionárias e predominassem as visões setoriais. Iniciativas voltadas para uma maior definição de atribuições e competências entre os entes federativos, que permitisse a construção de um modelo de federalismo cooperativo, foram deixadas para segundo plano. (ALMEIDA, 1995).

Por sua vez, além dessas dificuldades do governo federal, não se observou maiores contribuições por parte do Congresso Nacional, dominado por uma pauta ditada pelo Poder Executivo e preso às demandas regionais e setoriais e sem uma visão estratégica abrangente. Segundo a mesma autora, no caso dos estados e dos municípios, mesmo com o aumento dos recursos advindo do conjunto de transferências determinado pela Constituição Federal de 1988, permanece a resistência a assumir as funções que o novo modelo lhes atribui.

Conforme Marta Arretche (1999), a descentralização fiscal não implica necessariamente na implementação de políticas públicas por parte de governos locais, ou seja, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende dos custos e benefícios

fiscais e políticos derivados da decisão de assumi-las e dos recursos fiscais e administrativos dos quais dispõe. Sendo assim, conforme afirma a autora:

Considerando um leque possível de áreas de aplicação de recursos, a decisão será resultado de um cálculo no qual a natureza da política, o legado de políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente são componentes decisivos. (ARRETICHE, 1999, p.119-120).

Além disso, conforme Fernando Abrúcio (2006), a descentralização proposta não foi capaz de eliminar ou minimizar alguns obstáculos ao adequado desempenho dos governos locais, tais como: as desigualdades econômicas e administrativas dos municípios brasileiros, o municipalismo autárquico, a intensa metropolização do país, o vazio institucional dos Estados, a postura defensiva do governo central que apenas repassava funções desorganizadamente e, finalmente, a manutenção das formas oligárquicas de governos locais, da incapacidade das relações intergovernamentais desenvolverem uma coordenação que permitisse potencializar a descentralização e da relação política entre estados e municípios permanecer pautada pela cooptação de elites locais.

Se por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, as preocupações se voltavam para a recuperação do pacto federativo, a década de 1990 traz uma nova agenda, focada na globalização e no equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, após o fracasso dos diversos planos de estabilização econômica implementados no decorrer da década de 1980 e início dos anos 1990, inicia-se em 1993, no governo Itamar Franco, uma nova tentativa de promover a estabilização econômica com o chamado Plano Real³.

Conforme Fernando Abrúcio (2006), o sucesso do Plano Real conferiu melhores condições financeiras e maior legitimidade para se iniciar um processo de reformas. Além disso, permitiu que a eleição presidencial de 1994 fosse determinante na eleição de congressistas e governadores aliados ao também eleito presidente Fernando Henrique Cardoso, cuja figura se encontrava fortemente vinculada ao plano. Por outro lado, a crise financeira dos Estados obrigou-os a adotar uma postura mais colaborativa ou, no mínimo,

³ Conduzido pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real foi concebido em três etapas. A primeira, denominada Plano de Ação Imediata, teve como objetivo promover o equilíbrio fiscal através da redução dos gastos públicos e aumento da arrecadação. A segunda etapa introduziu um novo indexador na economia (Unidade Real de Valor) e a terceira eliminou esse indexador, substituindo-o pela nova moeda, o Real.

menos intransigente diante das propostas de alterações nas relações intergovernamentais, em razão da ajuda financeira oferecida pelo governo federal.

Sintetizando o conjunto de iniciativas de coordenação federativa enumeradas por Fernando Abrúcio (2006, p.102) nesse período, merecem destaque o início de alguns processos de repactuação da descentralização em determinadas áreas das políticas públicas uma vez que a descentralização se processou antes da estabilidade econômica, o que dificultou a construção de arranjos “mais coordenados e efetivos de divisão de atribuições”, a implementação de ações que visavam promover um expressivo ajuste fiscal e a modernização administrativa dos estados, a vinculação das transferências de recursos federais à participação e fiscalização da sociedade através da criação dos Conselhos de Políticas Públicas, a criação de mecanismos de coordenação nacional de políticas sociais baseadas em formas de indução dos governos, a adoção de políticas de distribuição direta de renda para a população, a aprovação de leis e emendas constitucionais que institucionalizaram as mudanças feitas na Federação, tornando-a menos vulnerável às pressões de natureza conjuntural e a criação de mecanismos de avaliação das políticas descentralizadas, especialmente na área da Educação.

Por outro lado, segundo Marcus André Melo:

Devido ao alto nível de constitucionalização das políticas públicas no Brasil, as reformas das relações federativas e das políticas sociais exigiram mudanças constitucionais importantes. Isso explica por que as reformas constitucionais se tornaram elementos vertebradores das transformações ocorridas. Esse aspecto é pouco explorado na literatura: o federalismo representou o núcleo duro do movimento esforço de reforma da constituição desde sua promulgação. (MELO, 2005, p. 847).

A título de ilustração, ao analisar as 50 emendas apresentadas à Constituição até janeiro de 2004, o autor mostra que 42% estavam ligadas diretamente ao federalismo, e que mais 53% destas se referiam às políticas e aos direitos sociais.

No entanto, segundo o mesmo autor, apesar dos obstáculos de natureza política, fiscal e institucional, as mudanças no âmbito das políticas sociais no período que corresponde aos dois mandatos do presidente FHC e que compreende os anos 1995 a 1998 e 1999 a 2002, se caracterizaram pela reformulação das relações intergovernamentais, fortalecendo o governo central, a despeito da manutenção do processo de descentralização setorial, pelo aumento dos gastos na área social através das despesas vinculadas e pela promoção do insulamento da

estrutura central dos ministérios da área social, no sentido de assegurar a condução da política social e minimizar as práticas clientelistas adotadas até então.

Por outro lado, retomando Fernando Abrúcio (2006), podem ser visualizadas algumas falhas nos mecanismos de coordenação no decorrer dos dois mandatos de FHC. Dentre elas, a ausência de um planejamento voltado para as regiões mais pobres, a inexistência de um projeto de integração nacional que fizesse frente a guerra fiscal, a visão municipalista em detrimento de uma maior preocupação com as questões metropolitanas e o fracasso nas áreas de segurança pública, saneamento, dentre outras.

A despeito das profundas alterações experimentadas pelo sistema federativo brasileiro ao longo desse período, ele ainda não foi capaz de encaminhar soluções para um conjunto de problemas estruturais do país, tais como, a elevada desigualdade entre regiões, estados e municípios, o tratamento uniforme que dá a Estados reconhecidamente heterogêneos e o esvaziamento do papel e a precariedade de mecanismos verticais e horizontais de coordenação e cooperação intergovernamental que permitam minimizar a competição entre seus entes constitutivos.

3.1. As transferências intergovernamentais entre estados e municípios: o papel da Cota-parte do ICMS

Embora reconhecendo as dificuldades do modelo federativo adotado pelo país, discutidas na seção anterior, é importante analisar de que maneira surgiu e como foi sendo aperfeiçoado ao longo do tempo o único mecanismo transferência de recursos entre governos estaduais e municípios. É importante lembrar que a forma como se processa a distribuição da parcela do ICMS arrecadada pelos estados e distribuída aos municípios permite verificar de que maneira se desenvolvem as relações federativas entre tais esferas de poder, bem como, até que ponto os estados tem sido capazes de articular e coordenar políticas públicas locais.

O primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais foi instituído no Brasil com a Constituição de 1946 e se baseava na transferência de recursos da esfera federal para os municípios através da divisão do montante a ser repassado pelo total de municípios brasileiros, portanto, desprovido de qualquer mecanismo de equalização fiscal. (SOUZA, 2005).

A partir da década de 50, com a falência do modelo primário-exportador⁴, coube ao estado brasileiro financiar toda a infra-estrutura necessária ao processo de desenvolvimento da industrialização no país. Num primeiro momento os mecanismos utilizados para atender a essa demanda foram a expansão dos meios de pagamento e a captação de recursos externos. No entanto, conforme Ricardo Varsano (1996), a adoção desses mecanismos acarretou fortes pressões inflacionárias na década seguinte, impondo a necessidade de se criar outros mecanismos capazes de dotar o governo central dos recursos necessários para o cumprimento do papel que lhe foi atribuído até então que culminou na Reforma Tributária de 1967.

O apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional gerou um crescimento das despesas que não pode ser acompanhado pelo das receitas. Assim, a despesa do Tesouro Nacional, ao redor de 8% do PIB no final da década de 40, elevou-se para 11% a partir de 1957 e, no início dos anos 60, atingiu a marca dos 13% do PIB.

Nessa época, o sistema tributário mostrava insuficiência até mesmo para manter a carga tributária que vinha conseguindo gerar na década de 50. Como as despesas continuaram a crescer aceleradamente, o déficit do Tesouro ultrapassou, em 1962 e 1963, a marca dos 4% do PIB. Não existindo uma estrutura institucional que possibilitasse o seu financiamento por meio de endividamento público, o déficit foi coberto quase que totalmente através de emissões. A taxa de inflação anual, que era da ordem de 12% em 1950 e já atingia 29% em 1960, elevou-se rapidamente para 37 e 52% nos anos seguintes e saltou para 74% em 1963.

Para fazer frente à crise econômica e política que o país atravessava, formava-se uma consciência da necessidade de reorganização de quase todos os setores da vida nacional, de "reformas de base". Neste contexto, a reforma tributária era vista como prioritária não só para resolver o problema orçamentário como para prover os recursos necessários às demais reformas.

Reconhecia-se que o passo mais importante seria a reestruturação do aparelho arrecadador. (VARSANO, 1996, p.7).

Sendo assim, se de um lado a Reforma Tributária de 1967 instituiu um sistema tributário capaz de dotar o governo central dos recursos necessários para o enfrentamento das dificuldades acima mencionadas, por outro, aperfeiçoou o mecanismo de transferência até então adotado, instituindo o primeiro sistema de transferências de recursos com caráter eminentemente redistributivo, que foi denominado, conforme mencionado anteriormente, Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios.

⁴ O modelo de desenvolvimento econômico se baseava na exportação de produtos primários, matérias-primas de baixo valor agregado por parte dos países periféricos que eram destinados aos países centrais. Estes por sua vez, exportavam bens manufaturados de alto valor agregado. Seu fracasso se deu em razão das sucessivas crises econômicas mundiais que culminaram na queda dos preços dos produtos primários, diminuindo a capacidade de importar dos países periféricos e dando origem a um novo modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações através de mudanças na estrutura produtiva em prol da industrialização.

A Reforma Tributária de 1967, além dos diversos outros aspectos em que revolucionou o sistema tributário, promoveu dois movimentos simultâneos que alteraram profundamente a dinâmica de apropriação da receita fiscal no plano federativo. Por um lado, centralizou de forma inédita a arrecadação no Governo federal, e, em contrapartida, criou um sistema de transferências redistributivas mais amplo, que atuava como mecanismo compensatório em relação à centralização das competências tributárias e em relação ao elevado grau de concentração da atividade econômica que a década anterior explicitara. Este primeiro sistema efetivo de partilha redistributiva apoiava-se essencialmente nos chamados Fundos de Participação de Estados e Municípios. (PRADO, 2003, p.12).

Além disso, conforme Sérgio Prado (2003), a Reforma Tributária de 67 optou por determinar aos estados a competência em relação ao então criado Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), principal imposto sobre o consumo, limitando-o ao controle do governo federal e do Senado no intuito de torná-lo eminentemente arrecadatário e evitando que ele fosse utilizado como instrumento de política econômica regional que acabaria implicando nos problemas inerentes à denominada “guerra fiscal” que acabou por se confirmar com a retirada do controle central observado posteriormente.

Por fim, a Reforma Tributária de 1967, apesar de seu caráter autoritário e centralizador, estabeleceu que 20% dos recursos arrecadados do ICM se constituíam em receitas dos municípios e que deveriam ser devolvidas a eles conforme ordenamento da legislação federal. Somente em 1972, foi editado pelo governo militar o Decreto-lei nº. 1216/72 que regulamentou o dispositivo constitucional referente à cota-parte, determinando que o rateio dos recursos devesse obedecer à proporção do valor adicionado decorrente das operações de circulação de mercadorias realizadas no território de cada município, calculado a partir da diferença entre os valores das mercadorias saídas e os das mercadorias que ingressavam no município. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Até o advento dessa legislação, como não havia nenhuma regulamentação federal que tratasse do tema, cada estado adotava critérios segundo sua conveniência. No entanto, apesar de não denotar qualquer caráter redistributivo, uma vez que beneficiava aqueles municípios que dispunham de uma maior capacidade econômica, essa legislação, além de representar uma devolução de recursos aos municípios, trouxe algum parâmetro, minimizando a “interferência política e desinformação por parte das prefeituras, além de problemas técnicos, funcionais e operacionais; enfim, critérios pouco claros, permeáveis à discricionariedade dos governadores”. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 7).

Conforme as mesmas autoras, o decreto não impedia a adoção de outros critérios, desde que fossem tomados sob a forma de convênio, formado com a concordância dos demais municípios e com prazo determinado.

Em 1980, a Emenda Constitucional nº. 17/80 transformou a cota-parte em uma modalidade de transferência híbrida uma vez que manteve o caráter devolutivo da parcela de 75% dos recursos e determinou que até 25% deles poderiam ser partilhados conforme legislação estadual. Dessa forma, as legislações estaduais passaram a regular os critérios de distribuição do ICM e, posteriormente, do ICMS, abrindo espaço para a adoção de critérios de natureza econômica, social, dentre outros que minimizassem o caráter concentrador inerente ao critério valor adicionado. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Por sua vez, conforme as mesmas autoras, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, determinou que 75% do total da arrecadação do ICMS, principal tributo de competência estadual, pertencem aos estados e que a parcela referente aos municípios corresponde aos 25% restantes devendo ser distribuídos na razão de $\frac{3}{4}$ de acordo com o VAF de cada município e $\frac{1}{4}$ com base em legislação estadual própria, reproduzindo a Emenda Constitucional nº 17/80 (Gráfico 1).

Nesse sentido, percebe-se que a legislação federal procurou estimular as legislações estaduais a criarem mecanismos de transferências intergovernamentais entre os estados e seus respectivos municípios que vinculassem a distribuição dessa parcela de ICMS à aplicação de recursos segundo critérios definidos pela respectiva lei estadual e que estes fossem ampliados para além daqueles até então adotados no rateio do FPE e do FPM (territoriais e demográficos) e do ICMS (movimentação econômica) e tivessem como objetivos promover o equilíbrio social e econômico entre estados e municípios.

No entanto, conforme Fernando Abrúcio e Cláudio Couto (1996) tal iniciativa não seria capaz de minimizar as distorções inerentes nos princípios aos quais se baseia a legislação tributária referente ao ICMS, uma vez que:

Embora uma pequena parte do ICMS arrecadado seja destinado de forma não proporcional à contribuição fiscal dos vários municípios de um estado, atuando como um mecanismo de redistribuição, a lógica preponderante desse imposto é a de premiar os municípios economicamente mais bem-sucedidos. Desta forma, aqueles que já partem de uma condição econômica melhor são beneficiados também pela partilha do principal tributo estadual. Concluindo, no que se refere aos municípios, a lógica tributária brasileira, tanto no âmbito interestadual como no intra-estadual, mostra-se de baixa eficácia redistributiva. (ABRÚCIO; COUTO, 1996, p.44).

Por outro lado, embora não represente a maior parcela do ICMS e não modifique seus mecanismos de arrecadação, tal argumento não seria suficiente para desqualificá-la, pois não

se pode desconhecer que ela expressa uma preocupação no sentido de procurar promover uma redistribuição de recursos que não obedeça à proporcionalidade contributiva.

Além disso, apesar das limitações impostas pela Constituição Federal de 1988 no que tange a maiores avanços por parte das constituições estaduais e da delicada conjuntura política e econômica enfrentada pelo país naquela ocasião, não se pode deixar de reconhecer que as legislações estaduais, em sua maioria, significaram um avanço nas relações entre os governos estaduais e os municípios na medida em que representaram iniciativas de promover a descentralização de recursos e atribuições.

Conforme Celina Souza (2006), tendo em vista a prevalência de legislação federal sobre as legislações estaduais, as Constituições Estaduais de 1989 pouco puderam avançar em relação à Constituição Federal uma vez que esta lhes impunha o acatamento de seus princípios. Segundo a autora isso teria se dado não tanto pelo nível de detalhamento da Carta de 1988, mas sim pela interpretação do Supremo Tribunal Federal de que as constituições e leis estaduais se encontram submetidas às disposições da legislação federal.

Algumas legislações estaduais utilizaram como critério de repasse desses recursos apenas os índices do VAF apurados para cada município, abrindo mão da criação de um mecanismo específico que tratasse da distribuição desses 25% dos recursos destinados aos municípios. No entanto, outros estados procuraram inovar, adotando critérios específicos capazes de proporcionar uma redistribuição de recursos que contribuísse para minimizar as desigualdades, induzir a implementação de políticas públicas locais e promover uma melhoria na qualidade de vida da população.

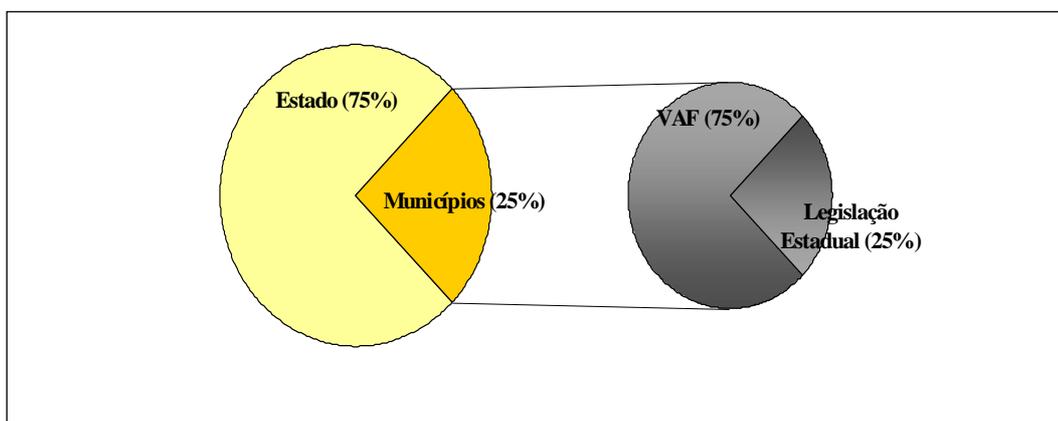


Gráfico 1: Critérios de Rateio do ICMS estabelecidos pela Constituição Federal de 1988

Fonte: Elaboração da autora com base na Constituição Federal de 1988

A título de ilustração, vale mencionar que, dentre os fluxos verticais de cunho devolutivo destinados aos municípios, além da cota-parte do ICMS, também são transferidos aos municípios: 50% da arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) relativo aos imóveis neles situados, 70% da arrecadação do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF-Ouro) ao município de origem da operação e 50% da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) relativos aos veículos licenciados em seus territórios. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007). Ainda segundo as mesmas autoras, o montante repassado aos municípios em 2006 através da cota-parte municipal de ICMS alcançou, aproximadamente, 1/5 do total das despesas correntes municipais, valor superior aquele transferido através do FPM, se constituindo na principal transferência dessa modalidade da federação brasileira.

Além dos recursos originários do ICMS, também estão sujeitos aos mesmos critérios de partilha estabelecidos pela legislação estadual e constituem o montante de recursos a ser repassado aos municípios segundo o valor de suas respectivas exportações, estando sujeito aos mesmos critérios de partilha, 10% dos recursos provenientes do IPI que é transferido aos Estados e ao Distrito Federal, de acordo com os parâmetros determinados pelo FPEX, pelo Seguro Receita e pelo Fundo Orçamentário de Auxílio aos Estados Exportadores. Nesses casos, a transferência dos recursos desses fundos não tem caráter devolutivo, pois os recursos não foram arrecadados. Na verdade, seu caráter é compensatório uma vez que as transferências ocorrem motivadas por uma receita deixou de ser gerada em função da desoneração das exportações. (PRADO, 2003).

No entanto, como entre 1998 e 2006, além de outras fontes, 15% da arrecadação do ICMS eram retidos para compor os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, a partir desse período até 2009, essas retenções foram sendo progressivamente ampliadas até alcançar 20% para compor os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), dos 25% dos recursos a serem distribuídos conforme a legislação estadual, foram

deduzidas essas retenções, de tal maneira que, ao final, apenas 80% desses 25% passaram a ser transferidos (20%)⁵.

Tomando como referência a tipologia proposta por Sérgio Prado (2003), a cota-parte do ICMS se constitui numa transferência de cunho vertical, portanto, orientada no sentido de ampliar a capacidade de gasto dos municípios. Por outro lado, percebe-se que até 1980, a parcela dos recursos transferidos aos municípios ainda não dispunha de nenhum atributo redistributivo. Na verdade, seu caráter era eminentemente devolutivo uma vez que o critério adotado se baseava na capacidade econômica do município. A partir de 1980 e, mais especificamente, com a Constituição Federal de 1988, apesar da maior parcela a ser repassada ainda guardar relação com o valor adicionado, a cota-parte passa a ter um componente redistributivo na medida em que permitiu aos estados adequar sua distribuição segundo suas prioridades e especificidades econômicas.

Esse dispositivo, além de não interferir na definição dos critérios a serem adotados pela legislação estadual para a alocação dos recursos, admitindo tanto a manutenção do próprio valor adicionado como critério exclusivo, como a adoção de critérios redistributivos, permitiu que cada estado instituisse uma legislação própria, que atendesse às suas especificidades, e deu a eles alguma margem de manobra para interferir na destinação dos recursos, até então livre. Essa observação é importante, pois se trata de uma situação específica na federação brasileira tendo em vista que os estados não dispõem de autoridade quanto à gestão administrativa e financeira dos municípios uma vez que a Constituição Federal de 1988 alçou-os à condição de entes federativos.

No entanto, é importante apontar que, além da existência de alguns problemas de ordem conceitual e operacional na determinação do valor adicionado causados pelas dificuldades de interpretação e harmonização da legislação que o regulamenta, Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007) argumentam que esse critério compromete o alcance da melhoria da capacidade de gasto dos municípios. Segundo as autoras, os municípios mais desenvolvidos economicamente, seja apenas pela existência de uma empresa de grande porte, detêm uma participação na arrecadação do ICMS superior, o que implica em um aumento

⁵ O FUNDEF foi criado em 1996 através da Emenda Constitucional nº. 14 vigorou de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006. Tinha como objetivo promover a melhoria no sistema educacional público do país através do desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério. Trata-se de um mecanismo de coordenação federativa baseado num sistema de transferências intergovernamentais de recursos para estados e municípios com vistas ao financiamento do ensino fundamental público do país. (MAC DOWELL; GREMAUD, 2005).

desproporcional da cota-parte *per capita*, em detrimento daqueles que possuem uma população mais elevada e, portanto, com maiores demandas de serviços públicos.

Além disso, as oscilações do montante de recursos a serem transferidos se tornam mais acentuadas quando da adoção dessa modalidade de critério, pois além a arrecadação do ICMS ser extremamente sensível ao nível de atividade econômica mais geral, o índice do município pode ser alterado em razão de aspectos de natureza climática que repercutem sobremaneira na atividade agrícola, principal atividade econômica de uma parcela expressiva dos municípios brasileiros. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Analisando as experiências dos estados brasileiros as autoras concluem que, do ponto de vista da cota-parte municipal, os 25% transferidos segundo a legislação estadual não são suficientes para reduzir a concentração espacial causada pelo critério valor adicionado, no entanto, em média 1/3 desses recursos são distribuídos buscando compensá-la. Nesse sentido as alternativas colocadas seriam, em primeiro lugar, a alteração dos critérios de distribuição dos 75% e, em segundo lugar, o aumento da parcela regulamentada pela legislação estadual, cujo significado implícito é a discussão acerca dos dilemas da autonomia, nesse caso, dos governos estaduais.

Conforme Sérgio Prado (2003), apesar da suposição de que governos locais seriam mais eficientes na oferta de bens públicos, não se pode perder de vista que os sistemas decisórios locais são, normalmente, frágeis e despreparados e que as experiências brasileiras nas áreas de educação e saúde, que reduziram a autonomia de estados e municípios, têm sido bem sucedidas.

Além disso, qualquer alteração nos critérios de rateio da parcela de 75% da arrecadação de ICMS destinada aos municípios demandaria alterações no artigo que trata desse tema na Constituição Federal, não afetando em nada a autonomia estadual. Por outro lado, a possibilidade de definição dos critérios de distribuição desses recursos pelas legislações estaduais poderia implicar na perda da parcela já prevista no texto constitucional que garante o repasse automático a cada município de, no mínimo, $\frac{3}{4}$ de seu VAF.

Conforme Gedalva Baratto e Paula Costamilan:

O limite imposto pela Constituição não abre espaço ao legislador estadual para qualquer incursão nos governos municipais em busca de fórmula mais convenientes a desideratos políticos específicos ou de qualquer outra natureza. Manter uma parcela impositiva igual ou maior à que existe atualmente visa garantir o direito

constitucional do município de receber sua cota-parte no ICMS. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 43).

Por fim, as autoras apontam para o fato de que, além de minimizar a concentração imposta pelo critério valor adicionado, a ampliação da parcela dos 25% definidos pela legislação estadual permitiria aos estados retomarem a coordenação e a articulação junto aos seus municípios, muito comprometida em razão da condição de entes federativos atribuída a estes pela Constituição Federal de 1988. Por outro lado, não há garantias de que a classe política estadual tenha interesse em ver ampliado o volume de recursos cuja definição da destinação cabe a ela, na medida em que o exercício dessa tarefa se dá numa arena cujos conflitos de interesses são inevitáveis, podendo representar um esforço político desnecessário.

3.2. Alternativas de classificação da cota-parte do ICMS

Conforme descrito na seção 2.2 as propostas de classificação das diversas modalidades de transferências permitem visualizar não somente seus objetivos e limitações, bem como, sua funcionalidade. Além disso, indicam a maneira pela qual se dão as relações federativas entre estados e municípios.

No intuito de analisar as diversas experiências de distribuição da cota-parte do ICMS adotadas pelos estados brasileiros, alguns autores procuraram classificar tais transferências, agrupando-as segundo tipologias. Sendo assim, já no decorrer dessa seção serão feitas as primeiras referências à experiência mineira de repasse da cota-parte do ICMS.

Ao analisar as legislações estaduais que tratam da distribuição dos ICMS, Francisco Barros (2001) propôs uma tipologia que agrupou as modalidades de transferências observadas para o conjunto dos estados brasileiros segundo o que ele denomina de Espécie de Transferência (Quadro 2). A primeira denominada Origem da Receita toma como referência o local de origem do tributo. A segunda espécie, Demanda, aponta a existência de necessidades e distribui os recursos proporcionalmente. A terceira, visa compensar o elevado peso relativo do VAF, daí ser designada Compensação. As duas últimas, Indução Financeira e Indução Setorial buscam estimular, respectivamente, os esforços fiscais do poder local, procurando

ampliar sua autonomia e a implementação de políticas em áreas específicas, utilizando do potencial de articulação entre os entes federativos.

Espécie de Transferência	Critério	
Origem da Receita	Valor Adicionado	
Demanda	População ou Eleitores e Municípios mais populosos	
Compensação	Cota Fixa, Área Geográfica e Índice inverso de população, Área e Valor Adicionado	
Indução Financeira	Proporção da Receita Própria (Tributária ou Tributária + Transferências) em relação ao conjunto dos demais municípios	
	Razão entre a Receita Própria (Tributária ou Tributária + Transferências) e a receita de ICMS do município	
Indução Setorial	Educação	Gasto com Educação em relação à Receita Corrente Total
		Percentual de Matrículas
		Índice Inverso de Evasão Escolar
	Saúde	Gasto em Saúde
		Saúde Equipes e População Atendida
		Índice Inverso de Mortalidade Infantil
	Meio Ambiente	Área de Preservação (somente Área)
		Área inundada por hidroelétricas
		Área de Preservação (Área e Qualidade)
		Mananciais (Área e Qualidade)
		Tratamento do Lixo, Esgoto e Fornecimento de água
	Agricultura	Tratamento de Lixo e Esgoto
		Área Cultivada
		Nº. de Propriedades
	Cultura	Valor da Produção
		Patrimônio Histórico e Cultural
	Indústria	Municípios Mineradores
	Outros	População rural
Colaboração mútua		

Quadro 2: Modalidades de transferências da cota-parte do ICMS segundo Barros

Fonte: Barros (2001)

Além disso, ele toma cada um desses grupos e analisa-os segundo as seguintes dimensões:

- Se a transferência é legal ou voluntária no âmbito do orçamento que a cede;
- Se a transferência é livre ou vinculada no orçamento que a recebe;
- Se a transferência é vertical descendente, vertical ascendente, horizontal ou mista;
- Se a transferência tem função devolutiva, mista ou de realocação;
- Se a transferência tem caráter concentrador, neutro ou redistributivo sobre o perfil de distribuição per capita de renda e riqueza;

- Se a transferência dispõe de parâmetros estáticos (variáveis sem critério de atualização) ou dinâmicos (variáveis atualizadas periodicamente);
- Se o acesso à informação para o cálculo e determinação dos índices é restrito apenas à órgãos técnicos ou descentralizado através, por exemplo, do Diário Oficial;
- Se a informação disponibilizada aos atores sociais é detalhada e inteligível de maneira que se possa reagir a elas em tempo hábil;
- Se a aceitação social dos parâmetros é tranqüila e pacífica ou tensa e conflituosa;
- Se a validade técnica dos indicadores e dos métodos de apuração é confiável ou questionável;
- Se no processo de apuração e cálculo dos índices existe ou não alguma instituição independente externa responsável por sua validação ou apuração;
- Se a transferência guarda alguma relação com temáticas sociais, ambientais ou de gestão;
- Se a transferência está afetando e de que maneira (positiva, neutra ou negativa) o desempenho da gestão local;
- Se a transferência está afetando a forma e os resultados da gestão local (nenhuma, moderada ou grande).

Após a análise de todos os critérios observados para o conjunto dos estados brasileiros, a partir de cada uma dessas dimensões, o autor conclui que tal mecanismo poderia representar uma alternativa concreta ao aperfeiçoamento do federalismo brasileiro com vistas à promoção do desenvolvimento e da cidadania, desde que combine:

critérios tradicionais (demanda/redistribuição, origem do tributo e demanda), mais uma política afirmativa nacional de indução do aumento da Receita Tributária Própria dos Municípios (indução financeira), e mais um espaço significativo para a utilização do princípio do “protetor-beneficiário” (indução setorial, definida por lei federal ou estadual). (BARROS, 2001, p. 136).

Mesmo reconhecendo que não há como caracterizar qualquer transferência de recursos como eminentemente pura e que o exame dos critérios adotados envolve várias dimensões dependendo dos objetivos a serem alcançados, Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007), ao analisarem as experiências de rateio da cota-parte estabelecidas pelas legislações dos estados brasileiros, buscaram agrupá-las a partir das modalidades de transferências intergovernamentais, proposta para o caso brasileiro por Sérgio Prado (2003), já descrita na seção 3.1.

Sendo assim, as autoras reúnem num primeiro grupo as transferências de caráter devolutivo, ou seja, aquelas referentes a recursos arrecadados pelo governo superior que são

devolvidos ao ente inferior, uma vez que teriam sido arrecadados em sua jurisdição caso tivesse atribuição para isso. Nesse grupo se encontra o critério Valor Adicionado adotado por Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e São Paulo (Quadro 3).

No segundo grupo são agrupadas as transferências de caráter redistributivo cujo objetivo é minimizar os desequilíbrios entre as capacidades de gastos entre os municípios, auxiliando na viabilização da prestação de serviços públicos à população e na diminuição das disparidades entre as receitas *per capita* dos municípios. No entanto, conforme mencionado anteriormente, dependendo de seus atributos, as transferências redistributivas podem ou não proporcionar uma maior equalização. Nesse grupo se encontram, em ordem de importância relativa, os critérios População, Linear (com denominações distintas, dependendo do Estado: Equitativo, Igualitário, Fixo ou Cota Mínima), Área Geográfica, Área Cultivada, Número de Propriedades Rurais e Inverso da População, Área e Valor Adicionado (Quadro 3).

O critério População que segundo as autoras apresenta peso relativo mais elevado dentre as transferências redistributivas previstas pelas legislações estaduais, busca minimizar os efeitos concentradores do critério Valor Adicionado, procurando destinar os recursos de acordo com as demandas por serviços públicos.

Por sua vez, o critério Linear distribui os recursos entre os municípios em parcelas iguais, sendo justificada pela necessidade de se estabelecer uma divisão “*per capita* município” visando, supostamente, beneficiar municípios cuja população é reduzida e a atividade econômica é inexpressiva. No entanto, as autoras argumentam que:

A justificativa implícita é favorecer os municípios com baixa população e atividade econômica inexpressiva, mas a verdade é que é difícil entender qual a lógica que norteia tal critério, desprovido de qualquer sentido técnico. Sendo a dotação dividida simplesmente pelo número de municípios, é evidente que fica dissociada da referência relevante para a necessidade de recursos, que pode ser muito melhor obtida pela variável população. A única (e um tanto desconexa) explicação é a de que trata-se de uma distribuição “*per capita* município”, o que por sua vez não é argumento que respalde a defesa do critério linear. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 24).

Em seguida, o terceiro critério de transferência em ordem de importância, segundo as autoras, é Área Geográfica que encontra respaldo na necessidade de se compensar a relação direta entre extensão territorial e custos de provisão de serviços públicos, principalmente em estados onde existam municípios cuja área é muito superior à média estadual, e a ausência desse critério em outras modalidades de transferências destinadas aos municípios.

No entanto, tendo em vista a diversidade de critérios adotados pelos estados, as autoras estabeleceram uma subdivisão entre os critérios de caráter redistributivo. Sendo assim, o terceiro grupo é classificado como transferências de caráter redistributivo/compensatório e

seus parâmetros e variáveis procuram atender a objetivos distintos. Em primeiro lugar, ressarcir o município pelo uso alternativo de uma determinada área de seu território que impossibilita o desenvolvimento de atividades econômicas em razão da existência de áreas destinadas à preservação, às reservas indígenas, à inundação para formação de reservatórios para hidrelétricas e à manutenção e conservação de mananciais ou pela queda de seu coeficiente, pelo baixo resultado preliminar alcançado ou pela perda de arrecadação em razão da extinção de um determinado imposto (caso do Imposto Único sobre Minerais, extinto em 1988 que deu origem ao critério Municípios Mineradores em Minas Gerais). Em segundo lugar, premiar aquele município que adote boas práticas relacionadas ao esforço fiscal próprio de arrecadação, à preservação do patrimônio histórico e cultural, ao tratamento do lixo e do esgoto e à ampliação da produtividade primária. É importante mencionar que nesse grupo se encontram critérios vinculados à preservação do meio-ambiente, cuja relevância é inquestionável. No entanto, apesar proporcionar notoriedade e ganhos políticos, sua participação relativa na cota-parte do conjunto dos estados brasileiros é relativamente baixa, segundo as autoras, em razão da diversidade de critérios adotados, de sua complexidade e dos elevados custos operacionais (Quadro 3).

Por fim, no quarto grupo de transferências, classificado como de caráter redistributivo/cooperação intergovernamental, se encontram os critérios que estabelecem uma vinculação entre os repasses e os gastos municipais em saúde e educação. É importante mencionar que os recursos transferidos através desse critério da cota-parte não impõem qualquer condicionalidade à sua alocação (Quadro 3).

No entanto, as autoras fazem uma ressalva quanto à utilização de critérios relacionados à Educação nas legislações estaduais. Além de deter os recursos a serem rateados através da cota-parte do ICMS destinada aos municípios, a criação do FUNDEF e, posteriormente, do FUNDEB também determina a retenção de uma outra parcela do ICMS da cota-parte estadual e da cota-parte municipal a ser distribuída aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas redes públicas estadual e municipal do ensino fundamental (FUNDEF) e fundamental e básico (FUNDEB)⁶.

As autoras constataram a existência de uma forte tendência à adoção de um elevado número de critérios pelos estados brasileiros, muitas vezes excessivamente fragmentados, que apesar de envolverem elevados custos operacionais e de controle, poderiam justificar a

⁶ A retenção para o Fundef alcança 15% das seguintes fontes: parcela estadual de ICMS; Fundo de Participação dos Estados; parcela estadual no Fundo IPI Exportação; parcela estadual nas “compensações” relativas à “Lei Kandir”; cota-parte do município no ICMS; Fundo de Participação dos Municípios, parcela municipal no Fundo. IPI Exportação; parcela municipal nas “compensações” relativas à “Lei Kandir” e as complementações da União (várias fontes). (BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 10).

necessidade de ampliação do percentual dos 25% destinados à cota-parte regida pela legislação estadual, desde que significassem a utilização adequada da autonomia estadual.

No entanto, tal fragmentação observada nas legislações estaduais não teria esse significado, pois, na maioria das vezes, “a multiplicidade de pressões incidentes sobre os governos estaduais pelos diferentes interesses municipais seja resolvida não pela discussão e escolha de uma política ampla estadual, mas pela fragmentação das dotações, sem qualquer critério mais geral”. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 33). Além disso, as autoras constataram a existência de uso político desse dispositivo não somente por parte dos executivos municipais e os deputados estaduais, mas, também, do próprio executivo estadual⁷.

Tipologia	Crterios
Devolutivo	Valor adicionado
Redistributivo	População
	Linear
	rea Geográfica
	rea cultivada
	Número de propriedades rurais
	Inverso dos índices população, área e valor adicionado
Redistributivos/ compensatórios	Receita Própria
	Meio Ambiente
	rea de preservação
	Unidade de conservação (terra indígena)
	rea inundada por hidrelétricas
	área e qualidade de mananciais
	Municípios Mineradores
	Tratamento de lixo e esgoto
	Produção agrícola
	Estabilizar fluxos de transferências de municípios com perda no coeficiente
	Município com ndice preliminar baixo
	Produtividade primária
	Patrimônio histórico e cultural
	Pontuação no Projeto Parceria
Redistributivos/ cooperação	Saúde
	Educação

Quadro 3: Modalidades de transferências da cota-parte do ICMS segundo Baratto e Costamilan

Fonte: Baratto; Costamilan (2007)

⁷ Por exemplo, no Paraná, em 1998, a lei foi alterada para substituir o critério da população total pelo da população rural, com o intuito de se aumentar a cota-parte de pequenos municípios que cediam essa fonte como garantia a empréstimos tomados junto ao Estado. Foi exatamente o órgão repassador dos empréstimos que obteve apoio político dos deputados estaduais para aprovação rápida da lei. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 33).

Por sua vez, ao analisar a experiência mineira, Marcelo Soares (1996) classificou os critérios utilizados pela legislação do estado em cinco tipos: Econômico, diz respeito o nível de atividade econômica do município; Geodemográfico, relacionado à sua extensão territorial e dinâmica populacional; Gestão, que envolve a capacidade das prefeituras de arrecadar e alocar recursos; Igualitário, pois define que os recursos devam ser distribuídos de forma equitativa entre os municípios e, por fim, Restrito porquanto admite que os recursos devam ser distribuídos a um grupo específico de municípios. Nesse caso, tomando-se os diversos critérios adotados pelos estados brasileiros, sua agregação segundo esse autor pode ser expressa conforme o Quadro 4.

Tipologia	Crêterios
Econômico	Valor adicionado
	Inverso dos índices popula�o, área e valor adicionado
Geodemográfico	Popula�o
	�rea Geográfica
Gestão	Saúde
	Educa�o
	Receita Própria
	Meio Ambiente:
	�rea de preserva�o
	Unidade de conserva�o (terra indígena)
	�rea inundada por hidrelétricas
	área e qualidade de mananciais
	Tratamento de lixo e esgoto
	Produ�o agrícola
	Estabilizar fluxos de transferências de municípios com perda no coeficiente
	Município com �ndice preliminar baixo
	Produtividade primária
	Patrimônio histórico e cultural
Pontua�o no Projeto Parceria	
Igualitário	Linear
Restrito	Municípios Mineradores

Quadro 4: Modalidades de transferências da cota-parte do ICMS segundo Soares

Fonte: Soares (1996)

Em síntese pode-se verificar que cada uma das tipologias descritas denotam a elevada complexidade envolvida nos sistemas de transferências intergovernamentais e que a escolha de uma dimensão ou de um conjunto delas, determina formas distintas de agrega o das transferências que, por sua vez, apontarão seu alcance e os objetivos de sua ado o.

Além disso pode notar que, de maneira geral, todas as legislações estaduais que tratam da distribuição dos recursos da cota-parte do ICMS aos municípios estabeleceram modalidades de transferências que, além do caráter legal, podem ser caracterizadas também como compensatórias tendo em vista que uma parcela do montante de recursos que ela distribui tem como objetivo minimizar as perdas de arrecadação causadas pela não incidência de ICMS para produtos destinados à exportação e se origina da arrecadação de IPI.

Conforme mencionado anteriormente, pode-se perceber também que a cota-parte se aproxima das transferências de caráter devolutivo, pois, procura restituir aos governos locais uma arrecadação que teriam, caso a desoneração não tivesse ocorrido. Essa noção também pode ser aplicada, no caso de Minas Gerais, para o critério Municípios Mineradores uma vez que os municípios teriam acesso a uma receita caso o imposto não tivesse sido extinto.

No entanto é preciso destacar que a noção de compensação difere entre os autores. Para Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007) a adoção de critérios com esse objetivo por parte das diversas legislações estaduais aponta para dois aspectos. Em primeiro lugar visa premiar os municípios em função de ações em determinadas áreas como nos casos dos critérios Receita Própria, Patrimônio Cultural, Meio Ambiente (tratamento e destinação de lixo e esgoto). Em segundo lugar propõe ressarcí-los, enquadrando-se, nesse caso, os critérios Meio Ambiente em razão da presença de áreas de preservação que impossibilitam sua utilização para outras finalidades econômicas e Municípios Mineradores em função da perda de arrecadação os municípios causada pela extinção de um tributo. Por sua vez, para Francisco Barros (2001), a noção de ressarcimento teria como objetivo minimizar os efeitos concentradores do critério VAF, nesse caso representados pelos critérios Área Geográfica e Cota Mínima.

O critério VAF, diferentemente dos demais critérios, é o único alocado em uma categoria específica em todas as tipologias apresentadas, ou seja, ele apresenta características que não são encontradas em outros critérios, independentemente das dimensões tomadas como referência pelos diversos autores analisados (Quadro 5).

A análise das variáveis envolvidas em cada critério permite afirmar que as transferências de recursos são automáticas e não implicam em contrapartidas dos governos locais, caracterizadas por Sérgio Prado (2001) como livres e legais e por Ângelo José Duarte; *at. al* (2009) como de caráter legal.

Apesar de não impor nenhuma condicionalidade em relação à obrigatoriedade de destinação dos recursos para áreas específicas, alguns dos critérios buscam estimular iniciativas do poder público local. São eles: Educação, Produção de Alimentos, Municípios Mineradores, Patrimônio Cultural, Meio Ambiente, Saúde e Receita Própria agrupados por

Marcelo Soares (1996) no tipo Gestão e apontados por Francisco Barros (2001) como de Indução (com exceção do critério Municípios Mineradores) e por Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007) como Compensatórias. Nesse caso, a noção de vinculação à necessidade de se implementar alguma ação que habilite o município a pleitear os recursos.

Sendo assim, esses critérios guardam alguma semelhança com a tipologia proposta por Ângelo José Duarte (2009), na medida em que, apesar de se apresentar da destinação livre, a condicionalidade se impõe em ações que visam um resultado final (*outcome*) que é a melhoria dos padrões de prestação desses serviços.

Critério	Prado	Baratto	Duarte	Barros	Soares
Valor Adicionado Fiscal	Devolutiva/Legal/Livre	Devolutiva	Geral	Origem da Receita	Econômico
Área Geográfica	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva	Geral	Compensação	Geodemográfico
Cota Mínima	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva	Geral	Compensação	Igualitário
População	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva	Geral	Demanda	Geodemográfico
População dos 50 mais populosos	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva	Geral	Demanda	Geodemográfico
Educação	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva/ cooperação intergovernamental	Geral	Indução Setorial	Gestão
Produção de Alimentos	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva /compensatória	Geral	Indução Setorial	Gestão
Municípios Mineradores	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva/ compensatória	Geral	Indução Setorial	Restrito
Patrimônio Cultural	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva/ compensatória	Geral	Indução Setorial	Gestão
Meio Ambiente	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva/ compensatória	Geral	Indução Setorial	Gestão
Saúde	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva/ cooperação intergovernamental	Geral	Indução Setorial	Gestão
Receita Própria	Redistributiva/Legal/Livre	Redistributiva/ compensatória	Geral	Indução Financeira	Gestão

Quadro 5: Síntese da agregação dos critérios da legislação mineira em vigor segundo as tipologias apresentadas

Fonte: Elaboração da autora

4. A EXPERIÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: A LEI ROBIN HOOD

Após a análise dos aspectos relacionados ao modelo federativo brasileiro, ao papel das transferências intergovernamentais e, mais especificamente, das modalidades de transferências adotadas nas experiências de redistribuição da cota-parte do ICMS no país, passa-se a etapa de exame da legislação mineira procurando, a partir da descrição de seus objetivos, verificar se os critérios adotados, seus respectivos pesos relativos, as variáveis selecionadas para o cálculo dos índices são capazes de fazer com que ela alcance os resultados desejados.

Conforme as primeiras considerações acerca da experiência mineira descritas na seção anterior, pode-se observar a presença de diversos critérios de rateio da parcela do ICMS para os municípios do estado. No entanto, em Minas Gerais, a primeira legislação que tratou da redistribuição dos recursos da parcela do ICMS destinada aos municípios (Decreto-Lei nº. 32.771 de julho de 1991) estabelecia que o repasse deveria obedecer aos seguintes critérios: VAF, Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. A adoção desses critérios impunha uma maior concentração de recursos em municípios mais desenvolvidos e cuja atividade econômica era mais dinâmica, portanto, que já possuíam um VAF mais elevado.

No entanto, ao longo dos anos, essa legislação passou por sucessivas modificações que procuraram aperfeiçoá-la no sentido de promover uma melhor redistribuição dos recursos. Sendo assim, em 1995, a Lei nº. 12.040 definiu novos critérios de distribuição, visando:

descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, desconcentrar renda e transferir recursos para regiões mais pobres; incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, e, por fim, a criar uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população dessas regiões. (MINAS GERAIS, 1995).

Além dos acima mencionados, foram incluídos: Área Geográfica, População, População dos 50 Municípios Mais Populosos, Educação, Área Cultivada, Patrimônio Cultural, Meio-Ambiente, Saúde, Receita Própria e Cota Mínima. Daí sua denominação Lei Robin Hood. Em dezembro de 1996, a Lei nº 12.428, dentre outras providências, diminuiu a participação dos critérios VAF e Municípios Mineradores, aumentou a participação relativa

dos critérios Área Geográfica, População, População dos 50 Municípios Mais Populosos, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Receita Própria e incluiu, no critério Saúde, a variável participação no Programa Saúde da Família. (MINAS GERAIS, 1996).

Nos dias atuais prevalecem doze critérios estabelecidos pela Lei nº. 13.803 de dezembro de 2000 que alterou a lei anterior, determinando a redução progressiva até a extinção em 2004, dos repasses relativos à Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. Para cada um deles foram estabelecidas participações percentuais em relação ao volume total de recursos a ser distribuído (Gráfico 2).

Portanto, tendo como objetivos a promoção da redução das desigualdades socioeconômicas, o incentivo a alocação de recursos em áreas sociais e a utilização eficiente das receitas próprias, bem como a descentralização da distribuição do ICMS, a repartição dos 25% da arrecadação do ICMS que cabe aos municípios do Estado de Minas Gerais tomou como referência 12 critérios, conforme manual da LRH disponibilizado no endereço eletrônico da Fundação João Pinheiro. Para cada um deles foram estabelecidas participações percentuais em relação ao volume total de recursos a ser distribuído.

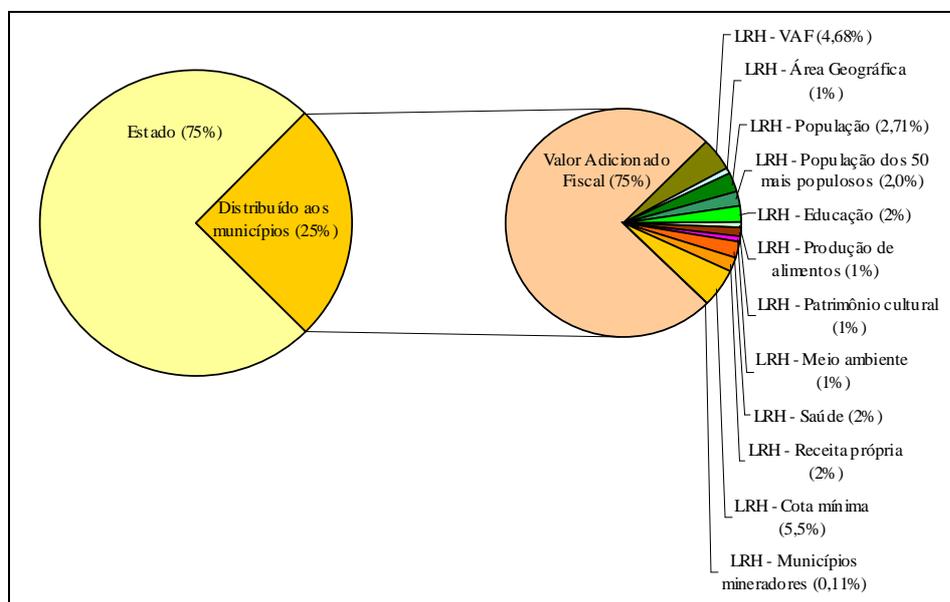


Gráfico 2: Minas Gerais - Critérios de Rateio do ICMS (participação relativa)

Fonte: Elaboração da autora com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei Estadual nº. 13.803 de dezembro de 2000

Para efeitos de ilustração é importante destacar que no caso de Minas Gerais, analisando-se o período compreendido entre 1995 e 2008, a participação percentual do ICMS

no total de recursos tributários arrecadados a cada ano pelo Estado não foi inferior a 83%. Vale mencionar que em 2008 a receita tributária total do Estado a preços correntes atingiu, aproximadamente, R\$27 bilhões, dos quais R\$22,5 bilhões se originaram do ICMS. (Tabela 1). Conforme mencionado anteriormente, desse montante de ICMS arrecadado, 75,0% se destinam ao estado e 25,0% aos municípios e, desses 25,0%, $\frac{3}{4}$ são distribuídos segundo os índices do VAF e $\frac{1}{4}$ de acordo com os índices obtidos por cada município a partir da LRH.

Tabela 1
Minas Gerais - Receita Tributária Total e de ICMS - 1995/2008
(R\$ mil)

Ano	Receita Tributária (a)	ICMS (R\$mil a preços correntes) (b)	Participação % (b/a)
1995	4.823.513	4.578.709	94,9
1996	5.695.571	5.314.785	93,3
1997	5.938.596	5.491.781	92,5
1998	6.063.325	5.452.013	89,9
1999	6.853.085	6.230.332	90,9
2000	8.254.496	7.441.456	90,2
2001	9.856.465	8.929.614	90,6
2002	11.152.093	9.397.793	84,3
2003	12.762.120	10.835.788	84,9
2004	15.212.266	12.931.306	85,0
2005	17.839.012	15.184.191	85,1
2006	19.944.316	16.662.216	83,5
2007	22.662.309	18.972.268	83,7
2008	27.040.370	22.541.992	83,4

Fonte: Ministério da Fazenda (2009b). Elaboração da autora.

4.1. Descrição e análise dos critérios adotados

No intuito de promover o alcance dos objetivos estabelecidos pela LRH e nortear a seleção das variáveis a serem levadas em conta para efeito do cálculo dos índices que

determinarão a distribuição dos recursos entre os municípios, foram identificados objetivos específicos para cada critério, conforme quadro 6.

Critério	Peso (%)	Objetivos
VAF	4,68	Apurar o montante global do movimento econômico do município
Área Geográfica	1,00	Apurar a participação percentual entre a área geográfica do município e a área total do estado
População	2,71	Apurar a participação percentual entre a população residente no município e a população total do estado
População dos 50 mais populosos	2,00	Contemplar os 50 municípios mais populosos do estado
Educação	2,00	Melhorar a capacidade de atendimento das escolas municipais, de forma a absorver todo o potencial do município
Produção de Alimentos	1,00	Incentivar a produção de alimentos, considerando-se critérios relativos à área cultivada, ao número de pequenos produtores rurais, ao apoio à produção e comercialização de produtos agrícolas e o apoio institucional das prefeituras ao desenvolvimento agropecuário do município
Saúde	2,00	Incentivar o desenvolvimento e manutenção de programas de atendimento à saúde das famílias e o aumento da aplicação <i>per capita</i> de recursos em saúde
Receita Própria	2,00	Incentivar o município a aumentar sua arrecadação
Cota Mínima	5,50	Distribuir igualmente entre todos os municípios do Estado a parcela cabível ao respectivo peso
Patrimônio Cultural (*)	1,00	Estimular a preservação das obras, paisagens e conjuntos arquitetônicos importantes para a memória do município
Municípios Mineradores	0,11	Valorizar os municípios mineradores pela efetiva arrecadação do Imposto Único sobre Minerais (IUM) fixado no exercício de 1988, demonstrando a efetiva participação de cada um na sua arrecadação naquele exercício
Meio Ambiente	1,00	Estimular a adoção de iniciativas de conservação ambiental através da realização de investimentos em Unidades de Conservação e na solução de problemas de saneamento
Índice Consolidado	25,0	Demonstrar percentualmente todos os índices pelos respectivos pesos

Quadro 6: Pesos relativos e objetivos dos critérios estabelecidos pela Lei nº. 13.803 de dezembro de 2000

Fonte: Elaboração da autora, com base na Lei nº. 12.040 de dezembro de 1995, na Lei nº. 14.428 de dezembro de 1996, na Lei nº. 13.803 de dezembro de 2000 e http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/Manual.pdf. (acesso em 21/03/08)

(*)http://www.iepha.mg.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=37&Itemid=144

Pode-se observar que, a despeito das profundas disparidades socioeconômicas observadas entre os municípios mineiros, a legislação incluiu o critério Valor Adicionado entre os critérios de distribuição LRH. Além disso, atribuiu a ele um peso relativo de 4,68%

(segundo maior entre os critérios selecionados), lembrando que esse critério já é responsável pela distribuição de $\frac{3}{4}$ do total de ICMS arrecadado pelo estado destinado aos municípios.

Isso implicou na ampliação de sua participação percentual na cota-parte dos municípios uma vez que a Constituição Federal de 1988 já estabelece uma parcela impositiva de 75% que deverá ser distribuída segundo esse critério e, conseqüentemente, o aprofundamento de seus efeitos concentradores já discutidos anteriormente, uma vez que os índices de cada localidade são calculados levando-se em conta a média do movimento econômico total de cada município nos dois últimos anos. Além desse caráter, esse critério é caracterizado como livre, pois a alocação dos recursos é definida pelos municípios, segundo sua conveniência. Vale mencionar que apuração dos índices provisórios e definitivos fica a cargo da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) (Quadros 6 e 8).

O critério Área Geográfica tem participação percentual de 1,0% e é definido através da participação percentual entre a área geográfica do município e a área total do estado (Quadro 6). De maneira distinta a outros critérios e embora tenha sido atribuído um percentual relativamente reduzido em relação aos demais critérios, procura proporcionar alguma compensação àqueles municípios cujos custos para a oferta de serviços públicos são mais elevados em razão da maior extensão territorial é mais elevada.

É importante notar que, apesar desse atributo, esse critério não é utilizado como parâmetro em outras modalidades de transferências aos municípios, como, por exemplo, o FPM que utiliza o critério População e a Cota-parte impositiva do ICMS que emprega o VAF. No caso de Minas Gerais é um critério relevante, pois o estado possui 853 municípios cujas áreas variam, segundo IBGE, entre 2,4 km² (Santa Cruz de Minas) e 10.733,5 km² (João Pinheiro). Além disso, 228 municípios possuem áreas superiores a 687,6 km², que representaria a razão entre a área total do estado e o número total de municípios.

Assim, cabe à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT), através do Instituto de Geografia Aplicada (IGA) disponibilizar as informações referentes ao critério Área Geográfica, cujo índice é calculado a partir da relação percentual entre a área geográfica do município e a área geográfica do estado (Quadros 6 e 8).

O critério Cota Mínima tem maior peso (5,5%) entre todos os critérios previstos pela legislação mineira e o cálculo do seu índice envolve a distribuição igualitária do montante destinado a esse critério a todos os municípios mineiros, exceto para aqueles que tenham concedido isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) residencial, comercial e industrial e de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), dispositivo não aplicável

àqueles municípios cuja isenção tenha se dado como forma de incentivo fiscal para implantação de atividades industriais e comerciais, conforme a Lei nº. 12.428 de 27/12/1996.

É importante notar que esse critério, ao dividir o montante dos recursos segundo o número de municípios, não dispõe de atributos que possam contribuir para a redução dos desequilíbrios entre suas capacidades de gastos ou mesmo de captar suas distintas necessidades de recursos. Nesse sentido, é importante reiterar a argumentação proposta por Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007), descrita anteriormente, onde as autoras afirmam que a justificativa de se promover uma divisão “*per capita* município” através desse critério não encontra qualquer respaldo de natureza técnica.

Por sua vez, para os critérios População e População dos 50 Municípios Mais Populosos são destinados 2,71% e 2,0% dos recursos e seu cálculo é feito pela FJP a partir de dados fornecidos pelo IBGE, envolvendo, respectivamente, a relação percentual entre a população residente no município e a população total e relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta municípios mais populosos do Estado e a população total destes (Quadro 6 e 8). Em ambos os casos fica demonstrado o reconhecimento de que, quanto maior a dimensão populacional de um município, maiores e mais complexas são as demandas de seus habitantes, justificando uma maior participação no rateio. Por outro lado, normalmente, são eles os municípios mais ricos. Assim, ao se canalizar mais recursos segundo tais critérios, não se estaria proporcionando a descentralização desejada.

É importante notar que, no caso de Minas Gerais, apesar de adotar o critério população, seguindo o exemplo do FPM, observaram-se alguns aspectos que procuraram aprimorar esse critério. Em primeiro lugar, ao contrário do estabelecimento de diversas faixas populacionais como acontece com o FPM, no caso do critério População, o cálculo do índice toma a população de cada município em relação à população do estado, evitando-se alterações expressivas no montante a ser recebido pelo município quando este se desloca de uma faixa para outra.

Em segundo lugar, diferentemente do FPM em que os municípios com população superior a 156.216 habitantes apresentam o mesmo coeficiente, o repasse estabelecido segundo a população de cada município permite uma maior progressividade, evitando que os municípios menos populosos que fazem parte desse grupo, mas que não necessariamente sejam os mais pobres, se apropriem de um maior volume de recursos.

Além disso, essa progressividade é incrementada com a adoção do critério População dos 50 Municípios Mais Populosos, cujo peso relativo é de 2,0%. Trata-se de um mecanismo semelhante aos dispositivos FPM-capitais e Reserva do FPM, uma vez que procura canalizar

um maior volume de recursos para os municípios onde as demandas e os custos dos serviços públicos são mais elevados. Tomando-se como referência o ano de 2007, a população desses municípios representou 52,6% do total da população do estado.

Por fim é importante notar que, talvez numa tentativa de minimizar a tendência concentradora inerente aos critérios baseados na capacidade econômica, foi atribuído aos critérios População e População dos 50 Municípios Mais Populosos uma participação relativa total de 4,71%, percentual pouco superior aquele atribuído ao VAF (4,68%). No entanto, apesar disso, não se pode deixar de reconhecer que a combinação de critérios baseados no nível da atividade econômica e na população acaba proporcionando maiores benefícios aqueles municípios que, embora apresentem maiores demandas por serviços públicos, são também aqueles que apresentam maiores níveis de atividade econômica, portanto, os mais ricos dentre os demais.

O critério Municípios Mineradores envolve 0,11% dos recursos e procura valorizar a participação real de cada município minerador do Estado na arrecadação do IUM em 1988. Cabe à SEF a responsabilidade de fornecer as informações referentes ao critério Municípios Mineradores, cujo cálculo se baseia na relação percentual entre a receita do IUM recebida pelos municípios mineradores em 1988 e o somatório da receita desse imposto no Estado (Quadros 6 e 8).

É importante notar que, tomado dessa forma, esse critério leva em consideração a realidade observada em 1988, desprezando a entrada de novos municípios nessa modalidade de atividade econômica, a alteração do nível de produção dos municípios ou mesmo a extinção dessa atividade que por ventura pode ter ocorrido em algum município.

O critério Saúde, cujo peso relativo é de 2,0%, tem como objetivos aumentar o gasto *per capita* municipal em saúde e incentivar programas de atendimento à saúde das famílias e se subdivide em dois sub-critérios: Índice Programa de Saúde da Família e Índice Saúde *per capita*. Os recursos serão distribuídos da seguinte forma: 50% como incentivo àqueles municípios que estejam envolvidos em programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias, comprovados pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) e o restante a partir da relação entre os gastos de saúde *per capita* do município e o somatório dos gastos de saúde *per capita* de todos os municípios do Estado, relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, segundo dados do TCEMG (gastos) e IBGE (população). Cabe a FJP, calcular o valor final do índice para cada município (50% para Saúde da Família e 50% para Saúde *per capita*) (Quadros 6 e 8).

Tanto no primeiro caso, em que o município já desenvolve e mantém em funcionamento programas específicos direcionados ao atendimento da saúde das famílias através de equipes de Saúde da Família implantadas pelo Ministério da Saúde, recebendo recursos do governo federal para esse fim, como no segundo, em que o cálculo é feito a partir das prestações de contas dos municípios, não é necessária nenhuma iniciativa do município no intuito de pleitear os recursos, ficando sob responsabilidade dos órgãos estaduais o cálculo dos índices e a transferência dos recursos.

Como mencionado acima, o índice do sub-critério Saúde *per capita* é calculado tomando-se a relação entre os gastos de saúde *per capita* do município e o somatório dos gastos de saúde *per capita* de todos os municípios do Estado. Conforme Marcelo Soares (1996), esse índice leva em consideração apenas o volume de despesas com saúde, podendo inclusive desestimular a adoção de ações visando aumentar a eficiência na utilização dos recursos, pois quanto mais elevado for o gasto, independentemente da melhoria da qualidade, maior o montante destinado ao município. Além disso, essa transferência está relacionada a estrutura hospitalar e ambulatorial de cada município, que é reflexo de um padrão histórico de investimentos.

Por outro lado, dependendo da modalidade de gestão da saúde a qual o município se enquadra segundo a Norma Operacional Básica nº. 01/96 (NOB/96) do Sistema Único de Saúde (SUS) a apuração do gasto *per capita* é distinta. Caso o município seja habilitado na Gestão Plena de Atenção Básica Ampliada (GPABA)⁸ o recurso transferido não é contabilizado na prestação de contas do município e no Fundo Municipal de Saúde (FMS), uma vez que é diretamente destinado ao prestador de serviços. Já os municípios habilitados na Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM)⁹ “possuem uma estrutura mais complexa de atendimento, recebendo diretamente no FMS, o montante total dos recursos federais destinados a cobrir os gastos de atendimento da população local e população dos municípios abrangidos no esquema de regionalização e hierarquização”. (FREIRE, 2002, p.36). Sendo

⁸ Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada (GPABA): “Os municípios habilitados nesta condição de gestão devem dispor de condições para ofertar, com suficiência e qualidade, todo o elenco de procedimentos propostos para a Atenção Básica Ampliada, constantes dos Anexos 1 e 2 da NOAS – SUS, além dos serviços de média e alta complexidade por meio de referências de sua população para outros municípios, segundo “pactuação” estabelecida”. (Brasil, 2003, p.39).

⁹ Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM): “Além do elenco de procedimentos propostos para a Atenção Básica Ampliada, os municípios habilitados nesta condição de gestão deverão dispor de uma rede assistencial capaz de ofertar um conjunto mínimo de serviços de média complexidade, relacionados no Anexo 3 da NOAS – SUS e constituir-se referência para municípios cuja capacidade de oferta limita-se à Atenção Básica Ampliada”. (Brasil, 2003, p.39)

assim, como a prestação de contas dos municípios habilitados na GPABA não contabiliza as despesas com saúde no FMS, o cálculo do gasto *per capita* não reflete a despesa realizada nessa área, diferentemente daqueles municípios habilitados no GPSM o fazem. Conforme Isabella Freire (2002), isso não ocorre com alguns municípios que encaminham a FJP, órgão responsável pelo cálculo desse índice, suas prestações de contas dos fundos para que sejam incluídos no cálculo.

Para Marcelo Soares (1996), a alternativa para essa dificuldade seria contabilizar as transferências do SUS para cada município. No entanto, conforme FJP:

A exclusão dos valores de despesa oriundos de recursos financeiros disponibilizados pelo Ministério da Saúde, se mostra justo, uma vez que estes dependem do modelo de habilitação do Sistema de Saúde do município – Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada e Gestão Plena do Sistema Municipal (definidos pela Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/2002), e que gera montante de recursos diferenciados para os municípios. Assim, ao considerar estes no cálculo do índice Saúde Per Capita estar-se-ia contrariando a idéia implícita na Lei nº. 13.803/00 de favorecer os municípios que gastem bem os seus recursos próprios, além de estar privilegiando financeiramente aqueles que já recebem mais do MS, conforme o modelo de habilitação do Sistema. (MINAS GERAIS, 2009).

Até 1996, essa era a única variável considerada na distribuição dos recursos do critério Saúde, No entanto, além de outras providências já mencionadas anteriormente, a Lei Nº. 12.428 de 27/12/1996 incluiu o sub-critério Índice do Programa Saúde da Família (PSF)¹⁰.

No caso do Índice do PSF do município toma-se, mensalmente, o inverso do somatório do total de equipes de PSF no estado e multiplica-se pelo número de equipes do município. É importante notar que o índice do município não depende apenas do número de equipes de PSF que possui. Mantendo ou aumentando seu número de equipes, seu índice dependerá do comportamento do total de equipes de PSF existentes no estado naquele mês. Por outro lado, é importante mencionar que o resultado apurado para esse índice é fortemente influenciado pelo programa federal, uma vez que leva em conta para a apuração do seu índice o resultado mensal relativo ao número de equipes existentes que atende a ambos.

Ao critério Educação foi atribuído um peso de 2,0% e seu objetivo é promover a utilização de todo o potencial das escolas municipais, através da melhoria de seu atendimento. A disponibilização dos dados referentes ao critério Educação fica a cargo da Secretaria de

¹⁰ O Programa Saúde da Família foi implantado em 1994 envolve a participação dos governos federal, estaduais e municipais. Se baseia no estímulo à formação de equipes multiprofissionais para atuar junto a um determinado número de famílias nos municípios brasileiros no intuito de reorientar o modelo assistencial básico na medida em que procura evidenciar ações de prevenção de doenças e de promoção da saúde. (BRASIL, 1997).

Estado da Educação (SEE) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e leva em consideração o Índice de Capacidade Mínima de Atendimento das escolas municipais superior a 90,0% (Quadros 6 e 8).

O índice do critério Educação é calculado segundo a capacidade mínima de atendimento medida pela razão entre 25% das receitas de impostos e de transferências correntes e de capital do município e o custo por aluno estimado pela SEE, que por sua vez é calculado dividindo-se o somatório dos 25% da receita de todos os municípios mineiros pelo total de matrículas na rede de ensino municipal e estadual. Têm direito a esses recursos os municípios cujo número de alunos atendidos pela rede municipal corresponda a, pelo menos, 90% de sua capacidade mínima de atendimento.

Nesse sentido, assim como acontece com o FUNDEB, o conjunto de pré-requisitos estabelecido pela legislação estadual procura estimular os governos locais a aumentarem o número de alunos matriculados na rede de ensino municipal, uma vez que, caso o aluno potencial esteja freqüentando escola estadual ou de outros municípios, o recurso será transferido para o governo estadual ou para o outro município, responsáveis pelo gasto correspondente a ele.

Por outro lado, conforme Marcelo Soares (1996), ao relacionar o número de matrículas à capacidade de atendimento, esse critério não leva em consideração algumas situações. Em primeiro lugar, o fato de que determinados municípios possam ter um patamar de receitas mais elevado, que gere uma demanda por matrículas na rede municipal inferior a 90% da capacidade mínima e que, portanto, não lhe dará direito a esses recursos. Em segundo lugar, o caso dos municípios que tenham um número de alunos matriculados superior a 90% de sua capacidade mínima de atendimento, mas mesmo assim esse número é inferior à demanda por atendimento. Nesse caso, o município terá direito aos recursos, mas não há garantia de que eles serão necessários para atender seu déficit de atendimento. Além disso, o autor aponta para a ausência de indicadores de qualidade do ensino na rede municipal, tais como taxas de repetência e evasão e resultados de avaliações escolares periódicas.

Assim como acontece com o VAF, responsável pela parcela impositiva de 75% determinada pela Constituição Federal de 1988 e por 4,68% previstos na legislação estadual da arrecadação do ICMS, vale reiterar que, conforme descrito anteriormente, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), passaram a ser retidos e destinados para a Educação, por imposição federal, percentuais dos recursos de todas as fontes que compõem o montante da

parcela estadual do ICMS aos municípios até o limite de 20% estabelecido a partir de 2009. Sendo assim, cabe à Educação esse percentual, além dos 2,0% referentes à LRH, cuja distribuição obedece a princípios bastante semelhantes aos adotados pelo FUNDEB, uma vez que ambos levam em consideração o número de alunos matriculados.

Por sua vez, o critério Receita Própria, cujo peso relativo corresponde a 2,0%, mesmo percentual dos critérios População dos 50 Municípios Mais Populosos, Saúde e Educação, procura incentivar o município a aumentar a importância da arrecadação de tributos de sua competência em relação ao total de seus recursos orçamentários.

O cálculo do índice, cujas informações são fornecidas à Fundação João Pinheiro pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), toma como referência a relação percentual entre o índice básico do município, calculado a partir da razão entre a Receita Própria do município (receita tributária composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria e a receita da dívida ativa tributária) e o total das transferências (correntes e de capital) recebidas pelo município e o somatório dos índices básicos de todos os municípios (Quadros 6 e 8). Nesse sentido, quanto maior for seu índice básico, ou seja, maiores forem suas receitas próprias em relação às transferências, maior será sua participação no volume de recursos a serem transferidos segundo esse critério. (MINAS GERAIS, 2000).

De certa forma, esse critério beneficia aqueles municípios que já lançam mão da arrecadação de tributos de sua competência, mais especificamente, IPTU e ISS, normalmente, mais populosos e com maior capacidade econômica. Por sua vez, traz a tona o dilema a ser avaliado pelo poder local entre ônus político de sua cobrança em municípios de pequeno porte e o aumento da receita advinda dessa iniciativa.

Além disso, conforme Paula Nazareth:

De modo geral, um aumento na arrecadação do IPTU depende mais da ação da máquina fazendária dos municípios, o esforço fiscal, do que no caso do ISS, mais dependente do nível de atividade econômica e que, por ser um imposto indireto, pode ser transferido aos preços finais dos produtos. No IPTU, imposto direto incidente sobre o patrimônio imobiliário, o lançamento se dá de ofício, pela autoridade fazendária, sem que seja necessária participação ativa – embora possa ensejar maior resistência – do contribuinte. (NAZARETH, 2007, p. 242).

O critério Patrimônio Cultural recebeu peso de 1,0% e tem como objetivo promover a defesa da memória do município através de iniciativas que impliquem na preservação das obras, paisagens e conjuntos arquitetônicos e envolvam a existência de políticas culturais locais voltadas para a conservação do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural locais.

Dentre todas as legislações estaduais, segundo Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007), somente Minas Gerais e Amapá adotam o Patrimônio Cultural como critério de rateio da parcela de recursos. No caso mineiro, os recursos são distribuídos segundo o Índice de Patrimônio Cultural (PPC) que corresponde à razão entre a pontuação de cada município e o somatório da pontuação de todos os municípios mineiros.

A Lei nº. 13.803/2000, em seu anexo III, define que a pontuação de cada município se dá segundo os atributos Núcleo Histórico, Conjuntos Urbanos e Paisagísticos, Bens Imóveis, Bens Móveis e Política Cultural Municipal, procurando estimular aqueles municípios que já possuem algum acervo identificado e os que se proponham a atuar nessa área (Quadro 7). O cálculo e a publicação do PPC ficam a cargo da Secretaria de Estado da Cultura (SEC), através do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) (Quadros 6 e 8).

Atributo	Característica	Nota
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado pelo Governo Federal ou pelo Estadual	nº. domicílios > 5000	16
	5.000 > nº. domicílios > 3.000	12
	3.000 > nº. domicílios > 2.001	08
	2.000 > nº. domicílios	05
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados nas áreas urbanas ou rurais tombados pelo Governo Federal ou pelo Estadual.	Σ unidades > 30 e área >10 ha	05
	Σ unidades > 20 e área >5 ha	04
	Σ unidades > 10 e área > 2 ha	03
	Σ unidades > 5 e área > 0,2 ha	04
Bens imóveis tombados isoladamente pelo Governo Federal ou pelo Estadual	nº. unidades > 20	08
	20 > nº. unidades > 10	06
	10 > nº. unidades > 5	04
	5 > nº. unidades > 1	02
Bens móveis tombados isoladamente pelo Governo Federal ou pelo Estadual.	nº. unidades > 5	02
	5 > nº. unidades > 1	01
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado pela administração municipal.	nº. domicílios > 2.001	04
	2.000 > nº. domicílios > 50	03
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados pela administração municipal.	Σ unidades > 10 e área > 2 ha	02
	Σ unidades > 5 e área > 0,2 ha	01
Bens imóveis tombados isoladamente pela administração municipal, incluídos seus acervos de bens móveis, quando houver.	nº. unidades > 10	03
	10 > nº. unidades > 5	02
	5 > nº. unidades > 1	01
Bens móveis tombados isoladamente pela administração municipal		01
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural.		03

Quadro 7: Critério Patrimônio Cultural: sub-critérios estabelecidos para a distribuição dos recursos

Fonte: Lei nº. 13.803, de 27 de dezembro de 2000, Anexo III.

Quanto ao critério Meio Ambiente, diferentemente da maioria dos estados da federação, o estado de Minas Gerais, adota a divisão dos recursos não somente em relação a parâmetros de conservação ambiental, mas também, de saneamento básico. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007). Nesse sentido, a divisão dos recursos (1,0%) se dá de maneira equitativa entre dois sub-critérios, segundo parâmetros previstos no Anexo IV da Lei nº. 13.803/2000 que envolve o cadastramento de Unidades de Conservação em órgão estadual responsável e metas de atendimento da população local no que se refere à coleta de lixo e esgotamento sanitário.

A responsabilidade pela elaboração, pelo cálculo e pela publicação do índice referente ao critério Meio Ambiente, também denominado ICMS Ecológico, é atribuída à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) (Quadros 6 e 8).

O primeiro subcritério, denominado Unidades de Conservação, distribui metade dos recursos de acordo com índice apurado segundo 18 categorias de unidades de conservação. Nesse caso, trata-se de ressarcir os municípios em função da impossibilidade de uma determinada área ser utilizada para outras finalidades econômicas. No entanto, em que pese a oportunidade de aprimoramento dos órgãos estaduais no fornecimento de informações com elevado grau de confiabilidade e precisão, é importante observar que, além de não exigir qualquer contrapartida, esses recursos se somam aqueles já destinados pelos governos federal e estaduais para esse fim e, podem estar concentrados em pequenos municípios, cuja área é quase totalmente ocupada por uma das categorias de conservação. Cabe ao Instituto Estadual de Florestas (IEF) a responsabilidade pela organização, manutenção e atualização do Índice de Conservação.

Para segundo sub-critério, denominado Saneamento, cujo órgão responsável pela elaboração do respectivo índice é a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), as variáveis selecionadas procuram premiar os municípios mineiros no que se refere à adoção práticas relacionadas ao tratamento e destinação de lixo (atendimento de, no mínimo, 70% da população e existência de aterro sanitário e usina de compostagem) e esgoto (atendimento de, no mínimo 50% da população e ter operação licenciada pelo órgão ambiental estadual). Em ambos os casos, são tomados como referência os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e os recursos são distribuídos equitativamente. (MINAS GERAIS, 2000).

Conforme Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007, p. 28), a destinação de recursos da cota-parte definida pelas legislações estaduais para a área de meio ambiente ainda é relativamente baixa, tendo em vista sua diversidade, complexidade e os elevados custos

operacionais que envolvem seu cálculo, “em que pese a fama e a exploração política dos meritórios critérios vinculados à preservação do meio ambiente”.

O critério Produção de Alimentos, cujo peso relativo é de 1,0%, busca fomentar a produção de alimentos no município, tomando como referência quatro componentes que compõem um índice final (a área cultivada, o número de pequenos produtores rurais, a existência de programas ou estrutura de apoio à produção e a comercialização de produtos agrícolas), cujo cálculo é feito pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), através da Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) (Quadros 6 e 8).

Metade dos recursos é distribuída tomando-se a relação percentual entre a área cultivada do município (inclusive pequena produção) e a área cultivada do Estado (média dos dois últimos anos). A distribuição de um quarto dos recursos toma como referência a relação entre o número de pequenos produtores rurais do município e o número de pequenos produtores rurais do Estado. Parcela de 15,0% dos recursos é distribuída entre municípios que possuam programas ou estruturas de apoio à produção e à comercialização de produtos agrícolas e se baseia na relação percentual entre o número de pequenos produtores rurais atendidos e o número de pequenos produtores rurais existentes no município nas seguintes áreas: extensão rural (6%), programa de mecanização agrícola (2%), programa de sementes e grãos (2%), estrutura física de comercialização (2%), programa de disponibilização de calcário agrícola (2%) e fundo rotativo de recursos (1%). Por fim, os 10,0% restantes são distribuídos segundo a existência de órgãos destinados à agricultura na prefeitura tomando-se a relação entre o número dos municípios que têm estrutura destinada à agricultura e o número de todos os municípios que possuem estrutura destinada à agricultura. (MINAS GERAIS, 2000).

Diferentemente dos critérios até aqui analisados, o processo de obtenção dos dados necessários para o cálculo do índice “Produção de Alimentos” apresenta um maior nível de complexidade em razão da forte presença de municípios mineiros cuja atividade econômica é eminentemente agrícola e da adoção de um amplo conjunto de parâmetros na sua composição. Nesse sentido pode-se supor que o peso relativo relativamente baixo atribuído a esse critério em relação aos demais, a elevada dispersão dos recursos em razão da seleção de um número elevado de subcritérios, que implica em volumes pouco expressivos a serem destinados a cada município, bem como, numa maior dificuldade de obtenção dos dados para o cálculo dos

índices, estariam dificultando o alcance do objetivo estabelecido para esse critério de incentivar a produção de alimentos.

Por outro lado, em que pese o peso relativo de 1,0% atribuído a esse critério e a maior participação relativa do subcritério Área Cultivada, observou-se uma preocupação em privilegiar a pequena produção e as ações locais voltadas para a produção e a comercialização agrícolas. Conforme Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007), tal parâmetro procura compensar a baixa participação relativa no valor adicionado dos municípios cuja atividade econômica é basicamente agrícola, supondo-se que, produtos agrícolas têm menor grau de elaboração comparativamente aos produtos industrializados.

É importante notar que, apesar da legislação não determinar que os recursos recebidos oriundos dos critérios sejam investidos naquela área específica, as variáveis inseridas em determinados sub-critérios ensejam ações específicas no intuito de pleitear os recursos implicando em algum gasto anterior por parte do governo local, como são os casos dos critérios Produção de Alimentos, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.

4.2. A operacionalização da LRH e o aparato institucional envolvido

É importante notar que, conforme descrito na seção anterior, os critérios envolvidos pela legislação mineira para o repasse de recursos do ICMS abrangem distintas áreas, demandando, portanto o envolvimento de diversos órgãos estaduais e municipais que deverão desempenhar suas tarefas obedecendo a processos, procedimentos e prazos rigorosamente determinados.

Dessa forma, conforme previsto na LRH, excetuando-se o índice do VAF, cuja responsabilidade do cálculo e da publicação é da Secretaria da Fazenda, cabe às demais secretarias de estado envolvidas, publicar no Diário Oficial do Estado, os respectivos índices e enviar à Fundação João Pinheiro (FJP), que após receber da Secretaria da Fazenda o valor mensal do ICMS a ser repassado aos municípios, faz o cálculo e providencia os repasses. É importante notar todo esse processo envolve um cronograma que estabelece as datas de publicação dos índices de cada critério, sua periodicidade e o período a ser tomado como referência.

A aplicabilidade da LRH, além de envolver as diversas instituições estaduais mencionadas no Quadro 8, demanda uma efetiva participação dos governos locais através de secretarias, departamentos ou órgãos congêneres, responsáveis no município, pelas áreas beneficiadas pela Lei. Assim, além da própria Prefeitura, Secretarias Municipais de Fazenda, Agricultura, Meio Ambiente, Educação, dentre outras, estarão, direta ou indiretamente, envolvidas nas ações que porventura venham a ser implementadas com intuito de pleitear os recursos previstos na Lei. Caberá a elas, não somente desenvolver e acompanhar as iniciativas, como também, municiar os respectivos órgãos estaduais com as informações necessárias para que os recursos sejam liberados.

Tomando-se como referência a esfera estadual, conforme sintetizado no Quadro 8, a distribuição das atribuições entre secretarias e demais órgãos do estado obedece a relação entre suas respectivas competências e cada critério disposto na Lei.

Do ponto de vista do arranjo institucional envolvido na sua operacionalização não resta dúvida de que o desenho proposto procurou criar mecanismos de incentivo e controle às ações dos governos locais de tal forma a promover níveis de eficiência satisfatórios e garantir o alcance dos já mencionados objetivos propostos pela LRH. A diversidade dos critérios de partilha selecionados demandou a presença de um número de instituições expressivo, atuando nas mais diversas áreas e distintas esferas de poder. Além disso, a LRH estabeleceu um complexo conjunto de tarefas delegando os papéis que caberiam a cada uma delas.

Embora não estejam diretamente contemplados dentro dos objetivos propostos nesta pesquisa, ou seja, não se refiram diretamente ao papel desempenhado pelas transferências entre estados e municípios ou mesmo a análise de sua capacidade redistributiva, é importante salientar dois aspectos de incontestável relevância que chamaram a atenção no decorrer desta pesquisa. Em primeiro lugar, a constatação de que, ao envolver relações entre um conjunto tão amplo de instituições, a operacionalização da LRH demonstrou a forte presença de distintas culturas institucionais que determinam formas diferenciadas de inserção dos órgãos envolvidos. Apenas para ilustrar tais aspectos, na medida em que foram sendo consultados os endereços eletrônicos dos diversos órgãos estaduais envolvidos, pode-se observar casos em que não se encontra qualquer referência a LRH, como por exemplo, aqueles ligados às áreas da Saúde e da Educação. No entanto, há aqueles em que se procura destacar a importância da mesma, estimular e facilitar a adesão por parte dos governos locais através de manuais e cursos de capacitação de servidores das prefeituras no intuito de pleitear recursos em

determinada área, como é o caso do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais em relação ao critério Patrimônio Cultural. Em segundo lugar, foi constatado que governos locais poderiam não ter conhecimento de que seus municípios estariam sendo beneficiados por recursos oriundos da LRH por duas razões. A primeira delas diz respeito ao fato de que tais recursos são repassados aos municípios juntamente com a parcela referente aos 75,0% do VAF, sendo incorporados à cota-parte do ICMS e a segunda se refere a alguns critérios que não exigem iniciativas locais para que o município pleiteie recursos e seja beneficiado, conforme será discutido no Capítulo ANÁLISE AGREGADA DOS RECURSOS DISTRIBUÍDOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009.

Em síntese pode-se perceber que operacionalização da legislação mineira envolve um expressivo aparato institucional uma vez que, para fazer com que a LRH alcance seus objetivos, optou-se pela seleção de um amplo leque de critérios que norteassem a distribuição dos recursos. Nesse sentido, procurou-se a seguir, analisar o comportamento dos montantes de recursos transferidos aos municípios mineiros no período compreendido entre 2003 e 2009 tendo em vista suas características socioeconômicas e os atributos de cada um dos critérios selecionados pela LRH.

(Continua)

Critério	Órgãos responsáveis		Variáveis	Data da Publicação	Periodicidade	Ano base
	Fonte	Publicação dos índices				
Valor Adicionado Fiscal (VAF)	Secretaria do Estado da Fazenda (SEF)	Secretaria do Estado da Fazenda (SEF)	Movimento econômico do município em relação ao montante do Estado	30/06 - índice provisório 31/08 - índice definitivo Final do ano - índice anual	anual	Média dos dois últimos anos
Área Geográfica	Instituto de Geografia Aplicada (IGA)/Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Relação % entre a área do município e área total do Estado	Até 31/12	anual	Último ano
População dos 50 mais populosos	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Relação % entre a população residente no município e somatório da população dos 50 municípios mais populosos do Estado	Até 31/12	anual	Último ano
Educação	Secretaria do Estado da Educação (SEE) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Índice de Capacidade Mínima de Atendimento das escolas municipais superior a 90% (nº. de matrículas efetivas na rede de ensino municipal/nº. de matrículas “potenciais”)	Até 31/12 - índice provisório	anual	Segundo ano anterior
		Secretaria do Estado da Educação (SEE)		Até 30/04 - índice definitivo		

(Continua)

Critério	Órgãos responsáveis		Variáveis	Data da Publicação	Periodicidade	Ano base
	Fonte	Publicação dos índices				
Produção de Alimentos	Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER)/Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Índices apurados segundo a área cultivada do município, n°. de pequenos produtores rurais, existência de programas ou estrutura de apoio à produção e a comercialização de produtos agrícolas	Até a 2ª feira de cada novo trimestre	trimestral	Atual
		Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)		A cada trimestre civil		
Municípios Mineradores	Secretaria do Estado da Fazenda (SEF)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Relação percentual entre a receita do Imposto Único sobre Minerais recebida pelos municípios mineradores em 1988 e o somatório da receita desse imposto no Estado	Até 31/12	anual	1988
População	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Relação % entre a população residente no município e população total do Estado	Até 31/12	anual	Último ano

(Continua)

Critério	Órgãos responsáveis		Variáveis	Data da Publicação	Periodicidade	Ano base
	Fonte	Publicação dos índices				
Saúde	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), Secretaria de Estado da Saúde (SES) e Fundação João Pinheiro (FJP)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Índice apurado a partir das seguintes variáveis: Gasto per capita em saúde no município e Programa Saúde da Família	Até a 2ª feira de cada mês, Saúde da Família e 31/12, Saúde per capita	Mensal (Saúde da Família) Anual (Saúde per capita)	Mês anterior (Saúde da Família) e segundo ano anterior (Saúde per capita)
		Secretaria de Estado da Saúde (SES)		1ª segunda-feira de cada mês		
Meio Ambiente	Instituto Estadual de Florestas (IEF) para Unidade de Conservação e Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM) para Saneamento/Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Unidades de Conservação: Cadastramento das Unidades de Conservação no órgão ambiental estadual Índice de Saneamento: Lixo: atendimento de 70% da população e Esgoto: atendimento de 50% da população	Até a 2ª feira de cada novo trimestre	trimestral	Atual

Critério	Órgãos responsáveis		Variáveis	Data da Publicação	Periodicidade	Ano base
	Fonte	Publicação dos índices				
Patrimônio Cultural	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA)/ Secretaria de Estado da Cultura (SEC)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Índice de Patrimônio apurado a partir das seguintes variáveis: a) Existência de uma Política Cultural Local (Lei Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, Lei de Criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, Departamento de Patrimônio Cultural ou órgão afim). b) Educação Patrimonial: Elaboração e realização de Projeto de Educação Patrimonial. c) Inventário de Proteção ao Acervo Cultural: Planejamento e Ações. d) Tombamento segundo Categorias: Núcleo Histórico, Conjunto Arquitetônico e Paisagístico, Bens Imóveis, Bens Móveis. Bens Tombados em Nível Federal, Estadual e Municipal. e) Ações de Proteção: Investimentos em Bens e Manifestações Culturais e Atuação do Departamento de Patrimônio Cultural ou órgão afim	Até 31/12 - índice provisório	anual	Ano anterior
		Secretaria de Estado da Cultura (SEC)		Até 30/04 - índice definitivo		
Cota Mínima	Fundação João Pinheiro (FJP)	Fundação João Pinheiro	Distribuição igualitária entre os 853 municípios	Até 31/12	anual	Último ano
Receita Própria	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)	Fundação João Pinheiro (FJP)	Relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município.	Até 31/12	anual	2º ano civil anterior

Quadro 8: Distribuição de atribuições entre os órgãos estaduais, variáveis e prazos estabelecidos pela Lei Robin Hood

Fonte: Elaboração da autora, com base na Lei nº. 12.040 de dezembro de 1995, Lei nº. 14.428 de dezembro de 1996, Lei nº. 13.803 de dezembro de 2000 e http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/Manual.pdf. (acesso em 21/03/08)

5. ANÁLISE AGREGADA DOS RECURSOS DISTRIBUÍDOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009

Concluída a etapa de descrição e análise de cada um dos critérios utilizados pela legislação mineira, seus pesos relativos, as variáveis envolvidas nos cálculos de seus respectivos índices e os aspectos referentes à sua operacionalização, passa-se à primeira etapa da análise empírica dos dados quantitativos. Nesse sentido, procura-se relacionar os repasses dos recursos totais e por critério segundo faixas de população dos municípios mineiros, partindo do princípio de que existe uma correlação direta entre contingente populacional e nível de riqueza, ou seja, quanto menor for o contingente populacional, menor o nível de atividade econômica de determinado município, devendo, portanto ser beneficiado por um maior volume de recursos. O período analisado compreende os anos de 2003 a 2009 tendo em vista que a FJP disponibiliza os dados referentes aos desembolsos do critério VAF apenas de 2003 em diante, indicando que a série histórica mais ampla disponível corresponde a esse período.

Em termos monetários, o montante de recursos de que trata a LRH é considerável uma vez que o volume total de recursos repassados para os municípios mineiros através da LRH entre 2003 e 2009 alcançou, aproximadamente, R\$ 7,4 bilhões (preços constantes 2009). No período compreendido entre os anos de 2003 e 2008, observou-se uma expressiva elevação do volume de recursos transferidos através da LRH, mesmo que tomados a preços correntes. No entanto, em 2009, observou-se uma retração nesses repasses em razão da queda do ritmo de crescimento da atividade econômica que se refletiu sobre a arrecadação de ICMS do estado, bem como, pelas medidas de enfrentamento da crise econômica de 2009 adotadas pelo governo federal dentre as quais a desoneração do IPI sobre um conjunto expressivo de bens. (Tabela 2).

Tabela 2
Minas Gerais: volume de recursos repassados aos municípios segundo percentuais
determinados pela Constituição Federal (preços correntes)

(R\$ mil)			
Ano	Total Geral (1)	VAF (2)	LRH
2003	2.432.106	1.824.080	608.027
2004	2.874.938	2.156.204	718.735
2005	3.396.258	2.547.194	849.065
2006	3.706.518	2.779.889	926.630
2007	4.118.498	3.088.874	1.029.625
2008	4.865.544	3.649.158	1.216.386
2009	4.542.008	3.406.506	1.135.502

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração da autora. (1) Refere-se aos 75% repassados aos municípios. Inclui todos os critérios (inclusive os 75% do VAF) e ainda as possíveis compensações financeiras que possam ter ocorrido em virtude de mandados de segurança e por recursos administrativos.

(2) Refere-se aos 25%, excluindo-se, portanto, 4,68% da LRH

Ao agrupá-los segundo faixas de população observou-se que do montante total repassado no período 2003 a 2009, 33,9% dos recursos foram transferidos aos municípios cuja população foi igual ou superior a 60.000 habitantes que correspondem a 50 dos 853 municípios mineiros. Por sua vez, 28,7% dos recursos foram repassados àqueles cuja população se encontrava entre 5.000 e 15.000 habitantes que compreendiam 374 municípios. Pode-se observar também que, em termos absolutos, no período analisado, o primeiro grupo, composto por 50 municípios recebeu, aproximadamente, R\$ 2,5 bilhões contra R\$ 2,1 bilhões destinados ao segundo grupo. Já os municípios com população inferior a 30.000 habitantes, que representam 88,3% do total de municípios mineiros, fizeram jus a receber 58,0% do montante total de recursos transferidos pela LRH (Tabela 3).

Por outro lado, analisando-se a distribuição dos recursos por critério, observou-se que o VAF foi responsável por repasses da ordem de R\$ 1,4 bilhão, População por R\$ 807,0 milhões e População dos 50 Municípios Mais Populosos por R\$ 596,0 milhões, representando, respectivamente, 18,7%, 10,8% e 8,0% do montante total. Tendo em vista seus respectivos pesos relativos pode-se notar que, em conjunto, esses critérios distribuíram R\$ 2,8 bilhões no período, o que corresponde a 37,6% do volume total transferido pela LRH. Portanto, é importante destacar que mais de 1/3 do montante total dos recursos foi transferido a municípios mais ricos, ou seja, aqueles que apresentam níveis de atividade econômica e contingente populacional mais elevados, o que de certa forma compromete o atendimento dos objetivos da LRH uma vez que não estaria promovendo uma adequada descentralização da

distribuição do ICMS e nem tampouco garantindo o incentivo a alocação de recursos em áreas sociais (Tabela 3).

Essa constatação pode ser corroborada quando se toma os municípios mineiros com mais de 60.000 habitantes, que, conforme mencionado acima, foram beneficiados com 33,9% do montante total de recursos distribuídos pela LRH uma vez que além corresponderem aos 50 mais populosos, ou seja, serem privilegiados por um critério específico, se beneficiam dos atributos concentradores dos critérios VAF e População. Do total de recursos recebidos por esses municípios através da LRH ao longo do período analisado, 77,0% se originaram desses três critérios, sendo 36,6% relativos ao VAF (R\$ 921 milhões), 16,8% ao critério População (R\$ 424,0 milhões) e 23,6% ao critério População dos 50 Municípios Mais Populosos (R\$ 596,0 milhões).

Na verdade, esses três critérios reforçam-se entre si, garantindo aos municípios mais ricos e mais populosos uma parcela expressiva dos recursos. Ainda conforme a tabela 3, pode-se observar também que os municípios com população superior a 60.000 habitantes, além de absorverem o total dos recursos relativos ao critério População dos 50 Municípios Mais Populosos, receberam 66,1% e 52,5% dos recursos repassados, respectivamente, através dos critérios VAF e População. Logo, esses critérios *per se* tendem a privilegiar municípios mais ricos e, ao atribuir-lhes pesos relativamente mais elevados, a LRH estaria reforçando tal tendência, beneficiando-os ainda mais, em detrimento dos municípios mais pobres.

Por outro lado, o critério Cota Mínima, ao estabelecer uma distribuição linear ou “*per capita município*” dos recursos, permitiu minimizar tais efeitos concentradores uma vez que, de um montante de R\$ 1,6 bilhão, cada município recebeu em média, anualmente, R\$ 274,3 mil. É importante notar que 43,8% desses recursos se destinaram àqueles municípios cuja população se encontrava entre 5.000 e 15.000 habitantes, tendo em vista a preponderância dessa faixa de população no conjunto de municípios mineiros. Nesse sentido, de maneira geral, esses recursos se destacaram como os mais representativos para esse grupo de municípios. Além disso, para os municípios com população de até 5.000 habitantes, esse critério representou 45,2% do volume total de recursos repassados pela LRH contra 3,0% do VAF e 3,6% da População. Tais resultados corroboram a argumentação de Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007) discutida anteriormente, uma vez que, se de um lado, foram os municípios de menor contingente populacional e atividade econômica inexpressiva que mais receberam recursos, por outro, fica patente sua dissociação com algum parâmetro relevante que explicita as demandas locais por recursos (Tabela 3).

Além disso, observou-se que, ao longo do período analisado, enquanto três critérios: VAF, População e População dos 50 Municípios Mais Populosos distribuíram em conjunto R\$ 2.796,0 milhões (37,6% do total), seis critérios: Educação, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos, Saúde e Receita Própria foram responsáveis pelo repasse de R\$ 2.679,6 milhões (36,0% do total) ao longo dos anos analisados, que representa uma diferença expressiva, da ordem de R\$ 116,4 milhões.

Esses resultados também apontaram para algumas distorções. Em primeiro lugar para o fato de que os elevados pesos atribuídos aos três primeiros critérios implicaram numa menor disponibilidade de recursos voltados para ações nas áreas sociais como Educação e Saúde, por exemplo. Em segundo lugar, para a constatação de que, a maior parcela de recursos foi canalizada para os municípios mais ricos. Conforme a tabela 3 se pode notar que, somados, os três primeiros critérios distribuíram um montante de recursos superior a R\$ 1,94 bilhão para os 50 municípios mais populosos e mais ricos do estado, enquanto para o segundo grupo foi destinada, aproximadamente, a metade desses recursos, R\$ 1,02 bilhão para ser distribuída para o conjunto de 374 municípios, que apesar de um contingente populacional inferior (de 5.001 a 15.000 habitantes) são municípios mais pobres e que representam 43,8% do total de municípios mineiros contra apenas 5,9% dos 50 municípios mais populosos (Tabela 3).

Nesse sentido, constatou-se que, a despeito da presença de critérios que pudessem vir a promover uma melhor distribuição de recursos, ou seja, destinassem parcelas relativamente mais expressivas de recursos aos municípios mais pobres e mesmo com o elevado peso do critério Cota Mínima, ao se utilizar e atribuir elevadas participações relativas aos critérios VAF, População e População dos 50 mais populosos, acabaram por comprometer os possíveis efeitos redistributivos da LRH.

Tabela 3

Volume de recursos repassados totais e por critério segundo faixas de população por critério de 2003 a 2009

Recursos transferidos por critério (R\$ mil preços constantes 2009)															
Faixas de População	Nº. de municípios	População	Critério												
			Educação	Meio Ambiente	Patrimônio Cultural	Produção de Alimentos	Saúde	VAF	Área	População	População 50 maiores	Receita Própria	Cota Mínima	Municípios Mineradores	Total
Igual ou acima de 60.000	50	9.160.893	42.357	51.019	44.820	36.220	141.684	921.678	37.214	423.651	595.536	117.233	97.918	11.836	2.521.166
De 30.000 a menos de 60.000	50	1.996.476	49.225	18.075	36.605	29.213	46.011	134.015	34.967	89.623	0	69.204	94.078	1.392	602.408
De 15.000 a menos de 30.000	131	2.694.902	116.716	47.971	59.673	76.579	87.778	161.985	79.052	118.800	0	126.246	251.515	8.100	1.134.414
De 5.000 a menos de 15.000	374	3.162.490	298.078	112.835	102.064	111.326	189.314	143.805	108.591	137.133	0	206.061	718.065	5.616	2.132.888
Até 5.000	248	876.733	89.043	67.879	54.617	44.376	130.770	32.046	37.756	37.744	0	76.605	476.150	5.810	1.052.796
TOTAL	853	17.891.494	595.418	297.779	297.779	297.714	595.558	1.393.530	297.580	806.951	595.536	595.348	1.637.725	32.755	7.443.672
Participação Percentual de cada critério por faixa de população 2003-2009															
Igual ou acima de 60.000	50	9.160.893	1,7	2,0	1,8	1,4	5,6	36,6	1,5	16,8	23,6	4,6	3,9	0,5	100,0
De 30.000 a menos de 60.000	50	1.996.476	8,2	3,0	6,1	4,8	7,6	22,2	5,8	14,9	0,0	11,5	15,6	0,2	100,0
De 15.000 a menos de 30.000	131	2.694.902	10,3	4,2	5,3	6,8	7,7	14,3	7,0	10,5	0,0	11,1	22,2	0,7	100,0
De 5.000 a menos de 15.000	374	3.162.490	14,0	5,3	4,8	5,2	8,9	6,7	5,1	6,4	0,0	9,7	33,7	0,3	100,0
Até 5.000	248	876.733	8,5	6,4	5,2	4,2	12,4	3,0	3,6	3,6	0,0	7,3	45,2	0,6	100,0
TOTAL	853	17.891.494	8,0	4,0	4,0	4,0	8,0	18,7	4,0	10,8	8,0	8,0	22,0	0,4	100,0
Participação percentual de cada faixa de população por critério 2003-2009															
Igual ou acima de 60.000	50	51,20	7,1	17,1	15,1	12,2	23,8	66,1	12,5	52,5	100,0	19,7	6,0	36,1	33,9
De 30.000 a menos de 60.000	50	11,16	8,3	6,1	12,3	9,8	7,7	9,6	11,8	11,1	0,0	11,6	5,7	4,3	8,1
De 15.000 a menos de 30.000	131	15,06	19,6	16,1	20,0	25,7	14,7	11,6	26,6	14,7	0,0	21,2	15,4	24,7	15,2
De 5.000 a menos de 15.000	374	17,68	50,1	37,9	34,3	37,4	31,8	10,3	36,5	17,0	0,0	34,6	43,8	17,1	28,7
Até 5.000	248	4,90	15,0	22,8	18,3	14,9	22,0	2,3	12,7	4,7	0,0	12,9	29,1	17,7	14,1
TOTAL	853	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora

6. ANÁLISE DOS MONTANTES REPASSADOS PELA LRH NO PERÍODO 2003 A 2009 SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Tendo em vista que a adoção da LRH visa melhorar a qualidade de vida da população do estado através da descentralização da distribuição da cota-parte do ICMS, da desconcentração da renda e da transferência de recursos para regiões mais pobres, do incentivo a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais, da indução ao aumento da arrecadação e utilização com eficiência dos recursos financeiros municipais, procurou-se nesse capítulo verificar se haveria uma relação entre determinados aspectos socioeconômicos de cada um dos municípios mineiros e os montantes de recursos transferidos a eles. Nesse sentido, num primeiro momento, foram selecionadas variáveis relacionadas à Pobreza, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Atividade agrícola e Capacidade Financeira/Tributária. Num segundo momento foram construídas tipologias para cada um deles que permitiram agrupar os municípios mineiros através do Método de Análise de Quadrantes. Portanto, cada tipologia atendeu a um desses aspectos e agrupou, dedutivamente, todas as localidades através das variáveis selecionadas segundo os conceitos definidos para cada um deles.

Segundo José Alcides F. Santos,

A tipologia representa uma classificação conceitual formada por um conjunto exclusivo e exaustivo de categorias, em que cada caso pertence a uma categoria (exaustividade) e nenhum caso está em mais de uma categoria (exclusividade). As categorias devem ser internamente homogêneas com respeito aos atributos relevantes e claramente separadas (e dessemelhantes) das demais categorias. (SANTOS, 2005, p. 37).

Por sua vez, segundo Álvaro Ramalho Jr. (2006), o método de Análise de Grupamento por Quadrantes toma, simultaneamente, duas séries de dados, criadas a partir da construção de indicadores através da padronização, agrupando-os segundo características internas semelhantes e características externas diferentes, que serão expressos num sistema de coordenadas que resultarão em tipologias.

Segundo o mesmo autor, esse método pode ser visto como um processo de construção de indicadores que mostram, na verdade, a distância de cada observação em relação à média entre todas as observações. “Em outros termos, pode ser interpretado como um indicador que revela a intensidade com que se manifesta determinado fenômeno em relação ao nível médio

com que tal fenômeno se apresenta no conjunto de unidades observacionais”. (RAMALHO JR., 2006, p. 11).

Para o autor, tomando como exemplo os casos de municípios ou regiões, a aplicação da análise de quadrantes possibilita estabelecer tipologias com vistas à implantação de políticas públicas, pois sua aplicabilidade permite analisar um determinado fenômeno sob duas dimensões. Nesse caso, são construídos dois indicadores, cujo cálculo se baseia na padronização dos valores das séries em relação às suas respectivas médias, sendo que cada um deles irá expressar uma dimensão específica. Uma primeira apontaria para a intensidade ou a importância do fenômeno no contexto interno da unidade analisada, no caso, cada município, e a segunda demonstraria a representatividade de cada caso (município) na manifestação do fenômeno no conjunto das unidades estudadas (estado).

Por fim, tendo em vista que esse método permite que novas séries de dados possam ser incorporadas sucessivamente de tal maneira que cada incorporação se assemelhe a um processo de filtragem, foram inseridos os montantes de recursos distribuídos a cada município no período analisado, formando novos tipos de grupos também identificados, desse ponto de vista, por características semelhantes.

No entanto, como é possível se verificar em inúmeras situações, as bases de dados disponíveis não permitem uma análise adequada, uma vez que podem ocorrer casos em que, por exemplo, os dados originais são disponibilizados em unidades de medida distintas e/ou apresentem dimensões com elevados padrões de disparidade. Nesse sentido, para que se possa proceder a uma análise simultânea desses dados é necessária a sua transformação numa medida-padrão. Dentre os métodos de padronização, a padronização pela média toma como parâmetro de referência a média observada para a série, dividindo todos os dados observados em cada caso por essa média, ou seja, padronizando os valores originais a partir dessa média.

Sendo assim, o método de grupamento se baseia na transformação das variáveis referentes aos municípios, tomando como referência os respectivos valores médios para o estado como um todo. Portanto, cada variável transformada apresenta uma média igual à unidade correspondendo à média da variável original, ou seja, valores acima de 1, indicam municípios que tem valor superior à média estadual e vice-versa.

Em razão dos objetivos propostos na presente pesquisa, bem como, os conceitos adotados, observou-se que as inúmeras experiências de construção de tipologias socioeconômicas de municípios já desenvolvidas em diversos trabalhos não seriam capazes de agrupar os municípios mineiros de maneira satisfatória. Sendo assim, procurou-se desenvolver uma tipologia própria que permitisse apontar as distintas características dos

municípios mineiros, que se identificasse com os segmentos aos quais a LRH procura beneficiar e que, ao mesmo tempo, permitisse verificar se a LRH estaria proporcionando uma melhor distribuição de recursos, ou seja, se aquelas localidades menos favorecidas estariam obtendo maiores benefícios em relação às aquelas mais ricas.

Além de tomar como referência os princípios mencionados acima, a seleção das variáveis a serem utilizadas na construção das tipologias se baseou no fato de guardarem estreita relação com os conceitos previamente definidos para cada um dos aspectos selecionados para efeito da análise, serem comumente empregadas e consagradas no desenvolvimento de pesquisas socioeconômicas em função de sua confiabilidade, validade e relevância, no fato de refletirem de maneira mais ampla a realidade do conjunto dos municípios mineiros, bem como, nas críticas em relação às variáveis utilizadas nos critérios da LRH já discutidas anteriormente.

Nesse sentido, para efeito de análise, foram tomadas características locais relacionadas à Pobreza, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Atividade agrícola e Capacidade Financeira/Tributária. Para cada uma delas, foram identificadas duas dimensões que refletissem a situação do município e que, ao serem combinadas, permitissem construir as tipologias, expressas num sistema de coordenadas. Para tanto, foram selecionadas variáveis e calculados índices, padronizando os valores observados em relação às suas respectivas médias. É importante mencionar que as variáveis selecionadas foram extraídas do Censo retratando, portanto, a realidade dos municípios mineiros em 2000, quadro ao qual a LRH pretende alterar.

A primeira dimensão, denominada relevância interna buscou verificar a importância da variável no contexto interno do município, ou seja, o Grupamento por Relevância Interna (GRI) permitiu, através da construção de seu índice, que se observasse a intensidade ou proporção daquela variável no contexto do próprio município em relação aos demais municípios do estado. Tomando-se como exemplo a Pobreza, os municípios foram agrupados segundo a proporção da população pobre em relação à população total. Se o percentual da população pobre de determinado município em relação à sua população total resultar em GRI maior que 1, significa que a presença da população pobre no município é relativamente elevada em termos de outros municípios do estado. Enfim, representa a intensidade com que se manifesta a pobreza em cada município.

Por sua vez, a segunda dimensão, denominada relevância externa, permitiu verificar a relevância da variável no contexto do estado, ou seja, o Grupamento por Relevância Estadual (GRE) mostrou, através do seu índice, o peso daquela variável no município em relação ao

seu resultado para o estado, ou seja, a expressão da pobreza do município em relação ao estado. Enquanto o GRI é processado de acordo com a relevância relativa em relação ao próprio município, o GRE irá traduzir o peso da variável considerada na totalidade de sua manifestação no Estado. Por exemplo, tomando-se novamente a variável Pobreza, sendo o GRE maior que 1 para determinado município, significa que o número absoluto de pobres residentes neste município é representativo no contexto do estado.

Sendo assim, conforme exposto no Quadro 9, o grupamento dos municípios foi feito combinando os resultados obtidos para as classificações de GRI e GRE, ou seja, a intensidade do fenômeno dentro do município em relação à média do estado, bem como, o posicionamento do município dentro do contexto do estado e resultou na constituição de quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios compostos por unidades de características similares internamente e diferenciadas em relação aos demais grupos.

		GRI	
		GRE < 1 (abaixo da média = baixo)	Média = 1
Média = 1	GRI > 1 (acima da média = alto)	Quadrante III GRE < 1 GRI > 1	Quadrante IV GRE > 1 GRI > 1
	GRI < 1 (abaixo da média = baixo)	Quadrante I GRE < 1 GRI < 1	Quadrante II GRE > 1 GRI < 1
		GRE < 1 (abaixo da média = baixo)	GRE > 1 (acima da média = alto)
		GRE	

Quadro 9: Tipologia dos municípios segundo GRI e GRE

Fonte: Ramalho Jr. (2006)

O quadrante I se caracteriza pela baixa intensidade da variável internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. O quadrante II, pela baixa intensidade da variável internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual. O quadrante III, pela alta intensidade da variável internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. Por fim, o quadrante IV,

pela alta intensidade da variável internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual.

Num segundo momento foi inserida uma terceira dimensão denominada Transferências da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos fiscais através da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009), disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Esse procedimento de filtragem permitiu subdividir cada grupo existente em cada quadrante em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado (Quadro 10).

Análogo ao critério utilizado em relação ao GRI e GRE, neste caso, o Grupamento por Transferências da LRH (GRH) maior que 1, indica que o repasse de recursos *per capita* via LRH para o respectivo município no período de 2003 a 2009, foi superior à média de transferências *per capita* para o conjunto de municípios do estado e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, foram encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

GRI		Média = 1			
		Quadrante III GRE < 1 e GRI > 1		Quadrante IV GRE > 1 e GRI > 1	
		GRH < 1	GRH > 1	GRH < 1	GRH > 1
		Quadrante I GRE < 1 e GRI < 1		Quadrante II GRE > 1 e GRI < 1	
		GRH < 1	GRH > 1	GRH < 1	GRH > 1
		GRE < 1 (abaixo da média = baixo)	Média = 1	GRE > 1 (acima da média = alto)	GRE

Quadro 10: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora.

Por sua vez, nos casos das características relacionadas à Atividade Agrícola e Capacidade Financeira/Tributária, tendo em vista as variáveis selecionadas, a construção das tipologias não se baseou na importância da variável no contexto interno do município (GRI) e na relevância da variável no contexto do estado (GRE), mas sim em aspectos considerados relevantes tendo em vista suas particularidades, conforme descrito nas respectivas seções que analisam tais dimensões. Além disso, no caso da análise das características de natureza financeira/tributária, as variáveis selecionadas foram extraídas de dados disponibilizados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social publicado pela FJP. No entanto, em ambos os critérios, se procedeu ao processo de filtragem utilizando-se dos valores *per capita* do montante total das transferências de recursos fiscais de cada um deles.

Dessa maneira, nas seções a seguir procurou-se analisar os resultados encontrados a partir do Método de Análise de Grupamento por Quadrantes para as seguintes dimensões: Pobreza, Educação, Saúde e Meio-ambiente/Habitação Atividade Agrícola e Capacidade Financeira/Tributária. Finalmente, procurou-se analisar os resultados observados para o Patrimônio Cultural, tomando-se como referência o período 2003 a 2009.

6.1. Pobreza

Partindo do princípio de que a LRH tem como objetivo promover a redução das desigualdades socioeconômicas existentes entre os municípios mineiros procurou-se selecionar uma variável capaz de sintetizar essa realidade. Para tanto, tomou-se como referência a variável Pobreza, definida como a população com renda familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* uma vez que ela retrata esse fenômeno, compreende sua complexidade uma vez que incorpora suas inúmeras dimensões.

Nesse sentido, a partir dos dados censitários, calculou-se, para cada município o GRI, ou seja, a proporção entre a relação percentual dada pelo número de pobres residentes no município e a sua população total e a relação percentual dada pelo número de pobres residentes no estado e a sua população total que irá expressar a relevância do número de pobres em cada município. Também foi calculado o GRE, ou seja, a proporção entre o número de pobres residentes no município e o número médio de pobres residentes no estado que expressa a importância da população pobre do município no contexto estadual. Posteriormente se procedeu ao processo de filtragem adicionando-se a variável referente ao

volume total de recursos *per capita* transferidos pela LRH (Quadro 11). A escolha dessa variável se deu na medida em que se procurou verificar se haveria uma identificação entre o montante global de recursos repassados pela LRH aos municípios e os seus respectivos níveis de pobreza. Sendo assim, calculados o GRI, o GRE e o GRH, os 853 municípios mineiros foram agrupados conforme quadro abaixo.

Quadrante	Tipologia	Índice da presença da população pobre no município (GRI)	Índice da relevância da população pobre do município no contexto estadual (GRE)	Total dos recursos transferidos <i>per capita</i> LRH - 2003/2009 (GRH)
Quadrante I	I.1	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	I.2	BAIXO	BAIXO	ALTO
Quadrante II	II.1	BAIXO	ALTO	BAIXO
	II.2	BAIXO	ALTO	ALTO
Quadrante III	III.1	ALTO	BAIXO	BAIXO
	III.2	ALTO	BAIXO	ALTO
Quadrante IV	IV.1	ALTO	ALTO	BAIXO
	IV.2	ALTO	ALTO	ALTO

Quadro 11: Pobreza: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora

No quadrante I se encontraram aqueles cuja intensidade da pobreza no contexto do município é baixa ($GRI < 1$), bem como, sua representatividade em relação ao estado ($GRE < 1$). O resultado aponta para um outro aspecto relevante: são municípios cujo contingente populacional é inferior a 38.000 habitantes, ou seja, municípios de pequeno porte que, naturalmente, apresentariam uma baixa representatividade no contexto estadual, mas que, também, se caracterizaram pela baixa relevância interna da população pobre. Portanto, seria de se esperar que os 207 municípios agrupados nesse quadrante, demandariam, relativamente, menores transferências de recursos através da LRH.

No entanto, ao inserir essas transferências, reagrupando-os a partir do GRH, observou-se que apenas para 16 deles essa tendência se confirmou, ou seja, apresentaram GRH menor que 1, tendo sido reunidos na tipologia I-1. Os demais (191) receberam recursos acima da média observada para o conjunto dos municípios do estado ($GRH > 1$), tendo sido reunidos na tipologia I-2. Entretanto, se de um lado, os resultados encontrados para esse conjunto de municípios apontaram para índices de GRI e GRE mínimos significativamente baixos (0,341 e 0,035, respectivamente), por outro observou-se os índices de GRH mais elevados dentre

todos os municípios mineiros que chegaram a alcançar 12,522, como foi o caso da localidade de Serra da Saudade cujo volume *per capita* de recursos transferidos pela LRH foi 12,5 vezes superior à média do estado, em razão do seu baixo contingente populacional (Tabela 4).

No quadrante II foram agrupados os municípios com baixa intensidade de pobreza interna ($GRI < 1$), mas que apresentaram elevada representatividade no contexto do estado ($GRE > 1$). Dos 70 municípios reunidos nesse quadrante, 48 deles possuíam contingente populacional acima de 50.000 habitantes, o que representa 80% dos municípios mineiros localizados nessa faixa de população e que, apesar dos resultados terem apontado GRI menor que 1, o fato de se constituírem em centros urbanos mais populosos, implica na presença de um maior número absoluto de indivíduos pobres, que os torna relevante no contexto do estado.

Por outro lado, ao se reagrupar esses municípios segundo os repasses da LRH (GRH), observou-se que para 50 deles, as transferências foram abaixo da média do estado, tendo sido reunidos na tipologia II-1. Dentre os casos analisados nesse grupo, é importante destacar os resultados observados para Belo Horizonte cujo GRE alcançou 50,427, ou seja, sua população pobre foi 50 vezes superior à média da população pobre dos municípios do estado. Por sua vez, dentre os 20 agrupados na tipologia II-2, ou seja, aqueles que receberam recursos acima da média do estado, é importante destacar os resultados observados para Betim e Ipatinga, em razão da elevada participação relativa desses municípios no rateio do VAF (Tabela 4).

No quadrante III foram agrupados os 437 municípios cuja intensidade interna da pobreza é elevada ($GRI > 1$), mas que sua relevância no contexto do estado é relativamente baixa ($GRE < 1$). Observou-se também que são municípios caracterizados por uma população não superior a, aproximadamente, 20.000 habitantes e que, portanto, apresentam baixa representatividade no contexto da atividade econômica do estado.

Ao se proceder a seu reagrupamento segundo as transferências da LRH (GRH), apenas dois desses municípios, Tocantins e Matipó, apresentaram GRH menor que 1, mesmo assim, bem próximos da média (0,964 e 0,990, respectivamente). Por sua vez, os demais municípios foram agrupados na tipologia III-2, recebendo um volume *per capita* de recursos da LRH acima da média ($GRH > 1$), não em razão de terem recebido expressivos volumes de recursos em termos absolutos, mas sim, em razão de seu baixo contingente populacional (Tabela 4).

Por fim, foram agrupados no quadrante IV 140 municípios que, embora tenham apresentado um contingente populacional heterogêneo, se caracterizaram por uma elevada intensidade de pobreza internamente e por uma alta relevância da pobreza no contexto estadual ($GRI > 1$ e $GRE > 1$). Desse total, 12 deles (Montes Claros, Ribeirão das Neves,

Ibirité, Teófilo Otoni, Caratinga, Vespasiano, Paracatu, Curvelo, Januária, Janaúba, São Francisco e Pirapora) se encontram entre os 50 mais populosos do estado, corroborando, assim, o elevado GRE. Vale destacar que, em sua maioria, são municípios localizados no norte do estado e na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Além disso, no caso de Montes Claros, esse índice alcançou 16,850, ou seja, o número de pobres residentes no município foi dezesseis vezes superior à média do número de pobres residentes por município do estado.

Apesar dos elevados índices de GRI e GRE apontados para esses municípios, que deveria implicar num volume de transferências através da LRH relativamente maior, 46 deles foram agrupados na tipologia IV-1 por terem apresentado GRH menor que a média do estado ($GRH < 1$). Nesses grupos destacam-se os resultados observados para Ribeirão das Neves, Teófilo Otoni e Montes Claros que obtiveram os menores índices de GRH (0,508, 0,566 e 0,586, respectivamente), indicando que os recursos *per capita* recebidos por essas localidades corresponderam a valores próximos à metade da média desses recebimentos destinados aos demais municípios mineiros. Por sua vez, dentro da tipologia IV-2 foram reunidos 43 municípios que apresentaram elevada intensidade interna de pobreza ($GRI > 1$), alta relevância da pobreza no contexto estadual ($GRE > 1$) e volume de transferências per capita de recursos da LRH acima da média ($GRH > 1$). Pode-se observar que, apesar de receberem recursos acima da média, em termos relativos, seus índices de GRH não alcançaram resultados expressivos, tendo alcançado o valor máximo de 2,643. Vale lembrar que, dentre todas as tipologias caracterizadas por apresentarem $GRH > 1$, excetuando-se a tipologia II-2, esse resultado foi significativamente inferior aqueles encontrados para os tipologias I-2 e III-2, respectivamente, 12,522 e 8,800 (Tabela 4).

Tabela 4
Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Pobreza

Tipologia	Nº. de municípios	População		GRI		GRE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-1	16	16.293	37.447	0,351	0,892	0,444	0,986	0,739	0,996
I-2	191	873	32.687	0,341	0,999	0,035	0,984	1,005	12,522
II-1	50	29.460	2.238.526	0,299	0,972	1,041	50,427	0,552	0,965
II-2	20	23.568	306.675	0,488	0,999	1,019	14,290	1,018	1,964
III-1	2	15.005	16.291	1,101	1,272	0,788	0,988	0,964	0,990
III-2	435	1.289	20.025	1,003	2,835	0,074	0,986	1,107	8,800
IV-1	46	14.488	306.947	1,005	2,441	1,116	16,850	0,508	0,994
IV-2	93	7.863	75.216	1,014	2,764	1,004	4,152	1,004	2,643

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora.

Em síntese, os resultados apontaram para aspectos relevantes da distribuição dos recursos da LRH que, quando analisados segundo a dimensão Pobreza, denotaram algumas distorções no volume total de repasses da LRH ao longo do período analisado. Primeiramente, a análise do quadrante I, onde foram agrupados municípios que apresentaram, simultaneamente, baixa intensidade da variável internamente ($GRI < 1$) e baixa extensão da variável no contexto estadual ($GRE < 1$) e, portanto, que deveriam receber menores volumes de recursos, foram encontrados casos em que os repasses superaram a média do estado ($GRH > 1$).

Além disso, observou-se que no quadrante II foram agrupados os municípios que reuniam 50,9% do total da população do estado, mais ricos e que, portanto, mereceriam um aporte relativamente inferior de recursos. No entanto, 20 deles, apresentaram GRH maior que 1, ou seja, seus respectivos repasses foram comparativamente mais elevados.

Por outro lado, os resultados também demonstraram que, em sua maioria, os municípios mineiros se caracterizam por uma elevada intensidade interna da pobreza ($GRI > 1$) e cuja relevância no contexto do estado é relativamente baixa ($GRE < 1$). Daí terem sido agrupados 437 dos 853 (51,2%) no quadrante III, dos quais apenas 2 apresentaram índices de GRH acima da média.

Por fim, no quadrante IV foram reunidos aqueles com alta intensidade da variável internamente ($GRI > 1$) e com alta extensão da variável no contexto estadual ($GRE > 1$) e que, portanto, deveriam ser os merecedores de um maior volume de recursos. No entanto, de um total de 139, 46 receberam recursos abaixo da média estadual ($GRH < 1$).

De maneira geral, tais resultados refletem os elevados pesos atribuídos aos critérios VAF, População e População dos 50 Municípios Mais Populosos que promovem uma redistribuição de recursos concentrada nos municípios mais ricos e cujo contingente populacional é mais elevado.

6.2. Educação

O montante global de recursos transferidos através desse critério no período analisado alcançou R\$ 595,4 milhões (a preços constantes de 2009), apontando um repasse médio de R\$

698,0 mil por município. Vale notar que, tomando-se o conjunto de municípios mineiros, esse critério foi, dentre todos os demais, exceto Cota Mínima, aquele de maior importância relativa para os municípios com população entre 5.000 e 15.000 habitantes, tendo sido responsável por 14,0% dos recursos repassados para essas localidades ao longo do período analisado. Além disso, 50,1% dos recursos transferidos através desse critério se destinaram a esses municípios (Tabela 3).

No caso da Educação procurou-se selecionar uma variável que fosse capaz de sintetizar os aspectos mais relevantes da realidade educacional do município. Para tanto se tomou como referência a variável “número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola”. De um lado esta variável reflete a efetividade das políticas educacionais para essa faixa etária da população, cuja responsabilidade é atribuída aos governos locais e, de outro, denota a presença de crianças analfabetas no município, bem como, demonstra, implicitamente, que há aspectos da realidade local que levam crianças nessa faixa etária a não frequentar a escola.

Primeiramente, o método de agrupamento reuniu os municípios partindo de duas dimensões que combinadas permitiram construir as tipologias. Foram calculados índices através da padronização dos valores observados em relação às suas respectivas médias.

A primeira delas agrupou os municípios a partir da importância da variável no contexto interno do município, ou seja, o Grupamento por Relevância Interna (GRI). A construção do índice permitiu observar a intensidade ou proporção do “número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola” no contexto do próprio município em relação aos demais municípios do estado. Sendo assim, os municípios foram agrupados segundo a relação entre o percentual de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município e o percentual de crianças nessa faixa etária fora da escola no estado. Se o percentual dessa população no município em relação ao percentual do estado resultar em GRI maior que 1, significa que a presença dessas crianças no município é relativamente elevada em termos do estado. Enfim, representa a intensidade com que se manifesta a escolaridade das crianças de 7 a 14 anos em cada município.

A segunda dimensão permitiu verificar a relevância da variável externamente, ou seja, no contexto do estado. O Grupamento por Relevância Estadual (GRE) mostrou, através do seu índice, o peso da variável no município em relação ao seu resultado para o estado, ou seja, expressou a relevância relativa do número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município em relação à totalidade do estado. Sendo assim, o índice foi calculado tomando-se

o número absoluto de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município em relação ao número médio de crianças fora da escola no estado. Resultando um GRE maior que 1 para determinado município, significa que o número absoluto de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município é representativo no contexto do estado.

De maneira análoga à dimensão Pobreza, combinando-se os resultados obtidos para as classificações de GRI e GRE, ou seja, a intensidade do fenômeno dentro do município em relação à média do estado, bem como, o posicionamento do município dentro do contexto do estado foi construída uma tipologia constituída por quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios.

O quadrante I se caracteriza pela baixa intensidade da variável número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola internamente ao município e pela baixa extensão da mesma variável no contexto estadual. O quadrante II, pela baixa intensidade da variável número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual. O quadrante III, pela alta intensidade da variável número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. Por fim, o quadrante IV, pela alta intensidade da variável número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual.

Num segundo momento foi inserida a terceira dimensão denominada Transferências do critério Educação da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos do critério Educação da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009), disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Esse procedimento de filtragem permitiu subdividir cada grupo existente em cada quadrante em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado pelo critério Educação da LRH. Análogo ao critério utilizado em relação ao GRI e GRE, neste caso, o Grupamento por Transferências do critério Educação da LRH (GRH) maior que 1, indica que o repasse de recursos *per capita* do critério Educação da LRH para o respectivo município no período de 2003 a 2009, foi superior à média de transferências *per capita* do critério Educação para o conjunto de municípios do estado e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, deveriam ser encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

No entanto, os resultados apontaram para um conjunto de municípios que, no período analisado, não fizeram jus aos recursos transferidos pelo critério Educação, uma vez que conforme analisado anteriormente, apresentaram elevados patamares de receitas que implicaram numa demanda por matrículas na rede municipal inferior a 90% da capacidade mínima. Nesse sentido, optou-se por agrupá-los separadamente em cada um dos quadrantes, de tal forma que cada um foi composto por três tipologias, totalizando doze grupos de municípios.

Quadrante	Tipologia	Índice da presença de crianças fora da escola no município (GRI)	Índice da relevância do nº. de crianças fora da escola no município no contexto estadual (GRE)	Total dos recursos transferidos <i>per capita</i> LRH através do critério Educação - 2003/2009 (GRH)
Quadrante I	Tipologia I.0	BAIXO	BAIXO	ZERO
	Tipologia I.1	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	Tipologia I.2	BAIXO	BAIXO	ALTO
Quadrante II	Tipologia II.0	BAIXO	ALTO	ZERO
	Tipologia II.1	BAIXO	ALTO	BAIXO
	Tipologia II.2	BAIXO	ALTO	ALTO
Quadrante III	Tipologia III.0	ALTO	BAIXO	ZERO
	Tipologia III.1	ALTO	BAIXO	BAIXO
	Tipologia III.2	ALTO	BAIXO	ALTO
Quadrante IV	Tipologia IV.0	ALTO	ALTO	ZERO
	Tipologia IV.1	ALTO	ALTO	BAIXO
	Tipologia IV.2	ALTO	ALTO	ALTO

Quadro 12: Educação: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora

No quadrante I foram agrupadas aquelas localidades cuja relevância do número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município é baixa ($GRI < 1$), assim como, sua representatividade em relação ao contexto estadual ($GRE < 1$). Além disso, constatou-se também que, a parcela da população de 7 a 14 anos fora da escola dos 215 municípios reunidos nesse grupo foi relativamente reduzida, além de terem apresentado contingente populacional relativamente baixo. Nesse sentido, esperava-se que os recursos repassados pela LRH através do critério Educação (GRH) para essas localidades obedecessem tal tendência (Tabela 5).

No entanto, seu reagrupamento a partir do índice de transferências *per capita* do critério Educação (GRH), resultou na formação de três grupos, sendo que em um deles, observou-se que o volume de repasses superou a média estadual. No primeiro grupo, reunido na tipologia I-0, foram agrupadas 56 localidades, que apresentaram percentuais de crianças de 7 a 14 anos fora da escola oscilando entre 0,8% e 4,0% e cujos volumes de repasses desse critério foram nulos. Esse resultado apontou para o fato de que, em face das variáveis estabelecidas pela LRH, a existência de crianças fora da escola em determinado município, mesmo que em número relativamente reduzido, não faz jus a que ele venha a receber recursos através do critério Educação. O segundo grupo reuniu 47 municípios na tipologia I-1, ou seja, aqueles que obtiveram GRI, GRE e GRH menores que 1. Por fim, na tipologia I-2 foram agrupadas 112 localidades que, apesar de terem apresentado índices de relevância interna e externa relativamente baixos ($GRI < 1$ e $GRH < 1$), receberam recursos através do critério Educação acima da média observada para o conjunto dos municípios do estado ($GRH > 1$). Vale ressaltar os resultados observados para Uruana de Minas e Divisa Alegre cujos índices de GRH alcançaram, respectivamente, 11,731 e 11,362 e foram superados por apenas um município. Em outras palavras, apesar dos baixos GRI e GRE, eles receberam volumes de recursos *per capita* do critério Educação da LRH superiores a onze vezes a média do estado (Tabela 5).

No quadrante II foram agrupados os municípios com baixa relevância do número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município ($GRI < 1$), mas que apresentaram representatividade em relação ao contexto estadual relativamente alta ($GRE > 1$). Em seu conjunto, esses municípios representavam, aproximadamente, metade da população do estado e dentre os 62 municípios reunidos nesse quadrante, 44 deles se encontram entre os mais populosos. Apesar dos resultados terem apontado GRI menor que 1, observou-se a presença de um maior número absoluto de crianças de 7 a 14 anos fora da escola pelo fato de se constituírem em centros urbanos mais populosos, ou seja, em 5,0% dos municípios do estado foram encontrados, aproximadamente, 29,0% das crianças com esse perfil, o que talvez pudesse implicar num tratamento diferenciado com relação ao repasse dos recursos.

No entanto, ao se reagrupar esses municípios segundo índice de transferências *per capita* do critério Educação (GRH), observou-se que seis deles não receberam recursos através desse critério no decorrer do período analisado, (Araguari, Araxá, Belo Horizonte, Betim, Itabira e Nova Lima). Vale destacar os casos de Belo Horizonte e Betim que, embora

tenham apresentado índices de GRI relativamente baixos, concentraram maior número absoluto de crianças de 7 a 14 anos fora da escola em função de seus elevados contingentes populacionais. Apesar de juntos terem reunido 6,9% das crianças nessa faixa etária fora da escola do estado, esses dois municípios não foram beneficiados com recursos do critério Educação da LRH. Por sua vez, foram reunidos na tipologia II-1 51 municípios cujas transferências se encontraram abaixo da média do estado ($GRH < 1$), dos quais 38 estavam entre os 50 mais populosos do estado. Por fim, foram reunidos na tipologia II-2 5 municípios, que apesar de terem apresentado GRI e GRE menores que 1, receberam recursos acima da média do estado ($GRH > 1$). Vale notar que esses municípios se caracterizaram por percentuais de crianças nessa faixa etária fora da escola entre 3,5% e 4,1% e por um contingente populacional relativamente (Tabela 5).

No quadrante III foram agrupados os 415 municípios que apresentaram relevância do número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola no município elevada ($GRI > 1$), mas cuja representatividade no contexto do estado foi relativamente baixa ($GRE < 1$). Observou-se também que são municípios caracterizados por uma população inferior a 18.000 habitantes e que, portanto, apresentam baixa representatividade no contexto do estado. No entanto, os resultados demonstraram que 22,9% do total das crianças de 7 a 14 anos fora da escola se encontravam nesses municípios, apesar de representarem, no contexto estadual, 14,4% do total da população e 15,6% do total da população nessa faixa etária.

Em seguida esse conjunto de municípios foi reagrupado segundo o volume de transferências *per capita* do critério Educação da LRH (GRH), formando três novos grupos. No primeiro, foram reunidos na tipologia III-0 68 municípios cujos repasses foram nulos ($GRH = 0$), apesar de terem sido constatados dentre eles localidades com os menores contingentes populacionais do estado, portanto, com baixos níveis de atividade econômica e, além disso, com percentuais de crianças de 7 a 14 anos fora da escola acima de 10,0% da população nessa faixa etária. Na tipologia III-1 foram agrupados 60 municípios que também apresentaram GRI maiores que 1 e GRE menores que 1, mas que receberam recursos do critério Educação abaixo da média ($GRH < 1$), sendo que, na maioria dos casos, o GRH foi inferior a 0,500, ou seja, o montante de transferências *per capita* ficou abaixo da metade da média do estado. Por fim, a tipologia III-2 reuniu o maior número de municípios, 287, cujos percentuais de crianças fora da escola oscilaram entre 4,1% e 13,3%. Além disso, está reunida nesse grupo, a maioria dos municípios que alcançaram os mais elevados índices de GRH.

Num total de 10 localidades em todo o estado que apresentaram GRH maior que 10,000, ou seja, que receberam volumes de recursos *per capita* do critério Educação da LRH 10 vezes superiores à média estadual, 8 pertencem a esse grupo, destacando-se São Francisco de Paula, cujo GRH atingiu 15,747, maior índice GRH obtido para um município do estado (Tabela 5).

Finalmente, em função da elevada presença de crianças de 7 a 14 anos fora da escola dentro do município ($GRI > 1$) e de sua alta relevância no contexto estadual ($GRE > 1$), foram agrupados 161 municípios no quadrante IV que representaram, no contexto estadual, 23,1% do total da população, 25,4% do conjunto das crianças nessa faixa etária e, aproximadamente, 40,0% dessa população fora da escola. Ou seja, essas localidades, que representam 18,9% dos municípios mineiros, concentraram o maior contingente de crianças de 7 a 14 anos que se encontravam fora da escola no estado.

Ao reagrupá-los segundo índice de transferências *per capita* do critério Educação (GRH), observou-se que, apesar dos elevados índices de GRI e GRE apontados para esses municípios, que implicariam em montantes de transferências através da LRH relativamente superiores, 8 deles não receberam recursos ($GRH = 0$), tendo sido agrupados na tipologia IV-0. Vale mencionar que, dentre as localidades reunidas nesse grupo, encontra-se o município Alto Jequitibá, que apesar de ter apresentado o quinto maior percentual de crianças de 7 a 14 anos fora da escola do estado (14,52%) não foi beneficiado com recursos do critério Educação da LRH. Na tipologia IV-1 foram reunidos 45 municípios que receberam recursos abaixo da média ($GRH < 1$). Vale mencionar a presença de Governador Valadares nesse grupo uma vez que, apesar de ter sido constatada a existência de mais de 1.500 crianças de 7 a 14 anos fora da escola nesse município, quarta posição dentre todos os municípios do estado, que resultou num GRE igual a 11,849, seu GRH alcançou apenas 0,154. Por fim, foram reunidos os 108 municípios que apresentaram GRI, GRE e GRH maiores que 1. Dentre eles destacam-se Fervedouro, Nova Resende, Sericita e Divino que apresentaram os mais elevados percentuais de crianças de 7 a 14 anos fora da escola dentre todos os municípios do estado, todos acima de 14,5% (Tabela 5).

Em síntese, os resultados apontaram para aspectos importantes da distribuição dos recursos da LRH quando analisados segundo a dimensão Educação. Apesar da relevância das variáveis utilizadas no cálculo do índice Educação da LRH, o fato de não levar em consideração a frequência escolar de crianças de 7 a 14 anos para o cálculo do índice Educação, ocasionou algumas distorções.

Dentre os 853 municípios mineiros, 112 deles, receberam um volume de recursos acima da média estadual, mesmo tendo apresentado baixa relevância interna do número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, bem como, baixa representatividade no contexto estadual (GRI e GRE menores que 1). Vale mencionar que, dentre estes, Uruana de Minas e Divisa Alegre alcançaram índices de GRH dos mais elevados do estado (11,731 e 11,362), ou seja, receberam recursos mais de onze vezes superiores à média do estado.

Por outro lado, dentre todos os municípios do estado, 138 não foram beneficiados com recursos oriundos desse critério no decorrer dos anos analisados. Esse resultado demonstrou que do ponto de vista da LRH, tais municípios não fizeram jus ao recebimento de recursos através do critério Educação. No entanto, em alguns casos, mesmo que em termos relativos, tenha sido observado um baixo número de crianças que não freqüentavam escola, não se pode deixar de considerar que, naturalmente, os municípios mais populosos apresentarão, em termos absolutos, um maior contingente de crianças nessas condições em valores absolutos, necessitando assim, de recursos que possam atender a essa demanda. Além disso, destes municípios, 8 deles jamais receberam recursos através do critério Educação, mesmo tendo apresentado índices de GRI e GRE acima da média como por exemplo a localidade de Alto Jequitibá cujo percentual de crianças fora da escola foi o quinto maior dentre todos os municípios do estado, tendo alcançado 14,52%.

Tabela 5:
Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Educação

Tipologia	Nº. de municípios	População Total		População de crianças de 7 a 14 anos		% de crianças de 7 a 14 anos fora da escola		GRI		GRE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-0	56	1.376	31.264	173	4.578	0,8	4,0	0,205	0,979	0,045	0,833	0,000	0,000
I-1	47	2.000	41.256	293	6.709	1,0	4,1	0,248	0,993	0,076	0,977	0,002	0,991
I-2	112	1.907	36.299	282	5.351	1,2	6,0	0,280	0,998	0,058	0,980	1,002	11,731
II-0	6	64.387	2.238.526	9.050	293.164	1,8	2,8	0,431	0,677	1,214	47,976	0,000	0,000
II-1	51	27.631	538.017	3.929	78.517	1,4	4,0	0,346	0,971	1,064	17,600	0,004	0,974
II-2	5	17.455	42.806	3.573	8.219	3,5	4,1	0,862	0,991	1,010	2,289	1,093	4,899
III-0	68	873	10.932	139	1.772	2,9	10,8	1,008	2,637	0,051	0,901	0,000	0,000
III-1	60	2.479	16.359	271	2.524	4,1	12,6	1,001	3,073	0,122	0,992	0,030	0,934
III-2	287	2.247	17.781	310	2.822	4,1	13,3	1,001	3,231	0,119	0,991	1,075	15,747
IV-0	8	8.458	34.877	1.308	5.391	4,4	14,5	1,074	3,535	1,005	2,457	0,000	0,000
IV-1	45	7.005	247.131	1.278	38.243	4,1	14,3	1,006	3,482	1,014	11,849	0,022	0,913
IV-2	108	5.911	51.497	1.075	11.410	4,3	14,9	1,049	3,618	1,001	5,943	1,000	9,785

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora

6.3. Saúde

O volume total de recursos repassados por esse critério no período analisado atingiu R\$ 595,6 milhões (a preços constantes de 2009), apontando um repasse médio de R\$ 698,2 mil por município. Vale notar que, excetuando-se o critério Cota Mínima, esse critério foi aquele que apresentou a mais elevada importância relativa para os municípios mineiros com população com até 5.000 habitantes, tendo sido responsável por 12,4% dos recursos transferidos para essas localidades no total dos anos analisados. Por outro lado, 31,8% dos recursos distribuídos por esse critério se destinaram aos 374 municípios mineiros com população entre 5.000 e 15.000 habitantes (Tabela 3).

Para efeito de análise do perfil do segmento Saúde procurou-se selecionar uma variável que fosse capaz de sintetizar os aspectos mais relevantes da realidade da Saúde de cada município tomando como referência o número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos. A condição de risco foi estabelecida segundo o inverso da probabilidade de sobrevivência nessas faixas etárias. A seleção dessa variável se justifica na medida em que essas faixas etárias correspondem ao conjunto da população mais vulnerável e que mais demanda serviços públicos nessa área. De um lado o comportamento dessa variável reflete aspectos relevantes das condições de saúde das populações locais, bem como a efetividade das ações implementadas pelas políticas públicas de saúde e por outras modalidades de políticas públicas cujos efeitos também repercutem na área da Saúde.

Num primeiro momento, o método de agrupamento reuniu os municípios partindo das dimensões interna e externa que, ao serem combinadas, permitiram a construção das tipologias. Os respectivos índices foram calculados através da padronização dos valores observados em relação às suas respectivas médias.

A primeira dimensão reuniu os municípios a partir da importância da variável no contexto interno do município, ou seja, o Grupamento por Relevância Interna (GRI). A construção do índice permitiu observar a intensidade ou proporção do “número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos” no contexto do próprio município em relação aos demais municípios do estado. Sendo assim, os municípios foram agrupados segundo a relação entre o percentual de crianças e idosos em situação de risco no município e o percentual dessa população no estado. Se o percentual dessa população no município em relação ao percentual do estado resultar em GRI maior que 1, significa que a presença de crianças e idosos em risco no município é relativamente elevada em termos do

estado. Enfim, representa a intensidade com que se manifesta a presença desse contingente populacional em cada município.

A segunda dimensão permitiu agrupar os municípios segundo a relevância da variável externamente, ou seja, no contexto do estado. O Grupamento por Relevância Estadual (GRE) expressou a relevância relativa do número de indivíduos em risco nessas faixas etárias no município em relação à totalidade do estado, mostrando, através do seu índice, o peso da variável no município em relação ao seu resultado para o estado. Nesse sentido, o índice foi calculado tomando-se o número absoluto de crianças de até 5 anos e de idosos com mais de 65 anos no município em relação ao número médio de indivíduos nessas faixas etárias no estado. Resultando um GRE maior que 1 para determinado município, significa que o número de pessoas com essas idades no município é representativo no contexto do estado.

De maneira análoga às outras dimensões analisadas, ao se combinar os resultados obtidos para a intensidade do fenômeno dentro do município em relação à média do estado, bem como, o posicionamento do município dentro do contexto do estado, ou seja, as classificações de GRI e GRE foi construída uma tipologia constituída por quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios.

O quadrante I se caracteriza pela baixa intensidade da variável número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos internamente ao município e pela baixa extensão da mesma variável no contexto estadual. O quadrante II, pela baixa intensidade da variável número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual. O quadrante III, pela alta intensidade da variável número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. Por fim, o quadrante IV, pela alta intensidade da variável número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual.

Posteriormente foi inserida a terceira dimensão denominada Transferências do critério Saúde da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos do critério Saúde da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009), disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Ao se proceder essa filtragem cada grupo existente em cada quadrante foi subdividido em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado pelo critério Saúde da LRH. Análogo ao critério utilizado em relação ao GRI e ao

GRE, neste caso, o Grupamento por Transferências do critério Saúde da LRH (GRH) maior que 1, indica que o repasse de recursos *per capita* do critério Saúde da LRH para o respectivo município no período de 2003 a 2009, foi superior à média de transferências *per capita* do critério Saúde para o conjunto de municípios do estado e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, uma vez que os municípios também foram agrupados segundo o GRH, para cada quadrante foram encontrados 2 tipos de municípios, totalizando 8 tipologias.

Quadrante	Tipologia	Índice de População em risco residente no município (GRI)	Índice de População em risco no município em relação ao contexto estadual (GRE)	Total dos recursos transferidos <i>per capita</i> LRH através do critério Saúde - 2003/2009 (GRH)
Quadrante I	I.1	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	I.2	BAIXO	BAIXO	ALTO
Quadrante II	II.1	BAIXO	ALTO	BAIXO
	II.2	BAIXO	ALTO	ALTO
Quadrante III	III.1	ALTO	BAIXO	BAIXO
	III.2	ALTO	BAIXO	ALTO
Quadrante IV	IV.1	ALTO	ALTO	BAIXO
	IV.2	ALTO	ALTO	ALTO

Quadro 13: Saúde: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora

No quadrante I foram agrupadas 249 localidades cuja relevância do número crianças e idosos em situação de risco no município é baixa ($GRI < 1$), assim como, sua representatividade em relação ao contexto estadual ($GRE < 1$). Nesse sentido esperava-se que o montante de recursos repassados pela LRH através do critério Saúde (GRH) para essas localidades fosse relativamente inferior aquele transferido para outros municípios do estado, uma vez que a presença de crianças menores de 5 anos e de idosos com mais de 65 anos tanto no contexto interno como no contexto externo foi menor em relação às suas respectivas médias para o conjunto do estado.

No entanto, ao se proceder a filtragem segundo o índice de transferências *per capita* do critério Saúde (GRH), foram criados grupos sendo que, foram reunidos na tipologia I-1 37 municípios que apresentaram GRI e GRH inferiores à média ($GRI < 1$ e $GRE < 1$), como também, receberam recursos desse critério abaixo da média do estado ($GRH < 1$). Nesses casos, observou-se que os repasses obedeceram à lógica de que menores GRI e GRE significam menores demandas por essa modalidade de serviços públicos. No entanto, foram

agrupadas na tipologia I-2 os restantes 212 os municípios reunidos nesse quadrante, ou seja, municípios que apesar de também terem apresentado uma população nessas faixas etárias com baixas relevância interna e representatividade no contexto estadual, foram beneficiados com recursos transferidos pelo critério Saúde da LRH acima da média ($GRH > 1$). Além disso, os resultados apontaram para um conjunto de 8 municípios agrupados nessa tipologia, com populações inferiores a 3.800 habitantes e cujos índices de GRH foram expressivamente elevados, tendo oscilado entre 10,889 e 39,161 (Tabela 6).

No quadrante II foram agrupados os municípios com baixa relevância do número de crianças e idosos em situação de risco no município ($GRI < 1$), mas cuja representatividade foi elevada em relação ao contexto estadual ($GRE > 1$). Dentre os resultados observados para esse conjunto de municípios destacam-se os índices de representatividade externa significativamente elevados encontrados para Juiz de Fora, Contagem e Uberlândia que alcançaram, respectivamente, 21,188, 19,202 e 15,032, ou seja, elevada importância de suas respectivas populações de risco com idades abaixo de 5 anos e acima de 65 anos no contexto estadual. Em seu conjunto, esse quadrante reuniu 81 municípios que representavam, aproximadamente, 42,8% da população do estado.

No entanto, seu reagrupamento segundo o índice de transferências *per capita* do critério Saúde da LRH (GRH), reuniu na tipologia II-1 72 municípios cujas transferências se encontraram abaixo da média do estado ($GRH < 1$), dos quais 44 se encontravam entre os 50 mais populosos do estado. Por sua vez, foram reunidos na tipologia II-2 9 municípios, que apesar de terem apresentado GRI e GRE menores que 1, receberam recursos acima da média do estado ($GRH > 1$). Vale notar que esses municípios se caracterizaram por um contingente populacional relativamente homogêneo e índices de GRH também relativamente próximos (Tabela 6).

No quadrante III foram agrupados os 417 municípios que apresentaram alta relevância do número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos internamente ao município ($GRI > 1$), mas cuja representatividade no contexto do estado foi relativamente baixa ($GRE < 1$). Observou-se também que são municípios relativamente mais pobres, caracterizados por uma população inferior a 19.000 habitantes e que, portanto, apresentam baixa representatividade no contexto do estado.

Em seguida esses municípios foram reagrupados a partir do volume de transferências *per capita* do critério Saúde da LRH (GRH), formando dois novos grupos. No primeiro,

foram reunidos na tipologia III-1 14 municípios cujos repasses foram menores que a média do estado ($GRH < 0$). Apesar de representarem um número relativamente reduzido de municípios, talvez merecessem ser beneficiados com um maior volume de recursos do critério Saúde, uma vez que são municípios cujo nível de atividade econômica é baixo e cujas restrições orçamentárias são mais expressivas. Na tipologia III-2 foram agrupados 403 municípios que também apresentaram GRI e GRE menores que 1, mas que receberam recursos do critério Saúde acima da média ($GRH > 1$). Além disso, o método de grupamento reuniu nessa tipologia a maioria dos municípios que alcançaram os mais elevados índices de GRH do critério Saúde. Num total de 20 localidades em todo o estado que apresentaram GRH maior que 10,000, ou seja, que receberam volumes de recursos *per capita* do critério Saúde da LRH 10 vezes superiores à média estadual, 12 pertencem a esse grupo, destacando-se Serra da Saudade, cujo GRH atingiu 50,540, maior índice GRH do critério Saúde obtido por um município do estado (Tabela 6).

Por fim, foram reunidos no quadrante IV 106 municípios que, apesar de terem apresentado um contingente populacional heterogêneo, se caracterizaram pela alta intensidade do número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos internamente ao município ($GRI > 1$) e pela alta extensão dessa variável no contexto estadual ($GRE > 1$), o que implicaria numa maior demanda por recursos voltados para o atendimento das demandas .

A despeito dos elevados índices de GRI e GRE apontados para esses municípios, que implicariam em montantes de transferências através da LRH relativamente superiores, ao reagrupá-los segundo índice de transferências *per capita* do critério Saúde (GRH), observou-se que, 66 deles receberam recursos abaixo da média ($GRH < 1$). Vale mencionar a presença de Belo Horizonte que apesar de ter apresentado um índice de GRH de 0,604, obteve o índice de relevância externa dessa população 105,076, ou seja, seu número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos foi mais de 100 vezes superior ao número médio de pessoas com estas características no conjunto dos municípios do estado. Finalmente na tipologia IV-2 foram agrupados 40 municípios que também apresentaram alta relevância tanto interna como externa da população em risco nessa faixa etária e que receberam recursos do critério Saúde da LRH acima da média (Tabela 6).

Tabela 6
Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Saúde

Tipologia	Nº. de municípios	População Total		GRI		GRE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-1	37	8.929	37.447	0,388	0,987	0,385	0,993	0,301	0,987
I-2	212	1.289	28.814	0,552	0,999	0,049	0,999	1,021	39,161
II-1	72	22.308	538.017	0,473	1,000	1,003	21,188	0,096	0,977
II-2	9	26.089	53.957	0,544	0,984	1,010	2,144	1,043	1,291
III-1	14	10.336	18.928	1,021	1,413	0,603	0,970	0,483	0,974
III-2	403	873	18.155	1,004	2,365	0,043	0,992	1,026	50,540
IV-1	66	9.974	2.238.526	1,004	1,886	1,025	105,076	0,264	0,983
IV-2	40	9.666	37.890	1,001	2,253	1,002	3,300	1,005	2,448

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora

Em síntese, ao reunir os municípios mineiros combinando os resultados obtidos para o GRI, o GRE e o GRH, o método de agrupamento apontou para alguns aspectos relevantes da distribuição de recursos do critério Saúde da LRH ao longo do período analisado. Em primeiro lugar, foram agrupados no quadrante I aqueles municípios cuja relevância interna do número de indivíduos em risco até 5 anos e após 65 anos foi relativamente baixa ($GRI < 1$), bem como, sua extensão no contexto do estado ($GRE < 1$). Sendo assim, essas localidades deveriam receber menores volumes de recursos. No entanto, foram encontrados 212 casos em que os repasses superaram a média do estado ($GRH > 1$).

Além disso, observou-se que no quadrante II foram agrupados 81 municípios que reuniam 42,8% do total da população do estado, que se caracterizou pela relevância da população de risco nessa faixa etária inferior à média do estado e pela alta importância dessa variável no contexto do estado ($GRE > 1$). Por outro lado, o método de agrupamento apontou para o fato de que 48,9% dos municípios mineiros apresentavam alta intensidade da população crianças menores de 5 anos e idosos maiores de 65 anos internamente ($GRI > 1$) acompanhada de uma baixa importância no contexto do estado ($GRE < 1$), tendo sido reunidos no quadrante III. Vale reiterar se tratarem de municípios com baixo nível de atividade econômica e cuja população total não alcançou 20.000.

No quadrante IV foram reunidos os 106 municípios mineiros restantes que se caracterizaram pela alta intensidade da população de risco nessa faixa etária no município e pela elevada importância dessa população no nível estadual, dos quais 66 que deveriam ser beneficiados com um montante de recursos relativamente maior, receberam recursos abaixo da média do estado ($GRH < 1$),

Por fim, combinando-se os resultados obtidos para o GRI, o GRE e o GRH, o método de agrupamento apontou para 249 agrupados no quadrante I (baixos índices de GRI e GRE), portanto merecedores de um volume relativamente menor de recursos e 106 foram reunidos no quadrante IV (altos índices de GRI e GRE), devendo ser beneficiados com montantes comparativamente mais elevados. No entanto, ao reagrupá-los pelas transferências da LRH, no primeiro grupo 212 localidades receberam acima da média (85,1%) enquanto que no segundo grupo apenas 40 municípios receberam acima (37,7%). Além desses resultados, foram observados para esses municípios agrupados na tipologia I-2 índices de GRH significativamente maiores do que aqueles encontrados para o segundo grupo, reunido na tipologia IV-2.

6.4. Meio ambiente/Habitação

O volume total de recursos repassados pela LRH através desse critério no período analisado, alcançou R\$ 297, 8 milhões (a preços constantes de 2009), indicando um repasse médio de R\$ 349,1 mil por município. No entanto pode-se observar que apenas 334 localidades receberam recursos acima dessa média, com destaque para as localidades de Ituiutaba, Belo Horizonte, Ipatinga, Uberlândia e Arcos que representam 0,6% do total de municípios do estado e que receberam juntos, 7,4% dos recursos distribuídos por esse critério. Além disso, merece destaque o expressivo volume de recursos destinados ao município de Marliéria que pode ser atribuído ao subcritério Unidades de Conservação, uma vez que parcela expressiva de seu território é ocupada pelo Parque Estadual do Rio Doce.

No caso do critério Meio Ambiente procurou-se analisar as condições de infraestrutura de saneamento ambiental dos municípios mineiros, uma vez que ela irá apontar de um lado para a qualidade de vida da população do ponto de vista sócio-ambiental e, de outro, para a presença e a efetividade do poder público e, mais especificamente, do poder local nessa área. Nesse sentido tomou-se como referência a variável “número de domicílios com serviços de distribuição de água e/ou tratamento de esgoto e/ou coleta de lixo inadequados”.

Num primeiro momento, o método de agrupamento reuniu os municípios segundo duas dimensões que foram combinadas construindo as tipologias. Para tanto, foram calculados

índices através da padronização dos valores observados em relação às suas respectivas médias.

A primeira delas agrupou os municípios a partir da importância da variável no contexto interno do município, ou seja, o Grupamento por Relevância Interna (GRI). A construção do índice permitiu observar a intensidade ou proporção do número de domicílios que apresentaram inadequação dos serviços de distribuição de água e/ou de tratamento de esgoto e/ou de coleta de lixo no contexto do próprio município em relação aos demais municípios do estado. Sendo assim, os municípios foram agrupados segundo a relação entre o percentual de domicílios com serviços de água, esgoto e/ou lixo inadequados no município e o percentual de médio de domicílios nessas condições no estado. Se o percentual desses domicílios no município em relação ao percentual do estado resultar em GRI maior que 1, significa que a presença de domicílios nessas condições no município é relativamente elevada em termos do estado. Enfim, representa a intensidade com que se manifesta a presença de domicílios em condições inadequadas em cada município.

Já a segunda dimensão permitiu verificar a relevância da variável externamente, ou seja, no contexto do estado. O Grupamento por Relevância Estadual (GRE) mostrou, através do seu índice, o peso da variável no município em relação ao seu resultado para o estado, ou seja, expressou a relevância relativa do número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados no município em relação à totalidade do estado. Sendo assim, o índice foi calculado tomando-se o número absoluto de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequado no município em relação ao número médio de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequado no estado. Resultando um GRE maior que 1 para determinado município, significa que o número absoluto de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequado no município é representativo no contexto do estado.

De maneira análoga às demais dimensões, a combinação dos resultados obtidos para as classificações de GRI e GRE, ou seja, a intensidade do fenômeno dentro do município em relação à média do estado, bem como, o posicionamento do município dentro do contexto do estado permitiu construir uma tipologia constituída por quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios.

O quadrante I se caracteriza pela baixa intensidade da variável número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados internamente ao município e pela baixa extensão da mesma variável no contexto estadual. O quadrante II, pela baixa intensidade da variável número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual. O quadrante III, pela alta intensidade da variável número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. Por fim, o quadrante IV, pela alta intensidade da variável número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual.

A seguir foi inserida a terceira dimensão denominada Transferências do critério Meio Ambiente da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos do critério Meio Ambiente da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009), disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Esse procedimento de filtragem subdividiu cada grupo existente em cada quadrante em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado pelo critério Meio Ambiente da LRH. Análogo ao critério utilizado em relação ao GRI e GRE, neste caso, o Grupamento por Transferências do critério Meio Ambiente da LRH (GRH) maior que 1, indica que o repasse de recursos *per capita* do critério Meio Ambiente da LRH para o respectivo município no período de 2003 a 2009, foi superior à média de transferências *per capita* do critério Meio Ambiente para o conjunto de municípios do estado e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, deveriam ser encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

No entanto, os resultados apontaram para um conjunto de municípios que, no período analisado, não fizeram jus aos recursos transferidos pelo critério Meio Ambiente. Nesse sentido, optou-se por agrupá-los separadamente em cada um dos quadrantes, de tal forma que cada um foi composto por três tipologias, totalizando doze grupos de municípios (Quadro 14).

Quadrante	Tipologia	Índice do número de residências com serviços de água e esgoto e tratamento de lixo inadequados no município (GRI)	Índice do número de residências com serviços de água e esgoto e tratamento de lixo inadequados no município no contexto estadual (GRE)	Total dos recursos transferidos <i>per capita</i> LRH através do critério Meio Ambiente - 2003/2009 (GRH)
Quadrante I	Tipologia I.0	BAIXO	BAIXO	ZERO
	Tipologia I.1	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	Tipologia I.2	BAIXO	BAIXO	ALTO
Quadrante II	Tipologia II.0	BAIXO	ALTO	ZERO
	Tipologia II.1	BAIXO	ALTO	BAIXO
	Tipologia II.2	BAIXO	ALTO	ALTO
Quadrante III	Tipologia III.0	ALTO	BAIXO	ZERO
	Tipologia III.1	ALTO	BAIXO	BAIXO
	Tipologia III.2	ALTO	BAIXO	ALTO
Quadrante IV	Tipologia IV.0	ALTO	ALTO	ZERO
	Tipologia IV.1	ALTO	ALTO	BAIXO
	Tipologia IV.2	ALTO	ALTO	ALTO

Quadro 14: Meio Ambiente: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora

No quadrante I foram agrupadas aquelas localidades cuja relevância do número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados no município é baixa ($GRI < 1$), assim como, sua representatividade em relação ao contexto estadual ($GRE < 1$). Vale notar que, mesmo se tomando como universo de análise o conjunto dos municípios mineiros, apenas 100 se enquadraram nesse grupo, ou seja, somente 11,7% deles apresentaram níveis inadequados de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo abaixo dos padrões do estado e representavam apenas 7,7% do total da população do estado (Tabela 7).

Nesse sentido seria de se esperar que esse conjunto de municípios viesse a ser relativamente menos beneficiado por recursos do critério Meio Ambiente da LRH. No entanto, seu reagrupamento a partir do índice de transferências *per capita* desse critério (GRH), resultou na formação de três grupos, sendo que em um deles, observou-se que o volume de repasses superou a média estadual. No primeiro grupo, reunido na tipologia I-0, foram agrupadas 32 localidades, cuja proporção de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados tanto no contexto do próprio

município como em relação à totalidade do estado foram relativamente baixos ($GRI > 1$ e $GRE < 1$) e que não receberam recursos através desse critério ($GRH = 0$). O segundo grupo reuniu 37 municípios na tipologia I-1, ou seja, aqueles que obtiveram GRI, GRE e GRH menores que 1. Por fim, na tipologia I-2 foram agrupadas 31 localidades que, apesar de terem apresentado índices de relevância interna e externa relativamente baixos ($GRI < 1$ e $GRH < 1$), receberam recursos através do critério Meio Ambiente acima da média observada para o conjunto dos municípios do estado ($GRH > 1$). Portanto, observou-se que, mesmo tendo apresentado padrões de saneamento relativamente inferiores à média do estado, em face das variáveis estabelecidas pela LRH, os municípios reunidos na tipologia I-2 fizeram jus a receber recursos comparativamente mais elevados através do critério Meio Ambiente, como observado nos casos de Confins, Catas Altas, Madre de Deus de Minas, Pingo D'água, Pedrinópolis e Serrania, cujos índices de GRH alcançaram, respectivamente, para o caso de 36,004, 28,684, 23,066, 18,318, 13,961 e 13,281.

No quadrante II foram agrupados 63 municípios cuja relevância do número domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados no município é baixa ($GRI < 1$), mas que apresentaram representatividade em relação ao contexto estadual relativamente alta ($GRE > 1$). Em seu conjunto, esses municípios representavam, aproximadamente, 52,1% da população do estado e dentre os eles, 42 se encontravam entre os mais populosos. Apesar dos resultados terem apontado GRI menor que 1, observou-se a presença de um maior número absoluto de domicílios nessas condições em razão de se constituírem em centros urbanos mais populosos o que não implicaria, necessariamente, num tratamento diferenciado com relação ao repasse dos recursos, uma vez que no contexto interno a relevância da variável é baixa.

No entanto, ao se reagrupar esses municípios segundo índice de transferências *per capita* do critério Meio Ambiente (GRH), observou-se que onze deles não receberam recursos através desse critério no decorrer do período analisado. Vale destacar o caso de Ribeirão das Neves, embora tenha apresentado índice de GRI relativamente baixos, obteve um índice de GRE igual a 7,828, ou seja, seu número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados é quase 8 vezes superior ao número médio de domicílios nessas condições no estado, o que denotaria um tratamento diferenciado em relação aos repasses desse critério da LRH. Por sua vez, foram reunidos na tipologia II-1 42 municípios cujas transferências se encontraram abaixo da média do estado ($GRH < 1$), dos quais 30 estavam entre os 50 mais populosos do estado. Por fim,

foram reunidos na tipologia II-2 10 municípios, que apesar de terem apresentado GRI e GRE menores que 1, receberam recursos acima da média do estado ($GRH > 1$) (Tabela 7).

No quadrante III foram agrupados os 471 municípios que apresentaram relevância do número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados no município elevada ($GRI > 1$), mas cuja representatividade no contexto do estado foi relativamente baixa ($GRE < 1$). Observou-se também que são municípios caracterizados por uma população inferior a 17.500 habitantes e representava, aproximadamente, 15,2% da população do estado, daí sua baixa representatividade nesse contexto. No momento seguinte, o reagrupamento desse conjunto de municípios segundo o volume de transferências *per capita* do critério Meio Ambiente da LRH (GRH), deu origem a três novos grupos. No primeiro, foram reunidos na tipologia III-0 144 municípios que apesar de apresentaram um elevado percentual de municípios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados em relação ao percentual do estado, não receberam recursos do critério Meio Ambiente da LRH ($GRH = 0$).

Na tipologia III-1 foram agrupados 108 municípios que também apresentaram índices de relevância interna da variável maiores que 1 ($GRI > 1$) e índices de importância no contexto estadual menores que 1 ($GRE < 1$), mas que receberam recursos do critério Meio Ambiente abaixo da média ($GRH < 1$), dos quais 72 obtiveram índices de GRH inferiores a 0,500, ou seja, o montante de transferências *per capita* ficou abaixo da metade da média do estado. Por fim, a tipologia III-2 reuniu 219 municípios, cujos valores de GRH foram os mais elevados dentre todas as demais tipologias. Vale notar que de um total de 54 municípios mineiros que obtiveram índices de GRH do critério Meio Ambiente superiores a 10,000, 46 foram reunidos nessa tipologia em face da adoção pela LRH de variáveis relacionadas a presença de Unidades de Conservação Ambiental no município. Dentre eles, merecem destaque Pedra Dourada e Marliéria cujos índices de GRH alcançaram os patamares mais elevados em relação ao conjunto de municípios do estado (70,983 e 46,853, respectivamente) (Tabela 7).

Por fim, foram agrupadas no quadrante IV 219 localidades que apresentaram elevado percentual de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados no município elevada ($GRI > 1$), bem com alta representatividade dessa variável no contexto do estado ($GRE > 1$), portanto merecedores de um montante de recursos do critério Meio Ambiente relativamente mais elevados. No entanto, ao reagrupá-los segundo índice de transferências *per capita* desse critério (GRH), observou-se que, apesar de terem apresentado índices de GRI e GRE superiores à média do estado, 52 deles não receberam

recursos (GRH = 0), tendo sido agrupados na tipologia IV-0. Na tipologia IV-1 foram reunidos 93 municípios que também receberam recursos abaixo da média (GRH < 1) apesar da alta relevância interna e externa do número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados. Por fim, foram reunidos na tipologia IV-2 74 localidades que apresentavam altos índices de GRI e GRE e que receberam recursos desse critério acima da média do estado (GRH > 1). No entanto, vale notar que, o índice de GRH máximo encontrado para os municípios agrupados nessa tipologia (18,548) foi 50,0% ao índice de GRH máximo encontrado na tipologia I-2 (36,004), cujos índices de GRI e GRE são inferiores à média do estado (Tabela 7).

Tabela 7

Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Meio Ambiente

Tipologia	Nº. de municípios	População		GRI		GRE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-0	32	1.907	33.610	0,198	0,957	0,036	0,973	0,000	0,000
I-1	37	1.289	78.997	0,146	0,988	0,050	0,983	0,001	0,926
I-2	31	1.376	66.690	0,194	0,995	0,067	0,933	1,002	36,004
II-0	11	21.697	246.846	0,302	0,985	1,128	7,828	0,000	0,000
II-1	42	21.044	2.238.526	0,106	0,998	1,054	11,940	0,001	0,946
II-2	10	37.872	212.496	0,337	0,977	1,134	9,802	1,021	4,455
III-0	144	1.622	17.156	1,000	3,882	0,102	0,998	0,000	0,000
III-1	108	873	17.278	1,002	4,224	0,090	0,995	0,001	0,998
III-2	219	1.350	17.455	1,009	4,450	0,086	1,000	1,019	70,983
IV-0	52	5.911	51.497	1,001	4,189	1,008	4,623	0,000	0,000
IV-1	93	6.297	129.424	1,002	4,139	1,020	7,740	0,001	0,971
IV-2	74	5.347	75.216	1,009	5,201	1,004	4,464	1,004	18,548

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora

Em síntese, quando analisados segundo a dimensão Meio Ambiente, os resultados apontaram para aspectos importantes da distribuição dos recursos da LRH. Ao adotar um conjunto mais amplo de variáveis no cálculo do índice Meio Ambiente, diminuindo a importância relativa da presença de condições adequadas de saneamento ambiental nos domicílios, a distribuição dos recursos através desse critério apresentou algumas distorções.

Tomando-se os 853 municípios mineiros, 31 deles, receberam um volume de recursos acima da média estadual, mesmo tendo apresentado baixa relevância interna número de domicílios com serviços de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo inadequados, bem como, baixa representatividade no contexto estadual (GRI e GRE menores

que 1). Vale mencionar que, dentre estes, se encontravam localidades com índices de GRH expressivamente superiores à média do estado.

Além disso, independentemente das condições de saneamento observadas, dentre todos os municípios do estado, 239 localidades não foram beneficiados com recursos oriundos desse critério no decorrer dos anos analisados, demonstrando que, do ponto de vista da LRH, tais municípios não fizeram jus ao recebimento de recursos através do critério Meio Ambiente.

No entanto, é importante reiterar que, os municípios agrupados no quadrante II, caracterizados por baixos índices de GRI e por um elevado GRE, ou seja, que tenham apresentado baixa relevância interna do número municípios com condições inadequadas de saneamento ambiental e com elevada representatividade no contexto estadual relativamente alta ($GRE > 1$), representaram em seu conjunto mais da metade da população do estado. Nesse sentido, não se pode deixar de reconhecer que, naturalmente, os municípios mais populosos apresentarão, em termos absolutos, uma maior presença de domicílios em tais condições. Por sua vez, o expressivo número de casos encontrados no quadrante III demonstrou que a presença de domicílios em condições inadequadas internamente no município é elevada, apontado para demandas que justificam a alocação de recursos públicos na área de saneamento. No entanto, observou-se que em ambos os casos, a presença de localidades que não foram beneficiadas com recursos desse critério da LRH no período analisado.

Por fim, mesmo dentre municípios agrupados no quadrante IV e caracterizados por terem apresentado elevados índices de GRI e GRE que justificariam o recebimento de um montante de recursos relativamente mais elevado, foi observado que em sua maioria o montante de recursos transferidos foi inferior a média do estado ou até mesmo nulo em todos os anos analisados.

6.5. Atividade Agrícola

A análise do montante total repassado aos municípios referente ao critério Produção de Alimentos permite concluir que prevalece algum padrão de concentração uma vez que no

período compreendido entre 2003 e 2009, dos R\$ 297,7 milhões, 9,1% dos recursos foram distribuídos entre apenas 10 municípios: Unaí, Prata, Paracatu, Uberaba, João Pinheiro, Campina Verde, Santa Vitória, Monte Alegre, Uberlândia e Buritis. Pode-se perceber que são localidades onde a atividade econômica já se caracteriza pela forte preponderância do setor agropecuário.

A análise das características relacionadas à Atividade Agrícola procurou mostrar a importância desse segmento no município sintetizando os aspectos mais relevantes da atividade rural através da análise da importância da população rural do município no contexto da população rural do estado, bem como da relevância da área destinada à atividade agrícola no município em relação ao mesmo parâmetro no nível estadual. Portanto, diferentemente dos demais aspectos quando se procurou analisar a realidade do município a partir da importância das variáveis dentro do próprio município, bem como, no contexto estadual (GRI e GRE), nesse caso, foram tomadas variáveis que caracterizassem a atividade agrícola no contexto estadual.

Nesse sentido, para cada uma das variáveis foram calculados índices padronizando os valores observados em relação às suas respectivas médias. O método de agrupamento reuniu os municípios em duas dimensões que ao serem combinadas, construíram as tipologias.

A primeira delas agrupou os municípios a partir do peso da população rural do município em relação à média da população rural por município do estado, ou seja, o Grupamento por Relevância Populacional (GRP). A construção do índice permitiu observar a importância da população rural do município em relação aos demais municípios do estado. Sendo assim, a partir dos dados censitários, os municípios foram agrupados segundo a relação entre a população rural do município e a população rural média por município do estado. Quando essa relação resultou num GRP maior que 1, a relação entre a população rural do município foi superior à média do estado, indicando uma forte presença da população dedicada à atividade agrícola no município uma vez que seu contingente populacional rural possuía elevada relevância no conjunto dos municípios do estado.

A segunda dimensão permitiu verificar a relevância da atividade agrícola do município em relação ao contexto estadual. O Grupamento por Relevância Setor Agrícola (GRA) mostrou, através do seu índice, a extensão das áreas rurais do município, em comparação com a média do estado. A partir dos dados censitários, o índice foi calculado tomando-se a relação entre a área cultivada do município e a média da área cultivada por município do estado. O

resultado que apontou um GRA maior que 1 para determinado município, significa que a sua área destinada a produção agrícola é superior à média do estado, indicando que o setor agrícola do município é representativo no contexto do estado.

Assim como se procedeu com as demais dimensões, calculados os índices e combinando-se os resultados obtidos para as classificações de GRP e GRA, foram definidos quatro grupos de municípios a partir de uma tipologia constituída por quatro quadrantes.

O quadrante I se caracterizou pela baixa intensidade da variável importância da população rural do município e pela baixa extensão das áreas rurais do município. O quadrante II, pela baixa intensidade da variável importância da população rural do município e pela alta extensão das áreas rurais do município. O quadrante III, pela alta importância da população rural do município e pela baixa extensão das áreas rurais do município. Por fim, o quadrante IV, pela alta importância da população rural do município e pela alta extensão das áreas rurais do município.

Num segundo momento foi inserida a terceira dimensão denominada Transferências do critério Produção de Alimentos da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos do critério Produção de Alimentos da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009), disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Esse procedimento de filtragem permitiu subdividir cada grupo existente em cada quadrante em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado pelo critério Produção de Alimentos da LRH. Análogo ao critério utilizado em relação ao GRP e GRA, neste caso, o Grupamento por Transferências do critério Produção de Alimentos da LRH ($GRH > 1$), indica que o repasse de recursos *per capita* desse critério para o respectivo município no período de 2003 a 2009, foi superior à média de suas transferências *per capita* para o conjunto de municípios do estado e $GRH < 1$ indica volume inferior. Sendo assim, foram encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

Sendo assim, conforme quadro 15, calculados o GRP, o GRA e o GRH, o método de agrupamento reuniu os 853 municípios em 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

Quadrante	Tipologia	Índice da relevância da população rural no município (GRP)	Índice da relevância da Área Cultivada no município (GRP)	Total dos recursos transferidos <i>per capita</i> LRH através do critério Produção de Alimentos - 2003/2009 (GRH)
Quadrante I	I.1	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	I.2	BAIXO	BAIXO	ALTO
Quadrante II	II.1	BAIXO	ALTO	BAIXO
	II.2	BAIXO	ALTO	ALTO
Quadrante III	III.1	ALTO	BAIXO	BAIXO
	III.2	ALTO	BAIXO	ALTO
Quadrante IV	IV.1	ALTO	ALTO	BAIXO
	IV.2	ALTO	ALTO	ALTO

Quadro 15: Atividade Agrícola: Tipologia dos municípios segundo GRS, GRP e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora

No quadrante I foram agrupados os 470 municípios cuja relação que apresentaram uma baixa relevância da população rural em relação à média do estado ($GRP < 1$), bem como, uma extensão de área cultivada inferior à média do estado ($GRA < 1$). Portanto, supõe-se que, em sua grande maioria, principalmente aqueles com população elevada, a adoção de políticas de estímulo à agricultura nessas localidades poderia não resultar em benefícios expressivos para o conjunto de suas populações em razão tanto da baixa representatividade da população rural do município como também da menor grau extensão das áreas dedicadas à atividade agrícola. No entanto, há de se ressaltar 447 deles eram municípios com população inferior a 25.000 habitantes.

No entanto, ao reagrupá-los de acordo com o GRH, calculado a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos do critério Produção de Alimentos da LRH, observou-se que apenas 83 receberam recursos abaixo da média estadual, ou seja, apresentaram GRH menor que 1, sendo que no caso de dois deles o índice de GRH foi irrelevante, tendo sido reunidos também na tipologia I-1. Se de um lado representaram 26,4% da população total do estado, por outro, detinham apenas 4,4% da população rural e 1,7% da área cultivada. Dentre estes, 13 municípios se encontravam entre os mais populosos do estado (Belo Horizonte, Ribeirão das Neves Ipatinga, Santa Luzia, Ibirité, Sabará, Conselheiro Lafaiete, Coronel Fabriciano, Vespasiano, Timóteo, João Monlevade, Nova Lima e Cataguases), onde a atividade agrícola, notadamente, não é preponderante. No entanto, foram reunidos na tipologia I-2 os 387 restantes (45,4% do total de municípios mineiros) que apesar de terem apresentado GRP e GRA menores que 1, receberam recursos acima da média observada para o conjunto dos municípios do estado ($GRH > 1$). Vale mencionar que eram

municípios cujo contingente populacional não superou 25.000, portanto, relativamente pobres e, provavelmente, com forte presença de pequenos produtores (Tabela 8).

O quadrante II reuniu os 76 municípios cuja relevância da população rural no contexto estadual foi baixa ($GRP < 1$) e cuja importância relativa da área cultivada em relação ao estado foi superior à média do estado ($GRA > 1$). Ou seja, são localidades que apesar da reduzida presença de população no campo, apresentavam vasta extensão de áreas destinadas à atividade agrícola.

No entanto, ao se reagrupar esses municípios segundo índice de transferências *per capita* do critério Produção de Alimentos (GRH), observou-se que seis deles foram reunidos na tipologia II-1 uma vez que receberam recursos através desse critério inferiores à média do estado no decorrer do período analisado. Já na tipologia II-2, composta por aqueles municípios que cujo GRH foi superior a 1, foram reunidos 70 municípios. Pode-se apontar como razão para esta subdivisão o fato de que foram reunidos na tipologia II-2 municípios relativamente menos populosos do que aqueles encontrados na tipologia II-1 e cujo peso da população rural tenha sido mais elevado. Além disso, foi reunido nesse grupo o maior número de localidades que cujos índices de GRH do critério Produção de Alimentos superaram 10,000. Dentre as 8 localidades que obtiveram esse resultado, 5 foram agrupadas nessa tipologia, com destaque para o município de Veríssimo, cujo índice alcançou 16,114, ou seja, mais de 16 vezes superior à média do estado (Tabela 8).

No quadrante III foram agrupados os 173 municípios que apresentaram alta relevância da população rural ($GRP > 1$) combinada com uma extensão da área cultivada relativamente baixa ($GRE < 1$). Foram reunidos nesse quadrante tanto municípios mais populosos, que apesar de apresentarem uma população rural relativamente baixa em relação à sua população total, sua relevância no contexto do estado foi elevada, como também, municípios menos populosos, cujo número absoluto de indivíduos na zona rural foi elevado, fazendo com que seu GRP também superasse 1.

Ao se proceder ao processo de filtragem segundo o volume de transferências *per capita* do critério Produção de Alimentos (GRH), esse conjunto de municípios foi reagrupado formando dois novos grupos. No primeiro foram reunidos na tipologia III-1 49 municípios que também apresentaram GRI e GRE menores que 1, mas que receberam repasses desse critério abaixo da média do estado ($GRH < 1$). Desse total, 16 se encontravam entre os 50 mais populosos do estado e apesar do baixo peso relativo no contexto interno de sua

população rural, em termos absolutos ela foi significativa no contexto estadual. Por sua vez, no segundo grupo, foram agrupados na tipologia III-2 125 municípios cujos repasses desse critério foram superiores à média do estado ($GRH > 1$). Esses municípios, apesar de terem apresentado baixa relevância da área cultivada no contexto estadual, sua população rural representou, em média, 48,8% da população total, tornando-a relevante no contexto estadual (Tabela 8).

Por fim, foram agrupados no quadrante IV 134 municípios, que apesar de apresentaram contingente populacional heterogêneo, o peso da agricultura no conjunto de sua atividade econômica é elevado uma vez que apresentaram uma elevada relevância da população rural em relação à média do estado ($GRP > 1$), bem como, uma extensão da área cultivada superior à média do estado ($GRA > 1$). Além disso, no contexto estadual, esse grupo representava 28,6% do total da população, 34,0% da população rural e 48,6% das terras cultivadas. Nesses casos, políticas de estímulo à agricultura trariam maiores benefícios, pois alcançariam um contingente populacional relativamente mais elevado (Tabela 8). Por outro lado, encontravam-se nesse grupo 23 municípios dos mais populosos do estado e cujo dinamismo econômico é reconhecidamente acentuado como, por exemplo, Uberlândia, Uberaba, Poços de Caldas, Montes Claros, Patos de Minas, Unaí, Varginha, Araguari, Patrocínio, Paracatu, dentre outros.

Ao reagrupá-los segundo índice de transferências *per capita* do critério Produção de Alimentos (GRH), observou-se que, apesar dos índices de GRP e GRA terem sido superiores à média do estado, o que implicaria em volumes de transferências através da LRH relativamente mais elevados, 29 deles receberam recursos abaixo da média ($GRH < 1$), sendo reunidos na tipologia IV-1, dos quais 9 deles os valores repassados foram inferiores à metade da média desses recebimentos destinados aos demais municípios mineiros. Por fim, a tipologia IV-2 reuniu 105 municípios que também apresentaram, em relação à média do estado, elevados índices da população rural e de extensão da área cultivada. Pode-se observar que, apesar de receberem recursos acima da média, em termos relativos, seu índice de GRH máximo foi inferior aqueles alcançados nas demais tipologias cujo GRH foi superior a 1, tendo correspondido, por exemplo, à metade do GRH máximo da tipologia II-2 (Tabela 8).

Tabela 8

Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Atividade Agrícola

Tipologia	Nº. de municípios	População Total		GRP		GRA		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-1	83	2.855	2.238.526	0,000	0,994	0,000	0,896	0,000	0,988
I-2	387	873	24.546	0,039	0,998	0,011	0,999	1,003	10,864
II-1	6	12.538	78.997	0,224	0,952	1,134	1,994	0,453	0,982
II-2	70	2.092	28.814	0,083	0,997	1,011	15,010	1,026	16,114
III-1	48	8.032	538.017	1,002	2,923	0,000	0,978	0,014	0,996
III-2	125	4.558	41.619	1,004	4,813	0,043	0,995	1,015	11,135
IV-1	29	16.291	501.214	1,068	7,050	1,101	20,705	0,118	0,921
IV-2	105	6.061	89.091	1,008	7,334	1,014	24,557	1,003	8,431

Fonte: censo IBGE e FJP. Elaboração da autora

De maneira sintética, os resultados analisados segundo a dimensão agrícola expressaram alguns aspectos relevantes da distribuição dos recursos da LRH através do critério Produção de Alimentos. Percebeu-se que o fato da lei estabelecer diversas variáveis a serem levadas em conta para a distribuição de recursos pouco contribuiu para a desconcentração dos mesmos, uma vez que, isso implica numa pulverização de recursos, relativamente pouco expressivos tendo em vista que foi atribuído o peso de 1,0% para esse critério.

Além disso, o método de agrupamento permitiu verificar que o elevado peso atribuído ao subcritério Área Cultivada do Município (50,0%) privilegiou municípios cuja atividade agrícola já apresenta elevado dinamismo, como por exemplo, Unaí, Paracatu, Prata e João Pinheiro que, em conjunto, absorveram uma média anual de 4,5% dos recursos transferidos por esse critério ao longo do período. Vale notar que, em termos *per capita*, os valores transferidos a esses municípios corresponderam a 10 vezes à média dos recursos *per capita* distribuídos aos demais municípios do estado. Sendo assim, em razão de sua menor participação relativa, os demais subcritérios adotados pelo critério Produção de Alimentos que procuram incentivar a pequena produção rural, a implementação de programas municipais de apoio à produção e à comercialização de produtos agrícolas e de desenvolvimento agropecuário não foram capazes promover uma melhor distribuição dos recursos através desse critério.

Por outro lado, a tipologia I-2 foi aquela que reuniu maior número de localidades que apesar de se caracterizarem por um contingente populacional inferior a 25.000 habitantes,

portanto, com baixo dinamismo econômico, por baixa relevância da população rural e da extensão da área cultivada ($GRP < 1$ e $GRA < 1$) em relação à média do estado, mas receberam recursos acima da média. No entanto, diferentemente dos casos mencionados acima, em termos *per capita*, os recursos repassados a eles por esse critério corresponderam a 61,3% do montante transferido ao conjunto dos municípios mineiros.

Por fim, é importante reconhecer a profunda heterogeneidade socioeconômica encontrada entre os municípios do estado, torna complexa qualquer tentativa de se promover uma distribuição mais equânime de recursos que leve em conta a atividade agrícola.

6.6. Capacidade Financeira/Tributária.

Somando-se o volume total de recursos repassado através do critério Receita Própria, foram distribuídos entre os municípios mineiros R\$ 595,3 milhões (preços constantes de 2009). Tendo em vista as variáveis utilizadas para o cálculo do índice desse critério, não foi surpresa encontrar o município de Belo Horizonte como aquele que apresentou maior volume de recursos repassados através desse critério, R\$ 6,8 milhões ou 1,1% do total, indicando que aqueles municípios com maior relação entre receita própria e transferências foram aqueles que foram beneficiados com maior volume de recursos.

A análise das características relacionadas à Capacidade Financeira/Tributária procurou, no caso da dimensão financeira, analisar a capacidade efetiva de gasto do município e, no caso da dimensão tributária, o grau de dependência do município de recursos desvinculados ao seu nível de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, foram tomados, respectivamente, a Receita Líquida *per capita* e o Indicador de Desempenho Econômico e Tributário (IDTE), ambos indicadores que compõem a dimensão Gestão Fiscal utilizados na construção do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), publicado pela FJP. Assim como nos demais aspectos analisados, para cada uma dessas perspectivas foram selecionadas variáveis de tal maneira que o método de agrupamento pudesse reunir os municípios em duas dimensões e combiná-los a fim de construir as tipologias.

A primeira dimensão, denominada Receita Líquida *per capita*, agrupou os municípios segundo a relação entre a Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado. Para se proceder ao cálculo da Receita Líquida tomou-se a Receita Orçamentária Total, deduzidas as Operações de Crédito uma vez que estas, além de

implicarem em despesas futuras, não representam ingressos correntes de recursos. Nesse sentido, o Grupamento por Receita Líquida *per capita* (GRL) permitiu, através da construção de seu índice, que se observasse a capacidade efetiva de financiamento dos gastos municipais e, portanto, de atendimento das demandas locais a partir da relação entre o volume de recursos orçamentários líquidos por habitante do município em relação à média do estado. Quando essa relação resultou num GRL maior que 1, significa que o total de recursos *per capita* disponíveis pelo poder local foi superior à média do estado, indicando melhores condições de financiamento do gasto público local, bem como, de acesso da população aos serviços públicos.

A segunda dimensão, denominada Grupamento pelo Potencial Econômico e Tributário, expressou a capacidade tributária potencial do município uma vez que tomou como variável o IDTE, calculado pela FJP, que relaciona as receitas próprias municipais (ISS, IPTU e outras) e as transferências recebidas (ICMS) pelos municípios derivadas de suas bases econômicas com as transferências recebidas (FPM) que não guardam relação com essas mesmas bases tributárias. O cálculo do IDTE mostra que aquele município cujo índice tenha sido menor ou igual a 1 possui receitas geradas a partir de suas bases de tributação próprias inferiores àquelas oriundas de transferências de outras esferas governamentais, tornando seu financiamento e o atendimento das demandas da população local dependentes desses recursos. Por outro lado, um município que apresente um IDTE maior que 1 aponta para uma maior capacidade de geração de recursos derivados de suas atividades econômicas e de financiamento próprio de seus gastos e de uma menor dependência de transferências de outras esferas. Nesse sentido, o Grupamento por Desempenho Tributário e Econômico (GTE), mostrou, através de seu índice o potencial tributário do município que foi calculado tomando-se a relação entre IDTE do município e o IDTE médio do estado, ou seja, procurou-se analisar o município tomando-se como referência o conjunto dos municípios do estado.

Enquanto o GRL foi processado de acordo com capacidade econômico-financeira efetiva do município, uma vez que comparou a Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado, o GTE irá traduzir o desempenho econômico e tributário do município a partir de seu potencial de autonomia frente às transferências não vinculadas às suas bases tributárias.

Sendo assim, o grupamento dos municípios foi feito combinando os resultados obtidos para as classificações de GRL e GTE, resultando na constituição de quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios. O quadrante I se caracteriza pela baixa relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado

(GRL < 1) e pela baixa autonomia frente às transferências não vinculadas (GTE < 1). O quadrante II, pela baixa relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado (GRL < 1) e pela elevada autonomia frente às transferências não vinculadas (GTE > 1). O quadrante III, pela alta relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado (GRL > 1) e pela baixa autonomia frente às transferências não vinculadas (GTE < 1). Por fim, o quadrante IV, pela alta relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado (GRL > 1) e pela alta autonomia frente às transferências não vinculadas (GTE > 1).

Num segundo momento foi inserida uma terceira dimensão denominada Transferências da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos fiscais através do critério Receita Própria da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009), disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Através desse procedimento de filtragem cada grupo existente em cada quadrante foi subdividido em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do critério Receita Própria da LRH. Análogo ao critério utilizado em relação ao GRL e GTE, neste caso, o Grupamento por Transferências da LRH (GRH) maior que 1, indica que o repasse de recursos *per capita* via critério Receita Própria da LRH para o respectivo município no período de 2003 a 2009, foi superior à média de transferências *per capita* desse critério para o conjunto de municípios do estado e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, conforme Quadro 16 foram encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

O método de grupamento reuniu no quadrante I os 413 municípios mineiros cuja Receita Líquida *per capita* do município foi inferior à média da Receita Líquida *per capita* do estado (GRL < 1), bem como, seu potencial de autonomia frente às transferências não vinculadas às suas bases tributárias foi inferior ao potencial médio do conjunto dos municípios do estado (GTE < 1). São municípios que além de terem apresentado uma capacidade efetiva de gasto relativamente baixa, possuíam bases tributárias comparativamente inferiores à média do estado, ou seja, eram altamente dependentes de transferências não derivadas de suas bases tributárias, demonstrando baixo um potencial de geração de receitas próprias. Dessa forma esses municípios deveriam ser beneficiados por um aporte maior de recursos. No entanto, ao procurar estimular o aumento da arrecadação própria, o critério

Receita Própria da LRH poderia estar deixando de reconhecer tais limitações e penalizando municípios com tais características.

Quadrante	Tipologia	Índice de Receita Líquida <i>per capita</i> (GRL)	Índice de Autonomia de Transferências (GTE)	Total dos recursos transferidos <i>per capita</i> LRH através do critério Receita Própria - 2003/2009 (GRH)
Quadrante I	I.1	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	I.2	BAIXO	BAIXO	ALTO
Quadrante II	II.1	BAIXO	ALTO	BAIXO
	II.2	BAIXO	ALTO	ALTO
Quadrante III	III.1	ALTO	BAIXO	BAIXO
	III.2	ALTO	BAIXO	ALTO
Quadrante IV	IV.1	ALTO	ALTO	BAIXO
	IV.2	ALTO	ALTO	ALTO

Quadro 16: Capacidade Financeira/Tributária: Tipologia dos municípios segundo GRL, GTE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração da autora

Nesse sentido, ao inserir as transferências desse critério, reagrupando os municípios a partir do GRH, observou-se que para 118 deles essa tendência se confirmou, ou seja, o montante *per capita* das transferências de recursos fiscais através do critério Receita Própria da LRH foi inferior à média do estado ($GRH < 1$), tendo sido reunidos na tipologia I-1. Dentre eles, Itinga, São Sebastião do Maranhão, Rio Vermelho e São José do Jacuri foram aqueles que apresentaram maior dependência de transferências entre todos os demais municípios do estado uma vez que seus respectivos GTE não chegaram a atingir 0,250, ou seja, os valores repassados a eles não chegaram à 25,0% da média dos demais. Por outro lado, foram agrupadas na tipologia I-2 295 localidades que também apresentaram GRL e GTE menores que 1, mas que foram beneficiados com transferências desse critério acima da média ($GRH > 1$). Entretanto foram encontradas nessa tipologia casos de municípios que apresentaram índices de GRL e GTE nulos, ou seja, capacidade efetiva de financiamento dos gastos municipais e autonomia frente às transferências não vinculadas irrelevantes quando comparados à média do estado, que mereceriam ser beneficiados por elevados índices de GRH, o que não foi comprovado pelos resultados (Tabela 9).

No quadrante II foram agrupados 136 municípios cujas relações entre suas Receitas Líquidas *per capita* e a Receita Líquida *per capita* do estado foram relativamente baixas ($GRL < 1$), mas que apresentaram um potencial de autonomia frente às transferências não

vinculadas às suas bases tributárias acima do potencial médio do conjunto dos municípios do estado ($GTE < 1$), ou seja, em termos comparativos, apresentaram uma menor dependência dessas modalidades de transferências.

Por outro lado, seu reagrupamento segundo os repasses *per capita* do critério Receita Própria da LRH (GRH), demonstrou tratamento diferenciado uma vez que 59 deles receberam recursos abaixo da média ($GRH < 1$) tendo sido reunidos na tipologia II-1, enquanto os 77 restantes foram agrupados na tipologia II-2 uma vez que apresentaram GRH maior que 1. No primeiro caso destacou-se a presença de municípios como Contagem ($GTE = 14,413$) e Uberlândia ($GTE = 13,747$), cujo dinamismo econômico é relevante no estado o que implica em alta capacidade de gerar receitas a partir de suas bases tributárias, embora, seu elevado contingente populacional se reflita numa receita *per capita* líquida relativamente baixa (Tabela 9).

No quadrante III foram agrupadas as 234 localidades que apresentaram elevada relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado ($GRL > 1$) e potencial de autonomia frente às transferências não vinculadas inferior à média dos demais municípios do estado ($GTE < 1$). Contribuiu para esse resultado o fato de que também eram municípios caracterizados por um contingente populacional inferior a 14.000 habitantes e que apresentaram baixo dinamismo econômico em relação aos demais municípios do estado.

No entanto, ao reagrupá-los segundo as transferências desse critério da LRH (GRH), apenas dois desses municípios, Descoberto e Materlândia, apresentaram GRH menor que 1, mesmo assim, bem próximos da média (0,916 e 0,981, respectivamente). Por sua vez, os 232 municípios restantes foram reunidos na tipologia III-2, uma vez que receberam um montante de recursos *per capita* desse critério da LRH acima da média ($GRH > 1$). Além disso, merece destaque a presença nessa tipologia o caso da localidade de Simão Pereira, que alcançou índice de GRH de 25,002, mais elevado dentre todos os municípios do estado, tendo sido 25 vezes superior à média do montante de recursos *per capita* transferido para o conjunto dos municípios mineiros (Tabela 9).

Por fim foram reunidos no quadrante IV apenas 70 municípios que se caracterizaram por uma elevada relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado ($GRL > 1$) e alto potencial de autonomia frente às transferências não vinculadas comparativamente aos demais municípios do estado ($GTE > 1$). Portanto, são municípios que deveriam receber recursos relativamente menores do critério Receita Própria da LRH, pois seus resultados indicaram padrões comparativamente mais satisfatórios tanto da

capacidade efetiva de financiamento dos gastos municipais e, conseqüentemente, de atendimento das demandas locais, como do potencial de autonomia frente às transferências não vinculadas às suas bases tributárias.

No entanto, ao inserir tais transferências, reagrupando-os a partir do GRH, observou-se que apenas para 11 deles essa tendência se confirmou, ou seja, apresentaram GRH menor que a média do estado ($GRH < 1$), tendo sido reunidos na tipologia IV-1. Nesse grupo destacam-se os resultados observados para Belo Horizonte e Betim que obtiveram os menores índices de GRH entre todos os municípios do estado (0,091 e 0,130, respectivamente), indicando que os recursos *per capita* recebidos por essas localidades, oriundos desse critério corresponderam a valores próximos à 10,0% da média desses recebimentos destinados aos demais municípios mineiros. Além desses, também foram agrupados nessa tipologia Juiz de Fora, Ipatinga, Poços de Caldas, Itabira e Ouro Preto que, assim como os demais, se encontravam entre os 50 mais populosos do estado. Por fim, foram reunidos na tipologia IV-2 59 municípios que apresentaram elevada relação entre Receita Líquida *per capita* do município e a média da Receita Líquida *per capita* do estado ($GRL > 1$) e alta autonomia frente às transferências não vinculadas comparativamente aos demais municípios do estado ($GTE > 1$) e que, no entanto, receberam um volume de transferências *per capita* de recursos da LRH acima da média ($GRH > 1$). Pode-se observar que nesse grupo encontraram-se municípios cujo GRH alcançou valores superiores a 10,000, ou seja, seus respectivos montantes de recursos transferidos através desse critério, superaram em mais de 10 vezes a média do estado, como foram os casos de Tapira e Rio Acima cujos índices encontrados alcançaram, respectivamente, 15,342 e 13,170 (Tabela 9).

Em síntese, os resultados obtidos através do método de agrupamento demonstraram algumas distorções uma vez que, ao procurar estimular a arrecadação dos municípios sem levar em conta seu potencial de arrecadação, o critério Receita Própria da LRH, desconsidera que, em sua maioria, os municípios mineiros dificilmente possuíam um nível de atividade econômica capaz de lhes garantir bases tributárias mais robustas. Corroboram essas constatações o fato de terem sido reunidos no quadrante I 48,4% dos municípios do estado, em sua grande maioria com baixo contingente populacional, caracterizados por uma baixa capacidade efetiva de gasto relativamente baixa ($GRL < 1$) e por bases tributárias comparativamente inferiores à média do estado ($GTE < 1$), implicando num baixo potencial de geração de receitas próprias. Nesse sentido, apesar de se tratarem de localidades que deveriam estar recebendo montantes de recursos desse critério relativamente maiores, foram encontrados casos em que os repasses não superaram a média do estado ($GRH < 1$).

Tabela 9
Agrupamento dos municípios mineiros segundo a variável Capacidade
Financeira/Tributária

Tipologia	Nº. de municípios	População		GRL		GTE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-1	118	4.789	63.605	0,421	0,980	0,234	0,986	0,244	0,998
I-2	295	1.376	36.299	0,000	0,998	0,000	0,986	1,004	17,101
II-1	59	5.911	538.017	0,348	0,996	1,023	14,413	0,141	0,996
II-2	77	7.355	67.512	0,450	0,984	1,011	2,688	1,014	5,648
III-1	2	4.531	4.846	1,009	1,013	0,321	0,432	0,916	0,981
III-2	232	873	13.620	1,001	4,029	0,173	0,962	1,004	25,002
IV-1	11	19.732	2.238.526	1,006	1,599	1,640	16,299	0,091	0,938
IV-2	59	2.092	71.478	1,011	5,568	1,036	9,432	1,157	15,342

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora

Além disso, observou-se que no quadrante II foram agrupados os municípios que cuja capacidade efetiva de gasto era inferior à média do estado ($GRL < 1$), mas que do ponto de vista de potencial de arrecadação se encontravam em condições mais favoráveis ($GTE > 1$). Apesar dessas características semelhantes observou-se que do ponto de vista desse critério da LRH, esses municípios tiveram tratamento diferenciado, pois enquanto 59 deles receberam recursos relativamente abaixo da média ($GRH < 1$), os 77 restantes alcançaram volumes de recursos comparativamente mais elevados ($GRH > 1$).

Por outro lado, os resultados apontaram para a presença de municípios mineiros que se caracterizaram por uma elevada capacidade efetiva de gasto ($GRL > 1$) e cuja por uma baixa autonomia frente às transferências não vinculadas comparativamente aos demais municípios do estado ($GTE < 1$). Em sua maioria, eram municípios com baixo nível atividade econômica e que, portanto, dificilmente poderiam alcançar padrões satisfatórios de receitas originários de suas bases econômicas. Excetuando-se dois deles, os restantes 232 receberam recursos do critério Receita Própria acima da média do estado.

Por fim, no quadrante IV foram reunidos aqueles com alta capacidade efetiva de gasto em relação à média do estado ($GRL > 1$) e com elevada autonomia em relação às transferências não vinculadas às suas bases tributárias ($GTE > 1$), portanto, em melhores condições de auferir recursos tributários que os demais municípios mineiros e que, nesse

sentido, deveriam ser beneficiados com menores volumes de transferências desse critério da LRH. No entanto, dos 70 reunidos nesse quadrante, 59 receberam recursos acima da média.

6.7. Patrimônio Cultural

Ao analisar a evolução dos repasses dos recursos segundo esse critério no período compreendido entre 1999 e 2003, Maria Amarante Baracho (2003) já concluía que, apesar de permitir que municípios com menos recursos pudessem desenvolver ações de proteção e conservação do patrimônio, as localidades mais beneficiadas não foram as mais pobres, mas sim, aquelas que foram capazes atender as exigências previstas na lei. Além disso, apesar de um número expressivo de municípios mineiros terem recebido recursos provenientes desse critério, os 50 municípios que mais receberam recursos foram as cidades históricas, Belo Horizonte e Juiz de Fora, responsáveis por, aproximadamente, 40,0% do total repassado anualmente no período analisado pela autora.

Por outro lado, pode-se notar um aumento sistemático do número de municípios que passaram a se beneficiar de recursos oriundos desse critério ao longo do período analisado. Vale notar que em 2003, 430 municípios não foram beneficiados com recursos desse critério. Esse número recuou para 363 em 2004, 358 em 2005, 244 em 2006, 161 em 2007, 139 em 2008 e, finalmente, 136 em 2009.

Em valores globais, o critério Patrimônio Cultural repassou um montante global de recursos da ordem de R\$ 297,8 milhões no acumulado do período 2003-2009 (preços constantes de 2009), o que representou uma média de R\$ 349,1 mil por município. No entanto, observou-se 555 localidades receberam um montante de recursos abaixo dessa média e que 70 localidades não receberam recursos no decorrer desses anos.

Além disso, os resultados demonstraram que o quadro de concentração de recursos em municípios históricos ainda permaneceu uma vez que, verificando-se o volume total de recursos repassados observou-se que os 20 municípios mais beneficiados (2,3% do total de municípios mineiros) absorveram, aproximadamente, 15,2% do montante total distribuído por esse critério (Tabela 10). Observou-se também que, apesar de terem diminuído sua participação percentual em relação ao montante global transferido ao longo dos anos analisados, Ouro Preto, Mariana, Congonhas e Diamantina ainda receberam, em conjunto, 4,3% desses recursos. Vale destacar o caso de Ouro Preto, cujo montante de recursos

recebidos superou em 10,5 vezes a média estadual, tendo obtido o maior volume de recursos dentre todas as demais localidades do estado no período.

Esses resultados demonstram mais uma vez que ao calcular o índice de Patrimônio Cultural tomando-se como referência a proporção entre a pontuação de cada município e o somatório da pontuação de todos os municípios mineiros, ou seja, a importância do município no contexto do estado, esse critério estaria beneficiando aqueles que já possuem uma maior tradição em termos de políticas culturais.

Tabela 10

Patrimônio Cultural: Principais municípios segundo volume de recursos distribuídos no período 2003-2009

(Continua)

Município	R\$ mil*	%
Ouro Preto	3.707,16	1,24
Mariana	3.341,65	1,12
Congonhas	3.010,28	1,01
Diamantina	2.877,19	0,97
Catas Altas	2.753,64	0,92
Conceição do Mato Dentro	2.708,34	0,91
Cataguases	2.661,84	0,89
Santa Bárbara	2.617,94	0,88
São João del Rei	2.252,45	0,76
Sabará	2.181,51	0,73
Juiz de Fora	2.088,13	0,70
Serro	2.028,81	0,68
Tiradentes	1.908,32	0,64
Jequitinhonha	1.677,17	0,56
Couto de Magalhães de Minas	1.625,25	0,55
Araxá	1.614,99	0,54
Pedra Azul	1.610,03	0,54
Buenópolis	1.575,24	0,53
Araguari	1.551,28	0,52
Itabirito	1.516,02	0,51
Subtotal	45.307,26	15,22
Demais municípios	252.471,52	84,78
Total	297.778,77	100,0

* Preços constantes 2009

Fonte: FJP. Elaboração da autora

6.8. Síntese dos resultados

As análises do comportamento da distribuição dos recursos da LRH demonstraram que a combinação do elevado peso atribuído aos critérios VAF, População e População dos 50 mais populosos e a utilização de variáveis tomadas em seus valores absolutos acabou por privilegiar os municípios mais ricos e com elevado contingente populacional no contexto do estado. Embora se possa argumentar se tratarem de municípios demandas sociais mais complexas e elevadas em função de um maior contingente populacional, não se pode desconsiderar que as maiores carências de serviços públicos em quantidade e em qualidade se manifestam nas localidades menores e mais pobres.

Por sua vez, a análise dos resultados obtidos para a dimensão Pobreza demonstrou que a maioria dos municípios mineiros se caracteriza pela alta relevância da variável no contexto do município ($GRI < 1$) e pela baixa importância da variável em relação ao estado ($GRE < 1$), uma vez que o método de agrupamento reuniu a expressiva maioria de localidades no quadrante III. Além disso, ao se proceder ao processo de filtragem, inserindo-se a dimensão Transferências da LRH, lembrando que nesse caso foi tomado o volume total de recursos *per capita* transferidos, esse quadrante foi subdividido em dois novos grupos, que resultou numa nova concentração, uma vez que a grande maioria dos municípios foi reunida na tipologia III-2 (Tabela 11). Nos casos das dimensões Meio Ambiente, Saúde e Educação também foram observados os mesmos resultados indicando que, apesar da relativa irrelevância das respectivas variáveis no contexto estadual, a maioria dos municípios mineiros apresentou, internamente, elevadas demandas nessas áreas.

Aparentemente esse resultado indicaria que as transferências da LRH estariam promovendo uma melhor distribuição de recursos tendo em vista que são municípios que, apesar da baixa importância da variável no contexto do estado, apresentavam indicadores internos relativamente mais elevados no que se refere aos níveis de pobreza, de domicílios em condições sanitárias inadequadas, de crianças fora da escola e de população em risco, justificando, portanto, a necessidade de um volume de repasses acima da média dos demais municípios do estado.

No entanto, em termos absolutos, essa inferência não se confirma uma vez que os resultados apontaram para um montante de recursos transferido para esses municípios relativamente baixo. Tomando-se como exemplo os resultados observados para a dimensão Pobreza, pode-se notar que o método de agrupamento reuniu na tipologia III-2 435 municípios

(51,0% do total). No entanto, o volume total de repasses totais da LRH correspondeu a 28,6% do montante total de recursos transferidos no período analisado (Tabela 11).

Tabela 11

Distribuição dos municípios e do percentual recebido da LRH por tipologia 2003/09

Tipologia	Nº. de municípios	Percentual
I-1	16	1,8
I-2	191	16,4
II-1	50	25,4
II-2	20	10,1
III-1	2	0,1
III-2	435	28,6
IV-1	46	7,5
IV-2	93	10,1
Total	853	100,0

Fonte: Elaboração da autora

O mesmo pode ser observado com relação às dimensões Capacidade Financeira/Tributária e Atividade Agrícola. Em ambas, ao se proceder ao método de grupamento, observou-se expressiva concentração de municípios em um determinado quadrante. No caso da dimensão Capacidade Financeira/Tributária, 413 municípios foram reunidos no quadrante I, dos quais 295 na tipologia I-2 indicando que, uma parcela expressiva de municípios mineiros se caracterizou pela baixa capacidade efetiva de gasto e pelo baixo potencial de autonomia em relação às receitas derivadas de suas bases econômicas, justificando, portanto, um montante de transferências relativamente superior, o que foi apontado pelos resultados uma vez que esses municípios receberam recursos desse critério acima da média do estado (Tabela 12).

Novamente se poderia afirmar que a LRH estaria promovendo uma distribuição adequada de recursos, procurando transferir parcelas relativamente superiores de recursos para as 295 localidades em que foram observadas dificuldades expressivamente maiores, tanto efetivas quanto potenciais, de geração de receitas. No entanto, esse conjunto de municípios, que representa 34,6% do conjunto dos municípios mineiros, recebeu 29,3% dos recursos do critério Receita Própria da LRH no período analisado. Esses resultados por si só demonstraram alguma capacidade redistributiva. No entanto, em valores absolutos, esses recursos passaram a representar apenas 2,4% do volume total de recursos distribuídos pela LRH em razão do baixo peso relativo do critério Receita Própria da LRH (Tabela 12).

No caso da dimensão Atividade Agrícola os resultados também apontaram para uma maior presença de municípios no quadrante I, 470, dos quais 387 na tipologia I-2, indicando a forte presença de localidades com baixa relevância da população rural e da área cultivada em relação ao contexto do estado e que receberam recursos desse critério da LRH acima da média. No entanto, são municípios pobres, cuja população total é relativamente baixa e cujo nível da atividade econômica é baixo e se caracteriza pela predominância da pequena produção rural. Por outro lado, apesar de terem sido beneficiados com recursos desse critério acima da média do estado, observou-se que, apesar de representarem 45,7% dos municípios mineiros, receberam 27,9% dos recursos desse critério da LRH. Além disso, em termos absolutos, o montante de recursos repassados para esse conjunto de municípios por esse critério correspondeu a 1,06% do montante total de recursos transferidos pela LRH no período analisado (Tabela 12).

Tais constatações podem ser corroboradas pela combinação de dois aspectos determinantes na distribuição dos recursos. As elevadas participações relativas de determinados critérios na distribuição dos recursos combinadas à construção de índices a partir de variáveis que privilegiam aspectos relativos à importância do município no contexto do estado resultam numa maior destinação de recursos em benefício de municípios maiores e mais ricos. Tomando-se o total de 25,0% dos recursos distribuídos pela LRH, 10,39% (41,56% dos 25,0%) são repassados por apenas 4 dos 12 critérios cujos índices são calculados tomando-se como referência a importância da variável no município em relação ao contexto estadual, ou seja, os índices dos critérios VAF, População, População dos 50 Municípios Mais Populosos e Área, cujos pesos são, respectivamente, 4,68%, 2,71%, 2,71% e 1,0% tendem a destinar parcela expressiva de recursos segundo a lógica do peso da variável do município no contexto estadual, ou seja, a relevância de cada município em relação ao estado.

Além dos resultados apontados acima, a forma como o Método de Grupamento por Quadrantes reuniu nos quadrantes I e IV os municípios em todas as dimensões analisadas também apontou para dificuldades da LRH em alcançar seus objetivos, uma vez que permitiu perceber que os repasses apresentaram elevado grau de incoerência, ou seja, não obedeceram às características dos municípios apontadas por cada uma dessas dimensões.

Conforme descrito anteriormente, o Quadrante I indicou a presença de municípios com baixos GRI e GRE nos casos das dimensões Pobreza, Educação, Saúde, Meio ambiente/Habitação e, em relação à Atividade Agrícola, baixos GRP e GRA, apontando para uma menor necessidade de recursos a serem transferidos aos municípios pela LRH uma vez que, respectivamente, a população com renda familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*,

o número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, o número de indivíduos em situação de risco com idades inferiores a 5 anos e superiores a 65 anos, o número de domicílios com serviços de distribuição de água e/ou tratamento de esgoto e/ou coleta de lixo inadequados, a população rural do município e a extensão das áreas rurais do município, apresentaram-se abaixo da média do ponto de vista da relevância interna e da importância externa. Já no Quadrante IV foram encontrados municípios cujos GRI e GRE eram elevados, portanto acima da média, justificando a necessidade de repasses de recursos mais elevados. Nesse sentido, a para que a distribuição dos recursos através da LRH fosse coerente, ela deveria satisfazer os princípios acima mencionados, ou seja, os resultados obtidos para o GRH de cada uma das dimensões nesses quadrantes obedeceria tal lógica.

No entanto, os resultados expressos na tabela 13 mostram que o número de municípios reunidos no quadrante I e que deveriam estar recebendo recursos abaixo da média (Tipologia I-1) somado número de municípios reunidos no quadrante IV e que deveriam estar recebendo acima da média (Tipologia IV-2), indicando coerência na distribuição dos recursos pela LRH, é significativamente inferior ao número de municípios reunidos nesses quadrantes cuja distribuição de recursos foi incoerente. Em termos percentuais, em 68,5% dos municípios reunidos nesses dois quadrantes na dimensão Pobreza, a distribuição de recursos para 68,5% deles foi incoerente, tendo alcançado 51,6% na dimensão Educação, 78,3% na dimensão Saúde, 61,3% na dimensão Meio ambiente/Habitação e 68,9% na dimensão Atividade Agrícola.

No caso da dimensão Capacidade Financeira/Tributária a análise da necessidade de recursos obedeceu a uma lógica distinta, tendo em vista as variáveis selecionadas. Sendo assim, o Quadrante I reuniu aqueles municípios cuja Receita Líquida *per capita* foi inferior à média da Receita Líquida *per capita* do estado ($GRL < 1$) e que seu potencial de autonomia frente às transferências não vinculadas às suas bases tributárias foi inferior ao potencial médio do conjunto dos municípios do estado ($GTE < 1$), justificando um aporte de recursos acima da média do estado. Já o Quadrante IV indicou a presença de municípios cujos GRI e GRE eram elevados, portanto acima da média, justificando a necessidade de repasses de recursos mais elevados.

Vale mencionar que, no caso da dimensão Capacidade Financeira/Tributária, apesar de não representarem a maioria, também foi observada a presença de municípios em que a distribuição de recursos foi incoerente, ou seja, dentre os 483 municípios agrupados nesses quadrantes, 177 deles receberam recursos que não obedeciam seus respectivos perfis.

Tabela 12
Distribuição dos municípios mineiros por tipologia segundo critérios selecionados da LRH

Tipologia	Pobreza			Agrícola			Meio ambiente			Saúde			Receita Própria			Educação		
	Nº. de municípios	População																
		Mínimo	Máximo															
I-0	0			0			32	1.907	33.610	0			0			56	1.376	31.264
I-1	16	16.293	37.447	83	2.855	2.238.526	37	1.289	78.997	37	8.929	37.447	118	4.789	63.605	47	2.000	41.256
I-2	191	873	32.687	387	873	24.546	31	1.376	66.690	212	1.289	28.814	295	1.376	36.299	112	1.907	36.299
Subtotal	207			470			100			249			413			215		
II-0	0			0			11	21.697	246.846				0			6	64.387	2.238.526
II-1	50	29.460	2.238.526	6	12.538	78.997	42	21.044	2.238.526	72	22.308	538.017	59	5.911	538.017	51	27.631	538.017
II-2	20	23.568	306.675	70	2.092	28.814	10	37.872	212.496	9	26.089	53.957	77	7.355	67.512	5	17.455	42.806
Subtotal	70			76			63			81			136			62		
III-0	0			0			144	1.622	17.156	0			0			68	873	10.932
III-1	2	15.005	16.291	48	8.032	538.017	108	873	17.278	14	10.336	18.928	2	4.531	4.846	60	2.479	16.359
III-2	435	1.289	20.025	125	4.558	41.619	219	1.350	17.455	403	873	18.155	232	873	13.620	287	2.247	17.781
Subtotal	437			173			471			417			234			415		
IV-0	0			0			52	5.911	51.497	0			0			8	8.458	34.877
IV-1	46	14.488	306.947	29	16.291	501.214	93	6.297	129.424	66	9.974	2.238.526	11	19.732	2.238.526	45	7.005	247.131
IV-2	93	7.863	75.216	105	6.061	89.091	74	5.347	75.216	40	9.666	37.890	59	2.092	71.478	108	5.911	51.497
Subtotal	139			134			219			106			70			161		

Fonte: Censo IBGE e FJP. Elaboração da autora.

Tabela 13
Número de municípios agrupados nos Quadrantes I e IV e grau de coerência na
distribuição dos recursos da LRH

Dimensão	Número de municípios			%		
	Total	Coerente	Incoerente	Total	Coerente	Incoerente
Pobreza	346	109	237	100,0	31,5	68,5
Educação	320	155	165	100,0	48,4	51,6
Saúde	355	77	278	100,0	21,7	78,3
Meio ambiente/Habitação	287	111	176	100,0	38,7	61,3
Atividade agrícola	604	188	416	100,0	31,1	68,9
Capacidade financeira /tributária	483	306	177	100,0	63,4	36,6

Fonte: FJP. Elaboração da autora.

7. CONCLUSÕES

Ao estabelecer um conjunto de instrumentos voltados para a redistribuição dos recursos entre governo central e os governos estaduais e municipais, o sistema federativo fiscal brasileiro procurou minimizar as disparidades socioeconômicas observadas entre suas regiões, seus estados e municípios, através do estímulo a implementação de políticas públicas por parte dos entes subnacionais financiadas por mecanismos de distribuição de recursos oriundos de transferências intergovernamentais. Se de um lado não se pode afirmar que tal iniciativa foi capaz de promover a adoção de políticas públicas por parte do poder local, por outro, não se deve desqualificá-la de maneira categórica.

Ora, reconhece-se que o modelo de federalismo fiscal adotado pelo Brasil pós 88 e suas reformas nos períodos subsequentes engessaram, de certa forma, a atuação dos estados. No entanto, não resta dúvida que o artigo 158 da Constituição Federal de 1988, ao determinar que 25% da arrecadação do ICMS, principal tributo de competência estadual, fosse transferida aos municípios segundo uma legislação estadual própria, abriu uma alternativa para que os estados pudessem influenciar na destinação desses recursos, retomando, mesmo que em pequena escala, um papel de coordenação e articulação de políticas públicas junto aos seus municípios.

Além disso, diferentemente da realidade anterior em que não havia qualquer regulamentação federal que tratasse do tema, tal legislação permitiu que essa modalidade de transferência intergovernamental, fosse dotada de alguma capacidade redistributiva na medida em que os estados poderiam passar a distribuir os recursos segundo parâmetros que minimizassem a concentração inerente ao critério do Valor Adicionado.

No entanto, as pesquisas desenvolvidas por Gedalva Baratto e Paula Costamilan (2007) e por Francisco Barros (2001), que procuraram investigar as experiências adotadas no Brasil apontaram para algumas dificuldades de implementação e operacionalização desse mecanismo relacionadas à utilização de um elevado número de critérios, em diversas ocasiões muito fragmentados, que acabam por ocasionar uma excessiva dispersão dos recursos e aumento nos custos que envolvem as atividades operacionais e de controle por parte do estado. Além disso, essas pesquisas também demonstraram que aspectos relacionados à seleção dos critérios, à atribuição de seus respectivos pesos e às variáveis utilizadas nos cálculos dos índices de cada critério, em muitas ocasiões, comprometem os resultados esperados do ponto de vista do grau de equalização desejado.

No caso de Minas Gerais, a LRH estabeleceu como objetivos a busca da diminuição das desigualdades socioeconômicas, o incentivo a alocação de recursos em áreas sociais e a utilização eficiente das receitas próprias por parte dos municípios mineiros, assim como, a descentralização da distribuição do ICMS. Não resta dúvida de que essa legislação promoveu alguma redistribuição dos recursos uma vez que os critérios selecionados, por menor que possa vir a ser sua capacidade redistributiva, proporcionaram resultados bem mais favoráveis do que aqueles baseados exclusivamente na atividade econômica.

Por outro lado, não se pode deixar de levar em conta que, tornar esse mecanismo capaz de refletir e atender as demandas dos municípios mineiros é uma tarefa especialmente dificultada no caso de Minas Gerais em razão da presença de um excessivo número de municípios no estado, bem como, pelos elevados padrões de heterogeneidade socioeconômica observados entre eles que implicam num amplo leque de demandas e, conseqüentemente, em maiores dificuldades de articulação e coordenação de políticas sociais.

No entanto, no decorrer da análise dos montantes das transferências totais e por critério proporcionados pela LRH entre 2003 e 2009, pode-se perceber que algumas das dificuldades acima mencionadas se encontram presentes na LRH, comprometendo o alcance de tais objetivos conforme os argumentos que se seguem.

Em primeiro lugar, a utilização dos critérios VAF, População e População dos 50 Municípios Mais Populosos (vale lembrar também que são parâmetros já adotados por outras modalidades de transferências, respectivamente, rateio do ICMS e FPE/FPM) aliada a suas elevadas participações relativas, que os tornam responsáveis pela distribuição de mais de 60% dos recursos da LRH, demonstraram o estabelecimento de uma priorização, de uma escala de importância de cada município, indicando certa propensão ou certo viés da LRH em benefício dos municípios mais ricos, comprometendo não somente a promoção da redução das desigualdades, como também a descentralização da distribuição do ICMS.

Além disso, pode-se perceber também que, apesar de denotar um caráter redistributivo, uma vez que estabeleceu um conjunto de critérios para a distribuição dos recursos, ao manter o Valor Adicionado e atribuir-lhe um peso relativamente elevado, a LRH comprometeu tal redistribuição e aprofundou os efeitos concentradores da parcela dos 75% da cota-parte, distribuída exclusivamente segundo o VAF.

Em segundo lugar, pode-se concluir que, além de contribuir com essa tendência, a metodologia de cálculo dos índices desses três critérios, baseada em valores absolutos, torna a LRH incapaz de captar os desequilíbrios internos dos municípios, pois ao se proceder ao método de grupamento, observou-se que 50 municípios apresentaram baixa intensidade

interna da Pobreza e alta representatividade no contexto do estado, e que mesmo tendo recebido recursos da LRH abaixo da média do estado, foram beneficiados com 25,4% do total dos recursos. De maneira inversa, 435 municípios apresentaram alta relevância da pobreza no contexto do município e baixa importância em relação ao estado e, mesmo tendo recebido recursos da LRH acima da média do estado, foram beneficiados com apenas 28,6% do montante total.

Em terceiro lugar, pode-se concluir também que, em razão de seus pesos serem relativamente menores, os critérios Educação e Saúde não necessariamente promovem o incentivo a adoção de políticas sociais locais e não garantem sua alocação em áreas sociais, pois, como estabelecido para todos os critérios, são recursos transferidos para livre utilização. Além disso, os índices calculados para esses critérios podem ser fortemente influenciados por ações e programas já adotados nessas áreas como o FUNDEB e o PSF e trazem poucas inovações em relação a estes, pois que utilizam variáveis semelhantes àquelas adotadas por tais iniciativas de cunho de federal.

Em quarto lugar pode-se inferir que a adoção de critérios como Patrimônio Cultural, Meio Ambiente e Produção de Alimentos acabou por comprometer a capacidade redistributiva da LRH, uma vez que, tendem a dirigir um maior volume de recursos segundo características específicas do município. No caso do Patrimônio Cultural, o fato das chamadas “Cidades Históricas de Minas Gerais” demandarem mais recursos para ações voltadas à preservação, e, de certa forma, já possuírem alguma aptidão na condução de ações nessa área, por um lado, lhes abre alguma vantagem em relação às demais localidades do estado que por ventura pleiteiem recursos nessa área e, por outro lado, promovem uma excessiva concentração dos recursos a serem distribuídos por esse critério em seu benefício. No caso do critério Meio Ambiente, tal comprometimento se deu em razão da presença de unidades de conservação ocupando expressiva parcela do território do município e, no caso de Produção de Alimentos, pelo elevado peso relativo atribuído ao sub-critério Área Cultivada, que além do caráter concentrador denotou uma propensão a beneficiar municípios com forte presença da atividade agrícola em geral em razão da metodologia de cálculo do índice que atribui maior peso a esse sub-critério, não implicando necessariamente em estímulo a produção de alimentos.

Além disso, a análise da distribuição dos recursos desses três critérios também permitiu concluir que a presença de um elevado número de sub-critérios, combinada com os pesos relativamente menores atribuídos a eles, implicou numa excessiva pulverização dos

recursos distribuídos por esses critérios, tendo acarretado uma baixa efetividade da LRH nessas áreas.

Por outro lado, a adoção desses três critérios pela legislação mineira implica num avanço considerável tendo em vista a complexidade demandada na sua consecução que envolve um arcabouço institucional considerável e, conseqüentemente, elevados custos operacionais em razão das variáveis selecionadas para a construção de seus índices.

Por fim, todos esses aspectos implicaram na reunião dos municípios em cada uma das tipologias propostas permitindo concluir que a LRH não foi capaz de distribuir recursos aos municípios mineiros coerente com as características socioeconômicas de cada uma deles. Ou seja, tomando-se cada uma das dimensões analisadas pode-se observar que em todas elas a distribuição dos recursos foi incoerente, pois o número de municípios com baixas demandas e que receberam recursos abaixo da média, bem como, aqueles mais pobres, que deveriam receber recursos acima da média é significativamente inferior aos demais, cujas demandas são baixas e receberam acima da média ou que as demandas são elevadas e que receberam abaixo da média.

Em síntese pode-se concluir que, apesar de representar um expressivo avanço em relação à distribuição do ICMS exclusivamente através do valor adicionado, a LRH carece de aprimoramentos no que se refere ao aperfeiçoamento dos critérios, das variáveis e dos índices utilizados, na incorporação de novos critérios e na exclusão, ou pelo menos, na diminuição do peso relativo daqueles critérios que comprometem uma distribuição mais equânime dos recursos. Ainda assim, adotados tais aprimoramentos, não se pode deixar de mencionar que a presença de um elevado número de municípios e as elevadas disparidades socioeconômicas observadas entre eles também dificultam o alcance de seus objetivos.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed.da FGV, 2006, p. 77-125.
- ABRÚCIO Fernando; COUTO, Cláudio. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local**. São Paulo: Fundação Seade, 1996, v. 10, n. 3, p. 40 -47.
- ABRÚCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, M. H. Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.29-40, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, v.10, p. 88-108, 1995.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Los desafios de la reforma social em Brasil. Continuando com el cambio. **Revista Nueva Sociedad**, Caracas, n. 187, p.101-113, set./out. 2003.
- ARRETCHE, Marta. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira**. 2008 Trabalho apresentado ao 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas. 29/07/08 a 01/08/08. Versão Provisória. 30p. Disponível em: http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_16_18_17.pdf. Acesso em: 30/08/2008.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas. **BIB-** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1º sem. 1995.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 2, v.18, p. 17-26, abr./jun. 2004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 3, v.45, p. 431-458, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.31, v.11, p. 44-66, jun. 1996.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 40, v.14, p. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun.2005.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da Saúde no Brasil: diferenças regionais, poder de voto e estratégias de governo. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n. 3, p.455-479, 2002.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. Patrimônio Cultural: a Experiência Mineira da Lei Robin Hood. **Duo Informação e Cultura Biblioteca Eletrônica**. Belo Horizonte, v. 1, p. 1-10. 2003. Disponível em: <http://www.duo.inf.br/culturaonline/arquivos/baracho1.pdf>. Acesso em: 26/03/2008.

BARATTO, Gedalva; COSTAMILAN, Paula Maria Bandeira. Cota-Parte dos Municípios no ICMS: Critérios de Partilha. In: PRADO, Sérgio (Org.). **Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007, Caderno n. 6, v. 2, 85 p. Disponível em: <http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx> . Acesso em: 27/10/2009.

BARROS, Francisco Mendes de. **Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos**. 2001. 245 fl. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Gestão Financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico** / Ministério da Saúde, Fundo Nacional de Saúde. 3 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, 66 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997, 36 p.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. 160 p.

CORRALO, Giovani. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição Brasileira**. 2006. 306 fl. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n 2, p. 63-101, nov. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State No Brasil: Características e Perspectivas. **ANPOCS – Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 13-61, 1989.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 6, v.13, p. 53-78, 1988.

- DUARTE, Angelo José Mont'Alverne; *et.al.* **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde.** Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: Ed.da Fundação Joaquim Nabuco 67 p. 2009.
- ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama. 1987.
- ELSTER, John. A possibilidade da política racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 39, v.14, p. 13-40, fev. 1999.
- FALLETI, Tulia. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 99, n. 3, p. 327-346, ago. 2005.
- FIANI, Ronaldo. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglas North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, v.18, jan/jun., p. 45-62. 2002.
- FLEURY. Reforma del Estado. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, Espanha, n. 14-15, p. 81-122. 2003.
- FREIRE, Isabella V.. **Avaliação do impacto da Lei Robin Hood sobre os municípios mineiros.** 2002. 104 fl. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: obstáculos à cooperação em políticas urbanas.** 2007. 391 fl. Tese (Doutorado em Planejamento Regional e Urbano). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- GASPARINI, Carlos Eduardo; MELO, Cristiano Santos Lúcio de. **Equidade e Eficiência Municipal: uma Avaliação do Fundo de Participação dos Municípios** In: Tesouro Nacional. (Org.). Finanças Públicas. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2004, v. 8, p. 337-401.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5 ed. São Paulo: Atlas.1999.
- JOHN, Peter. **Analysing Public Policy.** Critical Political Studies. London. 1999.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81. out. 1999.
- LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina. **Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas.2007.
- MAC DOWELL, Maria Cristina; GREMAUD, Amaury. **Transferências Intergovernamentais como elemento de coordenação federativa.** Trabalho apresentado ao X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005. 15 p. Disponível em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/C LAD%20X/documentos/macdowel.pdf>. Acesso em: 27/10/2009.
- MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º semestre. 1997.

MAY, TIM. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed. 288 p.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v.120, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 4, v.48, p. 845-889, out./dez. 2005.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSSIO, Fernando Blanco. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. 2008. 111p. Textos para Discussão. Senado Federal, Brasília, n. 40. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm. Acesso em: 21/10/2009

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Histórico da Lei Robin Hood**. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>. Acesso em: 30/11/2008.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Manual Lei Robin Hood n. 13.803 de 27 dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS - pertencente aos municípios. Disponível em: http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/Manual.pdf. >. Acesso em: 21/03/08

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Metodologia utilizada no cálculo dos Índices: Receita Própria, Saúde Per Capita e Educação**. 2009. Disponível em: http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/noticia_exibe.php?codnoticia=96. 06/11/2009. Acesso em: 24/11/2009.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://200.198.22.171/docs/hobinhood.pdf>. Acesso em: 22/09/2008.

MINAS GERAIS. Lei Robin Hood n. 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Manteve os critérios e as variáveis da lei anterior (12.428/96), mas determinou a redução progressiva da compensação financeira dos repasses para Mateus Leme e Mesquita e a extinção desse critério a partir de 2004. **Data Gerais-Minas em números**. Disponível em: http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int_minas_produtos_especiais_lei_robin_hood.php. Acesso em: 25/08/2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais**. 2005. 36p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>. Acesso em: 27/08/2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional/ Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios (COREM). 2009a. **Tabela: Demonstração da Execução das Receitas Tributárias – Orçamento Fiscal e da Seguridade**

Social – Exercício de 2010. Fonte: SIAFI-STN/CCONT/GEINC. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Receita_Tributaria.xls>. Acesso em: 27/08/2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional/ Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios (COREM). 2009b. **Tabela:** Receita e Despesa – Balanço 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2008. Resultado Primário. Resultado Nominal. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls>. Acesso em: 27/08/2009.

NAZARETH, Paula A. C. P. **Descentralização e federalismo fiscal:** um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro. 2007. 335 fl. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.** Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2003, p. 203-269.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização:** normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: set./2010.

PRADO, Sérgio. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira:** diagnóstico e alternativas. CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, LC/BRS/R.179, mar. 2007, 145p. Disponível em: <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003, p. 41-125.

PRADO, Sergio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil.** Relatório de Pesquisa. Projeto: Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EBAP/Fundação Konrad Adenauer. 2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001710.pdf. Acesso em: 20/10/2009.

PRADO, Sérgio; *et.al.* **Partilha de recursos na Federação Brasileira.** São Paulo: FUNDAP/FAPESP/IPEA. Coleção Federalismo no Brasil. 2003

PRZEWORSKI, Adam. Nota sobre o Estado e o mercado. **Revista de Economia Política,** São Paulo, n. 3, v.16, p. 115-120, jul.-set. 1996.

RAMALHO JUNIOR, Álvaro. **Métodos Quantitativos e Análise Multivariada de Dados Socioeconômicos:** Pesquisa Aplicada e rotinas Computacionais. 2006. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - material didático - apostila mestrado).

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, 1999, p. 87-96.

REZENDE, Fernando. Os desafios do Federalismo Fiscal. In: REZENDE, Fernando (Org.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006, p. 11-23.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto (2004). A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org.). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2004, p. 301-361.

REZENDE, Fernando; GARSON, Sol. Financing metropolitan areas in Brazil, institucional and legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 1, v.10, p. 5-34, jan-abr. 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 163-207.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 2 ed.. São Paulo: Atlas. 1990.

RIANI, Flávio. Impactos da Lei Robin Hood. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte, n. 14., pp. 64-66, abr.-jun. 1996.

ROCHA, Carlos Alberto de V.. Políticas públicas de apoio sociofamiliar. **Coleção Infância e Adolescência**. Belo Horizonte: Ed. da PUC Minas, p.7-42. 2001.

SANTOS, José Alcides Figueiredo. Uma classificação socioeconômica para o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 58, v.20, p. 27-45, jun. 2005.

SANTOS, Wanderlei Guilherme. A práxis liberal e a cidadania regulada. In: SANTOS, Wanderlei Guilherme (Org.). **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 63-114.

SOARES, Marcelo C.. Impacto redistributivo da Lei Robin Hood. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte, n. 16, p. 54-62, out./dez.1996.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós 88. In: FLEURY, Sônia (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006, p. 187-211.

SOUZA, Celina. Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 52, p. 7-28, 2001.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras**. 1998. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo, 18 a 21 de maio 1998. 20p. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0000225.pdf. Acesso: 30/08/2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun.2005.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n 3, p.431-442, 2002a.

SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 2, v.18, p. 27-41, abr./jun. 2004.

SOUZA, Celina. **Instituições políticas estaduais em um contexto federativo**: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. Notas de Pesquisa. Trabalho apresentado ao 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói/RJ. 2002b.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas e Orçamento Público: conflitos e cooperação. In: VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio (Org.) **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 134-161.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2007, p. 235-300.

SOUZA, Celina; Carvalho, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 48, p. 187-212, dez.1999.

TENDLER, Judith. Mitos da Reforma do Estado e a descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, Marcus (Org.). **Reforma do Estado e mudança Institucional no Brasil**. Recife: Ed. da Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 33-72.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 1996, 34 p. Texto para Discussão n. 405. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cipedy.com/doc/100325>. Acesso em: 09/08/2010.

WANDERLEY, Cláudio Burian. Transferências Federativas e Potência dos Contratos: Avaliação da Lei Robin Hood. Diamantina. **Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. 2006, 19 p. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A056.pdf Acesso em: 25/08/2008.

WRIGHT, Deil S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica. Cap. 2.1997.